
La descentralización fiscal en la Costa Caribe: Globalización, transferencias y el eslabón perdido de las instituciones

Jairo Parada Corrales*

INTRODUCCIÓN

La región Caribe se vio involucrada desde hace casi dos décadas en el proceso de descentralización, y desde hace casi una década en una dinámica de apertura, reformas políticas, administrativas, fiscales y privatizaciones, las cuales se suponían nos iban a abrir un camino hacia un mayor crecimiento económico con equidad, aminorando nuestros propios desequilibrios interregionales y sociales, y disminuyendo nuestro relativo rezago con respecto al interior de la zona andina del país.

Hoy, al hacer un balance de este esfuerzo, se corre el riesgo de caer en posiciones maximalistas e igualmente erradas. Para algunos, la descentralización fiscal, política y administrativa ha sido un relativo fracaso, no llenó las expectativas, dado que aun la pobreza cunde por nuestra Región, situación agravada hoy con el conflicto político-militar interno que padecemos. La globalización asimismo, es vista como una demoníaca estrategia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con sus políticas neoliberales, que han arrasado el otrora 'exitoso' desarrollo industrial sustitutivo y pro-

teccionista que existía hasta finales de los 70s, y que ha acabado con el empleo público generado por las empresas estatales de servicios públicos. Nuestra estrategia de la Costa exportadora de los 90s parece agonizar ante la secesión norteamericana, la crisis venezolana y el lento crecimiento de los mercados del Caribe y Europa.

Para otros, la estrategia adoptada sigue siendo válida, lo que hay es que profundizarla, pues se ha desarrollado con vacilación debido a la corrupción, la inseguridad o los violentos, debiéndose aplicar más de lo mismo pero con más fuerza, disciplina, insistir en más inversión en capital humano, y si el empleo regional sigue estancado, pues lo mejor es migrar al exterior o al interior del país, en otras palabras, decidir con los pies.

Según esta perspectiva, el ordenamiento territorial actual es válido, no debe por tanto insistirse en la necesidad de ningún ente regional. Claro que ya no se alega que la presencia de eminentes costeños en el gobierno central nos resolverían los problemas, pues creo que de eso también hemos sufrido algunas frustraciones a pesar de los solitarios y loables esfuerzos de algunas de nuestras personalidades, más aún en el gobierno nacional actual de acelerado ritmo "paisa" en todas sus dimensiones.

En el presente ensayo, insistimos en tomar el camino del medio, en tratar de ver los procesos en forma evolucionaria, en que

* Economista, M.A. Ex decano Facultad de Ciencias Económicas-Universidad del Atlántico. PhD candidate-University of Missouri-Kansas City.

no todo ha sido malo, en que muchas experiencias han sido positivas, en que debemos aprender de ellas, y que es urgente imponer correctivos y de verdad "cambiar" la cartilla como sugería nuestro presidente en su discurso inaugural. Mi perspectiva es probablemente distinta a la de muchos en este evento, pues me baso en una visión darwiniana, vebliciana, crítica-realista, y pragmática de la economía y de la sociedad, muy distinta a los enfoques equilibrantes de la teoría económica neoclásica, predominante hoy en la dirección económica del país y que parece que más frustraciones que éxitos han traído a los colombianos del común. Debo aclarar que no me referiré al tema de la globalización pues he desarrollado este tema en otros ensayos, creo de todos conocidos en las esferas académicas de la Región (Parada, 1996; Parada, 1998; Parada, 2000).

UNA "TERCERA" PERSPECTIVA TEÓRICA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La literatura económica tradicional sobre la descentralización fiscal es bien conocida y ha sido difundida en la Región por nuestras valiosas entidades de investigación hoy existentes, y numerosos investigadores capitalinos.

