

DESCENTRALIZACIÓN Y FINANZAS TERRITORIALES

Antonio Hernández Gamarra
Luis Hernando Barreto Nieto

Comentarios
Roberto Junguito Bonnet

Marzo, 2018

Edición Debates Presidenciales 2018
Fondo Germán Botero de los Ríos

CUADERNOS
FEDESARROLLO

59

Cuadernos de Fedesarrollo
Número cincuenta y nueve

Cuadernos de Fedesarrollo

- 1 Tasa de cambio en Colombia
Mauricio Cárdenas
- 2 Los dólares del narcotráfico
Roberto Steiner
- 3 Perspectivas de la industria aseguradora: 1997-2010
Natalia Salazar - Sandra Zuluaga
- 4 Salud, educación y desempleo. Diagnóstico y recomendaciones
Proyecto Agenda Colombia I
Mauricio Reina - Denisse Yanovich
- 5 Infraestructura, orden público y relaciones internacionales.
Diagnóstico y recomendaciones - Proyecto Agenda Colombia II
Mauricio Reina - Denisse Yanovich
- 6 Tributación en Colombia
Roberto Steiner - Carolina Soto
- 7 Las aseguradoras y el régimen de inversión
María Angélica Arbeláez - Sandra Zuluaga
- 8 Petróleo y región: el caso del Casanare
Alejandro Gaviria - Adriana González - Juan Gonzalo Zapata
- 9 La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia
Ulpiano Ayala - Jaime Millán
- 10 Misión del ingreso público
Miembros del Consejo Directivo
- 11 Economías regionales en crisis: el caso del Valle del Cauca
Juan José Echavarría - Israel Fainboim - Luis Alberto Zuleta
- 12 El nuevo comercio minorista en Colombia
Mauricio Reina - Luis Alberto Zuleta
- 13 El leasing en Colombia: diagnóstico e impacto sobre la inversión y el crecimiento
María Angélica Arbeláez - Fabio Villegas - Natalia Salazar

- 14 Los servicios financieros y el TLC con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia
Roberto Junguito - Cristina Gamboa (Editores)
- 15 Reflexiones sobre el aporte social y económico del sector cooperativo colombiano
Miguel Arango - Mauricio Cárdenas - Beatríz Marulanda - Mariana Paredes
- 16 Evaluación del impacto del TLC entre Colombia y Estados Unidos en la economía del Valle del Cauca
Camila Casas - Nicolás León - Marcela Meléndez
- 17 La infraestructura de transporte en Colombia
Mauricio Cárdenas - Alejandro Gaviria - Marcela Meléndez
- 18 El marco institucional para la regulación, supervisión y el control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento
Carlos Caballero - Alejandro Jadresic - Manuel Ramírez Gómez
- 19 Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad
Mauricio Cárdenas - Valerie Mercer-Blackman
- 20 El sector de materiales de la construcción en Bogotá - Cundinamarca
Camila Aguilar - Nicolás León - Marcela Meléndez
- 21 Estudio sobre la propiedad intelectual en el sector farmacéutico colombiano
Emilio José Archila - Gabriel Carrasquilla - Marcela Meléndez - Juan Pablo Uribe
- 22 La política social de telecomunicaciones en Colombia
Andrés Gómez-Lobo - Marcela Meléndez
- 23 El modelo de intervención ReSA: en pos de la superación del hambre en las zonas rurales
Juan José Perfetti del C.
- 24 La reforma del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado: impacto sobre el recaudo
Mauricio Santa María - Sandra Viviana Rozo
- 25 La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal
Mauricio Cárdenas - Mauricio Reina
- 26 Evaluación económica de la inclusión de la vacuna antineumocócica en el Plan Ampliado de Inmunización
Mauricio Santa María - Fabián García - María José Uribe

- 27 Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia
Mauricio Olivera
- 28 Análisis de la competencia en la industria colombiana de cigarrillos
Marcela Meléndez - Tatiana Vásquez
- 29 Evaluación económica del *Plan Colombia*
Daniel Mejía
- 30 El mercado de la energía eléctrica en Colombia: características, evolución e impacto sobre otros sectores
Mauricio Santa María - Nils-Henrik Von Der Fehr - Jaime Millán - Juan Benavides Orlando Gracia - Erika Schutt
- 31 Impacto socioeconómico del sector azucarero colombiano en la economía nacional y regional
María Angélica Arbeláez - Alexander Estacio - Mauricio Olivera
- 32 La Ley de Fronteras y su efecto en el comercio de combustibles líquidos
Orlando Gracia - Manuel Maiguashca - Luis Ernesto Mejía - David Yanovich Sandra Cortés - Germán Galindo - Erika Schutt
- 33 Programa ReSA: fortalecimiento de las bases de la seguridad alimentaria en el sector rural
Juan José Perfetti - Juan Carlos Gallego - María Camila Perfetti
- 34 El impacto del transporte aéreo en la economía colombiana y las políticas públicas
Mauricio Olivera - Pilar Cabrera - Wendy Bermúdez - Adriana Hernández
- 35 El impacto del leasing financiero sobre la inversión y el empleo en las firmas colombianas
Natalia Salazar - Pilar Cabrera - Alejandro Becerra
- 36 Impacto del sector de servicios petroleros en la economía colombiana
Mauricio Olivera - Luis Alberto Zuleta - Tatiana L. Aguilar - Andrés F. Osorio
- 37 Caracterización del empleo en el sector palmicultor colombiano
Mauricio Olivera - Diego Escobar - Norberto Rojas - Julián Moreno Claudia Quintero - Anamaría Tibocho
- 38 La política comercial del sector agrícola en Colombia
Hernando José Gómez - Juan Camilo Restrepo - John Nash - Alberto Valdés Mauricio Reina - Sandra Zuluaga - Wendy Bermúdez - Sandra Oviedo - Juan José Perfetti

- 39 Hacia una política integral de medicamentos biotecnológicos en Colombia
Juan Gonzalo Zapata - Sergio Bernal - Jairo Castillo - Katherine Garzón
- 40 Elaboración de una Evaluación Integral de Sostenibilidad (EIS) para Colombia
Helena García Romero - Adriana Hernández Ortiz
- 41 Dinámica regional del sector de bienes y servicios petroleros en Colombia
*Felipe Castro - Lusi Alberto Zuleta - Juan Fernando Alandette
Sandra Milena Fonseca - Sebastián Martínez*
- 42 Contrabando de Cigarrillos y Tributación en Colombia
*Juan Gonzalo Zapata - Adriana Sabogal - Ana Cecilia Montes
Germán Rodríguez - Jairo Castillo*
- 43 El Estatuto de Profesionalización Docente: Una primera evaluación
Alejandro Ome
- 44 Análisis económico de la normativa de libre competencia en Colombia
David Bardey - Alejandro Becerra - Pilar Cabrera
- 45 Análisis de la situación energética de Bogotá Cundinamarca
*Astrid Martínez Ortiz - Eduardo Afanador - Juan Gonzalo Zapata - Jairo Núñez
Ricardo Ramírez - Tito Yepes - Juan Carlos Garzón*
- 46 Infraestructura de transporte en Colombia
Tito Yepes - Juan Mauricio Ramírez - Leonardo Villar - Juliana Aguilar
- 47 Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia: encad-
namientos sectoriales
Astrid Martínez Ortiz - Tatian Aguilar Londoño
- 48 Desarrollo de la agricultura colombiana
Roberto Junguito - Juan José Perfetti - Alejandro Becerra
- 49 Documento de política: Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la
educación básica y media en Colombia
Sandra García Jaramillo - Darío Maldonado Carrizosa - Catherine Rodríguez Orgales
- 50 Innovación y emprendimiento en Colombia - Balance, perspectivas y
recomendaciones de política: 2014-2018
Hernando José Gómez - Daniel Mitchell
- 51 Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en
Colombia
Raquel Bernal

- 52 Perspectivas fiscales 2014-2018
Parte I. Escenarios alternativos y necesidades de recursos para el cuatrenio
Leonardo Villar - David Forero
Parte II. Elementos para una nueva reforma tributaria
Roberto Steiner - Juan Camilo Medellín
- 53 La doble descentralización en el sector salud: evaluación y alternativas de política pública
Ramiro Guerrero - Sergio I. Prada - Dov Chernichovsky
- 54 Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia
Juan Mauricio Ramírez - Juan Guillermo Bedoya - Yadira Díaz
- 55 Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, Comunidades y Costo Fiscal
Roberto Junguito Bonnet - Juan José Perfetti del Corral - Martha Delgado Barrera
- 56 Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política
Vivian Newman Pont - María Paula Ángel Arango
- 57 Crecimiento Económico: ¿Es posible recuperar un ritmo superior al 4% anual?
Hernando José Gómez - Laura Juliana Higuera
- 58 Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia
Leonardo Villar - David Forero
- 59 Descentralización y finanzas territoriales
Antonio Hernández Gamarra - Luis Hernando Barreto Nieto

Descentralización y finanzas territoriales

Antonio Hernández Gamarra
Luis Hernando Barreto Nieto

Marzo, 2018

Los autores agradecen los comentarios de Roberto Junguito, Guillermo Perry, Leonardo Villar, Cecilia María Vélez, Hernando Zuleta, María Mercedes Cuellar, Hernando José Gómez, Armando Montenegro, Juan Mauricio Ramírez y Camila Aguilar, a quienes no compromete el contenido de este texto puesto que el mismo es de la única responsabilidad de sus autores.

Una publicación de Fedesarrollo
Cuadernos de Fedesarrollo, número cincuenta y nueve

Primera edición: Marzo 2018

© Fedesarrollo

ISBN: 978-958-56343-7-4

Edición, armada electrónica: Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda.

Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores S.A.

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO UNO Análisis Teórico	17
CAPÍTULO DOS Diagnóstico	23
Contexto institucional	23
La normatividad sobre el Sistema General de Participaciones (SGP)	25
Regulaciones sobre las regalías	28
Debilidades institucionales del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR)	30
Disparidades regionales en la cobertura de los servicios sociales básicos y en la calidad de la educación	36
Estructura de los ingresos y del gasto fiscal territorial	40
CAPÍTULO TRES Lineamientos de la propuesta de reforma a la descentralización y las finanzas territoriales	47
Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y prioridades del gasto	48
Crecimiento más dinámico de los Recursos Fiscales Territoriales	54
Reformas al Sistema General de Regalías	57
Hacer más equitativa entre las regiones, y a su interior, la distribución de los Recursos Transferidos	60
Recomposición del gasto o reducción de los beneficios tributarios	62
Mayor coordinación de las acciones de las autoridades en los territorios	65
Autonomía diferencial para asignar el gasto	66
Estructura de incentivos	72
Capacitación a las autoridades territoriales	73
Cumplimiento de las normas y buen uso de los recursos públicos	75
Referencias	79
COMENTARIOS de Roberto Junguito Bonnet	85

RESUMEN EJECUTIVO

1. Introducción

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 territorial¹. 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.

¹ El lector interesado podrá acceder a una versión más detallada de este diagnóstico en los anexos disponibles en la biblioteca virtual de Fedesarrollo.

2. Análisis teórico

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.

3. Diagnóstico

a. 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 institucionales 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?.

b. 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.

c. 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).

d. 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: 1) se logró el objetivo de distribuir más equitativamente los recursos entre los territorios; 2) se mejoró el reparto de las regalías en relación con la pobreza existente en los territorios; y, 3) se fortalecieron las finanzas departamentales pues bajo el nuevo régimen las gobernaciones han sido destinatarias del 70% de las regalías, correspondiéndoles a los municipios el 30% restante.

Sin embargo, los demás propósitos de la reforma no se han cumplido porque: i) el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), que se concibió como el mecanismo para hacer la política contra cíclica, fue diseñado para que los municipios y departamentos recibieran recursos del ahorro en la época de escasez pero los demás recursos del Sistema continuaron asignándose como un porcentaje fijo de una renta variable, lo cual les otorga un carácter procíclico; ii) los porcentajes que proliferaron en la reforma de la Constitución y en la Ley reglamentaria hicieron inflexible el gasto como quedó plenamente demostrado luego de la reducción de precios del petróleo y el carbón desde mediados del 2014; iii) ha continuado la atomización del gasto entre múltiples actores y proyectos de muy baja cuantía (PNUD, 2015); y, iv) la operación del Sistema es engorrosa y lenta, debido a la beatificación del "proyecto" como único mecanismo para asegurar la buena calidad del gasto y de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCADs) como los entes que verifican su correcta aprobación.

Yerros institucionales u operativos que quedaron plenamente demostrados en el informe que presentó la Contraloría General de la República al Congreso en julio de 2017 y también, parcialmente, en un documento

difundido por el DNP el 8 de noviembre de 2017. Errores que se ponen de manifiesto especialmente en cuanto a la transparencia de la contratación ya que de los cerca de 10 mil proyectos aprobados, en el 70% de los casos sólo se presentó un único proponente. Hecho que, junto a otros aún más graves de amplio conocimiento público, demuestran lo vulnerable que es el SGR frente a la corrupción.

Todo ello amerita que se examine nuevamente la institucionalidad de las regalías, tal como se propone en detalle en el cuerpo principal de este trabajo.

e. Disparidades regionales en la cobertura de los servicios sociales básicos y en la calidad de la educación

Pese a las mencionadas debilidades institucionales de la descentralización en Colombia, justo es reconocer que como resultado de ese proceso han mejorado los indicadores de cobertura de los servicios sociales básicos. No obstante, es necesario señalar igualmente que cuando esos resultados se examinan dándole consideración a diferentes categorías de departamentos y municipios se ponen de presente enormes disparidades entre las regiones y a su interior.

Bajo estos principios este trabajo cuantifica algunas de las disparidades (o brechas) regionales. Concretamente se midieron las disparidades existentes entre los municipios en relación con: i) la cobertura neta en educación; ii) los resultados en la prueba en matemáticas SABER 11 practicada por el ICFES; iii) la tasa de mortalidad infantil; y, iv) la cobertura en agua potable y saneamiento básico.

Al medir esas disparidades en términos relativos se encontró que al comparar los resultados del municipio mejor calificado en cada categoría con los de los 763 municipios más deprimidos del país² se constató que: en la cobertura en educación 697 de ellos, es decir el 91,3%, muestran

² Estos municipios corresponden al 75% del total de municipios estudiados y se definen como aquellos que simultáneamente registran una tasa de pobreza superior a la media nacional y un PIB per cápita inferior al de la nación.

disparidades superiores al 50%; y, en matemáticas 688 de ellos, es decir el 91,2%, también evidencian una disparidad superior al 50%. En cuanto a la tasa de mortalidad infantil y a la cobertura del servicio de agua potable y saneamiento básico las disparidades no son tan pronunciadas, aún cuando también son notables.

Así las cosas, se puede concluir que en los servicios sociales básicos existen bajas coberturas en la mayoría de municipios del país; que los avances son más cuantitativos que cualitativos; y, que los beneficios alcanzados son muy dispares regionalmente.

Para complementar el análisis de esas disparidades regionales se examinaron también los resultados alcanzados por los estudiantes colombianos en las pruebas de Ciencias grado 5, Matemáticas grado 9 y Lenguaje grado 3, practicadas por el ICFES en 2016. Examen que permitió concluir que la educación en Colombia discrimina en contra de quienes se educan en instituciones públicas y de la población que vive en las zonas rurales. Además, los resultados de estos análisis muestran que es escasa la correlación entre el monto del SGP por estudiante y los resultados alcanzados en el sistema educativo. Conclusión que llama a un replanteamiento de la organización y contenidos de la política educativa, como lo han sugerido ya varios expertos, con miras a que ella contribuya a una sociedad más equitativa y no a ahondar las desigualdades.

Aunque la reforma educativa es ajena a la temática de este trabajo, es imprescindible mencionar que sin ella difícilmente se fortalecerá la posibilidad de tener una sociedad colombiana más justa e incluyente y por ende más viable.

f. Estructura de los gastos e ingresos territoriales

Una vez se deducen de la totalidad de los ingresos de las entidades territoriales los correspondientes al superávit fiscal acumulado de vigencias anteriores, y se considera el gasto en educación financiado por el SGP en los municipios No Certificados como un gasto de estos municipios, y no de los departamentos, se concluye que a mayor pobreza mayor es

la dependencia de los entes territoriales de los recursos que a ellos se les transfieren a través del SGP, del SGR o de la cofinanciación del gobierno nacional central y descentralizado.

Por su parte, los cerca de 900 municipios No Certificados que tienen un nivel de pobreza inferior al promedio nacional dependen en alto grado de los recursos transferidos y también tienen un alto porcentaje de gasto destinado para su funcionamiento y no para inversión.

Cabe anotar que en general los gastos de funcionamiento son relativamente altos, en especial cuando dentro de ellos se incluyen gastos clasificados presupuestalmente como inversión, siendo en realidad gastos de personal y gastos generales para el mantenimiento de la administración pública. Por contraste, la inversión en agua potable y saneamiento básico es extremadamente baja por regla general; hecho especialmente notorio dadas las reducidas coberturas y la precaria calidad de estos servicios en la mayoría de los municipios del país.

4. Lineamientos de la propuesta de reforma a la descentralización y las finanzas territoriales

De acuerdo con la propuesta para que los recursos fiscales sean instrumento eficaz de una mayor descentralización y autonomía de los gobiernos territoriales, en el capítulo 3 del trabajo se detallan los lineamientos para el logro de una reforma a fondo de las finanzas territoriales y su gobernanza.

Los pilares de dicha propuesta buscan:

- Enunciar las bases que deberían tener los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y, con base en ello, señalar las prioridades del gasto regional.
- Propiciar un crecimiento más dinámico de los Recursos Fiscales Territoriales (RFT), ya que, a la luz de los resultados obtenidos en este trabajo,

ellos han sido insuficientes para ofrecer la infraestructura básica que se requiere para acelerar el desarrollo de las regiones. Crecimiento más dinámico para el cual se propone: i) incrementar los Recursos Propios de los territorios, en especial de los recursos tributarios de carácter local, mediante reformas que los hagan más dinámicos, menos dispersos, menos distorsionantes y de menor costo en su recaudo; ii) aumentar los recursos del SGP a través del incremento en los recursos corrientes de la nación, para lo cual es indispensable reestructurar el régimen tributario nacional en línea con lo propuesto por la Comisión de Expertos que en 2015 se ocupó de recomendar cambios estructurales en la tributación nacional, los cuales fueron acogidos sólo parcialmente por el Congreso de la República en la Ley 1819 de 2016; iii) reasignar el gasto de la nación para que, sin que se generen desequilibrios en las finanzas públicas, sea posible destinar recursos adicionales a los municipios más pobres del país; o iv) alternativamente eliminar los beneficios tributarios de que hoy gozan algunos sectores de la población.

- Hacer más equitativa la distribución de esos recursos entre las regiones y a su interior. Propósito que se lograría, además de la reasignación del gasto total de la nación, a través de una reforma al SGR que unificara el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y el Fondo de Compensación Regional (FCR) en una sola cuenta, cuyo monto constituirían los recursos repartibles a las entidades territoriales (productoras y no productoras de recursos naturales no renovables). Reparto que se haría per-pobre y se ponderaría por la pobreza relativa que cada municipio y departamento tenga dentro de la pobreza nacional. Ello sin perjuicio de que los municipios productores continúen recibiendo recursos de las asignaciones directas.
- Mejorar la coordinación de las autoridades a la hora de asignar y ejecutar el gasto público, para lo cual debería crearse unidad de caja con todas las fuentes de los Recursos Fiscales Territoriales. La manera de hacer operativa la unidad de caja aquí propuesta es estableciendo que ninguna

de las fuentes de los Recursos Fiscales Territoriales tenga un propósito específico de gasto, sino que todas ellas ingresen al fondo común y por lo tanto puedan ser considerada para cualquiera de los fines que hacen parte de las prioridades del gasto territorial.

