

El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora en Colombia

Darío I. Restrepo Botero

1. Preámbulo: veinte años de esfuerzo

¿Qué tiene que ver el mito de Sísifo con la tradición de problemas en los estudios de las finanzas públicas intergubernamentales, dado que el mito evoca un pasado anterior al racionalismo, a la tecnología y a la ciencia económica? Mi respuesta es: todo. A su demostración se consagra este ensayo¹. Sísifo arrastró hasta la cima de una montaña una pesada roca y ésta, de manera recurrente, se deslizó hacia abajo, por lo cual Sísifo emprendió, incansablemente, el mismo trayecto. Tal es la percepción que arrojan veinte años de estudios “técnicos” sobre las finanzas públicas intergubernamentales². Una y otra vez la búsqueda gira alrededor de la misma inquietud y se repite el diagnóstico de las dificultades que han de sobreponerse. ¿Cómo hacer el Estado y el gasto público eficientes? La respuesta -el trayecto hacia la cima-, después de tanto intentar por las mismas sendas inútiles, ha abierto surcos claramente visibles que se recorrerán en este ensayo. Pregunto: ¿será que la búsqueda está equivocada o será que los métodos y caminos emprendidos son incorrectos? Al primer interrogante es necesario responder que siempre es correcto afanarse por la eficiencia del Estado. Saber si fallan los caminos emprendidos no encontrará desarrollo aquí, aunque anticipo una respuesta afirmativa.

Existen varias maneras de escribir una historia, máxime si ésta pretende abarcar un lapso de veinte años. He escogido aquí no seguir el tortuoso camino de rehacer los pasos tal y como se han dado. A cambio, realizaré una mirada panorámica que recoge el tiempo transcurrido como un solo momento, es decir, como una unidad de sentido tanto respecto al objetivo buscado -la eficiencia del Estado- como al diagnóstico sobre por qué éste se presume ineficiente, y las propuestas para superar dicha situación.

Una última advertencia: no debe, en ningún momento, confundirse la complejidad de la historia del proceso de descentralización en Colombia con lo que aquí se retoma de la tradición de problemas en las finanzas públicas intergubernamentales a partir de los estudios técnicos de los últimos veinte años. Lo contrario sería darle a las élites reformadoras criollas un papel que no se han ganado. Precisamente, lo que resulta del recorrido que invito a emprender es el recuento de los fracasos de las pretensiones que éstas han tenido, obsesivamente, de rehacer el mundo, en este caso el Estado, a imagen y semejanza de unos supuestos dictámenes de la eficiencia del mercado.

2. La eficiencia en la mira de la obsesión

Como ya se señaló, el problema principal es la eficiencia del Estado y el gasto público. Mayores niveles de gasto y de crecimiento de la burocracia, instituciones y programas no se corresponden, en grados semejantes, con aumentos en la cantidad de servicios, cobertura territorial y acceso social a ellos; e, igualmente dramático, no mejora de manera significativa la calidad de la administración y de los bienes prestados por el Estado. La falla en este signo vital de la eficiencia administrativa y del uso del gasto preocupa, aún más, al considerar los aumentos en las demandas sociales respecto de las capacidades financieras y administrativas para satisfacerlas.

Cuando un signo vital falla es porque varios órganos funcionan mal. De manera recurrente, los ensayos e informes insisten en los problemas del presupuesto nacional, la administración pública, las transferencias, los sistemas de información y los mecanismos de control como el conjunto de órganos que presentan deficiencias estructurales y conducen a la falla general del Estado y el gasto público.

La queja permanente, en cuanto al presupuesto, es su inflexibilidad, la cual impide tener una *discrecionalidad* del gasto por objetivos específicos medibles y, por lo tanto, evaluables. Sobre la administración pública se acuñó el término *laberinto fiscal*, que grafica una confusa maraña de instituciones y niveles de gobierno que intervienen en gastos concurrentes sobre funciones similares. El temor con el sistema de transferencias es que los giros de la Nación a las entidades locales substituyan

el esfuerzo fiscal local y, por lo tanto, generen *pereza fiscal*. Respecto a la información, preocupa la incapacidad de poseerla de manera oportuna, la veracidad de los datos y la dispersión entre múltiples fuentes que arrojan resultados diferentes; de tal manera, la información pareciera ser el *hueco negro* que alimenta la incertidumbre sobre la eficiencia del Estado. Finalmente, a mayor cantidad de órganos de control, mayor pareciera la *incapacidad de controlar* la moralidad de los funcionarios y la eficiencia y calidad del gasto; es más, la pluralidad de controles parece alimentar un creciente enredo del Estado del cual se nutre la corrupción.

Desde la década del setenta y, posteriormente, en el informe sobre las finanzas públicas intergubernamentales, dirigido por el profesor canadiense Richard M. Bird, se planteó, por una parte, que el problema del subdesarrollo no residía en la carencia de recursos sino en su inadecuada utilización, y por otra, que el origen de las fuentes de financiación de una política o entidad condiciona las posibilidades de usar el gasto de manera eficiente. Por lo tanto, las recomendaciones para propiciar la eficiencia del Estado indujeron a un replanteamiento de las formas de organización estatal y de los principios que deberían orientar la distribución de recursos entre niveles de gobierno, el ordenamiento territorial de las funciones públicas y las responsabilidades políticas de los gobiernos locales. Así, el debate sobre la eficiencia se ligó al impulso de un proceso de descentralización. De manera simultánea, se confrontó la eficiencia del sector público con parámetros de eficiencia del sector privado. Se inició un doble movimiento que va desde el Estado al mercado y desde el mercado al Estado. Mediante el primero, se delegan al sector privado funciones de potestad estatal, y mediante el segundo, se incorporan reglas del sector privado y el mercado dentro del funcionamiento del sector estatal. El presente ensayo busca ilustrar, a propósito de la descentralización, las dificultades y efectos provocados por el intento de disciplinar al Estado a partir de reglas del mercado.

Para remontar la montaña, Sísifo calza sus pies con dos zapatos: el primero representa la reforma a las instituciones y, en particular, el proceso de descentralización. El segundo, el proceso de incorporación de reglas del mercado dentro del Estado. En la realidad, los dos procesos tienen historias paralelas, a veces convergentes, otras divergentes. Pero para Sísifo, tratándose de sus pies, ambos halan hacia el mismo lado, es decir, hacia el mercado por la vía de la descentralización.

Aquí se analizan tres aspectos recurrentes en el debate de dos décadas: el presupuesto nacional y su relación con los presupuestos locales, el sistema de transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales y la repartición de funciones entre niveles de gobierno. El capítulo final condensa los principios de mercado que se ha intentado inocular en el Estado.

3. En un principio estaba el presupuesto

El presupuesto nacional es el instrumento normativo por medio del cual se regula el proceso de asignación de recursos que realiza un gobierno y refleja con claridad la estructura del Estado y de la administración pública. Su importancia es financiera y política, pues caracteriza la acción estatal en los distintos sectores que conforman una sociedad. El problema de la eficiencia del Estado y del gasto público encuentran en el proceso presupuestal dificultades recurrentes que configuran fallas de carácter estructural.

Cinco son las críticas principales acerca del presupuesto, a los ojos de los técnicos: la *inflexibilidad*, en cuanto que ni el Ejecutivo ni el Legislativo tienen poder discrecional que permita la asignación eficiente de los recursos fiscales. El alto grado de *incertidumbre*, es decir, que el monto total de los ingresos y gastos de la Nación no se puede conocer con exactitud ni oportunidad. El *desequilibrio*, en tanto que puede ser fácilmente aprobado un presupuesto deficitario. La *incoherencia*, en la medida en que la programación de los gastos de inversión y funcionamiento no está articulada presupuestal, programática, ni institucionalmente. El *desajuste* presupuestal entre la Nación y las administraciones locales, que se genera por la descoordinación entre los procesos de planeación y ejecución de los presupuestos. En virtud de lo anterior, el presupuesto se ha convertido en un

documento de carácter puramente contable con serias restricciones jurídicas, que desgasta, entorpece y bloquea el funcionamiento del conjunto de instituciones públicas y privadas.

3.1 El amarre de la inflexibilidad

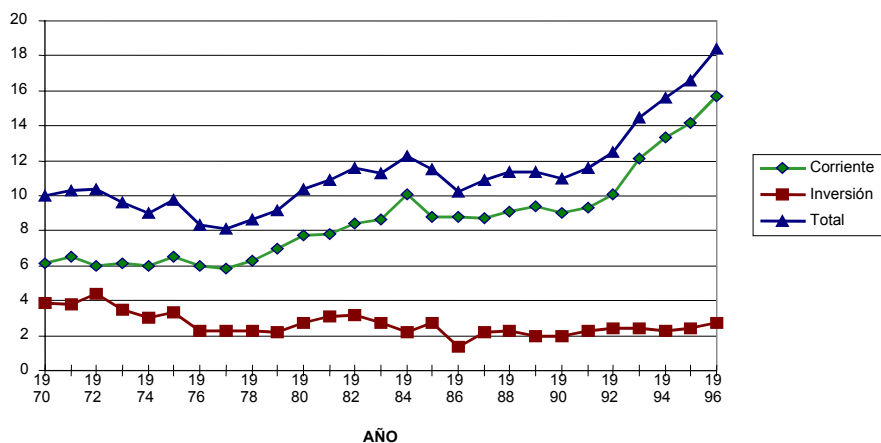
La inflexibilidad del proceso presupuestal está íntimamente ligada a la existencia de rentas con destinación específica, es decir, rentas públicas asignadas a sectores, o bienes cuyo financiamiento es garantizado por el Estado, pues son considerados meritorios, independientemente de la situación financiera del gobierno o de la situación macroeconómica del país y de los objetivos del Plan de Desarrollo vigente. En su mayoría, son el producto de las constantes presiones de ciertos sectores socio-políticos que poseen el poder y, a través del aseguramiento de intereses rentistas, garantizan su reproducción social. Esto ha generado la progresiva pérdida de la capacidad discrecional del gobierno para ejercer sus prioridades políticas, pues las rentas de destinación específica son asignadas previa, automática y crecientemente, sin tener en cuenta los cambios en las prioridades del gasto. Las transferencias, especialmente las automáticas, crecientes, sin contrapartidas e incondicionales, en 1997 correspondían a casi el 40% de los ingresos corrientes de la Nación³.

Pero la inflexibilidad del presupuesto no caracteriza exclusivamente este tipo de transferencias sino toda la dinámica presupuestal. En los últimos veinte años se ha consolidado una situación en la cual los grandes rubros del presupuesto se han vuelto inerciales y crecientes. Dentro de ellos, ha perdido participación el rubro de inversiones mediante el cual se expresan las prioridades políticas del presidente de turno, que se plasman en las prioridades del Plan de Desarrollo. En el gráfico No. 1 se observa que los gastos corrientes (funcionamiento, transferencias y servicio de la deuda) han crecido como porcentaje del Producto Interno Bruto -PIB- y al mismo ritmo que el gasto total, mientras que la inversión ha disminuido su participación.

Como lo afirma la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, “Se asume que la inversión es el único gasto factible para expresar la orientación del Plan de Desarrollo, y que la inclusión en el presupuesto se debe hacer atendiendo a criterios técnicos (evaluación de proyectos y rentabilidad social). Pero esta evaluación se enfrenta a un dilema y es que en los últimos años la inversión ha sido una proporción decreciente del presupuesto, por lo menos del gobierno central, lo cual limita el ejercicio de planificar un monto cada vez más escaso de recursos”. El gráfico No. 2 muestra lo anterior.

Gráfico No. 1

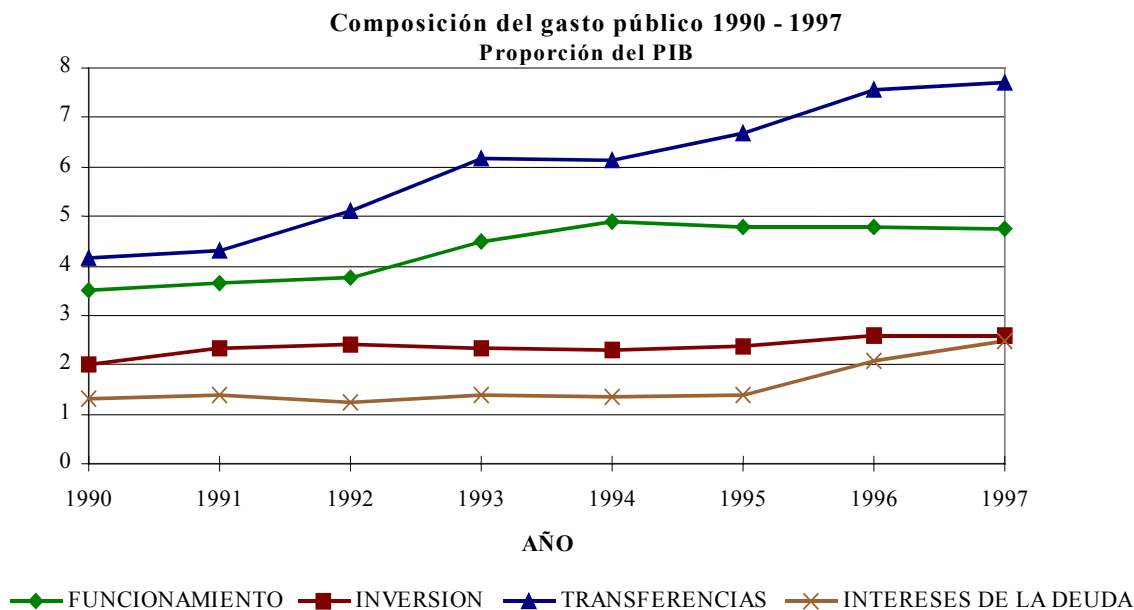
Gastos del Gobierno Nacional Central 1970 – 1996
Proporción del PIB



Fuente: CONFIS. Construido a partir de datos tomados de Juan Camilo Restrepo, “El gran dilema del gasto público”, en *Coyuntura Económica*, vol. XXV, No. 4, Fedesarrollo, Bogotá, diciembre de 1995.

Queda claro que la acción discrecional del Ejecutivo, a través del presupuesto, tiene muy poco margen y dificultad para imprimir objetivos de política que le den coherencia al proceso presupuestal. El gobierno aparece, entonces, como el *gran componedor* de las presiones de los distintos grupos políticos, institucionales y burocráticos, los cuales realizan un pacto de repartición de recursos con el ánimo de convertirlos en renta fija, propia y automática.