De las viejas conocidas teorías de la hacienda pública donde el nivel central transfería recursos a las entidades territoriales bajo un tutelaje administrativo, hemos pasado al entusiasmo con una segunda corriente teórica apoyada en el individualismo metodológico neoclásico de la teoría del agente principal, donde "no basta con la existencia de canales de información entre los ejecutores de la gestión social (agentes) y los habitantes de las entidades territoriales para alcanzar los resultados potenciales óptimos.... son necesarios modelos de incentivos que potencien los esfuerzos de los agentes con la concepción de que no existen gobier-

nos locales benevolentes..." (Bonilla, J.P. et al, 2000, 34).

En otras palabras, el sistema de transferencias debe establecer "los incentivos necesarios para corregir las actuales imperfecciones en equidad y eficiencia... que estimule a la gestión pública local para que ajuste su desempeño económico de acuerdo al bienestar económico de la nación.." (Bonilla et. al., 34). El problema es entonces de incentivos para que unos individuos 'perversos' (los municipios) se porten bien, mediante la zanahoria y el garrote, y la problemática básica de la inequidad, está básicamente resuelta a través de estos mecanismos de mercado.

Igualmente, dentro de esta visión, la Región, ni siquiera como entidad de promoción al desarrollo regional es necesaria, pues "el gobierno central debe encargarse de diseñar las políticas y las estrategias de planeación de los sectores sociales, así como hacer seguimiento y control del sistema de entidades territoriales... los departamentos deben responsabilizarse de la planeación, implementación y adecuación de las políticas del nivel central en las unidades territoriales¹ de su competencia" (Bonilla, et. al., 67).

Mi propuesta para proceder a evaluar el proceso de descentralización fiscal de la Región parte de una visión económica institucionalista (y no neo-institucionalista) de la economía, evolucionaria, donde la realidad económica, política y social está sujeta a procesos caracterizados por la causación circular acumulativa, los principios de diferenciación y selección (Hodgson, 2001).

Esa realidad social no se reduce a lo que se observa y se cuantifica, a lo empíricamente observable, ni tampoco a los eventos que allí ocurren, ni a lo que los actores involucrados piensen de ello, sino que tiene en cuenta las estructuras que no se ven, que no están en la superficie, pero que determinan nuestras posibilidades y a su vez nuestras

limitaciones. La sociedad no es una colección de individuos atomísticamente dispersos en la sociedad, ni mucho menos los municipios son "individualidades" regidas o controladas por un "individuo" mayor que es el nivel central.

Es una realidad más compleja que el enfoque agente-principal, e incorpora una teoría de la agencia individual y colectiva, determinada por patrones de conducta que no son solo los maximizadores hedonísticos neoclásicos, sino que toman en cuenta nuestras características sociales, sico-culturales y hasta biológicas. Solo así podríamos entender por qué tenemos los resultados actuales que tenemos y no otros, en materia de descentralización fiscal en la región Caribe. Tal vez esta perspectiva paradigmática distinta nos ayude a encontrar unos elementos diferentes en la interpretación de los fenómenos ocurridos.

UNA EVALUACIÓN PRAGMÁTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DEL CARIBE COLOMBIANO

La revisión de las evaluaciones que han hecho distintas entidades investigadoras del desarrollo regional Caribe en materia de descentralización², y los trabajos presentados en este seminario, nos indican a todas luces que la descentralización en la región Caribe no ha sido un total fracaso, pues lo que sucede es que los logros han estado por debajo de las expectativas, a pesar de no haber logrado la equidad horizontal con respecto al triángulo de oro, como lo expuso claramente A. Meisel en su trabajo.

En efecto, está claro que las coberturas se incrementaron, más en salud que en educación. El régimen subsidiado permitió que los más pobres accedieran a la salud. Se hicieron esfuerzos en infraestructura hospitalaria aunque subsisten serios problemas en el financiamiento de las IPS.

