

La descentralización en América Latina. Un ingrediente de la gobernabilidad

Por: JUAN CAMILO RESTREPO

1. Introducción

Esta ponencia tiene como propósito comentar algunas tendencias del proceso de descentralización que se está viviendo en América Latina, ayudándome de cerca en la experiencia colombiana. Pero tratando de sacar de allí algunas reflexiones de carácter general válidas para toda la región, que sirvan para animar el debate posterior de esta reunión.

2. Los propósitos de la descentralización

- a. La descentralización, que a menudo se mira como un proceso meramente fiscal y administrativo, tiene, ante todo, una primera finalidad política: cohesionar la unidad nacional y facilitar la participación ciudadana. La experiencia en países que han tenido en un momento dado de su historia dificultades para mantener un nivel mínimo de cohesión nacional ha demostrado que acentuar y profundizar los modelos descentralistas, de regionalización y aún los que se adentran en esquemas federales, ha resultado conveniente para afianzar la unidad nacional. La menor centralización ha demostrado que es un elemento de unidad y no de desunión. Así lo prueban experiencias como la española, la italiana, la alemana y la del Reino Unido para no mencionar sino casos europeos recientes.
- b. Pero además: los procesos descentralistas, o federalistas bien dirigidos, facilitan la participación ciudadana en los procesos políticos. Le dan cercanía y sentido de pertenencia política a los ciudadanos. Fenómenos como el aumento de la población, la urbanización, la mayor demanda por servicios públicos, por educación, por salud, por seguridad, son todas tendencias de la sociedad contemporánea que se ven mejor atendidas – y en las que pueden participar más dinámicamente los ciudadanos- si lo hacen dentro de marcos descentralistas. Un estudio reciente del Banco Mundial anota, por ejemplo, lo siguiente:
“Cerca del 95% de las democracias actualmente tienen autoridades subnacionales elegidas democráticamente, y los países en todas partes, grandes, pequeños, ricos, pobres, están devolviendo poderes fiscales, políticos y administrativos a los niveles subnacionales de gobierno”.
- c. Además de su sentido político, la descentralización tiene también, hoy en día, un propósito asociado a la eficiencia del gasto público. El Estado contemporáneo debe canalizar una porción relativamente importante de su gasto hacia objetivos tales como educación

primaria y secundaria, salud básica, saneamiento ambiental, equipamiento urbano. Este tipo de gasto – diferente de la gran infraestructura o del gasto en defensa, por ejemplo- puede ser realizado de manera más eficiente si se ejecuta a nivel descentralizado. La descentralización, bien orientada por supuesto, contribuye a mejorar la eficiencia en el gasto público. Este tipo de gastos efectuados, o aun definidos, desde lejanas instancias centralistas, no tienen la misma eficiencia que cuando son definidos y ejecutados en instancias descentralizadas. Y este punto es crucial: sobre todo tratándose de gasto social el secreto muy a menudo está, no tanto en gastar más como en gastar mejor. A este propósito puede ser útil también la profundización de los esquemas de descentralización.

- d. Y por último: el logro de los balances macroeconómicos y el cuadro de las cuentas fiscales de los países, depende también hoy en día, y cada vez en mayor medida, del buen funcionamiento fiscal de los esquemas de descentralización.

La descentralización no tiene como propósito único la fiscalidad, pero gran parte de los impases que se han presentado en las finanzas públicas de los países latinoamericanos últimamente han tenido que ver con disfuncionalidades fiscales de la descentralización. Por eso, para el buen resultado fiscal del conjunto, es necesario que la coordinación entre las finanzas centrales y las de las entidades territoriales se afine al máximo.

En torno a estos cuatro propósitos de la descentralización voy, pues, a comentar ante ustedes algunas experiencias, con el propósito de animar el debate de esta mesa redonda en la cual pueda también enriquecer el análisis con lo que viene aconteciendo no sólo en Colombia, sino en otros países.

