

Desarrollo regional, descentralización y transferencias para la inversión social

Cecilia María Vélez*

I. Introducción

La siguiente reflexión establece la relación entre la dinámica del desarrollo que pueden alcanzar las regiones y el manejo de los recursos de transferencias para inversión social que puso en sus manos la Constitución de 1991.

Además de resolver una discusión de poder entre el centro y las regiones y de garantizar un monto creciente de la inversión social, las transferencias permiten a los municipios y departamentos la posibilidad de desarrollar su capital humano que, de acuerdo con las nuevas teorías, es una de las claves del crecimiento. En las manos de administraciones locales se pone el destino del desarrollo regional y la conciencia sobre la importancia de que esto puede representar un importante impulso a los procesos democráticos locales.

II. El desarrollo regional

Como resultado de factores físicos e históricos, Colombia cuenta con espacios regionales

delimitados, que presentan diferentes niveles de desarrollo. En las últimas décadas se da sin embargo una importante convergencia del desarrollo regional. Mauricio Cárdenas¹ encuentra para el período 1950-1990, mediante un análisis del comportamiento del PIB per cápita departamental y sus determinantes, un mayor crecimiento de las regiones pobres con respecto a las más ricas y, en consecuencia, concluye que existe una gran convergencia en el desarrollo interdepartamental. Asimismo analiza la evolución entre las diferencias de ingreso per cápita entre la región más rica y la más pobre y encuentra que esta ha disminuido de 10 veces en 1950 a 3.1 en 1989.

Entre las explicaciones de este comportamiento pueden considerarse como importantes: i) la participación de la explotación de recursos naturales en productos como el petróleo, el oro y el carbón, ya que dado su agotamiento en las regiones más desarrolladas, esta explotación se ha desplazado a regiones periféricas (Guajira, Arauca y Putumayo); ii) la ampliación de la frontera agrícola que integra regiones marginales

* Subdirectora del Departamento Nacional de Planeación

1 Cárdenas Mauricio «Crecimiento y convergencia en Colombia 1950-1990». Coyuntura Económica volumen XXIII, No 1, abril de 1993.

(Caquetá y Meta). y; iii) el desarrollo de la infraestructura humana que permite el desplazamiento del capital hacia regiones más pobres en busca de mano de obra barata.

Este crecimiento del producto y del ingreso per cápita no significa necesariamente un mejoramiento en el nivel de vida de la población de las regiones beneficiadas. El mayor nivel de ingreso de las regiones más pobres se genera fundamentalmente en la explotación de recursos naturales en enclaves y, estos últimos más que generar beneficio general incrementan las diferencias de ingresos de las zonas y generan conflictos sociales.

Un análisis de la ubicación geográfica de los conflictos refuerza esta apreciación y el mismo estudio de Cárdenas encuentra una importante relación positiva entre el crecimiento de las tasas de homicidios y las de PIB regional.²

En la década de los 90, con la apertura hacia el mercado externo, cambia el modelo de desarrollo y se redefine el papel del Estado. En el marco de este modelo existen dos posibles caminos en cuanto a distribución del desarrollo: una mayor concentración espacial y social de la riqueza, o una apropiación mas equilibrada de esta. La diferencia de caminos la hace la acción del gobierno en la dotación de infraestructura física y capital humano. Los países asiáticos son el ejemplo de que economías inicialmente pobres

pueden, con un modelo abierto, lograr altas tasas de crecimiento y, simultáneamente, una mejor redistribución del ingreso³.

Esevidenteque si Colombia quiere un mayor equilibrio en el desarrollo de sus regiones debe generar una infraestructura física y humana equivalente en todas ellas, para que puedan beneficiarse tanto del cambio estructural como de la bonanza que se avecina con Cusiana. De otro modo se agudizarán las diferencias y los conflictos regionales.

El análisis de las tendencias de la producción en el período 1991-1993, muestra una mayor concentración de la actividad económica y del crecimiento⁴ en las tres ciudades principales : Bogotá, Medellín y Cali; sin embargo, la repercusión regional de la apertura solo podrá evaluarse en el mediano plazo, cuando se hagan realidad los proyectos de relocalización hoy en evaluación.

