

NT UN
140
2

ÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Política Fiscal

84

**SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN
AMÉRICA LATINA: MEJORES PRÁCTICAS
Y LECCIONES DE POLÍTICA**

Cartagena de Indias

PONENCIA INAUGURAL

José Antonio Ocampo

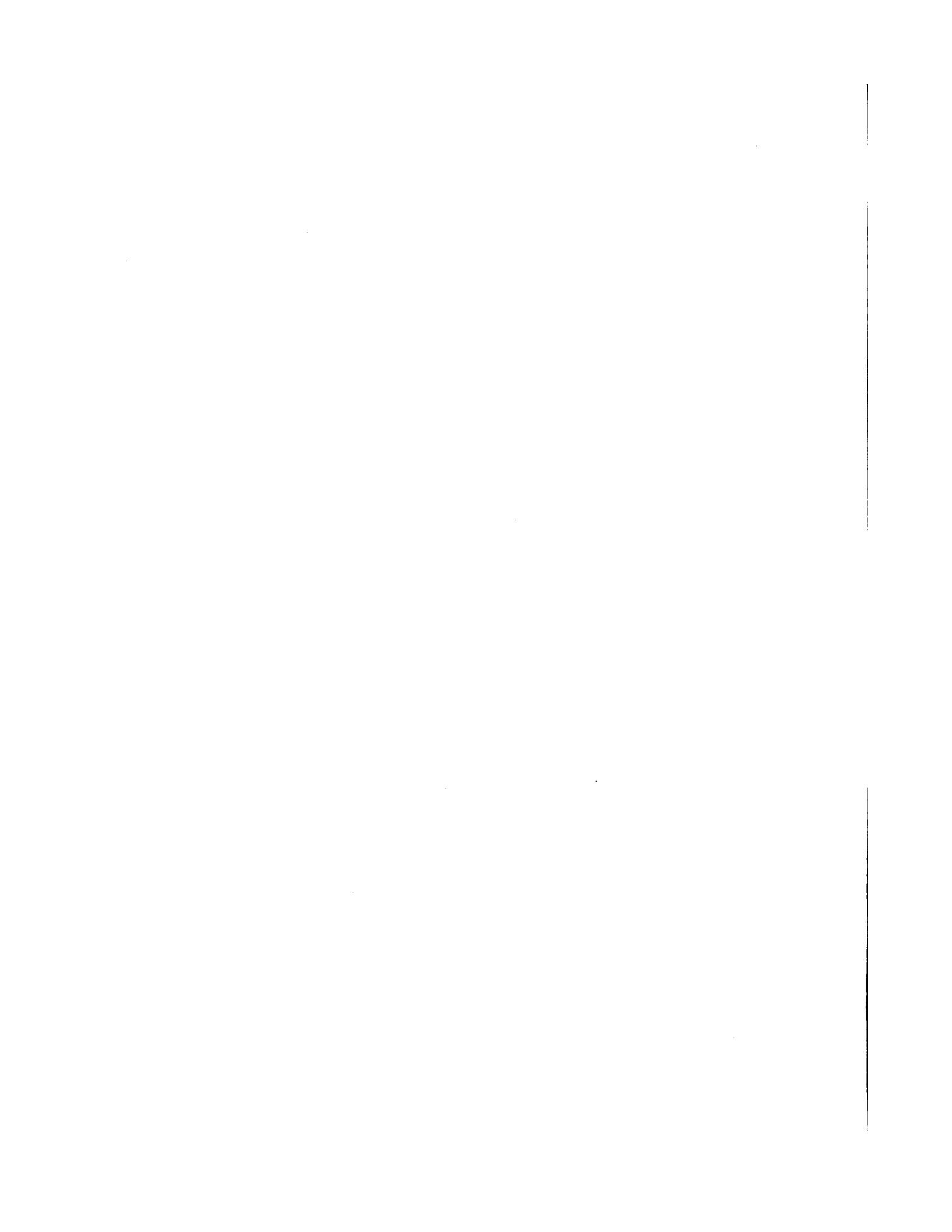
DISCURSO DE CLAUSURA

Guillermo Perry Rubio



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Descentralización Fiscal
CEPAL / GTZ**



**SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN
AMÉRICA LATINA: MEJORES PRÁCTICAS
Y LECCIONES DE POLÍTICA**

Cartagena de Indias

PONENCIA INAUGURAL

José Antonio Ocampo

DISCURSO DE CLAUSURA

Guillermo Perry Rubio

**PROYECTO REGIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL
CEPAL - GTZ**



203400176

Serie Política Fiscal, N° 84 1996 C.2



NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1996

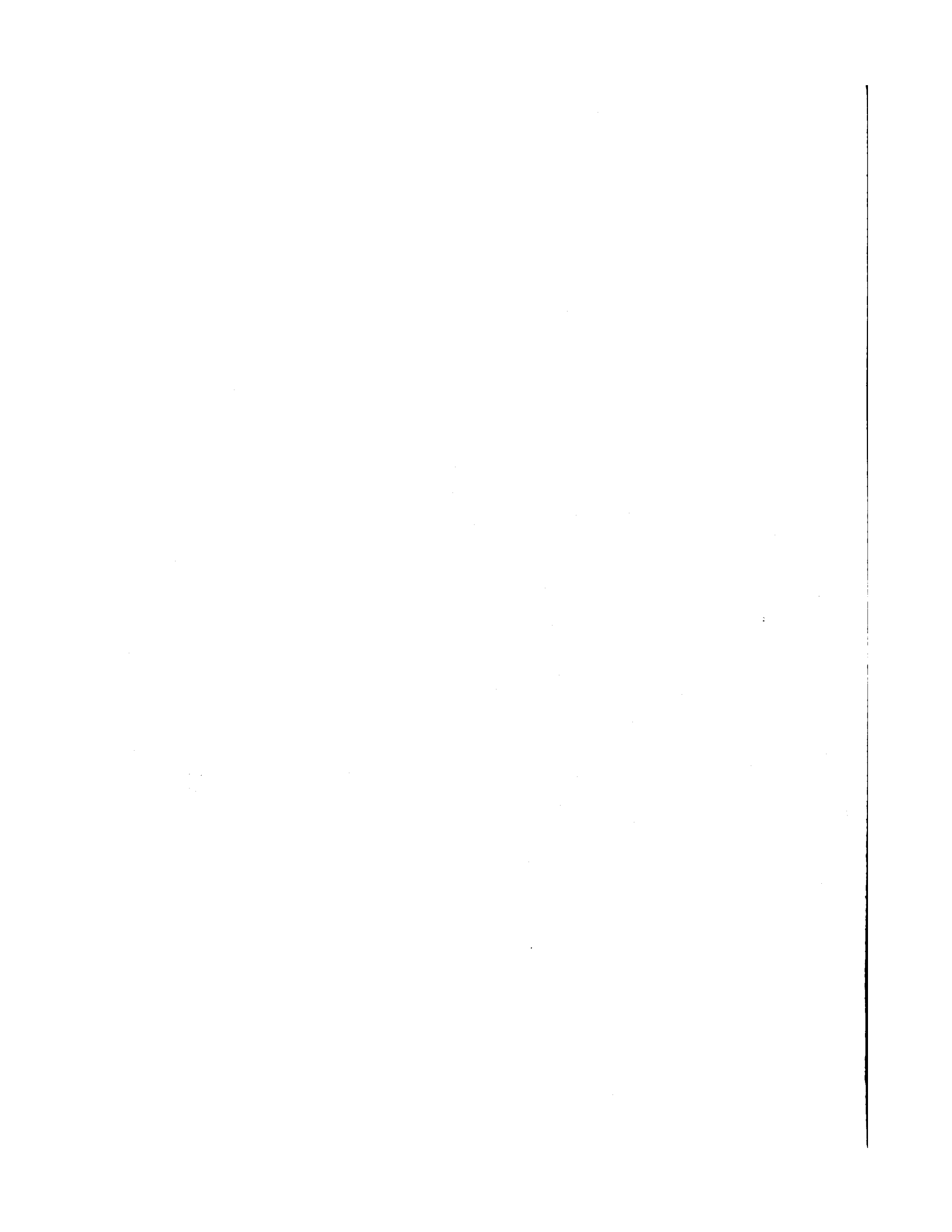
LC/L.967
Agosto de 1996

Los documentos presentados en este número de la Serie Política Fiscal fueron preparados por José Antonio Ocampo como Director del Departamento Nacional de Planeación y Guillermo Perry como Ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia, en el marco del Seminario Internacional realizado en Cartagena de Indias del 26 al 28 de octubre de 1995; este evento constituye una de las actividades que anualmente efectúa el Proyecto Regional de Descentralización Fiscal que ejecuta la CEPAL con la colaboración del gobierno alemán a través de la Agencia de Cooperación GTZ. En esta ocasión, el Seminario se llevó a cabo conjuntamente con el Banco Mundial y el DNP de Colombia.

Los autores agradecen el apoyo recibido de Gabriel Aghón y Gustavo Ramírez, Experto Principal y Consultor del Proyecto de Descentralización Fiscal, respectivamente. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir necesariamente con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
RESUMEN	5
PREFACIO	7
 PRIMERA PARTE: EL PROCESO COLOMBIANO DE DESCENTRALIZACIÓN <i>José Antonio Ocampo</i>	 9
I. INTRODUCCIÓN	11
II. ANTECEDENTES	11
III. PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN	13
IV. PROPUESTAS DE REFORMA	21
 SEGUNDA PARTE: DISCURSO DE CLAUSURA DEL SEMINARIO <i>Guillermo Perry R.</i>	 29
 ANEXO: Agenda del Seminario	 39
 ORGANIZADORES DEL SEMINARIO	 45



RESUMEN

Se observa en la actualidad una mayor dinámica en la gestión pública subnacional en Colombia, pero esto a su vez ha desatado ciertas tensiones y conflictos que pueden convertirse en obstáculos serios para la consolidación de la descentralización fiscal en el país. Se reconoce por ejemplo, la falta de liderazgo por parte de un organismo de alto nivel que asuma la responsabilidad de coordinar el proceso. Existe también una débil capacidad de gestión a la hora de asumir nuevas responsabilidades y administrar mayores recursos que propendan por un mayor desarrollo local o regional.

Es necesario corregir las asimetrías que prevalecen entre la asignación de transferencias y la posibilidad de obtención de recursos propios, con la delegación efectiva de gastos ya que el sistema actual debilita la posibilidad de actuar con instrumentos de estabilización fiscal y no se garantiza el esperado aumento en eficiencia, sustento teórico de la descentralización.

Debe reconocerse que los actuales sistemas de transferencias no ligan adecuadamente el gasto de los entes subnacionales con indicadores de costo, llevando incluso al incumplimiento de los porcentajes de destinación que la ley exige. Otro fenómeno conocido como "pereza fiscal" ha sido observado en especial en municipios pequeños. Los criterios de asignación de recursos llevan implícito un estímulo a la creación de nuevos municipios que técnicamente no son viables pero que van detrás de una renta mínima segura.

A este tipo de problemas se le agregan los propios de los sistemas de cofinanciamiento que se ofrecen como instrumentos de fortalecimiento de las inversiones locales que desbordan los beneficios sociales más allá de los límites territoriales. Se observa una escasa cultura de presupuestación por proyectos, la congestión de propuestas en la última parte del período fiscal de los fondos y poca dinámica de los entes departamental y municipal en la identificación y priorización de posibles áreas a cofinanciar.

Finalmente, el endeudamiento se ha convertido en una vía fácil de obtener recursos sin un costo político significativo para el demandante actual pero que a las futuras administraciones puede reducirles los grados de libertad, máxime si hay un uso inadecuado de este instrumento financiero. Así, y como resultado de un mayor volumen de transferencias, el endeudamiento ha encontrado un nicho de mayor apalancamiento que podría traducirse, tal como ya se está vislumbrando en el país, en serios desequilibrios macroeconómicos.

Los documentos que a continuación se presentan llaman la atención sobre los problemas antes mencionados y proponen algunas ideas de como resolver este tipo de elementos que podrían redundar en la desarticulación de un proceso descentralizador que ha sido motivo de grandes transformaciones políticas, sociales y económicas en la historia reciente de Colombia y que reclama por la consolidación de sus entidades regionales y territoriales.

'



PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

Los documentos aquí contenidos se inscriben dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Se presentan en este número de la Serie, las ponencias de los Srs. José Antonio Ocampo y Guillermo Perry, presentadas en el "Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal en América Latina: Mejores Prácticas y Lecciones de Política" que se llevara a cabo en Cartagena de Indias, en octubre de 1995. Las ponencias muestran, por una parte, la visión institucional que tienen del proceso de descentralización tanto el Departamento Nacional de Planeación como el Ministerio de Hacienda en Colombia, entidades gubernamentales con una gran responsabilidad en la orientación y formulación de las estrategias de descentralización; por otra parte, contribuyen con la discusión que se viene dando en el país por la reestructuración de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, evaluando de esta forma los instrumentos con que se cuenta actualmente para llevar a la práctica los preceptos constitucionales en el campo de la descentralización.

Los autores responden con propuestas concretas a los retos que impone mantener y fortalecer el proceso de descentralización colombiano, condicionando el futuro del mismo a una serie de adecuaciones en los sistemas de transferencias, impositivos subnacionales, de endeudamiento territorial y de cofinanciamiento de proyectos así como la clara adecuación de las asignaciones de responsabilidades de gasto.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

PRIMERA PARTE

EL PROCESO COLOMBIANO DE DESCENTRALIZACIÓN
Por: José Antonio Ocampo

I. INTRODUCCIÓN

La descentralización se ha convertido en uno de los temas más polémicos del debate económico y político del país. Todos compartimos los principios básicos que la inspiran: acercar el gobierno al ciudadano y lograr una mayor eficiencia en el gasto público en aquellos sectores que, como el social, carecen de las economías de escala necesarias para justificar un manejo centralizado. Igualmente, todos estamos de acuerdo en que los desbalances fiscales entre los niveles de gobierno, asociados a las evidentes ventajas que tiene la Nación en la recaudación de impuestos, hace necesario un sistema de transferencias de recursos fiscales hacia las regiones. Sin embargo, ¿qué arreglos institucionales son necesarios para garantizar una mayor eficiencia en la prestación de servicios en un esquema descentralizado? y ¿cómo evitar que, como ha ocurrido en algunos países de la región, la descentralización se convierta en una fuente de desestabilización fiscal y macroeconómica?