- Establecer, como un proceso dinámico y continuo, el logro de una mayor autonomía para las regiones a la hora de asignar el gasto, y adoptar medidas para que esa autonomía sea diferencial según las capacidades administrativas y gerenciales de las autoridades de las entidades territoriales. Grado de autonomía de los municipios y los departamentos que operativamente se propone definir según el esfuerzo fiscal relativo, medido por el aporte de Recursos Propios que cada uno de ellos hace a la financiación de su gasto total.
- Formular un programa de capacitación para los funcionarios departamentales y municipales de más alto nivel, que incluya conocimientos generales sobre la organización del Estado y la administración pública y que contribuya a elevar las capacidades gerenciales en las áreas de planeación, ejecución del gasto público, cumplimiento de los requisitos legales, desempeño fiscal y capacidad administrativa.
- Hacer cumplir las normas que regulan estas materias y hacer más eficiente el control sobre el uso de los recursos públicos.

Lo propuesto en este trabajo llevaría entonces a una diferenciación de la descentralización de acuerdo al nivel de desarrollo relativo de las regiones, el nivel de pobreza y las capacidades gerenciales y administrativas de sus respectivas entidades territoriales. En atención a esta diferenciación se proponen unos topes mínimos para el gasto en bienes sociales básicos; la asignación del gasto por programas, y no por fracciones de las fuentes que lo financian; el empoderamiento de la ciudadanía para que haga seguimiento al uso y resultados de la asignación de los recursos fiscales territoriales; y,

la centralización del control fiscal en cabeza de la Contraloría General de la República.

Todo ello en procura del desarrollo regional, la probidad, la eficiencia, el buen uso de los recursos públicos y la reducción de las disparidades económicas y sociales en las regiones más pobres del país.

INTRODUCCIÓN

Los objetivos de este trabajo 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.

Debe entenderse que, en parte, éste es un esfuerzo de síntesis pues el tema ha sido objeto de análisis parciales recientes, entre otros, por Fedesarrollo (2016), el Centro de Estudios Regionales del Banco de la República (2014), la OECD (2014) y la Contraloría General de la República (2016). Análisis que complementan la larga tradición de la academia colombiana y de las autoridades nacionales sobre el tema de la descentralización y las finanzas territoriales al recordar que del mismo se ocuparon antes, entre otros, Musgrave (1969), Bird y Wiesner (1981), Wiesner (1992), Rosas (1997), Alesina *et al.* (2000), Alesina (2002), Maldonado (2002), Rodríguez (2002), Molina (2002), Lora (2002) y Sarmiento (2002). Además, Junguito y Rincón (2004), realizaron un estudio sobre la política fiscal en el siglo XX en Colombia, el cual contiene reflexiones afines a la temática de este estudio.

No obstante, lo que diferencia este trabajo es la condición de ser una propuesta de reforma que pone el énfasis en el desarrollo regional, buscando aumentar y diversificar las prioridades del gasto de los entes territoriales y en flexibilizar las normas que gobiernan el uso de los recursos fiscales.

Esta propuesta incluye el diseño de incentivos para que las entidades territoriales se interesen en llevar a cabo políticas y acciones que fortalezcan la descentralización; un programa de capacitación del talento humano de las regiones, acorde con las necesidades de las administraciones públicas territoriales; y, sugerencias para hacer cumplir plenamente las normas y procurar de manera permanente el buen uso de los recursos públicos.

El trabajo consta de tres capítulos además de esta introducción. El primero hace un recuento de las teorías convencionales que sustentan la descentralización y analiza algunas de las particularidades de nuestro entorno

que hacen necesario adicionar a esas teorías el enfoque institucional, para incorporar las diferencias que se constatan al examinar las capacidades de las distintas regiones para concebir, programar y gestionar sus Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

El segundo capítulo constituye el diagnóstico, el cual resume el marco institucional que surgió de la Constitución de 1991 y de las reformas económicas que se emprendieron en la última década del siglo XX; presenta la normatividad de la descentralización en lo referente al Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR); enfatiza las debilidades institucionales existentes en ambos sistemas; ilustra las disparidades existentes entre los entes territoriales en cuanto a la cobertura de los servicios sociales básicos³ y, especialmente, a la calidad de la educación que estos suministran a sus habitantes; y, por último, analiza la importancia relativa de las fuentes de financiación del gasto territorial, que incluyen los Recursos Propios (RP), los Recursos Transferidos (RTr), el Endeudamiento (D) y los Otros Recursos (OR)⁴.

Finalmente, en el tercer capítulo, después de enunciar las bases conceptuales que debería tener una reforma a la descentralización y a las finanzas territoriales:

- Se propone que los Recursos Fiscales Territoriales, además de financiar los bienes sociales básicos, tengan también como su propósito la financiación de los PDET.

³ Que incluyen principalmente la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico. Preferimos llamar a este conjunto bienes sociales básicos y no bienes públicos, porque, de una parte, ellos no responden a las características que la teoría económica atribuye a estos últimos y porque su provisión puede hacerse mediante la oferta del sector público o estar en manos del sector privado (Hernández, 2013).

⁴ En términos estrictos lo que se presenta en el capítulo segundo de este trabajo es una muy breve síntesis del diagnóstico. Sin embargo, el lector interesado podrá acceder a una versión detallada del diagnóstico en anexo a este trabajo, disponible en la biblioteca virtual de Fedesarrollo.

- Se analiza cuáles podrían ser las fuentes más dinámicas de financiamiento del gasto territorial y las reformas que habría que introducir para que ello fuera así.
- Se propone, en beneficio de los departamentos y municipios más pobres del país, una modificación radical del SGR.
- Se examina, en beneficio de los municipios más pobres del país, una recomposición progresiva del gasto en el nivel central o bien una reducción de los beneficios tributarios de los que hoy gozan, sin mayor justificación, ciertos contribuyentes.
- Se propone que exista mayor coordinación y racionalización del gasto entre los distintos niveles de gobierno, para lo cual resulta útil establecer unidad de caja con todos los recursos que financian el gasto territorial.
- Se argumenta que, bajo la modalidad de unidad de caja presupuestal, es posible establecer un régimen de autonomía diferencial con claros criterios para asignar los recursos y ejecutar el gasto, cuidando que ello no vaya en desmedro de la financiación de los bienes sociales básicos y de otros rubros que se consideren prioritarios.
- Se propone la creación de incentivos para incrementar el recaudo de los Recursos Propios de los territorios y para estimular la formulación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo regionales o subregionales.
- Se formulan las bases del contenido diferencial de un programa especial de capacitación para los alcaldes, los gobernadores y sus colaboradores inmediatos.
- Se sugieren medidas para hacer más eficaz el cumplimiento de las normas y procurar de manera permanente el buen uso de los recursos públicos.

CAPÍTULO UNO

Análisis teórico

Las teorías convencionales sobre la descentralización fiscal adoptaron la base conceptual proveniente de las contribuciones de Samuelson (1954), quien definió la naturaleza de los bienes públicos; de Musgrave (1959), quien propuso las funciones del gobierno en relación con la distribución de ingresos, la corrección de las fallas del mercado y la estabilización macroeconómica; y de Arrow (1970), quien conceptualizó los papeles de los sectores público y privado.

Otra contribución teórica fue la de Tiebout (1956), la cual buscó superar algunas de las dificultades presentes en las teorías de Musgrave y Samuelson. No obstante, la teoría del profesor Tiebout fue ampliamente controvertida y criticada por Bewley (1981), dado el carácter restrictivo de muchos de sus supuestos.

A partir de estas bases conceptuales, se construyó el teorema de la descentralización que puso énfasis en la imperfección de la forma unitaria de gobierno, por la potencial insensibilidad de ella a la diversidad de preferencias por los bienes sociales que tienen los habitantes de las distintas regiones. 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, lo cual se acompaña de la transferencia de recursos fiscales con qué financiarlos (Oates, 1977).

Lo que en el fondo buscó esta teoría fue dar respuesta a la pregunta sobre cuál es la forma óptima de organización del sector público, y el grado apropiado de descentralización para una sociedad concreta. Resolver este problema implica asignar las funciones públicas de acuerdo con el nivel apropiado de toma de decisiones. Según Musgrave (1959), las funciones estatales de distribución equitativa de la renta y la estabilización de precios con alto nivel de empleo deben recaer bajo la órbita del gobierno central, mientras que la asignación eficiente de los recursos debe ser compartida con los gobiernos territoriales.

Bajo los postulados de la teoría convencional un número importante de países, entre ellos Colombia, han propiciado la profundización de la descentralización política, administrativa y fiscal, porque de esa manera se potencializaría la productividad del recurso humano, y ello favorece el crecimiento económico regional.

Un país, región o entidad territorial que, a pesar de funcionar con un sistema público descentralizado de competencias y recursos, no logre, por las razones que sea, potencializar la productividad del su recurso humano, atrofia su crecimiento económico porque inhibe el fortalecimiento de las capacidades productivas de sus habitantes, *ceteris paribus* las demás condiciones del crecimiento.

La pregunta que sigue es: ¿por qué existen en un mismo país diferentes grados de cobertura y calidad de los bienes sociales básicos, de suerte que no todos ellos son pertinentes, oportunos e idóneos? Dado que la teoría económica tradicional no se ocupa de dar respuesta a esta pregunta, es necesario acudir a las teorías neo-institucionales que predicán que los intereses políticos y las ambiciones tangibles de los buscadores de renta, pueden afectar el diseño y el contenido de la descentralización (Krueger, 1995).

Según este marco teórico, lo que determina gran parte de la eficacia de las políticas públicas son las condiciones bajo las cuales ellas se diseñan y se ejecutan. Dichas condiciones deben incluir al menos tres requisitos: 1) la competencia bajo una estructura institucional que la ampare; 2) la realización de evaluaciones independientes sobre el desempeño de las instituciones públicas; y, 3) la existencia de un marco legal que proteja los derechos de propiedad y reduzca los costos de transacción (North, 1993).

Acorde con el análisis neo-institucional, en el mundo real, la competencia se plantea no como la regla sino como la excepción, puesto que la racionalidad de todo agente político y económico es reducirla o eliminarla, según le indica su interés propio. Por ello el Estado debe proteger la competencia, como una visión positiva de sus funciones.

Así el neo-institucionalismo explica por qué el mecanismo de competencia de las teorías convencionales no funciona del todo bien en la realidad de muchos

países en desarrollo para alcanzar la eficiencia propuesta por el teorema de la descentralización. Por ende, se trunca el supuesto implícito que considera que, a mayor descentralización, mayor crecimiento y desarrollo económico.

Es así como la política de descentralización, basada en la transferencia condicionada de recursos para suministrar bienes sociales básicos a nivel local, se ha reducido a una política del nivel central que termina por no propiciar de manera equilibrada el crecimiento económico local y se vuelve ajena al interés de las regiones. Pero lo que a las regiones finalmente les importa, es no ser discriminadas en el diseño e implementación de la política económica, fiscal y administrativa del gobierno central, sino más bien que el componente descentralizador de esas políticas irrigue de manera equitativa, progreso y bienestar sostenible a través del tiempo.

Adicionalmente, tres hechos históricos para Colombia sirven de marco para delimitar el alcance de la discusión sobre la relación entre descentralización fiscal y crecimiento económico: el primero tiene que ver con el crecimiento real promedio anual entre 1951 y 1985 del 4,8%, período eminentemente centralista. El segundo abarca el período de la profundización de la descentralización fiscal, después de la constitución de 1991, en el cual el PIB creció a una tasa promedio anual del 4,1% sin incluir el año de la crisis económica (1999); y, el tercero, cubre el período 2004 a 2013 en el que la actividad económica logró de nuevo niveles del 4,8%, debido principalmente al boom de la inversión petrolera y minera.

El crecimiento del PIB potencial de Colombia no supera los niveles históricos atrás descritos y, si bien la econometría muestra alguna relación positiva con la descentralización, ello no quiere decir que esta haya sido una variable que jalone el crecimiento. Una razón poderosa sustenta esta afirmación: la descentralización en Colombia no promueve el crecimiento económico local porque ella no ha sido diseñada para este fin.

No obstante, si se removieran los factores que limitan la eficacia de la política de descentralización, tales como las restricciones a la competencia y a las evaluaciones externas independientes; y si también se modificaran las condiciones que limitan la acumulación de infraestructura básica y se

les impidiera a los buscadores de renta que su interés particular prevalezca sobre el interés colectivo, sería posible transformar la descentralización en un motor de crecimiento regional.

Haciendo extensivo el teorema de la descentralización a funciones locales más amplias, que la mera provisión de bienes básicos para la subsistencia, ciertamente se potenciaría el crecimiento económico, ya que los gobiernos regionales o locales estarían en una mejor posición que el gobierno central, no sólo para proveer los bienes sociales básicos, sino también para conocer los factores que potencian el crecimiento regional. Es decir, sus necesidades territoriales en infraestructura básica, innovación e investigación (Hasanli, 2017).

La extensión del teorema también asume que un grado mayor de autonomía para asignar el gasto permitiría a las autoridades regionales diseñar una estrategia de crecimiento adaptada a la realidad de sus territorios. Autonomía regional e instituciones sólidas van de la mano para que un proceso de descentralización produzca efectos multiplicadores sobre el crecimiento económico. Instituciones sólidas sin autonomía regional es equivalente a tener un sólo protagonista: el gobierno central; o autonomía regional sin instituciones sólidas y capaces propicia el mejor escenario para los buscadores de renta.

Esto último es incluso perjudicial para el crecimiento económico, especialmente en el caso del indebido aprovechamiento de la autonomía territorial por parte de élites regionales que capturan los gobiernos locales. El grado de captura depende de los niveles de desigualdad social y económica dentro de las comunidades, las tradiciones de participación política y de sensibilización de los votantes, la equidad y regularidad de las elecciones, la transparencia en los procesos locales de toma de decisiones y las cuentas gubernamentales (Bardhan, 2002).

A nivel local en situaciones de alta desigualdad, como las que existen en Colombia, la colusión puede darse más fácil entre pequeños grupos que involucren la proximidad de funcionarios, políticos, contratistas y grupos de interés. A menudo en estos entornos la rendición de cuentas y los controles oficiales y ciudadanos si no son nulos, son muy débiles.

De hecho, la extensión del teorema de la descentralización de Oates para alcanzar objetivos más ambiciosos de desarrollo local, implica modificar el paradigma convencional, pues si bien las políticas de generación de empleo (o de estabilización macroeconómica) deben ser propias del nivel central, como se dijo atrás, el nivel regional se debería apropiarse del inexplorado potencial microeconómico que complemente armónicamente la política macroeconómica.

Así las cosas, no solamente la estabilidad macro genera las condiciones para la generación de empleo, sino que es necesario la armonización de las condiciones microeconómicas (productividad, tecnología, economías de escala, etc.) con la capacidad y solidez institucional para formular y ejecutar proyectos de desarrollo local a mediano y largo plazo.

El enfoque es claro, e inverso al imperante: buscar un genuino desarrollo local implica formular y ejecutar de abajo hacia arriba. Fortalecer los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial debe considerar la utilización de los recursos disponibles en cada región para generarle valor agregado para el consumo interno y externo, lo cual implica especialización regional en la economía, mayores fuentes de empleo, aumento de los ingresos personales, más recaudo de impuestos y, por supuesto, crecimiento y diversificación de la infraestructura básica y el bienestar local. Así las cosas, se concluye que la planificación del desarrollo local va mucho más allá de localizar geográficamente el Plan Nacional de Desarrollo.

CAPÍTULO DOS

Diagnóstico

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. Por extraño que pudiese parecer, estos dos grandes hitos suscitaron cambios cuya evolución ha permanecido en una constante tensión por la carencia de armonización institucional y normativa entre ambos.

Ello ha sido así porque, por un lado, la Constitución de 1991 proclamó, casi sin límites de financiación, un amplio espectro de derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales; mientras que, por otro lado, las reformas económicas de los noventa buscaron crear un Estado austero cuya política presupuestal evite el excesivo endeudamiento, como condición necesaria de la estabilidad macroeconómica.

Fueron dos grupos de agentes distintos y con diferentes agendas los que realizaron las reformas. Por una parte, los constituyentes crearon un marco jurídico y social propenso al logro de una mayor equidad e igualdad de oportunidades para toda la población. Por otra, la tecnocracia ha buscado resultados económicos eficientes, a partir de la apertura comercial y financiera, la desregulación de precios, las privatizaciones y las reformas laboral, cambiaria y financiera, entre otras.

El país nunca ha debatido, de manera explícita, los pros y contras de poner a convivir esas dos tendencias aparentemente antagónicas, a pesar de las lecciones que sobre el funcionamiento del estado de bienestar nos dan los países avanzados; ni mucho menos ha intentado armonizarlas y hacerlas coherentes incorporando políticas claves de coordinación. Ante este panorama, era de esperarse lo que de hecho ha sucedido: una tensión y un desgaste institucional a lo largo de los últimos 25 años, entre

quienes defienden la Constitución de 1991 sin limitación alguna, y quienes buscan ajustarla para asegurar, de manera más clara, la estabilidad macroeconómica.

Paralelamente con esas tensiones se han presentado relaciones de mutuo beneficio entre ciertos sectores políticos institucionales y actores ilegales cuyo fin único es la captura del Estado. En ese escenario, se desdibuja la razón de ser del Estado ya que deja de ser prioritario solucionar los problemas de la población, aun los más apremiantes.

En esa desinstitucionalización del Estado algunos sectores del empresariado también han jugado un papel. Las relaciones que entre esos grupos empresariales y los actores políticos se establecen muestran que los primeros financian las campañas políticas de los segundos, para que más tarde los gobiernos que así se hacen elegir retribuyan los favores recibidos en términos de privilegios y beneficios del Estado. Los demás miembros de la sociedad civil, si bien no participan directamente en esas conductas antiéticas e ilegales las toleran con su indiferencia.

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 cual significa que esa conducta no es sólo un problema de individuos carentes de ética. Así definida, la corrupción es un fenómeno con una organización premeditada de actores públicos y privados para la consecución ilegal y continúa de beneficios particulares a costa de los recursos y bienes públicos.

Es por ello que en Colombia, en los últimos tiempos, de un lado, nos hemos dedicado a lidiar con la tensión institucional y, del otro, a intentar atajar la desbordada corrupción, lo que nos ha hecho olvidar o aplazar la respuesta a una pregunta fundamental como nación: ¿cómo crecemos y cómo nos desarrollamos de manera equitativa y sostenible?

Hoy por hoy, el Estado colombiano está tan fragmentado que el país carece de una estrategia formal de desarrollo a largo plazo, concebida de

manera coherente y sólida; y por el contrario, la política pública se ha vuelto de carácter reactivo, contingente y cortoplacista.

