

AVANCES EN LA COMPRESIÓN DE LAS FALLAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Sistemas de transferencias subnacionales: Lecciones para una reforma en Colombia. Memorias del Seminario Internacional: ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones?
Jaime Bonet y Luis Armando Galvis (editores)
Bogotá: Banco de la República, 2016, 200 p.

Este libro presenta contribuciones originales y relevantes a la literatura sobre descentralización y finanzas públicas que, además de sintetizar buena parte del estado del arte en la materia, incorporan importantes propuestas de reforma institucional. Los diversos capítulos son de rápida y amable lectura, y —sin descuidar el rigor técnico— ofrecen explicaciones claras sobre la naturaleza, la evolución, el funcionamiento, los logros y los retos del sistema de transferencias en Colombia y otros países. El grueso del texto se concentra en el Sistema General de Participaciones (SGP) colombiano; es decir, en los mecanismos de distribución de los ingresos de la Nación entre los departamentos, distritos y municipios (no aborda el Sistema General de Regalías, SGR). En esta medida, el volumen editado por Bonet y Galvis puede ser de gran utilidad en tres dimensiones complementarias: 1) para abordar una introducción al tema de las transferencias subnacionales en Colombia; 2) para nutrir la reflexión pública en torno al estado actual y el rediseño del SGP; y 3) para examinar críticamente algunos de los modelos mentales con base en los cuales funciona la lógica convencional sobre la descentralización del Estado colombiano.

El libro está compuesto por dos partes, además de un prólogo (a cargo de dos funcionarios del BID), la introducción (a cargo de los editores) y unas reflexiones a manera de conclusión (a cargo de Antonio Hernández Gamarra, quién ha ejercido como Ministro de Agricultura, Contralor General de la República, codirector del Banco de la República, y director académico del Observatorio del Caribe).

La primera parte de libro presenta una “Visión internacional de la teoría y la práctica en los sistema de transferencias subnacionales”.

El primer capítulo, a cargo de Teresa Ter-Minassian, consultora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ex jefa de asuntos fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI), presenta un análisis comparado de la composición de los recursos de los gobiernos subnacionales (GSN), con énfasis en los países de la Orga-

nización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Según Ter-Minassian, la diversidad en la composición de los recursos subnacionales puede examinarse en función de la distribución alta, media o baja de sus principales fuentes: recursos propios, compartidos o de otro origen. En un aparte interesante, el texto anota que “la composición no está influenciada por el carácter federal o centralista del país... [y]... tiende a ser bastante estable en cada país” (p. 24). Lo primero, por cuanto la composición de los recursos subnacionales depende de factores “económicos, en particular la intensidad de las disparidades regionales; institucionales, específicamente el grado de autonomía legal de los gobiernos subnacionales y su capacidad de administración tributaria... y, finalmente, factores políticos, que pueden referirse a los equilibrios de poder entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central” (p. 23).

Con base en el análisis de algunos de estos factores en términos de los diversos componentes de los recursos subnacionales (y algunas consideraciones específicas en torno al objetivo de igualación que puede buscarse con las transferencias), Ter-Minassian expone algunas conclusiones y recomendaciones generales. Principalmente, que “es importante asignar a los GSN bases tributarias significativas y razonablemente elásticas... [y que]... para mantener un adecuado grado de flexibilidad presupuestaria subnacional, y para minimizar los riesgos de volatilidad y prociclicidad en la provisión de servicios públicos subnacionales, los sistemas de transferencias deberían incluir elementos contracíclicos” (p. 33).

Los siguientes dos capítulos tratan sobre los sistemas de transferencias mexicano y brasileño. Ambos han experimentado reformas recientes, que también son analizadas por los autores. Sobre el caso de México, Emilio Pineda, especialista del BID en desarrollo fiscal y municipal, explica cómo la reforma del sistema de transferencias en 2007 tuvo una serie de efectos contrarios a su finalidad. En particular, estos efectos fueron causados por la adaptación estratégica de los GSN para mantener un bajo esfuerzo fiscal y para presionar el aumento de las transferencias discrecionales, lo cual no ha permitido resolver los problemas de desbalance vertical ni las fallas de agencia en el sector educativo (pp. 44-48). Ante ello, el gobierno mexicano adoptó una nueva reforma en 2013, “cuyo principal derrotero, aunque suene paradójico, ha sido una recentralización del gasto en educación” (p. 49).