En educación se avanzó en preescolar, prácticamente de casi nada a tener una cobertura importante; en primaria, las coberturas son bastante satisfactorias, y se lograron avances en educación media (Madrid Malo, 2000, 152-160). La cobertura en educación superior es todavía muy baja, y para todo el sistema en su conjunto, los indicadores de calidad indican pobres resultados. De pronto era necesario primero avanzar en cantidad, haciéndose necesario ahora elevar la calidad del sistema en sí con respecto a los promedios nacionales.

En agua potable, mejoraron las coberturas aunque menos en alcantarillados (Medina, 2000, 136). Subsisten los problemas de diseño institucional en muchos municipios pobres donde el esquema de privatización no se puede aplicar por razones obvias, pero donde al mismo tiempo la gestión pública municipal ha sido deficiente, si no desastrosa en algunos casos. Aquí se necesita ser creativos para buscar diseños organizativos que blinden la gestión de estas entidades de la interferencia clientelista pero que a la vez respondan a las necesidades comunitarias, lo cual no será un ejercicio fácil.

En el caso de vivienda y vías, el balance ha sido bien pobre como lo señalan las cifras. No solo no ha mejorado la red vial sino que se ha deteriorado. En vivienda, son recuerdos del pasado aquellas estrategias masivas de vivienda inspiradas en L. Currie o las viviendas sin cuota inicial de Belisario Betancur en los inicios de los 80s. El déficit absoluto y relativo de vivienda crece astronómicamente en medio de las políticas austeras del nivel central y su andina indiferencia.

Afortunadamente con las nuevas leyes fiscales, las injusticias del viejo situado fiscal se empiezan a corregir dada la correlación negativa que existía entre el situado fiscal y las NBI (García, A. y Fernández, M., 2000).

Sin embargo, se encuentran distintas lecturas del problema de la "pereza fiscal" en

nuestros municipios caribeños. En efecto, algunos investigadores alegan que “los municipios de la Costa se han quedado rezagados en materia de gestión tributaria frente al resto del país “...no hay muestra de ningún esfuerzo que apunte a incrementar los ingresos por tributación” (Medina, 81). La solución parece ser simple, pues solo se necesita que “...los municipios costeños comiencen a vislumbrar mecanismos de financiamiento más eficientes y equilibrados, de tal manera que logren una mayor independencia y autonomía, sobre todo que el país no está en capacidad de incrementar las transferencias a las regiones” (Medina, 82). La causa se reduce a debilidad institucional (Medina, 82, 134).

Otras evaluaciones en la región Caribe apuntan en otra dirección, pues para el período 1988-99 se alega que “los municipios (Caribes) realizaron un esfuerzo fiscal importante, lo que contradice la hipótesis de algunos expertos que consideran que las entidades territoriales incurrieron en pereza fiscal durante la descentralización; hay evidencia de que las estructuras tributarias han sido dinámicas, aun con una situación económica de secesión y caracterizada por la presencia de una situación de confrontación violenta...” (Madrid Malo, 166). En este mismo evento se nos ha demostrado que increíblemente Sucre hizo un importante esfuerzo a pesar de su estructural pobreza.

Mi propuesta consiste en que para avanzar en el proceso de evaluación de la descentralización fiscal hay que entenderlo como un verdadero programa social, dirigido a generar cambios en la esfera local en los diversos frentes de la gestión municipal y el desarrollo económico, pero que lamentablemente ha estado básicamente inspirado en un paradigma metodológico individualista de la economía.

El programa se impulsa a través de instrumentos de políticas (leyes, decretos, pre-

supuestos, directivas, etc.) dentro de una visión de incentivos y castigos. Pero para su ejecución requiere la intervención de los agentes ejecutores de las políticas (alcaldes, concejos, partidos políticos, organizaciones civiles locales) y practicantes de dichas políticas aun a un nivel más bajo, como secretarios de despacho, contratistas, abogados, administradores, además de una población objeto del programa que no es el abstracto neoclásico ciudadano individual como lo supone el esquema en mención, sino población agrupada en organizaciones de diversa naturaleza con capacidad de alta o baja presión en la ejecutoria de los programas.

