

LAS FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES EN COLOMBIA

Edilberto Rodríguez Araújo
Luis Eudoro Vallejo Zamudio
José Luis Cruz Vásquez
Editores



Las finanzas públicas territoriales en Colombia / Territorial Public Finances in Colombia / Rodríguez Araújo, Edilberto; Vallejo Zamudio, Luis Eudoro; Cruz Vásquez, José Luis (Editores). Tunja: Editorial UPTC, 2021. 268 p.

ISBN (impreso) 978-958-660-605-9

ISBN (ePub) 978-958-660-606-6

Incluye referencias bibliográficas

1. Economía. 2. Desarrollo regional 3. Pandemia 4. Descentralización. 5. Finanzas territoriales. 6. Estructura tributaria. 7. Entidades territoriales. 8. Desempeño fiscal 9. Desigualdades. 10. Convergencia regional (Dewey 336) (Thema KFFD - Hacienda Pública, Fiscalidad)



Primera Edición, 2021

500 ejemplares (impresos)

Las finanzas públicas territoriales en Colombia
Territorial Public Finances in Colombia

ISBN 978-958-660-605-9

ISBN Digital 978-958-660-606-6

Colección de Investigación UPTC N.º 301

Proceso de arbitraje doble ciego

Recepción: 15 de abril de 2021

Aprobación: 31 de julio de 2021

© Edilberto Rodríguez Araújo, 2021

© Luis Vallejo Zamudio, 2021

© José Luis Cruz Vásquez, 2021

© Rolando Medina Miranda, 2021

© José Mauricio Gil León, 2021

© Julián Augusto Casas Herrera, 2021

© Oliver Marcel Mora Toscano, 2021

© José Miguel Cárdenas Salinas, 2021

© Jorge Iván González, 2021

© Jesús Fernando Barrios Ordóñez, 2021

© Ricardo Bonilla González, 2021

© Fabián Leonardo Romero Bolívar, 2021

© Siervo Tulio Delgado Ruiz, 2021

© Doris Castro Santiago, 2021

© Johanna Inés Cárdenas Pinzón, 2021

© Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2021

Editorial UPTC

Edificio Administrativo – Piso 4

Avenida Central del Norte No. 39-115, Tunja, Boyacá

comite.editorial@uptc.edu.co

www.uptc.edu.co

Rector UPTC

Oscar Hernán Ramírez

Comité Editorial

Enrique Vera López, Ph. D.

Zaida Zarely Ojeda Pérez, Ph. D.

Yolima Bolívar Suárez, Mg.

Carlos Mauricio Moreno Téllez, Ph. D.

Manuel Humberto Restrepo Domínguez, Ph. D.

Pilar Jovanna Holguín Tovar, Mg.

Nelsy Rocío González Gutiérrez, Ph.D.

Óscar Pulido Cortés, Ph. D.

Edgar Nelson López López, Mg.

Editora en Jefe

Lida Esperanza Riscanevo Espitia, Ph. D.

Coordinadora Editorial

Andrea María Numpaque Acosta, Mg.

Subcomité Especializado de Evaluación de Obras

Tirso Humberto Porras Porras, Mg.

Juan Alonso Neira Simijaca, Ph.D.

Luis Eudoro Vallejo Zamudio, Ph.D.

Sandra Milena Zambrano, Mg.

José Luis Cruz Vásquez, Mg.

Corrección de Estilo

Claudia Helena Amarillo Forero

Imprenta

Bíhos Editores Ltda.

Asesora CENES

Mónica Paola Leguizamón Valderrama

Libro financiado por los grupos de investigación MODEAL y OIKOS de la UPTC. Se permite la reproducción parcial o total, con la autorización expresa de los titulares del derecho de autor. Este libro es registrado en Depósito Legal, según lo establecido en la Ley 44 de 1993, el Decreto 460 de 16 de marzo de 1995, el Decreto 2150 de 1995 y el Decreto 358 de 2000.

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Libro resultado de investigación

Citar este libro / Cite this book

Rodríguez-Araújo, E., Vallejo-Zamudio, L. E. & Cruz-Vásquez, J. L. (Eds.). (2021). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia*.

