

DESCENTRALIZACIÓN, FINANZAS PÚBLICAS Y DESARROLLO

Luís Armando Blanco Cruz¹

(Recibido: mayo 9 de 2007, Aprobado: abril 9 de 2007)

Resumen

La evaluación que se presenta en este documento del proceso de descentralización en Colombia señala que los avances logrados en dicho proceso fueron pobres, en especial en gobernabilidad territorial, democracia local, descentralización fiscal, autonomía regional y de ordenamiento territorial y que será difícil superarlos si no se acuerdan reformas de fondo al modelo de descentralización vigente y a la relación fiscal entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales.

Palabras Clave: Descentralización, Gobernabilidad, Ordenamiento Territorial

DESENTRALIZATION, PUBLIC FINANCES AND DEVELOPMENT

Summary

The evaluation that appears of the process of decentralization in Colombia in this document, indicates that the advances obtained in this process were low, specially in territorial governability, local democracy, fiscal decentralization, regional autonomy and territorial ordering and that will be difficult to surpass them if reforms do not remember bottom to the model of effective decentralization and the fiscal relation between the National Government and the Local Governments.

Key Words: Decentralization Process, Governability, Territorial Ordering.

Introducción

El proceso de descentralización en Colombia, después de varias décadas, requiere una evaluación de carácter amplio e integral que abarque no sólo los aspectos políticos, relacionados con la elección popular de Gobernadores y Alcaldes, sino los grandes objetivos de desarrollo económico y social, así como la cohesión nacional y la participación ciudadana. La evaluación que se presenta en este documento señala que los avances logrados en el proceso de descentralización fueron pobres, en especial en gobernabilidad territorial, democracia local, descentralización fiscal y autonomía regional y ordenamiento territorial y que será difícil superarlos si no se acuerdan reformas de fondo al modelo de descentralización vigente y a la relación fiscal entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales.

América Latina está viviendo lo que algunos autores llaman la segunda generación de reformas de descentralización, que supere la primera ola que estuvo centrada en un modelo municipalista basado en transferencias condicionadas. El nuevo movimiento reivindica la necesidad de profundizar la descentralización mediante un ordenamiento regional, con mayor autonomía en las grandes decisiones de política y unas finanzas públicas territoriales fundamentadas en recursos propios a partir de un modelo federalista fiscal.

¹ Profesor titular de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de Universidad Externado de Colombia. Se agradece la colaboración de Luís Felipe Camacho Carvajal, Economista de la Universidad Externado de Colombia.

En el caso Colombiano la evidencia tiende a demostrar que la descentralización, y en particular la forma como se ha implantado, han contribuido a aumentar las disparidades regionales en las últimas décadas. Hay consenso de que existen dimensiones regionales más aptas para albergar programas de desarrollo económico y de equilibrio socio económico al interior de los países si se fortalece el desarrollo local y que se requiere una acción deliberada por parte del Estado para tratar de superar los desequilibrios del proceso de desarrollo y de descentralización, y, en consecuencia, lograr la convergencia en el desempeño económico y social a largo plazo. (Restrepo, 2004 y Blanco, 2005). El documento es un balance del proceso de descentralización en Colombia en sus objetivos económicos y sociales destacando los aspectos relacionados con las finanzas públicas territoriales, por ultimo se establecen las recomendaciones sobre ajustes a la política de descentralización.

1. El proceso de Descentralización en Colombia

En el año 1986 se inicia la institucionalización en Colombia de un modelo de descentralización y es promovido como un “proceso político, concertado y participativo, fundamentado en la transferencia efectiva de poder decisorio, recursos y responsabilidades del nivel nacional de gobierno a las entidades territoriales.”(Sarmiento, 2004) El cambio institucional iniciado prosiguió guiado por la consideración de que es el municipio la unidad fundamental de la gestión local, en tanto que los departamentos, deben centrar su atención en funciones propias de la planificación, coordinar los distintos niveles de gobierno y garantizar un acompañamiento técnico.^{3/}

La constitución de 1991 estableció los instrumentos integradores⁴ para mejorar el papel de la descentralización y planteó un ordenamiento de competencias territoriales a partir de la conformación de nuevas entidades territoriales y una nueva distribución de los recursos públicos⁵. La experiencia colombiana ha sido destacada internacionalmente como un modelo que se ha venido desarrollando gradualmente, comenzando por los aspectos políticos relacionados con la elección de alcaldes y gobernadores para posteriormente entregar a los territorios parte de los recursos económicos concentrados en la Nación. En América Latina, Colombia es el país con mayor nivel de descentralización, al momento de ponderar un conjunto de indicadores.

El proceso de descentralización ha mostrado avances significativos. En materia de educación se muestra una disminución de la tasa de analfabetismos, mayor disponibilidad de docentes y mayores niveles de escolaridad promedio; el Índice de Calidad de Vida (ICV) aumentó de 74.70 en 1997 a 77.42 en el año 2003; En salud se ha realizado una expansión de la red pública de servicios, una reducción de las tasas de mortalidad infantil y una mejoría en el promedio de habitantes por médico; la cobertura en servicios públicos ha mejorado según tendencia de la incidencia en la pobreza según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que de 37% en 1997 pasó a 21% en el 2003. Sin embargo los logros en materia de descentralización y ordenamiento territorial no son suficientes y persisten problemas estructurales en temas como el desarrollo económico y social, ordenamiento territorial, competencias y financiación. Con la actual tendencia económica hacia la globalización, la competencia tiende a plantearse, no sólo entre empresas sino entre territorios.

³ Maldonado, Alberto (2005): Descentralización hacia los Departamentos en Colombia. gtz. Bogotá.

⁴ Un proceso de descentralización es considerado integral cuando cumple con criterios de *descentralización horizontal y descentralización vertical*. La primera es la separación de los poderes entre las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. La segunda es la que distribuye el poder entre los distintos niveles en los que está organizado el Estado.

⁵ Aun cuando se determina la posibilidad de crear regiones, mediante una ley de ordenamiento territorial, los esfuerzos del proceso han sido encaminados a fortalecer y ratificar el papel de los departamentos.

Si las ventajas comparativas son de carácter nacional, las ventajas competitivas son intrínsecas a las empresas y a los territorios, y se construyen en un proceso que depende de la productividad total de los factores, la geografía y las instituciones.⁶ Diversas regiones del mundo han logrado asimilar las características centrales del capitalismo de la globalidad y han logrado explotarla de forma progresiva, a partir del diseño de modalidades propias y diferenciadas de desarrollo, transformándolas en economías de fuerte base territorial insertas en economías de flujos internacionales.

Las instituciones son decisivas para el desarrollo, pero cada una de las funciones que cumplen tiene una multitud de opciones en cuanto a su forma específica. Lamentablemente el análisis económico no sirve mucho como guía para saber la combinación institucional específica que surge de las diferencias históricas, geográficas, de economía política y de otras condiciones iniciales. El análisis económico puede ayudar identificando los incentivos de las diferentes combinaciones, así como sus ventajas y desventajas, pero es la deliberación pública y la elección colectiva lo verdaderamente importante. De hecho, la democracia política ayuda a las sociedades en la elección de sus instituciones y en la definición de sus reformas.

Los territorios desarrollados y emergentes en el mundo global se caracterizan por integrar el espacio urbano con el entorno regional, superando el viejo esquema de centro-periferia y dando lugar a la formación de una ciudad región global con capacidad para interactuar en el concierto internacional.

Por consiguiente, el desarrollo regional es fundamental dentro de cualquier organización subnacional, entendido éste como el proceso que afecta a determinadas partes de un país, las cuales reciben el nombre de “regiones”. En este sentido, el desarrollo regional forma parte del desarrollo general de la nación, y esto, porque incluso las zonas más alejadas y al parecer las más aisladas de un país están vinculadas, de muchas formas, a la evolución del desarrollo en todo el territorio nacional.

En este sentido, la regionalización puede ser reconocida como una herramienta de gran versatilidad de la planeación y de la administración pública, ya que se puede adecuar a los objetivos concretos para los cuales se delimita. Dentro de estos últimos, el objetivo primordial es aprovechar los recursos y oportunidades que ofrece un territorio determinado para alcanzar propósitos de desarrollo preestablecidos por la sociedad y su gobierno, por lo que la propuesta de regionalización debe ser dinámica y adaptable, y orientarse a cumplir la meta de desarrollo que se ha planteado para la región.

Los reajustes de los espacios metropolitanos en las dos últimas décadas han intensificado la fragmentación jurisdiccional, generando problemas significativos de gobernabilidad, principalmente aquellos relacionados con la expansión urbana desordenada; la congestión severa del transporte; la mala asignación de inversiones en infraestructura; los usos ineficientes de la tierra; la concentración espacial de los grupos de bajos ingresos y de las minorías; y la proliferación de localismos exclusivistas. En el caso de los municipios se ha evidenciado que buena parte de ellos no ha contado con la capacidad para la atención de las competencias asignadas y no hay relación con su vocación productiva y en el caso de los departamentos falta claridad y definición en sus competencias. No se están abordando desde el nivel local la atención a los nuevos fenómenos sociales como desplazados, cultivos ilícitos, atención de desastres y la asociatividad municipal es débil.

Los estudios del ministerio de Hacienda demuestran que en Colombia:

⁶ Las notas que siguen a continuación, incluido el presente párrafo, hasta el análisis municipal se basó en el artículo del mismo autor publicado en la Revista Opera: Blanco Luís Armando, “Las alianzas municipales, el desarrollo local y la perspectiva regional”, *Revista Opera, Volumen 5, Número 5, Universidad Externado de Colombia, 2005*

- La dependencia de las transferencias nacionales se han mantenido alrededor del 50% y en municipios de cuarta a sexta categoría está entre el 60% al 95%.
- El gasto descentralizado con respecto al total pasó del 27% en 1990 al 35.3% en 2005 SGP. regalías y esfuerzo fiscal.
- Entre 2002 y 2005 los ingresos tributarios de los 1040 municipios se incrementaron el 17% y la inversión con esfuerzo fiscal aumentó en un 40%.
- Es claro que el éxito de la descentralización requiere que los gobiernos territoriales fortalezcan la generación de recursos propios de tal manera que la dependencia de SGP no determine en gran parte la financiación.
- Con respecto al predial hay una alta concentración, 14 municipios recaudan el 70%. El recaudo en la sobre tasa de la gasolina está concentrada en 90 municipios con el 80% y no hay cobro de plusvalía, valorización etc.
- En el caso de los departamentos los tributos son inelásticos al ingreso pues son los consumos de licores, cigarrillos, cerveza etc.

La disparidad en tamaño de los municipios y la incapacidad para efectuar una efectiva estructura tarifaria de impuestos, muestra una inoperatividad de las instituciones fiscalizadoras, lo cual dificulta cumplir con la ejecución del gasto público social. En esta incapacidad el resultado ha sido un creciente endeudamiento por parte de los departamentos, avalado por el ejecutivo para cumplir con las obligaciones consagradas en la normatividad del proceso de descentralización. En el caso de los municipios se ha evidenciado que buena parte de ellos no ha contado con la capacidad para asumir las competencias asignadas y no hay relación entre competencia y tamaño del territorio, nivel de desarrollo y vocación productiva. En el caso de los Departamentos falta claridad y definición en sus competencias.

En síntesis el carácter municipalista del proceso que entrega competencias independientemente de la capacidad y gobernabilidad del territorio y la falta de claridad sobre el nivel intermedio entre la Nación y el municipio determinan que el modelo de descentralización en el País reprima las fuerzas productivas para el desarrollo económico y genere problemas fiscales de manera recurrente (Blanco, 2005).

Por ultimo, el modelo de descentralización fiscal agotó sus recursos para combatir adecuar las circunstancias a los resultados del entorno económico. A pesar de los ajustes y esfuerzos fiscales el desequilibrio fiscal es creciente, y los resultados de la economía en general es muy inferior a los escenarios proyectados.

La inflexibilidad para aumentar los recursos regionales deja para financiar la provisión de bienes y servicios públicos el endeudamiento y el apoyo financiero del GNC. Este equivocado diseño institucional propicio un sobreendeudamiento y una inexistente responsabilidad sobre el manejo fiscal. La tasa de crecimiento promedio de la deuda pública interna de los departamentos muestra un decrecimiento promedio en departamentos como Boyacá, Caquetá, Cesar, Huila, Guajira, Quindío, Casanare, Guainía, Vaupés y Vichada. En tanto los que representan un crecimiento superior al promedio departamental son Choco, Risaralda, Tolima, Arauca, Putumayo, y San Andrés.

En términos generales la participación de los ingresos tributarios en los municipios ha permanecido inalterada y las transferencias condicionadas han conformado un modelo fiscal que reprime el desarrollo endógeno, que genera presiones al aumento de la deuda pública y consolida la ineficiencia del gasto. El desempeño fiscal muestra como la mayoría de Municipios y Departamentos no cuentan con capacidades de decisión para fortalecer sus finanzas y orientar eficientemente el gasto para lograr el desarrollo de sus fuerzas productivas. Los tributos locales no sólo son inelásticos sino extremadamente dispersos y anticuados. Hasta el momento a las entidades territoriales no se les ha concedido la llamada "soberanía tributaria" y por eso prosperó la falsa tesis de la "pereza fiscal". Este esquema central del modelo ha demostrado ser ineficiente y desarrollado incentivos en contra vía de los principios de la redistribución de poderes. El modelo

limita el desarrollo local endógeno, no existe autonomía en los pequeños municipios, genera incentivos al clientelismo, a la corrupción y restringe la democracia entre otros.

Es claro que el éxito de la descentralización requiere que los gobiernos territoriales fortalezcan la generación de recursos propios de tal manera que la dependencia del SGP no determine en gran parte su financiación. La viabilidad económica y financiera de esta idea depende de profundizar el proceso de descentralización por la vía de ordenar territorialmente al país en regiones económicas con provincias y unidades municipales, diferenciando las competencias de cada unidad en función de su capacidad, nivel de desarrollo y gobernabilidad.

2. Balance Fiscal de la descentralización

El proceso de descentralización en Colombia ha enfocado su atención de manera exclusiva a criterios fiscales. En busca de la fórmula que permita la reducción del déficit fiscal, sin dejar de atender las obligaciones consagradas en términos de gasto público en la Constitución de 1991, los resultados del modelo son precarios. La capacidad de gestión por parte de los gobiernos locales ha sido puesta a prueba por medio de la búsqueda de financiamiento de la inversión y en general de la disponibilidad de recursos financieros.

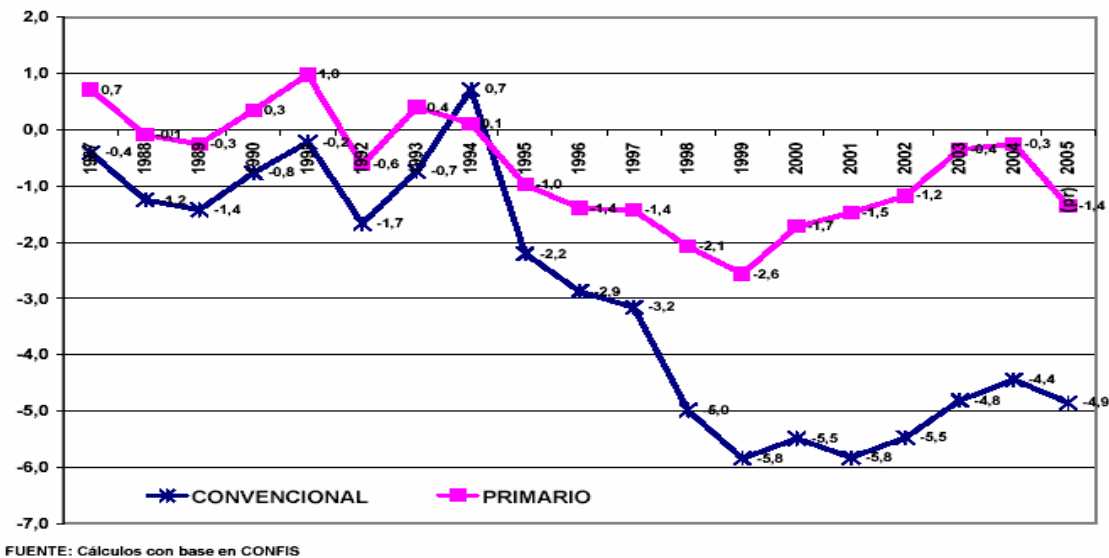


Grafico 1. Déficit primario y convencional como % del PIB del Gobierno Nacional Central (GNC)

Fuente: Tomado de Notas de Coyuntura No 9.