Gráfico No. 2



Fuente: Construido a partir de las cifras aportadas por José Antonio Ocampo, “Una evaluación de la situación fiscal colombiana”, en *Coyuntura Económica*, vol. XXVII, No. 2, Fedesarrollo, Bogotá, junio de 1997.

La literatura técnica ha reclamado, a lo largo de casi veinte años, la eliminación de las rentas atadas y la revisión del sistema de transferencias, pero de manera extraña a este propósito, la nueva legislación, que nació de la Constitución de 1991, ha sido un caldo de cultivo para éstas. Dicha situación introduce serios obstáculos al proceso de evaluación de metas y resultados, pues impregna de incertidumbre su medición. Por otra parte, aunque se propuso la elaboración de un presupuesto por programas que vinculara recursos con metas cuantificables y lograra “la aplicación permanente y continua de criterios de beneficio-costos con el fin de realizar un seguimiento permanente de la eficiencia en el uso de los recursos públicos”, el presupuesto nunca contó con un marco legal que lo pudiera hacer efectivo y su base fue eliminada con la Ley 38 de 1989.

Otra de las soluciones técnicas que se planteó al problema de la inflexibilidad, consistió en que el gobierno, al aplicar el principio de universalidad⁴, incluyera, por decisión del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, las utilidades y superávits de las entidades y empresas estatales en los ingresos de capital de la Nación, haciéndolos de libre asignación y propiedad de ésta. Por esta vía, los ingresos de la Nación dependen, en gran medida, de la situación de las empresas industriales y comerciales del Estado, lo que, además de ser peligroso en sí mismo, no es más que una seria contradicción al proceso de descentralización.

3.2 La incertidumbre que carcome

El alto grado de incertidumbre del presupuesto está relacionado con la inconsistencia entre el inicialmente aprobado y el finalmente ejecutado. En la década de los ochenta, dicha inconsistencia

respondía a la maraña jurídica que sólo permitía incluir en el presupuesto nacional los ingresos y gastos ya comprometidos, es decir, partidas respaldadas con créditos judicialmente reconocidos o con leyes decretadas con anterioridad. Por ejemplo, no se podían incluir los ajustes salariales o créditos esperados que no estuvieran contratados. El gobierno, para suplir todas sus necesidades y cumplir los compromisos políticos, recurría constantemente a una gran cantidad de presupuestos adicionales que le permitían cubrir los “faltantes presupuestales”.

Los presupuestos adicionales fueron eliminados con el Decreto-Ley 111 de 1996, que se constituye en el actual Estatuto Orgánico del Presupuesto. Sin embargo, se permitió que, junto a la ley de presupuesto, se le diera trámite a una ley de recursos adicionales, que no es más que un gran presupuesto adicional. Por lo tanto, sigue siendo imposible prever el monto total de apropiaciones y de rentas que el gobierno pretende tener a su disposición, lo cual hace del presupuesto una herramienta sumamente imprecisa a la hora de medir el verdadero papel del gobierno en la asignación de recursos.

3.3 El vértigo que desequilibra

El presupuesto es desequilibrado porque se proyectan gastos sin fuentes determinadas de financiación. En otras palabras, se aprueban presupuestos deficitarios, que -al no ser sancionada la ley de recursos adicionales- conducen a la ejecución de presupuestos desequilibrados. La consecuencia es el aumento de la presión inflacionaria y la ineficiencia del gasto público. Esto último, debido a que no se sabe cuánto de los gastos programados dispondrán de los ingresos necesarios para ejecutarse.

El desequilibrio presupuestal explica las recurrentes reformas tributarias y el creciente endeudamiento del sector público. Además, el reformismo tributario promueve constantes cambios en las reglas de juego, no sólo para el sector productivo, sino para la tributación local. Ambas consecuencias generan una incertidumbre que alimenta la ineficiencia en la asignación de recursos.

El desequilibrio, las adiciones y los presupuestos deficitarios son el resultado del funcionamiento de la política del sistema representativo. El Congreso no aprueba un presupuesto definitivo porque le es más rentable negociar varias veces el precio de la adhesión a las iniciativas más importantes del Ejecutivo. Y el gobierno logra mayorías parlamentarias que le dan estabilidad y “gobernabilidad”, siempre mediante la repartición continua de partidas presupuestales, cargos públicos y derechos de contratación.

3.4 Entre el miedo a la libertad irresponsable y la tontería que tranquiliza

Otro punto crítico señalado en el debate técnico a las finanzas intergubernamentales hace referencia a la separación funcional clara de la programación de los gastos de inversión (a cargo del Departamento Nacional de Planeación -DNP) y los gastos de funcionamiento (a cargo del Ministerio de Hacienda). Para muchos, esta separación provoca problemas en la ejecución de los programas, puesto que es común que las obras se realicen y no tengan quién las ejecute, o al revés. En palabras de la Comisión de Gasto Público (1986), “como consecuencia, no puede haber previsión en materia de las consecuencias futuras sobre los gastos de funcionamiento que se derivan de los proyectos de inversión programados”.

Once años después, Sísifo patina sobre la misma trampa. Se queja la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1995): “Esta fragmentación no es compatible con una programación que anticipe los efectos del gasto presente sobre el gasto futuro, por lo que muchos programas del gobierno se quedan sin medios para operarlos o se conceden sumas superiores a sus costos reales. En ambos casos, existe un evidente despilfarro”.

La ejecución del gasto tiene serias limitaciones no sólo por las discordancias existentes en el proceso de programación de inversión y funcionamiento, sino también porque a través de la demora en los desembolsos de tesorería se controla el impacto de las finanzas públicas sobre los agregados monetarios y, especialmente, sobre la inflación. La práctica de retrasar los giros genera incertidumbre sobre la disposición de recursos en el nivel local, retraso de los compromisos asumidos, encarecimiento de las obras en curso e ineficiencia en la ejecución de los presupuestos locales y de las instituciones públicas.

El diagnóstico es claro, no así la solución debido a que no hay consenso sobre si debe existir una entidad que centralice todas las funciones del proceso, o buscar la conciliación entre las oficinas que realizan las funciones de programación. En este último sentido, la creación del Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- fue un paso fundamental para coordinar diversos ministerios y departamentos administrativos alrededor de la búsqueda de coherencia en la programación presupuestal. Subsiste la duda sobre la eficacia de dicha coordinación, la cual depende además, de la dinámica interna de cada equipo de gobierno.

3.5 El rompecabezas por armar

El presupuesto es desajustado en lo que se refiere a las relaciones entre niveles de gobierno, principalmente de dos maneras críticas: primero, existe una grave desarticulación entre los procesos de planeación local y el proceso de planeación nacional, pues se realizan a destiempo. Segundo, en el nivel local, la planeación y elaboración del presupuesto no están relacionadas y compaginadas eficientemente.

En lo que respecta al primer punto, el problema tiene sus raíces más profundas en el sistema electoral. Las elecciones de alcaldes y gobernadores se llevan a cabo en momentos diferentes a los comicios presidenciales, por lo cual la planeación regional y local se hace antes o después de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo⁵. Sin embargo, siempre los planes locales y regionales están subordinados al Plan Nacional y a la rigidez que les imponga el Plan de Inversiones Públicas. Por ejemplo, los alcaldes y gobernadores fueron elegidos a finales de 1997, se posesionaron en enero de 1998 y tuvieron su plan de desarrollo en abril; de otro lado, las elecciones presidenciales fueron en mayo y junio de 1998, el presidente se posesionó en agosto y puso a discusión del Congreso, en abril de 1999, su plan de desarrollo, al cual están subordinados los planes regionales y locales cuyas prioridades tuvieron que esperar un año para ser atendidas o no. De esta manera, la asignación de recursos en el nivel local pierde total pertinencia, puesto que cuando las prioridades son atendidas por el Plan de Inversiones Públicas, éstas ya han cambiado o se han vuelto mucho más considerables. El mejor de los casos sería aquél en el cual las elecciones de alcaldes y gobernadores fueran después de las presidenciales, para garantizar que sus planes de desarrollo puedan formularse de acuerdo con las prioridades que determine la planeación nacional.

En segundo lugar, el presupuesto y la planeación local no están articulados debido a que el primero no depende de las prioridades de gasto de la segunda, sino más bien de la rigidez que le impone los recursos que le son transferidos desde el nivel nacional.

A pesar que, desde el inicio, Sísifo tuvo conciencia de las cinco pruebas que estaba conminado a superar para alcanzar la cima de la eficiencia, el proceso presupuestal sigue teniendo fallas estructurales que impiden la asignación eficiente de los recursos. Se mantiene la inflexibilidad que impone el pago del servicio de la deuda, el cubrimiento de los déficits de las entidades públicas y el mantenimiento de las rentas con destinación específica. La dinámica institucional no articula, con suficiencia, el presupuesto y la tributación; evidente es la desconexión entre políticas territoriales y sectoriales y, todavía más grave, entre los proyectos de inversión y las necesidades regionales. Por todo lo anterior, cierto es hoy lo que denunciara hace casi veinte años la Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia (1981) y que recuerda la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1995): “El presupuesto se empleaba como instrumento para controlar el gasto; por su diseño, no contribuía al análisis económico, ni a la planificación y tampoco a la toma de decisiones. Era un presupuesto convencional para el contralor, no para el administrador”.

Grave conclusión que se mantiene por “el carácter subalterno del presupuesto en relación con otras políticas o urgencias y su inocuidad como instrumento de gestión y de evaluación. El documento anual aprobado por el Congreso se asimila a un gran cartapacio de cifras y de clasificaciones y no al medio para cumplir los objetivos de la política, en particular la plasmada en el Plan de Desarrollo”.

¿Para qué, entonces, derrochan tanta energía burocrática y tecnocrática los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación y los diferentes ministerios sectoriales en redactar un Plan de

Desarrollo que no incide en los presupuestos anuales y, por lo tanto, en la expresión real de las prioridades de gasto y del poder en Colombia?

Cada una de las fallas que aquejan la estructura y ejecución del presupuesto nacional se mantiene después de veinte años de claro diagnóstico e iniciativas fallidas. Como se vio, la descentralización no ha sido ajena a este esfuerzo, por el contrario, ha sido muletilla recurrente en el andar de Sísifo.

En vez de permitírsele al Ejecutivo central recuperar la flexibilidad y discreción sobre el presupuesto nacional mediante el sometimiento de las transferencias a presupuestos por programas evaluables y corregibles sobre la marcha, se han atado las políticas tributarias y no tributarias del Ejecutivo nacional al esquema de transferencias y, con ello, se ha sellado, con un candado constitucional, la inflexibilidad del presupuesto. Si la cabeza de Sísifo está enjaulada, sus pies están encadenados. El gasto social amparado en el presupuesto nacional se distribuye por sectores y porcentajes rígidos para los departamentos y municipios, lo cual convierte a las transferencias en una camisa de fuerza que aprisiona a los mandatarios locales e imposibilita el uso flexible y discrecional del presupuesto.

En vez de abolir la incertidumbre sobre los gastos totales de las políticas sociales, mediante la reducción -de las partidas giradas- a una simple fórmula matemática, el nivel central se las arregla para seguir gastando, por diversas vías, en las mismas funciones que descentraliza. La cabeza cultiva el escenario de su perpetua incertidumbre, aquella que resulta de la transacción de adhesiones de las mayorías parlamentarias a las propuestas del Ejecutivo y del costo que acarrea legitimarse ante la sociedad, mediante una política social exclusiva del presidente -de todos los presidentes-, fuera de las partidas transferidas por la descentralización.

En vez de proteger el presupuesto nacional de las presiones deficitarias, mediante la transferencia a las localidades de los recursos equivalentes a los gastos que no han de ser ejecutados por el nivel central, continúa la costumbre de recurrir, “irracionalmente”, al presupuesto nacional cada vez que hay problemas de financiación en los territorios. La descentralización no es la causa principal del creciente déficit fiscal⁶, pero acompañada del gasto presidencial, de la presión local por mayores recursos a los transferidos y del gracioso socorro que, selectivamente, el Ejecutivo y las fuerzas parlamentarias realizan, contribuye a aumentar la bolsa territorial que presiona el déficit.

En vez de ayudar a superar la arbitraria separación entre gastos de inversión y funcionamiento -mediante el sometimiento de ambos a los imperativos del desarrollo de la infraestructura de servicios sociales en las localidades-, las transferencias perpetúan el denunciado absurdo de la separación, porque el temor a que las administraciones locales hagan uso indiscriminado de los recursos es mayor que la convivencia con la tontería. No por último, menos importante: la razón de ser de la descentralización es armonizar las prioridades de desarrollo entre niveles de gobierno; planes y presupuestos nacionales apoyando y respetando planes y presupuestos locales. Ya se advirtió: no se articula la cabeza con los pies, lo que hace del andar de Sísifo un espectáculo torpe y penoso. Hay que añadir, además, que cada ley, decreto, reforma ministerial o de entidades administrativas y programas presidenciales tratan a las localidades como sacos rotos en los que se echa cuanta responsabilidad se le antoja a las neuronas nacionales.

4. El nervio de la guerra

Si “el nervio de la guerra es el dinero”, las transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales son el nervio mismo del proceso de descentralización. Ningún tema como éste concentra tanto la atención de todas las misiones y estudios; de la misma manera, las principales leyes sobre la descentralización establecen los principios de repartición de recursos, los objetivos y el marco de regulación.

El periplo de Sísifo se puede recorrer en cuatro pasos. Primero, el diagnóstico general que justifica la existencia de un sistema de transferencias y sus objetivos; segundo, las preocupaciones más recurrentes que suscitan los giros de la Nación a las entidades territoriales; tercero, las propuestas más

relevantes sobre la materia y algunas realizaciones; por último, las limitaciones en la consecución de los objetivos propuestos. Al término de este análisis, y tras haber escudriñado las fisuras de la roca, se impone el reto de proponer una crítica ontológica a los conceptos centrales que soportan los estudios técnicos y los cambios normativos que constituyen el mito de Sísifo.

4.1 Visiones, temores, andanzas y desviaciones

En virtud del carácter centralizado del Estado y del régimen político, la inversión pública en infraestructura y servicios sociales se concentró y centralizó en ciertos territorios y grupos de población. La organización del presupuesto nacional y las instituciones por sectores específicos fue la manera mediante la cual el gasto centralizado canalizó la selectividad de su intervención. La restricción territorial y social del acceso a los servicios del Estado limita la expansión e integración de los mercados (preocupación central en la década de los setenta), dificulta la integración política y social de los ciudadanos por vía de las instituciones (preocupación central en la década de los ochenta) y, de manera más acuciosa, facilita la hegemonía territorial del narcotráfico, los grupos subversivos y paramilitares (preocupación central en la década de los noventa). Entonces, por razones económicas, de equidad, políticas y de orden público se cuestionan las formas de organización central y sectorial del gasto y de las instituciones.