Editorial UPTC.

<https://doi.org/10.19053/9789586600000>

Resumen

Desde mediados de la década del ochenta, cuando se inició el proceso de descentralización en Colombia, las relaciones entre las diferentes entidades territoriales y el Gobierno central se han caracterizado por permanentes tensiones en las que no han estado ausentes las reivindicaciones por mayor autonomía y discrecionalidad en la capacidad de gasto financiado con las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR).

Es indudable que el reparto de competencias y la asignación de recursos adicionales a los Gobiernos subnacionales han contribuido al crecimiento económico y al desarrollo social de municipios y departamentos; sin embargo, persisten las disparidades interregionales y la inequidad horizontal en el acceso a los bienes públicos. A pesar de que los giros de la nación han aumentado, el esfuerzo fiscal de los Gobiernos territoriales no ha sido menor, lo que ha acrecentado los recursos propios y su eficiencia concomitante, en búsqueda de apuntalar el desarrollo local y regional.

El acaecimiento de un fenómeno inesperado, como ha sido la pandemia desatada por la COVID-19 en marzo de 2020, hizo que estallara no solo una crisis sanitaria, sino también una crisis económica y social, lo que supuso la adopción de estrategias para evitar su propagación y facilitar su contención y mitigación, situación que afectó las finanzas territoriales, pues se registró una caída de los recaudos tributarios y una presión sobre el gasto social que acentuó las recurrentes afugias presupuestales del país. La pospandemia encontrará las arcas vacías y enormes compromisos para revertir el deterioro de los indicadores sociales de municipios y departamentos del país.

Palabras clave: economía, desarrollo regional, pandemia, descentralización, finanzas territoriales, estructura tributaria, entidades territoriales, desempeño fiscal, desigualdades, convergencia regional.

Abstract

Since the mid-eighties, when the decentralization process began in Colombia, relations between the different territorial entities and the central government have been characterized by permanent tensions in which the demands for greater autonomy and discretion in spending capacity that is financed with transfers from the General Participation System (SGP) and the General Royalties System (SGR) have not been absent.

There is no doubt that the distribution of powers and the allocation of additional resources to subnational governments have contributed to the economic growth and social development of municipalities and states; however, interregional disparities and horizontal inequity persist in access to public goods. Notwithstanding the State payments have increased, the fiscal effort of the territorial governments has not been less, which have increased their own resources and their concomitant efficiency, in the search to underpin local and regional development.

The occurrence of an unexpected phenomenon, such as the pandemic unleashed by COVID-19 in March 2020, caused not only a health crisis to erupt, but also an economic and social crisis, which led to the implementation of strategies to avoid its spread and facilitate its containment and mitigation. This situation affected territorial finances since there was a drop in tax collection and pressure on social spending that accentuated recurring budget losses in the country. Post-pandemic will find empty state coffers and enormous commitments to reverse the deterioration of the social indicators of the country's municipalities and states.

Keywords: economy, regional development, pandemic, decentralization, territorial finance, tax structure, territorial entities, fiscal performance, inequalities, regional convergence.

TABLA DE CONTENIDO

Prólogo	7
Presentación	13

PRIMERA PARTE EL CONTEXTO ECONÓMICO

Perfiles de la economía regional en Colombia (2005-2020).....	19
---	----

Edilberto Rodríguez Araújo
Rolando Medina Miranda

Respuestas de política macroeconómica en Colombia ante el choque de la COVID-19: posturas y retos.....	57
--	----

José Mauricio Gil León
Julián Augusto Casas Herrera

SEGUNDA PARTE EL CONTEXTO FISCAL

El proceso descentralizador y la descentralización fiscal en Colombia	97
---	----

Oliver Marcel Mora Toscano
José Miguel Cárdenas Salinas

Cuando el método ahoga la teoría. A propósito del marco fiscal de mediano plazo	109
---	-----