La respuesta a estas preguntas no es simple ni única. Ella refleja las complejidades y particularidades propias de este proceso en cada contexto nacional. En este documento se analiza la experiencia colombiana, sus antecedentes y dificultades actuales, y se sugieren algunos ajustes necesarios para su consolidación.

II. ANTECEDENTES

Colombia es un país de regiones marcado paradójicamente por más de un siglo de historia centralista. El federalismo, que había ganado la batalla política a mediados del siglo XIX, fue bruscamente interrumpido por la expedición de la Constitución de 1886. Sin embargo, las fuerzas regionales han retornado periódicamente con vigor desde entonces. Así aconteció a comienzos de siglo XX, cuando los excesos centralistas del Presidente Rafael Reyes, que se reflejaron, en particular, en la nacionalización de las principales rentas regionales, dieron lugar a principios severos de protección de dichas rentas consagrados en la Reforma Constitucional de 1910. Sin embargo, los desbalances crecientes entre la capacidad fiscal de la Nación y de las entidades territoriales generaron, durante varias décadas de desarrollo moderno del país, una creciente concentración de las funciones estatales en el gobierno central¹.

Al igual que en otros países, las tendencias descentralistas se han expresado en épocas recientes por dos vías diferentes. La primera ha estado asociada al debate sobre la racionalización del gasto público en un proceso de modernización estatal. La segunda a las discusiones sobre apertura democrática.

El primero de estos debates tiene como punto de partida el establecimiento, en 1968, del situado fiscal y de la cesión del impuesto a las ventas. El situado fiscal fue creado en la reforma constitucional de 1968 y desarrollado mediante la Ley 46 de 1971, como una renta de carácter nacional, destinada a la financiación de la salud y la educación que se prestaba, en ese momento, de manera desconcentrada a través de los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud. La Ley 33 de 1968, por su parte, asignó el 10% del impuesto a las ventas a los departamentos, municipios y al distrito especial de Bogotá para el año 1969, previendo un aumento de dicha participación al 20% en 1970 y 30% en 1971. La Ley 43 de 1975, de nacionalización de la educación, destinó una parte de dicha cesión al Ministerio de Educación para financiar los costos de la nacionalización.

Posteriormente, la Misión de Finanzas Intergubernamentales, Bird-Wiesner, hizo en 1981 un análisis detallado de la relación entre ingresos y gastos de los distintos niveles de gobierno, presentando propuestas sobre la forma de aumentar la eficiencia del gasto público y promover la generación de recursos propios en todos los niveles de gobierno. Muchas recomendaciones de la Misión se plasmaron en las Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986. La primera buscó dotar a las entidades territoriales de nuevos recursos mediante el incremento y modernización de sus principales rentas. La Ley 12 de 1986, por su parte, incrementó al 50% la transferencia del impuesto a las ventas -ahora al valor agregado, IVA - hacia los municipios, con el propósito de fortalecer los ingresos municipales destinados al financiamiento de una serie de servicios de carácter local. Esta Ley, así como sus decretos reglamentarios, apuntaron también a la reducción de la participación del gobierno central en una serie de tareas y servicios de tipo local, en cuya prestación los municipios presentan ventajas comparativas por su relación directa con la comunidad, y al freno al acceso al Presupuesto Nacional de entidades territoriales con capacidad para generar rentas propias.

Este proceso se complementó con el de la apertura democrática, cuyo primer gran resultado fue la expedición del Acto Legislativo No. 1 de 1986, mediante el cual se reestableció en Colombia la elección popular de alcaldes. Esta Reforma Constitucional y la Ley 12 del mismo año, complementaria de ella, evidenciaron, por lo demás, un sesgo municipalista, que marcaría también múltiples actuaciones posteriores del Congreso de la República y sólo sería superado parcialmente por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que, manteniendo dicho sesgo, intentó rescatar el papel de los departamentos en el ordenamiento político. La nueva Constitución consolidó definitivamente el proceso de descentralización en Colombia, estableciendo un Estado unitario y descentralizado, con autonomía de las entidades territoriales y mecanismos de participación y control ciudadano a la gestión pública en todos los niveles de gobierno.

A través de todo este proceso, se ha ido consolidando en Colombia un tipo de la descentralización que puede caracterizarse como un modelo híbrido entre los dos extremos que se discuten generalmente en la literatura internacional sobre el tema: el modelo de agente/principal, en el cual los gobiernos territoriales son esencialmente ejecutores de políticas diseñadas en el nivel central y deben rendir, por lo tanto, cuentas al gobierno nacional por los resultados de su gestión; y el de escogencia o elección pública local, en el cual los entes locales gozan realmente de autonomía en la definición de sus políticas,

obtienen la mayor parte de sus ingresos directamente de los contribuyentes y son, por ende, responsables directamente ante la ciudadanía por los servicios colectivos que prestan.

El caso colombiano, por su carácter de modelo híbrido, hace bastante difícil la definición precisa de responsabilidades y la coordinación de las fuentes de financiamiento de los distintos sectores. Las dificultades que se han enfrentado en uno y otro frente, así como múltiples obstáculos de carácter institucional, han determinado la historia reciente de la descentralización en nuestro país.

Para fortalecer la inversión social territorial, la Constitución estableció que una proporción creciente de los ingresos corrientes de la Nación debería ser transferida a departamentos y municipios. Como resultado de esta norma, que fue desarrollada por la Ley 60 de 1993, las transferencias a las entidades territoriales pasaron de representar el 31.5% del total de los ingresos corrientes totales de la Nación en 1990 al 34.8% en 1994, con un crecimiento real anual del 14.1%. De acuerdo con las normas vigentes, representarían el 41.5% de los ingresos corrientes de la Nación en 1998, lo cual implica un ritmo de crecimiento anual del 16.2% en términos reales para el período 1994-1998, y deberán seguir aumentando hasta alcanzar aproximadamente el 44% de los mismos en el año 2001².

III. PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización en Colombia ha tenido avances significativos, que se expresan, en particular, en una dinámica de gestión pública regional y local que el país no conocía desde la etapa federal de nuestra historia decimonónica. Sin embargo, enfrenta, al mismo tiempo, limitaciones importantes, que deben superarse si se aspira a que el proceso culmine en forma exitosa. Quisiera referirme en las páginas que siguen a estas últimas, que son objeto del debate nacional en curso. Ellas pueden clasificarse en términos generales en limitaciones del carácter institucional y aquellas de naturaleza fiscal.

1. Obstáculos Institucionales

a. Liderazgo de la Descentralización

Un primer obstáculo en la consolidación del proceso ha sido la falta de coordinación y liderazgo de la descentralización por parte de una entidad del más alto nivel de gobierno, que convoque a todos los actores de la vida nacional y territorial en su construcción, que lleve a cabo su seguimiento y evaluación, y que analice y proponga correctivos para su buena marcha. La responsabilidad por el manejo de este proceso ha estado, en efecto, atomizada en múltiples instituciones de orden nacional, sin que ninguna de ellas haya reunido las condiciones para proponer un discurso único sobre la descentralización y para convocar a los distintos actores a trabajar en torno al mismo. Frente a esta problemática, la actual Administración definió, en buen momento, la reestructuración del Ministerio de

Gobierno en Ministerio del Interior, con el objeto de que asuma esta importante responsabilidad, con el apoyo de las demás entidades que hacen parte del proceso.

b. *Desarrollo Institucional*

El segundo obstáculo es la débil capacidad de gestión que siguen mostrando algunas entidades territoriales para asumir sus nuevas responsabilidades y para manejar eficientemente los recursos potenciales con que cuentan para impulsar su desarrollo. Sin embargo, al mismo tiempo hay evidencia de que, en varios municipios colombianos, la autonomía ha mejorado sensiblemente la gestión pública local³. Así las cosas, la respuesta a los problemas que se han enfrentado a lo largo del proceso no consiste en mantener las responsabilidades en cabeza de entidades nacionales, cuya gestión ha sido también deficiente en el pasado, y menos aún en revertir los procesos de transferencia de funciones que ya han tenido lugar, sino en garantizar un apoyo eficaz a la transferencia de responsabilidades y un claro control ciudadano a la gestión pública.

Es igualmente preocupante el desorden funcional que sigue presentando la Nación en materia de acciones y esfuerzos encaminados a fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales. Aún no se han consolidado mecanismos que permitan aunar los esfuerzos y recursos de distintas entidades nacionales para lograr un mayor impacto a nivel territorial. Los departamentos, por su parte, se encuentran en una situación de rezago derivada del olvido de que fueron objeto en la primera etapa de descentralización y apenas están iniciando, por lo tanto, su proceso de ajuste y fortalecimiento para cumplir con sus funciones constitucionales de planeación del desarrollo de sus regiones, prestación de servicios de educación y salud y asistencia técnica a nivel local.

De igual forma, la participación comunitaria en la gestión pública no se ha dado en los términos que exige para su consolidación el proceso de descentralización. No sólo su inconsciencia sobre el valor de los bienes públicos como patrimonio colectivo y como determinantes de su bienestar, sino también la falta de canales reales para su desarrollo, ha llevado a que las comunidades tengan una baja participación en el señalamiento de prioridades, en la prestación de los servicios, y en el seguimiento y evaluación del desempeño de sus representantes. Dada esta situación, es imperativo que se adelanten acciones orientadas a hacerles tomar conciencia sobre el alcance y la importancia de su papel en la gestión pública y, en consecuencia, en el proceso de descentralización

c. *Distribución de Competencias*

Un tercer obstáculo lo constituye la falta de consolidación del proceso de ordenamiento territorial, entendido como la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo a sus ventajas y características. Pese a su carácter reciente, las múltiples normas sectoriales que se han expedido para asignar responsabilidades a uno y otro nivel de gobierno empiezan a denotar problemas en su instrumentación y evidencian un caos normativo.

La Ley 60 de 1993 trató de subsanar el vacío que todavía existe debido a la falta de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, al asignar competencias, aún esta Ley mantuvo dualidades o confusiones funcionales en sectores claves como la educación y la salud. Mucho más grave, sin embargo, ha sido la proliferación de Leyes sectoriales (educación, salud, deporte, medio ambiente, etc.), cada una de las cuales ha tratado de asegurar que las entidades territoriales asignen recursos financieros y humanos para garantizar objetivos sectoriales, y han establecido mecanismos institucionales que en algunas ocasiones se encuentran en abierta contradicción con aquellos establecidos en las normas sobre descentralización y que, en cualquier caso, no han tenido ciertamente como objetivo la coherencia de este proceso. El resultado de ello es un verdadero caos institucional y financiero en los distintos niveles de gobierno, que atenta contra las metas de cobertura y calidad de los diversos servicios del Estado.

Estas normas denotan, por lo tanto, un sesgo sectorial, y dejan de lado la consistencia y la dinámica del proceso de descentralización. Muchas de ellas no consultaron, además, la diversidad que caracteriza a las entidades territoriales del país ni su posibilidad real de asumir las nuevas competencias⁴.

Así, sin importar sus diferencias, algunas normas obligan a las entidades territoriales a asignar un porcentaje de sus recursos para cumplir con determinada competencia (Ley 142 de 1993; Ley 9 de 1989; Ley 136 de 1994 y Ley 99 de 1993); otras señalan como obligatorio la asignación de un porcentaje de los recursos transferidos a un uso predeterminado (Ley 60 de 1993, Ley 142 de 1993, Ley 136 de 1994); y la gran mayoría establecen responsabilidades que implican mayores gastos para las entidades territoriales. Esta proliferación de normatividad sectorial no ha tenido, además, como referencia los recursos disponibles, de tal forma que es imposible saber si los recursos transferidos son suficientes o insuficientes para cada entidad territorial, dado el cúmulo de competencias transferidas.

Por otra parte, las normas que asignan competencias a las entidades territoriales, no sólo les exigen destinar parte de sus recursos a ejercer determinada competencia sino que también les mandan crear nuevas dependencias, que implican el incremento de su burocracia y gastos de funcionamiento.

De acuerdo con estudios de caso que adelanta en la actualidad el Departamento Nacional de Planeación, si los municipios pequeños asumieran las responsabilidades que le ordenan estas normas en materia de gestión pública, los costos de funcionamiento se incrementarían sustancialmente. Así lo revela, por ejemplo, un estudio sobre Fúquene, Cundinamarca, donde dichos costos se elevarían en un 27.5%. El municipio de Policarpa, Nariño, destinó a vivienda, vías y al sector agropecuario, entre otros, el 18.8% de su participación en los ingresos corrientes de la Nación de 1994; si hubiera asumido los sobrecostos administrativos que implican las leyes mencionadas, hubiera tenido que destinar gastos operacionales el 17.7% de las transferencias nacionales, con lo cual la posibilidad de asignar recursos a los sectores de inversión mencionados habría sido prácticamente nula.

Por otra parte, debido en parte a la proliferación e incongruencia de las normas actuales, pero también, en muchos casos, a su imprecisión, al momento de asumir una competencia, no resulta claro para una entidad territorial hasta dónde llega su margen de acción y dónde empieza el del otro nivel de gobierno. Esta situación no sólo ha hecho más difícil el proceso de adopción de competencias, sino que ha limitado el desarrollo de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

2. Obstáculos Financieros

a. Problemas de carácter macroeconómico

El esquema de descentralización vigente en Colombia tiene, desde el punto de vista macroeconómico, dos problemas esenciales: la asimetría en el ajuste macroeconómico asociada a reglas que atan las transferencias territoriales a los ingresos corrientes de la Nación, y un balance global insuficientemente analizado de la relación entre responsabilidades y recursos de los distintos niveles del gobierno.

La determinación de un porcentaje específico de los ingresos corrientes de la Nación que se transfieren automáticamente a las regiones genera, en efecto, una asimetría en el proceso de ajuste macroeconómico. Así, un mayor esfuerzo tributario de la Nación beneficia directamente a las entidades territoriales, por cuanto eleva en forma automática el monto de las transferencias. Por su parte, una política restrictiva de gasto público no tiene efecto alguno sobre el gasto territorial, dada la asociación automática de las transferencias con los ingresos corrientes de la Nación. La regla actual de transferencias genera, así, una situación en la cual las regiones están protegidas de los efectos de un ajuste fiscal por el lado del gasto, pero se benefician, paradójicamente, de un ajuste por el lado de los ingresos. Esta asimetría y la falta de control del endeudamiento territorial, al cual haremos alusión más adelante, restan capacidad de manejo a la política fiscal como instrumento de estabilización macroeconómica.