¿Cómo hacer para que la intervención del Estado se extienda por el país y llegue a sectores sociales que, tradicionalmente, han carecido de ella? La respuesta se busca en la descentralización de recursos y funciones, por una parte y, por otra, en un cambio de los objetivos y sujetos prioritarios de la política social. En términos generales, se fortalecen las transferencias de recursos a las entidades territoriales para que éstas presten los servicios sociales, fundamentalmente los de salud y educación básica, saneamiento ambiental y agua potable, pero también los servicios públicos domiciliarios. Para los pobres y los grupos de población vulnerables, desatendidos por los servicios estatales, se diseñan estrategias complementarias mediante programas específicos para la tercera edad, las mujeres, los niños, las etnias y las poblaciones víctimas de catástrofes naturales y de la violencia.

El acumulado de los debates arroja un consenso sobre tres obligaciones que el sistema de transferencias debería atender. Primero, financiar un mínimo de infraestructura y políticas sociales en todo el territorio. Así se apoyarían los bienes meritorios, es decir, aquellos a los cuales toda la población debería acceder para estar en condiciones de vincularse, de manera competitiva, en el mercado. Además, tales bienes generan externalidades positivas más allá de la entidad territorial en donde se presta el servicio. Por ejemplo, la salud y la educación.

Segundo, combatir las disparidades entre diversas entidades territoriales en cuanto a la capacidad de financiar las políticas sociales. Esta preocupación es un remanente de las estrategias de lucha contra los desequilibrios regionales (afán típico de las décadas del sesenta y setenta) y se encamina a la aplicación de criterios de equidad en favor de las entidades más precarias, en términos fiscales.

Tercero, convertir las transferencias en un mecanismo de financiación de los servicios y políticas sociales.

En resumen, mediante el giro de recursos de la Nación a las entidades territoriales debería expandirse la cobertura social y territorial de los servicios públicos, combatirse las disparidades entre territorios y propulsarse la equidad, esto es, ampliarse la distribución social de oportunidades. Completarían los objetivos del sistema de transferencias, los programas presidenciales y sectoriales nacionales de apoyo a la población pobre y los grupos vulnerables, no atendidos por las políticas sociales permanentes.

De igual manera, existe un consenso sobre las amenazas que acarrearán los sistemas de transferencias. El malestar se inicia con los efectos que provocan los giros de la Nación a las entidades territoriales; sigue en contra de ciertos tipos de transferencias llamadas “de destinación específica”; se extiende a toda una tipología usual de transferencias; pasa por el temor sobre su desviación para propósitos contrarios a los estipulados; y termina por preguntarse por el modelo más adecuado de

relación entre la Nación y las entidades territoriales para que el sistema alcance los objetivos propuestos.

La principal preocupación consiste en que los giros de la Nación a las entidades territoriales generen una substitución del esfuerzo fiscal local. A este supuesto mal se le ha llamado “pereza fiscal” o exportación de impuestos de la Nación a las localidades. Los giros de la Nación -se afirma- no incentivan su uso eficiente en el nivel local porque provienen de un espacio territorial diferente de aquél en donde, finalmente, se ejecuta el gasto. Es más, se supone que el origen del recaudo condiciona las posibilidades del uso eficiente del gasto, porque una entidad que recibe transferencias en donación pierde el estímulo para usarlas con eficiencia, a diferencia de cuando obtiene sus ingresos mediante un crédito o, mejor aún, mediante un esfuerzo fiscal propio.

Las transferencias que mayor malestar generan son las denominadas “gastos de destinación específica”, que son partidas cedidas para financiar, de manera exclusiva, políticas sectoriales determinadas. ¿Por qué? Primero, inflexibilizan el presupuesto local y nacional, hecho que, como ya se advirtió, imposibilita el uso discrecional del gasto. Segundo, fortalecen la inercia presupuestal, que obliga a destinar partidas incluso a necesidades cuya vigencia haya expirado. Tercero, introducen sesgos de iniquidad en el presupuesto, en detrimento de sectores desprovistos de partidas aseguradas. Por último, la seguridad de la partida -sostienen algunos- poco estimula la eficiencia del gasto en la entidad receptora y -sin duda- alimenta una dinámica perversa en los sectores sociales, políticos e institucionales que compiten por traducir todas sus demandas y aspiraciones en gastos de destinación específica.

Los temores anteriores aumentan cuando los gastos de destinación específica no exigen contrapartidas y no están condicionados a la obtención de desempeños. En tales casos, además de generar inflexibilidad presupuestal, conducirían a la pereza fiscal y a la ineficiencia en la administración de los recursos.

En torno a las transferencias existe la inquietud adicional de que se destinen a gastos de funcionamiento y aumento de la burocracia, en detrimento de la inversión, la cobertura y la calidad de los servicios descentralizados. De la misma manera, se teme que sirvan para apalancar la capacidad de endeudamiento territorial en proporciones que conduzcan a desviar el destino de los giros posteriores y la estabilidad del presupuesto local.

Por último, se expresa de manera recurrente la duda sobre cómo garantizar objetivos legítimos de política pública a través de un sistema de transferencias. Dos modelos tipológicos se enfrentan: a la primera se le llama, técnicamente, “esquema del agente-principal”, donde el “principal” es la Nación que recaba los ingresos y gira los recursos para objetivos que ella determina. En consecuencia, tiene la potestad de condicionar el destino final de los recursos y los modelos de organización funcional de los servicios prestados, y de establecer los parámetros de información requeridos para las evaluaciones que ella hace del desempeño de los “agentes” ejecutores de sus designios, es decir, los gobiernos locales.

El segundo modelo se conoce como “esquema del escogimiento público local”. En éste, el “principal” es el gobierno local que, en concurrencia con los pobladores, expresa una revelación de preferencias de gasto que priman y orientan los giros de la Nación, los programas de apoyo sectoriales y los sistemas de información y evaluación, mediante una rendición pública de cuentas en el nivel local.

Para muchos autores, la descentralización colombiana es un híbrido de ambos modelos citados. En efecto, los recursos que financian la descentralización provienen de la Nación, y la Constitución y las leyes determinan su destino taxativo. Además, mediante los decretos de la descentralización y las políticas sectoriales de los ministerios, se fijan los requerimientos administrativos para el uso de los recursos y las funciones transferidas. Sin embargo, la elección popular de mandatarios departamentales y municipales consolidó el liderazgo y la legitimidad de los gobernantes locales. Por otra parte, el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las funciones descentralizadas son derechos adquiridos por las localidades, respecto de los cuales ni el gobierno

nacional ni el Congreso pueden disponer a su antojo, a menos que la Constitución Política fuera modificada.

Esta ambigüedad genera, de manera continua, tensiones entre el nivel nacional y los gobiernos locales. Para el primero, los mandatarios territoriales no cumplen a cabalidad con los preceptos nacionales y desvían los objetivos del proceso de descentralización, por lo que se hace imperioso “capacitarlos”, enviarles “apoyo técnico” o, francamente, disciplinarlos. Para los segundos, el gobierno nacional establece un injustificado y lesivo esquema de control y tutoría e impone rígidas directrices sobre los recursos y funciones transferidos. Las posturas más radicales de ambos bandos exigen echar atrás la relativa autonomía delegada o, por el contrario, llegar hasta una verdadera autonomía local, semejante a una organización federativa del Estado.

Explícitas las visiones y temores que guían a Sísifo, se considerarán ahora las principales realizaciones del proceso. Para empezar, los hechos: a partir de la reforma constitucional de 1986, se transfirió el 50% del Impuesto al Valor Agregado -IVA- a los gobiernos locales y la responsabilidad de ejecutar las políticas sociales básicas. Para las mismas funciones, la Constitución Política de 1991 sustituyó la fuente de las transferencias por el 46% de los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN- y así incrementó el monto total. Pero, aun cuando la presión acumulada por décadas contra los gastos de destinación específica quedó consignada en la Constitución, mediante su prohibición expresa, paradójicamente, el mismo artículo que los prohíbe, exceptúa aquellos destinados a las políticas sociales, es decir, todo el proceso de descentralización que, como ya se señaló, asciende al 46% de los Ingresos Corrientes de la Nación.

Las transferencias de la Nación no pueden ser usadas a discreción de los gobiernos locales; por el contrario, en su totalidad son gastos de destinación específica, en su mayoría para salud y educación y, en segunda prioridad, para saneamiento básico y agua potable⁷. La financiación de otros sectores, como la vivienda de interés social, la generación de empleo y las políticas para grupos sociales vulnerables, quedó sin amparo legal y constitucional. No obstante, la propensión a consagrar gastos de destinación específica se extiende a las regalías en una proporción del 38% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Por otra parte, se han tratado de subordinar las transferencias al logro de desempeños de las entidades territoriales. En el mismo orden de ideas, todo el sistema de cofinanciación y los programas presidenciales de política social exigen contrapartidas a las localidades para hacerlas beneficiarias de los proyectos. Sin embargo, el grueso de las transferencias por Situado Fiscal (24% de los ICN) y Participaciones Municipales en los ingresos corrientes (22% de los ICN) no están expresamente subordinados a presupuestos por programas, logros de metas de ejecución o desempeños administrativos.

De nada parece haberle valido a Sísifo poseer un diagnóstico certero, claridad de intención y código de ruta; el sistema de transferencias, a pesar de lo expresado por recurrentes misiones y estudios técnicos, consagra, para la mayoría de los recursos, un carácter automático, creciente, condicionado por sectores de política social -en el sentido de consagrar los gastos de destinación específica-, a la vez que incondicional frente al logro de objetivos y metas específicas de política social.

4.2 A pesar de todo, pobremente, se cuela la equidad

Aun cuando en el debate técnico sobre la descentralización predomina la búsqueda de la eficiencia, el interés por la equidad se ha ido colando penosamente. Las relaciones entre transferencias y políticas redistributivas se desarrollaron en tres actos. El primero, en el cual el gasto se realizó de manera centralizada para financiar los sectores sociales prioritarios de la política social, la salud y la educación. El segundo, en el que la descentralización de recursos sectoriales incorporó la dimensión territorial. Y el tercero, en el cual se introdujeron criterios de pobreza y “población objetivo” para calcular las partidas distribuidas.

En el primer acto, herencia del Estado centralista, las políticas sociales estructurales de salud, educación, saneamiento básico, agua potable, vivienda, transporte y recreación se concibieron como

complemento indirecto del salario de los trabajadores del sector público y privado. La población y los trabajadores pertenecientes al sector informal fueron sujetos prioritarios de programas de asistencia, beneficencia, programas nacionales especiales y relaciones clientelistas de intercambio entre bienes y servicios en contraprestación electoral.

A la organización de la política social estructural se le criticó la concentración, territorial y social, de la cobertura y acceso a los servicios. Además, que sus programas más amplios y permanentes tuvieran como prioridad el mundo del trabajo formal, ubicado en las urbes y sectores productivos, en detrimento de vastas zonas del país, del sector rural y de los pobres. Ésta fue una de las principales motivaciones para fortalecer las políticas sociales mediante un proceso de transferencia de recursos hacia las entidades territoriales.

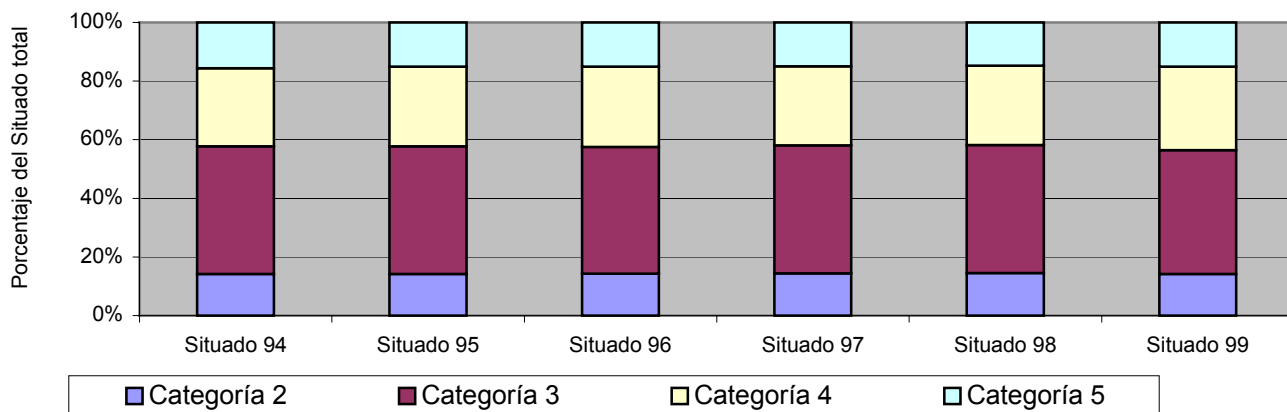
En el segundo acto, los recursos empezaron a girarse con criterio territorial, básicamente calculando la cantidad de población residente en las localidades. A esta fórmula se le criticó mantener el sesgo distributivo en favor del sector urbano y desconocer que éste capta los mayores recursos fiscales propios, que tiene presencia en programas de política social del nivel nacional e instituciones privadas con proyectos de asistencia, y que su población posee capacidad monetaria para comprar servicios y bienes sociales a proveedores privados. La ausencia de criterios de equidad agudizó sus efectos al sancionar a los pequeños poblados de entidades territoriales cuya actividad productiva era escasa, los recursos fiscales propios exiguos, inexistentes los programas de política social provenientes de la Nación y, como si fuera poco, eran expulsores de población (siendo que la cantidad de habitantes era el criterio básico para asignar recursos). Adicionalmente, esparcir recursos a todas las entidades territoriales no garantizó que, en ellas, su destino fuera la población con mayores carencias.