Agentes, ejecutores y población objeto del programa están sujetos a estructuras económicas, sociales, culturales y políticas que los condicionan y a la vez potencian sus capacidades, dependiendo de los hábitos de pensamiento de estos agentes (conductas predatorias, clientelistas, defensoras del interés público, tecnológicamente progresistas, etc.) los resultados finales de los programas. En síntesis, el proceso no se puede ver como una línea de input-output, sino como contexto-mecanismos-output. (Pawson and Tilley, 2002.). En otras palabras, hay que explicar bajo qué condiciones el programa ha sido exitoso y en cuáles no lo ha sido y por qué. No se trata solo de hacer asociaciones econométricas que no pueden develar explicaciones causales de éxitos y fracasos.

Desde esa perspectiva, se puede mirar con más profundidad lo de la “pereza fiscal” como un ejemplo de aplicar esta diferente visión. No se puede “culpar a la víctima” de delitos que se cometan en contra de ella como algunas escuelas de Psicología social han señalado para los casos de ataques sexuales contra mujeres indefensas. Así, la pereza fiscal puede ser también la manifestación de la existencia de verdaderos círculos viciosos de la pobreza en muchos municipios del Caribe,

donde pedirles mayor esfuerzo fiscal mueve más a risa que a indignación. A su vez esos círculos viciosos de pobreza pueden expresar la predominancia de una explotación agropecuaria latifundaria, donde concejos municipales manipulados por la gran propiedad territorial no permiten ni la existencia ni el cobro de mayores impuestos prediales. Esto es algo que en el análisis de las finanzas de Sucre permitía presentir pero que por timidez política no se dijo.

Así, la solución pues claramente no está en clamar por mayor esfuerzo fiscal sino en realizar la transformación agraria que saque al mercado toda la potencial producción agrícola y ganadera, y genere una base social de riqueza más amplia que permita una mayor tributación por ejemplo, como bien lo planteó la administración Barco, pero que hoy es asunto olvidado por nuestros ortodoxos economistas capitalinos.

La pregunta que debe hacerse pues es por qué unos municipios similares en nivel de desarrollo económico en algunos casos generan una excelente gestión fiscal y en otras un verdadero *pandemonium* financiero. El

Cuadro 1 nos ilustra este fenómeno al respecto. ¿Cuáles serán los mecanismos causales (acción humana individual y colectiva) que generan pobres resultados en la región Caribe vis á vis otras regiones andinas? ¿Por qué será que Cartagena ha progresado fiscalmente mejor que Barranquilla, a pesar de padecer problemas críticos de gestión en sus alcaldes? ¿Cómo es que otros pueblos del Atlántico, Bolívar, Córdoba lo han hecho bien como las estimaciones del DNP lo demuestran? Aquí se impone una lectura propia, evolucionaria y pragmática desde la visión de la economía institucionalista de los estudios de caso a nivel municipal, para develar qué ha pasado de particular allí, y cómo es que en San Andrés y Sucre ningún municipio clasificó en las categorías señaladas.

Este tipo de ejercicios se podría extender a los casos exitosos en educación pública en la región, hospitales públicos que sí funcionan, alcaldías que son un ejemplo para todos, acueductos municipales que son modelos de eficiencia, universidades públicas que trabajan bien, etc. Ello mostraría que no todo

CUADRO 1 INFORMACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS, AÑO 2001 Y COMPARATIVO CON 2000

DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS EN LOS PRIMEROS 200 LUGARES A NIVEL NACIONAL EN GESTIÓN FISCAL	TOTAL
Atlántico	Usiacurí, Puerto Colombia	2
Bolívar	Cartagena, San Estanislao, San Pablo	3
Cesar	Chiriguaná, La Jagua de Ibirico	2
Córdoba	Sahagún, Planeta Rica, San Antero, Tierralta	4
Guajira	Dibuya, Albania, Barranca	3
Magdalena	El Retén, Cerro de San Antonio	2
Sucre	Ninguno	0
San Andrés	Ninguno	0

Fuente: Elaborado por el autor con base en DNP. Informe sobre los resultados de la gestión fiscal de los departamentos y municipios, año 2001 y comparativo con 2000. Bogotá. DNP-GTZ. Información institucional que circula con *El Tiempo*

lo público es sinónimo de ineficiencia y despilfarro, que es posible encontrar otros caminos, si tenemos en cuenta ese eslabón perdido que son las instituciones predominantes todavía con mayor fuerza en el Caribe colombiano y aún, por qué no decirlo, en el resto del país.