A nivel nacional desde el año 1994 se evidencia un déficit convencional creciente. Las medidas de política tendientes a acelerar el proceso de descentralización llevaron a un déficit fiscal del gobierno central nacional, al pasar de -2.2% en 1995 a -4.9% en el primer trimestre del año 2005.^{7/} Los ingresos corrientes del GNC han crecido a tasas inferiores a los gastos y el consumo del gobierno ha sido creciente, fuerte al comienzo de la serie y con una pendiente más suave al final.

^{7/} Cifra preliminar CONFIS.

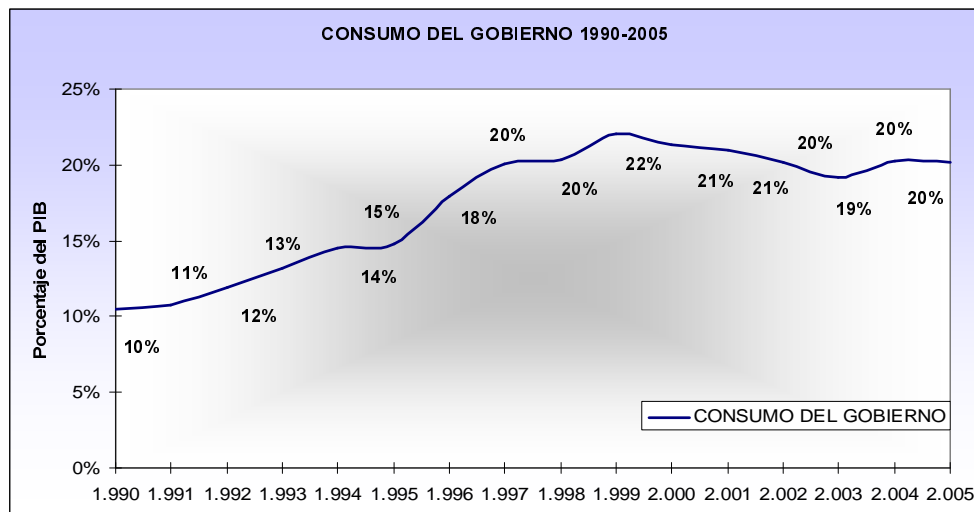


Grafico 2. Consumo del Gobierno

Fuente: DANE. Trece áreas metropolitanas. Tomado del Observatorio de Coyuntura Macroeconómica

Las necesidades crecientes de financiar el proceso de desarrollo a partir del mandato constitucional, en un momento recesivo del ciclo económico elevó la deuda pública del gobierno nacional, ante la caída del recaudo tributario. El endeudamiento paso de ser del 16.50% del PIB en 1990 a 53.60% en el año 2003. El crecimiento de la deuda resta capacidad de maniobra en el manejo de los recursos a transferir ante una economía vulnerable a los choques externos y la creciente demanda de satisfacer necesidades básicas a nivel local.

Cuadro1. Saldo total de la deuda publica del GNC y su participación como porcentaje del PIB. (Base= 1994)

Saldos	Externa	Interna	Total	Participación		Saldos de la deuda/ PIB 94		
				Externa	Interna	Externa	Interna	Total
1990	2.990.616,00	980.103,00	3.970.719,00	75%	25%	12,40%	4,10%	16,50%
1991	3.545.160,00	1.076.762,00	4.621.922,00	77%	23%	11,70%	3,50%	15,20%
1992	4.227.496,00	2.270.480,00	6.497.976,00	65%	35%	10,80%	5,80%	16,60%
1993	4.571.900,00	2.905.320,00	7.477.220,00	61%	39%	8,90%	5,70%	14,60%
1994	4.867.011,00	3.453.054,00	8.320.065,00	58%	42%	7,20%	5,10%	12,30%
1995	6.276.140,00	5.389.640,00	11.665.780,00	54%	46%	7,40%	6,40%	13,80%
1996	7.252.611,00	7.236.636,00	14.489.247,00	50%	50%	7,20%	7,20%	14,40%
1997	10.405.739,00	11.314.245,00	21.719.984,00	48%	52%	8,50%	9,30%	17,80%
1998	15.650.813,00	15.549.462,00	31.200.275,00	50%	50%	11,10%	11,10%	22,20%
1999	22.639.095,00	22.269.577,00	44.908.672,00	50%	50%	14,90%	14,70%	29,60%
2000	32.031.444,00	35.853.107,00	67.884.551,00	47%	53%	18,30%	20,50%	38,80%
2001	41.822.764,40	44.892.252,00	86.715.016,40	48%	52%	22,30%	23,90%	46,10%
2002	51.707.797,90	55.522.680,90	107.230.478,90	48%	52%	25,40%	27,30%	52,70%
2003	57.417.988,40	63.869.226,80	121.287.215,20	47%	53%	25,40%	28,20%	53,60%

Fuente: Contraloría General de la Republica. Cálculos propios.

3. Ingresos y gastos Municipios capitales

Los ingresos tributarios de los municipios capitales están representados por impuestos directos como el predial y complementarios, circulación y tránsito y otros. En impuestos indirectos se destacan el de industria y comercio y otros. Para el periodo 1998-2002 los ingresos tributarios se han incrementado en promedio anual 12.8%, al pasar de \$1.576 mil millones de pesos en 1997 a \$2.854 mil millones de pesos en el 2002.

Cuadro 2. Ingresos tributarios Municipios Capitales (Millones de Pesos)

	Directos			Indirectos		TOTAL
	Predial y Complem.	Circulac. y Tránsito.	Otros	Industria y Comercio	Otros	
1997	506.766	76.966	15.025	658.202	319.112	1.576.071
1998	655.110	83.306	20.513	799.033	365.579	1.923.541
1999	763.124	81.947	35.328	832.086	470.144	2.182.629
2000	728.163	93.711	39.845	904.616	539.153	2.305.488
2001	800.332	82.423	65.061	987.839	561.527	2.497.182
2002	937.974	94.321	52.309	1.129.550	640.023	2.854.177

Fuente: Contraloría General de la Republica. Cálculos Propios.

Aun cuando los ingresos tributarios de los municipios capitales presentan una participación similar en el periodo 1997-2002, se resalta un leve aumento en otros impuestos directos e indirectos, y una menor contribución de los impuestos de circulación y tránsito. La ejecución de los ingresos de las capitales para el periodo 1998-2002 se han incrementado en promedio anual 12.79%, al pasar de \$4.160 mil millones de pesos en 1997 a \$7.367 mil millones de pesos en el 2002.

Cuadro 3. Ejecución presupuestal de los Ingresos de los Municipios Capitales (Millones de Pesos)

	Tribut.	No Tribut.	Capital	Total
1997	1.576.085	1.442.023	1.142.418	4.160.554
1998	1.923.562	1.703.121	1.180.853	4.807.565
1999	2.182.646	1.971.015	2.202.455	6.356.148
2000	2.305.508	2.065.962	1.856.871	6.228.372
2001	2.497.197	2.410.428	1.353.857	6.261.513
2002	2.854.190	2.963.268	1.550.135	7.367.593

Fuente: Contraloría General de la Republica. Cálculos Propios.

En el periodo se evidencia de manera general como los ingresos tributarios de municipios capitales crecen a un ritmo mucho menor. Los resultados y dinámica de los ingresos no son prueba contundente de la autonomía local que pretende el modelo de descentralización. La Ejecución de los Gastos de los municipios capitales está representada en los gastos de funcionamiento, gastos de inversión y gastos en servicios de la deuda. Para el periodo 1998-2002 los gastos se han incrementado en promedio anual 9.57%, 16.20%, 8.32% respectivamente. Los gastos totales pasaron de \$4.137 mil millones de pesos en 1997 a \$7.169 mil millones de pesos en el 2002, lo que equivale a un crecimiento promedio anual de 12.54%.

Cuadro 4. Ejecución presupuestal de los gastos de los Municipios Capitales (Millones de Pesos)

	Gasto Funcionamiento	Inversión	Servicio deuda	Total
1997	1.146.725	2.518.154	472.459	4.137.366
1998	1.452.480	2.676.045	544.124	4.672.678
1999	1.631.478	4.026.542	697.477	6.355.526
2000	1.723.804	4.036.265	670.034	6.430.131
2001	1.991.686	3.374.809	682.008	6.048.537
2002	1.745.852	4.738.795	684.640	7.169.287

Fuente: Contraloría General de la Republica.

La ejecución de los gastos de los municipios capitales presenta una participación similar en el periodo 1997-2002. Las variaciones de contribución en el periodo se atribuyen a los gastos en funcionamiento y de inversión. En cuanto a los municipios capitales se evidencia un decrecimiento del saldo de la deuda en Medellín, Cartagena, Ibagué, Santa Marta, Montería, Arauca, Neiva, Villavicencio, Valledupar, Sincelejo, Florencia, Quibdó, San José del Gaviare, Mocoa y Mitú. El resto de municipios presenta un crecimiento superior al promedio municipal, resaltándose Leticia y Popayán.

Cuadro 5. Saldo de la deuda pública interna de los municipios (Millones de pesos)

Capitales	2000	2001	2002	2003*	Tasa crecimiento promedio 2000-2003
Bogotá	660.384.615.755	851.154.815.755	855.959.915.755	918.374.622.120	12,25%
Santiago de Cali	473.545.204.762	540.077.558.569	615.691.929.617	570.588.698.783	6,91%
Medellín	259.915.284.089	186.426.378.711	153.053.586.742	184.771.272.485	-8,48%
Barranquilla	153.333.416.412	269.149.074.465	258.972.969.461	217.903.968.000	18,63%
Cartagena	70.550.149.632	66.791.108.095	79.281.590.399	50.015.395.947	-7,85%
Bucaramanga	14.324.665.000	15.543.173.531	19.114.056.809	23.663.372.136	18,43%
Manizales	58.856.262.546	61.829.189.405	64.385.938.091	68.278.730.768	5,08%
Pereira	18.788.000.000	15.438.837.900	11.257.106.900	18.084.208.781	5,25%
Ibagué	70.285.341.000	74.922.148.042	70.497.138.200	65.849.133.390	-1,97%
Santa Marta	13.001.522.488	10.247.132.798	6.483.813.979	4.621.508.403	-28,88%
Montería	18.040.208.274	15.646.993.434	13.053.859.831	13.030.484.817	-10,01%
Arauca	9.665.515.000	4.329.143.000	1.958.160.000	1.672.448.000	-41,52%
Neiva	17.543.443.373	14.761.880.359	12.439.915.134	12.546.426.938	-10,24%
Tunja	10.873.403.477	10.841.995.323	10.057.144.595	11.358.345.562	1,80%
Pasto	15.782.746.104	16.138.378.000	19.766.653.480	27.287.075.000	20,93%
Villavicencio	14.543.392.968	11.029.976.294	9.678.824.204	7.375.763.872	-20,07%
Valledupar	21.025.954.197	20.304.857.985	18.463.803.224	15.313.521.064	-9,85%
Armenia	17.124.004.014	21.122.742.066	28.158.406.278	23.750.146.062	13,67%
Sincelejo	8.764.226.460	8.208.367.380	6.423.047.319	6.423.047.319	-9,36%
Riohacha	8.428.468.697	11.570.726.941	11.570.726.941	11.157.980.903	11,24%
Popayán	10.298.123.000	19.927.118.929	25.461.661.160	25.461.661.160	40,43%
Yopal	5.940.551.850	10.360.750.000	8.806.325.667	7.604.771.672	15,25%
Cúcuta	11.929.415.120	10.690.075.071	14.294.498.736	18.524.421.420	17,64%
Florencia	6.917.156.561	5.981.904.620	6.087.391.731	5.161.917.523	-8,99%
Quibdó	4.159.886.000	4.020.690.000	3.885.301.000	3.495.142.000	-5,59%
San José del Gaviare	2.709.861.000	2.304.708.318	1.524.562.787	1.115.382.605	-25,21%
Leticia	483.914.428	370.415.000	370.415.000	1.889.854.749	128,91%
Mocoa	1.081.897.559	959.333.868	790.144.868	608.276.868	-17,33%
Mitú	448.581.310	192.254.000	0	0	-57,14%
Puerto Inírida	62.500.000	0	0	0	-
Puerto Carreño	34.482.759	34.482.759	34.482.759	34.482.759	0,00%
Promedio					1,80%

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos propios

La creciente demanda por recursos ante la incapacidad de los departamentos y municipios para financiar con recursos propios el gasto social, es el principal motivo para el aumento de la deuda pública del GNC, ésta representa una participación creciente del PIB a precios constantes de 1994. De 16.5% en el año 1990 pasó a representar el 53.60% en el año 2003.

4. Ingresos y Gastos Secciones Territoriales

Los ingresos tributarios de las secciones territoriales están representados por impuestos directos como el de timbre y vehículos. En impuestos indirectos se destacan el de Tabaco, Cerveza, Licores y otros. Para el periodo 1998-2002 los ingresos tributarios se han incrementado en promedio anual 14.13%, al pasar de \$994 mil millones de pesos en 1997 a \$ 1.921 mil millones de pesos en el 2002.

Cuadro 6. Ingresos tributarios Secciones Territoriales (Millones de Pesos)

	Indirectos				Directos		TOTAL
	Tabaco	Cerveza	Licores	Otros Indir.	Timbre, Vehic.	Directos	
1997	79.351	347.771	358.371	33.541	75.293	100.462	994.789
1998	112.626	426.357	378.975	27.114	86.493	104.793	1.136.358
1999	169.247	431.661	408.188	122.579	114.190	90.077	1.335.943
2000	214.331	493.692	426.300	147.780	131.089	167.209	1.580.401
2001	226.338	526.344	510.465	157.708	147.832	153.193	1.721.880
2002	263.715	593.808	454.574	260.601	166.743	182.212	1.921.653

Fuente: Contraloría General de la Republica. Cálculos Propios.

Los ingresos tributarios de las seccionales territoriales presentan un cambio significativo en la contribución de sus impuestos. En el periodo 1997-2002, se resalta la menor participación de los impuestos de cerveza y licores, en tanto que otros indirectos y tabaco se contribuyen en una proporción mayor. La ejecución de ingresos de las secciones territoriales para el periodo 1998-2002 se ha incrementado en promedio anual 14.21%, al pasar de \$4.624 mil millones de pesos en 1997 a \$8.904 mil millones de pesos en el 2002. En el total son los ingresos no tributarios los que más contribuyen, seguidos de los tributarios e ingresos de capital respectivamente.

Cuadro 7. Ejecución presupuestal de los Ingresos de las Secciones Territoriales (Millones de Pesos)

	Tribut.	No Tribut.	Capital	Total
1997	994.789	2.550.291	1.079.860	4.624.940
1998	1.136.358	3.383.854	425.385	4.945.596
1999	1.335.943	4.199.676	753.637	6.289.256
2000	1.580.401	4.519.516	1.080.986	7.180.902
2001	1.721.908	5.553.752	543.660	7.819.320
2002	1.944.955	6.172.894	786.946	8.904.795

Fuente: Contraloría General de la Republica. Cálculos Propios.

La Ejecución de los Gastos de las secciones territoriales está representada en los gastos de funcionamiento, gastos de inversión y gastos en servicios de la deuda. Para el periodo 1998-2002 los gastos se incrementaron al comienzo para después descender en forma notable, 9.74%, 16.26%, 5.55% respectivamente, lo que indica el enorme esfuerzo de ajuste fiscal en los territorios.

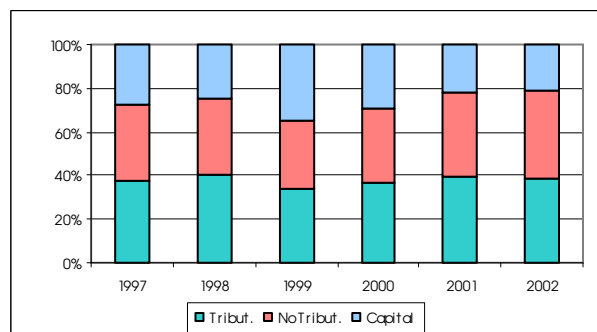
La ejecución de los gastos de las secciones territoriales ha visto incrementado la participación del gasto en inversión en el periodo 1997-2002. De manera similar los gastos de funcionamientos y servicio de la deuda representan una menor participación. En el periodo se evidencia de manera general como los ingresos tributarios de las secciones territoriales crecen a un ritmo mucho menor. Sin embargo las medidas adoptadas por los departamentos no han permitido acelerar los recaudos. La participación de la ejecución de ingresos muestra la importancia para los municipios capitales de los ingresos tributarios. En tanto que para los departamentos los ingresos no tributarios representan una mayor proporción.