El tercer acto comenzó con la Constitución Política de 1991, en virtud de la cual la clave de repartición de recursos debiera realizarse, según la ley, en buena medida atendiendo criterios de pobreza. Pero, una vez más, es necesario advertir que una cosa es que los niveles de pobreza y los logros en reducirla sirvan para calcular la repartición de recursos entre entidades territoriales, y otra cosa, bien distinta, es que esos recursos se inviertan efectivamente en los pobres. Más aún, la ley puede tener un efecto perverso sobre la pobreza. Mientras que el 6% de los giros estimulan la reducción de los índices de pobreza, el 60% está condicionado a la cantidad de pobres que tenga la entidad. Es decir, a más pobres más recursos se transfieren a los municipios. Finalmente, no sobra señalar que el destino de las transferencias mencionadas, solamente en una pequeña proporción está relacionado con gastos que impactan el índice de necesidades básicas insatisfechas. Curiosa lógica que condiciona un giro al comportamiento de una variable que no es directamente afectada por la utilización de los recursos transferidos. Extraña paradoja, cuando al fin después de muchos años la descentralización se encuentra con la pobreza, el resultado puede ser desestimular la lucha contra la pobreza en las localidades y no su reducción.

La dudosa vocación de la ley de transferencias en ser un dispositivo contra la pobreza es corroborada mediante el análisis de los giros realizados entre 1994 y 1999. A partir de cifras aportadas por el Departamento Nacional de Planeación y de la clasificación departamental según niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-, se puede concluir que la distribución de las transferencias no es, en ningún sentido, distributiva en la práctica. Casi las tres quintas partes del situado fiscal transferido a los departamentos llegan a aquellos que tienen menores índices de NBI, mientras los departamentos más pobres sólo reciben el 15% de este rubro (Gráfico No. 3).

Gráfico No. 3

Distribución del situado fiscal por departamentos según NBI 1994 - 1999



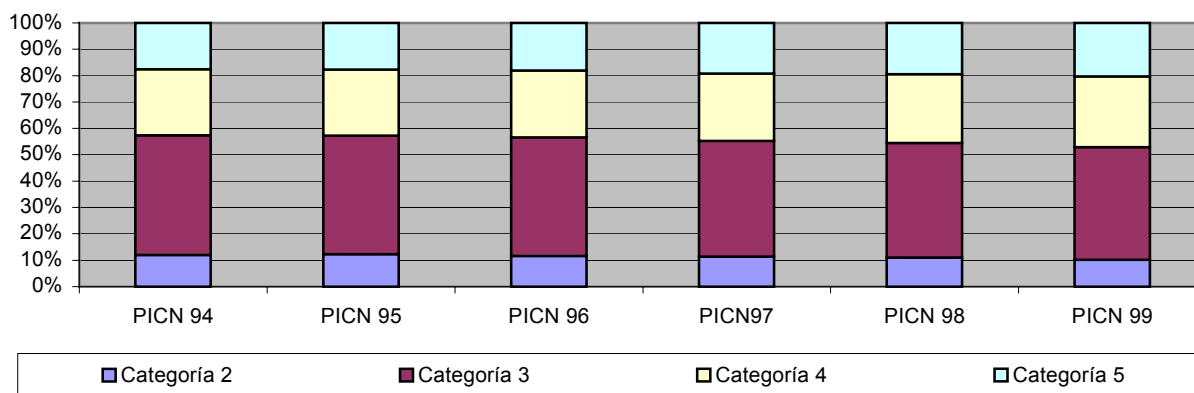
Fuente: Departamento Nacional de Planeación -DNP. Cálculos del autor.

De otro lado, las participaciones de las regiones en los ingresos corrientes de la Nación se distribuyen en un 55,6% entre los departamentos más ricos, mientras que los departamentos con mayores necesidades insatisfechas reciben sólo 18,6% de dichas participaciones (Gráfico No. 4).

La relación entre transferencias de recursos y equidad se da con mayor claridad en mecanismos paralelos al sistema constitucional de descentralización, a través de la técnica de focalización de recursos y los subsidios a la demanda. Es propio de los fondos nacionales de cofinanciación y de los programas nacionales como el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR-, la Red de Solidaridad Social, el Plan Pacífico y el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -PLANTE-, focalizar recursos en la población pobre. Estos programas seleccionan la población objetivo y elaboran proyectos para beneficiarios específicos; y garantizan por esta vía la atención a los grupos pobres y vulnerables.

Gráfico No. 4

Participación en los ingresos corrientes de la Nación por categorías de departamentos 1994-1999



Fuente: DNP. Cálculos del autor

Es de notar, sin embargo, el carácter aleatorio de los programas y su financiación. No son programas permanentes ni cuentan con un soporte financiero parafiscal o amparado en la Constitución Política. Los recursos ejecutados no pertenecen por derecho a las entidades territoriales, a diferencia de aquellos de la descentralización. Por lo demás, son programas nacionales que involucran a los gobiernos locales en la cofinanciación de los proyectos y parcialmente en su administración, pero que están bajo la dirección programática e institucional de la Nación.

Consideremos ahora los *subsidios a la demanda* de la población. Para los ensayistas y reformadores neoliberales, los recursos otorgados a las entidades de política social no se han ejecutado de manera prioritaria en favor de la población pobre y vulnerable. Justifican, de tal manera, debilitar los *subsidios a la oferta*, es decir, los giros a las entidades prestadoras de servicios, y acrecentar los subsidios directos a los beneficiarios escogidos. Estos se transfieren directamente al solicitante, como en el caso de becas para estudios superiores universitarios o de tercer ciclo, o por vía indirecta, al reconocer un monto fijo a las entidades prestadoras de salud por cada pobre afiliado al régimen subsidiado de salud.

Esta opción de política no se basa en una evidencia empírica suficiente que la justifique, por lo que deja sospechar la existencia de otra razón diferente: la apuesta por mecanismos directos de asignación de recursos semejantes a los del mercado y el debilitamiento de las instituciones y reglas de asignación de recursos por las instituciones estatales.

Tanto las prácticas de focalización como los subsidios a la demanda, la mayoría de las veces, incorporan criterios sectoriales y territoriales para su implementación. Es decir, se trata de llevar servicios sectoriales específicos a la población pobre cuya localización obedece a criterios de distribución territorial de recursos, unas veces atendiendo zonas de rehabilitación, otras de pobreza, de violencia y perturbación del orden público, de marginalidad social e institucional manifiesta o, finalmente, de sustitución de cultivos ilícitos.

Los criterios territoriales de selección de la intervención estatal son un avance contra la concentración territorial de recursos y programas, propia de la organización centralizada del Estado. Sin embargo, el rasgo sectorial de la intervención sigue imperando en la mayoría de programas. Por lo cual, las diferentes variables que generan la pobreza no logran ser modificadas por la entrega de bienes y servicios específicos, que sólo atienden carencias determinadas.

Por otra parte, la técnica de focalización y de subsidios a la demanda, por definición, es selectiva y limitada en su cobertura territorial y de la población atendida. Es decir, no puede pretender abarcar el universo de la población marginal y necesitada de los servicios estatales, lo cual la inhabilita para suplir la insuficiencia de cobertura propia de las políticas sociales estructurales. Más aún, la pretensión de reemplazar las políticas universales por las selectivas y focalizadas -a nombre de la eficiencia y la equidad-, conduce de manera inevitable a agravar las dificultades de acceso de la población a los servicios sociales.

Hace parte de la dinámica de la pobreza carecer de ingresos para comprar los bienes que determinan la calidad de vida y la dificultad de acceder a servicios incluso subsidiados. Las falencias objetivas de los pobres se complementan con precarios niveles de organización y la incapacidad de representar sus intereses y demandas en el mercado de bienes públicos y privados. Es por ello que la pobreza posee un carácter material y político al mismo tiempo. Ahora bien, las técnicas de intervención sobre poblaciones selectivas suelen mantener la dependencia de los pobres respecto de los programas aleatorios y discontinuos del Estado. En virtud de lo anterior, se perpetúa la dependencia -la mayoría de las veces individual- de los pobres respecto de los programas y funcionarios estatales, y se posterga el fortalecimiento de organizaciones autónomas y la capacidad de representación de intereses en la distribución de los recursos estatales.

Este efecto no parece ser inesperado, sino el propósito mismo de la prelación por los subsidios a la demanda contra los subsidios a la oferta. Se busca debilitar la apropiación de las instituciones y programas del Estado por grupos sociales que conquistan derechos de manera permanente y construyen organizaciones dentro del Estado o negocian colectivamente con él. También se quiere debilitar al Estado como ejecutor de políticas, que pasan a ser contratadas con el sector privado y organizaciones de profesionales. En adelante, se desea tratar con individuos aislados, favorecidos por asignaciones focalizadas, dispersas y discontinuas, y que compiten entre sí por los subsidios a la demanda. El resultado más perverso de las técnicas de focalización de beneficiarios es la disputa entre entidades territoriales, organizaciones sociales y pobres por los recursos escasos ofrecidos. En vez de promocionar la solidaridad, la colaboración y la unidad de los pobres y de aquellos que trabajan con ellos, se genera competencia, enfrentamientos y una carrera de unos contra otros. Los programas de focalización obligan a excluir entre iguales, es decir, entre la población igualmente marginal.

Los reformadores aducen en favor de los subsidios a la demanda una relación más próxima entre la decisión y la ejecución del gasto, y entre la política social y el beneficiario. Pretenden por esta vía alcanzar mayores niveles de eficiencia, que presumen ausentes en los subsidios a la oferta institucional. Afirman que, en estos últimos, buena parte de los presupuestos financian la administración, los operarios y la dirección de las entidades que median entre los recursos y los beneficiarios finales de las políticas. Pero, en los hechos, lo que logran es una transferencia de intermediarios, de los políticos, administradores públicos y organizaciones sociales, hacia los tecnócratas, intermediarios financieros y empresarios privados encargados de administrar y ejecutar las políticas de subsidios. Más que alcanzar la eficiencia o reducir la pobreza, Sísifo realiza un traspaso de poder en la sociedad y el Estado.

4.3 Pasos falsos y trastabilleros

Esquivo ha sido el alcance de la eficiencia y limitados los aciertos del marginal interés por la equidad. Consideraremos a continuación una serie de críticas a algunos de los conceptos centrales que inspiran las recomendaciones de los técnicos de visión fiscalista de la descentralización.

4.3.1 Por más que te esfuerces eres un perezoso

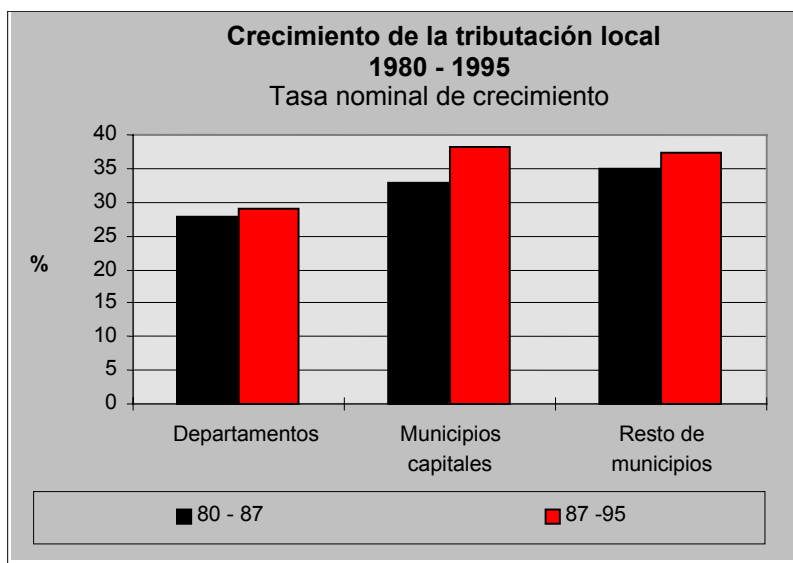
Una vez más y primero que todo la plata. Ha hecho carrera una tesis con gran fuerza de convencimiento basada en una argumentación lógica pero, a nuestro juicio, indemostrable empíricamente e ilegítima conceptualmente: la pereza fiscal local provocada por la transferencia de recursos nacionales a las entidades territoriales.

Primero los hechos. Los departamentos y municipios han realizado un esfuerzo creciente y sin interrupción en el recaudo de tributos locales entre 1980 y 1995. Más aún, el proceso de asignación de

cuantiosas transferencias, que se aceleró desde 1986, no disminuyó el esfuerzo tributario local, sino que, por el contrario, éste aumentó su índice de crecimiento. Por lo tanto, la presumida expectativa de la pereza fiscal es contraria a los hechos (Ver gráfico No. 5).

Ahora bien, si consideramos la participación de cada nivel de gobierno en el total de ingresos tributarios, se observa que la contribución del nivel nacional se mantiene prácticamente estable entre 1987 y 1995, el nivel departamental disminuye su participación y el nivel municipal la aumenta, especialmente los municipios capitales (Ver cuadro No. 1 y Gráfico No. 6).

Gráfico No. 5



Fuente: Banco de la República, *Finanzas Públicas regionales de Colombia 1980 - 198*, Subgerencia de Investigaciones Económicas, Bogotá, 1990. Banco de la República, *Indicadores del sector público no financiero 1987 - 1995*, Subgerencia de Investigaciones Económicas, Bogotá, 1996.

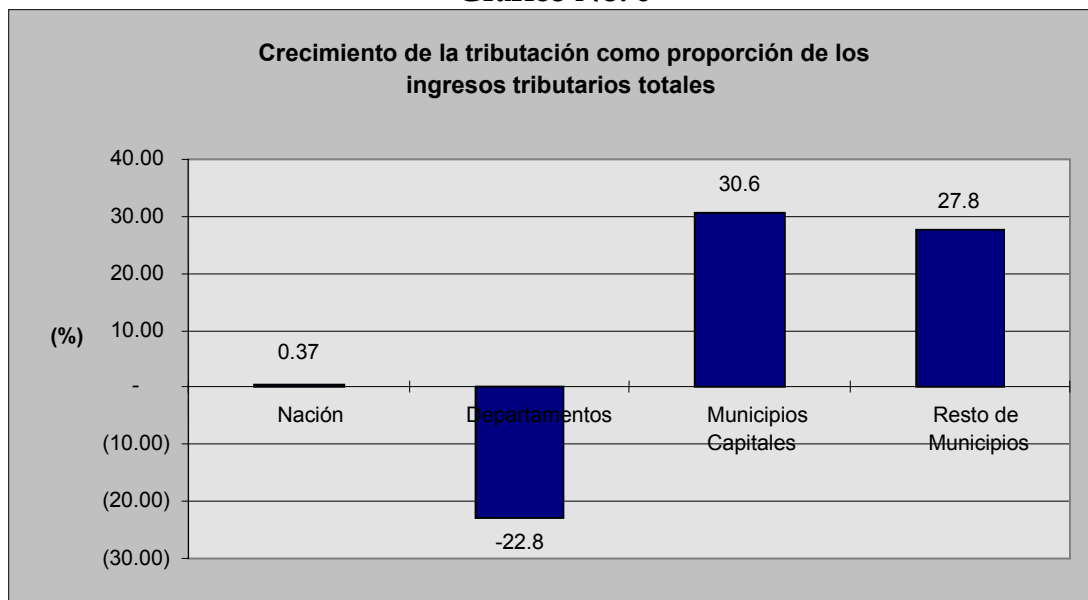
Cuadro 1
Ingresos tributarios de los niveles nacional, departamental y municipal

Porcentaje en el total	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos nacionales	80.5	82.0	80.5	79.0	80.8	81.4	81.2	81.4	80.8
Impuestos departamentales	11.4	10.5	11.2	12.3	11.0	10.3	9.6	8.6	8.8
Impuestos municipales	8.0	7.5	8.3	8.7	8.2	8.3	9.2	10.0	10.4
Capitales	6.2	5.9	6.4	6.6	6.1	6.3	7.0	7.9	8.1
Resto de municipios	1.8	1.6	1.9	2.1	2.0	1.9	2.2	2.1	2.3

Fuente: Banco de la República, *Finanzas Públicas regionales de Colombia 1980 - 1987*, Subgerencia de Investigaciones Económicas, Bogotá, 1990. Cálculos del autor.

