

Colombia le debe dar autonomía fiscal a las regiones

Colombia should give fiscal autonomy to their regions

Laura Nathaly Camacho Cepeda Y Diego Felipe Rodriguez Vargas¹

Universidad Externado de Colombia

Resumen:

El plan de descentralización tiene como enfoque el fortalecimiento de la autonomía fiscal respecto a las entidades territoriales, y busca evaluar el modelo actual de descentralización para proponer reformas que permitan una distribución más equitativa de competencias y recursos entre los niveles de gobierno. Uno de los principales objetivos es garantizar que las regiones tengan mayor capacidad de gestionar sus propios ingresos y gastos, promoviendo una mayor equidad y eficiencia en el desarrollo territorial. Estas medidas buscan que las regiones desarrollen herramientas para generar ingresos propios, modernizar sus instituciones y reducir las desigualdades, avanzando hacia un modelo de descentralización más equitativo y sostenible. Dentro las herramientas propuestas para lograr la autonomía fiscal están: la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP), que busca distribuir los recursos de manera más justa, considerando tanto la población como las necesidades locales; la creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET), diseñado para reducir las brechas fiscales entre regiones; y las modificaciones al Sistema General de Regalías (SGR), que impulsan inversiones de mayor impacto regional. Además, se ha propuesto una reforma al Marco de Responsabilidad Fiscal Subnacional para mejorar la gestión de los recursos y garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales.

Abstract:

The decentralization plan focuses on strengthening fiscal autonomy with respect to territorial entities and seeks to evaluate the current decentralization model in order to propose reforms that allow for a more equitable distribution of competencies and resources among levels of government. One of the main objectives is to ensure that the regions have greater capacity to manage their own revenues and expenditures, promoting greater equity and efficiency in territorial development. These measures seek that the regions develop tools to generate their own revenues, modernize their institutions and reduce inequalities, moving towards a more equitable and sustainable decentralization model. Among the tools proposed to achieve fiscal autonomy are the reform of the General System of Participations (SGP), which seeks to distribute resources more fairly, considering both population and local needs; the creation of the Territorial Economic Convergence Fund (FECET), designed to reduce fiscal gaps between regions; and modifications to the General System of Royalties (SGR), which promote investments with greater regional impact. In addition, a reform to the Subnational Fiscal Responsibility Framework has been proposed to improve the management of resources and guarantee the financial sustainability of territorial entities.

¹ Estudiantes de octavo semestre de Economía en la Universidad Externado de Colombia

Introducción:

Colombia es un país con regiones profundamente heterogéneas, esto significa que en materia fiscal debería haber un tipo de legislación que lo contemple; sin embargo, la estructura fiscal, aunque pretende ser descentralizada, no ha logrado construir unas buenas bases para que los territorios tengan mayor autonomía. Por eso se debe reformar el Sistema General de Participaciones, de manera que tanto las ciudades como los departamentos y municipios tengan la capacidad de generar sus propios recursos y de decidir qué hacer con las transferencias recibidas por parte del SGP, pues no todas poseen las mismas necesidades.

La gran variedad de aspectos que se encuentran en Colombia como la geografía, el clima, la demografía, la economía y la cultura hacen que cada región tenga sus necesidades particulares. Estas necesidades diferenciadas se manifiestan en aspectos como la disponibilidad de recursos naturales (no es lo mismo la Guajira que la selva amazónica), las actividades económicas predominantes (pesca, agricultura, ganadería), la densidad de la población (Amazonas y la Orinoquía poseen un gran territorio y una baja población), la diversidad cultural y la calidad de la infraestructura (las zonas urbanas no poseen el mismo nivel de necesidades que las rurales).

Siendo así, es absolutamente necesario liberar recursos para las regiones, para que cada región los enfoque a sus necesidades particulares, pues la creación de mecanismos como el SGP no han tenido el fruto esperado sobre el manejo de los recursos y la mejora en las necesidades regionales.

El Sistema General de Participaciones creado en el año 2001, es un mecanismo que se encarga de transferir recursos a las entidades territoriales con el objetivo de satisfacer las necesidades básicas como educación, salud o saneamiento básico. El 96 % de los recursos del SGP se distribuye en cuatro sectores: educación (58,5 %), salud (25,4 %), propósito general (11,6 %) y la participación para agua potable y saneamiento básico (5,4 %). El 4 % restante se distribuye en asignaciones especiales para alimentación escolar, resguardos indígenas, fondos de pensiones y municipios ribereños a los ríos Magdalena y Cauca.