En un viejo ensayo (Parada, 1991) he dicho que el desarrollo regional del Caribe ha sido obstaculizado básicamente por un nudo gordiano de tres instituciones básicas: la propiedad territorial latifundaria, el clientelismo y la apropiación del Estado bajo una ética pecuniaria patrimonialista. Por instituciones no se deben entender las organizaciones ni tampoco las estructuras del Estado, sino básicamente las reglas de juego de una sociedad resultantes de los hábitos de pensamiento predominantes (Veblen).

Si en una sociedad se permite que las conductas predatorias predominen en la esfera pública y privada, y además sean admiradas, la ética de lo público será imposible. Pero no veo estas instituciones como el resultado de un ejercicio racional colectivo sino como el resultado de un proceso evolucionario resultante de una compleja constelación de fuerzas. Son específicas a cada realidad nacional y regional.

Por ello es que las recetas del Banco Mundial y el FMI fracasan en nuestro medio, muy a pesar de nuestros tecnócratas colegas criollos entrenados por estas entidades. La cosa no se reduce a hallar los precios 'correctos', mejorar la asimetría de información entre el principal y el agente ni establecer claros derechos de propiedad y un régimen de castigos y premios. Se trata evidentemente de un ser social orgánico, más complejo que no les cabe en sus pobres modelos deductivos. Por tanto, mientras nuestras políticas económicas y sociales no entiendan estas especificidades y complejidades se estrellarán contra una madeja de duras realidades.

En algunas de las evaluaciones del proce-

so descentralizador se tocan algunas manifestaciones de estas instituciones. Así Madrid Malo (149) destaca que la legitimación política de los gobernantes en la región ha sufrido un franco retroceso, al registrar crecientes niveles de abstención, y el escaso éxito en el surgimiento de alternativas políticas frente al tradicional bipartidismo. Se considera que la democratización de la vida ciudadana ha sido regular, y los concejos municipales son vistos por la opinión pública como obstáculo para la gestión de los ejecutivos locales (162-164).

Frente al clientelismo, las encuestas señalan que la mayoría de las comunidades piensa que los funcionarios son nombrados por recomendaciones políticas y no por sus méritos, y que el 70% de los votantes para alcalde lo hacen más por compromisos personales que por las cualidades del candidato (Madrid Malo, 164).

También resulta algo equivocada la noción de 'cultura política local' que maneja un investigador regional cuando plantea que la generación de cultura política "dirigida a que los electores premien o castiguen con sus votos la gestión del gobierno central y las administraciones locales" (Bonilla et al., 67), olvidando que la cultura política local es otra estructura cultural predominante en el espacio local donde el votante está mediatizado por ella y otras estructuras económicas y sociales que no se pueden romper solo con acto de racionalidad. En realidad, la cultura política local no se reduce a participar electoralmente, es un concepto más rico que debiera apuntar más que la comunidad a través de las organizaciones de la sociedad civil sea capaz de incidir en las decisiones del Concejo y el alcalde, como no parece ser el caso de nuestra Región.

SUGERENCIAS Y PERSPECTIVAS

Las modestas sugerencias que aquí hago podrían orientar otro tipo de evaluaciones

de políticas y programas sociales, alejándonos de las perspectivas puramente experimentalistas, practicalistas y fenomenológicas, abriéndole paso a una nueva forma de mirar éxitos y fracasos bajo una noción de procesos evolucionarios.