Cuadro 8. Ejecución presupuestal de los gastos de las Secciones Territoriales (Millones de Pesos)

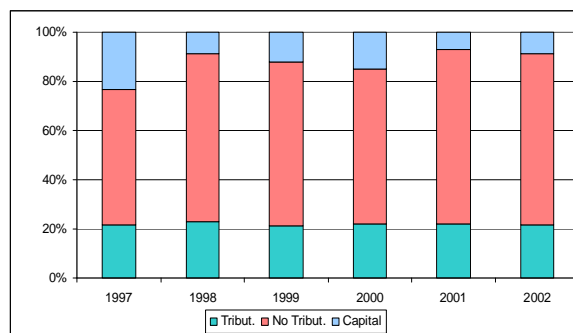
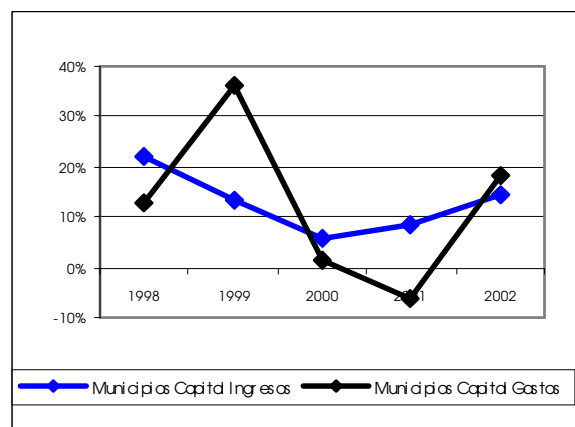
	Gasto Funcionamiento	Inversión	Servicio deuda	Total
1997	1.247.402	2.839.125	481.535	4.568.062
1998	1.509.752	3.072.103	530.245	5.112.100
1999	1.728.369	3.980.928	496.246	6.205.544
2000	1.575.919	4.803.272	622.116	7.001.307
2001	1.823.324	5.203.091	483.875	7.466.212
2002	1.938.800	5.958.854	584.965	6.971.415

Fuente: Contraloría General de la Republica.

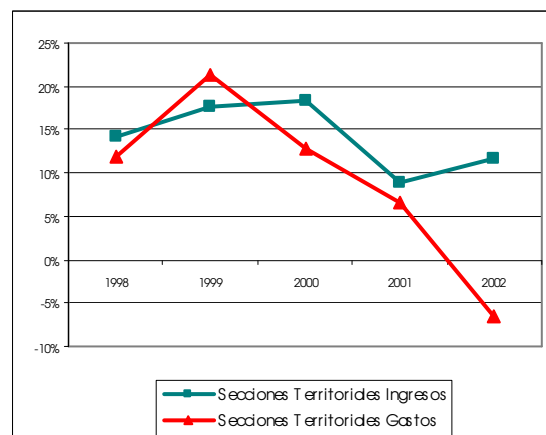
En materia de gastos los dos gobiernos subnacionales presentan similitud en el crecimiento de los gastos de funcionamiento y gasto de inversión. El crecimiento del gasto en el servicio de la deuda presenta un ritmo de crecimiento promedio más lento en las secciones territoriales. Hay un esfuerzo importante por los entes territoriales por reducir sus gastos e incrementar sus ingresos. Por su parte los municipios muestran un ritmo de crecimiento similar entre ingresos y gastos en el periodo.

**Gráfica 3. Participación de la ejecución de los diferentes Ingresos de los Municipios Capitales**

Fuente: Contraloría General de la Republica. Cálculos Propios.

**Gráfica 4. Participación de la ejecución de los diferentes Ingresos de las secciones territoriales****Gráfica 5. Tasa de crecimiento de los Ingresos Tributarios y ejecución de gastos para los Municipios Capitales**

Fuente: Contraloría General de la Republica. Cálculos Propios.

**Gráfica 6. Tasa de crecimiento de los Ingresos Tributarios y ejecución de gastos para las Secciones territoriales**

Los municipios presentan un superávit por \$371 mil millones de pesos. Hay adicionalmente un aumento del ahorro corriente, y un incremento de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB. A diferencia de los departamentos el pago de intereses como porcentaje del PIB crece y las transferencias corrientes decrecen.

Cuadro 9. Saldo de la deuda publica interna de los departamento (Millones de pesos)

DEPARTAMENTO	2000	2001	2002	2003	Tasa crecimiento promedio 2000-2003
ANTIOQUIA	306.268	210.306	313.892	266.671	0,96%
ATLANTICO	91.681	50.919	99.024	95.995	15,65%
BOLIVAR	66.463	58.137	72.667	85.363	9,98%
BOYACA	18.329	15.606	22.220	15.233	-1,31%
CALDAS	22.889	29.292	24.893	22.889	1,64%
CAQUETA	10.726	10.716	4.171	3.671	-24,39%
CAUCA	49.858	35.475	71.938	56.731	17,60%
CESAR	20.906	20.991	18.689	2.300	-32,75%
CORDOBA	53.916	29.740	47.829	45.519	3,72%
CUNDINAMARCA	193.661	135.975	300.205	312.323	31,68%
CHOCO	17.611	803	17.611	59.062	744,36%
HUILA	58.570	49.597	42.114	33.084	-17,28%
GUAJIRA	49.108	25.502	30.078	11.966	-30,11%
MAGDALENA	45.090	37.666	60.297	61.195	15,04%
META	47.826	11.331	33.756	36.918	43,66%
NARIÑO	121.675	39.058	98.740	96.673	27,60%
N. DE SANTANDER	35.008	6.125	17.567	12.780	25,68%
QUINDIO	36.323	8.561	11.438	10.859	-15,96%
RISARALDA	55.003	6.829	37.045	27.506	109,71%
SANTANDER	246.960	136.081	242.901	219.284	7,96%
SUCRE	5.181	5.297	5.731	7.011	10,92%
TOLIMA	68.022	12.699	69.658	69.658	122,40%
VALLE	526.913	354.276	597.587	674.584	16,27%
ARAUCA	11.947	4.560	18.000	14.891	71,88%
CASANARE	83.762	72.351	0	0	-13,62%
PUTUMAYO	29.375	1.287	31.632	9.519	730,76%
SAN ANDRES	43.507	13.544	49.410	50.194	65,84%
AMAZONAS	8.939	3.004	6.056	6.056	11,73%
GUAINIA	801	802	801	499	-12,57%
GUAVIARE	1.560	1.727	844	2.069	34,91%
VAUPES	275	71	0	0	-74,18%
VICHADA	200	125	125	125	-12,50%
Promedio					58,91%

Fuente: Contraloría General de la Republica. Cálculos propios

Los departamentos para el año 2004 presentan un superávit de \$1.47 millones de pesos. Hay adicionalmente un aumento del ahorro corriente, y una disminución de la participación del pago de intereses como porcentaje del PIB. Aun cuando los ingresos tributarios presentan un crecimiento, estos lo hacen a un ritmo más lento que lo que crecen las transferencias corrientes. En términos generales el Balance del Indicador global refleja que para el año 2004, 25 departamentos mejoraron y 7 disminuyeron; 661 municipios mejoraron, 390 disminuyeron y no se contó con información de 46. Los municipios capitales presentan un desempeño fiscal mejor frente al año 2003, aun cuando ninguno de ellos se encuentra dentro de los 20 que mejor gestión realizó frente a las administraciones del año anterior.

En los departamentos son 25 de los 32 los que presentan una situación de las finanzas públicas mejor en el año 2004 frente al año inmediatamente anterior. La gestión fiscal sin embargo no presenta significativas mejoras frente a la administración al año anterior. Los departamentos de la Guajira, Choco, Putumayo, Caquetá, Gaviare y Amazonas, muestran capacidad de cubrir el gasto de funcionamiento con sus rentas de libre destinación; Los departamentos del Vichada, Amazonas, Vaupés, Choco, Norte de Santander, Caquetá, Cauca, Gaviare, Putumayo y sucre son los que mas

depende de los recursos de las transferencias en comparación a sus ingresos corrientes; Los departamentos de San Andrés, Choco, Valle, Santander, Bolívar y Cundinamarca son los que de mayor deuda presentan frente a sus ingresos totales. A continuación se muestra los departamentos que destinan mayor parte de la ejecución de sus gastos para inversión, y en cuales es mayor la importancia de los recursos propios en los ingresos totales.

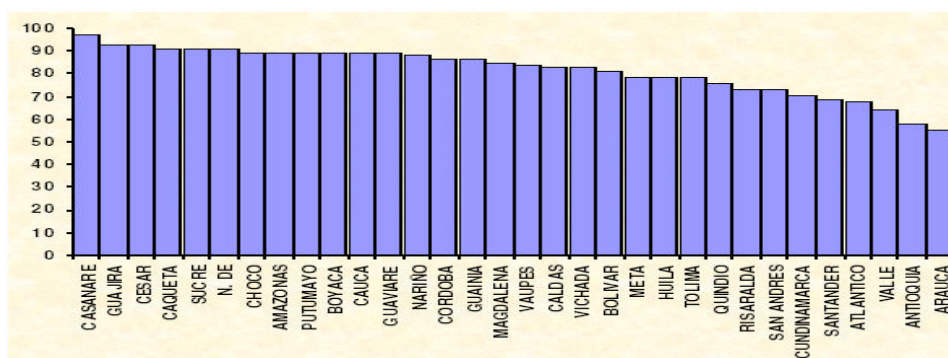


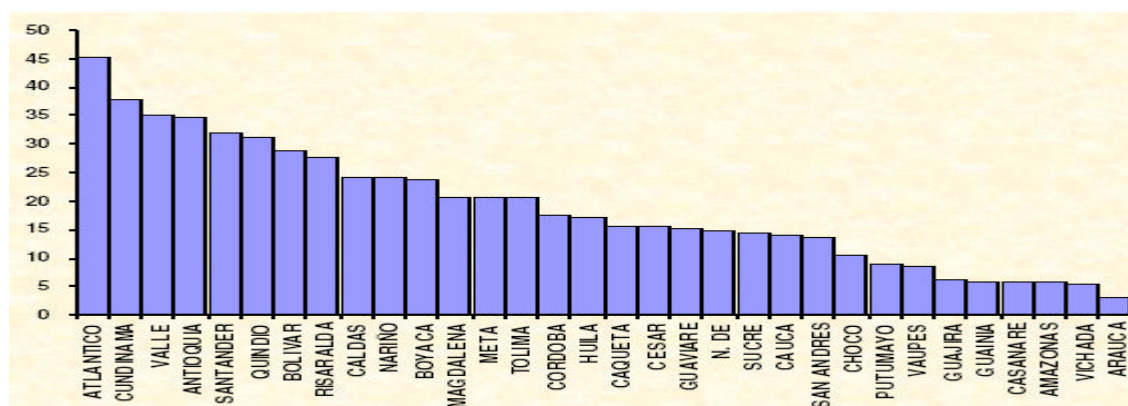
Grafico 7. Ejecución de gastos para Inversión en el año 2004

Fuente: Informe del DNP de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2004.

Cuadro 10. Situación Financiera de los Municipios en el año 2004

Cuenta	\$ mil es millones corrientes		% del PIB	
	2003	2004	2003	2004
INGRESOS TOTALES	15,458.5	17,012.8	6.93	6.92
1. INGRESOS CORRIENTES	6,424.0	7,509.2	2.88	3.05
1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS	4,495.9	5,198.5	2.01	2.11
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1,340.2	1,747.6	0.60	0.71
1.3. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	587.9	563.1	0.26	0.23
2. INGRESOS DE CAPITAL (PARA INVERSIÓN)	9,034.5	9,503.6	4.05	3.87
GASTOS TOTALES	15,760.5	16,642.0	7.05	6.77
3. GASTOS CORRIENTES	3,425.1	3,593.1	1.53	1.46
3.1. FUNCIONAMIENTO	3,135.0	3,186.5	1.40	1.30
3.2. INTERES DE DEUDA PÚBLICA	228.0	406.5	0.10	0.17
3.3. OTROS GASTOS CORRIENTES	62.1	-	0.03	-
4. GASTOS DE INVERSIÓN	12,335.4	13,048.9	5.53	5.31
4.1 FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	4,559.9	3,859.7	2.04	1.57
4.2 RESTO DE INVERSIONES	7,775.5	9,189.3	3.48	3.74
5. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-3)	2,998.9	3,916.1	1.34	1.59
6. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (5+2-4)	-302.1	370.8	-0.14	0.15
7. FINANCIAMIENTO (7.1 + 7.2)	302.1	-370.8	0.14	-0.15
7.1. CREDITO INTERNO Y EXTERNO (7.1.1 - 7.1.2.)	149.8	-494.8	0.07	-0.20
7.1.1. D EMBOLSOS (+)	495.4	496.9	0.22	0.20
7.1.2. AMORTIZACIONES (-)	345.6	991.7	0.15	0.40
7.2. VARIACION DE DEPOSITOS, RECURSOS DEL BALANCE Y OTROS	152.3	124.0	0.07	0.05

Fuente: Informe del DNP de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2004.

**Gráfico 8. Importancia de los recursos propios en los ingresos totales en el año 2004**

Fuente: Informe del DNP de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2004.

Cuadro 11. Situación Financiera de los departamentos en el año 2004

Cuenta	\$ miles millones corrientes		% del PIB	
	2003	2004	2003	2004
1 INGRESOS TOTALES	9,172.9	11,128.8	4.11	4.53
1.1 INGRESOS CORRIENTES	2,880.8	3,711.1	1.29	1.51
1.1.1 TRIBUTARIOS	2,467.4	2,758.6	1.11	1.12
1.1.2 NO TRIBUTARIOS	364.9	753.0	0.16	0.31
1.1.3 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	48.5	199.5	0.02	0.08
1.2 INGRESOS DE CAPITAL (PARA INVERSION)	6,292.1	7,417.7	2.82	3.02
2 GASTOS TOTALES	8,800.5	9,658.8	3.94	3.93
2.1 GASTOS CORRIENTES	2,229.6	2,180.1	1.00	0.89
2.1.1 FUNCIONAMIENTO	2,018.8	1,993.4	0.90	0.81
2.1.2 INTERESES DE DEUDA PUBLICA	210.8	186.6	0.09	0.08
2.2 GASTOS DE INVERSION	6,570.9	7,478.8	2.94	3.04
2.2.1 FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO	2,036.9	1,232.3	0.91	0.50
2.2.2 RESTO DE INVERSIONES	4,534.0	6,246.5	2.03	2.54
3 (DEFICIT)/AHORRO CORRIENTE (1.1-2.1)	651.2	1,531.1	0.29	0.62
4. (DEFICIT)/SUPERAVIT TOTAL (3+1.2-2.2)	372.4	1,469.9	0.17	0.60
5. FINANCIAMIENTO	-372.4	-1,469.9	-0.17	-0.60
5.1 CREDITO NETO	-226.0	-583.1	-0.10	-0.24
5.1.1 DESEMBOLSOS (+)	64.2	65.4	0.03	0.03
5.1.2 AMORTIZACIONES (-)	290.3	648.5	0.13	0.26
5.2 VARIACION DE DEPOSITOS, RECURSOS DEL BALANCE Y OTROS	-146.4	-886.8	-0.07	-0.36

Fuente: Informe del DNP de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2004.

Cuadro 12. Desempeño fiscal de los municipios capitales en el año 2004

MUNICIPIO	Indicador fiscal			MUNICIPIO	Indicador fiscal		
	2003	2004	Variación 2004-2003		2003	2004	Variación 2004-2003
Barranquilla	45.92	65.86	19.94	Puerto Carreño	53.03	55.98	2.94
Puerto Inirida	46.26	60.23	13.97	Pereira	65.61	67.63	2.01
Quibdó	44.39	57.52	13.13	Yopal	71.03	72.46	1.43
Leticia	53.11	60.44	7.33	Villavicencio	64.41	65.30	0.89
Popayan	56.79	63.16	6.38	San Jose del Guaviare	62.26	62.89	0.63
Monteria	62.47	68.53	6.06	Cartagena	60.25	60.74	0.49
Ibaque	53.10	58.85	5.75	Florencia	59.18	59.60	0.41
Bucaramanga	59.50	64.57	5.07	Manizales	56.23	56.52	0.29
Armenia	56.45	61.06	4.61	Cali	49.70	49.94	0.24
Tunja	60.40	64.63	4.22	Pasó	64.54	64.49	-0.04
Sincelejo	60.15	64.38	4.22	Mitu	61.72	60.98	-0.74
Vall del par	57.31	61.51	4.20	Bogotá	73.26	69.79	-3.47
Cucuta	59.05	62.95	3.90	Arauca	70.48	66.01	-4.47
Santa Marta	63.36	67.10	3.75	Riohacha	59.34	53.94	-5.40
Medellin	70.85	74.12	3.27	Mocoa	51.64	44.91	-6.73
				Neiva	62.31	N.D.	N.D.