Por otra parte, de acuerdo con las normas vigentes, las entidades territoriales tienen garantizado un incremento sustancial de recursos, sin que haya claridad sobre los costos efectivos de las competencias que efectivamente van a ejercer o sobre si el ritmo de crecimiento de las transferencias es compatible con los objetivos esperados en materia de cobertura de los servicios o con las posibilidades reales de financiar las metas correspondientes. Aún más, la automaticidad que les confiere la Ley indica que dichos recursos deben ser transferidos en los montos predeterminados, independientemente de si se logran o no las metas propuestas y si hay o no una buena gestión en el uso de los recursos públicos correspondientes. No sin razón, un reciente estudio sobre la descentralización, concluye, por lo tanto, en forma categórica que "la descentralización en que se ha embarcado el país es más un sistema de reparto de recursos para financiar gastos municipales que una redistribución de competencias en busca de una mejor eficiencia"⁵.

No menos importante, en las discusiones públicas sobre el tema de la descentralización se ha perdido enteramente de vista la relación que debe existir entre las responsabilidades que conserva el gobierno nacional y los recursos que son necesarios para financiar los gastos correspondientes. Cabe recordar, al respecto, que, en el esquema actual, el grueso de los gastos de infraestructura física (incluyendo las vías secundarias y terciarias, que las financia en su mayoría a través del sistema de cofinanciación), inversión agropecuaria, ciencia y tecnología, justicia y defensa siguen siendo financiados por la Nación.

Es necesario, por lo tanto, hacer un balance global de responsabilidades y recursos de los diferentes niveles de gobierno, que tenga en cuenta las restricciones presupuestales globales. En esta materia, si se desea aumentar la participación de las regiones y, especialmente, de los municipios, en los ingresos corrientes de la Nación, es necesario definir claramente qué gastos nacionales deben disminuir paralelamente para abrirle paso a los gastos regionales, y cómo se va a responder, entonces, a la demanda de mayores gastos en áreas de responsabilidad nacional --en especial, en materia de infraestructura vial, inversión agropecuaria, ciencia y tecnología y defensa, donde las presiones por mayores gastos son evidentes. Así las cosas, el tema no se reduce al de la efectiva transferencia de competencias, como se afirma a menudo, sino que tiene que ver con la asignación global de unos recursos fiscales escasos, asignación sin la cual es imposible definir cuál es el monto deseable de transferencias.

b. Transferencias

Si a nivel global no hay claridad sobre la relación entre competencias y recursos, las fórmulas actuales de asignación de las transferencias entre regiones y sectores tampoco aseguran ninguna consistencia entre unas y otras a nivel de una entidad territorial específica. En efecto, las transferencias se distribuyen territorialmente con criterios de carácter general y son asignadas posteriormente a cada sector de acuerdo a porcentajes predefinidos. Por lo demás, la asignación histórica tiene todavía un peso considerable en la distribución regional de recursos. Estos principios de asignación no garantizan ninguna relación entre los recursos asignados a un sector determinado en una región específica y los costos reales --o, mejor aún, de eficiencia-- de prestación de los servicios correspondientes.

La excesiva rigidez en la asignación sectorial de recursos es, sin duda, una de las causas del incumplimiento generalizado de las destinaciones específicas que determina la Ley 60. Así lo reveló el primer análisis realizado por el DNP sobre el uso que hicieron los municipios de las transferencias, correspondiente a 1994⁶. No obstante, la Ley no contempla sanciones efectivas para los casos en los cuales se compruebe una utilización de las transferencias en contravía del objetivo legal para el cual fueron creadas.

Por otra parte, la fórmula actual de distribución territorial no garantiza una adecuada generación de ingresos propios a nivel territorial. Ello puede ampliar los niveles de dependencia de las entidades nacionales de las transferencias nacionales, ya de por sí altos. Hay, en efecto, evidencia de que la complementariedad entre ingresos propios de las

entidades territoriales y las transferencias, identificada para el período 1980-1991⁷, se han debilitado en años recientes⁸. En particular, en 1994 hay evidencia clara de "pereza fiscal" en muchos municipios de menos de 100.000 habitantes⁹. La insuficiencia de los índices actuales de necesidades básicas insatisfechas y el rezago considerable de la información que sirve de base para estimarlos son también objeto de preocupación, dado el peso que este factor tiene en la distribución de las transferencias a los municipios (60% en la fórmula actual).

Además de lo anterior, la elección popular de alcaldes y gobernadores ha generado expectativas de solución de los problemas consuetudinarios que enfrentan muchas entidades territoriales en materia de cobertura de servicios sociales, que se reflejan, a su vez, en expectativas de transferencias que superan ampliamente la disponibilidad de recursos. El excesivo reglamentarismo de la ley en materia de destinación de recursos, aunque garantiza la inversión social, tal como lo previó la Constitución de 1991, limita la autonomía en la asignación de recursos que, dentro de cierto margen, deben tener gobiernos elegidos popularmente.

Conviene anotar, finalmente, que el sistema actual incentiva la creación de municipios que no son viables en términos financieros. El grueso de municipios pequeños no tiene, además, capacidad para financiar sus costos de funcionamiento con sus exiguos recursos propios. Según hemos visto, dichos costos se han acrecentado, además, por las exigencias homogéneas de gasto que han decretado distintas normas, independientemente del tamaño y características de los distintos municipios. Aunque esto significa que debe permitirse que parte de las transferencias se utilice para financiar los gastos de funcionamiento de los municipios más pobres --tal como lo autorizaban las normas de transferencias antes de 1991 y quedó consagrado nuevamente en el Acto Legislativo No.1 de 1995--, es necesario crear reglas que impidan la multiplicación de municipios, incentiven las asociaciones de ellos para distintos fines y controlen la proliferación de dependencias legales en ellos.

c. Cofinanciación

El Sistema Nacional de Cofinanciación fue diseñado en 1992 como un instrumento financiero orientado a apoyar con recursos no reembolsables del Presupuesto Nacional proyectos de inversión en áreas de competencia territorial. Durante el año 1995, los recursos de cofinanciación representan el 0.9% del PIB, equivalentes a una quinta parte de las transferencias automáticas de la Nación a las entidades territoriales. Esta herramienta busca, así, complementar el sistema de reparto automático de las transferencias con un esquema paralelo que fomente una "cultura de proyectos".

En su puesta en marcha, el Sistema ha enfrentado problemas estructurales y operativos de distinta índole, que se han visto agravados por dificultades de carácter coyuntural durante 1995. Los primeros están asociados a la multiplicidad de Fondos, programas y esquemas de funcionamiento. En efecto, el Sistema está integrado por cuatro Fondos (Fondo de Inversión Social- FIS, Fondo de Inversión Rural- DRI, Fondo de

Infraestructura Urbana- FIU y Fondo de Cofinanciación de Vías- FCV), que operan con autonomía administrativa y financiera. Pese a los esfuerzos de coordinación, que se han acrecentado bajo el Comité de Cofinanciación creado bajo la actual Administración, no ha sido posible lograr una unificación de criterios, mecanismos de acceso y procedimientos. La fiducia obligatoria establecida por el Decreto Ley 2132 ha sido fuente de innumerables dificultades en la ejecución de los recursos. Las metodologías para la presentación de proyectos, que fueron diseñadas para mejorar la calidad de la inversión, son complejas y no se compadecen en muchos casos con la simplicidad de los proyectos; a ello se agregan las complejidades propias de los procedimientos establecidos por organismos financieros internacionales que financian algunos programas (v.gr., la exigencia uniforme de licitaciones internacionales, que resulta igualmente inadecuada para pequeños proyectos). Los trámites son dispendiosos e incluso acusan todavía cierto centralismo, ya que, pese a la participación activa de los organismos regionales diseñados por el Decreto Ley 2132, todos los proyectos deben ser aprobados finalmente en Bogotá.

Los proyectos con destinación específica incluidos en las leyes de presupuesto a partir de 1994 --y que representan aproximadamente una cuarta parte de los recursos globales del Sistema, aunque proporciones más altas en algunos Fondos-- han generado dificultades adicionales, asociadas a la excepcionalidad de los procedimientos que ha establecido el Congreso para ellos, tanto en la Ley de Presupuesto como en la Ley Orgánica respectiva. Lo que es más grave, en muchos casos no existe realmente un proyecto al momento de su inclusión en la Ley de Presupuesto, violando uno de los principios básicos de la "cultura de proyectos" que el sistema de cofinanciación busca promover. No obstante, aún estos proyectos se canalizan a través de las entidades territoriales, respetando, así, el esquema descentralizado creado en 1992.

Por otra parte, la consolidación de los mecanismos departamentales del Sistema (Unidades y Comités de Cofinanciación) ha sido también lenta, por diversas razones, entre las cuales se destacan la falta de delegación oportuna de los Fondos a los departamentos de la función de viabilizar proyectos, la falta de asunción por parte de estos de la asistencia técnica a los municipios, y la falta de recursos humanos, físicos y administrativos para atender sus gastos de operación y funcionamiento. Sin duda, la transición política en las entidades territoriales que tuvo lugar a comienzos de 1995 retrasó aún más el despegue de estos instrumentos, ya que implicó en muchos casos el cambio total de los equipos humanos correspondientes.

De manera más coyuntural, durante 1995 se han enfrentado dificultades adicionales, asociadas, por una parte, a los excesivos vistos buenos incluidos en la Ley de Presupuesto para la ejecución de los recursos de los Fondos, por decisión expresa del Congreso de la República, y al inadecuado flujo de proyectos. Este último problema está relacionado también a la transición política en las entidades territoriales. Implicó que durante el primer semestre del año virtualmente no se recibieron proyectos en los Fondos, en tanto que en los últimos meses se vivió una congestión, ya que en tres o cuatro meses tuvo que tramitarse el grueso de los proyectos del año.

Frente a esta situación, se han adoptado diferentes decisiones para el mejoramiento del Sistema. Aquellas de carácter más estructural serán objeto de atención más adelante. Por ahora, conviene resaltar que durante el primer semestre de 1995 se puso en marcha una estrategia de emergencia para la identificación de proyectos. Por otra parte, se inició un intenso trabajo del DNP y los Fondos con todos los departamentos y gran parte de los municipios, orientado a identificar las deficiencias para el funcionamiento del Sistema a nivel territorial y establecer planes de acción para su fortalecimiento en los respectivos departamentos, los cuales están en marcha. En la actualidad se están desarrollando 42 talleres de asistencia técnica para el montaje del Subsistema de Evaluación y Seguimiento, también en todos los departamentos, lo cual permitirá, además, prepararlos para el manejo sistematizado de este subsistema. De igual forma se está trabajando en un estrategia de divulgación de la cofinanciación como Sistema, que le permita a las entidades territoriales contar con toda la información necesaria de una manera clara y oportuna.

d. El Endeudamiento Territorial

Uno de los ya viejos principios de política económica establece que las finanzas públicas deben ser manejadas con criterios claramente anti-cíclicos. Ello implica que el endeudamiento público debe aumentar durante los períodos de debilitamiento de los ingresos y, por el contrario, reducirse o tornarse negativo durante los períodos de auge económico. La aplicación de este principio a nivel de las finanzas nacionales ha sido, sin duda alguna, una de las fuentes de la estabilidad macroeconómica colombiana. La evidencia muestra, sin embargo, que ha estado enteramente ausente en el caso del endeudamiento territorial. Aunque el proceso no ha sido ciertamente uniforme a lo largo y ancho del país, las mayores transferencias han servido en los últimos años para apalancar un mayor endeudamiento territorial, generando no sólo sobreendeudamiento a nivel de algunas entidades territoriales sino también distorsiones de carácter macroeconómico. Un manejo poco responsable del endeudamiento atenta, por otra parte, contra la democracia local, ya que cercena las posibilidades de desarrollar los planes de gobierno de las siguientes administraciones. Razones tanto de carácter económico como político justifican, así, la introducción de correctivos legales que limiten estas prácticas de sobreendeudamiento.

El proceso de endeudamiento acelerado fue particularmente notorio en 1993 y 1994. En efecto, de acuerdo con la información de la Superintendencia Bancaria, la deuda consolidada de los departamentos se elevó de \$73.000 millones en 1992 a \$154.000 en 1993 y \$330.000 millones en 1994, concentrada en gran medida en siete departamentos (Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico, Guajira, Arauca, Meta y Antioquia), los cuales acumulaban en 1994 poco más de dos terceras partes de la deuda total de los departamentos. Por su parte, el endeudamiento de los municipios aumentó en dichos años de \$159.000 millones en 1992 a \$305.000 en 1993 y \$594.000 millones en 1994; sólo cuatro municipios (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) concentraban en este último año cerca a la mitad de dichos pasivos.

A esta situación han contribuido las actuales normas de endeudamiento territorial, que establecen límites a dicho endeudamiento con base en la relación entre el servicio de

la deuda y los ingresos corrientes de las entidades territoriales. Esta relación es una mala medida de la capacidad de pago, ya que no tiene en cuenta egresos diferentes al servicio de la deuda. Para un mismo nivel de ingresos, la capacidad de endeudamiento es, por lo tanto, muy variable, dependiendo de los compromisos de gasto de las entidades territoriales. Por otra parte, el tomar como base el servicio y no el saldo de las deudas genera un premio correcto al endeudamiento de más largo plazo, que reduce el servicio durante un año determinado, pero puede generar incentivos a refinanciaciones que trasladen el peso de la deuda a administraciones posteriores. Por este motivo, los límites al endeudamiento deben ser fijados tanto sobre flujos como sobre acervos¹⁰. Conviene mencionar que, desde la pasada Administración, el Gobierno ha venido subsanando las deficiencias de las actuales reglas sobre endeudamiento aplicando normas prudenciales cada vez más estrictas a los intermediarios financieros, es decir, regulando la oferta de crédito. Aunque la utilización de normas prudenciales no debe descartarse, su uso debe estar limitado a su objetivo propio (garantizar prácticas prudentes de otorgamiento de crédito por parte de las entidades financieras) y no deben convertirse en un sustituto de normas fiscales inadecuadas.

Los problemas que genera el comportamiento pro-cíclico de gastos asociados al endeudamiento no son muy diferentes a los que generan ingresos corrientes que, por su naturaleza, tienen un carácter transitorio. En el caso de las entidades territoriales, el ejemplo más notorio es el de las regalías. La tendencia a aumentar los gastos durante la fase ascendente de las regalías y, lo que es más grave, el endeudamiento respaldado con dichos ingresos, que acentúa aún más el ciclo de gasto, ha generado en todas las entidades territoriales que dependen de las regalías, desajustes fiscales severos una vez se inicia la fase descendente del ciclo correspondiente. La Ley 209 de agosto 30 de 1995, que creó el Fondo de Estabilización Petrolera, estableció algunas normas para reducir el gasto procíclico asociado a las regalías, que resultaron, sin embargo, modestas en relación con las entidades territoriales. Como veremos más adelante, quizás deben complementarse con otras relacionadas con el uso de las regalías como garantía de crédito.