El descenso de la participación de los departamentos en los ingresos tributarios totales, no se explica por una supuesta negligencia inducida por la pereza fiscal voluntaria, sino porque sus mayores fuentes son los impuestos a los cigarrillos, licor y cerveza. Nadie desconoce que estos productos están sometidos a una fuerte presión del contrabando y la apertura económica. La reacción ha sido el aumento de los recaudos no tributarios, particularmente las sobretasas.

Gráfico No. 6



Fuente: Construido a partir de datos del Banco de la República, *Indicadores del sector público no financiero*, Subgerencia de Estudios Económicos, Bogotá, 1996.

Más allá de estos resultados, es menester cuestionar el concepto de pereza fiscal. Este se basa en una creencia surgida en la latitud norte, que posee una organización federal del Estado y los tributos. Según esta doctrina, las transferencias son una exportación de tributos de un nivel nacional de gobierno a los niveles subnacionales. Por lo tanto, conducen a un reemplazo de un esfuerzo tributario local por uno nacional y, por esta vía, a la actitud facilista y acomodada de los ciudadanos, quienes exigen servicios y bienes del Estado sin hacer el esfuerzo de pagar por ellos. El resultado inexorable de las transferencias que inducen pereza fiscal no podría ser otro que la ineficiencia del Estado y el gasto público. Tres omisiones graves fundan esta tesis, la cual, recordemos, es el pilar básico de todo el andamiaje de la crítica neoliberal al sistema de transferencias.

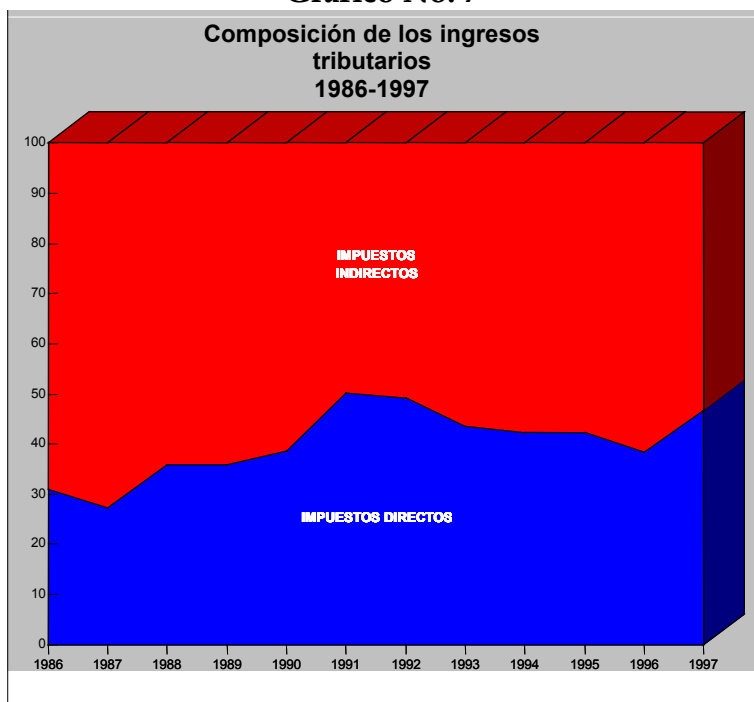
El nivel central se reserva la discreción de direccionar la presión tributaria sobre los grupos sociales (prelación a los impuestos indirectos), establece el origen de los montos a transferir (Ingresos Corrientes), fija la base gravable y los topes de los tributos locales y se reserva para sí el impuesto más generalizable, de fácil captación y dinámico crecimiento. Por lo tanto, es natural que la Nación posea mayores recursos que las entidades territoriales. En el fondo, en Colombia existe un masivo sistema de transferencias porque las principales fuentes de recursos son de carácter nacional y no local. La autonomía fiscal local no existe y no bastaría, para crearla, aumentar la presión sobre el sistema impositivo local sin, al mismo tiempo, delegar nuevos impuestos dinámicos y cuantiosos que hoy absorbe la Nación. Es decir, el concepto de pereza fiscal sólo puede ser legítimo en una organización federal del Estado y los tributos.

Por otra parte, en las dos últimas décadas la presión impositiva sobre los ciudadanos ha crecido de manera considerable. No sobra señalar que el crecimiento de los impuestos llamados indirectos ha sido mayor que aquellos sobre la renta y el capital. Conocido es el efecto altamente progresivo de los impuestos sobre la renta y complementarios, es decir, disminuyen el índice de concentración del ingreso en la sociedad. En cambio, los impuestos indirectos tienen un efecto neutro sobre este mismo índice. Según Carlos Eduardo Vélez, los impuestos sobre la renta y complementarios tienen un mayor efecto sobre la concentración de la riqueza que los impuestos indirectos. Sin embargo, la financiación del Estado por la vía tributaria presiona más el crecimiento del instrumento que no tiene efectos redistributivos en relación con aquel que sí lo tiene (Gráfico No. 7).

El impuesto indirecto que tiene mayor impacto sobre la equidad es el I.V.A., puesto que los otros impuestos indirectos -a la gasolina, las salidas al exterior o los pasajes aéreos- se generan en el consumo de las capas medias y altas de la población. Entre 1981 y 1997 el I.V.A. creció mucho más que el impuesto a la renta y complementarios. Se confirma, así, el abandono de los criterios de equidad en la política tributaria en favor de criterios de eficiencia. No deja de ser curioso que la eficiencia neoliberal se traduzca en una mayor presión sobre los ingresos de los estratos bajos de la población, mientras que protege los ingresos de las capas altas (ver Gráfico No. 8).

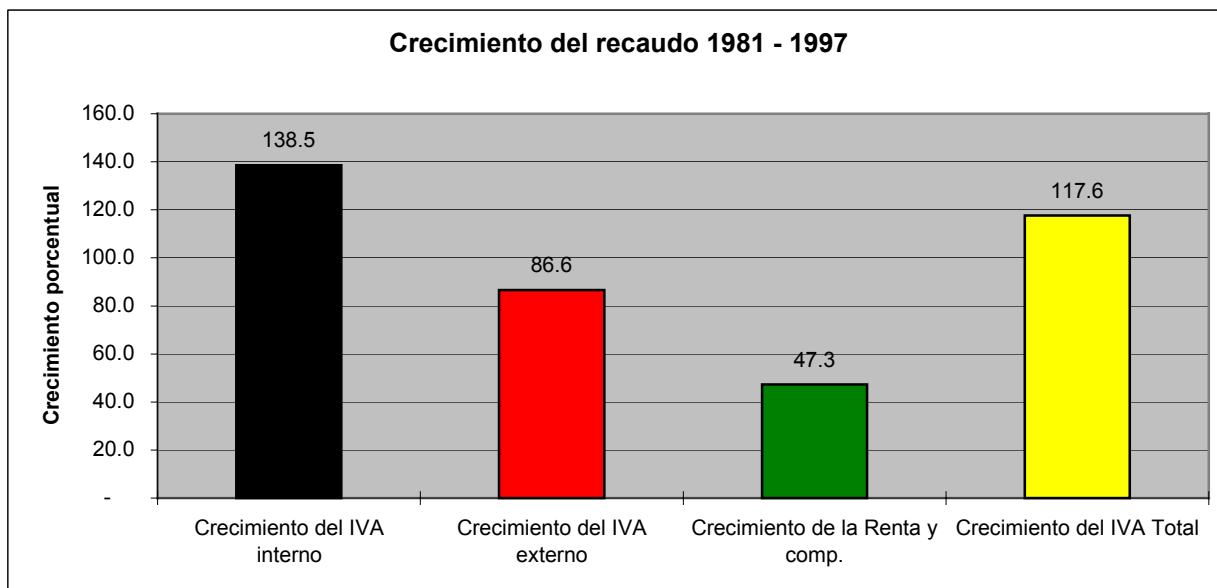
Ahora bien, la población de mayores ingresos requiere menos la educación y la salud pública, comparada con la población de menores ingresos, la cual es la gran consumidora de las políticas públicas. El argumento de la pereza fiscal busca presionar a los demandantes de las políticas sociales en el nivel local (la población de menores ingresos) para que destinen mayor cantidad de recursos a la financiación de los bienes que consume. De tal manera, el argumento de la pereza fiscal esconde, de una parte, el creciente esfuerzo tributario general al que está sometida la población y el carácter inequitativo por el cual opta el sistema impositivo. Y, de otra parte, busca trasladar a los municipios la iniquidad que caracteriza el sistema tributario nacional.

Gráfico No. 7



Fuente: Construido a partir de datos de Estadísticas del Banco de la República 1923-1997.

Gráfico No. 8



Nota: el IVA interno se refiere al cobrado a los bienes nacionales; el IVA externo, a los bienes importados, y el IVA Total a la suma de los dos anteriores.

Fuente: Construido a partir de Contraloría General de la República, *Informe financiero: Anuario 1991, Informe Avances Estadísticos 1993 y Avances Estadísticos 1994*.

4.3.2 La encerrona de los ladrillos y el cemento

No deja de inquietar el hecho de que conceptos centrales de la visión fiscalista del proceso de descentralización se basen en prejuicios que a la postre imposibilitan la tan anhelada búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos estatales. No sería tan grave la falla si ésta no comprometiera acciones de Estado y no estuviera el prejuicio tan anclado en las creencias de los tecnócratas y de la población en general. Por ejemplo, se teme que la transferencia de recursos de la Nación a las entidades territoriales sea utilizada para financiar gastos de funcionamiento, en detrimento de la inversión productiva. Todo prejuicio se basa en experiencias que le dan sustento, y por lo tanto, lo que temen y aspiran tiene asidero real. Los gastos del Estado alimentan un crecimiento de la administración pública que no parece corresponderse con la mejora en la cantidad y calidad de los servicios por los cuales estamos pagando. Es legítimo, entonces, temer que las cuantiosas transferencias terminen financiando el crecimiento de una burocracia inoficiosa.

En consecuencia con lo anterior, la Constitución Nacional y la fórmula de repartición de recursos establecen un sesgo discriminatorio en favor de los gastos de inversión sobre los de funcionamiento. Toda vez, cabe la pregunta sobre el tipo de bienes para los cuales se transfieren los recursos. No son para construir carreteras o puentes, ni para producir camisas o fusiles. Los giros de la descentralización son para financiar los servicios sociales como la educación y la salud, y estos, por su naturaleza, suponen en gran medida gastos de personal y funcionamiento. No es prudente, por lo tanto, establecer porcentajes rígidos a favor del gasto en inversión sobre el de funcionamiento, so pena de seguir construyendo escuelas y hospitales sin el personal necesario para atenderlos.

De la misma manera, cuando una entidad territorial recibe giros para inversión, le es necesario destinar recursos para la administración de las funciones delegadas. Si esto se impide, las administraciones locales no pueden planear una buena prestación de servicios, pues los gastos de dotación no se acompañan de manera correspondiente con aquellos de funcionamiento. La perversión del sesgo hacia la inversión sobre el funcionamiento se hizo palpable cuando cientos de alcaldes, en el

período del presidente Ernesto Samper, amenazaron con un paro ya que, a pesar de las transferencias, no tenían cómo cubrir los costos del personal administrativo de las alcaldías.

4.3.3 A cada cual según su capacidad de pago

Acompañan la teoría de la pereza fiscal y el sesgo favorable a los gastos en inversión un principio llamado del beneficio, según el cual, cuando se genera correspondencia entre el origen de la financiación y el destino del gasto, se logra la eficiencia. La financiación de los gobiernos locales, el sistema de transferencias, los precios de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado y la política tributaria son sometidos a propuestas inspiradas en el principio del beneficio. Veamos.

Se afirma que si cada entidad territorial financiara con sus recursos propios el conjunto de sus gastos de inversión y funcionamiento, no se presentaría ningún problema de ineficiencia, puesto que no habría sustitución de un esfuerzo propio (el local) por otro ajeno (el nacional). En la práctica, el sistema de transferencias se hace permeable al principio del beneficio mediante el condicionamiento de la repartición de recursos a los desempeños tributarios de las entidades territoriales. Se aplica la regla según la cual: a mayores recaudos locales, mayores giros nacionales.

De la misma manera, si un consumidor de bienes públicos pagara el precio real de estos, es decir, no subsidiado, tal como lo hace al comprar bienes vendidos en el mercado privado, no se presentaría ineficiencia alguna en la administración pública. La correspondencia entre los costos reales y los precios para los bienes estatales lograría, respecto del mercado público, lo que supuestamente es propio del mercado privado: la óptima asignación de recursos.

En la política tributaria, la aplicación del principio del beneficio supone atar directamente el pago del contribuyente a la financiación del bien que éste consume. Es decir, se trata de generalizar los impuestos con destinación específica. En esta circunstancia, el contribuyente tendría mayor estímulo en pagar los tributos puesto que estos lo beneficiarían directamente mejorando la calidad y cantidad de los bienes que éste consume.

La aplicación del principio del beneficio conduciría, en todos los casos, a una mayor eficiencia y al logro de la equidad. El sistema de finanzas intergubernamentales, la fijación de los precios de bienes estatales y la política tributaria sería equitativa en la medida en que premiaría el esfuerzo propio y sancionaría al que no lo hace. Hasta aquí la justificación técnica del principio del beneficio, consideremos ahora su crítica.