Fuente: Informe del DNP de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2004.

Cuadro 13. Situación Financiera de los departamentos en el año 2004

Orden	Departamento	Indicador fiscal			Orden	Departamento	Indicador fiscal		
		2003	2004	Variación 2004-2003			2003	2004	Variación 2004-2003
1	Amazonas	31.38	59.19	27.81	17	Guajira	48.70	52.35	3.65
2	Caqueta	41.95	62.76	20.81	18	Casanare	68.63	72.13	3.50
3	Valle del Cauca	41.64	55.38	13.74	19	Caldas	61.77	64.81	3.04
4	Vaupés	51.46	62.64	11.18	20	Cauca	54.43	57.10	2.67
5	Guainía	51.83	60.97	9.14	21	Tolima	55.62	57.67	2.05
6	Nariño	58.78	67.73	8.95	22	Cesar	67.21	68.79	1.58
7	Guaviare	53.82	62.37	8.55	23	Atlántico	62.72	64.12	1.41
8	Vichada	41.91	49.82	7.90	24	Huila	56.49	57.55	1.06
9	Boyacá	61.28	68.61	7.33	25	Risaralda	60.58	60.76	0.18
10	Córdoba	57.48	64.77	7.30	26	Quindío	63.06	62.75	-0.31
11	Putumayo	48.97	55.63	6.66	27	Arauca	51.67	50.89	-0.78
12	Santander	48.87	53.62	4.75	28	Sucre	65.50	64.52	-0.98
13	Magdalena	56.48	61.03	4.55	29	Meta	63.52	61.09	-2.43
14	Bolívar	59.37	63.21	3.84	30	San Andrés	54.92	50.60	-4.32
15	Antioquia	59.40	63.13	3.73	31	N. De Santander	67.79	61.63	-6.16
16	Cundinamarca	59.60	63.30	3.70	32	Chocó	46.58	38.05	-8.54

Fuente: Informe del DNP de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2004.

A manera de conclusión se evidencia como los departamentos y municipios en general han superado paulatinamente la crisis financiera, al mostrar un consolidado de superávit en sus finanzas, aumentos en los ingresos tributarios y reducción en el pago de intereses o mejor capacidad de pago.

No obstante se refleja un cumplimiento y mejoría de acuerdo a las medidas de ajuste la sostenibilidad hacia el aumento de la inversión social debe girar a observar los límites que ha causado el propio modelo de descentralización, y proponer una reforma estructural que oriente sus esfuerzos al desarrollo de las capacidades productivas regionales, liberando a los gobiernos subnacionales a realizar una verdadera búsqueda de autonomía en la generación de ingresos propios.

El desarrollo económico local es independiente de las transferencias condicionadas y un modelo fiscal territorial como el actual reprime el desarrollo endógeno local y es insostenible fiscalmente e incentiva el rentismo, las fiducias y la ineficiencia del gasto.

4.1 Resultados Fiscales Departamentales 2005

El resultado de la Ley 617 es una reducción estructural de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. En el año 2005 el resultado fiscal consolidado de los departamentos incluye un superávit de \$849 mil millones que corresponde al 0.3% del PIB nacional. Los resultados del año 2005 reafirman la tendencia superavitaria presentada por las finanzas departamentales desde el año 2002, después de una década de situaciones deficitarias continuas (1990-2001).

El año 2005 estuvo acompañado por un escenario macroeconómico caracterizado por la reducción de la inflación, el aumento del crecimiento económico, alta liquidez y bajas tasas de interés. Este escenario permitió el aumento de ingresos tributarios como los de capital y una reducción en el pago de intereses de la deuda. El balance fiscal consolidado subnacional refleja un balance positivo en 2004 y 2005. Para el año 2005 se presenta un superávit de 0.8% del PIB equivalente a \$2.2 billones de pesos. Este superávit estuvo

acompañado por un aumento de la inversión social y de capital fijo, simultáneamente con un aumento de los ingresos, pero en todo caso es menor comparado con el resultado fiscal del año 2004.

Cuadro 14. Balance Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales Millones de pesos

	Dic 2004	% del PIB	Dic 2005	Dic 2005	% del PIB	Variación 2005 / 2004 %
INGRESOS	21.058.168	8,3%	25.263.689	25.263.689	8,9%	20%
INGRESOS CORRIENTES	17.527.955	6,9%	19.377.856	19.377.856	6,8%	11%
Ingresos tributarios	6.846.686	2,7%	7.817.147	7.817.147	2,8%	14%
Ingresos no tributarios	838.535	0,3%	1.458.238	1.458.238	0,5%	74%
Ingresos por transferencias	9.842.735	3,9%	10.102.471	10.102.471	3,6%	3%
GASTOS	18.659.132	7,3%	23.038.631	23.038.631	8,1%	23%
GASTOS CORRIENTES	14.111.655	5,5%	16.358.069	16.358.069	5,8%	16%
Funcionamiento	5.113.790	2,0%	5.921.154	5.921.154	2,1%	16%
Intereses y comisiones	594.174	0,2%	531.576	531.576	0,2%	-11%
Operativos de inversión social	8.403.691	3,3%	9.905.339	9.905.339	3,5%	18%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	3.416.300	1,3%	3.019.787	3.019.787	1,1%	-11,6%
INGRESOS DE CAPITAL	3.530.213	1,4%	5.885.833	5.885.833	2,1%	67%
GASTOS DE CAPITAL	4.547.478	1,8%	6.680.562	6.680.562	2,4%	47%
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-1.017.265	-0,4%	-794.729	-794.729	-0,3%	-22%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	2.399.035	0,9%	2.225.058	2.225.058	0,8%	-7%

Fuente: Secretarías Departamentales de Hacienda y CGN. Tomado de Desempeño fiscal de las gobernaciones 2005. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como resultado del mejor desempeño de la economía y un mejor desarrollo tributario, la gestión en tributos como predial e industria y comercio permitieron con la consecución de una tendencia creciente de los ingresos tributarios. Las transferencias crecieron en promedio 2% cumpliendo las normas del SGP. Por el lado de los gastos se destaca el aumento de la inversión (47%), cifra alcanzada por los logros en materia de saneamiento fiscal que ha permitido aumentar los recursos propios disponibles para financiar los planes de inversión.

El resultado fiscal del año 2005 permitió a las entidades territoriales continuar con la tendencia de reducción del saldo de su deuda que se presenta desde 1999. La distribución de deuda interna y externa es en el 2005 para los departamentos de \$1.7 billones (12%), para municipios es de \$4.2 billones (27%), y el 61% corresponde a las entidades descentralizadas.

La distribución del año 2005 muestra una dinámica en el cual el nivel central departamental ha perdido participación y se presenta un aumento de la participación de los municipios y entidades descentralizadas.

Cuadro 15. Deuda publica territorial Dic. 2005 en Millones de pesos

	Millones de pesos		% del PIB		Crec % 2004 /2005	% Total 2005
	2004	2005	2004	2005		
Interna	10.636.336	11.271.763	4,2%	4,0%	6%	74%
Gobernaciones	1.715.842	1.667.183	0,7%	0,6%	-3%	11%
Alcaldías Capitales	2.319.470	2.661.635	0,9%	0,9%	15%	17%
Alcaldías No Capitales	580.391	607.723	0,2%	0,2%	5%	4%
Ent. Descentralizadas	6.020.633	6.335.222	2,4%	2,2%	5%	41%
Externa	4.838.978	4.016.009	1,9%	1,4%	-17%	26%
Gobernaciones	122.188	110.419	0,0%	0,0%	-10%	1%
Alcaldías Capitales	893.886	885.443	0,4%	0,3%	-1%	6%
Alcaldías No Capitales	0	0	0,0%	0,0%	Ne	0%
Ent. Descentralizadas	3.822.904	3.020.147	1,5%	1,1%	-21%	20%
Total	15.475.314	15.287.772	6,1%	5,4%	-1%	100%

Fuente: Secretarías Departamentales de Hacienda y CGN. Tomado de Desempeño fiscal de las gobernaciones 2005. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este comportamiento está dado por el escenario macroeconómico caracterizado por reducción de la deuda externa en dólares y pesos, la baja demanda por crédito interno a pesar de las bajas tasas de interés, alta liquidez interna, el crecimiento del PIB, y la apreciación del peso frente al dólar. Los incentivos de la Ley 819 que exige como requisitos para contratar nueva deuda balances primarios positivos y calificación de riesgo crediticio a entidades territoriales con más de 100 mil habitantes.

El 2005 las gobernaciones presentó un superávit de \$849 millones equivalente al 0.3% del PIB. Este resultado confirma la tendencia presentada desde el año 2002, luego de presentar déficit constante en el periodo de 1991-2001.

Los ingresos totales de las gobernaciones aumentaron 11% en términos reales del 2004 al 2005. Este resultado fue principalmente jalonado por la tasa de crecimiento de los ingresos de capital (39%), sin embargo son los ingresos corrientes, impulsados especialmente por las transferencias nacionales, las cuales continúan siendo la mayor fuente de financiamiento departamental.

Se resalta el hecho de que las regalías aumentaron más rápido que los ingresos tributarios y las transferencias, por el alza en los precios del petróleo, el carbón y el oro, aun cuando su participación en los ingresos totales permanece estable. En cuanto a los recursos del balance estos ampliaron su participación principalmente al aumento del superávit en la mayoría de las gobernaciones por norma presupuestal.

Por el lado de los gastos su mayor crecimiento se originó en la formación de capital fijo seguido por los servicios en educación y salud, gastos de funcionamiento. Dentro de los gastos corrientes el mayor aumento estuvo dado por la prestación de servicios de salud y educación, al tiempo que se registró una gran disminución en el pago de interés de deuda pública. La estructura del gasto total departamental continúa a favor de la formación de capital y detrimento del gasto corriente y pago de interés tendencia que se registra desde la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000.

Así el resultado del déficit fiscal para el año 2005 arroja seis gobernaciones con déficit: Casanare, Chocó, Córdoba, Guaviare, Magdalena y Vaupés. Las de mayor superávit fueron: Tolima, César, Huila, Cundinamarca y Santander. Se destaca el hecho de que Cundinamarca, Antioquia, Casanare y Santander presentan superávit con altas tasas de crecimiento de inversión. Adicionalmente Boyacá, Guajira y San Andrés que terminaron el 2004 con déficit mostraron superávit en el 2005.

Los ingresos de recaudo propio se incrementaron. Pasaron de \$3.1 billones de pesos en el 2004 a \$3.6 billones de pesos en el 2005, equivalente a 1.3% del PIB en el 2005. Los ingresos de mayor crecimiento fueron los no tributarios, sin embargo los de mayor contribución siguen siendo los tributarios. Dentro de estos se destaca el crecimiento de las estampillas, otros impuestos, vehículos automotores, consumo de cerveza, y registro y anotación. Los que han reducido su contribución y crecimiento real son los de cigarrillo y tabaco.

Los departamentos que mayor contribución presentan al recaudo del año 2005 frente al 2004 fueron Cundinamarca y Antioquia. En tanto que en Tolima, Guajira y Guania se presentaron tasa de crecimiento negativas de los recaudos nominales. El 64% de los recaudos propios del 2005 se concentran en 5 de los 25 departamentos con mayor recaudo: Antioquia, Cundinamarca, Valle, Atlántico y Santander.

Cuadro 16. Déficit o superávit fiscal en las gobernaciones en Miles de Millones de pesos

Departamentos	Ingresos totales *		Variación %	Gastos totales **		Variación %	RESULTADO	RESULTADO	Variación
	2004	2005	2004/2005	2004	2005	2004/2005	FISCAL 2004	FISCAL 2005	Absoluta 2005 - 2004
Amazonas	72	90	24%	57	75	31%	15	15	0
Antioquia	1.438	1.520	6%	1.179	1.476	25%	259	45	-214
Arauca	303	394	30%	212	348	64%	91	47	-44
Atlántico	357	428	20%	313	400	28%	44	28	-16
Bolívar	347	449	29%	352	420	19%	-5	30	34
Boyacá	336	476	42%	302	465	54%	33	11	-23
Caldas	248	270	9%	230	281	22%	18	-11	-29
Caquetá	135	165	22%	130	150	15%	4	15	11
Casanare	644	809	26%	559	826	48%	86	-16	-102
Cauca	276	347	26%	220	309	40%	56	38	-18
Cesar	300	409	36%	257	323	26%	43	87	43
Choco	151	184	21%	145	192	32%	6	-9	-15
Córdoba	386	389	1%	376	406	8%	11	-18	-28
Cundinamarca	1.181	1.200	2%	936	1.127	20%	244	73	-172
Guainía	54	55	2%	35	42	20%	19	13	-6
Guajira	299	385	29%	241	335	39%	58	50	-8
Guaviare	85	94	11%	83	95	14%	1	-1	-3
Huila	410	525	28%	296	450	52%	114	75	-39
Magdalena	227	247	9%	216	259	20%	11	-12	-23
Meta	432	565	31%	344	515	49%	87	51	-37
Nariño	338	362	7%	329	345	5%	10	16	7
N. de Santander	319	273	-15%	311	245	-21%	8	27	20
Putumayo	141	185	31%	119	176	48%	22	9	-13
Quindío	107	128	20%	101	119	18%	6	9	3
Risaralda	219	237	8%	173	202	17%	47	35	-12
San Andrés	68	78	15%	73	72	-1%	-5	6	11
Santander	625	703	12%	521	649	24%	103	54	-49
Sucre	224	237	6%	207	236	14%	16	1	-15
Tolima	433	530	23%	348	426	22%	84	105	20
Valle del Cauca	874	873	0%	759	803	6%	115	71	-45
Vaupés	27	30	10%	26	33	28%	1	-3	-5
Vichada	61	79	29%	55	68	22%	5	11	6
Total	11.115	12.715	14%	9.506	11.866	25%	1.609	849	-759
%Pib	4,37%	4,48%	0,11%	3,74%	4,18%	0,44%	0,63%	0,33%	-0,30%

Fuente: Secretarías Departamentales de Hacienda, cálculos DAF. Tomado de Desempeño fiscal de las gobernaciones 2005. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 17. Ingresos departamentales de recaudo propio en Millones de pesos

	2004		2005		Crecimiento	% del	% del
		% PIB		% PIB	Real 2005 / 2004	Total 2004	Total 2005
TRIBUTARIOS	2.734.420	1,1%	3.083.199	1,1%	7,5%	87%	84%
Vehículos Automotores	235.259	0,1%	278.515	0,1%	13%	7%	8%
Registro y Anotación	280.438	0,1%	297.232	0,1%	1%	9%	8%
Licores	749.099	0,3%	811.377	0,3%	3%	24%	22%
Cerveza	761.690	0,3%	867.427	0,3%	9%	24%	24%
Cigarrillos y Tabaco	275.491	0,1%	287.379	0,1%	-1%	9%	8%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	228.510	0,1%	262.582	0,1%	10%	7%	7%
Estampillas	158.567	0,1%	217.071	0,1%	31%	5%	6%
Otros Impuestos	45.367	0,0%	61.616	0,0%	30%	1%	2%
NO TRIBUTARIOS	414.060	0,2%	577.019	0,2%	32,9%	13%	16%
Tasas, Multas, Arrendamientos	45.987	0,0%	68.264	0,0%	42%	1%	2%
Otros no tributarios (operación comercial)	368.073	0,1%	508.754	0,2%	32%	12%	14%
TOTAL INGRESOS DE RECAUDO PROPIO	3.148.480	1,2%	3.660.218	1,3%	10,9%	100%	100%

Fuente: Secretarías Departamentales de Hacienda, cálculos DAF. Tomado de Desempeño fiscal de las gobernaciones 2005. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los gastos de funcionamiento no se han incrementado como porcentaje del PIB, este hecho se debe al funcionamiento de la Ley 617 de 2000 que ha permitido racionalizar este tipo de gasto. Los de mayor crecimiento han sido los gastos generales seguidos en cuantía por los gastos de personal y transferencias. No obstante la mayor representatividad sigue siendo la de transferencias. Dentro de ellas las de más rápido crecimiento son las indemnizaciones de personal y transferencias no especificadas. Aun cuando se redujo el pago de mesadas pensionales estas presentan una mayor carga financiera que el pago de personal.