En medio de esta crisis institucional y de valores, la esperanza renace con la firma del acuerdo de paz con la FARC, lo cual genera una oportunidad para modernizar las instituciones, entre ellas la descentralización, que debería ser pieza esencial en la búsqueda de un mayor crecimiento económico y de una sociedad colombiana más justa y equitativa.

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 cedería a los departamentos, municipios y al Distrito Especial de Bogotá parte del recaudo de sus tributos, con la condición de que esas entidades destinaran esos recursos principalmente a la educación y la salud. Así quedó consignado en las leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 43 de 1975 y 12 de 1986.

Para mayor precisión se debe señalar que buena parte de las reformas a la descentralización fiscal durante la década de los 80 del siglo pasado tuvieron como base las propuestas de la misión Bird-Wiesner (1981), y que durante el gobierno del Presidente Belisario Betancur se tomaron decisiones político administrativas que hicieron irreversible ese propósito.

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. En efecto, el artículo 356 de la Constitución de 1991 autorizó al gobierno para que a través de su iniciativa se expidiera una ley que determinara el porcentaje de los ingresos corrientes que la Nación debería ceder a los departamentos y a los distritos especiales. Así mismo, estableció la destinación específica de estos recursos tanto para educación preescolar, primaria, secundaria y media, como para la salud, en los niveles que la ley señalase.

Por otra parte, el artículo 357 de la nueva Constitución, autorizó al gobierno para que por su iniciativa se expidiera una ley, que determinara el porcentaje mínimo de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación. Producto de estos dos artículos de la Constitución se expidió la Ley 60 de 1993, la cual reglamentó las competencias de departamentos y municipios, así como la distribución del situado fiscal y de la participación municipal.

El resumen de la distribución sectorial del situado fiscal y la participación municipal bajo este régimen se presenta en el Cuadro 1.

La distribución territorial y sectorial establecida en la Ley 60 de 1993 tuvo vigencia hasta la reforma constitucional de 2001 que creó el Sistema General de Participaciones (SGP). La motivación principal de esta reforma fue detener el crecimiento de las transferencias, toda vez que esta situación estaba generando un problema fiscal en las finanzas del gobierno central. El Acto legislativo 01 de 2001 agrupó el situado fiscal y la participación municipal dentro del SGP como una cuenta única y desligó la determinación de las transferencias como una proporción de los ingresos corrientes de la Nación durante siete años.

El Acto Legislativo 04 de 2007 reformó nuevamente las reglas de determinación y distribución del SGP. Según esa norma su monto total crecería entre 2008 y 2016 a tasas reales que fluctuarían entre el tres y el cuatro por ciento anual y a partir de 2017 el crecimiento del SGP sería igual al promedio de la variación porcentual que hubiesen tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los 4 años anteriores.

Las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 reglamentaron los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, respectivamente. Estas normas establecieron las destinaciones específicas de los recursos, para atender las competencias asignadas en ellas y fijaron 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. A cada uno de estos rubros le correspondió la asignación que se muestra en el Cuadro 2.

El impacto cuantitativo de las anteriores reformas al régimen de transferencias se aprecia en el Gráfico 1, la cual muestra la evolución de ellas durante las tres últimas décadas.

Cuadro 1. Distribución de las transferencias en la Ley 60 de 1993

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio
Educación	53,0	54,5	55,1	52,1	51,2	54,0	49,5	50,4	52,5
Salud	20,2	22,8	23,5	24,7	25,6	25,0	24,4	24,1	23,8
Propósito General	26,3	22,1	20,8	22,7	22,6	20,5	21,1	18,5	21,8
Agua Potable	3,6	6,0	6,0	6,9	7,3	7,0	7,7	6,6	6,4
Libre Destinación	18,1	8,7	7,4	7,1	6,1	4,7	3,8	3,6	7,4
Deporte	0,9	1,5	1,5	1,0	1,1	1,1	1,2	1,0	1,2
Cultura	-	-	-	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,4
Libre Inversión	3,6	6,0	6,0	6,9	7,3	7,0	7,7	6,6	6,4
Resguardos Indígenas	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,7	0,6	0,6
Fonpet	-	-	-	-	-	-	4,4	6,3	1,3
Total SGP	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Cuadro 2. Distribución de las transferencias en la Ley 715 de 2001

Asignación sectorial	96%	Asignación especial	4%
Educación	56,2	Alimentación escolar	0,5
Salud	23,5	Municipios ribereños Río Magdalena	0,1
Agua potable	5,2	Resguardos indígenas	0,5
Propósito general	11,1	Fonpet	2,9
Subtotal	96,0	Subtotal	4,0

Fuente: Ley 715 de 2001.

Gráfico 1. Transferencias territoriales 1986-2018



Fuente: DGP - Ministerio de Hacienda.

3. Regulaciones sobre las 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). Es decir, desde el punto de vista económico, las regalías son el precio de los Recursos Naturales No Renovables (RNNR) en el subsuelo y por lo tanto no pueden interpretarse como un tributo para quienes explotan esos bienes.

Así las cosas, el canon de regalías es un precio que pagan al Estado las compañías mineroenergéticas, neto de los costos ambientales de los proyectos. La Constitución de 1991 dejó la fijación del canon de regalías a la ley y el reparto de las regalías entre los entes territoriales tampoco fue objeto de la norma constitucional pues, de manera general, el Art. 360 se limitó a señalar que los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantasen explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportasen dichos recursos

o productos derivados de los mismos, tendrían derecho a participar en las regalías y compensaciones. Disposición que se complementó en el Art. 361 donde se consagró que con los ingresos provenientes de las regalías que no fuesen asignados a los departamentos y municipios se crearía un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarían a las entidades territoriales en los términos que señalare la ley.

Respecto al destino que se debía dar a las regalías, la norma constitucional (Art. 361) expresaba que las correspondientes al Fondo Nacional de Regalías (FNR) "se aplicarían a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales". El texto constitucional guardó silencio sobre el uso que se debería dar a los recursos percibidos por las regiones minero-energéticas.

De las disposiciones transcritas se puede concluir que la Carta Política de 1991 estableció amplia flexibilidad para fijar el canon de las regalías, para determinar el reparto entre los beneficiarios y para señalar el uso que podría dárseles.

A partir de esas normas constitucionales, las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 establecieron el canon de regalías para los distintos RNNR, las reglas de distribución entre sus beneficiarios y los usos que a ellas se les podía dar.

En cuanto al uso de las regalías que se destinaban a las regiones minero-energéticas es de señalar que las mismas podían financiar los proyectos considerados como prioritarios en los respectivos planes de desarrollo (de departamentos, distritos y municipios) y con prioridad para mejorar las coberturas de los bienes sociales considerados meritorios (salud, educación, saneamiento básico, etc.). Además, la Ley 683 de 2003 señaló que el 5% del valor de las regalías que destinaran a las regiones minero-energéticas y el 50% de las que recibía el FNR debían destinarse al Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET).

Sin embargo, contrariando el espíritu de la Constitución de 1991, las leyes 141 de 1994, 756 de 2002 y las demás que se expidieron hasta mediados del 2010, atomizaron el uso que el FNR dio a sus recursos. Así, en vez de hacer

del Fondo un instrumento para la financiación de grandes proyectos de desarrollo regional, éste se convirtió en el financiador de múltiples iniciativas de escasa significación para el bienestar de los habitantes de las regiones⁵.

Múltiples eran las debilidades de esas regulaciones, existentes hasta 2011, para repartir entre los territorios el monto de las regalías y para reglamentar su uso. En un estudio del PNUD (2015) entre ellas se destacaron:

- El carácter marcadamente pro cíclico de las asignaciones.
- El hecho de que con recursos transitorios se financiaran gastos permanentes que a la larga terminaban desfinanciados.
- El desigual y anti técnico reparto de esos recursos entre las regiones minero energéticas y el resto del país.
- La atomización de los recursos, que se destinaban a múltiples fines.
- La débil estructura administrativa de las regiones que recibían el grueso de las regalías, y los problemas que para su control tenían las entidades encargadas de esas funciones (Fiscalía, Procuraduría y Contraloría).

Todo lo cual terminó por manifestarse en ineficiencias, irregularidades y todo tipo de tropelías en la asignación y el uso que se hizo de las regalías, tanto de las que se destinaron a las regiones minero energéticas, como de las canalizadas a través del FNR.

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

a. Las inflexibilidades del SGP

El contexto institucional y normativo, descrito en la sección anterior, permite inferir que el régimen de transferencias territoriales se ha definido

5. Hasta aquí el texto de esta sección es tomada, con leves modificaciones, de un trabajo de Hernández (2012).

de arriba hacia abajo; es decir, el gobierno nacional central ha liderado las reformas constitucionales principalmente para evitar el desborde de su déficit fiscal, en el que desde luego influyó el crecimiento de las transferencias territoriales.

Al mismo tiempo, se expidieron normas de control fiscal territorial para garantizar la disciplina fiscal en los niveles departamental y municipal de gobierno. Así, la autonomía territorial quedó bastante limitada toda vez que en principio la determinación de los tributos territoriales es de la competencia del Congreso de la República. No obstante, es necesario precisar que el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 otorgó un rango de autonomía a los Concejos Municipales para fijar la tarifa del impuesto predial entre el 1 y el 16 por mil. Autonomía parcial que se preservó en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 que estableció que a discreción de los Concejos Municipales ese impuesto podría fluctuar entre el 5 y 16 por mil del avalúo catastral del predio.

En relación con el gasto financiado con recursos transferidos, como se anotó en la sección anterior, éste se pre-asigna por sectores y es distribuido en porcentajes explícitos por rubros detallados principalmente para educación, salud y agua potable.

La conclusión a la que se llega es que el sistema de transferencias nació fuertemente condicionado desde el nivel central al preasignar el gasto que financia en los territorios. En este sentido tiene mucho de validez la afirmación que se hizo en un estudio del Banco de la República sobre la descentralización fiscal en el que se señaló que: "La cesión de algunas rentas de destinación específica y la asignación de competencias a los gobiernos locales y su respectivo financiamiento constituyen lo que en Colombia se ha denominado descentralización fiscal. No obstante (...) este proceso en la práctica lo único que ha hecho es desconcentrar la ejecución del gasto público nacional". (Iregui, *et al*, 2001, pp. 8 y 9).

Esta lógica no sólo ha persistido a través del tiempo, sino que se ha generalizado a todas las fuentes de financiamiento del gasto regional, tal como ocurrió con la creación y reglamentación del SGR.

Si bien la pre-asignación del gasto sustrae los recursos del alcance inmediato de los políticos, tiene la desventaja de producir rigideces e inflexibilidades en el manejo presupuestal a través del tiempo. Un manejo más técnico indicaría que las regiones, dentro de ciertos límites y de acuerdo con sus capacidades gerenciales, deberían contar con facultades para asignar su gasto y no se requeriría destinar, a perpetuidad, la misma proporción de recursos para determinados fines. Pre-asignar presupuesto en proporciones fijas para un mismo objetivo de manera indefinida, es quitar la posibilidad de destinar los recursos para atender otros fines, de igual o mayor importancia, cuando las circunstancias así lo aconsejen.

Precisamente, la razón de ser de la Reforma Constitucional de 1968, fue fortalecer el sistema de planeación presupuestal y para que técnicamente cobrara algún sentido, fue necesario desligar al congresista de la iniciativa del gasto. En el momento actual, fortalecer la planeación implicaría priorizar la asignación de los escasos recursos entre las múltiples necesidades sociales y económicas, cumplir las metas que, se supone, se alcanzarán con esos recursos y volver a reasignarlos una vez que se hayan alcanzado esas metas.

b. Debilidades del SGR

En 2010, al inicio del primer gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, contrariando el pensar de quienes opinaban que sólo se necesitaba una modificación legal⁶, 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.

⁶ Uno de los autores de este trabajo fue de esa opinión tal como quedó expresado en el documento "Reforma al Régimen de Regalías" dirigido a la Comisión que estudió y propuso la Regla Fiscal para Colombia (Hernández, 2010).

- Generar, obligatoriamente, un ahorro en épocas de bonanza para invertirlo cuando esa situación se reversara, de tal suerte que el gasto financiado con las regalías fuese contra cíclico.
- Apoyar el desarrollo regional en todos los territorios sobre la base de proyectos comunes entre algunos de ellos.

Luego de su aprobación por el Congreso, esa reforma constitucional quedó consignada en el Acto Legislativo 05 de 2011, que fue reglamentado por la Ley 1530 de 2012. Transcurridos cinco años del inicio de esa legislación se puede decir que:

- Se logró el objetivo de distribuir más equitativamente los recursos entre los territorios. En efecto, entre 1999 y 2009 los departamentos y municipios minero energéticos recibieron el 87,2% de las regalías, mientras que el resto del país sólo recibió el 12,8%. Por el contrario, el presupuesto del bienio 2015-2016 distribuyó a los territorios minero energéticos el 43,9% (menos de la mitad de lo que recibían antes de la reforma), mientras que al resto del territorio nacional le correspondió el 56,1%. (PNUD, 2015).
- Se mejoró la equidad en el reparto de las regalías, al destinar una mayor parte de ellas a los territorios con mayores niveles de pobreza.
- Se fortalecieron las finanzas departamentales puesto que las gobernaciones han recibido el 70% de las regalías y a los municipios el 30% restante.

Sin embargo, los demás propósitos no se han cumplido por las siguientes razones:

- El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), que se concibió como el mecanismo contracíclico de la política macroeconómica, fue diseñado para que los municipios y departamentos recibieran recursos del ahorro en la época de escasez, pero los demás recursos del Sistema continuaron asignándose como un porcentaje fijo de una renta variable, lo cual les otorga un carácter procíclico.

- Esos porcentajes que proliferaron a lo largo de la Constitución (Acto Legislativo 05 de 2011) y de la Ley (1530 de 2012) hicieron inflexible el gasto como quedó demostrado con la reducción de precios del petróleo y el carbón desde mediados del 2014.
- Ha continuado la atomización del gasto entre múltiples actores y proyectos de muy baja cuantía e impacto socio-económico (PNUD, 2015).
- La operación del Sistema ha sido engorrosa y lenta, debido a la beatificación del "proyecto" como único mecanismo para asegurar la buena calidad del gasto y de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCADs) como los entes que verifican su correcta aprobación.

En efecto, según el informe que presentó la Contraloría General de la República al Congreso en julio de 2017:

- El 64% de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI) se han asignado a los departamentos con menos capacidades técnicas. Ello es así porque en vez de crear un ente que tuviese una visión nacional y fuese capaz de dirigir el gasto a claros propósitos, se decidió repartir estos recursos entre 33 departamentos (incluido Bogotá D.C., que se considera como tal), según el nivel de desempleo, población y pobreza de cada uno de ellos y no de la capacidad que tuvieran sus universidades, y demás centros de investigación, para llevar a cabo proyectos de este tipo.
- El hecho de que quien formula los proyectos no es, en muchos casos, su ejecutor induce a falta de idoneidad para llevarlos a cabo y es así como el 79% del valor de dichos proyectos ha sido ejecutado por contratistas que no tienen la calidad de investigadores, según los registros de Colciencias.
- Además, es múltiple la temática de los proyectos, y estos son ejecutados en un 70% de los casos en concursos a los que sólo se presenta un proponente. Hecho que junto a otros aún más graves de amplio conocimiento

público⁷ demuestran lo vulnerable que es el SGR frente al tema de la corrupción.

- Respecto al propósito de que el SGR contribuyera al desarrollo regional las cifras son elocuentes:
 - Sólo 15 proyectos aprobados por el OCAD del FCTI (de un total de 273) tienen un alcance inter departamental y equivalen al 5.8% del valor total de ese tipo de proyectos; es decir en ciencia y tecnología no hay un sólo proyecto nacional.
 - En los OCADs regionales sólo 11 proyectos (de 1030) tienen alcance interdepartamental con un valor equivalente al 2% del monto de las aprobaciones. Los OCADs departamentales no han aprobado proyectos con alcance inter departamental y el 63% de ellos tienen efectos esperados en un solo municipio.
 - Finalmente, los casi 1000 OCADs municipales han aprobado el 65% del número total de proyectos, que por su naturaleza tienen efectos en un solo municipio. En cada uno de ellos se han aprobado en promedio siete proyectos, cuyo valor medio asciende a \$784 millones.

La percepción del DNP sobre la corrupción en el SGR es igual de preocupante a la que mostró la CGR en su Informe al Congreso a mediados de 2017. Ello se manifestó en la siguiente información:

"La ampliación del sistema de acueducto y alcantarillado del municipio de Puerto Gaitán, Meta; las 810 viviendas para la población desplazada en Caquetá; el proyecto de mejoramiento de la competitividad de la cadena productiva de la caña panelera

⁷ Posiblemente el caso más sonado es el del asesinato del responsable de las regalías en Córdoba, aparentemente por motivos de corrupción. Otro caso emblemático documentado por el diario El Tiempo da cuenta de que "La Contraloría General de la República no pudo verificar los estados financieros de recursos de regalías que se destinaron durante los años 2012 y 2016 en La Guajira debido a que, según la administración departamental, los archivos que contenían esa información se borraron accidentalmente de su sistema". Algo realmente alarmante, en especial cuando se conoce que el valor de la información que se "borró" ascendió a \$746.000 millones (El Tiempo, 28 de diciembre de 2017).

en Nariño; las 510 hectáreas de aguacate en Giraldo, Antioquia; la consolidación de las capacidades de ciencia, tecnología e innovación del sector agropecuario en Cesar; y, el fortalecimiento de planes integrales de salud preventiva son los seis proyectos que encabezan la lista entre los nuevos, que son 123, catalogados como los más críticos de las obras que se financian con regalías” (El Tiempo, 9 de noviembre de 2017, con base en un informe del DNP presentado el 8 de noviembre de 2017).

Es por todo lo anterior que se justifica un nuevo examen a la institucionalidad de las regalías, para lo cual se presenta una propuesta en el Capítulo Tres la sección 3 de este documento.

5. Disparidades regionales en la cobertura de los servicios sociales básicos y en la calidad de la educación

Pese a las mencionadas debilidades institucionales de la descentralización en Colombia, justo es reconocer que como resultado de ese proceso, en general han mejorado los indicadores de cobertura de los servicios sociales básicos.

No obstante, es necesario señalar igualmente que cuando esos resultados se examinan utilizando distintos criterios diferenciadores de los departamentos y municipios, se ponen de presente las enormes disparidades que existen entre las regiones y a su interior.

Bajo estos principios el objetivo de esta sección consiste en cuantificar algunas de las disparidades (o brechas) evidenciadas. Propósito para el cual se utilizó la información contenida en el documento Propuesta Metodológica para el Cierre de las Brechas Territoriales, preparado por el DNP en diciembre de 2014.

Concretamente aquí se miden las disparidades existentes entre los municipios en relación con: i) la cobertura neta en educación; ii) los resultados en la prueba en matemáticas SABER 11 practicada por el ICFES; iii) la tasa de mortalidad infantil; y, iv) la cobertura en agua potable y saneamiento básico.

Las disparidades suelen medirse en términos absolutos cuando se comparan el mejor y el peor resultado del conjunto de los municipios bajo

estudio; o en términos relativos, cuando se compara la disparidad absoluta de un municipio con el mejor de su grupo, frente a la máxima diferencia absoluta existente en la totalidad del conjunto.