Otro de sus objetivos es cerrar las brechas sociales que hay tanto dentro de las regiones como entre las regiones, y dar beneficios a comunidades pobres y vulnerables. Pretende también garantizar la ampliación y cobertura de los servicios básicos para las regiones del país, enfocándose en la descentralización para el desarrollo económico y social.

Críticas al SGP:

Según el texto “Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia” (Bonet et. al., 2014), el Sistema general de participaciones no había logrado sus objetivos de forma efectiva debido a dos razones principales:

- Aunque el SGP es la fuente principal de financiación para municipios y departamentos, no ha sido suficiente para cubrir todas las responsabilidades a nivel local y regional. Esto, debido a la falta de claridad, competencias y responsabilidades de los gobiernos locales, así como de la falta de un mecanismo que ayude a que haya coordinación entre las entidades territoriales.
- Alta dependencia de las transferencias del gobierno central por parte de las entidades territoriales, lo que limita su capacidad para asumir las competencias asignadas y atender las necesidades específicas de la población. Esta limitación, obstaculiza los objetivos de los gobiernos locales de administrar los recursos que ayuden a suplir no sólo necesidades básicas, sino propias. Además, las desigualdades en la distribución de recursos generan brechas sociales, pues los municipios más grandes obtienen ingresos mediante mecanismos tributarios, mientras que los más pequeños dependen de las transferencias de la Nación, lo que profundiza las diferencias que pretende cerrar el SGP.

Afortunadamente, el Decreto 1665 de 2021, que surgió del Plan de Desarrollo Nacional (2018 - 2022) y la Ley 1962 de 2019 (Ley de regiones) dio paso a la Misión de Descentralización, que consiste en elaborar

estudios técnicos e insumos en materia de descentralización con el objetivo de analizar el modelo de SGP actual y presentar iniciativas constitucionales y legislativas para ajustar este modelo. Los componentes por evaluar del modelo fueron:

1. Competencias entre niveles de gobierno.
2. Fuentes y usos de los recursos para el desarrollo.
3. Arquitectura institucional y modernización de la administración pública.
4. Estado abierto y participación ciudadana territorial.
5. Descentralización y Territorios Indígenas.

El informe de la Misión de Descentralización del Departamento Nacional de Planeación - DNP (2024), expone que la geografía de la “inclusión - exclusión” se organiza bajo cuatro grandes sistemas centralistas:

1. Nación sobre los territorios: La capacidad de gasto, recaudo y fortaleza de las instituciones y empresas es mucho mayor a nivel nacional que territorial. El centro recauda el 81% de los impuestos, los departamentos el 5% y los municipios el 14%. La nación gasta el 68% y los gobiernos territoriales el 9% y el 23% respectivamente.
2. La distribución nacional ha contribuido a la creación y mantenimiento de una geografía centralista enfocada en la región Andina: Zonas fronterizas a la región Andina como el Pacífico, la Amazonía, la Orinoquía y el Caribe (excepto por algunos focos de bienestar de esta), albergan la mayor parte de la población étnica que habita en los principales ecosistemas del país, de los que depende precisamente la región Andina.
3. El triángulo de oro: las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga concentran el 74% del PIB, el 83% de la actividad industrial y el 82,4% del crédito, tiene así mismo el 65% de los ingresos propios municipales y el 63% de los departamentales; en adición, gozan de una mejor calidad de vida en cuanto a infraestructura, educación, mercado laboral, tecnología, productividad, capacidad de consumo etc. Por el contrario, los departamentos de Vaupés, Vichada y Guainía solo participan del 0,13% del PIB, así como la Guajira, Casanare, Meta y Cesar, descontando la actividad extractiva, solo representan el 4.4% del PIB nacional.
4. Los departamentos más desarrollados poseen menos desigualdades entre sus municipios: Las desigualdades no son el resultado de la pobreza y el atraso sino de las características mismas del modelo; ejemplo de ello es que los departamentos en los que existen actividades extractivas de hidrocarburos y minerales por causa de la “lotería de los recursos naturales”, suelen ser más desarrollados y menos desiguales.

Adicionalmente, crítica los criterios de asignación de los recursos que tiene actualmente el SGP que son principalmente: La cantidad de población y el desarrollo económico local. Estos dos criterios aseguran que los recursos se vayan hacia dónde ya están concentrados, fortaleciendo las dinámicas comerciales y productivas de las grandes poblaciones y rezagando cada vez más las regiones de frontera, que expulsan su población hacia las urbes, generando informalidad y poco desarrollo.