El principio del beneficio promueve un concepto de equidad retributiva contrario a la equidad distributiva, con lo cual se reafirma el interés básico por la eficiencia en detrimento de la equidad. En efecto, si todo fuera sometido a premiar el esfuerzo propio, se fortalecería a aquellos que poseen dotaciones iniciales más ventajosas. Por esta vía, el Estado renunciaría a propiciar la igualdad en las condiciones iniciales de las entidades territoriales y ciudadanos respecto del derecho a la distribución de los recursos públicos. Incluso, fortificaría la desigualdad en la competencia por estos recursos.

Repartir recursos entre entidades territoriales directamente proporcionales al esfuerzo tributario, condena las localidades con poca actividad económica, baja cantidad de población y precarios recursos fiscales propios. Se niega, así, el objetivo de usar las transferencias como medio de lucha contra las disparidades regionales y se contradice también el apoyo a los servicios que generan grandes externalidades. Cobrar los precios reales de los productos prestados por el Estado lesiona los derechos de los ciudadanos con pocos ingresos. Se contradice, así, el objetivo de ampliar el acceso social a los servicios meritorios. La aplicación del principio del beneficio en la política tributaria conforta, una vez más, la desigualdad social, porque mantiene el grueso de la inversión social en beneficio de aquellos que puedan pagarla directamente.

En conclusión, la plena aplicación del principio del beneficio niega el objetivo de extender la cobertura territorial y el acceso social a los bienes meritorios. Siendo que, recordemos, es objetivo central del sistema de transferencias superar la concentración y centralización de la intervención del Estado, propia de la época centralista.

El principio del beneficio es, entonces, culposo respecto de objetivos centrales de la descentralización. Resulta de una tentación de llevar hasta sus últimas consecuencias la búsqueda de la eficiencia en la asignación de recursos estatales y de la aplicación de un principio de equidad en tanto retribución de esfuerzos particulares. En el último capítulo se regresa sobre este tema crucial para analizar la manera como se combina en la práctica la aplicación del principio del beneficio y, más generalmente, las reglas del mercado con el sistema de transferencias.

4.3.4 Entre más me acerco más te alejas

El cuarto prejuicio de la teoría fiscalista de la descentralización que merece cuestionarse es la oda a la cultura de los proyectos. Las transferencias de la descentralización son temidas por la hipotética generación de la pereza fiscal local y por el desvío de los recursos para el crecimiento de los gastos en funcionamiento. Los subsidios a la oferta institucional son criticados porque no garantizarían el destino final de los recursos en favor de la población objetivo y porque los intermediarios se apropian de una parte importante del presupuesto de la entidad sin correspondencia con la cantidad y calidad de los bienes y servicios prestados a la población. Las falencias anteriores serían superadas por la financiación de necesidades locales a través del apoyo a proyectos específicos. Los proyectos condicionan el giro de la Nación a la existencia de un registro de las personas beneficiarias, una sustentación del impacto social a lograr y un esquema de cofinanciación entre la Nación, las entidades territoriales y los propios beneficiarios. La asignación de recursos por proyectos acercaría el presupuesto inicial a la realización final, los objetivos de política a los beneficiarios reales, y recortaría el peso de los intermediarios y los pasos administrativos en la ejecución de políticas.

No es el propósito enumerar aquí las gigantescas dificultades que encuentra en el camino la cultura de proyectos, sino señalar algunos aspectos conceptuales que cuestionan el logro de la eficiencia a través de ellos. La cultura de proyectos se opone a la planeación en la medida en que la segunda estaría regulada por una intervención administrativa y política en la asignación de recursos, mientras que la primera estaría gobernada por el principio de la revelación de preferencias y la competencia de los beneficiarios por los recursos. Se supone que los proyectos incentivarían, en la repartición de recursos públicos, el mérito; mientras que la planeación, los derechos adquiridos. La cultura de proyectos nos acercaría entonces más a las reglas del mercado, mientras que la planeación nos alejaría de ellas.

Pero los resultados en la realidad del camino son otros. Los proyectos sólo atienden síntomas específicos de pobreza y no las múltiples causas que explican su dinámica. El desarrollo social y la pobreza se pueden comprender mejor mediante diagnósticos e intervenciones integrales propias de los sistemas de planeación. Los proyectos introducen, además, una incertidumbre en los gobiernos locales que compiten por los recursos sin tener seguridad sobre el resultado final, por lo cual, una adecuada cofinanciación local de los proyectos no puede ser garantizada de antemano por ninguna entidad territorial. La incertidumbre, propia del mercado privado, introduce en el mercado público zozobra en las comunidades demandantes de servicios, que no logran consolidar organización social en torno a dinámicas de solución de problemas sociales sobre proyectos inciertos. Por último, es una contra evidencia empírica afirmar que la cultura de proyectos haya disminuido la cantidad de intermediarios, los pasos y requisitos administrativos que ralentizan los desembolsos públicos o que inmunizan el gasto de la incidencia del clientelismo. En efecto, las colas de proyectos a ser aprobados son el caldo de cultivo para la intermediación de padrinos y caciques clientelistas que tramitan los intereses de las comunidades protegidas.

5. Salir del laberinto hacia un orden claro y sencillo

Bajo el impulso del Estado interventor crecieron las funciones consideradas de responsabilidad estatal en la extensión del mercado nacional y la prestación de servicios a la ciudadanía. El paradigma político que se construyó bajo el Estado interventor hacía que cada asunto de interés colectivo sensible debía convertirse en asunto de Estado. Surgieron instituciones y programas con presupuestos

crecientes, responsabilidades sectoriales y territoriales, y aumentó el cuerpo de funcionarios a cargo del Estado. El crecimiento de la malla institucional y presupuestal se hizo de manera desordenada, de tal manera que hubo necesidad de ordenar el aparato administrativo del Estado. La reforma constitucional de 1968, bajo el gobierno del presidente Lleras Restrepo, intentó fortalecer la rama ejecutiva y administrativa, y subordinar el presupuesto a la primacía del Ejecutivo sobre el Legislativo. El tema de la descentralización, en esta época, concurrió como estrategia para poner en orden el entramado funcional del Estado a partir de consolidar los rasgos centralistas y tecnocráticos de éste.

Sin embargo, una década después, todavía preocupaba la falta de coherencia orgánica del presupuesto, la ejecución del gasto y las funciones cumplidas por diversos niveles e instituciones públicas. El mote de “laberinto fiscal” acuñó el malestar e indicó la urgencia de reordenar funcionalmente el Estado. El tema de la descentralización cambia entonces de sentido en la medida en que no debe ser un mero instrumento del centralismo. Por el contrario, la administración y repartición de recursos públicos entre niveles de gobierno ganarían en claridad y eficiencia si fortalecieran una reorganización descentralizada del Estado. En una década se transita de una concepción sobre la descentralización en tanto instrumento para fortalecer la coherencia del Estado centralista, a otra en que el centralismo se considera culpable del desorden institucional y de la ineficiencia en el cumplimiento de funciones.

Dos pistas parecen indicar la puerta de salida del laberinto fiscal y administrativo. La construcción de un ordenamiento territorial sencillo y claro, y la aplicación de un principio de responsabilidad a cada empresa pública y entidad territorial.

5.1 Del laberinto a la explanada

Para simplificar el entramado institucional, se sigue el sendero de clarificar las relaciones entre niveles de gobierno al establecer funciones estratégicas diferentes a cada uno de ellos. Proceso relativamente lento y dispendioso que descubre el sentido de su propia búsqueda bajo el gobierno del presidente César Gaviria. A la Nación le corresponde fijar los objetivos generales de la política, suministrar la financiación principal, construir los parámetros de seguimiento y evaluación, y formular programas de apoyo al proceso de descentralización y sus componentes sectoriales. La función principal de los departamentos es coordinar las acciones e instituciones sectoriales en su jurisdicción. También, brindar apoyo técnico a los municipios, asesorar la planeación local y concurrir en la evaluación de los desempeños locales. La ejecución y administración final de las políticas descentralizadas le corresponde a los municipios.

El ordenamiento territorial sería claro y sencillo; cada ámbito con una función principal: las estrategias en la Nación, la coordinación en los departamentos y la ejecución en los municipios. ¿Pero cómo transitar de un nivel territorial a otro, suplir las eventuales carencias de una entidad y armonizar el conjunto del entramado institucional en este sendero? Mediante el principio de subsidiariedad, las debilidades funcionales de un nivel de gobierno deben ser asumidas por el nivel superior. El principio de complementariedad o concurrencia obliga la participación del nivel inferior de gobierno en los objetivos del nivel superior. Y la coordinación evoca las relaciones entre diferentes instituciones estatales en cada nivel territorial.

Pero una cosa es la visión de un sendero deseable y otra bien distinta, el trayecto real recorrido, y éste no es tan sencillo y claro. En efecto, cada sector de política social descentralizado ha tenido su propia dinámica y visión de las relaciones intergubernamentales. El sector de la educación se ha balanceado entre depositar mayor protagonismo en el departamento o el municipio para, por el momento, privilegiar el nivel departamental como receptor de la descentralización. Mientras que la salud posee un rasgo más municipalista, aun cuando el departamento puede postergar, por relaciones de fuerza política con los municipios, la delegación local de la función.

El programa presidencial de la Red de Solidaridad Social situó, en el período del presidente Ernesto Samper, la ejecución en el nivel municipal, y el poder de repartición de recursos entre municipios, en el departamento.

Los fondos de cofinanciación debieron, en teoría, estimular una competencia entre departamentos y municipios por los recursos. Sin embargo, reeditaron parcialmente los auxilios parlamentarios al privilegiar las solicitudes de los congresistas sobre las largas colas de proyectos provenientes de las localidades.

Las funciones de coordinación de los sectores descentralizados ejercidas por el departamento son, en general, ineficaces. Estos sectores poseen sus propias líneas de mando desde el nivel nacional o están amparados en leyes reglamentarias poco propensas a ajustes eventuales introducidos por los departamentos. Además, estos últimos no tienen funciones claras de ejecución de políticas y están sumidos en una creciente crisis financiera. Por lo anterior, muchas instituciones sectoriales tienen mayores recursos y poder de decisión que el departamento que pretende coordinarlas. Ante esta debilidad manifiesta, la fortaleza del departamento ha sido la de intermediar los recursos y la delegación de funciones de la Nación hacia los municipios. Agazapado en esta función se sostiene el poder relativo de los departamentos en el proceso de descentralización y no en las labores de coordinación y apoyo técnico a las localidades.

La complejidad del sendero recorrido se extiende de las relaciones entre niveles de gobierno a las relaciones al interior de estos y con la sociedad. Unas reformas privilegian las entidades territoriales como sujetos receptores de los poderes descentralizados, por ejemplo el sistema nacional de planeación. Otras, las unidades prestadoras de servicios sectoriales como la salud y la educación. Mientras que unas terceras prefieren descentralizar funciones hacia el mercado, como la ley de servicios públicos y la construcción y mantenimiento de las vías. Finalmente, la técnica de focalización de proyectos y el subsidio a la demanda se orientan a asegurar que el beneficiario directo de la descentralización de recursos sea el consumidor.

En resumen, según el sector o programa, la descentralización tiene un sesgo mayor hacia el departamento, el municipio, ninguno de los dos, o hacia la Nación misma. De igual manera, las políticas de descentralización privilegian selectivamente entidades territoriales, unidades de gestión, los agentes del mercado o los ciudadanos consumidores. No sobra advertir que, en la práctica, se tejen relaciones múltiples y dinámicas entre todos estos énfasis prioritarios. No podría ser de otra manera, puesto que un sistema descentralizado es más complejo que uno centralizado. No se critica aquí la complejidad; ésta revela la diversidad de actores socio políticos y niveles de gobierno, es decir, actores y niveles de poder que intervienen en la descentralización. Sólo que las visiones simplificadas y reductoras de la realidad frustran los propósitos de guiarse en el mundo real y caen en actos de arbitrariedad que hacen resbalar la pesada roca empujada por Sísifo.

5.2 Sólo la responsabilidad os hará libres

La sencillez y la claridad tienen como propósito volver posible una evaluación del cumplimiento de las responsabilidades de cada nivel subcentral de gobierno por la Nación. Si todos los niveles concurren de manera desordenada en una función, y en su financiación y ejecución, entonces no se sabría a quién pedirle cuentas de los errores de eficiencia. Incluso, tampoco se podría, fácil y rápidamente, detectar en dónde se encuanan las fallas de ineficiencia o corrupción, puesto que cada cual remite la responsabilidad del problema en el otro.

Uno de los efectos más dañinos de querer aplicar el rasero de la sencillez y la responsabilidad en el ordenamiento territorial, se genera cuando se le otorgan las mismas funciones a la diversidad de departamentos y municipios. ¿Cómo pretender que departamentos tan desarrollados como Antioquia y Valle cumplan de la misma manera similares funciones que aquellos provenientes de los antiguos territorios nacionales? O que un municipio de 10 mil habitantes pueda recibir las mismas exigencias que otro de 200 mil. En aras de la sencillez y la claridad se establece una entidad territorial tipo que no existe y se la hace receptora de los recursos y funciones transferidas. La heterogeneidad de necesidades, capacidades y posibilidades de las diferentes categorías territoriales no es tenida en cuenta por el rasero de la sencillez y la claridad. Ello conduce, inevitablemente, a la ineficiencia y el desperdicio, es decir, a lo contrario de lo que se buscaba. Municipios incapaces de asumir

eficientemente las funciones descentralizadas se combinan con grandes ciudades que podrían tener mayores competencias que las delegadas.

La incapacidad y el desperdicio conducen a cuestionar la aplicación del principio de la responsabilidad. En efecto, ¿cómo exigir la misma responsabilidad cuando las dotaciones iniciales son tan diferentes y cuando la descentralización es obligatoria y no solicitada? El problema se agrava con la inflexibilidad de los porcentajes de repartición de transferencias por sectores específicos, básicamente para salud y educación. ¿Por qué estos porcentajes y no otros? ¿Qué pasa cuando un municipio tiene necesidad, capacidad y voluntad de asignar porcentajes diferentes para cada sector social? Desgraciadamente incurre en un delito llamado peculado por desviación, motivo de sanción a innumerables alcaldes en el país. Por último, ¿cómo exigir responsabilidad a las localidades cuando cada sector de política nacional -ministerios, departamentos administrativos y programas nacionales- compiten de forma desordenada por delegar a las localidades funciones sin recursos y obligaciones sin poder discrecional?