Así las cosas, si el ente territorial bajo estudio tiene una diferencia absoluta similar a la máxima, la disparidad es igual a uno; en tanto que cuando no hay diferencias significativas entre el mejor resultado y el ente en estudio, la disparidad tiende a cero.

Para fines del análisis se contó con información de 1042 municipios, o sea el 92.9% de los 1122 de ellos con que cuenta el país⁸; y además se estableció que las disparidades máximas absolutas en cada una de las variables estudiadas fueron las que se consignan en el Cuadro 3.

La elocuencia de estas cifras evidencia las enormes disparidades absolutas que existen en la cobertura y calidad de estos servicios sociales básicos.

Cuadro 3. Disparidades absolutas máximas en algunos de los bienes sociales básicos

Indicador	Mejor municipio	Peor municipio	Valor		Disparidad
			Máximo	Mínimo	
Cobertura Neta en Educación Media (%)	Puente Nacional (Santander)	Medio Atrato (Chocó)	100,0	0,5	99,5
Matemáticas Saber 11	Cota (Cundinamarca)	Norosí (Bolívar)	55,3	30	25,3
Analfabetismo	Envigado (Antioquia)	Uribe (La Guajira)	67,8	1,6	66,2
Mortalidad Infantil	Envigado (Antioquia)	Bagadó (Chocó)	63,2	9,2	54,0
Cobertura de Agua Potable y Saneamiento Básico (%)	Armenia (Quindío)	Atrato (Chocó)	98,9	1,0	97,9

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2014.

⁸ Los 80 municipios faltantes corresponden principalmente a Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y otras zonas donde la calidad de la información territorial es, en general, muy pobre.

Cuando se miden las disparidades relativas los resultados no son menos decepcionantes⁹. En este trabajo estas últimas se establecieron entre los 763 municipios más deprimidos del país¹⁰ frente al municipio de mejor desempeño en la respectiva variable:

- En el caso de la cobertura en educación, de los 763 municipios más deprimidos del país 697 (es decir el 91,3%) muestran disparidades superiores al 50%. Peor aún, ese índice es superior al 60% en el 71,9% de estos municipios.
- En cuanto a las disparidades en el resultado de las pruebas SABER 11 en matemáticas, 688 de los municipios más deprimidos (es decir, el 91,2% de ellos) tienen una disparidad superior al 50% y en el 72,4% la disparidad supera el 60%.
- Por lo que hace a la tasa de mortalidad infantil, un 6% de los municipios más deprimidos del país (47 de ellos) tiene una disparidad superior al 50%. Resultado, indudablemente, mejor que el de la cobertura neta en educación y el de las pruebas SABER 11 en Matemáticas.
- Finalmente, en relación con el servicio de agua potable y saneamiento básico, el 75% de los municipios más deprimidos tienen disparidades inferiores al 50%, aun cuando el 77% de ellos muestra disparidades superiores al 20%.

Así las cosas, se puede concluir que en la prestación de los servicios sociales básicos, los avances son más cuantitativos que cualitativos, y los beneficios alcanzados son muy dispares regionalmente.

Para profundizar el análisis de las disparidades regionales en la cobertura de los servicios sociales básicos, se examinaron además los resultados alcanzados por los estudiantes colombianos en las pruebas de Ciencias

⁹ Los detalles se pueden consultar en el anexo 3 de este documento, disponible en la biblioteca virtual de Fedesarrollo.

¹⁰ Que por definición son los que tienen un índice de pobreza superior al del país como un todo y un PIB per cápita inferior al promedio nacional. Esos municipios corresponden al 75% de los 1022 estudiados.

grado 5, Matemáticas grado 9 y Lenguaje grado 3, practicadas por el ICFES en 2016; posteriormente se presenta el grado de avance o retroceso en esos resultados entre 2009 y 2016 en Ciencias y Matemáticas¹¹; y, luego con miras a evaluar la eficiencia del gasto se relacionan esos cambios con el valor que tienen las transferencias municipales por estudiante.

Es conveniente primero establecer de manera más precisa la calidad de la educación en el país. Al respecto se hace una comparación entre los resultados obtenidos por los estudiantes colombianos en las pruebas PISA 2015 en las áreas de Ciencias, Matemáticas y Lenguaje y sus pares de la OECD.

En Ciencias los estudiantes colombianos obtuvieron un puntaje de 416 que fue inferior en 16% al logrado por los estudiantes extranjeros así referidos; en Matemáticas la comparación fue desfavorable en 20.4% (390 contra 490); y, en Lenguaje fue inferior en 14% (425 contra 494).

Resultados desalentadores porque el diferencial negativo se acercaría al 30% en todos los casos si la comparación se estableciera con Singapur que en 2016 obtuvo los puntajes más altos en estas pruebas.

Y más preocupante aún cuando se conocen las notorias diferencias que en las pruebas SABER 5 en Ciencias, SABER 9 en Matemáticas y SABER 3 en Lenguaje, se presentaron entre distintas categorías de estudiantes colombianos.

El 80% de nuestros estudiantes se educan en colegios oficiales que obtienen en su mayoría resultados insuficientes o mínimos en las mencionadas pruebas. Por contraste el 20% de los jóvenes colombianos que se educan en los colegios privados obtienen en promedio resultados satisfactorios o avanzados.

Si la comparación se establece entre los colegios de las zonas urbanas y las rurales, los resultados de estos últimos son desfavorables porque en el campo son pocos los colegios privados.

Dicho de otra manera, la educación en Colombia discrimina en contra de quienes se educan en instituciones públicas y también en contra de quienes viven en las zonas rurales.

¹¹ Desafortunadamente este examen dinámico no es posible en el caso del lenguaje porque el ICFES sólo dispone de los resultados de 2016.

En términos de la comparación dinámica de los resultados en Ciencias y Matemáticas entre 2009 y 2016, se observan mayores avances en la calidad de la educación en las instituciones privadas que en las que ofrecen educación pública. Ampliación de las desigualdades que poco contribuye al logro de una sociedad más equitativa. Además, los resultados de estos análisis muestran la escasa correlación entre el monto del SGP por estudiante y los resultados alcanzados en el sistema educativo.

Conclusiones que llaman a un replanteamiento de la organización y contenidos de la política educativa, como lo han sugerido los expertos, con miras a que ella contribuya a una sociedad más equitativa y no a profundizar las desigualdades.

Aún cuando una reforma educativa de esa naturaleza está por fuera del alcance de este trabajo, es imprescindible mencionar que sin ella difícilmente se fortalecerá la posibilidad de tener una sociedad colombiana más justa, incluyente y por ende más viable.

Son las disparidades regionales así constatadas las que sustentan la necesidad de modificar la política de descentralización, para que ella busque soluciones diferenciales de acuerdo con las necesidades de cada región y que no se establezca una legislación uniforme para territorios que son económica, geográfica, ecológica, social y culturalmente diferentes. Bajo estos principios se explica la propuesta, que más adelante se detalla, sobre autonomía diferencial para los territorios.

6. Estructura de los ingresos y del gasto fiscal territorial

El propósito de esta sección es analizar para el año 2016 la composición de los ingresos (Recursos Propios¹², Recursos Transferidos¹³ y el Endeudamiento) y de los gastos de los municipios y de los departamentos¹⁴. Gastos que

¹² Incluye los tributarios y los no tributarios.

¹³ Que comprenden los del SGP, los del SGR y la cofinanciación.

están destinados a educación, salud, agua potable y saneamiento básico, infraestructura local y departamental, asistencia social, vivienda, funcionamiento, y servicio de la deuda.

Los municipios se subdividen en los Certificados y los No Certificados. Los primeros son aquellos con población superior a 100.000 habitantes que ejecutan, sin intermediación de los departamentos, los recursos que reciben del SGP para educación. En los No Certificados, los departamentos ejecutan estos recursos. Con el propósito de conocer con mayor certeza en dónde se realiza el gasto, en este trabajo hemos decidido asignar los gastos del SGP para educación a los municipios No Certificados y sustraerlos de los departamentos.

Esta clasificación analítica no constituye juicio alguno sobre la labor administrativa de los departamentos, pues por razones de control posiblemente es conveniente que esa función se mantenga. Hechas esas precisiones el Cuadro 4 presenta la estructura de los ingresos y gastos territoriales.

Como se puede observar los municipios como un todo tienen un nivel de ingresos y gastos tres veces superior a los departamentos y sus Recursos Propios financian el 37,9% del gasto territorial. Pero ese promedio es muy desigual pues asciende al 54,9 en los departamentos, al 48,4% en los municipios Certificados, y es de solo el 11,4% en los No Certificados.

Correlativamente los recursos transferidos que financian el 61,2% del gasto total territorial son más significativos en los municipios No Certificados (88,3%) que en los municipios Certificados (48,4%) y que en los departamentos (44,5%).

El endeudamiento no juega papel destacado como fuente de financiamiento en ninguno de los niveles territoriales, habida cuenta de las restricciones impuestas por las leyes 358 de 1997 y 617 de 2000.

¹⁴ Desde el punto de vista presupuestal del lado de los ingresos habría que agregar los recursos del balance, que son los superávits acumulados de períodos anteriores, y del lado del uso de los recursos se deben añadir los excedentes de caja. Sin embargo, la inclusión de estos componentes agrega poco al análisis y más bien distorsiona la importancia relativa del gasto que efectivamente se ejecuta. Por ello al inicio unos y otros se incluyen para mantener la igualdad contable, pero para el análisis se excluyen de las cifras.

Cuadro 4. Estructura de los ingresos y gastos territoriales

Concepto	Departamentos	Total municipios	Municipios certificados	Municipios no certificados	Total
Número	32	1.097	63	1.034	
Ingresos = gastos (billones \$)	18,2	63,4	37,0	26,4	81,6
Porcentajes					
Ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Recursos Propios	54,9	33,0	48,4	11,4	37,9
Recursos transferidos	44,5	66,0	50,1	88,3	61,2
Endeudamiento	0,5	1,0	1,6	0,8	1,0
Gastos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	4,9	33,1	28,4	39,8	26,8
Salud	9,3	21,5	15,7	29,5	18,8
Agua potable y saneamiento básico	2,2	1,4	1,1	1,9	1,6
Subtotal	16,4	56,0	45,2	71,2	47,2
Propósito general	83,6	44,0	54,8	28,8	52,8

Fuente: Cálculos propios con base en información de la Contraloría General de la República. Los detalles se pueden consultar en el anexo 5 de este documento, disponible en la biblioteca virtual de Fedesarrollo.

En cuanto a la composición del gasto en bienes sociales básicos éstos representan el 47,2% del total; pero ese promedio también es muy desigual (16,4% en los departamentos, 45,2% en los municipios Certificados y 71,2% en los No Certificados). Complementariamente, los gastos de propósito general son el 52,8%, aun cuando también varían mucho entre las categorías de entes territoriales que estamos analizando.

La descomposición más detallada de los gastos señala que la educación es dominante en los municipios No Certificados, seguidos de la salud y de los gastos de funcionamiento. En esta categoría de entes territoriales es mínimo el gasto destinado a la construcción o mantenimiento de la infraestructura local y en la asistencia social. Ese ranking varía en los municipios Certificados en donde el mayor gasto es el de funcionamiento seguido de la educación y la salud. En los departamentos el gasto en la infraestructura local pesa tanto como los gastos de funcionamiento, mientras que son mucho menores los gastos para educación y salud. En general, como es de

esperar dados los controles que se establecieron de tiempo atrás, el servicio de la deuda no es significativo en la estructura del gasto.

En procura de una mayor profundidad en el análisis, a los municipios (Certificados y No Certificados) y a los departamentos se les analizó el nivel de pobreza existente en ellos. Más específicamente, unos y otros se clasificaron según si su nivel de pobreza es superior o inferior al promedio nacional.

De los 32 departamentos, 24 de ellos tienen un nivel de pobreza superior al promedio nacional, mientras que para los 8 restantes, ese índice es inferior al del país como un todo¹⁵.

Los principales resultados de esta comparación revelan que:

- Los departamentos con menor grado de pobreza tienen relativamente más Recursos Propios (65,5% contra 42,1%); dependen menos de los recursos transferidos (33,7% contra 57,0%); gastan menos en bienes sociales básicos (15,0% contra 18,3%); y, también en gastos de funcionamiento (32,1% contra 36,0%).
- En cuanto a los municipios Certificados se debe mencionar que, por paradójico que parezca, 22 de los 63 que constituyen este total tienen un índice de pobreza superior al promedio nacional. Este hecho es destacable porque incluyen a varias capitales departamentales como Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Cúcuta, Sincelejo, Valledupar, Montería y Popayán.
- Los municipios Certificados con niveles de pobreza inferior al promedio nacional tienen relativamente más Recursos Propios que aquellos en donde la pobreza es mayor (57,2% contra 48,4%); dependen menos de los recursos transferidos (41,2% contra 50,1%); gastan menos en bienes sociales básicos (40,8% contra 45,2%); y, su gasto de funcionamiento es mayor que el de los más pobres (40,3% contra 36,5%).

¹⁵ Estos últimos son Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico, Santander, Caldas, Risaralda y Meta.

- Los municipios No Certificados que tienen un nivel de pobreza inferior al promedio nacional son 146, mientras que aquellos en los cuales la pobreza es mayor son 888. En este grupo de municipios, aquellos con mayor nivel de pobreza dependen más de los recursos transferidos (71,4% contra 41,3%); tienen menos Recursos Propios (28,2% contra 58,0%); y gastan más en bienes sociales básicos (47,9% contra 32,6%).

Para finalizar, vale la pena subrayar dos anotaciones:

- En este trabajo, los gastos de funcionamiento incluyen no sólo los reconocidos como tales en los presupuestos oficiales de las entidades territoriales, sino que a ellos se les adicionó los que se realizan a través del rubro de inversión, pero que en realidad son para el funcionamiento de las alcaldías y gobernaciones¹⁶.
- Aun cuando se ha dicho que para nuestro análisis excluimos de los ingresos los recursos del balance¹⁷ y por igual monto los excedentes de caja¹⁸, es necesario precisar que estos son significativos en todos los niveles de gobierno. Como se muestra en el Cuadro 5.
- Estos porcentajes evidencian el nivel de ineficiencia de las administraciones territoriales, puesto que resulta inconcebible que frente a las necesidades que tienen todas estas poblaciones, sobre todo aquellas con mayor pobreza, los presupuestos no se ejecuten en su totalidad y ello derive en un permanente superávit de caja.

¹⁶ Para ese fin, a los gastos de funcionamiento explícitos en los presupuestos se le adicionan, entre otros, los servicios personales indirectos, capacitación a funcionarios para apoyar la administración pública, construcción y mantenimiento de edificios públicos, dotación de instalaciones, servicios personales asociados a nómina, programas especiales de defensa y seguridad, asesorías para el levantamiento y procesamiento de información y otros gastos de administración, control y organización institucional para apoyo gestión del Estado.

¹⁷ Que hacen parte de los ingresos propios no tributarios.

¹⁸ Que son los recursos que no se ejecutan.

**Cuadro 5. Porcentaje de los ingresos no ejecutados como gasto
Excedentes de caja**

Departamentos con mayor pobreza	21,4
Departamentos con menor pobreza	11,1
Municipios certificados con mayor pobreza	30,1
Municipios certificados con menor pobreza	7,3
Municipios No certificados con mayor pobreza	14,1
Municipios No certificados con menor pobreza	12,4

Fuente: Cálculos propios con base en información de la Contraloría General de la República. Los detalles se pueden consultar en el anexo 5 de este documento, disponible en la biblioteca virtual de Fedesarrollo.

CAPÍTULO TRES

Lineamientos de la propuesta de reforma a la descentralización y las finanzas territoriales

De acuerdo con la propuesta que busca que los recursos fiscales sean instrumento eficaz de una mayor descentralización y autonomía de los gobiernos territoriales, en este capítulo se detallan los lineamientos de una reforma a fondo de las finanzas territoriales y su gobernanza. Las bases de dicha propuesta buscan:

- Enunciar los principios que deberían orientar los planes de desarrollo con enfoque territorial y con base en ello definir las prioridades del gasto regional.
- Propiciar un crecimiento más dinámico de los Recursos Fiscales Territoriales.
- Hacer más equitativa la distribución de esos recursos entre las regiones y a su interior.
- Establecer una estrecha coordinación entre los distintos niveles de gobierno a la hora de asignar el gasto público. Para ello se propone crear unidad de caja con todas las fuentes de los Recursos Fiscales Territoriales que, como se ha señalado, están constituidos por los Recursos Propios, los Recursos Transferidos, el Endeudamiento y los Otros Recursos.
- Formalizar grados diferenciales de autonomía territorial de acuerdo con las capacidades administrativas y gerenciales de las autoridades en las entidades territoriales. Así mismo, establecer una estructura de incentivos para que el logro de una mayor autonomía en las regiones sea un proceso dinámico y continuo.
- Formular un programa de capacitación para los funcionarios departamentales y municipales de más alto nivel, que incluya conocimientos generales sobre la organización del Estado y la administración pública

y que contribuya a elevar las capacidades gerenciales en las áreas de planeación, ejecución del gasto público, cumplimiento de los requisitos legales, desempeño fiscal y capacidad administrativa.

- Fortalecer la participación de la ciudadanía en la asignación y el control del uso del gasto público, con miras a legitimar la acción del Estado y hacer más robusta la institucionalidad.
- Incentivar el recaudo de los recursos fiscales propios de los territorios y estimular la asociación de ellos para desarrollar de manera conjunta programas y proyectos que tengan alcances regionales o subregionales.
- Hacer efectivo el cumplimiento de las normas que regulan estas materias e incrementar y cualificar el control sobre las mismas.

Estos propósitos tienen como última finalidad ser consistentes con políticas que permitan alcanzar un desarrollo económico más dinámico y más equitativo entre las regiones y a su interior, así como crear un marco institucional y jurídico que sea propicio a la probidad, al buen uso de los recursos públicos, a la descentralización y a la autonomía regional.

1. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y prioridades del gasto

Con el correr de los años la noción que asociaba el desarrollo de manera exclusiva con el crecimiento de la producción nacional ha entrado en desuso. Ello porque el desarrollo se entiende ahora como el grado de control que las sociedades tienen sobre su entorno económico, social y ambiental.

Este concepto es más complejo e integral porque si bien el desarrollo se concibe como resultado del crecimiento económico, implica además un proceso de cambio social cuyos efectos trascienden lo económico para dar cuenta de aspectos culturales, políticos, tecnológicos, educativos e institucionales.

