

January 2009

Justificación económica de la descentralización: un análisis desde las finanzas regionales

Luis Fernando Ramírez Hernández

Universidad de La Salle, Bogotá, lramirez@lasalle.edu.co

Manuel Bernal Garzón

Universidad de La Salle, Bogotá, mbernal@unisalle.edu.co

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

Citación recomendada

Ramírez Hernández, L. F., y M.Bernal Garzón (2009). Justificación económica de la descentralización: un análisis desde las finanzas regionales. *Equidad y Desarrollo*, (12), 9-21. <https://doi.org/10.19052/ed.213>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Justificación económica de la descentralización: un análisis desde las finanzas regionales¹

Luis Fernando Ramírez Hernández* / Manuel Bernal Garzón**

RESUMEN

En este documento se presenta un análisis sobre la justificación económica de la descentralización fiscal y la manera de repartir los poderes de decisión entre el gobierno nacional y los entes territoriales para alcanzar los objetivos de eficiencia, equidad y estabilización.

Palabras clave: descentralización, eficiencia, equidad, estabilización, bienes públicos locales.

Clasificación JEL: H77, R51.

ECONOMIC JUSTIFICATION OF DECENTRALIZATION: AN ANALYSIS FROM REGIONAL FINANCES

ABSTRACT

In this document is presented the analysis of the economical justification about the fiscal decentralization and how the decision powers are divided between the national government and the territorial subjects to reach the efficiency objectives, fairness and stabilization.

Keywords: decentralization, efficiency, fairness, stabilization, local public goods.

¹ Este artículo es producto del desarrollo de dos componentes de la investigación "Territorio y calidad de vida, Cundinamarca y sus municipio. Análisis por componentes".

* Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de La Salle. Economista de la Universidad de La Salle; Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana; Especialista en Tributación de la Universidad de Los Andes; Diplomado en Alta Gerencia, Portland State University (USA); y Magíster en Gestión Pública Aplicada del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (México).

** Profesor de la Universidad de La Salle e investigador del Cihdep. Economista de la Universidad de La Salle, Especialista en Pedagogía y Desarrollo Humano de la Universidad Católica Popular de Risaralda y Magister en Economía de la Universidad de los Andes.

Fecha de recepción: 3 de agosto de 2009.

Fecha de aprobación: 16 de octubre de 2009.

INTRODUCCIÓN

En todos los países la actividad pública se realiza en varias unidades de gobierno con jurisdicción sobre distintos territorios de la nación; por lo general, existe un gobierno central que diseña la política fiscal, de comercio exterior y de defensa, y gobiernos regionales y locales que tienen asignada la capacidad de decisión sobre algunas cuestiones públicas en relación con la zona que administran.

La existencia de gobiernos regionales y locales implica, en la práctica, que los sectores públicos se estructuran en niveles territoriales de decisión entre los cuales se reparte, según materias, ese poder decisorio². Por ejemplo, en el caso de Colombia, los departamentos “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”³.

En este artículo se presenta un análisis sobre la justificación económica de la descentralización, a la luz de los enunciados de la hacienda pública y de algunos hallazgos encontrados para Colombia, presentados en algunos trabajos desarrollados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de la República, la Cepal y Fedesarrollo.

Todos estos estudios centran sus análisis en la manera como se han venido adoptando, por parte de los diferentes niveles territoriales, los procesos de decisión sobre asuntos públicos. En economía, el tema de reparto de responsabilidades se denomina “teoría del federalismo fiscal”.

2 La Constitución Política de Colombia en el artículo 286 establece que “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”.

3 Constitución Política de Colombia, artículo 298.

JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Los procesos de descentralización, que implicaron incipientes transferencias a los gobiernos locales de responsabilidades en cuanto a la provisión de servicios, así como de mayor poder fiscal, han hecho parte de las reformas económicas y políticas aplicadas en América Latina y el Caribe, con mayor énfasis a partir de la década de los ochenta, y han concentrado gran parte de las acciones del Estado en su transformación.

En Colombia se han dado estas reformas, especialmente desde mediados de los ochenta, cuando se comenzó a experimentar un proceso de descentralización administrativa⁴, política⁵ y fiscal, mediante la formulación y la aplicación de un conjunto de normas que han buscado la independencia fiscal entre los diferentes niveles de gobierno, permitiendo a los municipios establecer sus propias tasas de impuestos y mecanismos de exención dentro de ciertos límites (Ley 14 de 1983), lo que ha fortalecido el sistema de transferencias y de cofinanciación⁶ del Gobierno central (Ley 12 de 1986), y ha servido para que a partir de 1988 se introdujera la elección popular de alcaldes y se modificaran los sistemas de prestación de los servicios de educación y salud (Correa & Steiner, 1999).