IV. PROPUESTAS DE REFORMA

La consolidación de la descentralización requiere que culminen los procesos en curso y se introduzcan correctivos para superar las dificultades que se han hecho evidentes durante su puesta en marcha¹¹. Después de hacer un breve bosquejo de los temas de carácter institucional, analizaremos con más detenimiento algunas propuestas que buscan superar las imperfecciones del sistema actual de transferencias, cofinanciación y endeudamiento territorial. Pese a su indudable importancia, los aspectos relativos a la estructura tributaria de las entidades territoriales no será objeto de atención en este documento¹².

1. Propuestas Institucionales

La expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es el punto de partida para la consolidación del proceso de descentralización. Sin embargo, independientemente de los temas más candentes de esta Ley, como son la creación de nuevos tipos de entidades territoriales y las normas relativas a los resguardos indígenas, el elemento esencial desde el punto de vista fiscal es la definición clara de la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno existentes, y la definición paralela de los recursos que deben financiarlos.

Desde el punto de vista del proceso en marcha, la efectiva transferencia de la educación, la salud y la red secundaria y terciaria de carreteras a los departamentos y distritos es la tarea prioritaria. Conviene resaltar que, pese a obstáculos de diferente naturaleza, este proceso ha avanzado en forma satisfactoria durante la actual administración. Así, en agosto de 1994 no se había certificado ningún departamento para manejar directamente el situado fiscal en educación; en diciembre de 1995 se tenían ya nueve departamentos y tres distritos certificados. En salud se había certificado entonces seis y tres, respectivamente; en diciembre de 1995 había culminado este proceso con once departamentos y cuatro distritos. Por otra parte, mientras en 1994 se entregaron a los departamentos 1.257 kilómetros de la red vial secundaria, en 1995 se culminó la transferencia de 12.190 kilómetros.

Como lo señalamos anteriormente, la puesta en marcha de la nueva estructura del Ministerio del Interior es esencial para transformar esta entidad en líder y coordinadora del proceso de descentralización y, por ende, en el interlocutor político de las entidades territoriales ante la Nación. Este proceso debe estar acompañado de un proceso de fortalecimiento institucional de la capacidad de gestión de las entidades territoriales, cuya coordinación debe estar también en cabeza de dicho Ministerio.

Por último, es imperativo superar los graves problemas de información que limitan el desarrollo de cualquier estrategia de reordenamiento del Estado. Las deficiencias en esta materia no solo hace imposible el desarrollo de las políticas nacionales sino el montaje de un adecuado sistema de control, seguimiento y evaluación del proceso de descentralización.

2. Propuestas Fiscales

a. Reforma al Sistema de Transferencias

La revisión del Sistema de Transferencias es, sin duda, el núcleo de la reforma fiscal del proceso de descentralización. Los problemas que ha enfrentado el esquema actual en los últimos años y las dificultades fiscales que ha comenzado a enfrentar la Nación exigen reformas sustanciales al esquema actual.

Las causas de las dificultades fiscales de la Nación son múltiples, y sería muy dispendioso ahondar sobre ellas en este documento. Incluyen los costos del nuevo Sistema de Seguridad Social, los incrementos de los costos de funcionamiento de las ramas de justicia y defensa y el debilitamiento de algunas fuentes tributarias, entre otros factores. En contra de algunos análisis simplistas¹³, tal vez conviene resaltar, sin embargo, que la causa de esta situación no son los excesivos gastos de inversión asociados al Plan Nacional de Desarrollo, ni la duplicación por parte de la Nación de gastos en áreas de competencia de las entidades territoriales. Sobre el primero de estos temas, conviene resaltar que la inversión fué el componente menos dinámico del gasto del Gobierno Nacional durante 1995; sobre el segundo, puede señalarse que la Nación no ejecuta directamente gastos en áreas de competencia de las entidades territoriales, salvo cuando el proceso de transferencia de las competencias correspondientes no ha culminado.

Las crecientes transferencias a las entidades territoriales no son ciertamente la causa fundamental de la situación fiscal actual, aunque es indiscutible que han contribuido a este resultado. Así las cosas, el tema de la relación entre finanzas públicas y descentralización no es tanto retrospectivo como prospectivo, es decir, se refiere a sí, dada la frágil situación fiscal actual, es posible aumentar las transferencias territoriales en los próximos años a los ritmos que prevén las normas vigentes.

La definición de cuál es el monto posible de transferencias a las entidades territoriales hacia el futuro debe responderse teniendo en cuenta tres criterios básicos. El primero de ellos es la gran escasez de recursos que enfrenta y continuará enfrentando la Nación en los próximos años. Será necesario, por lo tanto, graduar las expectativas a los recursos.

El segundo es la delimitación estricta de competencias de las distintas entidades territoriales, tema que debe ser definido por la Ley de Ordenamiento Territorial a la cual hemos hecho alusión. Las leyes sectoriales deberán quedar claramente subordinadas a las normas correspondientes e incluso podría ser conveniente eliminar una gran cantidad de disposiciones de carácter sectorial que contradicen los principios generales del proceso de descentralización. Hacia adelante será necesario asegurar que las normas sectoriales tengan en cuenta las condiciones y posibilidades reales de financiamiento de las entidades territoriales, así como su capacidad institucional para asumir las competencias sectoriales.

El tercero es la necesidad de considerar los costos de las competencias asignadas a todos los niveles de Gobierno. En tal sentido, tal como lo señalamos en una sección anterior, será necesario tener en cuenta, no sólo los costos de las funciones de carácter regional, tales como la educación y la salud, sino también aquellas de carácter nacional --- la defensa, la justicia, la infraestructura nacional, la inversión agropecuaria y la ciencia y tecnología.

Por otra parte, por razones de carácter macroeconómico es conveniente desligar el monto global de las transferencias a las entidades territoriales, de los ingresos corrientes de la Nación. Este mecanismo tiene el inconveniente, desde el punto de vista de la Nación, de reducir el margen de manejo macroeconómico y, desde el punto de vista de las entidades

territoriales, de generar una inestabilidad en sus recursos asociados a las fluctuaciones en los ingresos corrientes de la Nación. Una alternativa sería atar las transferencias, no a los ingresos sino a los gastos nacionales (v.gr. establecer una proporción mínima de los gastos del presupuesto de la Nación, netos del servicio de la deuda, que deben ser transferida a las entidades territoriales). Un sistema de esta naturaleza restablecería el pleno control macroeconómico, pero mantendría la inestabilidad de los ingresos de las entidades territoriales. Por este motivo, analistas internacionales recomiendan que las transferencias a las entidades territoriales no se fijen en función ni de ingresos ni de gastos nacionales, sino de costo de prestación de los servicios descentralizados¹⁴. Podrían considerarse otras alternativas, tales como asociar las transferencias al crecimiento del PIB nominal. En cualquier caso, conviene resaltar que cualquiera de estas reformas, así como una que redujera la proporción de ingresos corrientes de la Nación que debe ser transferida, o postergara en el tiempo los compromisos actuales, exigiría reforma constitucional.

En lo que tiene que ver con las reglas relativas a la distribución sectorial y regional de los recursos, existen tres principios que deberían tenerse en cuenta. El primero es que el sistema debe ser redistributivo, pero sólo a nivel global y no necesariamente sector por sector. El segundo es que sería conveniente otorgar mayor autonomía en la asignación de recursos a las entidades territoriales, especialmente a los municipios. Por último, sería conveniente diseñar un sistema en el cual existieran claros incentivos a la generación de ingresos propios a nivel local, teniendo en cuenta, como es obvio, la capacidad dispar de generación de ingresos propios de las distintas entidades territoriales.

En los estudios que viene desarrollando el Gobierno Nacional con el apoyo del Banco Mundial, se ha venido discutiendo la posibilidad de establecer un sistema dual en el cual se asignan los recursos de algunos servicios básicos (educación y salud, a lo cual habrá que agregar muy seguramente la red vial secundaria y terciaria) de acuerdo con un sistema de capitación, dados unos costos de eficiencia de prestación de los servicios correspondientes, dejando que los efectos redistributivos se produzcan a través de una transferencia de propósito general, que sea asignada con criterios redistributivos, no tenga ataduras en su utilización sectorial (excepto quizás en la proporción que pueda destinarse a gastos de funcionamiento) e incentive la generación de recursos propios. Este sistema cumpliría los tres requisitos mencionados. Obviamente, los índices que se utilicen para propósitos redistributivos deben ser actualizados y ciertamente más dinámicos de los que se utilizan hoy en día.

Debe señalarse, por último, que cualquier medida de ajuste deberá estar acompañada por la definición de mecanismos claros de intervención del Gobierno Nacional para sancionar efectiva y oportunamente el incorrecto uso de las transferencias. Estos mecanismos de intervención podrían incluir tanto sanciones de carácter financiero (recorte al monto de las transferencias), como quizás mecanismos que permitan a los Ministerios nacionales asumir en forma temporal la prestación de los servicios descentralizados de aquellas entidades territoriales que incumplan la correcta asignación de recursos o, alternativamente, de decidir quién los administra. Estas facultades de intervención sería similar a las que tienen las Superintendencias en áreas de su competencia.

b. *Rediseño al Sistema Nacional de Cofinanciación*

Para subsanar los diversos problemas que ha enfrentado el Sistema Nacional de Cofinanciación, el Gobierno Nacional introdujo durante 1995 cambios legales de importancia a su financiamiento. Los más importantes fueron aquellos que se incluyeron en el Decreto 2150 de diciembre de 1995 mediante el cual se desarrollaron las facultades de la Ley Anticorrupción (Ley 190 de 1995) sobre simplificación de trámites. Estas disposiciones fortalecieron la capacidad coordinadora del Comité de Cofinanciación, simplificando la multiplicidad de instancias decisorias que regulan el sistema. Por otra parte, fortalecieron el carácter descentralizado del Sistema, mediante una definición legal precisa de la capacidad de aprobación de proyectos por parte de los Comités de Cofinanciación departamentales y distritales, así como la posibilidad de contratar globalmente la ejecución de los proyectos con Fondos de Cofinanciación departamentales o distritales. Por último, se eliminó la obligación legal de constituir fiducias para la ejecución de los recursos.

Por otra parte, en la Ley 225 de 1995, modificatoria de la Ley Orgánica de Presupuesto, se eliminó la obligación que existía de tramitar todos los proyectos de destinación específica en Bogotá. Por otra parte, en la Ley de Presupuesto de 1996 se establecieron plazos precisos para los trámites de los Fondos.

En otro frente, el DNP, conjuntamente con los Fondos, ha venido trabajando en la simplificación de los matrices de cofinanciación, la unificación para la fijación de cupos indicativos y en la unificación de mecanismos de operación de los Fondos, que en lo posible les permita funcionar con procedimientos únicos para la presentación, viabilización y aprobación de proyectos. De la misma manera, se viene trabajando en la simplificación de las metodologías de elaboración de proyectos. Para garantizar niveles mayores de preinversión en las entidades territoriales, a partir de 1996 FONADE dispondrá de recursos de cofinanciación que podrán complementar sus tradicionales mecanismos crediticios.

La posibilidad de reformas mucho más estructurales deberán también ser objeto de atención en las debates públicos. Quizás la más importante es la de simplificar radicalmente el sistema actual, unificando el sistema de cofinanciación con el de crédito a las entidades territoriales en torno a Findeter¹⁵. Esta reforma tendría las ventajas de establecer un único interlocutor de las entidades territoriales y de coordinar la cofinanciación con el sistema de crédito; sus principales inconvenientes radican en que concentraría excesivamente el poder decisorio y separaría demasiado los Ministerios sectoriales del manejo de los apoyos a las entidades territoriales en áreas de su competencia. Por otra parte, en caso de que no opte por no reducir el monto de las transferencias a las entidades territoriales, las necesidades fiscales de la Nación exigirán reducir sustancialmente el monto de los recursos de cofinanciación.

Conviene mencionar, por último, la necesidad de avanzar hacia la consolidación de un Sistema de Cofinanciación más completo que el actual, que incluya entidades tales como el Fondo Nacional de Regaldas, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el INURBE y el Fondo Nacional Ambiental, cuyas actividades son también de cofinanciación.