Cuadro 18. Gastos departamentales de Funcionamiento en Millones de pesos de 2004

	2004	% PIB	2005	% PIB	Crecimiento Real 2005 / 2004	% del Total 2004	% del Total 2005
Gastos de Funcionamiento	1.809.735	0,7%	2.025.476	0,7%	6,7%	100%	100%
Gastos de Personal	324.770	0,1%	351.988	0,1%	3,4%	18%	17%
Gastos Generales	215.703	0,1%	277.082	0,1%	22,5%	12%	14%
Transferencias	1.269.262	0,5%	1.396.406	0,5%	4,9%	70%	69%
Pensiones	622.951	0,2%	618.932	0,2%	-5,2%	34%	31%
Previsión Social	164.706	0,1%	194.811	0,1%	12,8%	9%	10%
Fonpet	278.612	0,1%	330.445	0,1%	13,1%	15%	16%
A Entidades Departamentales	164.576	0,1%	154.387	0,1%	-10,5%	9%	8%
A Entidades Municipales	4.065	0,0%	134	0,0%	-96,9%	0%	0%
Cuota de auditaje	47	0,0%	59	0,0%	19,6%	0%	0%
Indemnizaciones por retiros de personal	16.639	0,0%	55.393	0,0%	217,5%	1%	3%
Sentencias y Conciliaciones	14.419	0,0%	28.238	0,0%	86,8%	1%	1%
Otras Transferencias	3.245	0,0%	14.008	0,0%	311,6%	0%	1%

Fuente: Secretarías Departamentales de Hacienda, cálculos DAF. Tomado de Desempeño fiscal de las gobernaciones 2005. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El saldo total de la deuda interna de los departamentos continua bajando, al pasar de 0.7% del PIB en el 2004 a 0.6% del PIB en el 2005. Este nivel es el mas bajo desde 1990. Entre 2004 y 2005 el total de la deuda bajo \$60.427 millones de pesos. Los departamentos de mayor disminución de la deuda entre diciembre de 2004 y 2005 son: Guajira, César, Risaralda, Quindío, y Tolima. Por el contrario a quienes mas les aumento son: Boyacá, Sucre y Arauca.

Cuadro 19. Saldo de la Deuda Interna Departamental en Millones de pesos

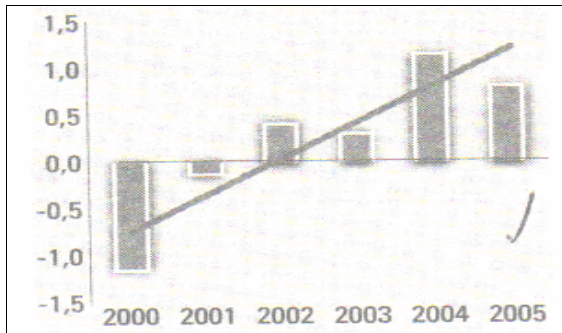
Departamento	Dic de 2004	Dic de 2005	Variación % 2004/2005	% del Total Dic 2005
Valle del Cauca	431.281	409.037	-5%	25%
Cundinamarca	271.493	290.304	7%	17%
Santander	211.312	191.623	-9%	11%
Atlántico	70.176	95.335	36%	6%
Antioquia	100.946	90.000	-11%	5%
Boyacá	8.353	65.167	680%	4%
Chocó	59.062	59.062	0%	4%
Magdalena	58.394	55.300	-5%	3%
Bolívar	84.245	53.571	-36%	3%
Cauca	50.911	44.205	-13%	3%
Nariño	48.334	43.875	-9%	3%
San Andrés y Providencia	43.475	38.265	-12%	2%
Córdoba	26.349	34.641	31%	2%
Meta	56.140	34.036	-39%	2%
Tolima	64.068	33.411	-48%	2%
Huila	28.035	30.782	10%	2%
Caldas	37.522	29.675	-21%	2%
Arauca	11.059	25.224	128%	2%
Sucre	5.617	14.741	162%	1%
Amazonas	6.056	5.836	-4%	0%
Putumayo	5.229	5.229	0%	0%
Risaralda	14.733	4.713	-68%	0%
Norte de Santander	6.487	4.261	-34%	0%
Quindío	7.385	3.269	-56%	0%
Guaviare	1.816	2.705	49%	0%
Caquetá	3.059	2.447	-20%	0%
Guainía	499	344	0%	0%
Vichada	125	125	0%	0%
La Guajira	2.904	0	-100%	0%
Cesar	776	0	-100%	0%
Vaupés	0	0	0%	0%
Casanare	0	0	0%	0%
Total	1.715.842	1.667.183	-3%	100%

Fuente: CGR y Dirección del Tesoro y Crédito Público, cálculos DAF. Tomado de Desempeño fiscal de las gobernaciones 2005. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los resultados del desempeño fiscal de las gobernaciones permiten clasificar los departamentos según su capacidad real de pago y sostenibilidad financiera. Se encuentra que:

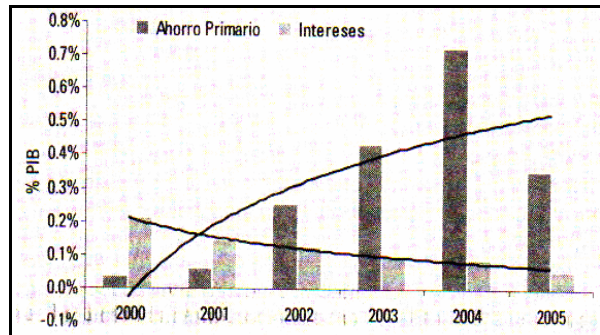
- Los departamentos de Norte de Santander y Risaralda presentan una situación fiscalmente sostenible. Estos presentan indicadores de ahorro corriente y superávit primario suficiente para generar gastos de capital sin generar dependencia creciente de endeudamiento y una capacidad de pago real.
- Los departamentos de Cesar, Meta, Huila, Arauca, Sucre, Cundinamarca, Antioquia, Caquetá, Quindío, Caldas, Casanare, Vaupés, Guaviare, y La Guajira presentan una situación fiscalmente sostenible en el corto plazo según su indicador de ahorro corriente, pero presentan riesgos de viabilidad financiera en el mediano plazo para cubrir los intereses de la deuda.
- Los departamentos de Santander, Vichada, Cauca, Boyacá, Amazonas, Atlántico, Nariño, Guainía, Tolima, San Andrés, Valle del Cauca, Magdalena, Bolívar, Córdoba y Putumayo presentan una situación no sostenible de sus finanzas por los compromisos del ahorro por vigencias pasadas, y adelantan esfuerzos para recuperar la solvencia fiscal en el mediano plazo.
- El departamento de Chocó presenta una situación insostenible de sus finanzas y no hay mejora en sus indicadores.

Como se puede observar los resultados fiscales globales son positivos, aunque con tendencia decreciente, pero con profundas desigualdades entre departamentos y municipios. En Colombia las regiones más ricas son las que pueden recaudar más impuestos y, por lo tanto, tienen una mayor disponibilidad de recursos, las regiones rezagadas siempre estarán en desventaja en este lado de ecuación. No obstante, lo anterior es importante señalar que no todas las localidades con esta capacidad potencial lograron buenos resultados debido a la baja gestión o al mal gobierno, e incluso algunos municipios con restricciones de tamaño lograron buenos indicadores como consecuencia de una eficiente administración pública.



Gráfica 9. Déficit o superávit fiscal de las gobernaciones (% del PIB)

Fuente: CGR y Dirección del Tesoro y Crédito Público, cálculos DAF. Tomado de Desempeño fiscal de las gobernaciones 2005. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Gráfica 10. Balance Primario y Pago de Intereses

Las finanzas públicas territoriales evidencian un balance positivo. El consolidado muestra un superávit equivalente a 0.8% del PIB en el año 2005. Aun cuando este resultado es menor al presentado en el 2004, continuó la tendencia a reducir la deuda y se redujo el pago de intereses. Los resultados del año 2005 se deben principalmente al dinamismo de la economía, las bajas tasas de interés, la alta liquidez y los buenos resultados de los precios del petróleo, carbón y oro.

4.2 Transferencias

La constitución política redefinió las funciones de los diferentes niveles de gobierno y aumentó las transferencias del gobierno central hacia los departamentos y municipios⁸. La Ley 60 de 1993 concretó funciones, distribuciones, participaciones y criterios de las transferencias. La estrategia de descentralización se resume en el gráfico No 1. El proceso inicial integro bajo los criterios de ingresos corrientes y el tamaño de la población de departamentos y municipios el porcentaje destinado a transferencias.

El crecimiento acelerado de los gastos en los diferentes niveles de gobierno subnacionales y la falta de coherencia entre las herramientas que permitan a los gobiernos territoriales generar ingresos propios, por la destinación específica, ha generado una dependencia creciente de las transferencias nacionales y una constante necesidad por financiar recursos. Los incentivos del modelo culminaron con un elevado proceso de endeudamiento. La descentralización fiscal combinó el incremento del gasto social, la reestructuración del sistema de transferencias con la ley 60 de 1993, un aumento superior de los gastos corrientes frente a los ingresos, y una crisis que se trató de aliviar con continuas reformas tributarias, mayores cupos de endeudamiento y la privatización de empresas estatales.

Posteriormente la ley 617 de 2000 obliga a los departamentos y municipios a establecer anualmente la categoría para establecer claridad sobre la competencia y asignación de los recursos transferidos. Las variables que aplican para los entes subnacionales son los ingresos anuales de libre destinación, la población y el porcentaje de los gastos de funcionamiento en los ingresos corrientes de libre destinación.

Cuadro 20. Crecimiento General de Participaciones

ANO	SGP
2002	Inflación + 2.0%
2003	Inflación + 2.0%
2004	Inflación + 2.0%
2005	Inflación + 2.0%
2006	Inflación + 2.5%
2007	Inflación + 2.5%
2008	Inflación + 2.5%
2009 EN EDELANTE	Crecimiento del promedio de la variación porcentual de los ICN.

Fuente: orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del sistema general de participaciones SGP

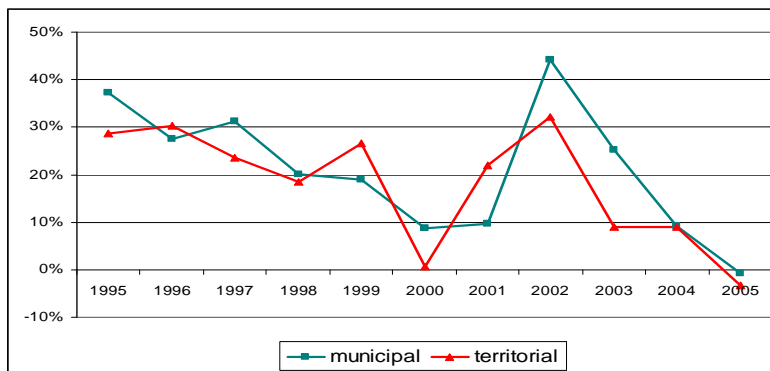
Para el periodo 1994 – 2005 en promedio anual las transferencias han crecido a una tasa de 21.03% y 17.91% hacia los municipios y departamentos respectivamente. La tasa de crecimiento de las transferencias muestra dos periodos. Del año 1995 al año 2000 se presenta una desaceleración. Entre el año 2000 y 2002 se acelera y vuelve a presentar un constante caída hasta el año 2005.

⁸Artículos 356 y 357 de la Constitución Política. “De un lado, el artículo 356 destinó específicamente los recursos del situado fiscal para salud y educación, pero no determinó el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que deben transferirse con este fin. Por su parte, el artículo 357 definió claramente los porcentajes de los ingresos corrientes que deben transferirse a los municipios, pero no estableció los programas específicos de gasto que deben financiarse con estos recursos.” (IREGUI, 2001)

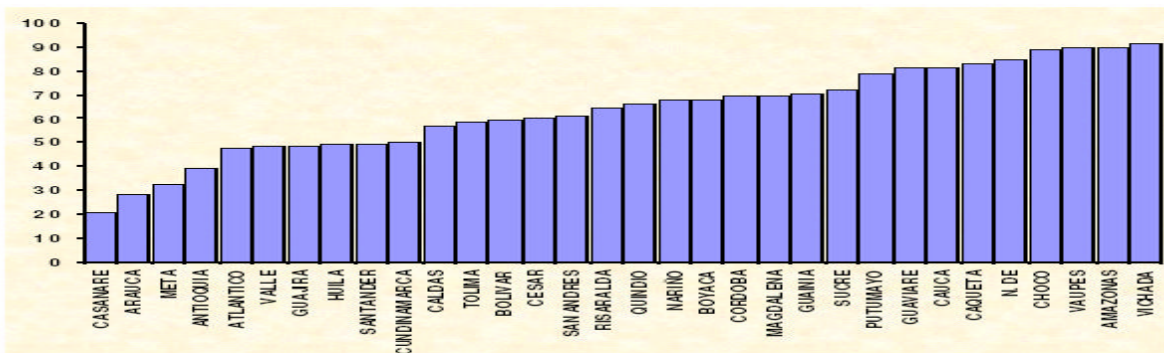
Cuadro 21. Tasas de crecimiento y Transferencias totales por municipios y departamentos (1994-2005)

	Municipal	territorial	Tasa de crecimiento municipal	Tasa de crecimiento territorial
1994	1.103.405.031	2.383.302.547		
1995	1.514.022.189	3.067.592.527	37,21%	28,71%
1996	1.931.256.875	3.999.116.203	27,56%	30,37%
1997	2.535.582.095	4.939.486.895	31,29%	23,51%
1998	3.044.006.172	5.852.090.270	20,05%	18,48%
1999	3.624.578.390	7.404.023.650	19,07%	26,52%
2000	3.942.125.306	7.453.468.592	8,76%	0,67%
2001	4.321.915.877	9.088.935.136	9,63%	21,94%
2002	6.228.930.389	12.019.833.000	44,12%	32,25%
2003	7.795.193.302	13.100.415.987	25,14%	8,99%
2004	8.514.793.366	14.268.947.505	9,23%	8,92%
2005	8.451.975.206	13.789.770.655	-0,74%	-3,36%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

**Gráfica 11. Tasas de crecimiento de las Transferencias totales por municipios y departamentos (1994-2005)**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

**Gráfico 12. Dependencia de los departamentos de las transferencias. Comparado con los ingresos totales en el año 2004.**

Fuente: Informe del DNP de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2004.

Las transferencias totales como proporción del PIB pasaron de ser el 2.4% del PIB en 1990 a 5.3% en el año 2006. Desde el año 2002 se evidencia un menor ritmo de crecimiento de estas debido a los problemas recesivos de la economía y estructurales por las necesidades de financiamiento de los gobiernos subnacionales.

La recuperación de las finanzas territoriales no podrá ser sostenible sino se garantiza un modelo que realmente conjugue un federalismo fiscal con una visión de la descentralización regional. Los deficientes resultados macroeconómicos del periodo no podrán sostener un modelo con inseguridades sobre la viabilidad financiera y continua presión sobre las transferencias si no se flexibiliza la autonomía local y reorganizan los criterios fiscales en función de la capacidad productiva de las regiones.

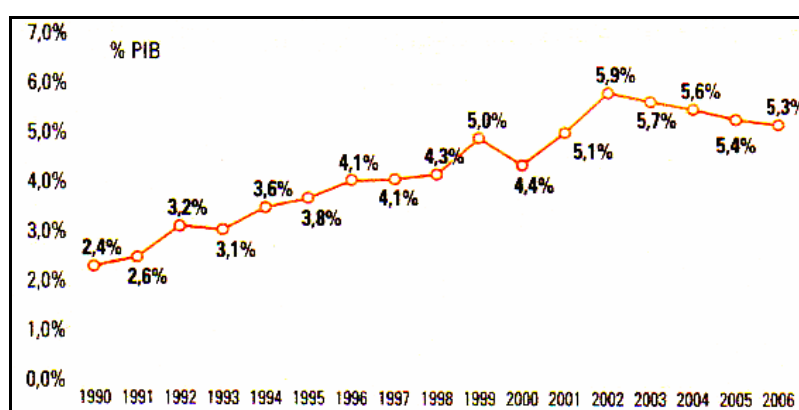


Gráfico 13. Transferencias Totales como porcentaje del PIB 1990-2006

Fuente: DDT-DNP DANE Tomado de El gran debate: Centralismo o descentralización.