III. La descentralización

El fracaso de la formación de un Estado federal en el siglo pasado generó la reacción centralista de la constitución de 1886 en la búsqueda de la consolidación de la nación en torno a un gobierno unitario fuerte. Posteriormente, la necesidad de consolidar un mercado nacional justificó un creciente proceso de concentración de funciones y recursos en el nivel central.

2 Cárdenas Mauricio. op cit.

3 Ver «El milagro de Asia Oriental: El crecimiento económico y las políticas oficiales». Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas al políticas de desarrollo. 1993

4 La ubicación de los sectores de mayor crecimiento (construcción e industrias asociadas), la participación en las importaciones especialmente de las de bienes de capital, y la ubicación de la inversión extranjera.

Cuadro 1

A. Participación de los ingresos propios en el total de ingresos estatales (%)

	Nación	Dptos.	Municipios
1986	80,5	12,7	6,8
1987	81,2	12,0	6,8
1988	80,9	11,6	7,4
1989	80,0	12,0	8,0
1990	79,9	12,0	8,1
1991	78,4	9,9	11,7
1992	77,3	10,2	12,5
1993	78,4	9,3	12,3

B. Gasto regional como porcentaje del gasto total (%)

	Nacionales	Regionales
1986	76,9	23,1
1987	76,1	23,9
1988	77,3	22,7
1989	77,0	23,0
1990	76,5	23,5
1991	76,2	23,8
1992	78,2	21,8
1993	75,3	24,7

Fuente: Cálculos DNP.

La expansión de la cobertura de servicios básicos la hizo el Estado central, e incluso asumió las obras de carácter local (vías urbanas, parques, caminos vecinales, infraestructura deportiva, etc). Así se aumentaron las coberturas de estos servicios en todo el territorio, con excepción de algunas zonas y sectores sociales, se amplió la cobertura de la educación primaria, se disminuyeron las tasas de analfabetismo, se llevaron a cabo programas de atención nutricional, y de vacunaciones. En cambio, la inversión en infraestructura física y servicios sociales más complejos como la educación secundaria, y el segundo y tercer nivel de atención en salud, se concentraron en las regiones más dinámicas. En cuanto a la estructura tributaria, el nivel central, aún hoy, concentra los impuestos más dinámicos: renta, IVA y comercio exterior, y su participación en el total de los ingresos estatales alcanza el 78 %. Además, en las dos últimas décadas ha sido mucho mayor la modernización del recaudo nacional que la del local. Por el lado del gasto, la participación de las administraciones locales alcanzan el 24.7% del total contabilizando las transferencias (cuadro 1).

Podemos decir que el modelo centralizado se agotó en la medida en que el país alcanzó mayores niveles de desarrollo y mejores indicadores sociales. Una vez adquirido cierto nivel de coberturas se hizo evidente la dificultad del Estado central para mejorar la calidad de los servicios, llevarlos a poblaciones con características particulares y administrar, en todo el territorio nacional, servicios locales cada vez mas complejos como acueductos y hospitales.

Colombia empezó las transformaciones legales conducentes hacia la descentralización

desde la década pasada. El énfasis de las primeras reformas se centró en el municipio con el fin de recuperar la democracia local y llevar la presencia del Estado a las zonas en donde era inexistente. Se estableció la elección popular de alcaldes, se organizaron los tributos, se establecieron transferencias crecientes para los municipios y, posteriormente, mediante reglamentación se

definieron unas funciones a cumplir con estas transferencias. Finalmente se tomaron algunas acciones para desmotar institutos centrales que desarrollaban funciones locales.

Posteriormente, a partir de la necesidad de dinamizar la prestación de los servicios de educación y salud, se expedieron leyes sectoriales (Ley 29 de 1989 y Ley 10 de 1990). Ambas en el marco de la municipalización y enfrentando problemas mas complejos en la redefinición de funciones, pues se trataba de la descentralización de dos sectores en donde el Estado central no solo llevaba adelante los proyectos de inversión, como era el caso de las obras locales, sino que se encargaba fundamentalmente de los gastos de funcionamiento.