Jorge Iván González Borrero

TERCERA PARTE
LAS FINANZAS TERRITORIALES

Desempeño fiscal de las entidades territoriales 125

Jesús Fernando Barrios Ordóñez

Estructura tributaria territorial.....161

Ricardo Bonilla González

Desigualdad en los ingresos fiscales de los departamentos
colombianos. 189

Fabián Leonardo Romero Bolívar

Siervo Tulio Delgado Ruiz

El desempeño económico y el esfuerzo fiscal de algunas ciudades de
Colombia (2010-2018) 227

Doris Castro Santiago

Johanna Inés Cárdenas Pinzón

PRÓLOGO

El mensaje central del libro que aquí se presenta es que el proceso de descentralización en Colombia está en crisis y que no existe la proclamada autonomía territorial: los gobiernos locales dependen de las transferencias de la nación, que son etiquetadas, carecen de bases fiscales significativas y su autonomía de gasto está condicionada por los controles que ejerce el Ministerio de Hacienda. Además, la desigualdad territorial se profundiza en lugar de aumentar la convergencia en el desarrollo de las regiones. Todo este panorama se agrava con las crisis de la COVID-19 y la débil respuesta del Gobierno nacional, que no logra liberarse de la restricción autoimpuesta de mantener una estabilidad macroeconómica, como lo señalan José Mauricio Gil y Julián Augusto Casas.

Los trabajos de Óliver Mora y José Miguel Cárdenas, y de Fabián Leonardo Moreno y Siervo Tulio Delgado, muestran que el proceso de descentralización en Colombia estuvo inspirado en las reformas orientadas hacia el mercado adoptadas en las últimas décadas del siglo pasado, dentro de lo que se conoció como la “apertura económica”. Estas reformas suponían que la descentralización era la forma de introducir competencia entre los gobiernos locales en la provisión de bienes públicos y que por esta vía se lograría una asignación más eficiente de los recursos públicos.

Así está expresado en los discursos ideológicos que acompañaron el proceso, en particular en el Plan de Desarrollo del Gobierno César Gaviria (1990-1994). Mora y Cárdenas señalan que “La descentralización constituye una de las formas mediante las cuales se expresa la desregulación del Estado”. Se trata de que la libertad de elección del consumidor en el mercado se traslada de a la libre elección del ciudadano-consumidor del mejor proveedor de bienes públicos locales: “el poder de los ciudadanos en los procesos de votación en condiciones de información de los diferentes programas y propuestas de gobierno en la que los ciudadanos eligen entre las mejores alternativas políticas en los municipios para el suministro de bienes públicos”.

Los defensores de esta visión invocan a Tiebout, cuando a mediados del siglo pasado afirmaba que la descentralización era una “panacea teórica”, porque permitía introducir los mecanismos del mercado al proceso de la elección pública. El problema que plantea la teoría de la elección pública (*social choice*) es que en la construcción del presupuesto público no existe un mecanismo de asignación óptima de recursos. Se argumenta que el teorema de la imposibilidad de Arrow señala que, si en un espacio de toma de deci-

siones existen dos votantes y al menos tres opciones, no es posible llegar a una solución óptima. Dado que en el mundo real para la aprobación del presupuesto público existen más de cien votantes y más de cien opciones, la tarea de la optimización de los recursos públicos resulta imposible.

Es aquí donde la teoría neoclásica encuentra una barrera infranqueable: la asignación de una buena parte de los recursos de la sociedad necesariamente debe hacerse por fuera del mercado, en la medida que estos pasan por el proceso político de la negociación del presupuesto público. Y como en este caso la asignación se da por fuera del mercado, se generarían pérdidas en la eficiencia económica. La forma de minimizar estas pérdidas consistiría en que las funciones estatales que se financien con presupuesto público sean mínimas y que una parte significativa de la provisión estatal de bienes públicos se traslade a los gobiernos locales, para hacer que tales gobiernos compitan en el mercado por la provisión de dichos bienes, y que la competencia entre localidades permita la libertad de escogencia del ciudadano, quien, sobre este principio, decidiría dónde residir y hacia dónde invertir sus recursos económicos, lo cual conduciría a la combinación óptima de impuestos, bienes y servicios públicos. Se trata de la “democracia con los pies” de Tiebout.