Se sostiene que los gobiernos descentralizados generan una intensa interacción entre los distintos niveles de gobierno, que al tener vida e intereses propios,

4 Existen tres tipos de descentralización administrativa: desconcentración, delegación y devolución. En Colombia se ha dado básicamente la última, a partir de la cual el Gobierno nacional ha trasferido funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial. Sin embargo, se utiliza comúnmente el término “descentralización territorial”, para referirse a la combinación de descentralización política con descentralización administrativa bajo la modalidad de devolución.

5 La descentralización política ha buscado básicamente consolidar la democracia representativa, desarrollar la democracia participativa y directa, y aumentar la gobernabilidad.

6 Esquema de financiación compartida entre el Gobierno central y las entidades territoriales, que permite a este último participar en la financiación y la puesta en marcha de proyectos asignados a los municipios y departamentos.

y al contar con un cierto margen de acción relativamente independiente, se traducen en tensiones constantes de diferente intensidad y complejidad, las cuales ayudan a develar intereses particulares de las comunidades y producen intercambios entre los actores gubernamentales participantes. Esos consensos y disensos crean un cúmulo de nexos que estimulan la construcción de mejores comunidades (Wiesner, 1992).

Este tema es muy importante dentro del modo de ejercer el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, es un mecanismo para promover acciones positivas en la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, es una manera de legitimar el Estado mediante una mayor participación ciudadana y el acercamiento de este a las comunidades locales. Estos efectos han llevado a muchos países, en los últimos años, ha descentralizar un amplio rango de poderes, funciones y recursos del orden nacional hacia niveles regionales o locales de gobierno, buscando mejorar la provisión de bienes y servicios públicos, fortalecer la política social y el desarrollo de sus territorios (Stiglitz, 2000).

Estas ideas arribadas a Colombia, permitieron que este proceso se profundizara con la Constitución Política de 1991, al incrementarse la transferencia automática de recursos a los entes territoriales, otorgarle autonomía a los departamentos en la administración de los asuntos regionales de planeación y promoción del desarrollo económico-social en su territorio⁷ e instaurarse la elección popular de gobernadores a partir de 1992 (Echavarría *et ál.*, 2003).

El DNP, a través de la división de Desarrollo Territorial, evaluó este proceso de descentralización y el

impacto que tuvieron las reformas introducidas por la reforma constitucional de 1991, y encontró que:

El proceso de descentralización que se ha adelantado en el país durante la última década busca cumplir con uno de los propósitos de la Constitución de 1991, que consiste en consolidar a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. La situación de hoy comparada con la existente hace una o dos décadas, muestra un cambio significativo expresado en una estructura de gobierno en la cual el nivel nacional se especializa en la orientación y coordinación general, en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global; mientras que las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales con especial énfasis en la educación y la salud. Se recupera de este modo un papel importante del nivel local y regional en el marco de las funciones públicas (Departamento Nacional de Planeación, 2001).

Lo anterior fue corroborado por el Banco Mundial, cuando al analizar la participación que tienen la nación y los entes territoriales dentro de composición del gasto público en Colombia, encontró que los últimos han adquirido una gran importancia en este concepto, al subir su participación de 13% en 1987 a 35% en 2001. Esta última cifra denota la gran contribución que realizan las administraciones regionales y locales a la ejecución del gasto en el país, si se las compara con los resultados obtenidos por el promedio de los países europeos, 30%, americanos, 23%, y por otras naciones: Italia 23%, Perú 19% y Chile 8% (Echeverry, 2001).

Este proceso de descentralización también permitió que el BID calificara a Colombia como uno de los

7 Por ejemplo, el Situado Fiscal que fue creado desde 1968 como una transferencia a los Fondos Regionales de Educación y Salud donde los departamentos no recibían recursos directamente porque los administradores regionales eran nombrados por el nivel central, La Constitución de 1991 ordena su liquidación y dar estos recursos directamente a las regiones para que ellas los administren.

países que se encuentra en una etapa avanzada en relación con el tema en el contexto latinoamericano, por lo que ocupa el tercer lugar, después de Argentina y Brasil, naciones que están organizadas como Estados federales (Echavarría *et ál.*, 2003).

Esto último a pesar de que al finalizar los noventa, la descentralización fiscal se enfrentó con su más dura prueba, la severa crisis económica y fiscal, lo cual obligó a desligar los ingresos nacionales de las transferencias regionales. De esta manera, en junio de 2001 se reformó la Constitución y el Sistema General de Participaciones (SGP). Este último, constituido por los recursos que la nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución, a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios a su cargo: salud, educación y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 (Bonet, 2006).

La descentralización es la principal estrategia de la teoría del federalismo fiscal, que busca establecer una estructura “óptima” del sector público y la mejor distribución de las funciones fiscales de ingresos y de gastos entre los diferentes niveles de gobierno, bien sean de orden nacional, departamental o municipal. Lo anterior se justifica en la medida en que el sector público interviene en la economía por razones de eficiencia, equidad y estabilización.