La Constitución del 91 reforzó este proceso: fortaleció la descentralización y el papel del Estado en la inversión social. Ligó ambos aspectos en la medida en que estableció la ejecución local de los sectores sociales y definió que todas las transferencias del sector central hacia las regiones se deben orientar a la inversión social. Además, recuperó el papel del departamento en el proceso.

El desarrollo legal de la Constitución ha avanzado en la definición de un esquema descentralizado para desarrollar la inversión en capital humano. La ley 60 del 93 reguló las transferencias y las orientó hacia al sector social, redefiniendo la responsabilidad de los tres niveles de gobierno. A partir de esta ley se han expedido leyes sectoriales que, en términos generales, respetan estas definiciones de la ley orgánica.

Otros sectores diferentes al social empiezan a definir sus esquemas descentralizados, como

el caso del sector de vías, con la ley del transporte, y el de medio ambiente.

IV. Las transferencias

El modelo de descentralización al que ha llegado el país está basado en las transferencias. En general existe consenso sobre la bondad de la recolección central de los principales tributos y sobre la necesidad de redistribución de estos por parte del agente central entre todas las regiones.

En la redefinición de las transferencias que hizo la ley, se desarrollan los dos mandatos constitucionales: la ampliación de los servicios sociales básicos y la profundización de la descentralización. En las fórmulas de asignación se tienen en cuenta la población, los déficits de servicios como necesidades básicas insatisfechas, el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa. En todo caso se garantiza la progresividad en la distribución.

De otra parte se buscó una adaptación del Estado central a la nueva realidad y, en desarrollo del artículo transitorio 20 de la Constitución, se definió un sistema de cofinanciación mediante el cual los recursos nacionales a sectores descentralizados solo pueden apoyar la ejecución local. Así los proyectos presentados por las regiones son cofinanciados en la medida en que se ajustan a políticas del gobierno central, pero su iniciativa y ejecución quedan en la órbita local. El monto de la cofinanciación es flexible y debe disminuir en la medida en que se aumenten las transferencias.

De acuerdo con el esquema definido, la participación de las transferencias en el PIB

pasará de 1.9% en 1993 al 5.4% en el año 2000 (cuadro 2) y los cálculos establecen que esto permitiría, en ese año, lograr coberturas totales en salud y educación básicas (primaria y secundaria) y acueductos, además de permitir la atención de grupos vulnerables (gráfico 1).

Es importante anotar que en la reglamentación del uso de las transferencias se estableció la prioridad de los grupos más pobres de la población. En consecuencia, la asignación es doblemente distributiva: beneficia las regiones más pobres y a la población más pobre.

V. Las posibilidades y los riesgos del modelo

En cuanto al desarrollo territorial esto significa que se pone en manos de la administración local la posibilidad de elevar la calidad de su capital humano y de superar los cuellos de botella a los

Cuadro 2

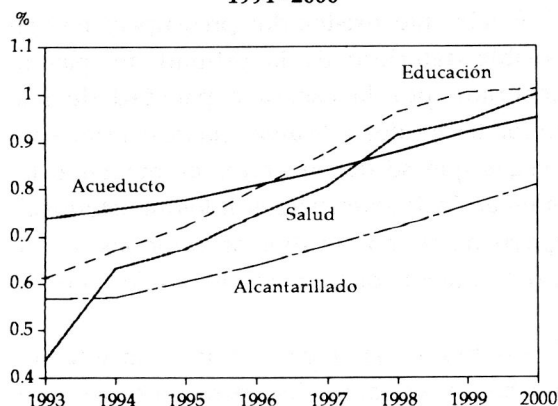
TRANSFERENCIAS COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Situado Participaciones		
	Fiscal	Municipales	Total
1986	1,27	0,75	2,02
1987	1,35	0,88	2,22
1988	1,30	0,98	2,28
1989	1,33	1,11	2,44
1990	1,28	1,14	2,42
1991	1,30	1,42	2,72
1992	1,39	1,59	2,98
1993	2,22	1,48	3,70
1994	2,83	1,66	4,50
1995	2,76	1,89	4,65
1996	2,98	2,06	5,04
1997	3,03	2,22	5,25
1998	3,10	2,41	5,51
1999	3,03	2,47	5,50
2000	2,93	2,52	5,45

Fuente: Cálculos DNP.