Luiz Villela, José Roberto Alfonso y Ana Calvo presentan en su capítulo una descripción sumamente detallada del sistema de transferencias intergubernamentales de Brasil, parte sustancial del cual – su fórmula de distribución entre los

estados federados – fue declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo de Brasil en 2010, “por considerarla no redistributiva, al usar criterios de coeficientes fijos” (p. 66). Lo que narran a continuación los autores es elocuente:

...el Tribunal Supremo fijó fecha límite para la aprobación de una nueva ley por el Parlamento, que expiró en diciembre de 2012. En enero de 2013 el presidente en ejercicio del Tribunal Supremo determinó que las reglas de distribución del fondo permanecerían en vigor por 150 días más. El acuerdo político finalmente llegó en julio de 2013... La nueva norma, que comienza a ser efectiva en 2016... sigue sin solventar el problema de la redistribución de la riqueza (p. 68).

La segunda parte del libro, que aborda la experiencia colombiana, comienza con una breve introducción descriptiva de la evolución del Sistema General de Participaciones (SGP) colombiano, y en la que, además, Jorge Toro presenta una serie de preguntas claves en torno al impacto, la eficiencia y la suficiencia de los recursos del SGP, con miras en una posible reforma.

El siguiente capítulo, escrito por Jaime Bonet, Gerson Javier Pérez y Jhorland Ayala, investigadores del Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República, ofrece una visión muy clara y completa del SGP colombiano, en términos de su evolución histórica y de sus resultados. Según los autores, “al evaluar las metas propuestas en la reforma de 2007, lo que se encuentra es que estas no se cumplieron en la mayoría de los casos” (p. 84). Si bien la serie de reformas al sistema de transferencias implementadas desde 2001 contribuyó a que se haya “reducido la carga de las transferencias sobre las finanzas del gobierno central... sin sacrificar los montos transferidos a los gobiernos subnacionales” (p. 98), “... los mayores montos no los reciben aquellos [municipios] con mayor pobreza multidimensional, lo que indica que la progresividad del sistema es bastante limitada” (p. 99).

En materia de la cobertura de los servicios básicos de educación, salud, acueducto, alcantarillado, disposición adecuada de residuos sólidos, y tratamiento de aguas residuales, solo en esta última se han cumplido las metas trazadas; e incluso se observan leves disminuciones en la cobertura de educación. En cuanto a calidad, el sistema nunca se trazó metas concretas; y, adicionalmente, “la educación pública no ha mejorado sus niveles de calidad desde el año 2000... de los más de mil municipios que tiene el país, únicamente 62 se encuentran certificados... no hay evidencia de mejoras en los indicadores de calidad en el servicio prestado por

los establecimientos públicos de salud... En Colombia solo cerca de una cuarta parte de los municipios ofrece a sus habitantes agua apta para el consumo humano... [y] ... se observa una inmensa brecha en la cobertura de los servicios... entre las áreas rurales y las urbanas” (pp. 104-109). Las fechas de corte de los datos utilizados por los autores oscilan entre 2010 y 2012.

Bonet, Pérez y Ayala concluyen que la complejidad del SGP tiene como resultado “un sistema en el cual se dificulta no solo la asignación de transferencias, sino además la evaluación y seguimiento de los resultados de las entidades territoriales”. Una normatividad sumamente dispersa implica que haya confusión y duplicidad en las más de doscientas competencias en manos de los departamentos y municipios. Y como los departamentos deben adoptar las competencias que los municipios no estén habilitados para asumir, dicha complejidad se multiplica; e incluso esto deriva en que los departamentos “son los que mayores responsabilidades tienen a su cargo y, paradójicamente, son los que menos recursos poseen” (pp. 118-119).