DESCENTRALIZACIÓN Y EFICIENCIA

Tiebout (1956) sugirió que la movilidad de la población entre los entes territoriales refuerza *ex post* las ventajas de la descentralización como mecanismo de adecuación entre lo que el sector público ofrece y lo que los individuos quieren. Los individuos buscarán quedarse en aquella jurisdicción donde la relación impuesto-gasto sea más acorde con sus preferencias.

El hecho de que los individuos muestren su acuerdo o desacuerdo con las ofertas públicas vigentes, que-

dándose o partiendo de una jurisdicción, se conoce como “votación con los pies”. Sobre la base de que existe una fuerte vinculación entre elector, contribuyente y demandante de bienes públicos, la competencia entre jurisdicciones conduce a obtener la eficiencia en la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos. De esta manera, en el mercado de los bienes públicos locales, los individuos revelan sus preferencias mediante su decisión sobre dónde residir.

De lo anterior, se podría afirmar que los gobiernos locales son más eficientes en la asignación de recursos, cuestión en la que precisamente se basa el teorema de la descentralización de Oates (1972). Sin embargo, antes de profundizar en este tema, es conveniente clasificar los bienes públicos en dos categorías: nacionales y locales.

En los primeros, los beneficios se esparcen a través de todo el país: son consumidos en cantidades iguales por todas las personas, en todos los lugares de la nación. En este caso, el Gobierno central es quien se encuentra en mejor posición para determinar la cantidad por producir, puesto que representa a toda la población, y es más probable que tome en cuenta todos los beneficios y costos. Es el caso de la defensa nacional, la política de comercio exterior y la construcción de algunas vías. Si estos bienes fueran suministrados por gobiernos locales, se podría presentar la conducta del *free-rider*, que consiste en esperar que otro financie la provisión del bien público, para luego disfrutar gratuitamente de sus beneficios (Musgrave & Musgrave, 1999).

Los bienes públicos locales, por su parte, son bienes no rivales en el consumo, en los cuales no se aplica el principio de exclusión y cuyos beneficios están limitados espacialmente, es decir, solo pueden ser consumidos por los habitantes próximos al lugar donde se provee. En este caso, la descentralización

es más eficiente que la centralización en la medida en que la provisión de los servicios locales responda más a las preferencias individuales.

En este sentido, la descentralización tiene ventajas y es eficiente en la medida en que los niveles superiores descarguen funciones operativas al crear múltiples unidades independientes de decisión, al estar más cerca de los beneficiarios, al permitir una mayor diversificación de acuerdo con las necesidades o gustos de los residentes de cada una de las jurisdicciones y al garantizar el derecho de las minorías, aislando el efecto que tienen las localidades de mayor electorado sobre las pequeñas de menor votación. Lo anterior mejora la toma de decisiones por la cercanía a los problemas, lo cual permite una mejor identificación de las acciones por desarrollar, estimula la iniciativa y el compromiso en los niveles descentralizados, y hay mayor flexibilidad y mayor rapidez en la toma de decisiones.

Sin embargo, los costos de llevar a cabo este proceso pueden ser altos si no existen reglas claras que faciliten la tarea del Gobierno central, o si las entidades territoriales no son eficientes y capaces de aprovechar al máximo la situación fiscal y política derivada de la descentralización, por debilidades administrativas, por carecer de planificación, por no contar con incentivos correctos en materia de disciplina fiscal o por no existir un manejo transparente de recursos (Ter-Minassian, 1997).

Una mirada de este mismo tema desde la economía política, advierte sobre las tensiones que tienden a producirse entre democracia y eficiencia. Este problema ha generado una interesante controversia entre los defensores de gobiernos centrales y aquellos que buscan mecanismos de conciliación (Inman & Rubinfeld, 1997).

Los primeros sostienen que la descentralización es ineficiente debido a los altos costos de transacción

que requiere la negociación entre una multiplicidad de actores, el logro de acuerdos, el seguimiento y la exigencia de su cumplimiento (*enforcement*). Respecto a la posible conciliación, se ha producido una amplia literatura en defensa de las soluciones cooperativas de la descentralización, que se realizan a través de procesos de votación, como un mecanismo eficiente de revelación de preferencias donde se vinculan los gastos con los aportes para financiarlo (Musgrave & Musgrave, 1999). En este caso, una provisión pública no corresponde a ninguna preferencia individual, sino a una suma de preferencias ciudadanas (Samuelson, 1954). Este tipo de soluciones son capaces de generar mayor eficiencia que las soluciones competitivas, y destacan su carácter complementario (Frey & Eichenberger, 1992).

En términos generales y para evitar caer en este tipo de controversias, es mejor acogerse a las recomendaciones de la Cepal (2000), la cual sostiene que para elevar la eficiencia del gasto social es necesario descentralizar el modelo de financiamiento y las decisiones sobre recursos humanos, con el ánimo de mejorar los márgenes de gestión y de responsabilidad local, al ampliarse la libertad de acción de las autoridades locales para administrar los servicios y aprovechar todo el potencial de la participación de la comunidad, garantizando los derechos sociales.