La primera de ellas se inspira en el más craso positivismo, la segunda se pone al servicio crudo de los diseñadores de políticas, la tercera no permite ver con claridad las causas de los éxitos y fracasos, mientras que la última trataría de incidir en las políticas, en su rediseño, en sus ajustes institucionales, en procesos de prueba y error, partiendo del hecho que somos falibles, que siempre nos equivocamos y que es posible mejorar.

Contrasta esta visión con las acciones que el nivel central ha seguido contra los intereses de la región Caribe en los últimos 20 años. Así, la experiencia de los CORPES fue satanizada, se dijo que había que eliminarlos para que surgiera algo mejor, que no hicieron nada, etc. Creo que la salida era persistir en la creación de las RAPS, en no desmontar todo el proceso, en ajustar los diseños institucionales que lo inmunizaran frente al clientelismo regional, y en crear una poderosa herramienta para el desarrollo regional. Se le reemplazó por oficinas para el Plan Caribe en el DNP hasta que hoy por hoy ni eso existe. Otra sería la suerte del Caribe colombiano hoy con un fuerte vocero del desarrollo regional.

Igual historia pasó con los fondos de cofinanciación. Cuando la región ya había aprendido el juego según las reglas establecidas, a presentar proyectos de cofinanciación en mayor número, más que otros municipios del interior, el nivel central del gobierno de Pastrana, so pretexto del déficit fiscal y la lucha contra la corrupción local, los liquidó y terminó replazándolos con el más vergonzante sistema de asignación clientelista de proyectos del ex ministro Santos. Asimismo, ese mismo gobierno, ya en el ocaso

de su gestión en la última semana, no tuvo reparos en gastar en publicidad 7.5 mil millones de pesos, para convencernos de lo buena que había sido su gestión.

Hoy con lo del referéndum, enfrentamos otro esfuerzo racionalizador del nivel central con su ataque a personerías y contralorías municipales. En algunos municipios el empleo municipal es el único empleo urbano que hay. Con servicio civil y carrera administrativa, respaldado con concurso de méritos, no veo por qué tengan que ser inútiles necesariamente. A veces las fallas son de la justicia del nivel nacional, con una fiscalía que no nos convence de su eficiencia y transparencia. De pronto el gobierno nacional tenga razón en apoyar su eliminación, pero ojalá no suceda que la gestión municipal sea evaluada por consultores, contratados por la Contraloría General de la República en Bogotá, los cuales veríamos recorrer los pueblos de la Región, sudorosos y enrojecidos por su poco aclimatación al calor caribeño, llenando el mismo formato en sus computadores portátiles como pasó con los planes de desarrollo. Tal vez prefiera quedarme con el poco empleo municipal que había antes, con gentes del municipio, que con nuevos profesionales, con un nuevo diseño de gestión.

El avance en las coberturas en educación de pronto nos llaman a ser optimistas en el desarrollo de la región, y por ello el proceso de descentralización fiscal hay que profundizarlo y mejorarlo, sin darle paso a un extremo federalismo fiscal. Si pensamos en una educación que forme ciudadanos para el ejercicio de la democracia como decía John Dewey, y no solo para la globalización y los mercados laborales, es posible que nuestros municipios tengan esperanza, donde nuevas generaciones de funcionarios, apoyados en los nuevos desarrollos tecnológicos e inspirados en una ética de la defensa de lo público, dispuestos a enfrentar las conductas preda-

arias, podrán lograrlo.

Pero para ello, será necesario que el gobierno nacional también realmente cambie de cartilla en su política macroeconómica y deje de seguir el mismo catecismo de los últimos 12 años, abra su imaginación a fórmulas creadoras en la política fiscal y deje de insistir en su gastada agenda de ajustes y más ajustes, impuestos y más impuestos, hasta empobrecernos tanto, que mayores desórdenes sociales pueden estar a la vuelta de la esquina como empieza a evidenciarse en muchos países vecinos.