c. Endeudamiento Territorial

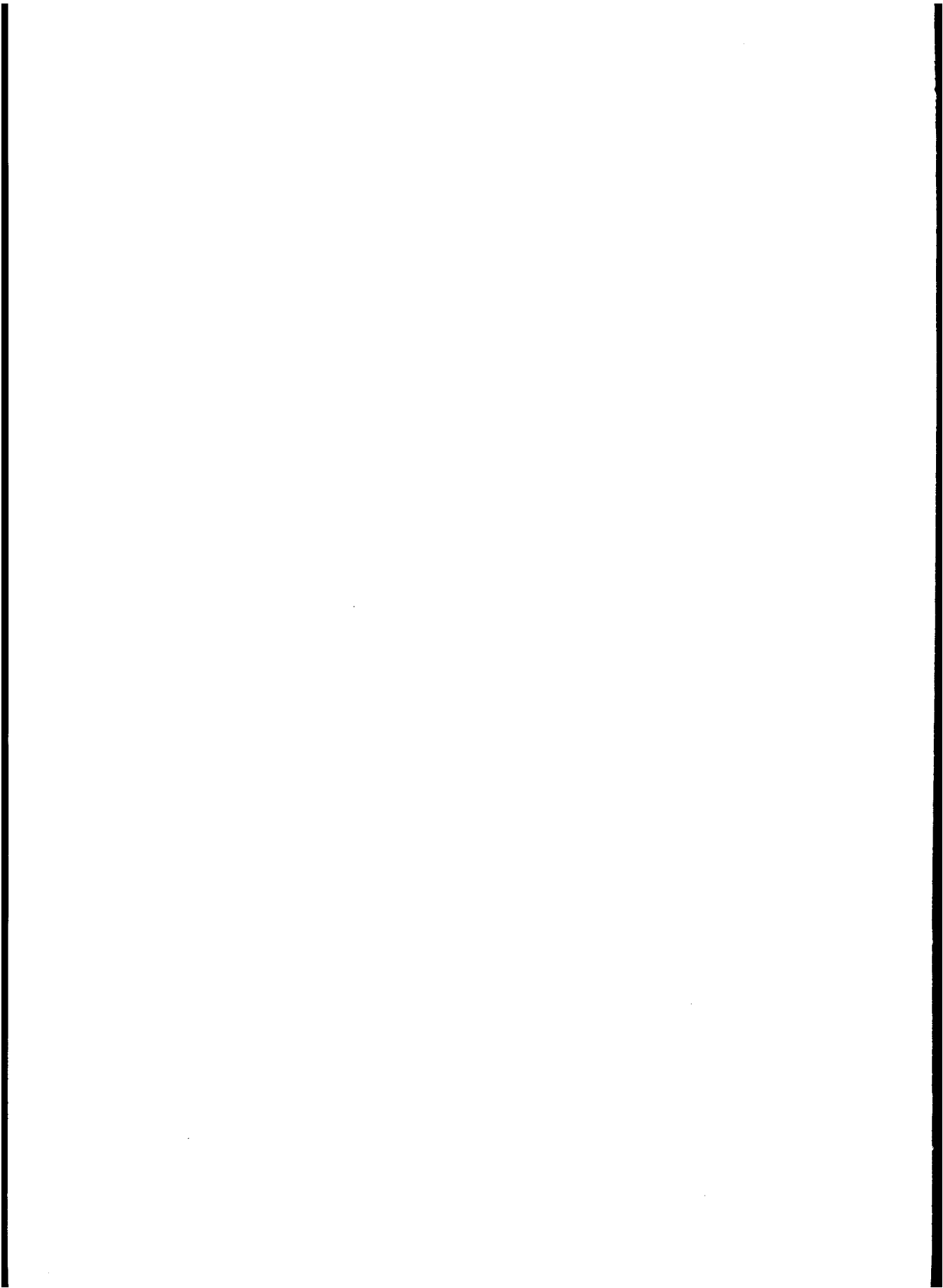
El proyecto de ley por medio de la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución Política busca regular las condiciones de endeudamiento de las entidades territoriales para que sean sostenibles en el mediano y largo plazo. El elemento fundamental del proyecto es el cambio en la base sobre la cual se calcula la capacidad de pago, reemplazando el uso tradicional de ingresos corrientes por el ahorro operacional (ingresos corrientes menos gastos de funcionamiento, excluidos los intereses de la deuda). La capacidad de pago se define con base en la relación entre el servicio y el saldo de la deuda, por una parte, y el ahorro operacional, por otra. La ley propone mecanismos de autorización de nuevo endeudamiento por parte del Ministerio de Hacienda (los departamentos en el caso de los municipios no capitales) cuando dichas relaciones se elevan peligrosamente.

Este proyecto representa una sólida base de discusión para el desarrollo de la norma constitucional mencionada, cuya importancia para la estabilidad macroeconómica y el sistema democrático hemos resaltado en una sección anterior. Convendría, sin embargo, con base en las consideraciones que allí se hicieron, pensar en la posibilidad de un tratamiento diferencial a distintos tipos de ingresos corrientes desde el punto de vista de las reglas de endeudamiento. En particular, convendría pensar en la posibilidad de restringir en forma mucho más severa el endeudamiento que tiene como respaldo transferencias nacionales y regalías que aquel que tiene como sustento otro tipo de ingresos corrientes de las entidades territoriales limitando, por ejemplo, el uso pleno de tales ingresos como garantía de nuevos créditos. En función de los resultados del debate que tenga lugar en el Congreso de la República en torno a este proyecto, deberán hacerse menos restrictivas las normas prudenciales que se han venido utilizando como sustituto de la Ley de Endeudamiento Territorial.

NOTAS

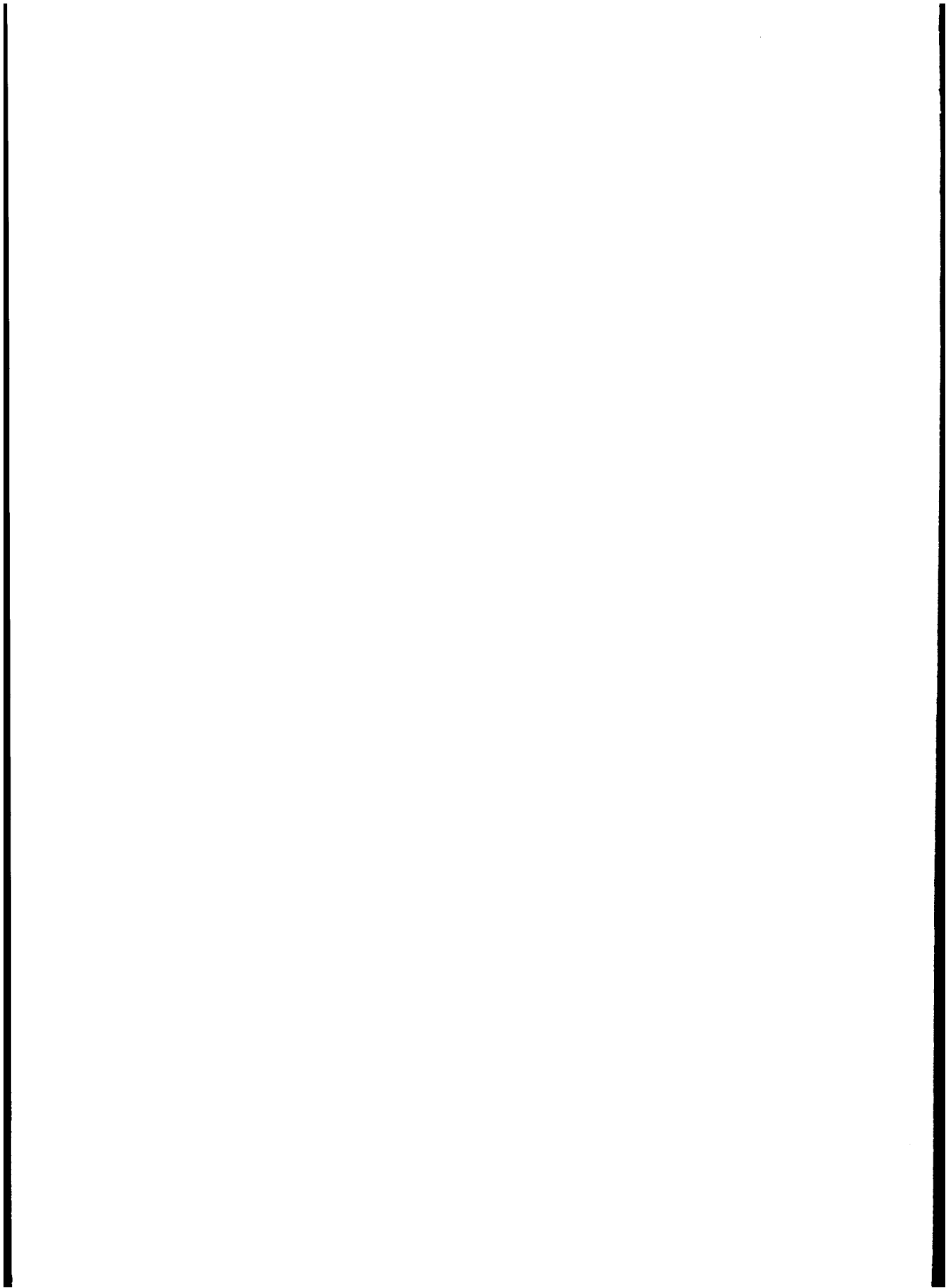
1. Algunas consideraciones históricas del autor sobre estos temas se detallan en José Antonio Ocampo, "Centralismo, Descentralización y Federalismo en la historia colombiana", en José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, Crisis Mundial, protección e industrialización: Ensayos de historia económica colombiana, Bogotá: CEREC, 1984.
2. Estas proporciones están expresadas, como se señala en el texto, como proporciones de los ingresos corrientes totales. Tienen en cuenta, por lo tanto, aquellas rentas que la propia Constitución y la Ley han determinado que pertenecen exclusivamente a la Nación.
3. Véase, al respecto, Banco Mundial, "La capacidad de los gobierno locales", en Planeación y Desarrollo, mayo de 1995,
4. Para un análisis adicional de estos temas, véase Ileana Kure, "La descentralización: retos para su consolidación", Planeación y Desarrollo, mayo de 1995.
5. Eduardo Wiesner, La descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia, Bogotá: DNP-ANIF, 1995.

6. DNP-UDT (Unidad de Desarrollo Territorial), "Destinación de la participación municipal en 1994", Planeación y Desarrollo, mayo de 1995.
7. Roberto Junguito, Ligia Melo y Martha Misas, "Descentralización y finanzas públicas: Colombia 1967-1994", Mimeo, Banco de la República, julio de 1995; Fabio Sánchez y Mauricio Olivera, "Descentralización y macroeconomía", Mimeo, Departamento Nacional de Planeación, octubre de 1995.
8. Véase, en particular, el segundo de los estudios mencionados en la nota anterior.
9. DNP-UDT, op. cit.
10. Así lo establecen, por ejemplo, las normas de la Unión Europea relacionadas con la futura unión monetaria, las cuales fijan tanto límites al déficit fiscal como a las relaciones deuda pública a PIB de los países miembros.
11. Véase, al respecto, el documento CONPES sobre "Política para el Afianzamiento de la Descentralización", en Las Políticas de El Salto Social, Tomo II, Capítulo 38, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1995.
12. La Reforma Tributaria de 1995 introdujo algunos ajustes a las normas relativas a los impuestos de consumo. En materia de tributación, véase el informe al Gobierno colombiano del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional ("Colombia: Reforming Territorial Taxation and Transfers", Mimeo, Washington, enero de 1995).
13. Por ejemplo, Pedro Nel Ospina, "El Estado de la Descentralización en Colombia", documento preparado por Fedesarrollo para la Federación Colombiana de Municipios, noviembre de 1995.
14. Ricardo López Murphy, "Fiscal Decentralization and Macroeconomic Policy", documento presentado en el Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal en América Latina: Mejores Prácticas y Lecciones de Política, octubre de 1995.
15. En tal caso, sería conveniente adscribir dicha entidad al Departamento Nacional de Planeación, dado que los recursos correspondiente se relacionan en todos los casos con Inversión Pública.



SEGUNDA PARTE

DISCURSO DE CLAUSURA DEL SEMINARIO
Por: Guillermo Perry Rubio



Junto con la democracia política, que ha ido afianzándose paulatina pero firmemente, y la internacionalización de las economías, manifiesta en un mayor grado de apertura a los flujos de comercio y de capital, la descentralización fiscal se ha constituido en pilar fundamental de los cambios operados en períodos recientes en América Latina, cambios que le han dado a la región una nueva cara. Tradicionalmente, los países de la región, en parte como consecuencia de circunstancias sociales y políticas específicas, se han caracterizado por un centralismo más o menos rígido, en cualquier caso mucho más acentuado que el que de ordinario se observa en países industrializados. Buscando sobre todo una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, y en ocasiones buscando la preservación de la unidad nacional, los países latinoamericanos se han dado en períodos recientes a la tarea de conferirles a las colectividades territoriales y locales una mayor injerencia en el manejo de las finanzas públicas de sus jurisdicciones. El empeño con que lo han hecho difiere, naturalmente, de país a país, pero de lo que no cabe duda es de la existencia de una voluntad política tendiente a revertir el centralismo excesivo, cuya continuidad atentaría contra el adecuado cumplimiento de las funciones y responsabilidades a cargo del Estado.

Probablemente en pocos países del área latinoamericana la voluntad política en favor de un manejo más descentralizado de las finanzas públicas se ha manifestado en forma tan clara como en Colombia. Si es cierto que, como sostienen algunos analistas, el ordenamiento constitucional refleja de algún modo los factores reales de poder de un país, puede afirmarse entonces que las regiones y comunidades locales han emergido con fuerza como uno de esos factores reales de poder en la Colombia de hoy. La decisión de acometer un proceso de descentralización de la acción estatal, en favor de esas regiones y comunidades locales, adquirió su máxima expresión política tras la promulgación de la Constitución de 1991. En la nueva Carta la descentralización se hizo obligatoria, erigiéndola en propósito nacional, y no en una simple muestra de los cambiantes deseos de los gobernantes de turno. Si se tiene en cuenta que durante cerca de un siglo las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno habfan exhibido una creciente tendencia hacia la centralización, pese a algunos esfuerzos que se hicieron en el pasado para frenarla, no puede escaparse a la conclusión de que estamos en presencia de un marcado viraje en la forma como los colombianos queremos moldear nuestro Estado, dotándolo de una mayor capacidad para contribuir a la consolidación de una sociedad más participativa y pacífica. Ello se hace aún más evidente cuando se considera que las transformaciones en materia de hacienda pública se han acompañado de cambios de orden político, impulsados por el constituyente y por el legislador, como es el caso de la elección popular de gobernadores y alcaldes.

Allí donde ha reinado una centralización extrema de las competencias y recursos en cabeza del gobierno nacional, como ha sido el caso colombiano, el otorgamiento de una mayor autonomía a las colectividades regionales y locales se convierte en una necesidad económica. Como lo han señalado varios de los ponentes en este seminario, probablemente influidos, como lo he sido yo, por las ideas pioneras del profesor Richard Musgrave, la descentralización fiscal se justifica, sobre todo, porque propicia una mejor asignación de los recursos públicos, dado que la cercanía entre las autoridades y comunidades locales hace posible que la diversidad de preferencias en materia de provisión de bienes y servicios se

manifieste de manera transparente, o por lo menos más transparente que en el caso de la lejana relación entre las autoridades nacionales y las comunidades locales. Cuando la acción económica del Estado reposa en exceso sobre su nivel central, la asignación de recursos se distorsiona, surgiendo de ahí la necesidad de contar con una estructura fiscal descentralizada.

Pero la asignación de recursos, cabe recordarlo, es apenas una de las funciones que, desde el punto de vista económico, debe cumplir el sector público. No menos importantes son las funciones de estabilizar la economía y redistribuir el ingreso, las cuales, como es típico en los países latinoamericanos, corresponden a organismos del nivel nacional, no solo porque de ordinario se trata de un mandato legal sino también porque es este tipo de organismos el que puede desempeñar mejor estos cometidos. En lo relativo a Colombia, por ejemplo, la responsabilidad por el mantenimiento de un nivel de empleo adecuado corresponde, esencialmente, al gobierno nacional. Ello exige naturalmente que el gobierno nacional cuente con los instrumentos apropiados para lograr la estabilidad del nivel de empleo. Sin embargo, una descentralización mal entendida puede, en la práctica, limitar drásticamente las posibilidades del gobierno nacional de incidir sobre variables claves tales como el endeudamiento del conjunto del sector público, por lo tanto, sobre el tamaño del déficit o superávit fiscal agregado, poniéndose en entredicho la estabilidad de la economía, estabilidad que, para Colombia y otros países, constituye uno de los más valiosos activos de la sociedad. Situaciones como ésta exigen que el tránsito hacia la descentralización se acompañe de una política cuidadosa, secuencial, capaz de moderar los traumatismos provocados por el abandono de tradiciones profundamente centralistas. De otra manera, se dejaría a la sociedad sin el pan y sin el queso, es decir, sin la necesaria estabilidad económica y sin los frutos de una asignación de recursos públicos más eficiente. En estas circunstancias, la obligación de los gobiernos, nacional y territoriales, es crear el marco adecuado para que cada nivel del sector público pueda cumplir con sus responsabilidades, condición que a su vez se torna indispensable para que la descentralización opere de manera eficiente para bien de los ciudadanos.