Consciente de lo anterior, el DNP (Unidad de Análisis Macroeconómico) presentó en 2001 y 2002 los resultados de una serie de estudios que se hicieron en Colombia para evaluar el proceso de profundización de la descentralización⁸. En términos generales, se encontró que existe un desbalance estructural entre los ingresos y los egresos públicos, ante la necesidad del Gobierno de aumentar el gasto fiscal para fortalecer el sistema judicial, el gasto militar, y especialmente al no considerarse las obligaciones en

⁸ Archivos de Macroeconomía, nro. 160, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 173, 174 y 175.

materia de pensiones, que serían hacia el futuro una carga creciente que obligaría a reasignar recursos hacia este sector. Esta situación se vio agravada por el incremento del servicio de la deuda interna, que pasó de representar el 4% del presupuesto en 1990, al 40% en 1999, ya que por la Constitución de 1991 se fortaleció el gasto social, se tomaron decisiones de gasto sin prever su inflexibilidad y se confió en una capacidad limitada para recoger impuestos.

En el estudio sobre la evaluación de la descentralización municipal en Colombia durante la década de los noventa, Acosta *et ál.* (2001) encuentran que esta se profundiza al incrementarse sensiblemente las transferencias automáticas y semiautomáticas del nivel central a los entes territoriales, al aumentar el número de programas nacionales que son ejecutados descentralizadamente y por las fuentes de financiación de nuevos sectores de la actividad pública, como agua potable y saneamiento básico, vivienda de interés social, cultura, recreación y deporte, entre otros.

De acuerdo con los municipios estudiados y los resultados allí obtenidos, los autores deducen que con las transferencias de recursos y con los tributos recaudados localmente, los municipios ejecutan en mayor proporción el gasto público, lo que sugiere la ausencia de la denominada “pereza fiscal” en los municipios del país. Sin embargo, se encontró que los gobiernos locales no cuentan con las herramientas necesarias y adecuadas para efectuar el seguimiento a la evolución de las finanzas municipales, lo que redundaría en el abandono del sano principio de la “restricción presupuestal”.

De otra parte, Steiner y Soto (1999) y Echavarría *et ál.* (2003) demuestran como los gastos se dispararon significativamente en la década de los noventa, es así como entre 1990 y 2000 los impuestos pasaron de representar el 12,4% al 14,4% del PIB, al tiempo

que los gastos en el mismo periodo de tiempo casi se duplicaron al pasar de 20,4% a 34,7% del PIB.

Bonet (2006) destaca como los gobiernos locales y regionales pasaron de ejecutar el 23% del gasto público del país en 1984, al 42% en 2000. Gasto financiado en más de 50% por el Gobierno central, debido a que la mayor parte de los ingresos (80% en 2000) fueron recaudados por este, denotando una alta dependencia de los entes territoriales.

En este sentido, se puede afirmar que la descentralización ha contribuido a la eficiencia, en la medida en que los consumidores han podido escoger y asignar recursos a los servicios locales de acuerdo con sus necesidades, con las ventajas de las operaciones de pequeña escala.

DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD

El objetivo de la nivelación regional se halla relacionado con la política de desarrollo urbano y regional de cada país. Se puede optar por una estrategia de “polos de desarrollo” que concentra la actividad económica pública y privada en un determinado lugar, favoreciendo las desigualdades regionales. Esta teoría, presentada inicialmente por Perroux (1960), se fundamenta en la creación de unidades de producción localizadas por decisión política dentro de una zona económicamente atrasada (polo) que produce para otros mercados, lo cual genera incrementos en el empleo, la renta disponible, el consumo, y en los niveles de producción y renta del lugar donde se establecen. Estos efectos, sumados a los generados por los gastos de inversión de las compañías ubicadas en ese lugar, atraídas por la mayor demanda de esos centros de producción, por la creación de infraestructuras y de capital social y por la reinversión de beneficios, generan un desarrollo en torno al lugar donde se encuentran establecidas (Peña, 2006).

Por el contrario, si no existe una política deliberada de desarrollo urbano y regional, la Hacienda Pública no buscará ningún traslado de recursos de una zona a otra, sino que se limitará a respetar la autonomía fiscal de cada nivel y de cada unidad de la administración pública. Bajo esta óptica, la descentralización es una reforma político-administrativa que no cambia en el fondo la estructura socioeconómica, al no afectar en lo fundamental las condiciones que determinan el empleo y el ingreso (De Mattos, 1990).