Así entendido, el desarrollo debe procurar como resultados deseables un crecimiento económico que:

- Facilite, en cantidad y calidad, la acumulación de las habilidades productivas y las capacidades de la población para generar ingresos. Por brevedad llamaremos a esa acumulación capital humano, en el entendido de que mejoras en su calidad llevan a contar con habilidades productivas y capacidades para reentrenarse, de suerte que ese factor productivo no se convierta en obstáculo sino más bien facilite la introducción del cambio tecnológico. Lograr esta condición supone que haya un sistema educativo pertinente en sus contenidos y dispuesto a hacer suya una visión del aprendizaje que eduque en la necesidad de adoptar las innovaciones como un hecho natural de la vida económica y social; además de la decisiva contribución para consolidar una democracia eficaz¹⁹ de tal manera que se reduzca la exclusión y se fortalezca el sentido de pertenencia a la sociedad en la cual conviven los habitantes de un determinado territorio.
- Desestime la generación de más desigualdad social y, antes por el contrario, haga suya la meta de una mayor equidad en la distribución de los ingresos y los activos.
- Evite la sobreexplotación de los recursos naturales y por ende promueva la sostenibilidad ambiental.
- Auspicie una mayor acumulación de capital social, entendiendo por tal la creación de culturas de confianza, tolerancia y cooperación (Inglehart, 1998). Acumulación que contribuye a la reducción de los costos de producción y de transformación de los bienes y servicios, refuerza los encadenamientos productivos y facilita la difusión de las innovaciones, sin tener que recurrir a mecanismos normativos de corte legalista que encarecen las transacciones. Otras definiciones del capital social enfatizan

¹⁹ Por lo cual, siguiendo a José Antonio Ocampo, entendemos "a extensión efectiva de los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación".

la importancia de su acumulación en el ámbito local para fortalecer los nexos de solidaridad y confianza, y para fomentar las virtudes cívicas y los valores. Así las cosas, la existencia y acumulación de capital social acelera el desarrollo de toda sociedad.

- Promueva la acumulación de capital básico, definido como los bienes que proveen servicios que apoyan la inversión privada e incrementan su productividad.
- Propicie que esas condiciones se establezcan, se fortalezcan con el paso del tiempo, y que se introduzcan los correctivos necesarios cuando el logro de esos fines se ponga en peligro.

Bajo esa óptica resulta claro que lo que determina en últimas el desarrollo no son las ventajas comparativas y la diferenciación de costos, y ni siquiera las ventajas competitivas que crean las regiones, sino la instauración de ventajas asociativas que se producen como resultado de la creación de una institucionalidad propensa a la generación de valor económico, a la búsqueda de la equidad y a la modernización social.

Una buena institucionalidad²⁰ lleva a mejoras en el proceso de desarrollo si se crea y se consolida la confianza entre los actores sociales, se facilita el proceso de aprendizaje económico y social, y si se aminoran los costos de transacción.

Componente importante para el surgimiento de una buena institucionalidad es también el surgimiento de un liderazgo que contribuya a crear una visión colectiva de futuro, que apoye el proceso de planeación estratégica, y que prohíje y promueva el cambio institucional.

Bajo estas consideraciones las nociones de crecimiento endógeno y desarrollo con enfoque territorial tienen mucho en común, toda vez que ambas comparten los siguientes principios:

²⁰ Definida como las normas, las convenciones, las costumbres, los valores, los incentivos y las penalidades, bajo las cuales se rige la vida social (North 1993).

- El reconocimiento de la multiplicidad de actores en la vida económica y social, y la necesidad de desarrollar de manera simultánea las acciones productivas, institucionales y de acumulación de bienes sociales básicos;
- La heterogeneidad económica, geográfica, ecológica, social y cultural de los territorios;
- La necesidad de la articulación productiva entre los distintos agentes económicos;
- La integralidad de las acciones;
- La sostenibilidad ambiental;
- La proyección y planeación a largo plazo; y,
- La inclusión como medio para reducir las desigualdades sociales y luchar contra la pobreza.

Además, las dos nociones también comparten la idea de que la desigualdad y la pobreza retardan el crecimiento económico porque propician la existencia de una institucionalidad débil que limita las oportunidades de los más pobres para acumular capital humano. A su vez las mejoras en la productividad laboral deben buscarse no sólo por razones económicas, sino también por razones de orden social (BID, 2011). Ello es así porque el aumento de la productividad laboral mejora los salarios de manera permanente, que es la forma más eficaz de luchar contra la pobreza. Por lo demás, la idea de que la lucha contra la pobreza contribuye al crecimiento económico se desarrolla también ampliamente en Lustig *et al*, 2002.

En apretada síntesis, lo que buscan tanto el crecimiento endógeno como el desarrollo con enfoque territorial es crear sinergias entre el crecimiento económico y la equidad como un valor ético, con el fin último de cohesionar socialmente a las hoy fragmentadas entidades territoriales.

Ante esa similitud entre los conceptos de desarrollo endógeno y de desarrollo con enfoque territorial hemos escogido este último término por

cuanto es el que se está utilizando en las discusiones públicas en nuestro país. No obstante se debe señalar que al recomendar que el crecimiento de las regiones se instrumentalice a través de los PDET no se hace ningún juicio sobre el uso político que pueda estarse dando, o haberse dado, a esa noción conceptual.

Para precisar aún más esta conceptualización se hace necesario señalar que, según la definición del DRAE, en este trabajo se entiende por infraestructura *"el conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y el funcionamiento de una organización cualquiera"*. Es decir, cuando aquí se habla de infraestructura no nos referimos exclusivamente a la infraestructura vial, portuaria o de telecomunicaciones, como usualmente es empleado el término. Bajo nuestra concepción, la infraestructura básica es el conjunto de elementos que reúne el capital humano, el capital social, el capital básico, la institucionalidad y la inversión privada que, como es bien conocido, es parte del motor del crecimiento y la diversificación de la producción nacional²¹.

Así las cosas podemos afirmar, de manera inequívoca, que la infraestructura básica y su acumulación determinan el nivel de desarrollo y la dinámica con la que una sociedad puede crecer. En este contexto, el fin último de los Recursos Fiscales Territoriales debería ser el financiamiento de la infraestructura básica prevista en los respectivos PDET y no sólo el de los servicios sociales básicos.

Por lo tanto el primer reto institucional que debe superar el Estado colombiano a la hora de reorientar el desarrollo nacional es reducir las brechas que hoy existen en la dotación de la infraestructura básica que tienen las distintas regiones del país y los distintos grupos sociales. Para ello es necesario remediar las carencias de infraestructura básica de los estratos de población más pobres de la sociedad, mediante el diseño e implementación de políticas públicas que, por un lado, mejoren las con-

²¹ Al definir la infraestructura básica como un conjunto de bienes se subraya el carácter holístico del concepto y no el hecho de ser la suma de sus elementos.

diciones de vida, en especial, la de los habitantes de las zonas rurales; y por otro lado, promuevan la competitividad de la producción agrícola, en particular, y de las actividades productivas en general. Es indispensable que dentro de la formulación de las políticas públicas se priorice la atención integral a la primera infancia; la eliminación del analfabetismo; la disminución de la desnutrición y la malnutrición; las mejoras en la calidad y cobertura de la educación en general y aquellas inversiones que fortalezcan la capacidad productiva de las regiones, incluyendo la asistencia técnica a los campesinos, la sustitución de cultivos ilícitos (Hommes, 2017) y las mejoras en la red de vías terciarias, en especial en los municipios más deprimidos del país.

El segundo obstáculo institucional a vencer en la búsqueda de un mejor desarrollo, se asocia a la creación de una mayor capacidad fiscal y administrativa de las entidades territoriales, en especial en donde predominan las condiciones de la vida rural. En lo fiscal, la principal fuente de recursos de los municipios pequeños, todos ellos pertenecientes al mundo rural, es el impuesto predial. El cual, en buena parte de estos municipios, se deja de cobrar y no se recaudan los ingresos que corresponde. En lo administrativo se han puesto de manifiesto varias dificultades, tales como la falta de planeación con visión de futuro; la no utilización de los presupuestos públicos plurianuales; la carencia de liderazgos fuertes para perseverar en las políticas y construir sobre lo construido; y, la escasa participación ciudadana en la construcción y vigilancia de los propósitos colectivos (Hernández 2010).

Finalmente, esta relación ampliada entre finanzas públicas territoriales y desarrollo local lo que permitirá es que la descentralización continúe no solo mejorando la oferta de bienes sociales básicos, sino que se consolide el poder del Estado en las regiones para que en ellas se garanticen los derechos básicos de los ciudadanos, se ejerza el monopolio de la fuerza, se recauden los tributos, se dispense una justicia eficaz y se tengan capacidades administrativas y técnicas para que las decisiones gubernamentales sean efectivas (García, 2017).

2. Crecimiento más dinámico de los Recursos Fiscales Territoriales

Condición sine qua non para que en las regiones se consolide el Estado y para que ellas puedan llevar a cabo sus PDET es que dispongan de un mayor volumen de Recursos Fiscales Territoriales ya que, a la luz de los resultados obtenidos en este trabajo, ellos han sido insuficientes para ofrecer la infraestructura básica que se requiere para acelerar su desarrollo.

La expectativa de crecimiento dinámico de los Recursos Fiscales Territoriales es predicable de los Recursos Propios y de las transferencias del SGP, más no de los del SGR. Ello es así puesto que estos últimos ingresos dependen de factores que no están bajo el estricto control de las autoridades territoriales ni nacionales²². Por otra parte, los Otros Recursos y el Endeudamiento tienen, por su naturaleza, un carácter restrictivo y esporádico y por ello mismo no puede esperarse que sean de naturaleza dinámica.

Por lo tanto lo que aquí se propone es fortalecer la generación de Recursos Propios a partir de un círculo virtuoso alimentado por una diversificación de la base económica; incrementar el monto del SGP vía el aumento de los recursos corrientes de la nación o de una reasignación del gasto que no conduzca a mayores presiones fiscales; y reformar drásticamente el SGR en beneficio de los municipios más pobres del país.

a. Los Recursos Propios

La manera más eficaz para aumentar significativamente los Recursos Propios es diversificar la base económica de las regiones, toda vez que al incrementar el flujo de ingresos de los habitantes, aumenta su capacidad de contribuir al fisco. Adicionalmente, sobre los recursos tributarios de carácter local,

²² Como son las cantidades producidas de RNNR, el precio de exportación de dichos bienes y la tasa de cambio del peso frente a las monedas extranjeras. Con respecto a estos recursos lo que se puede hacer, de manera más eficaz frente a lo que hoy existe, es aminorar las fluctuaciones que sufre el gasto que con ellos se financia debido a la variación de esos factores y continuar profundizando una mejor distribución de ellos en beneficio de las regiones más pobres.

de tiempo atrás se ha propuesto una serie de reformas para hacerlos más dinámicos, menos dispersos, menos distorsionantes y de menor costo en su recaudo. Las principales líneas de las reformas aun pendientes en este campo se consignan a continuación:

- En materia tributaria municipal existe un consenso entre los expertos²³ sobre la necesidad de avanzar en la actualización y tecnificación catastral del país, de tal suerte que se fortalezca la base gravable del impuesto predial, sobre todo en el sector rural, al tiempo que se complete la titulación de la propiedad de los predios aún sin legalizar.
- Si bien en la última reforma tributaria (Ley 1819 de 2016) se avanzó en la implementación de algunas de las recomendaciones de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015)²⁴, sobre todo en materia de simplificación del impuesto de industria y comercio (ICA) y el aumento del impuesto a los cigarrillos, aún quedan pendientes la unificación de la base gravable del impuesto a las cervezas, licores y vinos, así como el aumento anual de la tarifa (fijada en pesos) con la meta de inflación.
- Asimismo, el impuesto a las bebidas azucaradas, propuesta inicialmente por la Comisión para el Fortalecimiento Fiscal de los Departamentos (2008) y refrendada por la Comisión de Expertos (2015), lamentablemente no fue acogida en el Congreso de la República, truncando una fuente importante de recursos para las regiones.

²³ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), Comisión para el Fortalecimiento Fiscal de los Departamentos (2008) y Banco Mundial (2015).

²⁴ Esas recomendaciones fueron incluidas en el informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, que estuvo integrada por Ricardo Bonilla, Rosario Córdoba, Alfredo Lewin, Oscar Darío Morales, Soraya Montoya, Guillermo Perry, Julio Roberto Piza, Miguel Urrutia y Leonardo Villar.

- También está pendiente otra propuesta de ambas comisiones, en relación con gravar la afectación al medio ambiente que producen los vehículos automotores por la emisión de gases.

b. Sistema General de Participaciones

En lo referente al SGP lo primero a señalar es que, en abstracto, conviene a las regiones que la regla que se establezca para determinar su monto no debe inducir inestabilidad en el gasto regional, ni poner en dificultad la estabilidad fiscal de la nación.

Para que ello sea así, la fórmula debería tener un carácter anti-cíclico y además se debería asegurar un crecimiento dinámico de los ingresos de la nación. Dado que en el 2017 se volvió a la regla según la cual el SGP: "se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución"²⁵ la variable que determinará, hacia el futuro, el monto con que contarán las regiones por este concepto son los ingresos corrientes de la nación.

Por lo tanto, es de interés para las regiones que se incrementen sostenidamente esos ingresos, para lo cual es indispensable reestructurar el régimen tributario nacional, en línea con lo propuesto por la Comisión de Expertos (2015). En la medida en que esas recomendaciones fueron acogidas sólo

Cuadro 6. Comisión de Expertos 2015. Propuestas no implementadas

- Sustitución del impuesto a las utilidades empresariales que, entre otras, racionaliza los crecientes beneficios tributarios.
 - Propiciar un mayor gravamen sobre la renta de las pensiones altas.
 - Elevar la renta presuntiva al 4% del patrimonio líquido.
 - Gravar con impuesto de renta a las ganancias ocasionales.
 - Incrementar el gravamen sobre dividendos de las sociedades extranjeras y cerradas del 10% al 15%.
-

Fuente: Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. Informe final. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, diciembre de 2015.

²⁶ Acto Legislativo 004 de 2007.

parcialmente por el Congreso de la República en la Ley 1819 de 2016, en el anterior Cuadro 6 se listan las principales propuestas de la Comisión que no han sido adoptadas y son necesarias para incrementar los ingresos de la nación y hacer más equitativo el régimen tributario.

3. Reformas al Sistema General de Regalías

En cuanto al SGR el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 poblaron las normas constitucionales y legales de reglas de reparto que hacen muy confusa la distribución territorial de estos recursos, poco claras las prioridades del gasto, y tienen además manifiestas fallas institucionales, como se anotó en el Capítulo Dos. Por lo tanto, lo que se propone en este trabajo va dirigido a simplificar drásticamente las normas sobre el manejo del monto total de las regalías, las directrices del gasto que se puede financiar con ellas y hacer más expedito el uso de estos recursos por parte de las entidades territoriales. Específicamente se propone:

- Unir el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y el Fondo de Compensación Regional (FCR) en una sola cuenta que se denominaría Fondo de Desarrollo y de Compensación Regional (FDCCR)²⁶, cuyo monto constituirían los recursos repartibles a las entidades territoriales (productoras y no productoras de RNNR).
- Asignar un porcentaje de los ingresos totales del SGR con destino al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), de manera similar a lo que existe ahora; es decir, definido por la Constitución y con un rango de variación entre el 20% y el 30% de dichos ingresos. Porcentaje que, dentro de ese rango, sería establecido en la ley anual de presupuesto del SGR, según la propuesta inicial del gobierno salvo que éste acepte explícitamente modificaciones por el Congreso al momento de la aprobación de dicha ley.

²⁶ Esta propuesta no hace cosa distinta de anticipar la eliminación del FCR prevista en el artículo 361 de la Constitución, según el contenido del Acto Legislativo 05 de 2011.

- Destinar un monto fijo, en términos reales, de los recursos totales de las regalías que se generen en cada municipio para compensar los efectos sociales adversos que la explotación de los RNNR tiene en los municipios productores y sus áreas circunvecinas²⁷. Lo anterior bajo el entendido de que las regalías no son para compensar el daño ambiental, pues este debe quedar en cabeza de las compañías que exploten los RNNR y ser parte de sus costos. El monto fijo así estipulado sería muy superior en los municipios productores que en las áreas circunvecinas, se determinaría en la primera ley anual de presupuesto del nuevo SGR y se indexaría con el IPC para mantener su valor real en el tiempo. El monto de esta compensación no podrá exceder el 10 % valor de las regalías que se generen en el respectivo municipio productor. Hay dos razones para que esta compensación sea fija en términos reales y no un porcentaje de los ingresos totales. La primera, porque así se evitaría el carácter cíclico de este ingreso y, la segunda, porque el costo social que genera la explotación de los recursos naturales está más asociado al anuncio de las cantidades que se producirán que al valor de ellas.
- Eliminar los 33 Fondos de Ciencia y Tecnología hoy existentes y crear un único Fondo Nacional (FNTCI) para este propósito. La Constitución y la ley señalarían que el impacto de los estudios de las investigaciones y demás actividades que realice esta entidad tendrán un carácter equitativo en todo el territorio nacional. A este Fondo se destinaría el 10% de los recursos anuales de regalías.
- Establecer en la Constitución que el gobierno nacional distribuirá los recursos para la prospección, la fiscalización y la administración del

²⁷ Estos costos están asociados, principalmente, a la migración que se da en esas regiones cuando se anuncia el inicio de las explotaciones minero-energéticas. Ello es así porque los migrantes incrementan la demanda por bienes sociales básicos, presionan el costo de vida y su presencia en el territorio implica, entre otros fenómenos sociales, un aumento de la prostitución y un mayor grado de frustración y desasosiego cuando los migrantes constatan que sus expectativas de empleo son inferiores a las que ofrece la explotación de estos recursos.

Sistema, los cuales no podrían exceder el 4% de los ingresos totales. Para este fin, teniendo como prioridades del gasto la fiscalización de la explotación y la investigación del subsuelo, se destinaría una porción inferior para la administración y ningún monto para su control, por la razón que se expone más adelante.

- Señalar constitucionalmente que el monto del Fondo de Desarrollo y Compensación Regional (cuyos recursos irían a todos los municipios y departamentos, incluidos los productores) corresponda al total de los recursos menos los destinados al FAE, a la compensación social de los municipios productores y sus áreas circunvecinas, al FNTCI; y a la prospección, la fiscalización y la administración del Sistema. Bajo las reglas aquí propuestas, en ningún caso los recursos del FDCR serían inferiores al 46%, ni superiores al 56% del total de los recursos del SGR, y así quedaría establecido constitucionalmente. La propuesta sobre distribución territorial de los recursos del FDCR se desarrolla en detalle en la siguiente sección de este capítulo.

- Establecer que en condiciones de desahorro sean beneficiarios del FAE todos los sujetos del gasto que reciban recursos de regalías, contrario a lo hoy existente donde el carácter contra-cíclico del FAE es parcial, ya que sólo los departamentos y municipios reciben recursos en esas condiciones²⁸. Ahora bien, el monto del desahorro no quedaría consignado en la Constitución, sino que se determinaría cuando fuera del caso en el presupuesto anual del Sistema, según la propuesta que presente

²⁸ En efecto, ello es así porque el artículo 49 de la Ley 1530 de 2012 señala: “A los departamentos se les distribuirán los recursos del desahorro, en la misma proporción en que participen en el saldo del Fondo de Ahorro y Estabilización en el momento en que dicho desahorro tenga lugar. Los recursos se canalizarán a través del Fondo de Compensación Regional, el Fondo de Desarrollo Regional y las asignaciones directas, proporcionalmente con respecto a su participación en los ingresos del Sistema General de Regalías en el año correspondiente”. Por lo tanto, ni el Fondo de Ciencia y Tecnología, ni el gasto para fiscalización, ni los recursos asignados al monitoreo tienen hoy un carácter contra cíclico.

el gobierno, posibilitando de esa manera que la amortiguación de las fluctuaciones del gasto sea más eficaz.