Aunque con los criterios y proporciones de asignación del SGP han aumentado de manera importante la cobertura en los sectores de salud, educación, saneamiento básico y agua potable, los territorios y poblaciones marginales a los centralismos padecen rezagos en todos estos indicadores, por causa de la lógica de la asignación ya mencionada.

Acciones tomadas por los diferentes niveles de gobierno para aumentar la autonomía en las regiones:

La Misión de descentralización realizó una serie de propuestas en ámbitos como las categorías de las entidades territoriales, la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), las políticas de arquitectura institucional, el Sistema General de participaciones (SGP), el Fondo de convergencia Económica Territorial, el Sistema General de regalías, etc. Las propuestas realizadas en el documento giraban en torno a cuatro ejes:

1. Equidad y cierre de brechas de desarrollo económico, social, bienestar social y capacidades institucionales de los gobiernos locales y de las comunidades territoriales.
2. Inclusión socio - territorial que privilegie los grupos poblacionales discriminados por el modelo de desarrollo y la arquitectura institucional de las geografías del centralismo.
3. Autonomía y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, que puedan ejercer su libertad de decisión sobre sus asuntos e intereses, reconociendo en primera medida sus vocaciones, potencialidades económicas, diversidades geográficas, ambientales, sociales y culturales.
4. Estado abierto para fortalecer las prácticas ciudadanas y comunitarias en la construcción pública de los intereses colectivos.

Esos cuatro ejes permiten hacer una transición hacia:

1. La articulación supramunicipal y *supra departamental* de los programas, presupuestos y proyectos.
2. Descentralización por programas y objetivos articulados en cada territorio, con carácter supra sectorial.
3. La descentralización de la política social complementada con la descentralización de las oportunidades de desarrollo económico.
4. “Adoptar el cambio climático, la transición energética y la construcción de un modelo productivo empático con los circuitos de la vida, como primacía de la acción pública”.

Aunque en el documento de la Misión de Descentralización se realizó una gran cantidad de propuestas, se destacan las siguientes:

- Categorización de la población que permita tener grupos más homogéneos y diferentes entre sí, combinando tres geografías: la poblacional, la económica y la ambiental.
- En cuanto al SGP, se debe establecer un piso mínimo de transferencias como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación (30.5%). Además, se debe recomponer y separar el SGP en dos bolsas: sectorial y territorial; y por último, se deben establecer nuevos criterios de distribución de los recursos adicionales del SGP de propósito general.
- Transformar el mecanismo de distribución del SGP en los diferentes entes territoriales para que sean adaptables a las realidades y prioridades territoriales.
- Incluir dentro de los principios de la administración la complementariedad y la interdependencia de manera que se valore las conexiones ambientales, sociales y culturales de los diferentes territorios y se puedan generar compensaciones adecuadas de acuerdo con la función de cada uno de los aportes que realizan los diferentes territorios al país.

La idea de la Misión de Descentralización es un gran aporte al proceso de otorgamiento de autonomía de las regiones, pues el gobierno seguirá teniendo un papel paternalista, pero ya no sobreprotector en cuanto a la financiación de cada uno de los niveles de gobierno.

De igual manera, iniciativas como la firma del gobierno colombiano con el BID para aumentar el financiamiento, compartir conocimiento y mejorar la coordinación regional de la región amazónica con programas como “Amazonía siempre” que abordará temas como la agricultura, desarrollo forestal y silvicultura sostenibles, infraestructura, etc., son un buen comienzo para empezar a desprender las regiones del presupuesto brindado por el Gobierno Central, de manera que puedan enfocar estos dineros a las situaciones a solucionar que no se presentan en ninguna otra región (DNP, 2023).

De acuerdo con esto, es necesario detallar cuales son las principales herramientas que el Banco Interamericano de Desarrollo le ha brindado a Colombia para su avance económico, social y político mediante la descentralización.