La localidad que realice una mejor combinación de estos factores atraerá factores productivos físicos, humanos y financieros, lo que estaría replicando la lógica del mercado en la asignación de los recursos y llevaría a una situación óptima que maximizaría el bienestar de la sociedad. Ello supone que la descentralización se debe dar en un contexto de reformas orientadas hacia el mercado: privatizaciones, subsidios a la demanda, no gravar el capital, disciplina fiscal y flexibilización de los mercados de bienes, capital y trabajo, que son las reformas del Consenso de Washington, como lo indican Moreno y Delgado.

Las reformas promercado no solo introducen la competencia entre los gobiernos locales, sino que también lo hacen dentro de estos, en tanto en cuanto las instituciones del orden municipal que proveen bienes públicos también deben competir entre ellas. Para que ello se dé, dicen Moreno y Delgado, se debe pasar al subsidio a la demanda, que consiste en financiar el acceso de los usuarios a los servicios que dan las entidades, las cuales, por su parte, deben obtener los ingresos vendiendo servicios. Las instituciones deben cobrar por los servicios que prestan y competir por los clientes. De esta forma, los recursos llegarían a las instituciones a través de los usuarios, aunque el origen de estos recursos pueden ser los subsidios estatales dirigidos hacia los pobres. Quienes no sean pobres, deberán ir al mercado y comprar la provisión de los bienes sociales. Las entidades son conminadas a la venta de servicios para así aumentar sus recursos propios.

Si esta visión de la descentralización se lleva hasta su expresión más radical, se expresaría en el autofinanciamiento de la política social y su financiamiento con fuentes privadas. En este caso es el mercado el que debe proveer los bienes y servicios sociales, y en aras de la eficiencia la intervención estatal resultaría excesiva (de acuerdo con el paradigma dominante), de manera que la provisión debería ser privada.

Un corolario que se desprende del discurso de la asignación eficiente de los recursos con la descentralización es el de la convergencia del desarrollo. Esto se basa en que el mercado desplaza los factores económicos desde donde son menos productivos hacia donde lo son más, lo cual implica que con la competencia entre gobiernos locales las localidades pobres tendrán un crecimiento más rápido que las regiones ricas, lo que a largo plazo disminuiría la desigualdad regional. Según Doris Castro y Johana Inés Cárdenas, esta visión es producto de la versión neoclásica del crecimiento económico.

La visión de la descentralización hasta aquí expuesta parte del sesgo ideológico del mercado como el generador de eficiencia. Esta es la visión neoliberal, pero no es la única lectura que se debe tener del proceso. Existen otras lecturas, al menos en Colombia, las cuales muestran que la descentralización fue el espacio en el cual se negoció la aplicación de las reformas del Consenso de Washington: la clase política aceptó la reforma, porque sabía que los recursos del presupuesto nacional se agotaban con la crisis de la deuda externa, lo que reducía la bolsa de fondos para hacer clientelismo. Los acreedores del Estado aspiraban trasladar el gasto social a los gobiernos locales y liberar los recursos del presupuesto nacional para el pago de la deuda pública. Y la sociedad reclamaba un Estado más próximo al ciudadano.

En primer lugar, los acreedores del Estado promovieron la descentralización porque durante la crisis de la deuda externa del siglo pasado querían trasladar el gasto social a los gobiernos locales, de tal manera que el presupuesto nacional se concentrara en el pago de la deuda pública, como lo señalan Mora y Cárdenas. Esos acreedores fueron los que promovieron el discurso de la descentralización como el camino de la eficiencia a través de la competencia de los gobiernos locales. Basta revisar la literatura de entonces del Banco Mundial, el BID y el FMI. Y, como se sabe, su poder se trasladó a la academia y los centros de investigación, que ingenuamente –en el mejor de los casos– aceptaron un discurso atemporal de una relación lineal (euclidiana) de unas variables que no tienen en cuenta la complejidad del mundo real, como lo indicara González.