A pesar de que el proceso descentralizador es todavía relativamente joven en nuestro país, el mismo ya nos ha brindado importantes lecciones, algunas de las cuales quiero compartir con ustedes. La experiencia colombiana sugiere, en primer lugar, que las posibilidades de llevar a la voluntad política de conferir a las entidades territoriales un mayor grado de autonomía fiscal dependen crucialmente del adecuado reparto de competencias y recursos al interior del sector público, en nuestro caso entre el gobierno nacional, los departamentos y los municipios. La Constitución colombiana amplió el abanico de competencias de las entidades territoriales, especialmente en materia de gasto social y, dentro de éste, en materia de educación y salud. Como reconocimiento expreso de que las nuevas responsabilidades asignadas a departamentos y municipios difícilmente podrían cumplirse si no se acompañaban de los recursos para financiarlas, la Carta Política previó un considerable y progresivo aumento de las transferencias del gobierno nacional a dichos organismos, a la par que los consagró como únicos destinatarios de las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables. Ello ya se ha traducido en mayores ingresos para las arcas territoriales. En el presente año, por ejemplo, el agregado de las transferencias ronda el 5,0% del PIB. Estas transferencias continuarán aumentando por

mandato constitucional y legal en lo que resta del siglo, alcanzando en el año 2000 una proporción del producto interno bruto superior al 7,0% del PIB, más del doble de la observada a comienzos de la presente década.

No caprichosamente ordenó la Constitución que las transferencias se destinaran por parte de departamentos y municipios el gasto social. Como se desprende de la literatura sobre el tema, los beneficios de gastos como los de educación no siempre se perciben en las mismas comunidades locales que ejecutan esos gastos, dada la movilidad de las personas entre los municipios o departamentos, creando desincentivos para que estos organismos sufragan los servicios sociales con recursos internamente generados. En estas condiciones, las externalidades asociadas a este tipo de gasto redundarían, muy probablemente, en una provisión de bienes y servicios sociales inferior a la necesaria. Esta es, pues, una de las razones, que justifica la existencia de una transferencia de propósito específico como la creada por la Constitución colombiana para fines de gasto social. Pero hay otras razones de similar importancia. Si la provisión de servicios de educación y salud, por ejemplo, quedara enteramente sujeta a las preferencias cambiantes de los gobernantes de los municipios y departamentos, se causarfa un daño irreparable a la población de menores ingresos, casi por definición imposibilitada para pagarlos con sus propios recursos. Se trata, simplemente, de materializar, a través de las transferencias de recursos, un principio elemental de justicia social, el principio de la equidad.

Por otra parte, en la conciencia pública colombiana, como seguramente ha ocurrido en otros países de la región, ha ido arraigándose la idea de que el gasto social es en realidad una inversión económicamente productiva, tanto o más necesario para el crecimiento Económico de largo plazo que otros tipos de inversión tradicional. A juzgar por desarrollos recientes en el campo de la teoría económica, esta idea tiene bases bastante sólidas. Cada vez hay un reconocimiento más unánime de que entre más educada y saludable sea la población, y en general entre mayor sea el nivel de vida de la misma, mayor es su capacidad para contribuir a la generación de riqueza. A pesar de los considerables avances logrados en el pasado en materia social, especialmente en el período de la segunda posguerra, Colombia enfrenta todavía grandes desafíos que, de no sortearse con éxito, pueden afectar adversamente la dinámica de la economía.

Las razones expuestas me dan pie para creer que, en el marco de un proceso de descentralización en países en desarrollo como Colombia, el sistema de transferencias de recursos debería orientarse, en buena parte, a financiar gasto social. En nuestro caso, infortunadamente, la aplicación del sistema de transferencias ha estado sujeto a grandes dificultades. La Constitución colombiana hizo expreso el mandato del equilibrio entre las competencias y recursos transferidos a las entidades territoriales. El esquema previsto en el texto constitucional puede verse, de manera aproximada, como un juego de suma cero: Cada peso adicional de transferencias, si bien habría de representar un peso adicional de gasto para el gobierno nacional, sería compensado con un traspaso equivalente de responsabilidades, reduciéndose, por lo tanto, en el mismo monto, el gasto de la Nación en las áreas que dejarían de ser de su competencia. La Carta Política dotó el gobierno de turno de los instrumentos legales necesarios para adecuar el tamaño y la estructura de la administración pública al nuevo reparto de competencias y recursos entre los distintos

niveles del sector público. Tales instrumentos fueron, infortunadamente, desaprovechados. La Ley 60 de 1993, que buscaba desarrollar el mandato constitucional del balance entre competencias y recursos, ordenó un aumento de las transferencias de recursos más rápido del que resulta económicamente sostenible para las finanzas nacionales, esencialmente en razón a que ni la adecuación de la administración pública a las nuevas circunstancias ni el traspaso equivalente de competencias a las entidades territoriales se llevarían a cabo de manera apropiada.

El desbalance en el reparto de competencias y recursos al interior del Estado ha traído consigo un debilitamiento ostensible de las arcas de la Nación. Para comprobarlo basta observar el comportamiento del ahorro corriente del gobierno nacional en períodos recientes. En 1991, cuando se expidió la Constitución, este ahorro corriente representaba el 3% del producto interno bruto. En la actualidad, y tras experimentar un deterioro progresivo sin precedentes en la historia reciente, el ahorro corriente se volvió negativo (-1.7% del PIB), en gran medida como consecuencia del acelerado crecimiento de las transferencias. Esto significa que el gobierno debe recurrir al crédito neto no solamente para financiar la totalidad de la inversión contemplada en el plan nacional de desarrollo sino también para sufragar una parte creciente de las transferencias. No hay que hacer grandes esfuerzos para concluir que la situación descrita es insostenible, por cuanto conduciría a un crecimiento explosivo del endeudamiento del gobierno nacional, que finalmente haría crisis y podría dar al traste con la estabilidad económica del país.

El paso del tiempo ha hecho evidentes otras limitaciones del régimen de transferencias vigente en nuestro país. Ya he anotado las bondades de orientar hacia el gasto social los recursos transferidos a las entidades territoriales. Aun así, hay que reconocer que en cuanto a la destinación de las transferencias la Constitución fue muy purista. Para utilizar el lenguaje técnico, la Carta Política se centró en las transferencias de propósito específico, dejando por fuera las transferencias de propósito general. Dados los problemas relacionados con el diseño y administración del régimen tributario municipal y la limitada capacidad fiscal de un buen número de municipios y departamentos colombianos, circunstancias que afectan sus posibilidades de generar ingresos propios, se hace necesario permitir la utilización libre de una fracción pequeña de los recursos transferidos. De otra manera el funcionamiento mismo de algunas entidades territoriales se vería seriamente comprometido, forzando al gobierno central, como ya ha venido ocurriendo, a proporcionar créditos de salvamento, situación que no solo agrava el estado de las finanzas nacionales sino que también atenta contra el espíritu de la descentralización fiscal.

Los análisis que hemos hecho sugieren que otra limitación del régimen de transferencias tiene que ver con la base para establecer el monto total de los recursos que el gobierno nacional debe transferir a las entidades territoriales. En Colombia, las transferencias se liquidan como un porcentaje, creciente, de los ingresos corrientes de la Nación. En la práctica, esto significa que toda variación de los ingresos corrientes se refleja automática y más que proporcionalmente en una variación en el nivel de gasto. Desde una perspectiva macroeconómica, este procedimiento de liquidación de las transferencias no parece del todo conveniente, ya que el gobierno nacional pierde importantes grados de

libertad en el manejo de la política fiscal, la cual constituye el instrumento básico para cumplir con su función de estabilizar la economía, más cuando las políticas monetaria y cambiaria están en cabeza de un banco central independiente. Por esta razón, el gobierno está estudiando, entre otras alternativas, una fórmula que ligue el monto total a transferir a los costos estándar de provisión de los servicios que se quieren cubrir. Una fórmula como ésta ampliaría el margen de maniobra del gobierno nacional en materia fiscal, sin afectar el gasto social ejecutado por las entidades territoriales.

Debo decir que los problemas descritos han afectado ya la gobernabilidad fiscal del país y podrían hacerlo aún más si no se adoptan correctivos de fondo. Actualmente cursa en el Congreso un proyecto de ley de racionalización tributaria que contribuirá a contrarrestar levemente la drástica reducción del ahorro corriente del gobierno nacional. El mismo gobierno ha puesto su grano de arena, comprometiéndose a racionalizar los gastos de funcionamiento. Estas acciones resultan, sin embargo, insuficientes, ante la gravedad de la situación. Es preciso modificar también el régimen legal y, posiblemente, constitucional sobre competencias y recursos de las entidades territoriales. Hoy en día las competencias de departamentos y municipios no están bien delimitadas o están asignadas de una manera que no necesariamente guarda correspondencia con su verdadero potencial.

Si en verdad se desea instaurar un proceso de descentralización armónico, la redefinición de las competencias debería acompañarse de una redefinición del sistema de transferencias de recursos. Probablemente habría que moderar el crecimiento de los recursos transferidos, por cuanto su actual dinámica explosiva es un torpedo contra la estabilidad económica. En cuanto a la necesidad de contar con una transferencia de propósito general en favor de las entidades territoriales con menor capacidad fiscal, ya se han dado importantes pasos en el Congreso, con la aprobación de un Acto Legislativo que permite a los municipios más pobres destinar libremente parte de las transferencias. Si no se actúa con firmeza, implantando acciones como las indicadas, los intentos de descentralización podrían convertirse fácilmente en una especie de caballo desbocado, frustrando las esperanzas de la sociedad por alcanzar un mejor nivel de vida.

En ciertos círculos prevalece la idea, a mi juicio equivocada, de que la descentralización fiscal se reduce a la mera transferencia de recursos. Al menos en nuestro medio, quizá ello se deba en parte a que la Constitución de 1991 reguló el régimen de transferencias de manera bastante detallada, en abierto contraste con otros aspectos fundamentales de las finanzas intergubernamentales, como son el régimen tributario y el endeudamiento territoriales. En su ponencia en este seminario, el profesor Charles McLure ha puesto en evidencia, utilizando como ejemplo la situación de nuestro vecino Brasil, la necesidad de que la estructura tributaria territorial se adecue a las exigencias impuestas por un manejo más descentralizado de la hacienda pública. En Colombia, el impuesto sobre la renta y el IVA están en cabeza del gobierno nacional, asignación que se ajusta a sanos principios de eficiencia tributaria. A nivel territorial, sin embargo, tenemos ejemplos en los que no ocurre lo mismo. Algunos impuestos están asignados a los municipios cuando por sus características administrativas y técnicas corresponderían al nivel departamental, y viceversa. Otros impuestos, especialmente los heredados de la época colonial, sencillamente son anacrónicos. Tenemos aquí una importante tarea que realizar, pero hay necesidad de

convencer a las autoridades territoriales de que no siempre la tradición va de la mano con la eficiencia.

Como ministro de hacienda, he venido insistiendo en que la verdadera autonomía de las entidades territoriales tiene como pieza fundamental la generación de un flujo adecuado de rentas tributarias propias. Al fin y al cabo, es sobre los ingresos tributarios propios que las autoridades territoriales pueden ejercer un mayor grado de discrecionalidad, en cualquier caso superior al que usualmente se permite con las transferencias, brindándoles la oportunidad de atender las necesidades específicas de sus comunidades. Un sistema impositivo territorial consistente con el proceso descentralizador debería hacer posible que el contribuyente aprecie de manera transparente el vínculo entre el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y el beneficio obtenido a través de la provisión de bienes y servicios públicos en la jurisdicción de la cual es residente, favoreciendo de paso el ejercicio del necesario control democrático sobre las acciones de las autoridades en materia fiscal. La libertad para fijar las tarifas de algunos impuestos dentro de ciertos rangos puede ayudar al logro de este objetivo.

Ahora bien, en el contexto de unas relaciones fiscales descentralizadas surge el interrogante de si es necesario un marco regulatorio del endeudamiento territorial. Diversas razones llevan a pensar que la respuesta a este interrogante es rotundamente afirmativa. Es difícil imaginar un fenómeno más contraproducente para la consolidación de la democracia local, de la autonomía fiscal con responsabilidad, como lo exige la Constitución y la ley, que el endeudamiento desbordado, más allá de las posibilidades del ente territorial de honrar los compromisos financieros, dejando a los futuros mandatarios maniatados para cumplir con sus programas de gobierno, al verse forzados a dedicar al pago de intereses y amortizaciones recursos significativos que tenían previsto utilizar en la atención de necesidades Prioritarias de la comunidad.

Adicionalmente, la regulación del endeudamiento territorial se hace necesaria por razones de estabilidad económica del país, cuya guarda compromete también a las autoridades territoriales. El excesivo endeudamiento territorial casi que necesariamente se traduce en un mayor déficit del conjunto del sector público, con los consecuentes efectos adversos sobre variables tales como la inflación y las tasas de interés. En presencia de un endeudamiento de las entidades territoriales sin un marco regulatorio y, por lo tanto, fuera de cualquier tipo de control, se haría prácticamente imposible adecuar el estado de las finanzas públicas a las necesidades tanto de la coyuntura como del mediano y largo plazo, máxime si se tiene en cuenta que buena parte del gasto público es hoy ejecutado por departamentos y municipios y que el mismo está al margen de las decisiones de política económica del gobierno nacional.

Las normas vigentes en Colombia establecen como límite de endeudamiento de los municipios y departamentos aquel cuyo servicio de la deuda no supere el 30% de los llamados ingresos ordinarios. Este límite es inadecuado desde el punto de vista técnico, ya que solo consulta los ingresos como determinantes de la capacidad de pago, dejando de lado los gastos. Ello ha favorecido un crecimiento francamente exagerado del endeudamiento territorial en años recientes.