3. Dimensión política de la descentralización

El proceso de descentralización política en Colombia comenzó a profundizarse hacia finales de los años ochenta. En aquella época se hizo una primer enmienda a la Constitución, por la cual los alcaldes municipales comenzaron a ser elegidos popularmente. Hasta 1986 eran nombrados por el gobernador, quien a su turno era designado por el gobierno central. Posteriormente, la Constitución colombiana de 1991 dispuso la elección popular de los gobernadores de los departamentos (que es la instancia intermedia en la organización territorial colombiana. De esta manera las cabezas ejecutivas de las instancias territoriales (municipios y departamentos) pasaron a ser elegidos popularmente en los últimos quince años en Colombia.

Desde el punto de vista político, algunas de las consecuencias que se han podido constatar en Colombia con esta evolución –y que sería interesante contrastar con las de los otros países representados en esta reunión- son las siguientes:

- a. La capacitación y el perfil profesional del alcalde promedio colombiano ha mejorado en la última década. En mi país existen 1094 municipios. Esta evidencia muestra, entonces, que la descentralización política ha inducido mejores niveles de capacitación entre los administradores territoriales.
- b. Ha fomentado, también, el surgimiento o coaliciones independientes-diferentes de los partidos tradicionales. Actualmente, en Colombia, el alcalde de la capital (Bogotá) y de la tercera ciudad (Cali), pertenecen a coaliciones de movimientos independientes. Algo similar ha sucedido con la elección de gobernadores en los departamentos, donde un buen número de éstos no pertenecen hoy en día a los partidos tradicionales. Esto sugeriría que la descentralización ha contribuido a ampliar las opciones políticas. En realidad parece haber fomentado más la formación de coaliciones independientes que la participación electoral de la misma.
- c. La Constitución de 1991, quizás en un exceso de entusiasmo descentralista, creó la opción (no la obligación) de ampliar los niveles intermedios de la administración territorial, además de los departamentos (regiones, provincias, distritos). Sobre este tema hay una amplia discusión hoy en día en Colombia: ¿se justifican más niveles intermedios? ¿O, por el contrario, lo más juicioso sería fortalecer el nivel intermedio ya existente entre el gobierno central y el municipio, a saber, el departamento? Esta no es una discusión circunscrita a Colombia.
Según un estudio reciente de CEPAL, el futuro de la organización intermedia es una de las claves del futuro de la descentralización en América Latina.

En cuanto a una mayor participación ciudadana, la profundización de la descentralización en Colombia parece haber tenido un efecto moderado. Ya hemos señalado que la elección popular de alcaldes y gobernadores parece haber inducido una mayor formación de movimientos políticos de carácter independiente para disputar estas posiciones, aunque la participación electoral propiamente dicha, no ha tenido una variación significativa a partir del momento en que la descentralización se profundiza.

La Constitución de 1991 creó –de otra parte- una serie de mecanismos directos de participación ciudadana que buscan, simultáneamente con la elección popular de los dignatarios, inducir una mayor participación ciudadana en la conducción de la política local. Fue así como se creó:

- i. La figura de la revocatoria popular de los mandatos.
- ii. El referéndum local.
- iii. Cabildos abiertos, etc.

A pesar de que estas figuras constitucionales han sido debidamente desarrolladas por la ley desde 1994 (Ley 134), la aplicación práctica de estos mecanismos ha sido bastante limitada.

4. La descentralización y la eficiencia del gasto público

Colombia es uno de los países de América Latina que maneja uno de los más altos volúmenes de descentralización fiscal.

La descentralización opera a través de porcentajes constitucionales obligatorios que el gobierno central debe transferir a las entidades territoriales, para que éstas ejecuten básicamente los gastos relacionados con educación primaria y secundaria, salud básica y saneamiento ambiental, que son los grandes bloques del gasto social cuya responsabilidad se ha descentralizado simultáneamente con la transferencia de ingresos.

Las metodologías para calcular el monto de estas transferencias definidas por la propia Constitución, y hoy en día, en conjunto, representan casi el 50% de los ingresos corrientes de la nación.