En segundo lugar, la clase política aceptó la reforma que implicaba recortar el presupuesto nacional, fuente de su apreciado clientelismo, en medio de la crisis de la deuda, pero a cambio cobró el peaje de las transferencias con la ilusión de hacer el clientelismo utilizando los recursos nacionales en

el territorio. Ese fenómeno se dio en toda América Latina, como fue el caso de las transferencias en Brasil con la nueva Constitución Política de 1988, y las coparticipaciones en Argentina con el Plan de Convertibilidad de Menem a comienzos de los noventa. Igual pasó en Colombia con el programa de ajuste económico que se hizo en el Gobierno de Belisario Betancur, el cual estuvo condicionado por la clase política por aumento de las transferencias a los gobiernos locales, en este caso al incrementar la participación de los municipios en el impuesto a las ventas (hoy IVA), con la Ley 12 de 1986.

En tercer, y último lugar, no se puede negar que la descentralización respondía a los reclamos de la sociedad para aproximar el Estado a los ciudadanos. El modelo de desarrollo antes de las reformas de la apertura económica se caracterizaba por un Estado centralista, que tomaba las decisiones desde la capital de la República, sin tener en cuenta las regiones. Desde Bogotá se nombraban a bolígrafo alcaldes, gobernadores y directores de las instituciones. Eso cambió con la descentralización, que estuvo acompañada por la elección popular de alcaldes y gobernadores.

Si bien Jesús Fernando Barrios señala como favorables la introducción de mecanismos de mercado en el proceso de descentralización, su trabajo, y el de Ricardo Bonilla, muestran que esos beneficios no se dieron en la realidad. Las desigualdades territoriales se han profundizado, lo que señala que el discurso de la convergencia sobre la base de la competencia en los gobiernos locales no se verifica en la realidad, como también lo ratifican Edilberto Rodríguez y Rolando Medina. Al contrario, aumenta la desigualdad entre las regiones (divergencia), que de acuerdo con Moreno y Delgado es el resultado de la debilidad institucional de las regiones más pobres. Por eso, Castro y Cárdenas señalan la importancia de los mecanismos de compensación fiscal, según el cual las regiones más ricas aportarían recursos adicionales a las más pobres. En Colombia, manifiestan Rodríguez y Medina, ese mecanismo funciona al revés: “la dependencia de las transferencias del Gobierno central corrobora las desigualdades interregionales y revela la escasa incidencia de estos flujos de recursos en la superación de las brechas territoriales existentes”. Los autores indican la necesidad de incluir el concepto de equidad en el reparto de los recursos, y afirman que es falso el postulado según el cual la redistribución tiene efectos negativos sobre la eficiencia.

Así como no existe convergencia, tampoco se ven las bondades de la eficiencia sobre la base de la competencia entre los gobiernos locales, como lo muestra Bonilla. La competencia supone la autonomía de los gobiernos locales, en el sentido de que estos podrían definir de forma autónoma los precios que cobran (impuestos) y los productos que ofrecen (bienes públicos). La llamada autonomía no existe. Según lo exponen Barrios y Bonilla, los gobiernos tienen una fuerte dependencia de las transferencias de la nación, recursos que están etiquetados en su destino, uso y forma como

deben ser utilizados. Esa autonomía se redujo aún más con los controles que el Ministerio de Hacienda introdujo a los gobiernos locales como resultado de la crisis de deuda territorial de la segunda mitad de la década del noventa. La deuda fue la válvula de escape que encontraron los gobernantes locales para poder tener alguna flexibilidad en el gasto. Ante la debilidad fiscal de los gobiernos locales, y su dependencia de las transferencias que vienen de la nación, Castro y Cárdenas señalan que se trata más bien de una descentralización del gasto. Pero si a ello se le suma la inflexibilidad en los gastos producida por la asignación predeterminedada de las transferencias, esa afirmación resulta muy débil, aunque tiene algo de verdad.

Resulta curioso que los trabajos aquí presentados afirmen que la descentralización en teoría propicia la convergencia del desarrollo territorial y mejora la asignación de los recursos, y al mismo tiempo aseguren que en la práctica ha pasado todo lo contrario. Esta contradicción entre el discurso y los hechos debe invitar a reflexiones posteriores, para no quedarse en demostraciones estilizadas de competencia y eficiencia con argumentos lógicos elaborados de forma impecable, incluso formalizado en el lenguaje matemático. La pureza formal no puede reemplazar lo que pasa en la realidad, que es el llamado que hace González. Dicho autor señala que es reduccionista aproximarse a la realidad como si se tratara de la proyección lineal de unas variables (que él llama estado estacionario), como si la realidad no se transformara. Agrega que no se pueden hacer proyecciones lineales como las que sí incluye el Marco Fiscal de Mediano Plazo, cuando la sociedad está recibiendo un fuerte impacto como en el caso de la crisis de la COVID-19.