Dentro de los análisis de equidad, es importante distinguir también la diferencia que existe entre reducciones de la pobreza y de la desigualdad. Según Raczynski y Serrano (2000), cuando se busca aliviar la pobreza se implementan programas de acceso a la educación, la salud, la vivienda y los servicios públicos. La desigualdad hace referencia a la distribución del ingreso, medido a través de los índices de Gini, que por lo general cambian muy lentamente.

Por lo tanto y por lo general, dentro de la función de asignación de recursos por niveles de gobierno para la provisión de servicios públicos, se utilizan dos criterios: la incidencia del beneficio y la prioridad para departamentos o municipios que presenten mayores necesidades. Hay determinados bienes cuyos beneficios solo alcanzan a una población local, mientras hay otros que benefician a una región o al país, y, de otra parte, hay disparidades en los ingresos regionales. Sin embargo, se debe contemplar la existencia de otros factores que hacen compleja la tendencia de la provisión local de determinados bienes y servicios, por ejemplo, la existencia de economías de escala, de externalidades y de diferencias en las preferencias de los habitantes y de esfuerzos fiscales entre localidades.

En este sentido, el principio del beneficio para la financiación de los bienes y servicios públicos sostiene que los beneficiarios deben pagar los servicios en

nivel que se los ofrece. Esto conduce a la existencia de fuentes de impuestos y tarifas diferentes por niveles de gobierno y entre localidades. De esta manera, se mejora la redistribución en la medida en que las comunidades definen qué prioridades colectivas financiar y con qué impuestos locales (Wiesner, 2003).

La descentralización y el gasto local con fines redistributivos deben ser de doble vía si se quiere alcanzar la equidad. La nación le debe transferir recursos a los entes territoriales bajo ciertas condiciones e incentivos que premien las ganancias en calidad del gasto y sus resultados en cobertura, aplicando estándares de desempeño; vincular el financiamiento al logro de metas; y dar ciertas flexibilidades en la gestión de recursos humanos. Es decir, la idea es no premiar el simple gasto (Banco Interamericano de Desarrollo, 2003).

Por ejemplo, en Colombia, las transferencias a departamentos y municipios se han incrementado sustancialmente de una manera automática, llegando a representar, según el DNP, cerca del 50% de los ingresos corrientes de la nación, cumpliendo un fin esencial: velar por la provisión de los servicios sociales y la infraestructura local, contribuyendo de esta manera a la reducción de la pobreza.

La equidad tiene una connotación de justicia e igualdad social con responsabilidad, e implica una redistribución entre individuos. Esta función se refiere a los programas que adelanta el Gobierno para redistribuir ingreso desde las personas que se consideran en mejor posición hacia aquellas menos afortunadas. Si esta tarea redistributiva fuese decidida localmente, tendría como beneficio directo que se determinaría de acuerdo con los propios deseos de los miembros de la localidad y que los receptores potenciales serían conocidos por los ejecutores del programa, lo que probablemente lograría un mayor impacto redistributivo.

Sin embargo, al igual que ocurre con los bienes públicos locales, si estos programas son diferentes entre localidades, producirían una diferenciación recíproca, tanto en su nivel como en su composición, induciendo un efecto de migración económicamente ineficiente.

Es económicamente ineficiente porque los entes territoriales que ofrecen programas generosos atraerían a muchos receptores, lo que se traduciría a corto plazo en dificultades financieras para dichos gobiernos locales, al atraer inmigrantes pobres y, simultáneamente, expulsar personas de altos ingresos que son quienes finalmente proveen los recursos. Al mismo tiempo, las localidades que eligieran ofrecer programas redistributivos más pequeños alcanzarían una posición financiera más fortalecida.

Sin embargo, podría ocurrir que los residentes de entes territoriales de renta elevada no estuvieran interesados en realizar ningún gasto redistributivo para fomentar la emigración (y dificultar la inmigración) de individuos de renta baja. Esto, aparte de trasladar el coste de la redistribución a los residentes en otras localidades, es un razonamiento que se utiliza para justificar la centralización de la redistribución.

Albi *et ál.* (2000) anotan que el grado de movilidad por razones redistributivas, depende considerablemente de cuáles sean los gastos redistributivos que se descentralizan. El impacto es mayor cuando se trata de transferencias monetarias a personas pobres, mediante el establecimiento de una renta mínima garantizada. Por el contrario, la migración es menor si la redistribución se materializa mediante transferencias en especie (asistencia social) o la provisión de servicios (educación, salud, etc.).

Otro problema de la descentralización de la redistribución radica en las diferencias de ingreso entre entes territoriales. Con igualdad de objetivos

redistributivos, los más pobres, como tienen bases impositivas más reducidas, solo podrán realizar redistribuciones limitadas. De esta forma, aunque la descentralización pudiera reducir la desigualdad entre los individuos que residen en la misma localidad, persistirían desigualdades notables entre individuos de diferentes localidades.