Sobre las incidencias fiscales y macroeconómicas de este esquema volveremos en el aparte siguiente. Por el momento me interesa reseñar ante ustedes las evaluaciones que se han hecho recientemente sobre la eficiencia y calidad de este tipo de gastos descentralizados, por parte del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Sus conclusiones gruesas son las siguientes:

- a. Globalmente hablando, la descentralización que ha tenido lugar en Colombia ha sido muy grande en los últimos 15 años. En 1987 se ejecutaba descentralizadamente gasto equivalente al 18% de los ingresos corrientes de la nación; 15 años después, en 2001, se ejecutaba descentralizadamente el 43% de los ingresos corrientes, es decir, de los ingresos tributarios.
- b. Como el grueso del gasto que se ha descentralizado tiene como propósito la inversión social, no es sorprendente que el gasto social como proporción del PIB haya aumentado notablemente.
- c. Las coberturas en los rubros fundamentales, a saber, educación primaria y secundaria, lo mismo que en salud básica han aumentado.
- d. Sin embargo, la calidad de ese gasto todavía deja mucho que desear. Probablemente es marginalmente más eficiente que el que se estaría obteniendo si este tipo de gasto se seguiría manejando en el ámbito central. Pero como no se observa el balance de calificación de la eficiencia de este tipo de gastos se coloca aún en los niveles medio y bajo de las calificaciones. Quizá razones institucionales explican este desfase entre el volumen del gasto que se ha descentralizado (alto) y la eficiencia obtenida del mismo (baja).
- e. Exceso de burocratismo y de politización a nivel local; retraso en el desarrollo institucional; debilidad – en la práctica- de los mecanismos de participación y de control ciudadano a nivel local, pueden

mencionarse como algunas de las hipótesis que explican el desfase entre la magnitud del gasto transferido y la eficiencia obtenida del mismo.

- f. La reflexión que suscita esta evolución colombiana y que creo que es bastante válida para otros países latinoamericanos es la siguiente: *¡en materia de gasto social el gran reto hacia adelante en nuestros países no es tanto gastar más sino gastar mejor!*
- g. Acá vale la pena mencionar algunos instrumentos que se han venido poniendo en práctica para incentivar la eficiencia del gasto: por ejemplo, la porción de las transferencias se entrega a las entidades territoriales, de acuerdo con una reforma constitucional aprobada el año pasado, en función de las coberturas acreditadas por cada entidad territorial (criterio de capacitación): a más cupos escolares o a más camas hospitalarias más transferencias del gobierno central.

5. La descentralización y los balances macroeconómicos

En un país como Colombia en donde, como se ha visto, durante los últimos quince años se ha dado una importante profundización del gasto descentralizado, que hoy alcanza el 35% del gasto total del Estado, el equilibrio financiero del proceso de la descentralización adquiere gran importancia para el conjunto de las finanzas públicas.

Quiero mencionar brevemente, y simplemente para animar el diálogo que sigue ilustrándolo con la experiencia de otros países, algunas de las principales preocupaciones que el proceso de descentralización fiscal tan acentuado que ha tenido Colombia le ha planteado al manejo de sus finanzas públicas agregadas.

- a. Desde comienzos del siglo XX los ingresos más elásticos se reservaron para el gobierno central, y los más inelásticos se dejaron para las entidades territoriales, Renta, IVA, aduanas quedaron en la órbita del gobierno central; al paso que los impuestos a los licores, a la propiedad inmobiliaria y a la industria y al comercio local quedaron como ingresos tributarios de las entidades territoriales. Esta es la razón por la cual la decisión de descentralizar el gasto tuvo que acompañarse con la de transferir ingresos de carácter nacional. De otra manera no habría sido posible financiar el proceso descentralizador.
- b. El tener que transferir un porcentaje tan grande de los ingresos corrientes de carácter nacional –y esto definido a nivel constitucional- ha generado tensiones delicadas a las finanzas nacionales. Por ejemplo, toda reforma tributaria de carácter nacional había que compartirla con las entidades territoriales. Parcialmente se le ha puesto un paliativo a este problema con la reforma tributaria última.
- c. El endeudamiento –más interno que externo- de las entidades territoriales ha sido uno de los factores más delicados en el equilibrio de las finanzas públicas agregadas. En un comienzo no se establecieron limitaciones a estos endeudamientos, y algunas entidades patrocinadas por el sistema