El perro se muerde la cola; lo que comenzó como intención de flexibilizar el presupuesto para recuperar la discreción y la eficiencia del gasto, termina, en aras de la sencillez y la claridad, generando inflexibilidad e ineficiencia.

6. La búsqueda del redentor ausente

El trasegar durante veinte años arrastrando la pesada roca del Estado por la cima de la eficiencia repite el mito de Sísifo; la roca resbala hacia abajo inexorablemente. La intención es legítima; ¿qué falla entonces? Parece que a Sísifo se le ha dotado de pies de barro que no lo dejan anclar su esfuerzo en la dura realidad de la montaña sobre la cual quiere erigirse. ¿De qué otra manera se explica que el presupuesto sea hoy más inflexible que hace veinte años, que las adiciones al presupuesto -hoy llamadas recursos adicionales- sigan imprimiendo incertidumbre al proceso presupuestal, que continúe el desequilibrio entre gastos fijos a causar e ingresos inciertos, que se mantenga la incoherencia entre gastos de inversión y funcionamiento y, finalmente, que no se haya resuelto el desajuste entre la planeación y los presupuestos nacional y locales?

¿Por qué el sistema de transferencias, que tanto temor genera, ha llevado a que veinte años después éstas representen alrededor del 50% de los ingresos corrientes de la Nación? La condena general y sistemática a los gastos de destinación específica no se compadece con la excepción a la regla en los cuantiosos recursos de las transferencias y la victoriosa presión de reeditarlas por otras vías, como el fondo nacional de regalías y los fondos de cofinanciación.

¿Qué hace que una visión clara y sencilla de ordenamiento territorial, no sólo provoque aun mayores grados de complejidad en la administración pública, sino que contribuya a profundizar la inflexibilidad en todo el proceso de delegación de funciones y recursos, y estimule la ineficiencia y el desperdicio de las entidades territoriales?

La falla debe ser de fondo; ontológica la llamarían los filósofos. La intención es válida e incluso necesaria; ¿quién se opone a alcanzar mayores grados de eficiencia del Estado? El problema radica en el código de ruta, en un desconocimiento craso del Estado y la sociedad; en últimas, en una visión equivocada de la realidad.

¿En dónde reside el error? En la importación de la teoría neoclásica, de cuestionada eficacia respecto de su objeto fundamental de estudio sobre el funcionamiento del mercado y los agentes privados, al análisis del Estado. En ninguna de las misiones de estudios sobre finanzas intergubernamentales existe ni siquiera la mención de la existencia de partidos políticos, las características del régimen político, las relaciones de poder entre élites regionales y nacionales que se expresan en la repartición del presupuesto nacional y local, las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el proceso presupuestal, la dinámica electoral, las relaciones entre administración pública y poderes políticos y económicos. No se mencionan los problemas de orden público, la subversión y el narcotráfico, la incompleta construcción de la hegemonía del Estado en todo el

territorio nacional, la informalidad y para institucionalidad reinante, y así sucesivamente. Se desconoce el Estado y la sociedad sobre la cual se plantean diagnósticos y recomendaciones⁸.

El imperialismo económico neoclásico lo exige; la realidad es sólo vista como amenaza, como irracionalidad a disciplinar. Con semejante visión, Sísifo pretende modificar la repartición de recursos entre niveles territoriales, el ordenamiento territorial y el sistema político. Tres aspectos de la realidad que no tienen tratamiento y consideración sistemática sobre su conformación, racionalidad y funcionamiento.

Demostrada la incapacidad de lograr los objetivos visionados desde hace veinte años por aquellos que todo lo han poseído para realizar su sueño, ministerios y cargos administrativos dirigentes de la reforma del Estado, sólo queda hacer evidente la ficción que los alimenta. No se pretende negar el impacto alcanzado por la posesión de los altos cargos directivos de la economía y la administración pública. Necio e innecesario sería. También los españoles desconocieron completamente la realidad que conquistaron, y sin embargo, el mundo del que procedemos nunca fue ya como antes.

6.1 El reino del mercado en el Estado

En un principio estaba el mercado y el Estado. La supuesta virtud del mercado es su tendencia a la buena asignación de recursos, la eficiencia que provoca la competencia entre agentes privados, la aplicación plena de la relación entre costos y beneficios y, finalmente, la soberanía del consumidor. El individuo consumidor sería soberano porque opta libremente por comprar bienes que mejor expresan la relación entre calidad y precios. De tal manera, la acción racional del individuo consumista induce eficiencia en la asignación general de recursos en la sociedad, premia los eficientes y condena los ineficientes, y señala los bienes meritorios de existencia. La falla del mercado reside en que los agentes privados no tienen propensión a la libre competencia, sino a excluirla. Son jugadores que hacen todo lo posible por sacar del juego a otros oferentes. Tienden así a no compartir información, asentarse en nichos de mercado privilegiados y construyen barreras para el acceso de otros competidores.

Las supuestas virtudes del Estado se centran en la regulación de las actividades privadas. Fundamentalmente, las políticas antimonopólicas, la defensa de la libre iniciativa, la garantía de las condiciones para una competencia leal, la creación de un ambiente macroeconómico sano y, en consecuencia, la regulación normativa de conflictos y sancionadora de delitos. Además, el Estado tiene el monopolio de la moneda, defiende la soberanía de las fronteras, la seguridad ciudadana, imparte justicia e implementa políticas redistributivas en beneficio de los pobres. La principal falla del Estado es la intervención indebida en la economía en detrimento de la competencia privada. Propende, además, a regular en exceso, por lo cual bloquea la libre iniciativa privada y construye un aparato administrativo y político que desvía la buena asignación de recursos y parasita sobre los recursos públicos recaudados.

Visiones extremas hablan del Estado como un mal necesario, puesto que tiende a impedir la libre iniciativa de los particulares productores y consumidores. Pero inevitable, ya que se requiere un ente neutral y regulador. El Estado mínimo evoca la imagen ideal de un árbitro externo a la dinámica del juego y su resultado, pero que hace posible el juego limpio.

Ante las fallas del Estado y el mercado, se pretende fusionar lo mejor de cada cual sobre la base de que el uno regula la competencia y el otro compete y asegura los mayores grados de asignación eficiente de recursos. Ahora bien, recordemos que el reto de las misiones y estudios, que son materia de este trabajo, porta sobre cómo hacer del Estado un agente eficiente. Y dentro de las funciones del Estado, aquéllas relacionadas con el proceso de descentralización.

Existe un consenso en los estudios técnicos en cuanto a que un Estado es eficiente cuando logra una relación real entre costos y beneficios sociales. Se entiende teóricamente por beneficios, no sólo la rentabilidad financiera, sino el logro de cualquier objetivo meritorio y legítimo. Sin embargo, en la práctica, las recomendaciones sucesivas se inclinan hacia el referente del costo-beneficio financiero, propio de las empresas privadas.

La Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981) propone avanzar hacia la autosuficiencia financiera de las entidades territoriales. Las grandes ciudades debieran convertirse en distritos no sujetos a transferencias y con gran autonomía en su sistema tributario. Solamente en este caso debiera pensarse en la elección popular de alcaldes. La autonomía política no sería una dádiva sino una consecuencia necesaria y complementaria de la autonomía financiera. Para aquellas entidades territoriales que no puedan autofinanciarse, se recomienda implementar transferencias condicionadas a contrapartidas por los giros recibidos y un creciente esfuerzo tributario local.

La Comisión del Gasto Público (1986) considera la reducción del tamaño del Estado como indispensable para el logro de la eficiencia, y la descentralización debe coadyuvar a este propósito. En consecuencia, la transferencia de responsabilidades debe ser mayor que la de recursos para que el nivel municipal se vea forzado a acercarse al cobro de los precios reales de los bienes y servicios prestados. La descentralización debe ser una estrategia para evitar la presión irracional sobre el presupuesto nacional -entiéndase contraria a la eficiencia- y trasladar los costos de la administración a los ciudadanos mediante el aumento de la presión tributaria local. Por esta vía, además, los municipios contribuirían al crecimiento del ahorro público general. Más allá de la descentralización, la totalidad del Estado, el presupuesto y la administración pública serían eficientes si se sometieran al principio de costo-beneficio, propio de las empresas privadas; aun cuando advierten que el Estado debiera tener parcialmente otros criterios de medición de la eficiencia. La Comisión comparte la duda original que guía todos los estudios, es decir, la incapacidad del Estado y el gasto público para ser eficientes. Es por ello que propone acrecentar el proceso de privatización de las funciones y empresas estatales. En este escenario, la descentralización es esencialmente un mecanismo facilitador que obliga a los municipios a privatizar los servicios o asumir la responsabilidad de verlos inexorablemente colapsar por carencias presupuestales.

La misión sobre Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal (1992) sostiene que la única manera de lograr la eficiencia en el nivel local es cuando los consumidores de bienes públicos pagan los precios reales de estos, tal y como hacen al comprar bienes ofrecidos por el mercado privado. De lo contrario, es decir, si el mercado estatal ofrece precios subsidiados, soportados en generosas transferencias, el comprador no tendría motivo ni posibilidad alguna de exigir calidad de los bienes y los servicios de la administración. Por otra parte, el informe critica el sistema de transferencias, dado que éste asegura cuantiosos recursos y funciones a las entidades territoriales sin correspondencia sensible con exigencias de un esfuerzo tributario local ni de desempeños administrativos alcanzados. Se entiende por logros administrativos atender un mayor nivel de personas con un nivel de gastos determinado. Sorprende la ausencia de consideración sobre la calidad y pertinencia del bien ofrecido. Un correcto proceso de descentralización, inspirado en una imagen de lo que hace un comprador de bienes, debe partir de la demanda local de la competencia al nivel nacional. Manifestada la voluntad, debe acreditar la posibilidad de asumir la función mediante demostración de la capacidad fiscal y el esfuerzo tributario local. Como no ha sido así el proceso real, la misión propone extender la cultura de proyectos y el acceso al crédito para la financiación de las políticas locales. Unos exigen contrapartidas locales y equilibrio financiero; el otro debiera obligar un comportamiento de empresa privada para el acceso a los recursos y el pago de las obligaciones.

La Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1995) sigue considerando la pereza fiscal local en el cobro de recaudos como uno de los principales problemas de la descentralización. El conjunto de recomendaciones de esta misión está orientado por la profundización de la autonomía y responsabilidad local. Esto significa, para ellas, reclamar una autonomía fiscal que conceda mayor libertad local para disponer de los recursos transferidos desde la Nación, siempre y cuando ello se traduzca en un aumento de la carga impositiva local. En consecuencia, aconseja la correspondencia entre el costo de proveer los servicios y el nivel de impuestos pagados por los contribuyentes-consumidores. El sector público sólo sería eficiente cuando encuentre un mecanismo de mercado para asignar recursos. Así como los precios gobiernan la “adecuada y eficiente” asignación de

recursos en el mercado privado, los impuestos, que expresan los costos reales de los servicios consumidos, lograrían fomentar el bienestar y la eficiencia. De tal manera, se podría acelerar, sin vacilaciones, el proceso de descentralización en el sentido de eliminar las trabas centralistas a la verdadera delegación de la salud y educación básica, las vías, el transporte, la cultura, el deporte.

En vez de los fondos de cofinanciación, proponen adjudicar recursos mediante una banca pública de segundo piso, asesorada por el sistema financiero privado en la selección de proyectos meritorios y los estudios de prefactibilidad financiera de estos.

Hasta aquí nada realmente novedoso. Los mismos supuestos para las mismas recomendaciones. Lo que será recordado de esta misión es la propuesta de desligar las transferencias de un porcentaje de los ingresos corrientes para supeditarlas a un porcentaje del Producto Interno Bruto-PIB. La justificación explícita es liberar al Ejecutivo de tener que transferir un porcentaje rígido de los frutos de los esfuerzos nacionales. Pero, aun cuando no lo publiciten, la aplicación de tal recomendación disminuye el monto total de las transferencias a las localidades. Astuta recomendación que atiende dos propósitos al tiempo: aminorar la presión sobre el déficit fiscal y recuperar un poco de flexibilidad en el presupuesto nacional, particularmente en los gastos correspondientes al nivel nacional.

La preocupación central de los cuatro informes ha sido la eficiencia, y su logro se avizora mediante la inoculación de las reglas del mercado en el Estado, particularmente en el sistema político, el ordenamiento territorial y las finanzas intergubernamentales.

6.2 La imposición del destino manifiesto

En cuanto al sistema político, éste sería permeable a las reglas del mercado si el votante y contribuyente fuera tan soberano como el consumidor de bienes en el mercado. Tal propósito se lograría, ya se señaló, cuando pague el precio real de los bienes del mercado estatal, como lo hace en el mercado privado. Además, cuando los alcaldes realicen una metamorfosis desde su ser político a gerentes y administradores. Mutación posible sólo si aplican plenamente el principio del beneficio en el sistema tributario local, es decir aumenten la presión tributaria general para que mediante esfuerzos propios se financien los servicios prestados. La revocatoria del mandato de los alcaldes por los participantes en el proceso electoral avanza en esta senda, al darle fuerza jurídica al voto (precio) de la aceptación (compra) de la promesa electoral (mercancía). Nótese que los no votantes están inhabilitados de participar en la demanda de revocatoria del mandato; de similar manera, un no comprador está inhabilitado de reclamar por la calidad de los bienes que no consume.

El ordenamiento territorial será permeable a las reglas del mercado cuando se implemente una descentralización por demanda, en virtud de la cual los gobiernos locales acrediten capacidad fiscal y esfuerzos financieros suficientes. Es decir, cuando cada entidad territorial reciba lo que pueda eficientemente administrar. En esta dirección, el mérito y el desempeño son los principios de eficiencia enseñados por el mercado al Estado, sobre la base de los cuales se debiera lograr naturalmente el tamaño deseable de las entidades territoriales y las funciones que pueden asumir.

Las finanzas intergubernamentales correspondientes a las reglas de mercado son aquellas que logran incentivar el cambio del derecho a la competencia. Es decir, cuando los recursos transferidos no resulten de la “cultura del reparto político” sino de la competencia entre entidades territoriales por los bienes escasos. En la dirección correcta se encuentra la cultura de proyectos y el acceso al crédito, así como las contrapartidas y la cofinanciación local exigida a los giros nacionales, y los subsidios a la demanda sumados a las políticas de focalización.