Lo anterior obligaría al Gobierno central a intervenir para reducir estas desigualdades, llevando a cabo directamente la redistribución o realizando transferencias monetarias mayores a los gobiernos de los entes territoriales de renta baja. Sin embargo, si el gobierno nacional no hiciera nada, en el largo plazo los procesos migratorios entre localidades acabarían igualando sus rentas, ya que la despoblación de las regiones pobres aumentaría su renta *per cápita* al disminuir el número de habitantes.

En la práctica, la igualación por la vía de la emigración plantea dos problemas. Por un lado, es un resultado de largo plazo que puede tardar un periodo considerable de tiempo en darse. Por otro, obliga a los individuos a abandonar su entorno personal y social, lo que, para muchos, no es aceptable ni ética ni políticamente (Albi, 2000).

DESCENTRALIZACIÓN Y ESTABILIZACIÓN

La estabilización es una función de carácter macroeconómico cuyo objetivo es atenuar las fluctuaciones cíclicas de la economía en torno a su senda potencial de crecimiento, tratando de lograr una estabilidad en los precios y bajos niveles de desempleo (Mankiw, 2004).

Existe un amplio consenso en torno a que el objetivo de estabilización es responsabilidad del Gobierno central; las localidades operan como economías abiertas al comercio y a la migración (en especial a

la mano de obra), con múltiples filtraciones al exterior, por lo tanto, es poco lo que los gobiernos locales (departamentos y municipios) pueden hacer en esta materia. En este sentido, se exponen básicamente tres razones por las cuales esta función debe estar centralizada (Albi, 2000).

Primero, los países se integran en torno a una unidad monetaria, en consecuencia, la política monetaria es un elemento importante en el diseño de la política de estabilización y debe estar coordinada con las otras políticas económicas, en especial con las políticas cambiaria y fiscal, para alcanzar los objetivos antes mencionados y un equilibrio en la balanza de pagos, es decir, en el frente externo. De esta manera, este objetivo debe ser de responsabilidad del Gobierno central; sin embargo, no impide la participación de los distintos entes territoriales en el debate sobre la política estabilizadora más efectiva (Uribe, 2007).

Segundo, la mayor parte de las variables macroeconómicas, como el nivel de precios, el tipo de interés, el tipo de cambio y la tasa de desempleo, se determinan en mercados nacionales. Entonces, cualquier intento unilateral por parte de un gobierno local de alterar estas variables es infructuoso, por la perfecta movilidad de recursos y factores de producción que se da en las economías.

Finalmente, debido a que la integración económica entre los entes territoriales de un país es muy elevada, una política fiscal aplicada localmente se difuminará rápidamente entre todos, afectando poco a la jurisdicción que la aplica y causando efectos externos (positivos o negativos) a las demás.

La inestabilidad macroeconómica puede derivarse principalmente de choques externos o de un manejo macroeconómico erróneo, por ejemplo, con políticas tendientes a estimular la demanda agregada a través de gasto público, cuando el gasto supera los niveles de producto. Lo anterior estimula presiones sobre

la tasa de interés, el nivel de precios o la revaluación de la tasa de cambio, dependiendo de la fuente de financiamiento del gasto. Este último, a su vez, puede generar problemas financieros en el futuro, que unidos a los ocasionados en la volatilidad de las otras variables mencionadas, generan inestabilidad macroeconómica y bajos niveles de crecimiento. Por lo anterior, la estabilidad macroeconómica está ligada al logro de una disciplina fiscal sostenible, donde las finanzas de los entes territoriales desempeñan un papel muy importante⁹, y este, a su vez, depende del grado de descentralización y del control que tiene el Gobierno central sobre los instrumentos de política fiscal (Sánchez, 2001).

Colombia mostró una buena disciplina fiscal entre 1970 y 1992, contribuyendo a la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, después de ese año y hasta finales de los noventa cambia esta tendencia debido a que los gastos corrientes del Gobierno central y de los entes territoriales aumentan significativamente. En el primer caso, impulsados por el incremento en los pagos de deuda y en transferencias a las regiones. En el segundo, por la mayor autonomía para contratar créditos que le otorgó la Constitución a las entidades territoriales y el mayor apalancamiento que pudieron disfrutar estas en el sistema financiero, situación promovida por los crecientes recursos que recibieron por transferencias (Echavarría *et ál.*, 2003).

Este contexto se vio agravado porque a pesar de los mayores ingresos recibidos por las administraciones locales por concepto de transferencias, se presentaron situaciones en las cuales el Gobierno central tuvo que prestarles a los gobiernos locales o adelantar programas de salvamento (*bail outs*) a su favor. Con el ánimo de corregir lo anterior y de imponer responsabilidad sobre la ejecución del gasto a los

9 Una ampliación de este tema se encuentra en Inter-American Development Bank (2002).

entes territoriales, el Gobierno central ha condicionado sus ayudas al cumplimiento de ciertas metas y a la aplicación de recomendaciones. Por ejemplo, en 1999, la nación adelantó con quince departamentos un plan de ayuda financiera, con el compromiso de que estos hicieran programas de reestructuración administrativa, financiera y fiscal¹⁰.