En cuanto a las transferencias por sectores sociales Educación ha representado la mayor participación del PIB, seguido por salud y agua potable. Es notable un acelerado crecimiento en Educación y muchos más lento en salud y agua potable.

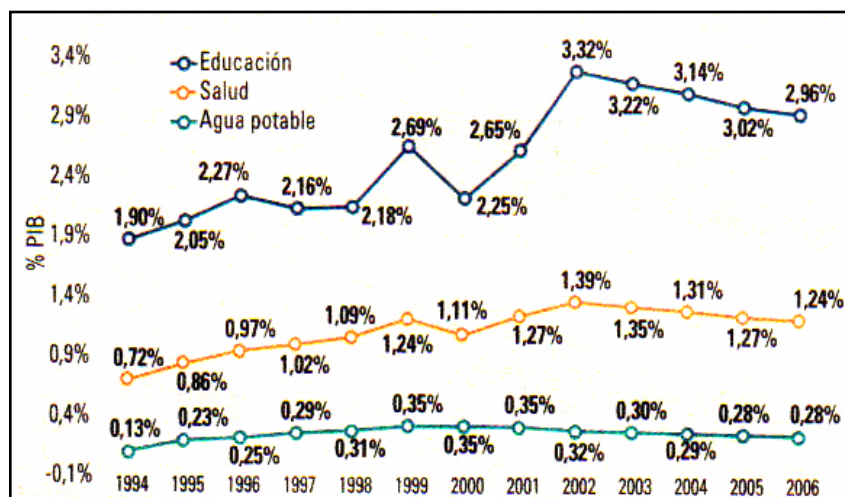


Gráfico 14. Transferencias por sectores sociales como porcentaje del PIB 1994-2006

Fuente: DDT-DNP DANE Tomado de El gran debate: Centralismo o descentralización.

Los impactos de las transferencias en salud y en educación han sido positivos en el aumento de la cobertura. Con transferencias superiores a \$3.5 billones en el año 2005 se tiene una cobertura de más 18 millones de personas inscritas al régimen subsidiado. En educación se ha avanzado a una cobertura en el año 2005 del 87% en educación básica y media con transferencias equivalentes a 3% del PIB.

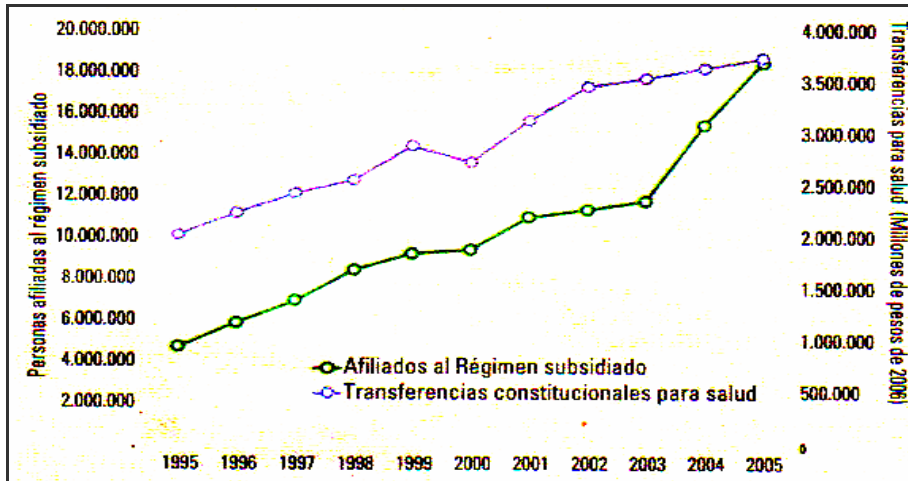


Gráfico 15. Transferencias para salud y número de personas afiliadas al régimen subsidiado 1995 -2005.

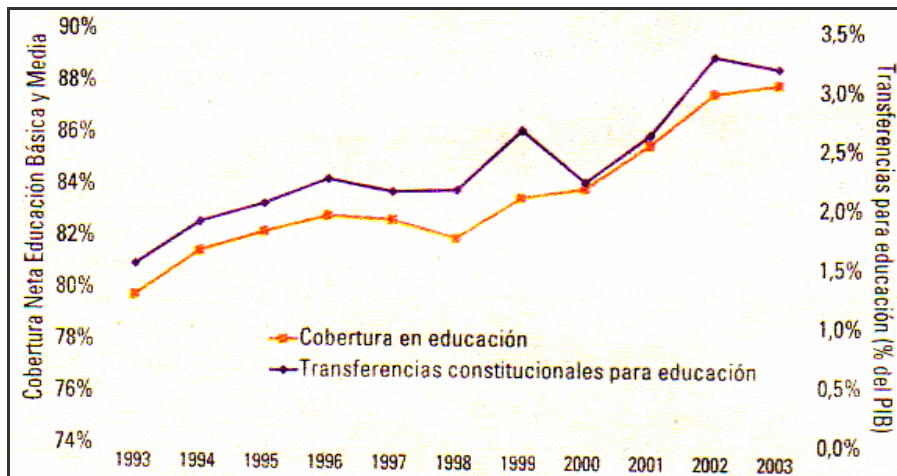


Gráfico 16. Transferencias para educación como porcentaje del PIB y cobertura neta de educación básica y media 1993 -2003.

Fuente: DDT-DNP DANE Tomado de El gran debate: Centralismo o descentralización.

La participación de las transferencias en el gasto total del Gobierno Central Nacional se mantiene alrededor del 20%, sin embargo estas han venido disminuyendo. El esfuerzo fiscal ha permitido aumentar los recursos propios y disminuir los problemas de deuda y pago de intereses. Los dineros provenientes de las transferencias se han reflejado en un aumento de las coberturas de los servicios sociales y ha atenuado la caída del gasto social en momentos de crisis. Esta virtud del modelo de transferencias condicionadas entra en tensión con la tendencia en los últimos años, por parte del gobierno central, a modificar la fórmula de

reparto buscando siempre recortar su monto e imponer nuevos condicionamientos para su uso, con el doble propósito de financiar el déficit fiscal y garantizar el gasto social para mantener gobernabilidad.

La reciente propuesta de reforma a las transferencias hasta el año 2016 es prueba de esta dinámica, con lo cual las señales hacia el futuro indican que será muy complicado volver a conectar las transferencias con los ingresos corrientes. Es claro, entonces, que las transferencias se han convertido en la variable de ajuste fiscal, con lo cual el proceso de descentralización se torna incierto, desde la perspectiva de la sostenibilidad fiscal y el desarrollo.

En consecuencia las grandes decisiones nacionales en materia financiera deben orientarse a discutir el agregado de las finanzas públicas territoriales consistente con el desarrollo endógeno local y regional, nuevas fuentes basadas en el esfuerzo fiscal propio, una reforma estructural a la tributación y a las competencias y no solamente la fórmula de las transferencias. Se trata por lo tanto de definir una profunda reforma del Estado y, en especial, de la relación entre el centro y los territorios. Examinando las profundas disparidades tanto económicas como en la asignación de los recursos de las transferencias, es necesario reformar la descentralización e introducir un componente explícito de compensación fiscal.

4.3 Población y Transferencias

Como lo consagra la ley 617 una variable fundamental para el sistema general de participaciones es la población efectivamente certificada por el DANE, para la determinación de la categoría correspondiente al sistema general de participaciones según sea municipio o departamento. La Ley 617 de 2000 establece que las secciones territoriales o departamentos pueden clasificarse en 5 categorías distribuidas como se muestra en adelante. Y los municipios y distritos pueden clasificarse en 7 categorías distribuidas según se muestra en el cuadro 23.

Cuadro 22. Categorización de la participación de las transferencias. Según ley 617 de 2000 para los departamentos

CATEGORIA	POBLACION	INGRESOS S.M.L.M.
1. ESPECIAL	> 2.000.000 hab.	Más de 600.000
2. PRIMERA	entre 700.001 y 2.000.000 hab.	= o > 170.001 y hasta 600.000
3. SEGUNDA	entre 390.001 y 700.000 hab.	= o > 122.001 y hasta 170.000
4. TERCERA	entre 100.001 y 390.000 hab.	= o > 60.001 y hasta 122.000
5. CUARTA	= o < a 100.000 hab.	No > 60.000

Fuente: Cartilla Ley 617.

Cuadro 23. Categorización de la participación de las transferencias según Ley 617 de 2000 para los municipios

CATEGORIA	POBLACION	INGRESOS S.M.L.M.
1. ESPECIAL	= o > 500.001 hab.	Más de 400.000
2. PRIMERA	entre 100.001 y 500.000 hab.	> 100.000 y hasta 400.000
3. SEGUNDA	entre 50.001 y 100.000 hab.	> 50.000 y hasta 100.000
4. TERCERA	entre 30.001 y 50.000 hab.	> 30.000 y hasta 50.000
5. CUARTA	entre 20.001 y 30.000 hab.	> 25.000 y hasta 30.000
6. QUINTA	entre 10.001 y 20.000 hab.	> 15.000 y hasta 25.000
7. SEXTA	= o < a 10.000 hab.	No > 15.000

Fuente: Cartilla Ley 617

Una de las principales preocupaciones de los gobiernos subnacionales son los resultados encontrados por el Departamento Administrativo nacional de Estadísticas (DANE) con respecto a la población por municipios y

departamentos, pues el Censo 2005 refleja un crecimiento de la población mucho menor al proyectado según el Censo de 1993. Situación que puede afectar de manera significativa a muchos de municipios para la categorización de los recursos que le corresponden.

La población reportada por el Censo 2005 es de 41.46 millones de personas, lo cual representa 10% menos de los 46.04 millones proyectados a partir del censo de 1993. “La caída de la población en 616 municipios podría implicar una reducción de los recursos que reciben por concepto de transferencias, en el punto de propósitos generales, que incluyen inversiones diferentes a educación, salud y saneamiento básico.” (EL TIEMPO, Noviembre 4 de 2006)

Cuadro 24. Diferencia en la población según Censo 2005 y proyectado Censo 1993

Departamentos	2005 Py censo 1993	Participación	Censo 2005	Participación %	Diferencia
Total	46.045	100	41.175	100	-4.870
Bogotá D.C.	7.185	15,60	6.741	16,37	-444
Antioquia	5.761	12,51	5.563	13,51	-198
Valle	4.532	9,84	4.029	9,79	-503
Cundinamarca	2.340	5,08	2.201	5,35	-139
Atlántico	2.370	5,15	2.108	5,12	-262
Santander	2.086	4,53	1.891	4,59	-195
Bolívar	2.231	4,85	1.831	4,45	-400
Nariño	1.775	3,85	1.491	3,62	-284
Córdoba	1.396	3,03	1.460	3,55	64
Tolima	1.316	2,86	1.301	3,16	-15
Norte Santander	1.494	3,24	1.198	2,91	-296
Boyacá	1.413	3,07	1.193	2,90	-220
Cauca	1.367	2,97	1.177	2,86	-190
Magdalena	1.406	3,05	1.135	2,76	-271
Huila	996	2,16	993	2,41	-3
Caldas	1.172	2,55	889	2,16	-283
Cesar	1.053	2,29	875	2,13	-178
Risaralda	1.025	2,23	854	2,07	-171
Sucre	870	1,89	759	1,84	-111
Meta	772	1,68	697	1,69	-75
La Guajira	526	1,14	654	1,59	128
Quindío	612	1,33	515	1,25	-97
Chocó	416	0,90	388	0,94	-28
Caquetá	465	1,01	332	0,81	-133
Casanare	325	0,71	275	0,67	-50
Putumayo	378	0,82	235	0,57	-143
Arauca	281	0,61	148	0,36	-133
San Andrés	83	0,18	59	0,14	-24
Gaviare	133	0,29	56	0,14	-77
Amazonas	80	0,17	46	0,11	-34
Vichada	96	0,21	44	0,11	-52
Vaupés	33	0,07	20	0,05	-13
Guainía	43	0,09	19	0,05	-24

Fuente: DANE.

Como se puede observar con los diferenciales de población que arroja el nuevo censo, la mayoría de los municipios y departamentos se verán afectados en el monto y distribución de los recursos provenientes de las transferencias con lo cual la disminución de sus ingresos será por partida doble, como resultado de la reforma a las transferencias y del nuevo censo poblacional. Como el criterio de población es determinante en muchas decisiones está todavía por precisar la magnitud del impacto sobre los municipios y departamentos, en especial los más rezagados del país.

5. Descentralización y Desarrollo económico y social

El proceso de descentralización⁹ en Colombia definió responsabilidades institucionales a los municipios y departamentos para garantizar su autonomía local. El desarrollo de éste ha sido complejo, gradual, progresivo y la toma de decisiones ha oscilado con las expectativas del entorno macroeconómico.

El proceso cumple dos décadas de desarrollo con un gran número de cambios que contemplan etapas de aceleración y desaceleración. El criterio de sostenibilidad y ejecución está basado en aspectos tanto desde la perspectiva de ingresos corrientes como de la perspectiva de gastos. El esfuerzo fiscal y tributario ha sido el principio rector de las decisiones de asignación y transferencia de recursos.

La literatura acerca de la descentralización destaca que los países que adoptan esta vía corren el riesgo de, perdida en la estabilidad fiscal y aumento de la disparidad regional. En Colombia se ha discutido lo primero pero no lo segundo.

La literatura en Colombia encuentra que hubo convergencia 1950-1989, que las migraciones no contribuyeron a la convergencia y que los departamentos que invierten en educación e infraestructura aumentan el producto a mayor velocidad (Cárdenas, 1995) En el periodo 1980-1990 existe evidencia para afirmar que se dio un proceso de convergencia regional, tendencia que en la década de los 90 cambio drásticamente.

En 1980 la región con mayor dinámica de crecimiento medio alto era Bogota, Atlántico y Meta, y en 1990 son los nuevos departamentos, caracterizados por una menor población y unos mayores ingresos. En general los departamentos que crecían a tasas “altas” o “bajas” en la década de los 80 lo siguieron haciendo en los 90 de la misma manera. En síntesis los departamentos presentan los mismos patrones de crecimiento de sus ingresos con un particular desmejoramiento en la década de los 90 de los departamentos más pobres. Adicionalmente las diversas manifestaciones de violencia y narcotráfico han desacelerado significativamente el crecimiento económico de las regiones en 1990.

Desde el año 1994 se acelera y enfatiza técnica y normativamente el proceso de descentralización fiscal, acorde a los planteamientos administrativos y políticos. Sin embargo la administración Pastrana (1998 – 2002) se encuentra obligada a desacelerar el proceso modificando el sistema de transferencias para hacer frente al creciente déficit fiscal y el decrecimiento histórico (-4.5%) en la producción real en el año 1999.

América Latina está viviendo lo que algunos autores llaman la segunda generación de reformas de descentralización, que supere la primera ola que estuvo centrada en un modelo municipalista basado en transferencias condicionadas. El nuevo movimiento reivindica la necesidad de profundizar la descentralización mediante un ordenamiento regional, y Colombia debe seguir esta dirección. Los resultados del crecimiento económico en América latina muestran la necesidad de avanzar en esta dirección. Colombia ha presentado un crecimiento menor con relación a la zona. (Restrepo,2004)

⁹ “...la descentralización es un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población.” (CARRION, 2006).

Como se puede apreciar al comparar los promedios del periodo de expansión económica 1990-1995 con el periodo de crisis 1996-2001 se aprecia un nivel similar del PIB per cápita departamental. De los 33 departamentos 13 presentan un decrecimiento entre el año 2002 y 2003.