Los dos capítulos siguientes consisten de análisis cuantitativos del SGP. El primero de ellos, escrito por Juan Gonzalo Zapata y Tomás Concha, investigador asociado de Fedesarrollo y consultor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) respectivamente, analiza la eficiencia en la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia. Los autores establecen que los 42 criterios de asignación son excesivos y dificultan el monitoreo de sus desempeños a nivel municipal. Así mismo, que algunos de ellos “generan incentivos perversos para los gobiernos locales” (p. 151). Frente a esto, los autores presentan un análisis de los incentivos generados por los diferentes criterios de asignación, bajo el supuesto de que los gobiernos municipales buscan maximizar las transferencias que reciben (incluso en detrimento de los objetivos que deberían gestionar con ellas). Calculan, entonces, una distribución basada en solo seis criterios, y sugieren que con ella se lograría una mayor equiparación del gasto (convergencia regional), se invertiría más en los municipios con mayores índices de pobreza, y se generarían “buenos incentivos para promover el desarrollo de los gobiernos municipales” (p. 158). Aquellos lectores que disfruten de los argumentos técnicos extrañarán en este capítulo una exposición más detallada de los análisis que fundamentan estas aseveraciones.

El segundo, a cargo de Luis Armando Galvis, economista del Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República, se enfoca en la eficiencia del uso de los recursos del SGP por parte de los municipios —particularmente en

los sectores de salud y educación—, empleando una metodología de análisis envolvente de datos. El autor encuentra que para la mayor parte de los municipios colombianos la eficiencia en cobertura es media y satisfactoria, y que la eficiencia en calidad es baja; ésta última con una distribución geográfica claramente polarizada entre los municipios andinos, caribeños y del Pacífico, la Orinoquía y el Amazonas. En cuanto a la eficiencia en la cobertura de servicios de salud, la mayor parte de los municipios está en niveles medios, “destacándose las capitales y varios de los municipios sobre la cordillera”, mientras que “en calidad predominan los niveles bajos y críticos” (p. 178). Se concluye con lo siguiente:

...en educación, tener el control de los recursos mejora la eficiencia tanto en cobertura como en calidad; la eficiencia es mayor en las zonas menos pobres, en las capitales, en las áreas densas y en aquellas con mayor grado de urbanización. En el sector salud, los municipios certificados son menos eficientes, lo cual podría indicar que cuando una entidad de mayor jerarquía (como los departamentos) maneja los recursos, mejora la eficiencia. Los más alejados de la capital departamental son menos eficientes y las capitales y municipios más densos y con mayor grado de urbanización son más eficientes. Esto confirma el argumento de las economías de escala en el manejo de los recursos (pp. 182-183).

Ante estos retos, Galvis recomienda “avanzar hacia un modelo de organización territorial donde las entidades de mayor jerarquía (departamentos) planifiquen el uso de los recursos, en lugar de que lo hagan múltiples entidades atomizadas... [exigir] mejor desempeño a los maestros” en el sector de la educación, así como “fortalecer los sistemas de información” y aumentar las visitas preventivas en el sector de la salud (p. 183).

Por último, Antonio Hernández Gamarra formula tres preguntas en sus reflexiones: ¿Para qué son las transferencias? ¿Cuánto vale alcanzar los objetivos de la reforma al sistema? ¿Cómo se deben distribuir los recursos del SGP? En cuanto a la primera, Hernández encuentra dos tendencias a lo largo de los capítulos de este libro: las que abogan por la equidad y las que privilegian la eficiencia y el esfuerzo fiscal. A la segunda pregunta Hernández responde que, una vez fijadas unas metas, debe definirse cuánto le corresponde sufragar a cada nivel de gobierno. Y sobre la tercera, que también encuentra dos tendencias: por población, o por cobertura y calidad. Dada la complejidad que reviste un análisis que tenga en cuenta estas tres cuestiones en sus dimensiones prácticas, el autor concluye que “por eso, no hay una idea clara de cuáles son los recursos que necesita el SGP” (p.