Sobre el tema de las regiones, se debe tener en cuenta que una cosa es una región definida por similitudes culturales, sociales, económicas e históricas, y otra cosa muy distinta es una región como una unidad político-administrativa: con gobernador (o regente), jurisdicción administrativa, presupuesto propio, recursos y competencias, como existe en algunos países. Eso no existe en Colombia, de manera que las políticas de carácter regional son muy débiles y no se pueden esperar resultados importantes. Esto es más cierto si se tiene en cuenta la debilidad de los departamentos como institución, aseguran Moreno y Delgado. La región sería un nivel intermedio entre la nación y los departamentos, como sucede en Francia. Allí, una región está conformada por un grupo de departamentos.

Pero, como lo señalan Mora y Cárdenas, lo que cambia es el régimen de acumulación. Los mercados nacionales no importan, lo que importa, de acuerdo con Rodríguez y Medina, es “la competitividad regional, y el instrumento principal se trasladará de la planificación a la gestión regional”. Se pasa del modelo de sustitución de importaciones, en el cual lo central era el mercado interno, a un modelo de desarrollo basado en la inserción de las

regiones en la economía mundial, que es el llamado modelo de apertura económica. Pero este modelo, indican Rodríguez y Medina, generó una destrucción del sector productivo y una reprimarización de la economía. González afirma que ello es producto de la dependencia de la economía colombiana del petróleo y los minerales, lo que se conoce como la enfermedad holandesa.

Para finalizar, la crisis de la COVID-19 agravó los problemas de la descentralización y, ante esto, la respuesta del Gobierno colombiano fue muy débil, como lo señalan Gil y Casas. Se requería un mayor gasto del Gobierno para incentivar la demanda agregada, el cual se debía concentrar en transferencias de ingreso a la población y apoyo a las empresas para proteger el empleo. Además, debería estar acompañado con una reforma tributaria que permitiera generar más ingresos fiscales, y una suspensión de los pagos de la deuda pública para abrir espacio fiscal. Las propuestas se pueden ampliar y deben ir más allá de los ajustes en los ingresos y los gastos públicos. Lo que la pandemia mostró es que está en crisis el modelo económico y político del país, y que se requieren reflexiones de carácter estructural como las que están recogidas en el presente libro.

Cesar Augusto Giraldo Giraldo
Universidad Nacional de Colombia

PRESENTACIÓN

Desde mediados de la década del ochenta, cuando se inició el proceso de descentralización en Colombia, las relaciones entre las diferentes entidades territoriales y el Gobierno central se han caracterizado por permanentes tensiones en las que no han estado ausentes las reivindicaciones por mayor autonomía y discrecionalidad en la capacidad de gasto financiado con las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR).

Es indudable que el reparto de competencias y la asignación de recursos adicionales a los Gobiernos subnacionales han contribuido al crecimiento económico y al desarrollo social de municipios y departamentos; sin embargo, persisten las disparidades interregionales y la inequidad horizontal en el acceso a los bienes públicos. A pesar de que los giros de la nación han aumentado, el esfuerzo fiscal de los Gobiernos territoriales no ha sido menor, lo que ha acrecentado los recursos propios y su eficiencia concomitante, en búsqueda de apuntalar el desarrollo local y regional.

El acaecimiento de un fenómeno inesperado, como ha sido la pandemia desatada por la COVID-19 en marzo del año 2020, hizo que estallara no solo una crisis sanitaria, sino también una crisis económica y social, lo que supuso la adopción de estrategias para evitar su propagación, facilitar su contención y mitigación, situación que afectó las finanzas territoriales, pues se registró una caída de los recaudos tributarios y una presión sobre el gasto social, que acentuó las recurrentes afugias presupuestales del país.