Parce no entenderse que más que los equilibrios fiscales, y la caída de la inflación por la tremenda recesión que vivimos, es más importante ganar el conflicto interno, pues nos encontramos lamentablemente en tiempos de guerra, una militar y otra contra la pobreza y el desempleo, pero la ortodoxia imperante no nos permitirá ganar ninguna de ellas. No podemos pasarnos todo el tiempo cuidando solo las calificaciones de riesgo de Standard & Poor para satisfacer a los especuladores de Wall Street, de cuya ética y transparencia todo el mundo duda, y cerrar los ojos a una posible debacle económica, política y social.

Ello exigirá políticas laborales no solo de oferta y de precios 'correctos' sino de utilizar la fuerza laboral como la verdadera ancla de la economía, como algunas experiencias de hace dos años en Argentina ya lo señalan. También exigirá otras actitudes frente a la deuda territorial ante un nivel central que nunca ha vacilado cubrir los desastres del sector privado bancario, pero a quien se le recomienda ser "duro" con los entes territoriales, no importa qué impacto esto tenga en los servicios sociales de la población necesitada.

Por ello, la necesidad de una nueva política macroeconómica será necesaria para también enrumbar y fortalecer la descentralización fiscal. No hacerlo, será repetir dentro

de tres o más años, algunos análisis desesperanzadores sobre el desarrollo regional. Ojalá ello sea posible en este gobierno.

REFERENCIAS

- Bonilla, Juan P., Ducan, G., Salom, A. "La descentralización en Colombia: hacia una reforma del modelo de transferencias". En: Fundesarrollo. *La descentralización del Caribe Colombiano*. Barranquilla: Servicios editoriales, 2000.
- Fundesarrollo (ed). *La descentralización del Caribe Colombiano*. Barranquilla: Servicios editoriales, 2000.
- García, Alfredo y Fernández, Manuel. "Inequidad inter-regional en el situado fiscal para educación" En: Fundesarrollo. *La descentralización del Caribe Colombiano*. Barranquilla: Servicios editoriales, 2000.
- Hodgson, Geoffrey. "Darwinism in Economics: from Analogy to Ontology". Business School. University of Hertfordshire. Working Paper. August 2001.
- Madrid Malo de Andreis, Martha. *Resultados de la descentralización del Caribe Colombiano*. Observatorio del Caribe. Cartagena, 2002.
- Medina, María del Pilar. "Inversión territorial y descentralización en la Costa Caribe". En: Fundesarrollo. *La descentralización del Caribe Colombiano*. Barranquilla: Servicios editoriales, 2000.
- Parada, Jairo. "Desarrollo regional y desarrollo institucional en la Costa Atlántica". En: *Revista Ensayos de Economía*. Vol. 2, No.1, 1991. CEDIE. Universidad del Atlántico: 29-36.
- _____ "Globalización y regionalización en el Caribe Colombiano". En Meisel, A., Parada J. y García, Alexandra. *Tres ensayos sobre la regionalización en el Caribe Colombiano*. Documentos CERES No. 14. Uninorte. Barranquilla, 1996: 17-27.

“Globalización, competitividad y regionalización en el Caribe Colombiano: un debate en marcha”. En Pineda, L., Parada, J. y Mendoza, José M. *Competitividad y región*. Monografías CERES. No. 9. Uninorte. Barranquilla, 1998: 29-39.

“El rol de las regiones en los procesos de integración: el caso del Caribe colombiano”. En Vicepresidencia de la República et. al. (eds). *Las Relaciones Internacionales de Colombia hacia el Gran Caribe: Memorias del Foro*.

Bogotá, 2000.

Pawson, R. and Tilley, N. *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications, 2002 [1997].