Adicionalmente, se reglamentó la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales¹¹ y se implantó un sistema de “semáforos”.

Efectivamente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 364 de la Constitución Política, se formularon las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000, 795 de 2002 y 819 de 2003, el Decreto Ley 1333 de 1986 y el Decreto 2681 de 1993, conjunto de normas que rigen la contratación de operaciones de crédito público local.

A través del sistema de “semáforos” se busca controlar el nivel de endeudamiento. De esta manera, una entidad regional con luz verde puede contratar nuevos créditos, pero cuando tiene luz roja, baja liquidez y solvencia¹², tiene que firmar un Convenio de Desempeño, a partir del cual las entidades territoriales están en la obligación de enviar periódicamente información sobre la evolución de sus planes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF)- quien los evalúa, y las contralorías de orden territorial vigilan su cumplimiento. Asimismo, se estableció que para la contratación de nuevos créditos por parte de los departa-

mentos, distritos y municipios de categoría especial 1 y 2, existe como requisito la presentación de una evaluación elaborada por una sociedad calificadora de riesgos, vigilada, a su vez, por la Superintendencia Financiera, en la que se acredita la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.

CONCLUSIONES

De las tres funciones económicas fundamentales del Estado, estabilización, equidad y eficiencia, es conveniente descentralizar las dos últimas, dadas a través de la asignación y la distribución.

Al desarrollar este proceso, se crearían múltiples unidades de decisión y operación, que al estar más cerca de los beneficiarios de los servicios públicos, tendrían la oportunidad de diversificar estos últimos, avalando los derechos de las minorías. Con el ánimo de garantizar, por parte de las localidades, un manejo transparente de recursos y disciplina fiscal, es necesario que el Gobierno central implemente, previamente, mecanismos de planificación y de control adecuados.

De esta manera, la función de asignación que se refiere principalmente a las decisiones sobre provisión de bienes y servicios públicos locales, sería desarrollada de una manera más eficiente por los entes territoriales, al hacerlo de acuerdo con las preferencias y posibilidades de la comunidad que va a recibirlos y financiarlos, promoviendo una mayor participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y una mayor responsabilidad de esta.

Asimismo, por razones equidad y buscando una mejor distribución del ingreso, la descentralización sería mejor porque existe una gran disparidad regional: regiones muy pobres frente a otras que se encuentran en mejores condiciones. Con el ánimo de buscar un bienestar general y el mejoramiento de la calidad de

10 Según cifras del Ministerio de Hacienda, en febrero de 1999, quince departamentos recibieron préstamos por 107 millones de dólares.

11 Se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional (ingresos corrientes menos gastos de funcionamiento y transferencias pagadas a entes territoriales) que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones, y se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda, en el momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan en el 40% del ahorro operacional.

12 El indicador de liquidez se calcula como el cociente entre los pagos de intereses y el ahorro operacional, y el de solvencia, como la razón que hay entre deuda e ingresos corrientes.

la vida, es necesario descentralizar las soluciones de las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento básico y agua potable, haciendo énfasis en aquellas zonas más vulnerables.

Es necesario atender lo anterior, sin olvidar que se debe permitir el logro del objetivo de estabilización,

para lo cual es necesario crear o impulsar un marco institucional de descentralización que propicie la disciplina fiscal de los entes territoriales, la mejor utilización de los recursos escasos y la participación de la comunidad en los controles de la asignación de recursos para la solución de sus propias necesidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Olga L.; Zapata, J.; & González, A. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa? *Archivos de Macroeconomía*. 165, Unidad de Análisis Macroeconómico, noviembre.
- Albi, E.; González J. M.; & Zubiri, I. (2000). *Economía pública*. Barcelona: Ariel.
- Alesina, A.; Carrasquilla, A.; & Echavarría, J. (2000). Descentralización en Colombia. Alesina, A. (Ed.). *Reformas Institucionales en Colombia*. Bogotá: Alfaomega/Fedesarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2003). Descentralización en Colombia: nuevos desafíos. Preparado por Martín Bès, Rafael Hernández y Carlos Oliva. Extraído desde <http://www.iadb.org/regions/re3/codes1.htm>
- Banco Mundial. (2001). Descentralización y gestión de gobierno: ¿contribuye la descentralización a mejorar la prestación de servicios públicos? *Notas PREM*. 55, junio.
- Bird, R. (1999). Rethinking subnational taxes: A new look at tax assignment. *IMF working paper*. 165, diciembre.
- Bird, R. y Fiszbein, A. (1999). Colombia: the central role of the central government in fiscal decentralization. Bird, R. & Vaillancourt, F. (Eds.). *Fiscal decentralization in developing countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonet, J. (2006). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional nro. 77. Cartagena de Indias, Banco de la República, octubre.
- Cepal. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. México: Cepal.
- Colombia. (1997). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.
- Correa, P. y Steiner, R. (1999). Decentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges. Callahan, C. M. y Gunter, F. R. (Eds.). *Colombia: An Open Economy?* Stamford, Connecticut: Lehigh University/JAI Press.
- De Mattos, Carlos A. (1990). Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. *Revista de la CEPAL*. 31, abril.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década*. Bogotá: DNP.
- Dillinger, W. y Webb, S. (1999). Decentralization and Fiscal Management in Colombia. The World Bank. Policy Research Working Paper. nro. 2122.