- Señalar que el DNP deje de ser el órgano que controle y monitoree el gasto del SGR, cualquiera que sea su naturaleza, pues esa función es propia de la Contraloría General de la República. Entidad que para ese fin no tendría como fuente de su gasto el monto de las regalías (que hoy es absolutamente pro-cíclico), sino el presupuesto general de la nación, como debe ser en todo caso el financiamiento de la CGR.

La eliminación del FDR y el FCR para sustituirlos por el FDCR podría llevar a pensar que ese mecanismo es menos redistributivo que lo que hoy existe. Sin embargo, ese no es el caso porque el monto a distribuir incluye más de lo que hoy reciben estos dos Fondos; la fórmula de reparto, tal como se propone en la siguiente sección, le daría consideración solamente a la población pobre con independencia de la localización geográfica, y no tomaría en cuenta a la población total como en buena parte sucede con el FDR y con el FCR; y, porque la ponderación para el reparto valoraría más a los territorios relativamente más pobres, como también se explica más detalladamente en la siguiente sección.

4. Hacer más equitativa entre las regiones, y a su interior, la distribución de los Recursos Transferidos

De las cuatro fuentes de los Recursos Fiscales Territoriales sólo los Recursos Transferidos son susceptibles de modificación en su reparto territorial, puesto que por definición las demás son propiedad de cada territorio y la naturaleza esporádica de algunas de ellas no las hace propicias para esta finalidad. Así las cosas sólo los recursos del SGR y del SGP serían susceptibles de redistribución.

Ahora bien, la distribución del monto del Fondo de Compensación y Desarrollo Regional a todos los municipios y departamentos, debería buscar una mayor reasignación de estos ingresos hacia los territorios más pobres

del país, por lo cual se entendería a los departamentos y municipios que tengan un índice de pobreza superior al promedio nacional. Esa redistribución se gobernaría por cuatro principios, así:

- Se conservaría la proporción entre los municipios y los departamentos que se observó en el período 2015-2017, considerando para ello a los departamentos como un subconjunto y a los municipios como otro.
- Al interior de cada uno de esos subconjuntos (municipios y departamentos) la repartición de los recursos se haría per-pobre y ese valor se ponderaría por la relación que exista entre el índice de pobreza de cada una de las entidades territoriales y el índice de pobreza nacional.
- Para asignar el gasto correspondiente al interior de cada departamento se daría prioridad a los municipios más pobres existentes en ellos.
- Como norma de transición, durante los dos primeros años de vigencia del Nuevo Sistema, los recursos totales del FDCR se distribuirían en la misma proporción que de ellos recibió cada ente territorial, en promedio durante los dos últimos años de vigencia del actual SGR. De acuerdo con esta propuesta, los entes territoriales que vean aminorar de manera permanente esta fuente de recursos contarían con los dos primeros años de vigencia del nuevo Sistema para planear la disminución de su gasto. De similar forma, se permitiría a quienes vean aumentar sus ingresos por este concepto avanzar ordenadamente en la prospección del uso que le darán a los mismos.

Obsérvese que el monto repartible se incrementaría, porque el SGR no destinaría recursos para el FONPET, ya que este gasto se financiaría con el monto total de los Recursos Fiscales Territoriales correspondiente a cada territorio y según el plan de acumulación de reservas para el cubrimiento del respectivo pasivo pensional. Esta sustitución de recursos para el FONPET, evitaría que ellos se sigan determinando como una participación fija en una renta extremadamente variable como son los recursos del SGR. Impedir

el sobre ahorro no sólo hace más eficiente el uso de los escasos recursos, sino que se evita los innecesarios trámites que hoy demanda el retiro de los recursos excedentarios que una entidad tenga en el FONPET. No se escapa que esta propuesta de autonomía podría ser potencialmente fuente de malos usos de los recursos para el fondeo de las pensiones, pero como se expone en la sección 7 se pueden introducir prevenciones correctivas para minimizar este eventual riesgo.

Ahora bien, pensar en reglas distributivas más equitativas del SGP no sólo sería políticamente más difícil, sino que tendría menos justificación pues esta es la fuente más estable de los Recursos Fiscales Territoriales y ningún ente territorial tiene plenamente cubierta la infraestructura básica que necesita para su desarrollo.

Por lo tanto, si no hay espacio fiscal para aumentar el SGP y la intención fuese incrementar los recursos fiscales de los territorios, parecería que sólo quedan tres caminos: incrementar los ingresos corrientes de la nación, como ya se ha propuesto; modificar la regla fiscal para expandir el SGP mediante un mayor déficit y, consecuentemente, incurrir en un mayor endeudamiento; sustituir unos gastos nacionales de los que hoy se ejecutan para destinarlos a incrementar los recursos territoriales; o, disminuir los beneficios tributarios de los que hoy gozan injustificadamente algunos contribuyentes.

5. Recomposición del gasto o reducción de los beneficios tributarios

Los dos últimos caminos podrían ser menos difíciles, dado que poner en riesgo la calificación de la deuda colombiana por la expansión del déficit fiscal podría tener efectos macroeconómicos muy adversos.

Por ello aminorar la dinámica de ciertos gastos parece ser lo más indicado y un candidato para ese propósito es el gasto nacional en defensa y seguridad, dado el impacto que debería tener el acuerdo final con las FARC. De acuerdo con las comparaciones internacionales, Colombia es uno de los países del mundo que tiene un mayor gasto de seguridad y defensa respecto al tamaño de su economía²⁹, como se muestra en el Cuadro 7.

El porcentaje del PIB destinado al gasto en defensa y seguridad en Colombia fue 3,4% en 2017 dado que la tasa de crecimiento fue 1,8% en este último año, y se mantendrá también en ese porcentaje en 2018 teniendo en cuenta el presupuesto aprobado por el Congreso de la República y la tasa de crecimiento de la economía prevista para este año.

Ello no hace más que reiterar lo costoso que ha sido fiscalmente también el conflicto interno. Dado que esto debería cambiar de manera progresiva, lo que se propone es que el gasto en defensa y seguridad se mantenga constante en términos reales a partir de 2019 durante cinco años. Si ello fuera así y la economía creciera a partir de ese último año a la tasa potencial del 4% anual, como se supone en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la relación del gasto en defensa y seguridad respecto al PIB bajaría en 2023 a un nivel del orden del 2,9%, que todavía sería alto en relación con los países de América Latina y el Caribe y en general del mundo, con excepción de los países árabes (Cuadro 7).

A la luz de estos supuestos se puede afirmar que los ahorros generados, manteniendo el gasto en defensa y seguridad en valor real constante, ascenderían en esos cinco años al 1,9% del PIB estimado para 2016. Este valor sería cercano a 16,4 billones de pesos durante todo el período, lo cual equivale a un promedio de \$3,3 billones anuales, o sea el 20,8% del valor del SGP en 2016 para los municipios que tienen un índice de pobreza mayor que el promedio nacional³⁰.

Se propone que los recursos así ahorrados sean destinados precisamente a los municipios más pobres del país con la finalidad de financiar prioritariamente la infraestructura básica para el desarrollo, tal como se definió

²⁹ De la muestra de cerca de 130 países que constituye la fuente del Cuadro 5, los únicos países con mayor gasto que Colombia con respecto a su PIB son: Arabia Saudita, Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Brunei Darussalam, República del Congo, Federación de Rusia, Iraq, Israel, Jordania, Namibia, Omán, Pakistán y Ucrania.

³⁰ El detalle de estos cálculos se presenta en el Cuadro Anexo 1, disponible en la biblioteca virtual de Fedesarrollo.

Cuadro 7. Gasto en Defensa y Seguridad como porcentaje del PIB 2016 (Latino América y otras zonas del mundo)

País	Porcentaje
Argentina	1,0
Bolivia	1,7
Brasil	1,3
Chile	1,9
Colombia	3,4
Ecuador	2,2
México	0,6
Paraguay	1,3
Perú	1,3
Uruguay	1,9
América Latina y el Caribe	2,2
Asia Meridional	2,2
Mundo Árabe	6,2
Unión Europea	1,5
Miembros OCDE	2,2

Fuente: SIPRI.

este concepto en la sección 2.1. Para este propósito se definiría que estos recursos se repartirían per pobre y ese valor sería ponderado dividiendo el nivel de pobreza en cada uno de esos entes territoriales entre el nivel de pobreza de ellos como conjunto. Estos fondos se sumarían al SGP con esa destinación geográfica específica.

Si se juzga que mantener constante en términos reales el gasto en defensa y seguridad es políticamente inviable³¹, alternativamente se podría considerar financiar la reducción de las disparidades hoy existentes en la dotación de infraestructura básica de los municipios más pobres del país,

³¹ Obsérvese que la lógica indica que la disminución del conflicto, producto de los acuerdos a que se ha llegado con las FARC, debería conducir a un menor gasto en defensa y seguridad. También es de subrayar que la propuesta contenida en este trabajo no es ni mucho menos radical, cuando se compara con otras que se han hecho en el pasado. Al respecto la Comisión del Gasto y la Inversión Pública no es concluyente sobre la posibilidad de reducir en términos del PIB el gasto en defensa y seguridad, aun cuando hace sugerencias para su racionalización.

mediante la disminución de los beneficios tributarios a favor de ciertos contribuyentes privilegiados, presentes hoy en el sistema impositivo nacional.

Según los datos del último informe que contiene el Marco Fiscal de Mediano Plazo, presentado por el gobierno al Congreso de la República, la totalidad de esos beneficios equivale a \$72,3 billones (8,4% del PIB), y ello sin incluir las tarifas diferenciales injustificadas del impuesto de renta. Ahora bien, según ese mismo Informe los principales beneficios tributarios (rentas exentas, exclusiones de la base gravable, descuentos tributarios, deducción por inversión en activos fijos y tarifas diferenciales) ascienden a \$57.6 billones y tienen un costo fiscal equivalente a \$9,9 billones.

Así las cosas, los \$3,3 billones que según nuestra propuesta deberían destinarse anualmente a incrementar la infraestructura básica en los municipios más pobres del país, equivaldría sólo a la tercera parte de los beneficios tributarios que hoy tienen injustificadamente algunos de los contribuyentes más pudientes del país. Privilegios estos que no se justifican puesto que "atentan contra un principio básico de la tributación: la equidad, que exige que rentas iguales paguen igual tributación; por otra parte erosionan la base tributaria (...); distorsionan la asignación de los recursos de la sociedad, violando otro principio, el de la neutralidad tributaria frente a las decisiones de los agentes económicos; crean oportunidades para la corrupción (...); [y] profundizan el carácter regresivo del régimen tributario" (Azuelo, 2017).

6. Mayor coordinación de las acciones de las autoridades en los territorios

Como se señaló en el Capítulo 2 hoy en día el gasto territorial está fragmentado en múltiples porcentajes, tanto en lo referente al SGP como al SGR, lo cual atomiza su uso y genera múltiples ineficiencias.

El primer paso para acabar con esa inconveniente fragmentación del gasto, y la falta de coordinación y transparencia a que ello da lugar, consistiría en incluir en una sola "bolsa" todos los recursos fiscales con que cuentan los territorios, de tal forma que para financiar las prioridades del

desarrollo territorial lo importante sea ese monto total, y no la destinación específica de cada uno de los recursos para distintas finalidades del gasto.

Para superar el estado de cosas hoy existente es necesario diseñar un esquema institucional territorial en donde se coordinen todos los niveles de gobierno en pro de aumentar la eficiencia y eficacia del gasto público, generar transparencia en la ejecución presupuestal y ganar en legitimidad (Acosta, 2017).

La manera de hacer operativa la unidad de caja aquí propuesta es estableciendo que ninguna de las fuentes de los Recursos Fiscales Territoriales tenga un propósito específico de gasto, sino que todas ellas ingresen al fondo común y por lo tanto puedan ser considerada para cualquiera de los fines que hacen parte de las prioridades del gasto territorial.

La unidad de caja así definida es pieza fundamental de la reforma propuesta, ya que acaba con la fragmentación y multiplicidad de los recursos para un mismo fin y con la falta de sincronía para sus usos. Además, para propósitos de control fiscal se sabría con claridad el monto total de recursos y el uso que se hace de ellos. Propuesta que facilita la concesión de mayor autonomía a las entidades territoriales para ejecutar su gasto como se explica en la siguiente sección.

Además de la mayor coordinación presupuestal que se alcanzaría a través de la unidad de caja, se requiere también una definición mucho más precisa de las competencias que para el manejo de la descentralización tienen el gobierno nacional y los entes territoriales, de suerte que se eviten duplicidades de esfuerzos y directrices en contravía. Precisión que sería más fácil de alcanzar si una sola autoridad nacional fuera la responsable del manejo de las relaciones fiscales con los territorios y sobre ella recayera la obligación de asesorar técnicamente a las regiones en esas materias.

7. Autonomía diferencial para asignar el gasto

El hecho de que cada una de las fuentes de recursos no se destine a una finalidad en particular, y que no se determine un porcentaje único de cada una de ellas para financiar determinados gastos, no significa que la

legislación que se propone no contenga claras prioridades con destino a los bienes sociales que se consideran meritorios.

De hecho, lo que se expone a continuación es que, como lo consagra la Constitución, las prioridades del gasto sean educación, salud, agua potable, saneamiento básico y otros gastos destinados a robustecer la acumulación de infraestructura básica para el desarrollo. Prioridades que también incluirían la asignación de reservas para cubrir el pasivo pensional y el pago del servicio de la deuda, según sea el caso.

A su vez, dentro de cada una de estas prioridades se jerarquizaría el gasto de suerte que:

- En educación se financie el gasto señalado en el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, donde se establece que los recursos del SGP para educación se distribuyen con base en criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y equidad. Hacer énfasis en que lo que determine el reparto territorial del SGP para ese fin sea la población atendida y no el costo de la nómina de los docentes, haría que se flexibilizara el manejo territorial de dichas nóminas, como lo ha propuesto la Comisión de Gasto e Inversión Pública. Además es necesario diseñar y llevar a cabo una política de estímulos a la capacitación del personal docente.
- El gasto en salud estaría destinado al régimen subsidiado, la salud pública y a la población pobre no cubierta por los subsidios.
- La inversión en agua potable y saneamiento básico estaría destinada en especial a aumentar la cobertura del servicio y a mejorar la calidad del mismo.
- Las prioridades del gasto con destino a los otros componentes de la infraestructura básica serían diferenciales según la carencia de ella en las distintas entidades territoriales y no estarían guiadas por los porcentajes rígidos que se determinen desde el nivel central de la administración nacional.

- Como es lógico todos los presupuestos deberían incluir las reservas que progresivamente cubrirían los pasivos pensionales al igual que el servicio de la deuda.

Ahora bien, ninguno de estos componentes del gasto total sería un porcentaje fijo de ese total y tampoco sería una porción fija respecto de las fuentes con que dicho gasto se financia. Al contrario, lo que se propone es que exista un mínimo de gasto para cada una de las prioridades, el cual variaría según la capacidad tributaria, administrativa y gerencial de las distintas unidades territoriales. Capacidad que estaría directamente relacionada con la autonomía territorial.

Propuesta que para los municipios se ilustra en el Cuadro 8. Los cuatro grandes grados de autonomía se organizan de mayor a menor. El grado de autonomía se define por el índice de participación de los Recursos Propios en los Recursos Fiscales Totales. Índice que está estrechamente correlacionado negativamente con la pobreza de los territorios y positivamente con sus capacidades administrativas medidas por el Índice de Desempeño Integral Municipal (IDIM) que publica el DNP.

Como puede observarse a mayor significación de los Recursos Propios en los Recursos Fiscales Totales, mayor es la disponibilidad para los gastos de propósito general, lo cual es indicador de mayor autonomía por cuanto sobre estos gastos no se establecerían prioridades cuantitativas desde el

Cuadro 8. Porcentajes del Gasto Fiscal Territorial (Municipios)

Grado de autonomía	Participación de los recursos propios en los recursos totales	Educación	Salud	Agua Potable y saneamiento básico	Bienes sociales básicos	Propósito general	Total (%)
	Mínimo	Mínimo	Mínimo	Mínimo	Máximo		
1	Mayor de 50 %	30	15	5	50	50	100
2	Entre 20 % y 50 %	40	15	5	60	40	100
3	Entre 10 % y 20 %	45	20	8	73	27	100
4	Menor de 10 %	50	20	8	78	22	100

Fuente: Cálculos propios con base en la información financiera territorial de la Contraloría General de la República.

nivel central. Así las cosas, la propuesta es totalmente consistente con el principio que predica la bondad de que los entes territoriales administren de manera autónoma los recursos que generen en su territorio.

En general:

- la propuesta correspondiente al grado de autonomía 1 se asemeja a la estructura de ingresos y gastos que hoy tienen los municipios certificados cuyo nivel de pobreza es inferior al promedio nacional;
- la correspondiente al grado de autonomía 2 guarda estrecha relación con la de los municipios no certificados cuyo nivel de pobreza es inferior al promedio nacional.
- la relativa al grado de autonomía 3 se asemeja a la de los municipios no certificados cuyo nivel de pobreza es superior al promedio nacional; y
- la del grado de autonomía 4 es similar a la de los municipios certificados con un nivel de pobreza superior al promedio nacional.

Con relación a los Departamentos la propuesta de autonomía diferencial es la que se consigna en el Cuadro 9, en donde la correspondiente al grado 1 se asemeja a la estructura de ingresos y gastos de los ocho de ellos que tienen un nivel de pobreza inferior al promedio nacional, mientras que la del grado 2 es parecida a la de los 24 de ellos que tienen un nivel de pobreza superior al promedio nacional.

No obstante, se debe tomar muy en cuenta que esas comparaciones no son exactas puesto que, tanto en el caso de los municipios como de los departamentos, las propuestas tienen, de manera explícita, el propósito de corregir las fallas que hoy se observan en la asignación del gasto territorial, según se indicó en la sección 2.6. Es decir, nuestra propuesta no está dirigida a mantener las categorías de municipios certificados y no certificados, sino a definir el grado de autonomía de los municipios de acuerdo con el

esfuerzo fiscal que cada uno de ellos hace según el porcentaje de su gasto total que se financia con Recursos Propios.

Para efecto del control y seguimiento de los presupuestos de las entidades territoriales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante Min Hacienda), en coordinación con los ministerios de educación, salud y vivienda, evaluaría con distinto grado de anticipación, la programación, aprobación y ejecución de ellos.

Específicamente, las entidades territoriales con autonomía grado 1 enviarían a Min Hacienda su presupuesto anual de ingresos y gastos una vez el mismo hubiese sido debidamente aprobado por el respectivo órgano correspondiente (Asamblea Departamental, Concejo Distrital o Concejo Municipal). Esta aprobación no sería reprochable por Min Hacienda durante el año fiscal correspondiente, excepto que se encontrasen violaciones de la ley o que hubiese déficit de asignación para fondear el gasto de algunos de los componentes del gasto definido como prioritario.

Las entidades con autonomía grado 2 también enviarían su presupuesto de ingresos y gastos a Min Hacienda una vez aprobado por el órgano correspondiente y esa última entidad quedaría con la facultad de hacer observaciones, en el curso del año fiscal correspondiente, para que se corrigiesen, mediante créditos o contra créditos presupuestales, las deficiencias de tipo legal o de priorización del gasto.