Primeramente, las **transferencias fiscales intergubernamentales** es la primera herramienta que el BID implementa para promover una mayor equidad fiscal entre las entidades subnacionales. Estas son fundamentales en cualquier proceso de descentralización orientado hacia un desarrollo territorial equitativo, integral y sostenible. La equidad fiscal permite mejorar el bienestar de las diferentes

poblaciones, independientemente de su lugar de residencia, y garantiza un acceso igualitario a un conjunto básico de servicios públicos de calidad estándar, asegurando que el esfuerzo fiscal requerido sea similar en todas las regiones. (BID, 2023)

Por otro lado, existen las transferencias de igualación es la herramienta necesaria para mejorar la equidad y la eficiencia del financiamiento subnacional. Existen ciertas ventajas que se pueden obtener si se implementa de manera efectiva:

- Incorpora criterios técnicos al cálculo de las transferencias, basados en la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal, proporcionando al debate político herramientas objetivas que promueven una asignación eficiente de los recursos públicos.
- Ayuda a prevenir migraciones motivadas por la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales, en lugar de basarse en factores de productividad, lo que genera ineficiencias en la distribución de los recursos.
- Al proporcionar transferencias corrientes que sean estables y predecibles, se pueden disminuir los incentivos para recurrir a rescates financieros, lo que a su vez fomenta una mayor responsabilidad fiscal.
- Promueve el desarrollo más equilibrado de las regiones.
- Estimula una mayor autonomía en la gestión fiscal, que redundará en una mejor rendición de cuentas a la población.
- Fortalece la unidad política y la gobernabilidad del país.

Conclusiones:

El gobierno colombiano está empezando a considerar sus diferencias regionales en los ámbitos económicos, sociales y ambientales, esto es un buen indicador de cómo va el proceso de concesión de autonomía fiscal de las regiones; sin embargo, el proceso aún requiere mucho esfuerzo por parte del gobierno, siguiendo las propuestas realizadas en la Misión de Descentralización y escuchando a las regiones y sus intereses.

Aunque las regiones por medio de otros programas y mecanismos han llegado a tener cierto grado de autonomía, es por medio del SGP que se deben hacer los mayores cambios para que todos los niveles de gobierno puedan disponer de recursos y de la libertad de usarlos según lo que se considere prioritario.

Se debe lograr una combinación adecuada entre capitación, que asigna recursos sin tener en cuenta la demanda de los servicios y el enfoque de oferta, que asigna recursos según la infraestructura y capacidad disponibles. Esta combinación se debe dar de acuerdo con las características de cada región, incluyendo las densidades poblacionales y las necesidades particulares de sus habitantes. Por ejemplo, las áreas con una alta densidad poblacional y una mayor demanda de servicios sanitarios pueden beneficiarse de un enfoque orientado a la capitación para garantizar una cobertura adecuada, mientras que las menos pobladas pueden requerir un enfoque más flexible para mejorar la infraestructura y el acceso a los servicios. De esta manera se podría obtener una distribución más equitativa y eficiente de los fondos del SGP.

Aparte de aumentar las transferencias por parte de SGP, se debería permitir que las regiones reciban parte o totalidad de los impuestos de renta o patrimonio derivados de sus territorios, de tal forma que no tengan una alta dependencia de lo que el SGP les quiera asignar.

La heterogeneidad de Colombia en tantos niveles de observación requiere un gobierno que reconozca y respete las características de cada región, por esto es necesaria el proceso de descentralización para que todos los niveles de gobierno puedan aumentar su capacidad de maniobra con los recursos brindados por parte del Estado, para así lograr un desarrollo equitativo y justo a nivel nacional.

Bibliografía

Bonet, J., Pérez, J.J. and Ayala, J. (2014) *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia, Documentos de trabajo sobre economía regional*. Disponible en:

https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_205.pdf

DNP (2023) *Bid Firma Acuerdo para incrementar El financiamiento y Adelantar un Desarrollo sostenible de la amazonía*, Departamento Nacional de Planeación DNP. Disponible en:

<https://www.dnp.gov.co/Prensa/Noticias/Paginas/BID-firma-acuerdo-para-incrementar-el-financiamiento-y-adelantar-un-desarrollo-sostenible-de-la-amazonia.aspx>

DNP (2024) *Informe final: Misión de descentralización*, Departamento Nacional de Planeación - DNP.

Disponible en:

<https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Mision%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf>

Verano, E. (2023) *Rap Caribe ya!*, Diario La República. Disponible en:

<https://www.larepublica.co/analisis/eduardo-verano-de-la-rosa-500119/rap-caribe-ya-3563981>

BID(2023) *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina*, Disponible en:

<https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/Descentralizacion-fiscal-y-disparidades-regionales-en-America-Latina-el-potencial-de-las-transferencias-de-igualacion.pdf>