- Echavarría, J.; Rentería, C.; y Steiner, R. (2002). Decentralization and Bailouts in Colombia. Inter-American Development Bank. Latin American Research Network. Research Network, working paper. nro. 442.
- Echavarría, J.; Rentería, C.; y Steiner, R. (2003). Descentralización y salvamentos (*bail outs*) en Colombia. *Coyuntura Social*. 29, diciembre, pp. 73-124.
- Echeverry, J. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Finot, I. (1998). Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad? *Reforma y Democracia*. 10, febrero.
- Fedesarrollo. (1999). ¿Cómo va la descentralización en el país? *Coyuntura Social*. 20, mayo.
- Frey, B. & Eichenberger, R. (1992). The Political Economy of Stabilization Programmes in Developing Countries. *Working Papers*. 59, OECD Development Centre.
- Inman, R. y Rubinfeld, D. (1997). Rethinking Federalism. *Journal of Economics Perspectives*. 4, pp. 43-64.
- Inter-American Development Bank. (2002). *Decentralization and Bailouts in Colombia*, Washington D. C.: IDB's Research Network Project.
- Iregui, A.; Ramos, J.; y Saavedra, L. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Borradores de Economía*. 175, Banco de la República.
- Junguito, R.; Melo, L.; y Misas, M. (1995). La descentralización fiscal y la política macroeconómica. *Borradores de Economía*. 31, Banco de la República.
- López, M. (2007). *Descentralización y eficiencia fiscal: ¿origen de nuevas disparidades regionales? Un análisis para los municipios colombianos*. Medellín: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Antioquia.
- Mankiw, G. (2004). *Macroeconomía* (6ª Ed.). New York: Antoni Bosch.
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. (1999). *Hacienda pública. Teórica y aplicada* (5ª Ed.). Madrid: McGraw-Hill.
- Ocampo, J. A. (1984). Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana. Ocampo, J. A. y Montenegro, S. (Eds.). *Crisis mundial, protección e industrialización: ensayos de historia económica colombiana*. Bogotá : Cerec, 1984, pp. 345-366.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 37, septiembre, pp. 1120-1149.
- Perroux, F. (1960). *La coexistencia pacífica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peña, A. R (2006). Las disparidades económicas intraregionales en Andalucía. Departamento de Economía General, Universidad de Cádiz. Tesis doctoral. Cádiz. Extraído desde www.eudmed.net/tesis/2006/arps/ij.htm
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*. 10, 2, pp. 201-220.
- Raczynski, D. y Serrano, C. (2000). *Descentralización. Nudos críticos*. Santiago de Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Cieplan). Extraído desde http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/escentralizacion_Nudos_Criticos_0.pd

- Rosen, H. (2002). *Hacienda pública*. Quinta edición. Madrid: McGraw Hill.
- Sánchez, F. (2001). Evaluación de la descentralización municipal. *Archivos de Macroeconomía*. 160, Unidad de Análisis Macroeconómico
- Sánchez, F.; Olivera, M., y Cortés, G. (1997). Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales Colombianas. *Archivos de Macroeconomía*. 67, Unidad de Análisis Macroeconómico, octubre.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*. XXXVI. 4.
- Shah, A. (1997). *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse*. Washington DC: The World Bank.
- Steiner, R. y Soto, C. (1999). Cinco ensayos sobre tributación en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo*. 6, enero.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público* (3ª Ed.). Barcelona: Antoni Bosch.
- Ter-Minassian, T. (1997). Decentralizing Government. *Finance & Development*. September, Washington. Extraído desde <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/09/pdf/ter-mina.pdf>.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*. University of Chicago Press [on line edition], Chicago. pp. 416-424.
- Vargas, J. y Sarmiento, A. (1997). Características de la descentralización colombiana. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie Reformas de Política Pública. nro. 49.
- Uribe, J. (2007). La política monetaria y la sostenibilidad del crecimiento económico. Banco de la República. Bogotá. Informes y presentaciones de los miembros de la Junta Directiva, diciembre.
- Wiesner, E. (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Bogotá: Presidencia de la República/Departamento Nacional de Planeación.
- Wiesner, E. (2003). Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política. *Archivos de Macroeconomía*. 227, Unidad de Análisis Macroeconómico, junio.