Las entidades con autonomía grado 3 enviarían sus presupuestos de ingresos y gastos a Min Hacienda antes de su presentación al respectivo

Cuadro 9. Porcentajes del Gasto Fiscal Territorial (Departamentos)

Grado de autonomía	Participación de los recursos propios en los recursos totales			Agua Potable y saneamiento básico	Bienes sociales basicos	Propósito Propósito general	Total (%)
	Mínimo	Mínimo	Mínimo	Mínimo	Máximo		
1	Mayor de 50 %	20	10	10	40	60	100
2	Menor de 50	30	10	15	55	45	100

Fuente: Cálculos propios con base en la información financiera territorial de la Contraloría General de la República.

órgano aprobatorio. Cuando fuere del caso el Ministerio haría recomendaciones previas para que los presupuestos así remitidos fuesen presentados para debate y aprobación en el órgano correspondiente. Una vez surtido este trámite y aprobados estos presupuestos conforme a la ley se seguiría el mismo procedimiento ante Min Hacienda que el que surtirían las entidades con autonomía grado 2.

Finalmente, las entidades con autonomía grado 4 recibirán de parte del Min Hacienda, previa a la presentación del proyecto al órgano correspondiente, un instructivo sobre la manera de formular el presupuesto en lo referente a los recursos del SGP y del SGR. Pero estos instructivos no tendrían un carácter único, sino que podrían establecer rangos sobre el grado de recomendaciones de acuerdo con la categorización que se hiciera de los municipios o departamentos que integren este subgrupo de entidades territoriales. Surtido ese proceso, estos entes territoriales cumplirían los mismos trámites que las entidades con autonomía grado 2.

Para efectos de darle mayor fuerza legal a estas propuestas es aconsejable que una vez pasen las reformas constitucionales necesarias, en especial la que modificaría la arquitectura del SGR, se tramite una ley estatutaria en donde queden consignados los principios del manejo presupuestal territorial.

Las propuestas que así se formulan lo que buscan es que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) deje de ser el ente que asigne presupuestalmente buena parte del gasto territorial, y por lo tanto retome su papel como entidad guía de la política de crecimiento y supervisora de la coherencia entre el gasto nacional y el gasto territorial. Ello llevaría a que el DNP asuma su rol fundacional de formular las políticas de desarrollo del país y abandone las tareas administrativas ajenas a estos propósitos que progresivamente se le han venido asignando en los últimos años³².

³² Mediante la vinculación a él del FONADE y el manejo de las entidades adscritas como Colombia Compra Eficiente, el Fondo Nacional de Regalías (en liquidación) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Además de las funciones de control que se le asignaron con la creación del SGR.

Esta última propuesta amerita, en especial, un amplio debate nacional porque se constituye en una visión muy distinta de las tareas que en años recientes ha ejercido el DNP, pues está claro que el papel de máximo órgano de la planeación nacional no puede reducirse a la fiscalización de múltiples proyectos que requieren financiación, sin que exista una estrategia de desarrollo definida (Flórez, 2006). Menos aún es deseable que al DNP se le asignen funciones administrativas, como ha sido el caso con relación al FONADE, o que cumpla funciones de control propias de la Contraloría General de la República como se instituyó cuando se creó y reglamentó el SGR.

La violación de las normas aprobatorias de los presupuestos, en especial las relativas a la prioridad del gasto público en cuanto al fondeo del pasivo pensional y el servicio de la deuda se propone que tengan un carácter disciplinario grave, de suerte que ameriten destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos y para contratar con el Estado de aquellos funcionarios que no cumplan con sus obligaciones al respecto.

El grado de autonomía de las entidades territoriales sería revisable cada dos años y la respectiva decisión comunicada a los interesados por parte de Min Hacienda con la debida anticipación.

8. Estructura de incentivos

La propuesta de reforma contenida en este documento se facilitaría si se diseñan unos incentivos que estimulen en las entidades territoriales la búsqueda de altos niveles de autonomía administrativa, presupuestal y operativa.

La teoría de los incentivos se ha concebido dentro del modelo principal-agente y su diseño depende de la capacidad del principal de observar, monitorear o intuir el esfuerzo del agente (Lazear y Oyer, 2009).

Los objetivos específicos que más requieren de incentivos para el éxito de la política de descentralización son:

- Reducir los niveles de pobreza de los municipios en el menor tiempo posible.

- Aumentar la capacidad técnica, administrativa y operativa de los funcionarios.
- Aumentar el recaudo de Recursos Propios de los municipios, en especial los provenientes del impuesto predial.
- Aumentar los programas y proyectos dentro del PDET que generen empleo e ingresos a la población municipal.
- Aumentar los convenios de asociación de municipios para generar economías de escala en la prestación de servicios públicos locales³³.
- Mejorar los indicadores sectoriales en educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

El incentivo que se propone institucionalizar es el bono de cofinanciación de la Nación, encaminado a estimular el diseño de proyectos que estén adecuadamente estructurados, que sean ejecutados gerencialmente y cuyas metas sean claramente verificables.

De esta manera se incrementarían los recursos presupuestales de los territorios vía cofinanciación, especialmente si se fomenta la asociación de las regiones para ejecutar programas o proyectos de mutuo beneficio.

9. Capacitación a las autoridades territoriales

Parte del éxito del programa de autonomía territorial diferencial que se propone en este trabajo dependerá de las capacidades de las autoridades territoriales para gestionar y gerenciar sus respectivas jurisdicciones.

Para medir esas capacidades el DNP construye y publica el Índice de Desempeño Integral Municipal (IDIM) que mide la eficacia, la eficiencia, el desempeño fiscal y el cumplimiento de los requisitos que le señala la Ley a las entidades territoriales para el manejo de sus finanzas. Un examen de

³³ Los contratos plan y las asociaciones públicas privadas son instrumentos contenidos en la actual legislación, útiles para operativizar las funciones de las asociaciones de municipios y entidades territoriales.

los resultados del IDIM muestra profundas diferencias en las capacidades de las administraciones municipales.

Por ello se recomienda que como parte del proceso de descentralización, se diseñe y desarrolle un programa de capacitación, que tome en consideración las debilidades sobre las administraciones territoriales (Hernández, 2014) y la experiencia de la Escuela Superior de Administración Pública (Esap) que consta en su Banco de Programas de los Procesos de Capacitación. Dicho programa de capacitación estaría dividido en dos grandes partes:

- La primera se orientaría a ofrecer conocimientos generales sobre la organización del Estado y la administración pública.
- La segunda parte buscaría elevar las capacidades gerenciales en las áreas de planeación, ejecución del gasto público, fuentes de recursos fiscales, cumplimiento de los requisitos legales, desempeño fiscal y capacidad administrativa. A este programa deberán asistir, como prerrequisito para su posesión, todos los gobernadores y alcaldes electos³⁴, de la mano con su equipo cercano de colaboradores, durante diez días en la segunda quincena de noviembre del año de la respectiva elección.

Al inicio del programa todos los asistentes presentarían un examen de ingreso para evaluar sus conocimientos en estas áreas. A partir de los resultados, se conformarían distintos grupos, de suerte que la capacitación sea diferencial, de acuerdo con las capacidades demostradas por quienes presenten la prueba³⁵.

Aquellos funcionarios que hayan obtenido las menores calificaciones tendrían que cumplir un programa especial de capacitaciones periódicas durante el primer año de gobierno que apunte al logro de mejoras en sus capacidades de liderazgo y de administración.

³⁴ Excepto aquellos que sean eximidos por los buenos resultados del examen previo.

³⁵ Para asegurar la veracidad e inmediatez de los resultados la prueba sería presencial y presentada por medios electrónicos. Lo anterior, requeriría de un diseño de selección múltiple para la prueba y el desarrollo de un software para procesar los resultados de manera inmediata.

Para aminorar los costos del programa y facilitar su logística, las capacitaciones previas al inicio de las administraciones, y las subsiguientes cuando sea el caso, se harían simultáneamente en seis ciudades distintas para cubrir las regiones: Caribe, Pacífico, Eje Cafetero, Llanos, Centro Oriente, y Centro Sur.

La concepción, planeación y desarrollo de programas como el aquí propuesto sería responsabilidad de la Esap, mientras persista lo previsto en la ley 1551 de 2012. Si se cumpliera cabalmente, este mandato convertiría a la Escuela no sólo en un centro académico para preparar profesionales expertos en la administración pública y ofrecer títulos de estudios superiores, sino que la potenciaría como la entidad innovadora en la formación continuada de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones. Una vez que se modifique la mencionada norma, la capacitación podría adelantarla otras universidades públicas y privadas con miras a incentivar el desarrollo de escuelas de gobierno de alta calidad. Sobre los recursos financieros necesarios para que la ESAP cumpla con esta tarea, se debe señalar que la Escuela cuenta con un monto muy amplio de ahorros (invertido en TES) que podría utilizarse para esta finalidad, sin afectar de manera significativa el monto del gasto público, ni producir un efecto adverso significativo en el mercado de valores.

10. Cumplimiento de las normas y buen uso de los recursos públicos

Condición necesaria para que este proceso de mayor autonomía sea exitoso es que se garantice un proceso del gasto territorial que disminuya de manera sistemática el uso indebido de los recursos públicos.

Para ello es preciso mantener las normas que han ayudado a la disciplina fiscal de las entidades territoriales. Entre otras:

- La Ley 358 de 1997 que fijó límites al endeudamiento y sus normas concordantes.
- La Ley 549 de 1999 sobre la adecuada provisión de los pasivos pensionales.

- La Ley 819 de 2003 sobre responsabilidad fiscal de las entidades territoriales.
- El decreto 1525 de 2008 sobre el manejo responsable de la liquidez y la tesorería territoriales.

En segundo lugar es preciso hacer transparente el proceso de la contratación pública en los territorios, a lo cual ayudaría la incorporación de normas que eviten la adjudicación amañada de las licitaciones, bien porque las condiciones que se fijen en ellas estén predeterminadas para que sólo las cumplan unos pocos de los concursantes o bien porque se desestime, por diversos medios, la pluralidad de oferentes.

En tercer lugar es necesario desincentivar las prácticas que han hecho de la política, en muy buena parte, la búsqueda del beneficio privado con los recursos públicos. Lo cual supone reformas que escapen al análisis de este documento pero que, como han señalado calificados expertos como Guillermo Perry (El Tiempo, agosto 24 de 2017), deberían incluir cuando menos:

- Un nuevo procedimiento para la designación de los miembros de la autoridad electoral, que la hiciera independiente de los partidos políticos.
- La existencia de una unidad financiera de elevada capacidad técnica, adjunta a la autoridad electoral, que se encargaría de investigar a fondo las irregularidades de la financiación de las campañas políticas.
- La abolición de las listas preferentes a la hora de elegir los cuerpos colegiados como mecanismo para abaratar los costos de hacerse elegir y desestimular la formación de las llamadas "empresas electorales".
- El endurecimiento de las penas, y una mayor efectividad de la justicia, al juzgar las violaciones de los toques de financiación electoral y las financiaciones que promuevan o estimulen la corrupción.

Además, se hace indispensable fortalecer el autocontrol de las entidades territoriales y profundizar el control ciudadano. Eso supone, como requisito

previo, instituir una gestión gerencial por resultados para que se sepa las metas que las entidades territoriales quieren alcanzar; conocer el valor de los Recursos Fiscales Territoriales y los demás insumos que se asignarán para ello; el tiempo que tomará alcanzar los resultados; la creación de un sistema de información unificado que tenga un módulo de información financiera territorial similar al SIIF y otro de información real, según se detalla en Hernández (2014); y, que esté abierto a la ciudadanía para que ella pueda fiscalizar a las administraciones locales.

Finalmente, sería necesario propiciar una reforma a fondo del Control Fiscal, en línea con lo propuesto por el Contralor General Edgardo Maya Villazón, que incluye la unificación del control fiscal en todo el país -lo cual implicaría la eliminación de las contralorías municipales, distritales y departamentales que hoy existen³⁶- y, la separación de la función auditora de los procesos judiciales que hoy lleva a cabo la Contraloría General de la República (CGR) y las demás contralorías.

Según esta última propuesta la función de auditoría quedaría en cabeza de la CGR, pero esta entidad renunciaría a ser el ente que lleve el proceso de responsabilidad fiscal, tal como hoy sucede. Esa función bifronte de la CGR es fuente de dificultades en su manejo interno por las acusaciones mutuas de las áreas encargadas de estos procesos sobre la eficacia de sus acciones y además le resta independencia al juicio fiscal.

Por eso, la actual administración de la Contraloría General ha propuesto la creación de un órgano independiente de dicha entidad, de naturaleza estrictamente judicial que lleve a cabo los procesos de responsabilidad fiscal cuando se presente el mal uso de los recursos públicos. De esta manera, la CGR enviaría a la Fiscalía los indicios penales de los hallazgos de auditoría; a la Procuraduría los que tengan indicios de faltas disciplinarias; y, al

³⁶ Estos entes, en su inmensa mayoría, tienen un origen político manifiestamente favorable a la coalición mayoritaria en las asambleas y consejos que los eligen, lo cual mina su independencia. Tienen un gasto equivalente al 95% del de la Contraloría General de la República y auditan el 10% del gasto público que ella realiza.

nuevo órgano aquellos de carácter fiscal para que sea esa entidad quien determina, con independencia de los auditores, la inocencia o culpabilidad de los sindicados.

Además debería estudiarse si la condena fiscal sería sólo de carácter resarcitorio, como es ahora, o deberían incluir también sanciones para el ejercicio político y la contratación con el Estado.

Lo propuesto en este trabajo llevaría entonces a una descentralización diferencial del gasto territorial; a la asignación del gasto por programas, y no por fracciones de las fuentes que financian el mismo; al empoderamiento de la ciudadanía para que haga seguimiento al uso y resultados de la asignación de los Recursos Fiscales Territoriales; y, a la centralización del control fiscal en cabeza de la Contraloría General de la República.

Todo ello en procura de la probidad, la eficiencia y el buen uso de los recursos públicos.

REFERENCIAS

- Acosta, O.L. 2017. Dos Piezas Claves para un Mejor Gasto Público: Fortalecer la autonomía las entidades territoriales y dotar al Estatuto Presupuestal de un enfoque de resultados. Artículo para la Revista Economía Colombiana. En edición. CGR.
- Alesina, A; Carrasquilla, A; y Echavarría J.J. 2000. Decentralization in Colombia. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo -FEDESARROLLO-. Bogotá.
- Alesina, A. 2002. Reformas Institucionales en Colombia. Alfaomega Grupo Editor y Fedesarrollo.
- Arrow, K. 1970. "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation", The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB-System, vol. 1
- Azuero, F. 2017. El costo fiscal de los incentivos tributarios. 29 de julio de 2017. <http://franciscoazuero.blogspot.com.co/>
- Banco Interamericano De Desarrollo. 2011. "Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y Productividad". BID.
- Bardhan, P. 2002. Decentralization of governance and development. Journal of Economic Perspectives; Volume 16, Number 4; Fall 2002; pages 185-205
- Bewley, Truman F. 1981. "A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures". Econometrica, Vol 49, No. 3, May. 1981, pp 713-740.
- Bird, R. y Wiesner E. 1981. Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe final de la Misión.
- Castro, R. 2002. La Misión Alesina y las Perspectivas de Descentralización. En Tirado Mejía, A. 2002. Debates Nacionales. Alfaomega.
- Centro de Estudios Económicos Regionales. 2014. Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 205. Bonet, Jaime. CEER, Banco de la República, sucursal Cartagena.
- Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. Informe final. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, diciembre de 2015.
- Contraloría General de la República
- o 2016. Las finanzas territoriales: retos y oportunidades. Revista Economía Colombiana. Edición 347. Bogotá.
 - o 2017. Resultados del Sistema General de Regalías 2015-2016. Informe al Congreso de la República. Julio de 2017.
- DNP. 2014. Propuesta Metodológica para el Cierre de las Brechas Territoriales. DNP. Bogotá.

- El Tiempo. 2017. "En estado crítico 382 obras que se financian con regalías". Redacción Economía. 9 de noviembre de 2017. P.1.3.
- Fedesarrollo. 2016. Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación. Bogotá.
- Flórez, L.B. 2006. La Función de Planeación en Colombia y la Incertidumbre Macroeconómica en el Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario". Ponencia Universidad Externado de Colombia. 22 y 23 de junio de 2006.
- Hasanli, A. 2017. Fiscal decentralization and economic growth: A dilemma between theory and empiricism. *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences*. Volume 20 № 3 2017, 77-94.
- Hernández, A. 2006. Control fiscal, funciones de advertencia y lucha contra la corrupción. Una Contraloría Creíble y respetada. Tomo II. Contraloría General de la República.
- o 2010. Agenda Caribe: propósito colectivo. Diálogos desde el Caribe. Economía Regional. Observatorio del Caribe Colombiano.
 - o 2010. Reforma al Régimen de Regalías. Documento para La Comisión de la regla Fiscal. Mimeo.
 - o 2012. Regalías y Desarrollo Regional. Trabajo para el Observatorio del Caribe.
 - o 2013. "Capital básico para la agricultura colombiana". En: Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Fedesarrollo. Bogotá.
 - o 2014. Programa de entrenamiento a las administraciones municipales de la periferia colombiana. Informe Final. Trabajo para la Esap.
- Hommes, R. 2017. Se asustan con el cuero. Columna de Opinión. El Tiempo 27 de agosto de 2017. Bogotá.
- Inglehart, R. 1998. Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en tres sociedades. Siglo XXI Editores
- Iregui, Ana María; Ramos, Jorge; Saavedra, Luz Amparo. 2001. Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Borradores de Economía No. 175. Banco de la República.
- Junguito, R y Rincón H. 2004. La Política fiscal en el siglo XX en Colombia. Banco de la República-Subgerencia de Estudios Económicos. Bogotá.
- Klitgaard, R. 1995. Estrategias para combatir la corrupción, ICE, No 741, mayo de 1995.
- Krueger, A. 1995. Policy lessons from development experiences since the Second World War; handbook of Development Economics, J. Behrman y Srinivasen (comps.), vol. 3
- Lazear y Oyer. 2009. Personnel Economics. En: R. Gibbons and J. Roberts (Eds) *The Handbook of Organizational Economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lora, E. 2002. Comentarios "Descentralización en Colombia". En Tirado Mejía, A. 2002. *Debates Nacionales*. Alfaomega.

- Lustig, N., Arias O. y Rigolini J. 2002. Reducción de la pobreza y crecimiento económico: La doble causalidad. Publicaciones Unidad de Pobreza y Desigualdad. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maldonado, A. 2002. Comentarios al documento "Descentralización en Colombia". En Tirado Mejía, A. 2002. Debates Nacionales. Alfaomega.
- Molina, P. 2002. Descentralización en Colombia. En Tirado Mejía, A. 2002. Debates Nacionales. Alfaomega.
- Musgrave, R.A. 1969. Bases de una Reforma Fiscal para Colombia. Biblioteca Banco Popular. Tercer Mundo.
- Musgrave, R.A. 1959. "The Theory of Public Finance", New York: McGraw Hill
- North, D. 1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica; México
- Oates, W. 1977. Federalism fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid-España.
- Ocampo, J.A. -S.F. Economía y Democracia. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo - www.iadb.org/etica
- OECD (2014). Territorial Reviews: Colombia.
- Perry, G. 2017. Ratones cuidando el queso. Los partidos mayoritarios quieren reelegir la corrupción. Están a punto de cometer un suicidio. El Tiempo, agosto 27 de 2017.
- PNUD. 2015. Evaluación del Sistema General de Regalías. Cuadernos PNUD. Septiembre de 2015.
- Rosas, G. 1997. (Coordinador). Informe de la Comisión de la Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas. Ministerio de Hacienda y DNP.
- Samuelson, P. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, vol. 36(4), pp. 387-38.
- Sarmiento, A. 2002. Afirmaciones de la Misión Alesina. En Tirado Mejía, A. 2002. Debates Nacionales. Alfaomega.
- SIPRI. 2017. Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS> Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo.
- Tiebout, Charles. 1956: "A Pure Theory of Local Expenditures", The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), pp. 416-424.
- Wiesner, E. 1992. Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización.