Gráfico 1

AMPLIACION PROBABLE DE COBERTURAS 1994 -2000



NOTA: la financiación de la ampliación de coberturas corresponde a los recursos del Situado Fiscal, otras transferencias y otros recursos, además de la participación del sector privado en el caso de educación.

Fuente: cálculos DNP.

que había llegado el centro en el desarrollo de los sectores sociales. Están sentadas las bases para que todos puedan beneficiarse del nuevo modelo de desarrollo. Será responsabilidad local la aplicación eficiente de los recursos para lograr el mayor bienestar de su comunidad y para ofrecer unas condiciones que permitan la ubicación de inversiones productivas en la región.

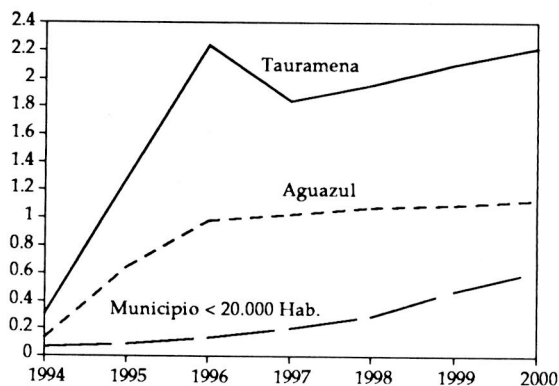
Otra ventaja reside en la definición legal de un porcentaje creciente de los ingresos corrientes para inversión social, lo que permite en el corto plazo lograr las coberturas totales. Se independiza la prioridad de la inversión social de las coyunturas fiscales o políticas.

Esta ventaja engendra así mismo el riesgo de la inflexibilidad. Los porcentajes de las transferencias, tanto los utilizados en el cálculo de su monto, como los utilizados en su distribución pueden llevar en el mediano plazo a ineficiencias de la asignación de los recursos. En especial se señala la sobrefinanciación que se generará en el corto plazo en regiones productoras de petróleo, que además de las transferencias para el sector social participan directamente en las regalías petroleras (gráfico 2). El nivel de atraso de la mayor parte de estas regiones hace pensar que se requiere un gran esfuerzo de inversión, que no puede realizarse de manera simultánea. En consecuencia se deben establecer mecanismos para que al igual que el gobierno central, estas regiones ahorren parte de su renta petrolera y, de otro lado, se puedan introducir en las fórmulas de asignación de la transferencia factores que consideren este ingreso y disminuyan su participación.

Hay que tener presente que por la naturaleza del gasto a financiar, especialmente en la transferencia departamental para educación y salud, con gran peso del gasto de funcionamiento, es necesario garantizar la estabilidad de los recursos, y su crecimiento hasta lograr el 100 % de las coberturas. Posteriormente deberían revisarse las asignaciones para evitar ineficiencias.

Otro riesgo, uno de los más graves para el esquema, es la incapacidad del gobierno central de desmontar su gasto en los sectores cuya responsabilidad transfiere, al mismo ritmo en el que se está incrementando la transferencia. No se ha hecho una planificación consciente de la disminución del gasto central y, en algunos

Gráfico 2
INGRESOS PERCAPITA 1994 - 200
(Municipios petroleros y no petroleros)



casos, la legislación ha reforzado esquemas paralelos ubicando acciones sociales a financiar con presupuesto central. Esto va a presentar problemas porque tanto los Ministros de los sectores, como los congresistas, pueden estar interesados en la intervención directa en las regiones, cuando el gobernador o el alcalde son contendores políticos.

Finalmente, existen dos preocupaciones: el posible deterioro de la calidad del gasto, generado por la escasa capacidad de las entidades locales, y la ausencia de control, son riesgos que se deben enfrentar mediante la orientación de los esfuerzos de los ministerios al apoyo de las administraciones locales, y del fortalecimiento de los mecanismos de control.

Estamos en la etapa de transición y faltan muchos ajustes al modelo pero, en general, se tiene definido el esquema para la ejecución de la política social llegue a los más pobres con instrumentos más idóneos.