196). Finalmente, menciona dos temas a los que se debería prestar mayor atención en el marco de esta temática: el efecto de un proceso de paz exitoso sobre una posible reconsideración de las prioridades y los objetivos del gasto público en Colombia, y la necesidad de “una reforma electoral de muy hondo alcance”, para fomentar un mejor uso de los recursos públicos y frenar la corrupción.

El cierre de Hernández permite rescatar dos tópicos, estrechamente relacionados, que revisten continuidad en todas las contribuciones de este libro: la complejidad del sistema de transferencias en torno al cual gira esencialmente la discusión pública sobre la descentralización, y el contexto de economía política a partir del cual emergen las diversas reformas al sistema.

La complejidad inherente al sistema de transferencias evoca las memorables palabras de F.A Hayek al aceptar el Premio Nobel en Ciencias Económicas:

Si el hombre no ha de hacer más daño que bien en sus esfuerzos para mejorar el orden social, ha de aprender que en esto, así como en todos los otros campos en los que prevalece una complejidad esencial de un modo organizado, no puede adquirir un conocimiento completo que le haga posible la maestría de los eventos. Por lo tanto tendrá que usar el conocimiento que logre, no para darle forma a los resultados como el artesano le da forma a su obra, sino para cultivar un crecimiento mediante la provisión de un ambiente apropiado, de la manera como el jardinero hace esto para sus plantas.

Aun cuando Hayek no supo cómo llevar sus conclusiones más allá de los dogmas sobre la eficiencia de los mercados, la resonancia de su análisis perdura en la necesidad de desentrañar las implicaciones de la complejidad, tanto en la explicación como en la intervención sobre los sistemas sociales. Varios capítulos del volumen editado por Bonet y Galvis revelan la presencia y el reconocimiento de dinámicas complejas en los sistemas de transferencias subnacionales. Por ejemplo, la observación de trayectorias institucionales diversas y sendero-dependientes, así como la proliferación de criterios de asignación derivados de ajustes incrementales al sistema. Sin embargo, los análisis tradicionales no exploran esta complejidad en tanto que tal, sino que se orientan más hacia la búsqueda de explicaciones y recomendaciones que parecen asumir una linealidad causal entre las reglas de asignación y distribución de recursos y los resultados que emergen del sistema; una lógica más acorde con un modelo mental de control centralizado, que uno de gobierno descentralizado.

Paralelamente, este tipo de análisis sobre el diseño institucional de la gestión pública todavía no se despoja de los supuestos convencionales sobre la racionalidad de los actores que interactúan en el sistema, lo cual no solo es patente en la “metodología del alcalde que maximiza transferencias”, sino además en el tratamiento de los problemas asociados a los incentivos provistos por las reglas de asignación y distribución de competencias y recursos. La literatura económica es enfática en la importancia de reconocer la racionalidad limitada de los actores individuales, de hacer explícitos los mecanismos mediante los cuales los actores grupales resuelven sus problemas de acción colectiva, y de incorporar en los análisis las normas sociales presentes en el entramado institucional que configura los diversos contextos de interacción estratégica de los diferentes actores que están en juego.

Es preciso también tratar de comprender mejor la economía política de la evolución institucional del SGP y de la arquitectura general de la descentralización en el contexto colombiano. El énfasis sobre los efectos de las instituciones formales del sistema sobre los comportamientos de indicadores de desempeño y disciplina fiscal, eficiencia y calidad del gasto, opaca las dinámicas de configuración e implementación de reglas de juego que emergen de las relaciones de poder y de las negociaciones que se dan en y entre las distintas esferas regionales y nacionales del Estado. Quizás esto esté conduciendo las indagaciones y las propuestas que buscan la profundización de una descentralización más justa y efectiva, hacia la reproducción de modelos mentales basados en una sutil lógica de principal-agente que puede desvirtuar, conceptual y metodológicamente, dicho propósito. Esto invita a seguir nutriendo la deliberación pública, como lo hace este libro editado por Bonet y Galvis, con más variadas e innovadoras aproximaciones que sigan enriqueciendo nuestro conocimiento sobre este fascinante y fundamental tema de nuestra jardinería constitucional.

PABLO ABITBOL

Universidad Tecnológica de Bolívar