Comentarios
Roberto Junguito Bonnet

COMENTARIOS a "Descentralización y finanzas territoriales", de *Antonio Hernández Gamarra y Luis Herando Barreto Nieto*

Roberto Junguito Bonnet

Introducción

El tema del trabajo Descentralización y Finanzas Territoriales preparado por Antonio Hernández y Luis H. Barreto para los Debates Presidenciales del 2018 de FEDESARROLLO es supremamente pertinente para la discusión entre los candidatos a la Presidencia de la República en este año electoral. Es un aspecto crucial de las finanzas públicas y del desarrollo económico de interés particular para los políticos y que no es frecuentemente discutido entre los economistas. Tiene una gran dimensión desde los ángulos teóricos y conceptuales, como también desde la economía política del desarrollo regional.

El objetivo del documento está muy bien expresado tanto en el Resumen Ejecutivo como en la introducción del Informe. De acuerdo a los autores, este es: "elaborar un examen crítico de la institucionalidad que, en lo esencial, gobierna la descentralización fiscal y administrativa en Colombia; exponer las principales dificultades que ella afronta; y, formular recomendaciones con miras a que las regiones gestionen de mejor manera su propio desarrollo".

El estudio es realmente muy comprensivo y detallado en todo lo que concierne al proceso de la descentralización fiscal y las finanzas territoriales en Colombia. Se inicia con un primer capítulo donde se reseñan las bases de la literatura internacional sobre la descentralización fiscal y las finanzas intergubernamentales y allí también se hace referencia a la literatura colombiana sobre el tema. En su segundo capítulo, que los autores denominan el diagnóstico, se detalla el contexto institucional de la descentralización fiscal en Colombia, la normatividad sobre el Sistema General de Participaciones SGP, y del Sistema General de Regalías, se evalúa y se destacan las debilidades institucionales de estos sistemas y se abordan los temas de las disparidades regionales vigentes en Colombia, así como la estructura de

los ingresos y del gasto territorial. Estos dos capítulos brindan a los autores las bases conceptuales, empíricas y normativas para proceder, en el tercer capítulo, a desarrollar los lineamientos de una propuesta de reforma de fondo al sistema de descentralización vigente en Colombia y, más allá de ello, al perfeccionamiento de un nuevo esquema de planificación regional.

Primer Capítulo: Análisis teórico

Considero muy acertada la idea de incluir un primer capítulo sobre la teoría de la descentralización fiscal y las finanzas territoriales. Los autores hacen una buena referencia a los trabajos seminales sobre el tema, sobre todo los de Richard Musgrave (1959) quién delimita las áreas de las finanzas públicas que corresponden al gobierno central como son los temas de estabilización y distribución del ingreso, frente a la de asignación de recursos que, según su libro, corresponde adelantar, según sus prioridades, a los gobiernos locales. También a los trabajos de Oates (1977) sobre las finanzas locales y los aspectos relacionados con el federalismo fiscal.

Resulta a mi juicio también muy pertinente la referencia al trabajo de Tiebout, *A Pure Theory of Public Expenditure*, del *Journal of Political Economy*, que data de 1956 y que es el que procedió realmente a conceptualizar la forma como un municipio se distingue de otro mediante la combinación de ofrecer el suministro de bienes públicos locales a cambio de exigir mayores impuestos para financiarlos. Es una teoría de desarrollo endógeno municipal como el que buscan proponer para Colombia los autores en el último capítulo del informe. Al respecto, quisiera resaltar que gran parte de la teoría del Federalismo Fiscal de Tiebout (1956) y de Oates (1977) tiene que ver con el grado de autonomía que deberían tener los territorios (departamentos y municipios) para fijar impuestos y adelantar gastos según las prioridades locales y la descentralización fiscal. Sí quisiera reconocer y resaltar que los temas del desarrollo económico regional en zonas de extrema pobreza rural deben tener un tratamiento particular y de mayor apoyo financiero de los gobiernos centrales por encima de lo previsto en

los artículos teóricos citados y que exige que la descentralización y las finanzas territoriales en dicho entorno deban tener un régimen particular de apoyos y transferencias de los gobiernos centrales como lo proponen los autores en sus capítulos posteriores.

Respecto a las transferencias de educación y salud, desde el ámbito teórico de las finanzas públicas locales, sin embargo, no tiendo a compartir plenamente el argumento de los autores que: "la política de descentralización, basada en la transferencia condicionada de recursos para suministrar bienes sociales básicos a nivel local, se ha reducido a una política del nivel central que termina por no propiciar de manera equilibrada el crecimiento económico local y se vuelve ajena al interés de las regiones". Aquí mi argumento es el siguiente: las transferencias para educación y salud son una forma de garantizar la provisión mínima de dos bienes públicos esenciales. Es, si se quiere, una decisión nacional de garantizar una sociedad educada y saludable. Este tipo de transferencias sí podría premiar, con mayores recursos relativos, a las zonas más pobres (necesidad fiscal) como lo argumentó en su época la Misión Bird-Wiesner (1981). Debe tenerse en cuenta que este tipo de apoyo está previsto en el propio Musgrave (1959) cuando argumenta que una de las funciones nacionales es la distributiva. Esto implica que el gobierno nacional realiza esta función mediante la progresividad del sistema tributario (el impuesto de renta está en sus manos) como de la asignación del presupuesto y las transferencias que pueden dar un énfasis particular por encima de la capitación a las regiones más pobres o con mayores necesidades fiscales, que es el término utilizado en la literatura.

Segundo Capítulo: el diagnóstico

Considero que en el segundo capítulo del libro, los autores, Hernández y Barreto, adelantan una revisión muy completa de lo que ha sido la legislación sobre las transferencias públicas a las regiones que partieron de transferencias para la educación en 1968 y que terminan el Sistema General de Participaciones SGP vigente hoy en día. También debo resaltar como positivo

que se discuta en el trabajo lo sucedido con el Sistema General de Regalías. Dicho recuento es valioso para los candidatos a la Presidencia por cuanto ilustra la preocupación permanente de los gobiernos y de los legisladores por identificar la forma de estimular la provisión de bienes públicos como educación y salud a los gobiernos locales y de adelantar inversiones en bienes públicos e infraestructura de beneficio para los territorios y los municipios. Asimismo, debo destacar el esfuerzo por cuantificar las transferencias territoriales desde 1986-2016 y sus etapas y de manera muy especial el esfuerzo de los autores por abordar en la última sección del capítulo el tema de los ingresos propios de las entidades territoriales y de los gastos basados en estos, temas que constituyen un aspecto central del federalismo fiscal en la literatura económica, tal como se señaló en la sección anterior.

Considero, en primer lugar, que los autores hicieron bien al detallar para los lectores en el texto y en la bibliografía una completa sección de referencias relativas a los trabajos académicos que moldearon en una forma u otra las políticas de transferencias en Colombia. Los trabajos de la Misión Musgrave en los sesenta, la Bird-Wiesner de fines de los setenta, los estudios posteriores de Eduardo Wiesner y los trabajos académicos de las diversas misiones fiscales y de gasto público como la Gabriel Rosas se destacan merecidamente en el texto de Hernández y Barreto. De igual manera, en su Informe, los autores reconocen que su trabajo, en gran parte es un esfuerzo de síntesis pues el tema ha sido objeto de análisis parciales anteriores, entre otros, Fedesarrollo (2016), el Centro de Estudios Regionales del Banco de la República (2014), la OECD (2014) y la Contraloría General de la República (2016). En todos estos trabajos se presentan las raíces de los razonamientos de lo que ha sido el proceso de descentralización fiscal en Colombia y sus problemas. También proveen algunas propuestas para el mejoramiento de las transferencias públicas y las finanzas intergubernamentales en Colombia que siguen vigentes y que complementan el estudio de Hernández y Barreto.

Respecto al contenido del capítulo 2, considero que la sección 1, contexto institucional, en la cual se hace referencia a las disposiciones de la Constitu-

ción de 1991 que establecen "un amplio espectro de derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales" y que se contrasta con las políticas de ajuste macroeconómico y de austeridad fiscal que se tuvieron que adoptar particularmente a fines de esa misma época. En efecto, la Constitución que establece esos derechos fundamentales, al mismo tiempo reconoce que la estabilidad macroeconómica es fundamental y de hecho estructura al Banco de la República como banco central independiente y a su Junta Directiva como autoridad en materia monetaria, cambiaria y crediticia y contempla que para financiar al gobierno con emisión se debe tener unanimidad de los miembros de esta. Es decir que, si bien la Constitución establece dichos derechos sociales fundamentales, esta no espera que las metas sociales se puedan cumplir inmediatamente sino que exige que se desarrollen en el tiempo y dentro de un marco de estabilidad macroeconómica.

Continuando con los comentarios al segundo capítulo del trabajo, cabe destacar que las secciones 2 y 3 relativas a los antecedentes de la normatividad del SGP y del SGR me parecen, como lo indiqué atrás, muy pertinentes y agregan mucho valor para los analistas de la descentralización y para el debate de los candidatos presidenciales. Con relación a la sección 4 sobre las inflexibilidades del SGP se critica en el trabajo que: "el régimen de transferencias territoriales se ha definido de arriba hacia abajo; es decir, el gobierno nacional central ha liderado las reformas constitucionales principalmente para evitar el desborde de su déficit fiscal" y que: "al mismo tiempo, se expidieron normas de control fiscal territorial para garantizar la disciplina fiscal en los niveles departamental y municipal de gobierno. Así, la autonomía territorial quedó bastante limitada toda vez que la determinación de tributos territoriales es de la competencia exclusiva del Congreso de la República".

Estas reflexiones llevan a los autores a la conclusión a la que el sistema de transferencias nació fuertemente condicionado desde el nivel central al pre-asignar el gasto territorial.

Respecto a lo argumentado allí por Hernández y Barreto respecto a las transferencias tengo algunas diferencias de enfoque. Mi visión es que la

pre-asignación de transferencias para educación y salud es acertada, aunque podía acentuarse la destinación de recursos para estos propósitos a los municipios más pobres como lo argumenté atrás, y que lo que se busca con las transferencias es garantizar un nivel mínimo de inversión social en dichas actividades desde el punto de vista de la sociedad como un todo, y que reducir este mínimo de gastos, por lo tanto, no debería ser una decisión local, lo que parecen compartir los autores. Al nivel de los municipios si se podrían dirigir más recursos propios a estas actividades por encima de los niveles mínimos garantizados con las transferencias como de hecho lo están haciendo algunos municipios con mayor capacidad de recursos propios. El punto que no analizan a profundidad Hernández y Barreto es cómo reaccionan los municipios ante las transferencias de libre destinación y si es diferente cuando los municipios reciben también regalías o no. Este tema ha sido estudiado en la tesis de maestría en el PEG de Vargas (2010). Allí se indica que ante transferencias de libre disposición los gobiernos locales tienden a reducir el esfuerzo fiscal propio y la inversión con los recursos locales estimulando los gastos de funcionamiento del municipio y el reto es cómo evitarlo.

Sobre la sección 4 relativa a las debilidades del SGR estoy bastante de acuerdo con lo planteado por los autores. Considero que el estudio hace una buena reseña de los trabajos recientes y del balance de los resultados del Acto Legislativo del 2011 y de la Ley 1530 del 2012. Quizás, habría valido la pena evaluar en el escrito de Hernández y Barreto el diagnóstico y las recomendaciones de la Comisión de Gasto Público en esta materia. Solo para ilustración en el Resumen Ejecutivo del Informe de Gasto Público se hacen las siguientes recomendaciones de reforma al régimen de Regalías: "i) eliminar las inflexibilidades provenientes de los porcentajes de destinación específica establecidos en las normas constitucionales; ii) integrar sus recursos con los de la Nación y los de las entidades territoriales en un sistema conjunto de planeación, programación y ejecución del gasto de inversión con impacto en las regiones; iii) permitir que los recursos de las regalías puedan financiar pagos de deudas territoriales referentes, entre otros asuntos, a salud, pensiones y fallos judiciales adversos; iv) revisar

los porcentajes de regalías que reciben los municipios productores, cuyo bajo nivel ha eliminado el incentivo para el apoyo local a proyectos mineros y petroleros; y v) establecer normas que incentiven la financiación de proyectos significativos".

Con relación a la sección 5 sobre disparidades regionales en la cobertura de servicios sociales básicos y en la calidad de la educación, quisiera destacar y enfatizar que, según los autores, se ha logrado una mayor cobertura como consecuencia de las transferencias y que, en esta sección del trabajo, se presentan resultados y comparaciones interesantes en términos de los logros en esas materias y las disparidades vigentes. Creo que los resultados de esta sección, dentro del objetivo del Informe, sugieren la importancia de acentuar dichas transferencias hacia los municipios más pobres modificando la fórmula de las transferencias tal como lo sugirió la Misión Bird-Wiesner y con ello ayudar a reducir las disparidades regionales que aun subsisten. Al respecto, quisiera reiterar, que el objeto de las transferencias del SGP ha sido garantizar un nivel mínimo de educación y salud.

Respecto a la sección 6 sobre la estructura de los ingresos y del gasto fiscal territorial mi percepción es que esta es una sección muy relevante y que, quizás, los autores deberían haber profundizado más lo relativo a los impuestos municipales y departamentales y la importancia de otorgar una mayor autonomía fiscal a los municipios y departamentos con mayor capacidad fiscal en la determinación de las tasas de los diversos impuestos. Me llamó particularmente la atención la diferencia en la asignación del gasto entre municipios certificados y no certificados.

Tercer capítulo: Lineamientos de la propuesta de reforma a la descentralización y las finanzas territoriales

La propuesta de reforma a la descentralización formulada por los autores en el documento está elaborada con mucho detalle y contiene los siguientes elementos: fortalecimiento de los ingresos fiscales territoriales, distribución más equitativa de las transferencias y regalías, unidad de caja, autonomía

en asignación del gasto, capacitación de funcionarios y mayor control y cumplimiento de las normas. En términos de las recomendaciones estoy de acuerdo en la necesidad y conveniencia de fortalecer los ingresos fiscales territoriales. Igualmente, la idea de buscar una bolsa única o más bien agregada de recursos, recomendación que también hace la Comisión de Gasto Público al sugerir integrar los recursos del Sistema General de Regalías con los de la Nación y los de las entidades territoriales en un sistema conjunto de planeación, programación y ejecución del gasto de inversión con impacto en las regiones.

También comparto la sugerencia de otorgar una mayor autonomía en los gastos por parte de las entidades locales y que el grado de mayor autonomía dependa del nivel de desarrollo y capacidad gerencial de estos. La reforma que se propone por Hernández y Barreto da una gran autonomía local en cuanto a la canasta de gasto público, pero, quizás, no dan suficiente énfasis al vínculo con la autonomía fiscal local o sea el tema de los impuestos municipales y departamentales como fuente de recursos para financiar gastos adicionales como lo establece la teoría de las finanzas públicas locales.

Respecto a Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET los autores deben tener en cuenta las limitaciones e inflexibilidades que impone a estos la legislación vigente aprobada en el marco del posconflicto, que es claramente contrario a lo buscado en el proceso de planeación de abajo hacia arriba propuesto en el Informe de Hernández y Barreto. En esencia los PDET con la legislación vigente no se podrían modificar una vez convenidos y publicados. Aunque el trabajo aborda los temas de los recursos fiscales totales de la nación, así como el tema de los gastos militares y de la regla fiscal creo que dicha temática es de gran envergadura, que sobrepasa el objetivo central de la descentralización fiscal y las finanzas territoriales y debería ser materia a profundizar en un trabajo posterior.

Finalmente, quisiera destacar que el sistema propuesto de grados crecientes de autonomía de gasto según el grado de desarrollo y capacidad gerencial de los municipios es una idea muy interesante; en particular, lo planteado en el cuadro 8. Por último, deseo expresar mis felicitaciones a

los autores por el excelente trabajo adelantado y creo que su discusión va a ser del mayor interés en el marco de los debates entre los candidatos a la Presidencia de la República y de la transición a un nuevo gobierno.

Referencias

- Alesina, Alberto, Editor, *Reformas Institucionales en Colombia*, Alfaomega Grupo Editor y Fedesarrollo, 2002.
- Departamento Nacional de Planeación, *Finanzas Intergubernamentales en Colombia, Informe Final de la Misión*, Departamento nacional de Planeación, 1981.
- Informe de la Comisión de Gasto y la Inversión Pública*, diciembre de 2017.
- Informe Musgrave: Bases de una Reforma Tributaria para Colombia*, Biblioteca Banco Popular, Ediciones Tercer Mundo, mayo de 1969.
- Musgrave, Richard, *The Theory of Public Finance*, 1959
- Musgrave, Richard. *Bases de una reforma tributaria para Colombia*; Biblioteca Banco Popular; Ediciones Tercer Mundo, 1969.
- Oates, W. *Fiscal Federalism*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid-España, 1977.
- Rosas Gabriel, Coordinador, *Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, Tema I: Diagnóstico y principales recomendaciones*, Ministerio de Hacienda y departamento Nacional de Planeación, 1997
- Tiebout, Charles M. *A Pure Theory of Local Expenditures*, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), pp. 416-424, The University of Chicago Press.
- Vargas, M.J. *Efecto de las transferencias sobre las finanzas públicas municipales*. Universidad de Los Andes, mimeo, 2010.
- Wiesner, Eduardo. *Descentralización y federalismo fiscal, informe final de la misión para la descentralización*, DNP, 1992.

Siguiendo la tradición, para estimular el debate de ideas en la contienda presidencial de 2018 Fedesarrollo lideró la elaboración de varios documentos con propuestas de política pública en áreas críticas para el desarrollo económico y social del país. En el documento de Antonio Hernández Gamarra y Luis Hernando Barreto se analiza el tema de la descentralización y las finanzas públicas de los entes territoriales. Los autores hacen un examen crítico de la institucionalidad que gobierna la descentralización fiscal y administrativa en Colombia, a partir de lo cual formulan recomendaciones con miras a que las regiones gestionen de mejor manera su propio desarrollo. Entre las propuestas específicas que se plantean se destaca la de crear unidad de caja con todas las fuentes de los recursos fiscales territoriales para mejorar la coordinación de las autoridades a la hora de asignar y ejecutar el gasto público.

Paralelamente, proponen otorgar mayor autonomía a las regiones para la asignación del gasto y que esa autonomía sea diferencial según las capacidades administrativas y gerenciales de las autoridades de las entidades territoriales. El análisis y las recomendaciones de Hernández y Barreto se complementan en el presente Cuaderno de Fedesarrollo con los pertinentes comentarios de un gran conocedor del tema, como lo es Roberto Junguito Bonnet.