NOTAS

- 1 Supongo que el autor se refiere a los Municipios bajo tutela del Departamento respectivo.
- 2 Destaco los trabajos de Fundesarrollo (2000) y Madrid Malo de Andreis, M. (2000).
- 3 En Antioquia 20 municipios; en Santander 19; Valle 15; Boyacá 24; Cauca 7; Cundinamarca 46; Nariño 20; el resto similar al Caribe.

El ejemplo de Bolivia

Para analizar este enfoque consideramos la situación de Bolivia a fines de 2002.

Indicador del saldo de la deuda. Bolivia se benefició del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME (en sus versiones original y reforzada), llegando al punto de culminación en junio de 2001. Si bien Bolivia tiene cierto acceso al financiamiento no concesionario (principalmente de la Corporación Andina de Fomento), la mayor parte de su deuda pendiente y el nuevo financiamiento son concesionarios. Por lo tanto, el VPN de la deuda sería el indicador más apropiado.

Cobertura de la deuda. El Gobierno tiene una deuda interna voluminosa (19% del PIB a fines de 2002) y el sector privado tiene cuantiosos pasivos externos, por lo que el concepto de deuda externa pública y deuda pública garantizada no es lo suficientemente amplio. De ahí que ambos tipos de deuda se deberían analizar por separado y se deberían monitorear los pasivos contingentes del Estado.

Restricciones del sector externo. La razón entre las exportaciones de Bolivia y su PIB era de aproximadamente 20% en 2002 –bien por debajo del promedio de 28% de todos los países en desarrollo– lo que significa que Bolivia puede enfrentar restricciones de divisas. Por lo tanto, las exportaciones, y no el PIB, serían el principal denominador para evaluar la carga de la deuda del país. De igual modo, en casos de tensiones en el mercado (Bolivia tuvo problemas para vender títulos públicos en tiempos de inestabilidad política) las dificultades para generar divisas pueden ser una restricción fundamental para el servicio de la deuda, especialmente dado que la mayor parte de la deuda interna de Bolivia es en moneda extranjera. Por eso se debería examinar también la razón entre el servicio de la deuda y las exportaciones. La razón entre el VPN de la deuda externa y las exportaciones se mantuvo en un nivel relativamente moderado del 114% a fines de 2002. Sin embargo las proyecciones indican que el servicio de la deuda externa del país será relativamente alto

en 2003 (18% de las exportaciones). lo que refleja una alta concentración de pagos al comienzo.

Restricciones del sector público. La razón entre los ingresos combinados del sector público y el PIB era de 22% en 2002. Este valor es comparable al de los países emergentes, especialmente en América Latina y Asia, lo que sugiere que Bolivia puede padecer menos restricciones administrativas que algunos otros países de bajo ingreso, aunque esta conclusión debe interpretarse con reservas, porque los ingresos los generan los impuestos a los hidrocarburos. De igual manera, gran parte del sector público de Bolivia no depende de la ayuda condicionada, lo que da cabida a una fungibilidad de los recursos. A pesar de ello el servicio de la deuda del sector público absorbió casi el 40% de los ingresos y fue equivalente a aproximadamente el 70% del gasto social en 2002.

Conclusiones preliminares. Aunque los coeficientes de endeudamiento de Bolivia no parezcan alarmantes a finales de 2002, el hecho de que el servicio de la deuda externa y de la deuda pública en relación con las exportaciones y los ingresos sea comparativamente alto indica que podría haber dificultades para atender dicho servicio. Por lo tanto, en el caso de Bolivia, una estrategia de endeudamiento debería centrarse en la evolución del coeficiente de servicio de la deuda, así como en la razón entre el VPN de la deuda y las exportaciones, sobre la base de proyecciones realistas y distintos escenarios y posibles perturbaciones. En vista de la preocupación por el servicio de la deuda, Bolivia debería diseñar sus políticas de endeudamiento poniendo especial atención a las condiciones de los nuevos préstamos, incluso buscando financiamiento con períodos de gracia y vencimientos razonablemente largos.

Tomado de la revista *Finanzas y Desarrollo*, No. 4, diciembre 2003.