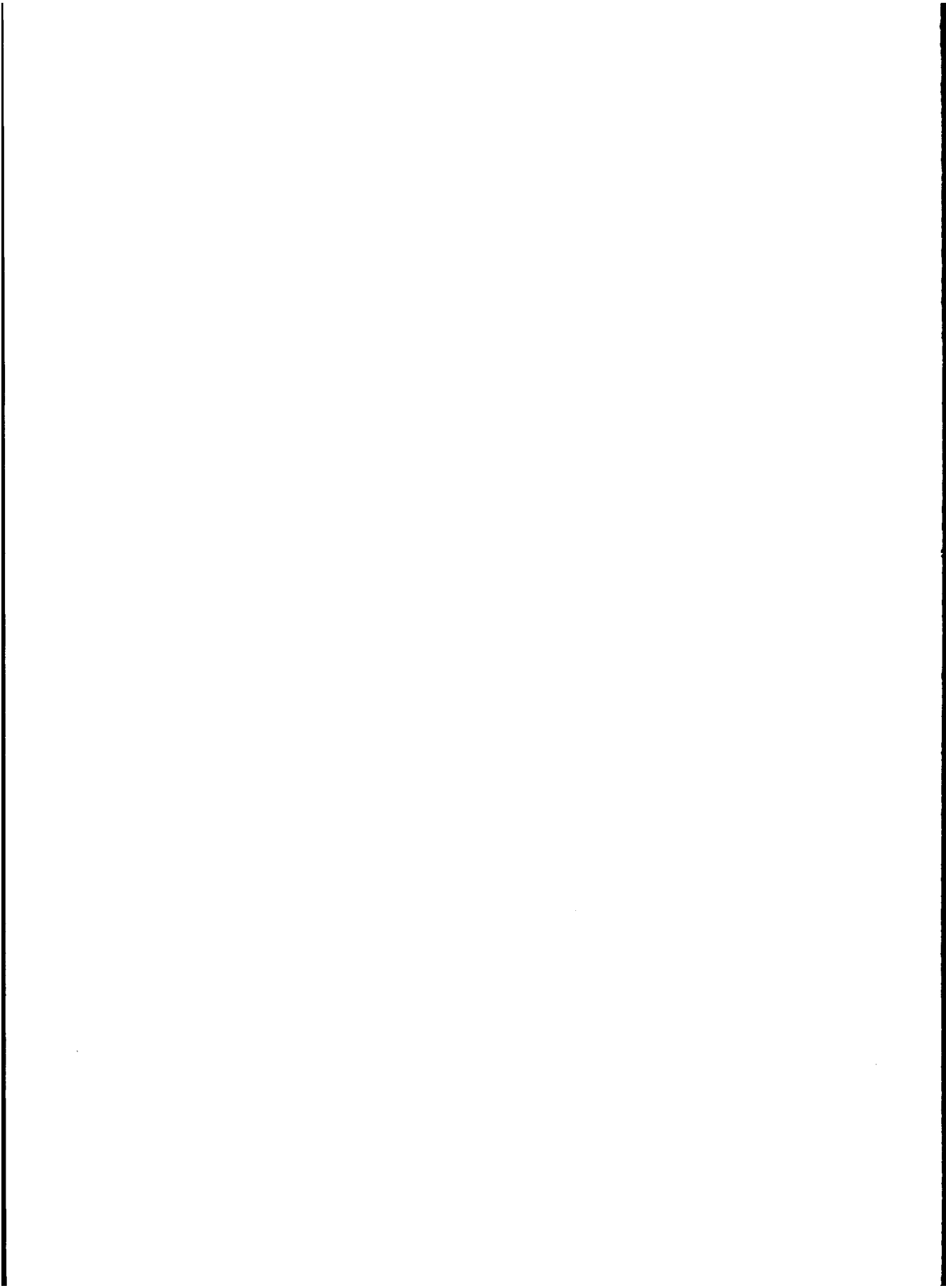
Los anteriores elementos llevaron al Constituyente de 1991 a consagrar una norma según la cual el endeudamiento de las entidades territoriales debe guardar consistencia con su capacidad de pago. En cumplimiento de este mandato el gobierno nacional ha sometido a consideración del Congreso un proyecto de ley tendiente a fijar el necesario marco de referencia para el endeudamiento territorial, midiendo la capacidad de pago con base en el ahorro operacional.

Alguien ha dicho que la descentralización como la belleza depende de quien la mire. Yo creo que resulta difícil resistir a sus encantos. No obstante, más que de los gustos personales, la suerte que corra el proceso descentralizador, tanto en Colombia como en otros países del área latinoamericana, depende crucialmente de nuestra capacidad para conjugar de manera armónica el reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno, el régimen tributario territorial, el sistema de transferencias y, por supuesto, el endeudamiento regional y local. Dependo también de la capacidad que mostremos para materializar sus potenciales beneficios. Nuestros países desgastarían inútilmente muchas energías y desaprovecharían un sinnúmero de oportunidades si los esfuerzos encaminados a fortalecer la participación de las entidades territoriales en el manejo de la hacienda pública no se complementan con el uso productivo y eficiente de los ingresos públicos. Los frutos del proceso de descentralización, en el que la ciudadanía suele depositar tantas esperanzas, finalmente sólo pueden manifestarse en la medida en que se evite a toda costa el desperdicio de recursos que se ponen a disposición de las autoridades territoriales, máxime cuando los mismos son limitados. Si logramos todo esto, no me cabe duda que la descentralización contribuirá enormemente a que prosperen las aspiraciones legítimas de los habitantes de la región por mejorar su calidad de vida y por pertenecer a sociedades más armónicas y equitativas. Después de todo, condiciones de vida más adecuadas, menos pobreza, personas más saludables y educadas, dispuestas a respetar al otro, a resolver pacíficamente los conflictos, constituyen la garantía última de la mayor autonomía individual, colectiva y territorial, que es precisamente lo que los ciudadanos de América Latina, y especialmente nosotros los colombianos, hemos estado buscando en medio de tantas contingencias.

Vertical line on the left side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

ANEXO
Agenda del Seminario



**SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESCENTRALIZACION FISCAL
Y GESTION DESCENTRALIZADA EN AMERICA LATINA:
MEJORES PRACTICAS Y LECCIONES DE POLITICA**

Octubre 26-28 de 1995, Cartagena de Indias, Colombia

Organiza Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina" y Banco Mundial
con el auspicio en Colombia del Departamento Nacional de Planeación

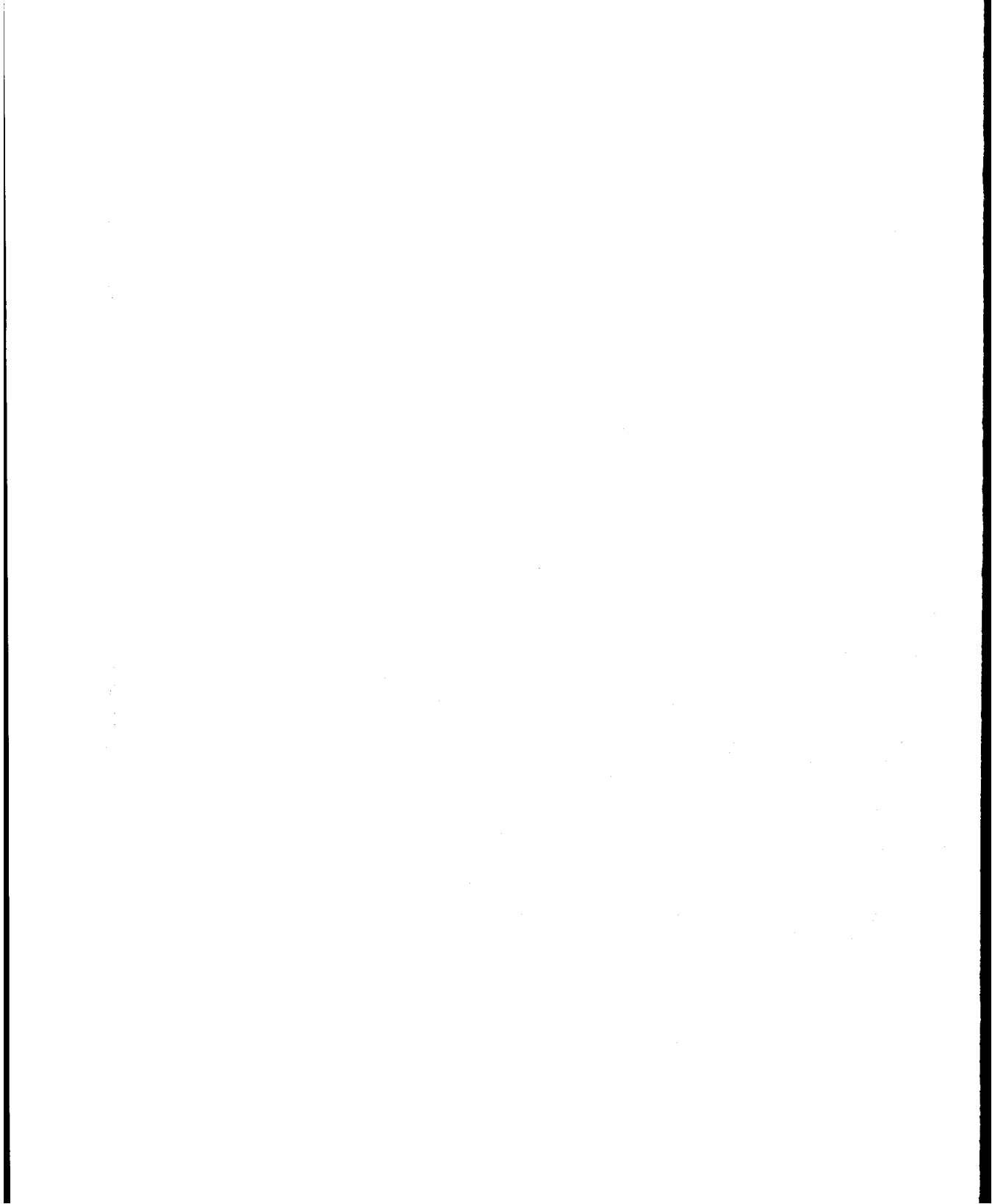
JUEVES 26

08:00-09:00	Inscripción de participantes
09:00-09:15	Sesión Inaugural. Palabras de Bienvenida: Guillermo Paniza, Alcalde de la ciudad de Cartagena de Indias
09:15-09:30	Introducción al Seminario: Barbara Stallings, Directora División de Desarrollo Económico, CEPAL Malcom Rowat, Jefe LATPS, Banco Mundial Albrecht Stockmayer, Especialista GTZ, Alemania
09:30-10:00	Ponencia Inaugural: José Antonio Ocampo, Director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia
10:00-10:20	Café
10:20-12:00	<i>Coordinación de la Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal</i> Presentación: Ricardo López Murphy, Economista jefe de FIEL (Argentina) Panelistas: Otto Gandenberger, Prof. Universidad de Munich (Alemania) Homi Kharas, Economista Principal, Banco Mundial Fabio Sánchez, Jefe de la UPM - DNP (Colombia) Moderador : Juan Carlos Lerda, Asesor Regional de Política Fiscal, CEPAL
12:00-12:40	Discusión
12:40-14:00	Almuerzo

14:00-15:30	<p><i>Efectividad de los Fondos Nacionales para el Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales: Práctica y Principales Desafíos</i></p> <p>Presentación: Fernando Rojas, Consultor y Profesor (Colombia)</p> <p>Panelistas: Jesús Robles, Director FONVIS (Venezuela) Luis Durán, Jefe de la División de Desarrollo Regional. SUBDERE, Ministerio del Interior (Chile) Allan Rosenbaum, Director Institute for Public Management and Community Service - Florida International University</p> <p>Moderador: Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto CEPAL/GTZ</p>
15:30-16:00	Discusión
16:00-16:15	Café
16:15-17:30	<p><i>Relaciones Fiscales Intergubernamentales: Efectos, Limitaciones y nuevos Desafíos</i></p> <p>Presentación: Charles McLure, Senior Fellow, Hoover Institute, Stanford University</p> <p>Panelistas: Pablo Sanguinetti, Investigador, Inst. Torcuato di Tella (Argentina) Ileana Kure, Jefe de la UDT - DNP (Colombia) Suman Bery, Jefe Unidad de Asesores Económicos de Latinoamérica y el Caribe, Banco Mundial Rafael de la Cruz, IESA (Venezuela)</p> <p>Moderador: Sr. Francisco Azuero, Viceministro de Hacienda (Colombia)</p>
17:30-18:00	Discusión
18:00-18:30	Receso (copa de vino)
18:30-19:30	<p>Conferencistas invitados:</p> <p>J. Octavio Bordon, Senador Nacional de la República Argentina Jaime Castro, Ex Alcalde de Santafé de Bogotá D.C., Colombia</p>

VIERNES 27

09:00-10:00	<i>Innovaciones y Retos del Nivel Intermedio frente al Proceso de Descentralización. Presentación de estudios de caso: Provincia de Mendoza (Argentina) y Departamento del Valle (Colombia)</i>
	Presentación: Harald Fuhr, Especialista en Modernización del Sector Público, LA2PS, Banco Mundial Fernando Rojas y colaboradores, (Colombia)
10:00-10:30	Café
10:30-12:30	<i>El Rol del Nivel Intermedio frente a los Procesos de Descentralización. Experiencias Sectoriales (Educación y Salud)</i>
	Presentación: Martha Palacio, Ex Ministro de Salud (Nicaragua) y Joao Batista, Secretario de Educación, Minas Gerais (Brasil)
	Panelistas: Rui Affonso Brito, Director de la FUNDAP-IESP (Brasil) Iván Jaramillo - Edgar González (Colombia) Carlos Holguín, Dir. Conferencia de Gobernadores (Colombia) Luis Wagner, Gobernador del Departamento Central (Paraguay)
12:30-13:00	Discusión
13:00-14:00	Almuerzo
14:00-15:00	<i>Innovaciones y Principales Desafíos a Nivel Local.</i>
	a) Presentación de los estudios de Caso de Mendoza (Argentina) y Conchalí (Chile): FONDEVE e Infraestructura Social
	Presentación: Tim Campbell, Especialista Principal para Desarrollo Urbano, LATAD, Banco Mundial Florence Eid, Consultora LATPS, Banco Mundial
15:00-15:30	Café
15:30-17:30	b) Presentación de los estudios de caso de Curitiba (Brasil) y estudios de caso colombianos
	Presentación: Roberto Santoro, Consultor, Brasil Alberto Maldonado, Jefe de la UDU - DNP, (Colombia)
	Panelistas: Héctor Osuna, Alcalde de Tijuana, México Marino Henao, Dir. Centro de Gestión Urbana-USAID/RHUDO Roberto Barbery, Secretaría Nal. de Participación Popular (Bolivia) Carlos Stolicio Urquiza, Alcalde de Conchalí (Chile)
	Moderador: Representante de GTZ
17:30-18:00	Discusión
18:00-18:30	<i>Conclusiones y/o Comentarios Generales:</i> Sr. Allan Brewer Carías, Ex ministro para la Descentralización (Venezuela)
18:30-19:00	Clausura a cargo del Sr: Guillermo Perry Rubio, Ministro de Hacienda de Colombia
20:00	Cena Típica



ORGANIZADORES DEL SEMINARIO

CEPAL

Barbara Stallings, Directora de la División de Desarrollo Económico.
Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto (Coordinador Técnico).
Gustavo Ramírez, Consultor del Proyecto.

