

Resumen Ejecutivo

DESCENTRALIZACIÓN Y FINANZAS TERRITORIALES

Antonio Hernández Gamarra
Luis Hernando Barreto Nieto

05

Los objetivos del trabajo “Descentralización y Finanzas Territoriales” son: (i) elaborar un examen crítico de la institucionalidad que, en lo esencial, gobierna la descentralización fiscal y administrativa en Colombia; (ii) exponer las principales dificultades que ella afronta; y, (iii) formular recomendaciones con miras a que las regiones gestionen de mejor manera su propio desarrollo.

Para el logro de estos propósitos el trabajo consta de tres capítulos, además de la introducción. En el primero se hace un breve recuento de las teorías que sustentan la descentralización. En el segundo, que constituye el diagnóstico, se resume el marco institucional que gobierna la descentralización en Colombia; se presenta la normatividad que la rige y las debilidades institucionales que la caracterizan; se ilustran las disparidades existentes entre los entes territoriales en cuanto a la cobertura y calidad de algunos

de los servicios sociales básicos que ellos suministran a sus habitantes; y, se analiza la importancia relativa de las fuentes de financiación del gasto territorial. En el tercer capítulo, después de enunciar las bases conceptuales que debería tener una reforma a la descentralización y a las finanzas territoriales en Colombia, se presentan los lineamientos de la propuesta de reforma.

Si bien el trabajo es un esfuerzo de síntesis, pues el tema ya ha sido objeto de exámenes parciales anteriores por varios expertos e instituciones, lo que lo diferencia de los demás es la condición de ser una propuesta de reforma que pone el énfasis en el desarrollo regional mediante la diversificación de las prioridades del gasto en los entes territoriales según sus necesidades. De manera concomitante, se propone flexibilizar las normas que restringen el uso de los recursos fiscales a determinadas destinaciones específicas.

Las teorías convencionales sobre la descentralización fiscal adoptaron las contribuciones de Samuelson (1954), de Musgrave (1959), y de Arrow (1970). A partir de ellas, se construyó el teorema de la descentralización, el cual puso énfasis en la imperfección de la forma unitaria de gobierno por la potencial insensibilidad de éste frente a la diversidad de preferencias por los bienes sociales que tienen los habitantes de las distintas regiones (Oates, 1977). Para corregir esta imperfección, el teorema propuso una forma de gobierno descentralizada en la cual los gobiernos centrales delegan en los territoriales la provisión de bienes sociales básicos. Delegación que supone la transferencia de recursos fiscales desde el nivel central hacia las regiones a fin de financiar dicho gasto.

Bajo esos principios es que buena parte de los países, entre ellos Colombia, han propiciado la profundización de esa política, porque además se postula que de esa manera se potencia la productividad del recurso humano, lo cual tendería a propiciar un crecimiento económico regional de manera relativamente equilibrada.

No obstante, lo que se observa en la práctica es la existencia de disparidades acentuadas entre las regiones. Dado que la teoría económica tradicional no da respuesta cabal a esa realidad, es necesario acudir a las teorías neo-institucionales para complementarla. Estas últimas predicen que los intereses políticos y las ambiciones tangibles de los buscadores de rentas pueden afectar el diseño y el contenido de la descentralización (Krueger, 1995), lo que lleva a postular que para que la descentralización se convierta en verdadero motor del crecimiento regional, es necesario remover los factores que limitan su eficacia.

De esta manera, es necesario extender el teorema de la descentralización a funciones locales más amplias que la mera provisión de bienes básicos para la subsistencia. La extensión del teorema también propone que un grado mayor de autonomía para asignar el gasto le permite a las regiones diseñar estrategias de crecimiento acordes con las realidades de sus territorios que son económica, geográfica, ecológica, social y culturalmente diferentes. Este enfoque es inverso al imperante porque formula y ejecuta las políticas de abajo hacia arriba, lo que posibilita buscar un genuino desarrollo local.

Aunque ha aumentado sustancialmente la transferencia de recursos a los entes territoriales, las políticas aún se definen en el gobierno central y persisten grandes diferencias en las regiones.

2.1 Contexto Institucional

Al comenzar la última década del siglo XX Colombia adoptó cambios institucionales trascendentales: por una parte, en 1991 se expidió una nueva Constitución Política y, por otra, la economía transitó de un modelo proteccionista hacia uno de mayor apertura económica.

Estos dos grandes hitos suscitaron cambios cuya evolución ha permanecido en una constante tensión por la carencia de armonización institucional y normativa entre ambos. El origen de esa tensión se explica porque la Constitución de 1991 proclamó, casi sin límites, un amplio espectro de derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, en tanto que las reformas económicas han buscado crear un Estado austero, cuya política presupuestal evite el excesivo endeudamiento, como condición necesaria de la estabilidad macroeconómica.

Paralelamente a estas tensiones conceptuales se han presentado relaciones de mutuo beneficio entre ciertos sectores políticos instituciona-

les y actores ilegales cuyo único fin es la captura del Estado. Dadas esas conductas entre actores legales e ilegales, y de algunos políticos con parte del empresariado, se teje una serie de relaciones informales que a la larga terminan influyendo y sesgando las decisiones de quienes ostentan el poder del Estado. Como lo advirtió Robert Klitgaard (1995) en esos casos se está en presencia de una corrupción “sistemática y generalizada”, lo que significa que esa conducta no es sólo un problema de individuos carentes de ética. Así definida, la corrupción es un fenómeno institucional, con una organización premeditada de actores públicos y privados, para la consecución ilegal y continua de beneficios particulares a costa de los recursos y bienes públicos.