Cuadro 25. Producto Interno Bruto Departamental por habitante real de 1994

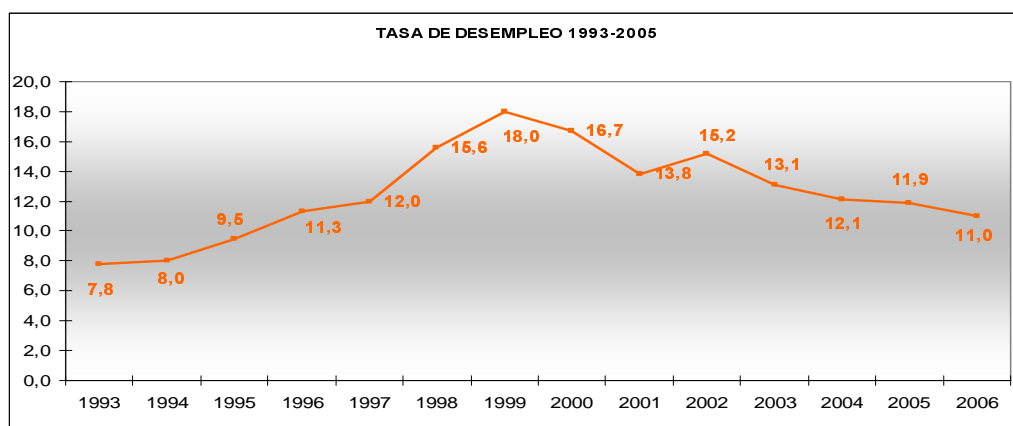
DEPARTAMENTOS	1990	1995	2.000	2001	2.002	2.003	Tasa de crecimiento promedio 1990-2003
Antioquia	2.037.975	2.151.405	2.097.829	2.055.258	2.126.535	2.197.726	0,63%
Atlántico	1.460.559	1.689.362	1.558.513	1.516.456	1.511.229	1.573.421	0,68%
Bogotá D. C.	2.630.855	2.959.898	2.500.515	2.481.453	2.533.771	2.558.539	-0,11%
Bolívar	1.285.180	1.369.291	1.339.600	1.343.181	1.420.485	1.461.143	1,09%
Boyacá	1.313.816	1.469.313	1.394.054	1.408.615	1.363.934	1.466.813	0,98%
Caldas	1.307.083	1.583.535	1.395.753	1.425.454	1.544.270	1.572.938	1,62%
Caquetá	1.114.538	1.248.907	1.263.319	1.138.791	1.021.508	1.067.967	0,36%
Cauca	796.386	862.026	950.236	954.781	984.958	1.048.724	2,23%
Cesar	1.099.646	1.296.595	1.293.330	1.381.782	1.351.393	1.551.894	2,83%
Córdoba	837.373	1.118.720	1.281.235	1.234.249	1.257.805	1.318.706	3,64%
Cundinamarca	1.730.981	1.827.591	1.766.090	1.925.113	1.863.682	1.891.689	0,78%
Chocó	686.148	746.723	728.116	706.902	705.222	686.643	0,13%
Huila	1.283.060	1.484.365	1.459.132	1.487.851	1.409.866	1.497.773	1,31%
La Guajira	1.591.431	1.617.278	1.891.473	1.909.316	1.628.648	1.927.003	1,90%
Magdalena	847.006	1.037.389	925.482	945.728	936.840	954.704	1,01%
Meta	1.680.277	2.094.539	2.098.503	2.025.241	2.016.829	2.020.409	1,51%
Nariño	687.454	796.922	775.168	825.037	863.820	880.235	1,98%
Norte Santander	1.023.205	1.061.138	1.029.655	1.076.973	1.054.016	1.019.891	0,02%
Quindío	1.235.385	1.561.013	1.310.802	1.305.323	1.323.887	1.246.031	0,43%
Risaralda	1.371.674	1.539.422	1.301.172	1.288.368	1.327.336	1.338.646	-0,10%
Santander	1.684.712	1.975.495	2.227.214	2.286.859	2.237.852	2.381.128	2,77%
Sucre	673.237	841.938	790.637	740.540	749.362	758.092	1,02%
Tolima	1.234.517	1.508.949	1.576.647	1.572.506	1.562.138	1.475.349	1,49%
Valle	1.931.360	2.263.029	2.082.500	2.107.559	2.067.563	2.065.199	0,56%
Nuevos Departamentos							
Amazonas	978.022	887.283	666.771	746.746	859.938	834.723	-0,26%
Arauca	4.685.435	3.783.439	2.471.044	1.874.541	1.888.294	1.848.340	-6,43%
Casanare	2.794.981	3.896.957	6.284.529	5.530.388	5.152.595	4.979.825	5,63%
Guanía	785.105	889.850	733.545	790.513	787.983	706.272	-0,42%
Gaviare	2.724.613	2.823.644	1.426.371	1.635.812	1.717.247	1.249.734	-2,59%
Putumayo	662.508	786.286	1.707.139	1.345.223	823.724	633.159	1,80%
San Andrés y Providencia	3.041.421	2.741.516	3.033.662	2.419.604	2.651.318	2.758.920	-0,26%
Vaupés	934.614	1.327.877	1.355.020	1.448.433	1.537.619	1.347.451	3,66%
Vichada	1.356.236	923.269	744.378	1.080.757	1.084.298	1.059.503	0,46%

Fuente: DANE.

Los 5 departamentos con mayor PIB per cápita son Antioquia, meta, Santander, valle y Bogota. Los yacimientos mineros representan un gran impacto en los nuevos departamentos y Bogota, resultado dependiente de la crisis de 1998 – 2000. Los departamentos con menor PIB percapita son Cauca, Córdoba, Choco, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y sucre. Choco muestra una recurrente caída bastante fuerte desde 1990 aproximadamente del 25%, en tanto que Norte de Santander, Nariño y Sucre están estancados.

En 1980 la región con mayor dinámica de crecimiento medio alto era bogota, Atlántico y Meta, y en 1990 son los nuevos departamentos, caracterizados por una baja en la población y unos mayores ingresos.

En general los departamentos que crecían a tasas “altas” o “bajas” en la década de los 80 lo siguieron haciendo en los 90, de la misma manera. En síntesis los departamentos presentan los mismos patrones de crecimiento de sus ingresos con un particular desmejoramiento en la década de los 90 de los más pobres. El proceso de descentralización arroja pobres resultados en términos de desarrollo económico y social, al examinar los datos de crecimiento, capacidad productiva, balanza comercial y calidad de vida en los territorios. El análisis de la combinación de factores necesarios para el desarrollo endógeno como son, capacidad empresarial y capital social, demuestra que muy pocas localidades tienen hoy la combinación adecuada para ser motores del desarrollo nacional. Los indicadores de pobreza, equidad y calidad de vida son muy bajos de acuerdo con los estándares internacionales y con las metas del milenio de las Naciones unidas y preocupa que una buena proporción de los jóvenes no tenga perspectiva de futuro ni por el lado educativo ni por el laboral. Viene incubándose una gran crisis generacional con profundas implicaciones en la estabilidad social y política del país.

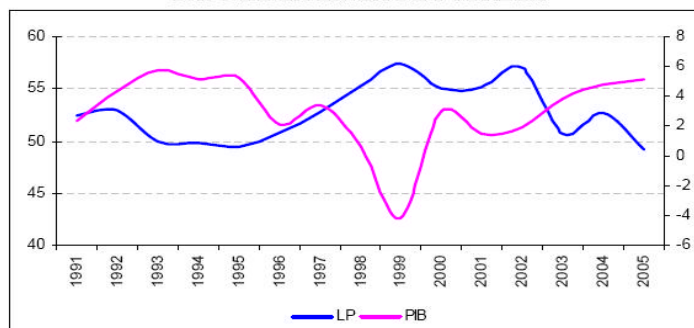


Grafica 17. Tasa de Desempleo

Fuente: DANE. Trece áreas metropolitanas. Tomado del OBSERVATORIO DE COYUNTURA MACROECONÓMICA

Es necesario dinamizar regionalmente el papel en la generación de trabajo. Las fuerzas para el desarrollo económico endógeno son débiles en términos de geografía económica, instituciones y capital social. La pregunta no es solo ahora por qué unos países prosperan y otros no, sino también por qué ocurre en unos espacios y no en otros. La competitividad depende cada vez más de empresas y territorios. Se evidencia la incapacidad de prestar eficientemente los servicios públicos, en especial los relacionados con el bienestar ciudadano, una clara desigualdad en la distribución de los recursos nacionales y el abandono estatal. Los resultados de crecimiento del PIB y línea de pobreza son difícilmente comparables a los resultados de auge del ciclo económico en épocas pasadas.

TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA



Grafica 18.

Fuente: CID. Bien-estar y Macroeconomía

El Índice de Desarrollo humano muestra un crecimiento hasta el año 1997. En el año 2001 decrece y se establece al mismo nivel de 1998. A nivel de los departamentos se observa que aun cuando se redujo la diferencia entre regiones esta se ha desacelerado notablemente.

Cuadro 26. Índice de Desarrollo Humano por departamentos 1990-2001

	1990	1991	1999	1999	1999	1996	1997	1998	1999	2	2001
Antioquia	0,702	0,716	0,718	0,724	0,746	0,774	0,77	0,765	0,753	0,758	0,772
Atlantico	0,745	0,759	0,764	0,769	0,776	0,795	0,788	0,782	0,769	0,773	0,779
Bogota	0,768	0,784	0,789	0,798	0,817	0,836	0,828	0,826	0,811	0,813	0,817
Bolívar	0,704	0,724	0,736	0,736	0,745	0,771	0,762	0,757	0,745	0,752	0,757
Boyacá	0,691	0,709	0,711	0,723	0,73	0,752	0,745	0,731	0,72	0,732	0,739
Caldas	0,698	0,72	0,722	0,729	0,741	0,755	0,75	0,752	0,739	0,745	0,751
Caquetá	0,654	0,673	0,676	0,68	0,694	0,716	0,714	0,73	0,716	0,73	0,733
Cauca	0,624	0,645	0,653	0,662	0,674	0,709	0,712	0,708	0,689	0,693	0,713
Cesar	0,664	0,683	0,685	0,689	0,709	0,744	0,736	0,732	0,718	0,724	0,722
Córdoba	0,669	0,689	0,687	0,686	0,707	0,742	0,736	0,736	0,725	0,738	0,741
Cundinamarca	0,723	0,738	0,741	0,746	0,759	0,788	0,779	0,768	0,761	0,765	0,771
Choco	0,611	0,625	0,632	0,63	0,649	0,68	0,672	0,673	0,667	0,669	0,68
Guajira	0,739	0,758	0,749	0,747	0,756	0,781	0,769	0,771	0,757	0,773	0,76
Huila	0,713	0,729	0,73	0,733	0,743	0,766	0,758	0,745	0,736	0,74	0,742
Magdalena	0,668	0,684	0,689	0,694	0,717	0,743	0,737	0,732	0,721	0,726	0,733
Meta	0,703	0,723	0,726	0,728	0,739	0,767	0,762	0,754	0,742	0,746	0,753
Nariño	0,644	0,664	0,668	0,675	0,688	0,714	0,709	0,707	0,697	0,695	0,707
Nuevos departamentos	nd	nd	nd	nd	0,672	0,768	0,75	0,741	0,736	0,749	0,755
Norte de Santander	0,686	0,698	0,7	0,715	0,704	0,733	0,726	0,723	0,714	0,72	0,725
Quindio	0,706	0,731	0,73	0,718	0,741	0,753	0,751	0,745	0,736	0,733	0,732
Risaralda	0,7	0,721	0,724	0,731	0,744	0,77	0,767	0,76	0,745	0,745	0,757
Santander	0,723	0,738	0,743	0,744	0,759	0,785	0,777	0,775	0,763	0,768	0,779
Sucre	0,662	0,673	0,681	0,686	0,701	0,728	0,723	0,723	0,712	0,725	0,725
Tolima	0,681	0,701	0,705	0,712	0,732	0,759	0,758	0,756	0,751	0,751	0,752
Valle del Cauca	0,708	0,726	0,734	0,747	0,767	0,796	0,791	0,787	0,773	0,781	0,786
País	0,711	0,728	0,732	0,739	0,754	0,775	0,776	0,771	0,759	0,764	0,771

Fuente: PNUD Desarrollo Humano Colombia 2000.

La cobertura en servicios públicos ha mejorado según tendencia de la incidencia en la pobreza según NBI al pasar del 37% en 1997 a 21% en el año 2003; La línea de pobreza se ha incrementado. En educación se

muestra una disminución de la tasa de analfabetismos, mayor disponibilidad de docentes y mayores niveles de escolaridad promedio. El ICV aumento de 74.70 en 1997 a 77.42 en el año 2003. En salud se ha realizado una expansión de la red pública de servicios, una reducción de las tasas de mortalidad infantil y una mejora en el promedio de habitantes por médico.¹⁰ /

El crecimiento del gasto social, gracias a estar atado a obligación presupuestales en los departamentos, ha logrado presentar resultados positivos. No obstante estos resultados siguen aun siendo muy pobres con relación a la participación del ingreso y el gasto publico de las entidades territoriales en el PIB. Los gastos subnacionales pasaron de representar el 4.85% en 1990 a 7.43% de los gastos en el PIB en el año 1999.

La orientación del gasto público en esta dirección impedirá aprovechar las potenciales ganancias de la internacionalización que dependen de invertir los recursos públicos en bienes públicos, y el incremento de la inversión privada nacional y externa (Crowding in) que generan ventajas competitivas

En Colombia la descentralización ha girado en torno a los aspectos fiscales y se han dejado de lado otras dimensiones del proceso como la descentralización espacial. Independientemente que haya esfuerzo fiscal la eficiencia tendría que sugerir a la luz de los avances en materia de desarrollo regional.

La descentralización espacial cambia la óptica del análisis, pues pone en evidencia la importancia de la inversión regional. Las transferencias tienen destinación específica al gasto social. Las regalías serían un instrumento que debería destinarse a programa de desarrollo económico regional, con nuevos impactos y disminución de la corrupción.

Desde la perspectiva macroeconómica el actual modelo de transferencias condicionadas, independientemente del blindaje de las Leyes de Responsabilidad Fiscal, conduce a reprimir las fuerzas del desarrollo local, a restringir las ganancias de la internacionalización y a debilitar la estabilidad macro nacional.

6. Gobernabilidad

En el campo político, la descentralización instauró un gran número de instrumentos para garantizar la transparencia elección popular de gobernadores, el tarjetón, la financiación de campañas y las consultas populares en los niveles territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 1991).

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

Los niveles de participación en las justas electorales ha sido creciente, pero de igual manera se presenta un mayor abstencionismo. En el año 1991 la población participó con el 38.63% en la elección de gobernadores con una abstención del 61.37%. Para el año 2003 la participación se incremento a 52.19% y la abstención paso al 47.81%. No obstante se presenta un mejor desarrollo de la participación ciudadana el promedio refleja un 47.18% de participación frente a un 52.82% de abstencionismo.¹¹ /

¹⁰ / Las cifras son de varias fuentes. PNUD, DNP, DANE.

¹¹ Fuentes varios autores. Registraduría Nacional del Estado Civil,

El proceso de descentralización se ve acompañado de un incremento de la corrupción. Las presiones de grupos de interés, la relación estrecha entre políticos y burócratas, el control y monitoreo a cargo del nivel central, entre otros, representan incentivos inherentes al modelo para profundizar el clientelismo y la corrupción.

Adicionalmente la democracia se ve restringida. En primera medida en los países en vías de desarrollo el problema radica directamente de la oferta y no en la demanda. Las enormes necesidades básicas por satisfacer, la escasez de recursos, y la burocratización no refleja el verdadero comportamiento del elector, y de manera confusa el dirigente político no tiene suficiente control de la burocracia.

El modelo de descentralización en Colombia se ha basado principalmente en la asignación de competencias a municipios y departamentos, financiado principalmente con una participación de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional Central, que son complementados con recursos propios. La distribución de las transferencias realiza especial énfasis en los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. El gasto público social en otro tipo de sectores tiene una baja financiación del gobierno central y compete a los gobiernos subnacionales financiar con recursos propios este gasto.

El balance de la descentralización en términos de gobernabilidad no ha logrado la cohesión nacional en términos de una mayor presencia y reconocimiento del Estado en todo el territorio. Y la participación ciudadana, no alcanza la categoría de sociedad civil ni de formación de opinión pública en la mayoría de municipios y departamentos.

En conclusión se plantea que el desarrollo económico y social depende de dos grandes fuerzas en el mundo actual la internacionalización y la descentralización; en Colombia se avanza con cierta debilidad en lo primero pero se retrocede en lo segundo; no hay una dinámica de profundización de la descentralización sino un retroceso.

7. Conclusiones

El proceso de descentralización en Colombia, requiere una evaluación de carácter amplio e integral que abarque los aspectos políticos, los objetivos de desarrollo económico y social, así como la cohesión nacional y la participación ciudadana. El modelo de descentralización colombiano se caracteriza por ser de carácter municipalista, lo cual lo hace bastante atomizado, con un profundo desequilibrio en el balance de competencias entre gobiernos subnacionales, ausencia de regiones económicas, falta de claridad con el nivel intermedio (departamentos) y alta dependencia de las transferencias condicionadas y no del esfuerzo fiscal propio.

Las fuerzas para el desarrollo económico endógeno son débiles en términos de geografía económica, instituciones y capital social. La pregunta no es solo ahora por qué unos países prosperan y otros no, sino también por qué ocurre en unos espacios y no en otros. La competitividad depende cada vez más de empresas y territorios. América Latina está viviendo lo que algunos autores llaman la segunda generación de reformas de descentralización, que supere la primera ola que estuvo centrada en un modelo municipalista basado en transferencias condicionadas. El nuevo movimiento reivindica la necesidad de profundizar la descentralización mediante un ordenamiento regional, con mayor autonomía en las grandes decisiones de política y unas finanzas públicas territoriales fundamentadas en recursos propios a partir de un modelo federalista fiscal.

Hay consenso de que existen dimensiones regionales más aptas para albergar programas de desarrollo económico y de equilibrio socio económico al interior de los países si se fortalece el desarrollo local y que se

requiere una acción deliberada por parte del Estado para tratar de superar los desequilibrios del proceso de desarrollo y de descentralización, y, en consecuencia, lograr la convergencia en el desempeño económico y social a largo plazo.

El desarrollo económico y social depende de dos grandes fuerzas en el mundo actual la internacionalización y la descentralización; en Colombia se avanza con cierta debilidad en lo primero pero se retrocede en lo segundo; no hay una dinámica de profundización de la descentralización sino un retroceso.

Globalmente hablando la descentralización que ha tenido lugar en Colombia ha sido muy grande en los últimos años, en 1987 se ejecutaba descentralizadamente el 18 por ciento de los ingresos corrientes y hoy más del 43 por ciento. Como el grueso del gasto descentralizado tiene como propósito la inversión social, este gasto con respecto al PIB ha aumentado considerablemente.

Sin embargo los logros en materia de descentralización y ordenamiento territorial no son suficientes y persisten problemas estructurales en temas como el desarrollo económico y social, ordenamiento territorial, competencias y financiación:

La calidad del gasto es baja, pues los resultados sociales están por debajo de los esperados, las coberturas aumentan y la calidad empeora y la proporción del gasto productivo con respecto al PIB es muy baja produciendo desempleo, pobreza, y ningún avance en desarrollo empresarial y capital social.

Entre más pequeño y pobre el municipio depende de las transferencias y solamente las grandes ciudades pueden, cuando tienen buenos gobiernos, basarse en el esfuerzo fiscal propio y avanzar. La mayoría de Municipios y Departamentos no cuentan capacidades de decisión para fortalecer sus finanzas y orientar eficientemente el gasto para lograr el desarrollo de sus fuerzas productivas.

Los tributos locales no sólo son inelásticos sino extremadamente dispersos y anticuados, hasta el momento a las entidades territoriales no se les ha concedido la llamada "soberanía tributaria" y por eso prosperó la falsa tesis de la "pereza fiscal"

Desde la perspectiva macroeconómica el actual modelo de transferencias condicionadas, independientemente del blindaje de las Leyes de Responsabilidad Fiscal, conduce a reprimir las fuerzas del desarrollo local, a restringir las ganancias de la internacionalización y a debilitar la estabilidad macro nacional.

Los dineros provenientes de las transferencias se han reflejado en un aumento de la cobertura de los servicios sociales y han atenuado la caída del gasto social en momentos de crisis, de tal forma que los ajustes a dichos recursos pueden afectar negativamente este resultado, que constituye uno de los beneficios del actual modelo.

Los resultados del nuevo Censo Poblacional van a perjudicar a la mayoría de los Municipios y departamentos que se verán afectados en la distribución de las transferencias por la disminución en el tamaño de la población y favorecerá a unos pocos en los cuales el resultado fue positivo.

El problema no es determinar el nivel óptimo de esfuerzo fiscal, o el mejor tipo de transferencia, sino la manera como la ubicación regional de las empresas estimula la consolidación de círculos virtuosos del crecimiento. Examinando las profundas disparidades tanto económicas como en la asignación de los recursos de las transferencias, es necesario reformar la descentralización e introducir un componente explícito de compensación fiscal y preguntarnos si queremos un país de tres mega ciudades o uno de desarrollo regional equilibrado.

La restricción fiscal y la creciente demanda de la población pobre y desempleada conducirá a un mayor gasto de la Nación en asistencial social y compensación a los empresarios con lo cual la composición del gasto público nacional será cada vez más improductivo y, en consecuencia, habrá una tendencia al déficit fiscal por la vía endógena, declive de la productividad y desplazamiento de la población hacia las economías de aglomeración.

La orientación del gasto público en esta dirección impedirá aprovechar las potenciales ganancias de la internacionalización que dependen de invertir los recursos públicos en bienes públicos que generan ventajas competitivas y el incremento de la inversión privada nacional y exter

La literatura acerca de la descentralización destaca que los países que adoptan esta vía corren el riesgo de perdida en la estabilidad fiscal y aumento de la disparidad regional. En Colombia se ha discutido lo primero pero no lo segundo.

Se evidencia como los departamentos y municipios en general han superado paulatinamente la crisis financiera, al mostrar un consolidado de superávit en sus finanzas, aumentos en los ingresos tributarios y reducción en el pago de intereses o mejor capacidad de pago, pero a la par se observa que la mayoría de los municipios del país ni siquiera ha iniciado lo que la teoría del desarrollo llama el despegue económico y los indicadores de bienestar social siguen siendo altamente preocupantes

El proceso de descentralización arroja pobres resultados en términos de desarrollo económico social, al examinar evolución de la capacidad productiva, exportadora y de calidad de vida en los territorios.

- El proceso productivo ha evolucionado por la vía de productos individuales y no por cadenas productivas territoriales, clusters y sistemas productivos regionales, lo que propicia el proteccionismo y no incentiva la innovación y las políticas publicas industriales.
- No existe armonización entre los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo y, adicionalmente, son de carácter municipal y no provincial o regional.
- Los indicadores de pobreza, equidad calidad de vida son muy bajos de acuerdo con los estándares internacionales y con las metas del milenio de las Naciones Unidas.

En Colombia la descentralización ha girado en torno a los aspectos fiscales y se han dejado de lado otras dimensiones del proceso como la descentralización espacial. Independientemente que haya esfuerzo fiscal la eficiencia tendría que sugerir a la luz de los avances en materia de desarrollo regional.

El análisis de la combinación de factores del desarrollo local que son masa crítica productiva y capital social (confianza) demuestra que muy pocos territorios tienen hoy la combinación adecuada para ser motores del desarrollo nacional.

En Colombia las regiones más ricas son los que pueden recaudar más impuestos y por lo tanto tienen una mayor disponibilidad para prestar servicios sociales e invertir. Las regiones rezagadas siempre estarán en desventajas. En el caso Colombiano la evidencia tiende a demostrar que la descentralización, y en particular la forma como se ha implantado, han contribuido a aumentar las disparidades regionales en las últimas décadas.

En general los departamentos que crecían a tasas “altas” o “bajas” en la década de los 80 lo siguieron haciendo en los 90, de la misma manera, en síntesis los departamentos parecen continuar con la misma tendencia y con los mismos patrones de crecimiento de sus ingresos, con un particular desmejoramiento en la década de los 90 de los más pobres. La descentralización espacial cambia la óptica del análisis, pues pone

en evidencia la importancia de la inversión regional. Las transferencias tienen destinación específica al gasto social. Las regalías serían un instrumento que debería destinarse a programas de desarrollo económico regional, con nuevos impactos y disminución de la corrupción.

El balance de la descentralización en términos de gobernabilidad no ha logrado la cohesión nacional en términos de una mayor presencia y reconocimiento del Estado en todo el territorio, y la participación ciudadana, no alcanza la categoría de sociedad civil ni de formación de opinión pública en la mayoría de municipios y departamentos.

Es muy poco lo que se ha avanzado en la constitución de redes de solidaridad entre organizaciones comunitarias, capacitación sobre buen gobierno y participación en la toma de decisiones fundamentales así como en las fases de planeación, ejecución y evaluación. En materia de rendición de cuentas el proceso se ha concentrado en algunas de las grandes ciudades y los procesos de contratación siguen siendo percibidos por la población como poco transparentes.

Aunque el gobierno presenta cifras contundentes sobre la recuperación de la seguridad en la mayor parte del territorio nacional, los fenómenos de corrupción y captura de los recursos por parte de fuerzas ilegales en los últimos años, producen la paradoja de aumento de la seguridad y disminución notable de la gobernabilidad.

El modelo de descentralización Colombiano abandonó la formulación de políticas de desarrollo regional. La nueva geografía económica centra su atención en las disparidades de la actividad productiva entre regiones, y enfatiza su respuesta a las necesidades y diversas oportunidades para el desarrollo local endógeno.

El carácter de localización de los procesos de acumulación, innovación y capital social son desconocidos por el modelo de descentralización fiscal. Las nuevas dinámicas de los negocios muestran escenarios de rendimientos crecientes a escala y competencia imperfecta que pone de relieve el desarrollo de la competitividad.

El proceso de descentralización en Colombia ha inspirado una aguda competencia por los recursos de la sociedad por parte del gobierno central y territorial. El camino a seguir debe reconsiderar el papel de las transferencias desde un nuevo modelo de descentralización donde nuevas preguntas surgen a la evolución del modelo. Después del camino recorrido está por discutirse ¿Qué tipo de ordenamiento territorial necesita el país? ¿Qué fórmula le plantean las finanzas territoriales al modelo de descentralización? ¿De qué manera la ubicación regional de las empresas estimulan el crecimiento endógeno de las regiones?

Este proceso debe estar acompañado de un verdadero esfuerzo por garantizar autonomía a los niveles de gobierno subnacionales. El federalismo fiscal recomienda que los bienes públicos que presten un beneficio local deban ser responsabilidad de ejecución por parte del gobierno local. Con ello se garantiza una eficiente asignación de recursos por la cercanía que se puede obtener al conocimiento de las demandas de los ciudadanos y productividad por el conocimiento de los problemas y agilidad de respuesta. De esta manera la descentralización como estrategia de desarrollo económico y social contribuye a la acción del estado en cualquier nivel de gobierno.

El balance del modelo de descentralización plantea una reforma, un diseño institucional con un nuevo principio rector. (González, 2004) ^{12/} Este modelo debe aprovechar la responsabilidad de los gobiernos locales por la ejecución del gasto público social, que obligue a los entes territoriales a adoptar los impuestos

¹² El federalismo fiscal sostiene que el Estado debe tomar decisiones para cumplir con la estabilidad macroeconómica, la redistribución y asignación de los recursos. Para ello debe distribuir de manera vertical estas funciones. La estabilidad macroeconómica corresponde al orden nacional, en tanto que la redistribución y asignación puede corresponder a los gobiernos subnacionales según la eficiencia y productividad para proveer bienes públicos a la población.

locales dispuestos por las leyes de orden nacional, aprobar una ley de ordenamiento territorial, incentivos legales e institucionales para el desarrollo de proyectos ciudad – región, la puesta e marcha de asociaciones municipales, impulsar una reforma tributaria estructural, realizar ajustes a los impuestos nacionales, fortalecer los impuestos territoriales, rediseñar el sistema de transferencias, entre otros.

Los resultados de la descentralización fiscal, se resumen en una limitada autonomía financiera local, derivada de bases tributarias locales poco dinámicas y un crecimiento elevado del gasto que no logró ser financiado con las crecientes transferencias y que condujo a situaciones de endeudamiento. Los ingresos tributarios han aumentado, aunque de manera diferente según el tamaño del municipio; las transferencias también han aumentado, aunque su importancia dentro de los ingresos totales ha sido mayor en los municipios pequeños (que son la mayoría); los gastos de funcionamiento e inversión también han crecido en términos reales, pero se presentan muy malos resultados en la gestión presupuestal de los municipios que se manifiesta en una muy baja ejecución de los ingresos y gastos, especialmente los de inversión

El modelo limita el desarrollo local endógeno, no existe autonomía en los pequeños municipios, genera incentivos al clientelismo y la corrupción, restringe la democracia entre otros. Aun cuando el gasto social ha presentado crecimiento como consecuencia del condicionamiento de las transferencias a otros ingresos, este tipo de mecanismo, no es efectivo para el desarrollo de la autonomía local.

Es necesario impulsar un régimen con procedimientos y castigos claros para los tributos territoriales que unifique los procedimientos de cobro y gestión de manera que se realice bajo un marco normativo único, claro y sencillo (nuevos tributos, flexibilidad en ingresos y gastos. Es necesario reformar las regalías y el acceso al crédito, la calidad del gasto y la gestión pública territorial, lo mismo que su articulación entre las fuentes de financiamiento (SGP, regalías, esfuerzo fiscal) y gasto.

La mayoría de municipios y departamentos no cuentan con capacidades de decisión para fortalecer sus finanzas y orientar eficientemente el gasto para lograr el desarrollo de sus fuerzas productivas, lo cual hace necesario introducir un componente explícito de compensación fiscal h las regiones más pobres financiado por el gobierno central y recursos de las regiones más ricas con el fin de cerrar la brecha de desarrollo e inducir el despegue económico de las zonas atrasadas.

Referencias

Barón Juan David, “Qué Sucedió con las Disparidades Económicas Regionales en Colombia entre 1980 y 2000” en Meisel Adolfo (editor), *Macroeconomía y Regiones en Colombia*, Banco de la República, 2004.

Blanco Luís Armando, “Las Alianzas Municipales En Colombia, el Desarrollo Local y la Perspectiva Regional” en Revista Opera, CIPE, Universidad Externado de Colombia, 2005.

CID. Observatorio De Coyuntura Socioeconómica “Desajuste Fiscal Territorial y Política Social en Colombia”

CID. Bien-estar y Macroeconomía.

Descentralización Y Derechos Humanos. Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH No. 1 – Agosto De 2004. Boletín Temático.

Dinero. No 265. Octubre 27 de 2006

El Tiempo. Noviembre 4 De 2006. 616 Municipios Tienen Menos Gente

Fondo Nacional De Pensiones De Las Entidades Territoriales – Fonpet – Ley 549 De 1999

González Jorge Iván (2004) Transferencias Y Equidad: Hacia La Descentralización Espacial. En Desarrollo De Las Regiones Y Autonomía Territorial. Compiladores Alejandro Becker, Sandra Castro Y Miguel Eduardo Cárdenas. Gtz – Fescol.

INEGI Ana; Ramos, Jorge; Saavedra, Luz: (2001) Análisis De La Descentralización Fiscal En Colombia. Borrador 175. Banco De La Republica.

Montenegro Santiago (2005) Informe Del DNP De Los Resultados Del Informe Del DNP De Los Resultados Del Desempeño Fiscal De Los Departamentos Y Desempeño Fiscal De Los Departamentos Y Municipios 2004: Avances De La Gestión Fiscal Municipios 2004: Avances De La Gestión Fiscal De Los Mandatarios Actuales, Frente A Como De Los Mandatarios Actuales, Frente A Como Recibieron Las Finanzas En 2003 Recibieron Las Finanzas En 2003

Moreno Ospina: Finanzas Públicas Y Ajuste Fiscal. Esap.

Observatorio de Coyuntura Macroeconómica. Universidad Externado de Colombia

Orientaciones Para La Programación Y Ejecución De Los Recursos Del Sistema General De Participaciones – SGP (2004) Dirección De Desarrollo Territorial Sostenible Departamento Nacional De Planeación

Restrepo Darío I. (2004) Transferencias Y Desarrollo: Un Portafolio Para El Progreso De Las Regiones. En Desarrollo De Las Regiones Y Autonomía Territorial. Compiladores Alejandro Becker, Sandra Castro Y Miguel Eduardo Cárdenas. Gtz – Fescol.

Restrepo Juan Camilo, "La Segunda Generación de las Reformas de Descentralización en América Latina", en Colombia Regional, Alternativas y Estrategias, Publicación de la Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer, 2004.

Restrepo Juan Camilo (2006): El Rescate De Las Finanzas Territoriales. Debate Político.

Rojas, Alexandra; Gutiérrez, Javier. Descentralización Fiscal Y Financiamiento De La Inversión En Santa Fe De Bogotá D. C. 1990 – 2001 Serie CEPAL No 3.