bancario abusaron en sus niveles de endeudamiento y no lo dedicaron a las finalidades más productivas. Hacia mediados de la década de los noventa se le vino a poner drásticas limitaciones legales al endeudamiento territorial. Últimamente se han canalizado créditos externos por el Ministerio de Hacienda para financiar procesos de reestructuración administrativa y reducir los niveles de endeudamiento con los bancos comerciales por parte de las entidades territoriales.

- d. Como el flujo de transferencias nacionales fue tan abundante, en una primera fase de la descentralización, en algunas entidades territoriales se observó lo que en Colombia hemos llamado “pereza fiscal”. Se está trabajando en una ley de modernización de la estructura fiscal local. Los tributos locales no sólo son inelásticos sino extremadamente dispersos y anticuados. Hasta el momento a las entidades territoriales no se les ha concedido la llamada “soberanía tributaria”.
- e. En la primera fase del proceso de descentralización se observó también el fenómeno, asociado al de la pereza fiscal, consistente en que crecieron inmoderadamente los gastos administrativos (burocracia local) en demérito de los gastos de inversión. Inclusive parte del creciente endeudamiento que se detectó tuvo como finalidad financiar gastos de funcionamiento, lo que por supuesto es inadecuado. Recientemente una ley puso orden en esta materia, dispuso que no podían comprometerse gastos administrativos por encima de los ingresos propios, y ordenó una especie de ahorro para fines de inversión que forzosamente tienen que observar las entidades territoriales. Igualmente se ha replanteado todo el manejo de la deuda proveniente de pasivos pensionales a cargo de las entidades territoriales.

6. Conclusiones.

De lo dicho anteriormente podemos concluir lo siguiente:

- a. Las democracias modernas avanzan y quizás esto es irreversible, hacia mayores y nunca hacia menores estadios de descentralización.
- b. La participación ciudadana en los asuntos locales –que es uno de los propósitos políticos de la descentralización- no aparece automáticamente con el aumento de la descentralización fiscal. Hay que fomentarla. Y no basta, como lo prueba la experiencia colombiana, que ella quede consagrada en los textos legales: hay que llevarla a la práctica.
- c. La descentralización está asociada a mayores niveles de gasto público social en nuestros países. La descentralización bien manejada debe ser un instrumento para combatir la pobreza y la exclusión que siguen siendo tan agobiante en América Latina. Pero el reto del gasto social no sólo es el de más recursos sino de más eficiencia en el mismo.
- d. El funcionamiento fiscalmente ordenado de los esquemas de descentralización se trona un tema central –no sólo para las entidades territoriales- sino para el conjunto de las finanzas públicas

de los países. Temas tan sensibles como la elasticidad de las rentas locales; el control a los gastos burocráticos y de funcionamiento; el endeudamiento de las entidades territoriales y sus vínculos con el sistema bancario, pueden tornarse –si no se les mantiene bajo constante supervisión- en un factor de desajuste macroeconómico.

- e. Por último, podemos decir lo siguiente: los procesos de descentralización que están en marcha en todos nuestros países, con mayor a menos profundidad, son especialmente complejos desde el punto de vista político, técnico y financiero.

Es un proceso permanente y en marcha, al cual hay que estarle haciendo afinamientos y ajustes. Nunca es un proceso acabado. Quizá las manecillas del reloj de la descentralización no van a dar marcha a tras en nuestros países, pero el fino mecanismo de la relojería descentralizadora hay que mantenerlo bajo permanente supervisión, para que cumpla adecuadamente sus propósitos.