Es por ello que en Colombia en los últimos tiempos nos hemos dedicado, de un lado, a lidiar con la tensión institucional así descrita y, del otro, a intentar poner freno a la corrupción, lo que nos ha hecho olvidar o aplazar la respuesta a unas preguntas fundamentales como nación: ¿cómo crecemos y cómo nos desarrollamos de manera equitativa y sostenible? y ¿qué papel le cabría a la política de descentralización en esa búsqueda?.

La corrupción es un fenómeno institucional, con una organización premeditada de agentes públicos y privados para la consecución ilegal de beneficios particulares.

2.2 La normatividad sobre el Sistema General de Participaciones (SGP)

Teniendo como telón de fondo ese contexto institucional, debe señalarse que desde mediados del siglo XX la normatividad colombiana previó que la nación cediera a los departamentos, municipios y al Distrito Especial de Bogotá parte del recaudo de sus tributos, con la condición de que esas entidades destinaran dichos recursos principalmente al financiamiento de la educación y la salud. Así quedó consignado en diversas leyes entre 1968 y finales de los años ochenta del siglo pasado y más adelante la Constitución de 1991 y sus normas reglamentarias fijaron nuevas reglas

sobre la cesión, reparto territorial y uso de los recursos fiscales cedidos por la nación a las regiones.

Esas normas establecieron las destinaciones específicas de los recursos para atender las competencias asignadas a las entidades territoriales. Allí se establecieron cuatro asignaciones sectoriales (educación, salud, agua potable y propósito general) y cuatro especiales (alimentación escolar, municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, resguardos indígenas y Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET). Las proporciones en que se distribuyen estos dos tipos de asignaciones son del 96% para las sectoriales y del 4% para las especiales.

Asignaciones del Sistema General de Participaciones (SGP)

Cuatro asignaciones Sectoriales

-  Educación
-  Salud
-  Agua potable
-  Propósito general

96%

Cuatro asignaciones Especiales

-  Alimentación escolar
-  Municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena
-  Resguardos indígenas
-  Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)

4%

2.3 Regulaciones sobre regalías

Las regalías tienen su origen constitucional más reciente en la expresión soberana de la Carta Política de 1991 que declaró el subsuelo y los recursos naturales como propiedad del Estado (Art. 332). Esta norma estableció amplia flexibilidad para fijar el canon de las regalías, determinar el reparto entre sus beneficiarios y señalar el uso que podría dárseles.

Contrariando el espíritu de la Constitución de 1991, las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, y

las demás que se expidieron hasta mediados del 2010, atomizaron el uso que se dio a las regalías, lo que de suyo generó múltiples debilidades institucionales. La persistencia y profundización de esta situación terminó por manifestarse en ineficiencias, irregularidades y todo tipo de tropelías en la asignación y el uso que se hizo de estos recursos, tanto de las que se destinaron a las regiones minero energéticas como de las que se canalizaron a través del Fondo Nacional de Regalías (FNR).

2.4 Debilidades institucionales del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR)

El contexto institucional y normativo, descrito en la sección anterior, permite inferir que el régimen de transferencias territoriales se ha definido de arriba hacia abajo; es decir, el gobierno nacional central ha liderado las reformas normativas desde su propio enfoque. De igual manera, para el nivel territorial se expidieron normas que han tenido como sano propósito garantizar la disciplina fiscal de las entidades territoriales.

Además, la autonomía regional para generar recursos fiscales es bastante limitada toda vez que la determinación de tributos territoriales es competencia exclusiva del Congreso de la República.

La conclusión a la que se llega luego de este análisis es que la descentralización fiscal

mediante la transferencia de recursos de la nación a las regiones, aparte de que ha posibilitado para bien una ampliación de la cobertura de los servicios de educación y salud, ha consistido en lo esencial en desconcentrar la ejecución del gasto público nacional. Esta lógica ha persistido a través del tiempo e incluso se ha ampliado a todas las normas que regulan las finanzas territoriales, tal como ocurrió con la creación y reglamentación del SGR en 2011.

Esto último se debió a que al inicio del primer mandato del presidente Juan Manuel Santos se propuso una reforma constitucional que, según la exposición de motivos del respectivo proyecto, tuvo como sus principales propósitos garantizar mayor equidad en su reparto territorial; distribuir los recursos hacia la población más pobre; generar ahorro en épocas de bonanza para invertirlo en épocas de escasez, de tal suerte que el gasto financiado con las regalías fuese contracíclico; y, finalmente, apoyar el desarrollo regional en todos los territorios sobre la base de proyectos comunes entre algunos de ellos.

Esa reforma constitucional quedó consignada en el Acto Legislativo 05 de 2011, que fue reglamentado por la Ley 1530 de 2012. Transcurridos cinco años de vigencia del SGR se puede concluir lo siguiente:



Se logró el objetivo de distribuir más equitativamente los recursos entre los territorios.



Se mejoró el reparto de las regalías en relación con la pobreza existente en los territorios.



Se fortalecieron las finanzas departamentales pues bajo el nuevo régimen han sido destinadas las regalías así:

