

POLITICA FISCAL Y CRECIMIENTO REGIONAL

Por: Ricardo Rocha, julio 21 de 2003¹

La política fiscal como uno de los pilares del crecimiento regional ha sido un resultado deseado, aunque al parecer distante. La provisión de bienes públicos para atender las demandas sociales y facilitar la actividad productiva es una condición necesaria para la integración de las localidades a los mercados. Es difícil imaginarse las últimas dos décadas de exportaciones de flores desde la Sabana de Bogotá, sin el aeropuerto de El Dorado construido medio siglo atrás. Desde luego que el crecimiento depende en últimas de la productividad de los factores, pero también se debe considerar que las políticas públicas también tienen su posibilidad y responsabilidad de brindar oportunidades de mayor crecimiento y bienestar.

En Colombia, desde los años 80 la descentralización ha buscado fortalecer la legitimidad del Estado y aumentar la eficiencia en la asignación de recursos. Pero hasta el momento, los resultados parecieran ser contrarios a lo esperado.

Con unas pocas excepciones, los recursos públicos no han apuntalado la competitividad de las regiones y críticos sectores de la geografía acusan una precaria presencia del Estado. Preciso en un momento donde la globalización introduce la creación de nuevas zonas económicas y culturales al interior de las naciones y cuando el crecimiento lo lideran las regiones y las ciudades. Tal como por ejemplo, ha acontecido con la región de Cataluña mucho más integrada a la UE que el resto de España, y lo que ya está mostrando la Sabana de Bogotá y la zona del ALCA (Giddens, 1999).

En los trabajos que sobre economía regional han explorado la validez de la teoría del crecimiento y sus nexos con la política fiscal, los resultados no pueden ser más desoladores. Precisamente, en los años 90 cuando repuntó la polaridad regional, también aumentaron las disparidades regionales en las disponibilidades fiscales, los recursos de libre destinación se concentraron en el centro del país (la región más rica), y en términos per cápita las transferencias municipales no se dirigieron hacia las poblaciones con mayores NBI (Barón y Meisel, 2003).

Todo ello pareciera corresponder a que la descentralización fiscal y administrativa se hizo en Colombia pensando en regiones y localidades de pantalón corto, a cuales no se les debía conceder mayor autonomía para recaudar ingresos tributarios, ni para decidir en que gastárselos. La descentralización fiscal se hizo más pensado en la redistribución de ingresos nacionales y muy poco en acercar la función del Estado a lo local.

Es un hecho que las regiones no tienen autonomía tributaria; no pueden crear ni eliminar tributos. Los impuestos departamentales tienen tarifas establecidas por la ley. Por otro lado, los gobiernos municipales tienen alguna discrecionalidad en la fijación de las tarifas de los impuestos predial y de industria y comercio, eso si dentro de unos rangos establecidos por la ley.

Mediante la Ley 60 de 1993 a las regiones se les asignaron transferencias del Gobierno Central destinadas en su mayor parte al financiamiento de los servicios de salud y educación, que se encuentran administrativamente subordinados al Gobierno Central. A su turno, el sistema de redistribución de regalías por explotación de recursos naturales previsto en la Ley 141 de 1992 y reformado por la Ley 756 de 2002, aunque ofreció una mayor flexibilidad en el gasto, su magnitud y cobertura es muy inferior a la ofrecida por el sistema de transferencias, como para ser una alternativa a tener en cuenta en regiones productoras de petróleo.

¹ Ensayo escrito para Webpondo. Los errores y limitaciones corresponden exclusivamente al autor. Se agradecen los comentarios recibidos de dos comentaristas anónimos. Comunicaciones: rrocha@uniandes.edu.co

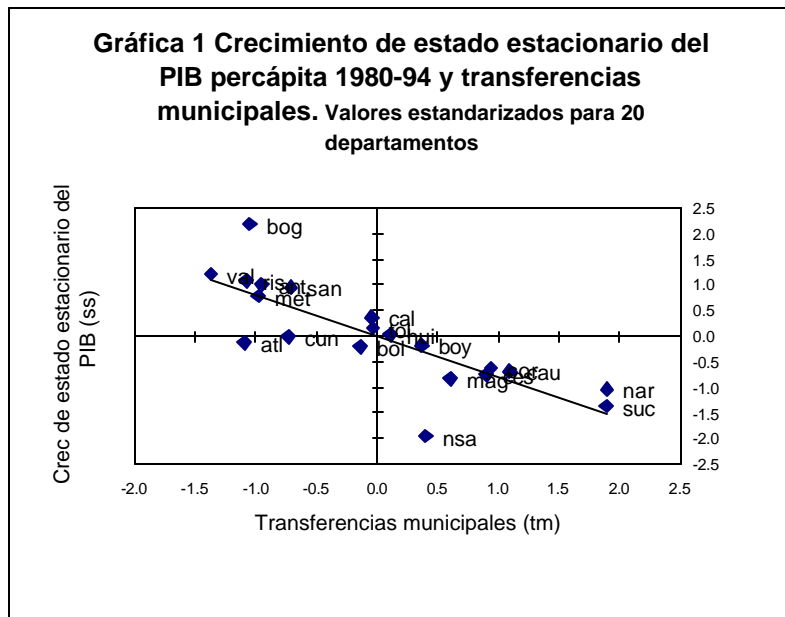
En consecuencia, el estrecho margen de libre destinación se convirtió en una salida para apalancar financiamiento de la gestión pública por fuera de lo previsto por la Descentralización. Una salida claramente insostenible y que desembocó en una profunda crisis de las finanzas locales y la expedición de la Ley 617 del 2000 donde se reestructuró la deuda interna territorial con garantía de la Nación condicionado ello a la puesta en marcha de programas de ajuste fiscal por parte de los gobiernos subnacionales.

Recientemente, con la Ley 715 de 2001 se perdió la oportunidad de darle mayor autonomía las entidades territoriales en el manejo de recursos de propósito general la mayoría de los cuales en dicha ley siguieron preasignados. Total, la mayoría de las regiones quedaron con pocas fuentes para la inversión productiva y pocos estímulos para liderarla y monitorearla.

Pero el problema aún dista por resolverse, pues las regiones no tienen en la política fiscal un instrumento para apuntalar sus niveles de crecimiento, a través de la gestión del Estado como proveedor de bienes públicos. Un punto que ya había sido anticipado en los resultados de una estimación de los determinantes de las trayectorias de largo plazo de los departamentos colombianos (Rocha y Vivas, 1998), donde la econometría le atribuía un efecto negativo a las transferencias, un resultado contrario a la sabiduría convencional, pero ya observado en la experiencia internacional (Easterly y Rebelo, 1993) donde países con énfasis en gasto corriente no favorecieron su crecimiento.

Hasta mediados de los 90 en Colombia el gasto regional basado en el esquema de transferencias atadas a gasto social, no da espacio a inversiones diferentes a capital humano y tampoco había favorecido el crecimiento (Gráfica). Una tendencia que no habría cambiado de acuerdo al reciente trabajo de Barón y Meisel.

Así el despegue económico basado en la competitividad no tiene en los bienes públicos el puntal que requieren los mercados globalizados. Las regiones no tienen mayores alternativas para dotarse de la infraestructura productiva necesaria para competir. De hecho, un estudio cuyo centro es el vínculo pobreza –crimen-crecimiento, encuentra que la autonomía fiscal y la internacionalización de la economía, controlan positivamente el crecimiento regional (Rocha y Martínez, 2003).



Es de público conocimiento la larga lista de megaproyectos no rentables financieramente y de dudoso retorno social, que tampoco hablan bien de las coordinación de políticas públicas orientadas a la financiación del desarrollo regional que demandan la participación conjunta del gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, como para creer que la solución sea simplemente un Ley afincada en la bondad absoluta de la autonomía fiscal.

Todo parece indicar que la Descentralización como se conoce en Colombia no ha logrado acercar los agentes al principal, de la manera deseada. Las disparidades regionales habrían sido exacerbadas por el inadecuado uso del instrumento fiscal, con una perversa endogenidad sobre las instituciones y la democracia locales. Muchas regiones eligen administradores públicos con precaria legitimidad y con un exiguo control social de su gestión, estos a su turno privilegian la financiación no tributaria y las decisiones de gasto corriente.

Así, el análisis del vínculo de la política fiscal y el crecimiento regional también debería abordarse sobre consideraciones basadas en la autonomía fiscal, el empoderamiento de las comunidades locales y la internacionalización. Aspectos que hasta el momento se han subordinado a las urgencias macroeconómicas, a la entronización del gasto en salud y educación al margen de consideraciones de productividad y a la eterna minoría de edad que le atribuyen a las regiones.

Referencias

Barón J. y A. Meisel (2003) "La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en las décadas de 1990" *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No 36, julio. Disponible en www.banrep.gov.co

Easterly, W. y S. Rebelo (1993) "Fiscal Policy and Economic Growth" *Journal of Monetary Economics*, No 32.

Giddens, A. (1999) *Runaway World, How Globalization is Reshaping Our Lives*. Profile Books. London.

Rocha, R. y A. Vivas (1998) "Crecimiento regional en Colombia: ¿Persiste la desigualdad?". *Revista de Economía del Rosario*. Vol. 1 No. 1,

-----Mensaje original-----

De: editors
[mailto:http://es.f202.mail.yahoo.com/ym/Compose?To=editors@webpondo.org&YY=98910&order=down&sort=date&pos=0]

Enviado el: Lunes, 28 de Julio de 2003 05:42 p.m.

Para: Ricardo Rocha

Asunto: evaluacion ensayo

Estimados Ricardo:

Gracias por su colaboraion con webpondo.org

El comite editorial evaluo su ensayo "Politica Fiscal y Crecimiento Regional". Los editores recomendaron la publicacion del ensayo siempre y cuando se tuviera en cuenta la sigueintes observaciones y recomendaciones.

Comentarios editor 1:

Párrafo 1: No se entiende cual es el significado de la primera frase (la politica fiscal es un instrumento...).

Párrafo 4: En Colombia podría decirse que la descentralización se hizo Por el lado del gasto y no por el de los ingresos. No al revés como lo sugiere el autor. En Colombia las regiones no tienen autonomía tributaria; no pueden crear ni eliminar tributos. Los impuestos departamentales tienen tarifas establecidas por la ley. Por otro lado, los gobiernos municipales tienen alguna discrecionalidad en la fijación de las tarifas de los impuestos predial y de industria y comercio, eso si dentro de unos rangos establecidos por la ley. El 80% del recaudo del gobierno lo hace el gobierno central.

Es también cierto, como el autor lo anota, que el gasto quedó demasiado atado a los dictámenes del gobierno central. Y por reglas fiscales que quedaron establecidas en la constitución. Por ejemplo, casi todo debe gastarse en salud y educación (en este último caso, casi todo se va en salarios).

En resumen la palabra descentralización tiene sus cualificaciones.

La última frase de este párrafo dice: "...que se encuentran administrativamente subordinados a la administración central". La palabra "administrativamente" no parece la más precisa en este caso. ¿Qué quiere decir el autor con esto?

Párrafo 6: Se dice que las regiones no tienen en la política fiscal un instrumento para apuntalar sus niveles de crecimiento. Aclarar esto, en el sentido que la descentralización no ha permitido que las regiones puedan hacer algún tipo de política fiscal excepto de una manera muy limitada. Cambiar Revelo por Rebelo.

Párrafo 7: Se dice que el esquema de transferencias atadas a gasto social, "no da espacio a inversiones diferentes a capital humano...". Sería interesante observar que el gasto en educación de las transferencias lo que hacen es financiar una nómina.

Comentarios editor 2:

1. El autor parece indicar sistemáticamente que la política fiscal es la que "apuntala" el crecimiento económico de las regiones. ¿Qué significa apuntalar? Si bien el stance de política fiscal es clave en la determinación de la estabilidad macroeconómica de un país, me queda confuso cómo sería el canal de política fiscal a crecimiento regional (¿acaso a través de menos inversiones en lo que él llama capital no

humano? Ej: carreteras?). Por otro lado, el crecimiento económico, según la literatura, es función de los cambios en productividad fundamentalmente. No es de extrañarse que las regiones tengan tasas dispares de crecimiento pues sus incrementos en productividad son bastante disímiles, sobretodo si se tiene en cuenta que tienen diferentes condiciones (ej: Chocó vs. Bogotá D.C.). ¿O querrá decir el autor que la política fiscal regional afecta la productividad regional? Estos interrogantes hacen confuso el "bottom line" del ensayo.

2. El autor no ofrece ningún tipo de evidencia empírica para varias las afirmaciones que hace. Por ejemplo, dice que después de la Ley 715 "... la mayoría de las regiones quedaron con pocas fuentes para la inversión productiva y pocos estímulos para liderarla y monitorearla." Este año las transferencias por el Sistema General de Participaciones (transferencias para educación y salud) son del orden de 14 billones. ¿Quiere el autor implicar que la inversión en salud y educación es inversión no productiva? Si es así creo que uno puede armar un buen caso argumentando que la productividad laboral (y por ende el crecimiento) es función de los niveles de salud y educación de una sociedad

¿O, al contrario, acaso quiere implicar el autor que 14 billones no son suficientes para invertir en salud y educación? Si uno mira la evolución pasada de cobertura y calidad los resultados son decepcionantes. Pero, ¿quiere eso decir que los recursos no fueron suficientes? ¿O quiere eso decir que las transferencias no han sido bien utilizadas dado que en muchos casos eran pignoradas para hacer gasto corriente? Precisamente la ley 715 prohíbe dicha pignoración. Las regalías también constituyen otro caso aberrante.

Pero el autor ni siquiera se refiere al tema.

2. También dice " De hecho, la salida a través de decisiones de endeudamiento ha revelado una precaria sostenibilidad, pereza y sostenibilidad fiscal, así como la necesidad de implementar traumáticos procesos de ajuste." Hay evidencia de que no hay pereza fiscal (Cadena, 2002). El autor debería por lo menos presentar evidencia empírica que contradiga lo encontrado por Ximena Cadena. 3. Luego concluye: " Las disparidades regionales habrían sido exacerbadas por el inadecuado uso del instrumento fiscal, con una perversa endogenidad sobre las instituciones y la

democracia locales. Regiones pobres eligen administradores públicos con precaria legitimidad y un exiguo control social de su gestión, estos a su

turno privilegian la financiación no tributaria y las decisiones de gasto

corriente, mientras que lo contrario ocurre con las regiones ricas."

Cómo

define inadecuado uso del instrumento fiscal? Cómo mide

"administradores

públicos con precaria legitimidad"? Cuál es el canal para que ellos privilegien financiación no tributaria? Esta pregunta es relevante si se

tiene en cuenta que muchas de las regiones pobres están en acuerdo de desempeño con el MinHac (o en 550), razón por la cual su financiamiento vía

deuda es rígidamente controlado.

Por ultimo:

Por favor enviar los documentos o links donde se encuentran y que respaldan algunas de las afirmaciones hechas en el ensayo (por ejemplo Rocha-Martinez).

De nuevo le reiteramos nuestro agradecimiento por su contribución a webpondo.

Los Editores