GTZ

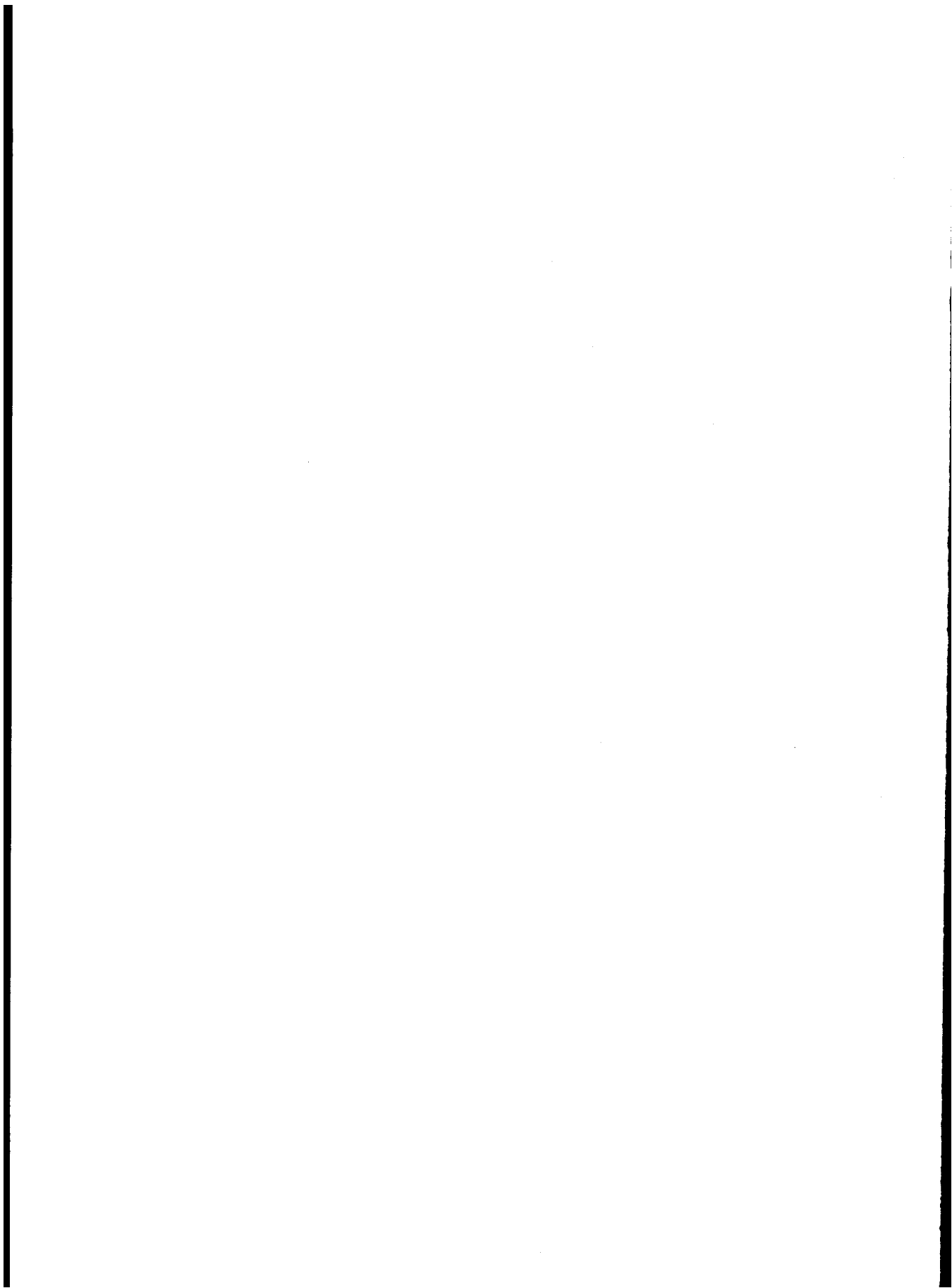
Hebert Edling (Coordinador Técnico)
Albrecht Stockmayer

Banco Mundial

Tim Campbell, Experto LATAD (Coordinador Técnico).
Harald Fuhr, Experto LA2PS.

DNP-Colombia

José Antonio Ocampo, Director.
Ileana Kure, Jefe de la Unidad de Desarrollo Territorial.
Sandra Arias, Asesora de Eventos (Coordinadora Logística).



SERIE POLITICA FISCAL*

- | Nº | Título: |
|----|---|
| 1 | "UN MARCO ANALÍTICO-CONTABLE PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA" (LC/L.489) |
| 2 | "AMÉRICA LATINA: LA POLÍTICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490) |
| 3 | "LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA: TÓPICOS DE INVESTIGACIÓN" (LC/L.529) |
| 4 | "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563) |
| 5 | "POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567) |
| 6 | "AJUSTE MACROECONÓMICO Y FINANZAS PÚBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566) |
| 7 | "LA POLÍTICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568) |
| 8 | "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579) |
| 9 | "DETERMINANTES DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1) |
| 10 | "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO" (1980-1989) (LC/L.622) |
| 11 | "DETERMINANTES DEL DÉFICIT Y POLÍTICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1) |
| 12 | "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625) |
| 13 | "EL DÉFICIT PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1) |
| 14 | "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636) |
| 15 | "CASOS DE EXITO NA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641) |
| 16 | "LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642) |
| 17 | "LECCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643) |
| 18 | "ORIENTACIONES PARA LA ARMONIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS EN EL MERCOSUR" (LC/L.646) |
| 19 | "EL DÉFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647) |
| 20 | "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648) |

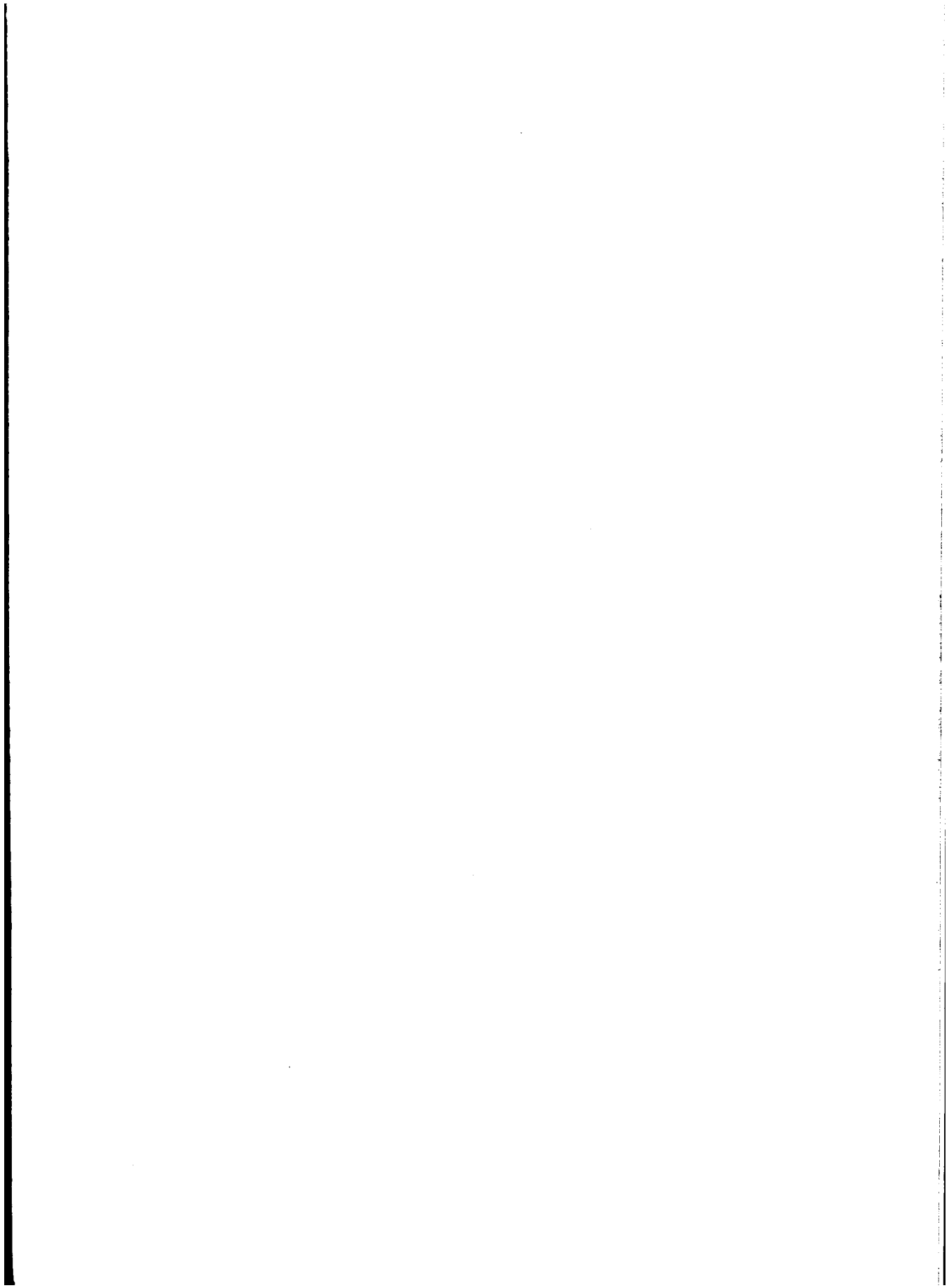
* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 21 "MACROECONOMÍA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE"
(LC/L.649)
- 22 "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL:
LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACIÓN AL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PERÚ: 1985-1990"
(LC/L.651)
- 24 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DÉFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DÉFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA,
1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLÍTICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DEL
INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONÓMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL
EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA
ECONÓMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLÍTICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)
- 36 "POLÍTICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCIÓN: EL CASO URUGUAYO,
1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS
ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASIÓN TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MÉXICO:
1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL"
(LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)**

** Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 45 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)[™]
- 46 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)[™]
- 47 "COORDINACIÓN DE LA IMPOSICIÓN GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)[™]
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)[™]
- 49 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)[™]
- 50 "LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO" (LC/L.802)
- 51 "EVAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL" (LC/L.803)
- 52 "COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA" (LC/L.817)
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL" (LC/L.818)
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA" (LC/L.826)
- 55 "A EVAÇÃO FISCAL NA ÁREA ADUANEIRA O CASO BRASILEIRO" (LC/L.827)
- 56 "LA MODERNIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN ADUANERA COLOMBIANA Y EL CONTROL A LA EVASIÓN FISCAL" (LC/L.828)
- 57 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE CHILE" (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1)[™]
- 58 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN, REGIÓN DEL BIO BIO, CHILE" (LC/L.824)[™]
- 59 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL" (LC/L.825)[™]
- 60 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA" (LC/L.831)[™]
- 61 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA AMERICA LATINA: ESTUDO DE CASO DO BRASIL" (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1)[™]
- 62 "LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA: LA EXPERIENCIA CUBANA" (LC/L.860)[™]
- 63 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN NICARAGUA" (LC/L.866)[™]
- 64 "FEDERALISMO FISCAL: INGRESOS, GASTOS Y GESTIÓN MACROECONÓMICA" (LC/L.888)
- 65 "LAS POLÍTICAS FISCALES EN ARGENTINA: 1985-1992" (LC/L.889)
- 66 "POLÍTICA FISCAL, ESTABILIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: LA EXPERIENCIA DE MÉXICO, 1983-1993" (LC/L.890)
- 67 "CASOS DE ÉXITO DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1980-1993" (LC/L.891)

- 68 "LECCIONES SOBRE REFORMAS FISCALES EN ARGENTINA: 1990-1993"
(LC/L.892)
- 69 "CASOS DE ÉXITO EN POLÍTICA DE INGRESOS Y GASTOS: LA EXPERIENCIA
MEXICANA, 1980-1993" (LC/L.893)
- 70 "EXPERIENCIAS SOBRE LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA: 1980-1993"
(L/CL.912 y LC/L.912/Add.1)
- 71 "CASOS DE ÉXITO DE REFORMAS FISCALES EN COLOMBIA: 1980-1992"
(CL/L.913)
- 72 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN BOLIVIA" (L/CL.916)™
- 73 "CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE CRÉDITO TERRITORIAL Y
DETERMINANTES DE LA DEMANDA: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.917)™
- 74 "DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-FINANCIERA EN FRANCIA" (LC/L.918)™
- 75 "ESTABILIZACIÓN, TIPO DE CAMBIO REAL E INGRESOS FISCALES"
(LC/L.941)
- 76 "ESTIMACIÓN DE LA EVACIÓN EN EL IVA EN CHILE: 1980-1993"
(LC/L.942)
- 77 "IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO: ASPECTOS
METODOLÓGICOS" (LC/L.943)
- 78 "INCIDENCIA IMPOSITIVA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS. UN MODELO DE
EQUILIBRIO GENERAL COMPUTADO PARA LA ARGENTINA" (LC/L.945)
- 79 "LOS MODELOS DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE EN ANÁLISIS DE
INCIDENCIA FISCAL" (LC/L.951)
- 80 "FUENTES DE INFORMACIÓN PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS
PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO" (LC/L.952)
- 81 "DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: EL PAPEL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL"
(LC/L.953)
- 82 "RESEÑA DE ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA FISCAL:ASPECTOS METODOLÓGI-
COS" (LC/L.954)
- 83 "ESTUDIO DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA: EL CASO DE CHILE"
(LC/L.955)
- 84 "SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN
AMÉRICA LATINA: MEJORES PRÁCTICAS Y LECCIONES DE POLÍTICA"
(LC/L.967)™



Vertical line on the left side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

1