El contenido del presente libro está agrupado en tres partes. En la primera parte, “El contexto económico”, los profesores Edilberto Rodríguez Araújo y Rolando Medina Miranda trazan un panorama del desempeño y la recomposición de la economía regional durante las últimas dos décadas, que apuntan a una mayor divergencia en el desarrollo territorial. También en esta sección está el escrito de los profesores José Mauricio Gil León y Julián Augusto Casas Herrera, quienes determinaron el impacto causado por la COVID-19 en la salud pública y el crecimiento económico, a la vez que las medidas adoptadas por el Gobierno nacional y las autoridades monetarias para contrarrestar las pérdidas humanas y propiciar la reactivación económica.

En la segunda parte, “El contexto fiscal”, los profesores Oliver Marcel Mora Toscano y José Miguel Cárdenas Salinas analizan la relación entre

el proceso de descentralización, como mecanismo de desregulación del Estado, y la descentralización fiscal, y cuestionan la contradicción evidenciada en las transferencias de responsabilidades y la correspondiente transferencia de recursos. El profesor Jorge Iván González Borrero, por su parte, enjuicia la pretensión gubernamental de retornar el ritmo de crecimiento económico de la prepandemia y critica la subjetividad y rigidez del Marco Fiscal de Mediano Plazo –fuente de las políticas macroeconómicas–, que sacrifica la reflexión sobre la dinámica económica real y magnifica la “senda de crecimiento” del equilibrio de estado estacionario de la economía colombiana, que en las últimas dos décadas ha estado atada a las exportaciones de combustibles fósiles, pese al cambio de matriz energética.

En la tercera parte del libro, “Las finanzas territoriales”, se abordan las características y los factores que han incidido en las inestables cuentas financieras de las entidades territoriales. El profesor Jesús Fernando Barrio Ordóñez examina el comportamiento de las finanzas de los municipios y departamentos, tanto desde el punto de vista de su componente de los ingresos tributarios como de la composición del gasto público territorial, en el marco de la profundización de proceso de descentralización fiscal y política inaugurada en los años ochenta.

Por otra parte, el profesor Ricardo Bonilla González analiza de forma detallada la estructura político-administrativa del país y las fuentes de financiamiento, entre ellas la tributación departamental, municipal y distrital. Se detiene en los pormenores de la trayectoria, la composición y la evolución del recaudo tributario en los aciagos tiempos de la pandemia del coronavirus. Asimismo, los profesores Fabián Leonardo Romero Bolívar y Siervo Tulio Delgado Ruiz se adentran en la identificación de las disparidades interregionales y la inequidad distributiva que la ha acompañado, a partir de la implantación de la descentralización fiscal en la década del noventa –asociada a la ruinoso apertura económica–, de la cual ha resultado una creciente desigualdad en la provisión de los bienes públicos. Particular atención le confieren los autores al examen de las finanzas departamentales, en las que, a diferencia de las cuentas municipales, las transferencias intergubernamentales no han tenido mayor peso o incidencia en los recursos obtenidos.

En último término, las profesoras Doris Castro Santiago y Johanna Inés Cárdenas Pinzón examinan mediante la metodología del ILPES de los cuadrantes de desempeño, el desempeño económico y fiscal de 26 ciudades capitales principales colombianas, a fin de dar respuesta a las tendencias orientadas a la convergencia o divergencia territorial en torno al PIB y al PIB per cápita, lo que no se refleja en la reducción de la brecha fiscal existente.

El libro que se publica bajo el sello editorial de la UPTC es el resultado de un encomiable esfuerzo colectivo de los grupos de investigación Modelos

de Desarrollo de América Latina (MODEAL) y Observatorio de Coyuntura Económica Regional y Urbana (OIKOS).

Invitamos a los lectores a compartir los enjundiosos textos aquí incluidos, los que contribuirán a discernir los intrincados laberintos de las finanzas públicas territoriales en los difíciles momentos que la sociedad y la economía colombiana están afrontando.

Edilberto Rodríguez Araújo
Luis Eudoro Vallejo Zamudio
José Luis Cruz Vásquez

Editores