Las reglas del mercado deben inmunizar el Estado contra las relaciones de fuerza entre partidos, sectores sociales, ideologías, regiones, burocracias y buscadores de renta. Los actores principales de los procesos presupuestales y, por lo tanto, de la asignación de los recursos públicos, estarían signados a desaparecer o a transformarse en el reino del mercado en el Estado.

Esperando al redentor ausente se genera un compromiso entre las imposiciones de la realidad política y las expectativas asumidas. Una vez más consideramos el nervio de la guerra: la dicotomía entre un sistema de transferencias y las reglas de mercado. Contradicción de bulto; razón no les falta a

Wiesner y los suyos. Las transferencias consagran derechos e introducen inflexibilidad, mientras que el mercado aconseja someter toda asignación de recursos al mérito y la competencia. La cultura del reparto de funciones y recursos se agazapa en una necesidad social incuestionada; los bienes meritorios a los cuales todo ciudadano debe tener derecho y las externalidades positivas que la salud y la educación generan en toda la sociedad y la actividad económica.

¿Cómo conciliar la necesidad social con las reglas del mercado? La respuesta es tratando de hacer un buen negocio con aquélla. Masificar el acceso a la salud generaría ahorros a las empresas por la reducción del ausentismo laboral y el abaratamiento de las cuantías consagradas por los servicios de salud a la atención de enfermos evitables. Una buena educación sitúa al trabajador en disposición de producir bienes con valor agregado que requieren calificación. Invertir en la infraestructura de transporte abarata los costos que intervienen en los precios de las mercancías, permite mayor movilidad a la fuerza laboral y unifica los mercados. Ahora bien, no es negocio para un particular privado proveer la salud y la educación de los pobres, ni dotar la infraestructura de transporte. Ello justifica que el Estado realice el esfuerzo, avance el pace.

Dentro de este esquema de intervención se cuele el principio de mercado. En la salud, mediante el apoyo a los intermediarios financieros que contratan los hospitales y salarizan la antañona profesión liberal de los médicos; de tal manera que el sistema de aseguramiento en salud y pensiones sea uno de los negocios más importantes para el sector privado en los últimos tiempos. El régimen subsidiado en salud garantiza al empresario una cuantía por cada pobre vinculado, aun cuando este último no sea atendido. Y los trabajadores se ven abocados a someterse al sistema de aseguramiento individual, a partir del cual a cada quien le corresponde la seguridad médica proporcional a sus capacidades de pago. Por último, el principio de mercado se expresa mediante la promoción de la competencia entre las empresas estatales y privadas, puestas en igualdad de condiciones para competir por la vinculación de los usuarios a las diferentes empresas aseguradoras.

En la educación, las reglas del mercado se cuelean con los subsidios a la demanda, mediante la presión a las universidades para que acometan alzas en matrículas y masifiquen la venta de servicios. Por otra parte, limitando la financiación de las universidades regionales para presionar una mayor financiación por parte de los departamentos. Se intenta, así, espacializar el principio del beneficio sobre una base territorial. En la educación primaria a cargo de los municipios, la Nación transfiere menores recursos de los necesarios para que el esfuerzo financiero local, es decir, de los habitantes de la localidad, completen el faltante presupuestal.

En materia de vías, los contratos de obras de rehabilitación y construcción garantizan la adjudicación directa en la mayoría de los casos. Lo anterior es contrario al principio básico de la competencia, que asegura que las ofertas minimicen las tarifas y la exigencia de garantías. Como si esto no fuera suficiente, en caso en que el negocio no sea rentable el empresario no quiebra, tal y como recomienda la supuesta aplicación del principio de eficiencia del mercado. Por el contrario, el Estado garantiza ingresos mínimos y cubrimientos de sobrecostos al concesionario a través de tres esquemas: prolongando el período de concesión, incrementando el valor de los peajes hasta un 30% del Índice de Precios al Consumidor -IPC-, o con pagos directos del presupuesto nacional. Es decir, el usuario paga tres veces: mediante peajes, impuestos al Estado para financiar la construcción de vías y, cuando la operación no es rentable, completan el faltante de ganancias privadas mediante mecanismos “administrativos” fijados por el Estado para el empresario privado.

Salud, educación, vías y también servicios públicos domiciliarios. En este último caso, las reformas emprendidas a nombre de la descentralización de la política social son meras iniciativas de privatización de las empresas prestadoras de dichos servicios, convirtiéndolas en sociedades por acciones sujetas al régimen de derecho privado.

Incluso en el mercado de bienes públicos subsidiados para los pobres se aplican reglas de mercado. Lo justifica la intención aparentemente altruista de tratar al beneficiario no como simple receptor pasivo de unos bienes, sino como protagonista activo de la política. De objeto de la política a

sujeto participativo, el beneficiario aporta información, organización social, cogestiona la administración del proyecto y participa en la ejecución de las obras. Así se reducen costos y se aumenta la legitimidad y pertinencia de las obras cofinanciadas entre el Estado y los pobres. Pobres y organizaciones de profesionales son abocados a constituirse en empresas sin ánimo de lucro, que contratan con el Estado la resolución de las demandas sociales mediante la competencia de unas comunidades contra otras y de unas organizaciones sociales contra otras. Bienvenidos al reino del mercado.

Claro está que los agentes políticos y sociales, la burocracia, los sindicatos y los gremios, los gobiernos locales y los usufructuarios de la democracia representativa son reacios a las reglas del mercado que anidan las fantasías de Sísifo. En consecuencia, los adalides de la descentralización como dispositivo neoliberal para el reino del mercado, practican el autoritarismo, la tutela, el control, la conducción de todo el sistema y el disciplinamiento de todos los actores sociales para someterlos al mercado. El mercado no se libera, se impone.

Notas

¹ Este trabajo es un avance del programa de investigación “Descentralización y modelo de desarrollo”, adelantado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Quiero reconocer la contribución del estudiante Néstor Castañeda, en particular en la revisión del capítulo sobre presupuesto y en la construcción de las notas de pie de página. En esta versión se han omitido las casi 100 notas de pie de página que tiene el trabajo original y mediante las cuales se presentan las citas, datos y evaluaciones que sustentan paso por paso la argumentación.

² Bird, Richard M. *Finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe final*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1981. Velázquez Cock, Álvaro. *Comisión de Gasto Público. Informe final*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1986. Wiesner Durán, Eduardo. *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la Misión para la Descentralización*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1992. Rosas Vega, Gabriel (coordinador). *El saneamiento fiscal: un compromiso de la sociedad. Informe final de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1997.

Estos trabajos constituyen el oráculo de los principales técnico-políticos que impulsan el proceso descentralizador desde los altos cargos del Estado. Es con ellos que mi ensayo teje sus principales polémicas.

³ Los ingresos corrientes de la Nación incluyen los tributarios (impuestos directos e indirectos) y los no tributarios (tasas, multas y rentas contractuales).

⁴ Este se refiere a que todos los ingresos y gastos del sector público deben ser incluidos en el presupuesto.

⁵ Es sólo cada doce años que los eventos electorales coinciden.

⁶ Otros gastos, como el pago de la deuda externa e interna, la financiación de los múltiples aparatos de justicia salidos de la reforma a la constitución, la guerra, la corrupción y, sobre todo, el costo fiscal de una errática política monetaria, explican el creciente déficit.

⁷ Las transferencias de la Nación a los municipios se realizan a través de dos rubros: el *situado fiscal* para salud y educación que, como su nombre lo indica, es en su totalidad una renta de destinación específica, y que distribuye el 20% para salud y el 60% para educación. El 20% restante lo destina el departamento o distrito de salud o educación entre estos dos sectores (ley 60 de 1993, artículo 10, parágrafo 1). El segundo rubro está conformado por las *participaciones de los municipios* en los ingresos corrientes de la Nación. De estos, el 80% son una renta de destinación específica -para salud (25%), educación (30%), agua potable y saneamiento básico (20%), y educación física, recreación y deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre (5%). Y la *libre asignación* del 20% sólo puede ejecutarse en los mismos sectores señalados (ley 60 de 1993, artículo 22).

⁸ Ojalá la moda de la economía institucional augure mayores avances en el estudio de las relaciones entre economía, política, instituciones e intereses sociales. Por lo pronto, los factores no económicos son considerados exclusivamente como expresión de lo irracional, lo mezquino y lo maléfico. La lógica económica, reducida al rasero de la eficiencia en tanto relación costo-beneficio financiero, es llamada a disciplinar las fuerzas de la sin razón y guían así al pobre Sísifo, de tropiezo en tropiezo.

Bibliografía

- ARIAS, Ana María (1999) La incidencia de las transferencias en el proceso de descentralización departamental. Tesis de grado para optar por el título de Maestría en Teoría y Política Económica. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas.
- Banco de la República (1990) Finanzas Públicas regionales de Colombia 1980 - 1987. Bogotá: Subgerencia de Investigaciones Económicas.
- Banco de la República (1996) Indicadores del sector público no financiero 1987 - 1995. Bogotá: Subgerencia de Investigaciones Económicas.
- Banco de la República Estadísticas de Banco de la República 1923-1997. CD Rom.
- Banco Mundial (1993) Invertir en salud. Informe sobre el desarrollo mundial 1993, Washington: Banco Mundial.
- BIRD, Richard (1981) Finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe final. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Contraloría General de la República (1991) Informe financiero: Anuario.
_____ (1993) Avances estadísticos.
_____ (1994) Avances estadísticos.
_____ (1997) "La Contraloría General de la República ante la declaración del estado de Emergencia Económica", Informe Financiero. Bogotá, Febrero.
- CUERVO, Luis Mauricio (1998) "Régimen de servicios públicos domiciliarios. Primer tiempo: tecnocracia=1, autonomía local=0", en La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Departamento Nacional de Planeación (1995) Plan de infraestructura vial. Documento Conpes, 2765, Bogotá.
_____ (1995) Participación del sector privado en infraestructura física. Documento Conpes, 2775, Bogotá.
_____ (1996) Evaluación de la destinación de la participación de los municipios y de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la Nación para la vigencia de 1996. Documento Conpes, 2942. Bogotá: UDT – DNP, agosto.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN (1994) Informe estadístico tributario 1989-1993. Bogotá.
_____ (1996) Informe estadístico tributario 1993-1995. Bogotá.
- FORERO, Clemente (1998) Descentralización y participación ciudadana. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván (1994) "Un ordenamiento territorial de corte fiscalista", en Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia-Fescol.
- HERRERA, Santiago (1997) "Una evaluación distinta de la situación fiscal colombiana", en Coyuntura Económica, Vol. XXVII, No. 3. Bogotá: Fedesarrollo, septiembre.
- JARAMILLO PEREZ, Iván. (1998) "El recorte de las transferencias a los municipios", en Revista Cabildo, número 83, Bogotá.
_____ (1999) "Las transferencias: y la crisis fiscal del Estado?". Bogotá, marzo.

- _____ (1994) El futuro de la salud en Colombia. Política social, mercado y descentralización. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia-FESCOL/Fundación Corona/Fundación para la Educación Superior-FES/Fundación Restrepo Barco-FRB.
- MALDONADO, María Mercedes (1998) “Municipalización y privatización: ¿procesos divergentes?”. La investigación regional y urbana en Colombia. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- OCAMPO, José A. (1995) El proceso colombiano de descentralización, Bogotá, mimeo.
- _____ (1997) “Una evaluación de la situación fiscal colombiana”, en Coyuntura Económica, Vol. XXVII, No. 2, Bogotá: Fedesarrollo, Junio.
- OCHOA, Doris y RESTREPO, Darío I. (1997) “Balance Político de la Descentralización”, en Descentralización, desarrollo institucional y democratización. Bogotá: ESAP / Ministerio del Interior / Fondo para la Participación Ciudadana.
- OSPINA SANTA MARÍA, Pedro Nel (1995) “La política tributaria 1970-1994”, en Coyuntura Económica, Vol. XXV No. 4. Bogotá: Fedesarrollo, diciembre.
- Red Universitaria para el monitoreo a la Red de Solidaridad-Reunirse (1998) Calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social, I, Bogotá: Universidad de los Andes.
- _____ (1998) Balance y perspectivas, Bogotá: Cider/Universidad de los Andes, mimeo.
- RESTREPO, Darío I. (1993) La Descentralización como Principio de Eficiencia. Presentación Crítica del Informe Final de la Misión para la Descentralización. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional -CIID-, Canadá / Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID-, Universidad Nacional de Colombia, Mimeo.
- _____ (1994) “Cartografía de la descentralización”, en Laberintos de la descentralización. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- _____ (1995) “La Descentralización un Modelo en Construcción.” Colombia: Gestión Económica Estatal de los’80. Tomo 1. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID-UN /Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional - CIID-Canadá.
- _____ (1996) “Las políticas sociales de la nueva era”, en Globalización y Estado Nación, Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- _____ (1997) “Descentralización y pobreza”, en Entramados territoriales del poder. Compilación de Rafael Tellez y María E. Gallego. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.
- _____ (1997) “Dilemas de la planeación participativa. Relaciones entre el Estado, las Ong y las comunidades”, en El desafío de construir políticas públicas desde lo local, Cúcuta: Alcaldía de San José de Cúcuta / Fundación PARCOMÚN / Red de Solidaridad Social.
- _____ (1998) “Eslabones y precipicios entre participación y democracia”, en Cuadernos de Economía, núm. 28, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- RESTREPO, Juan Camilo (1995) “El gran dilema del gasto público”, en Coyuntura Económica, Vol. XXV, No. 4, Bogotá: Fedesarrollo, diciembre.
- ROSAS VEGA, Gabriel (Coordinador) (1997) El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Informe final de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- STEINER, Roberto; SOTO, Carolina (1999) Cinco ensayos sobre tributación en Colombia. Cuadernos de Fedesarrollo, No. 6. Bogotá: Fedesarrollo – Tercer Mundo Editores.
- SARMIENTO, Alfredo (1998) “Focalizar o universalizar: un falso dilema”, en Cuadernos de Economía, número 29. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- WIESNER DURÁN, Eduardo (1992) Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión para la descentralización, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- VELÁZQUEZ COCK, Alvaro (1986) Comisión de Gasto Público. Informe final. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- VELEZ, Carlos Eduardo (1996) Gasto social y desigualdad: logros y extravíos. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Colombia.
- VELEZ, Francisco Javier (1998) “La construcción del sistema vial colombiano: un proceso que apenas inicia”, en Revista Andi, No. 150, Bogotá.