

# La descentralización como instrumento principal para la modernización del Estado

Jaime Morón C.

## INTRODUCCIÓN

Dentro de la nueva concepción del Estado que las escuelas neoliberales y neoinstitucionales acuñan se destaca la privatización, la desregulación y la descentralización como los principales instrumentos para un Estado más eficiente. Dentro de estas tres la descentralización es el instrumento más importante debido a los cuantiosos recursos que se liberan y a las libertades políticas a que acceden las comunidades locales.

La descentralización se justifica desde el punto de vista económico y político. En el económico porque aumenta el poder de gasto a los gobiernos locales y a la vez logra mejorar la eficiencia en la asignación de los bienes y servicios públicos. En el ámbito político se basa en que por medio de la elección directa de las autoridades locales y regionales y la disposición de los instrumentos de la participación comunitaria<sup>1</sup>, sirve como fiscalizadora de la acción política, fiscal y administrativa.

La descentralización es un proceso que involucra la redefinición y modernización del Estado. Persigue desplazar el Estado benefactor por un Estado más acorde con las exigencias del mercado,

introduciendo conceptos de la economía privada a la economía pública.

El presente ensayo se divide en dos partes. La primera, muestra brevemente la contextualización histórica del proceso de descentralización y la segunda, trata de contrastar la conceptualización teórica contra la realidad institucional del proceso.

## CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

A lo largo de la historia económica el país se ha mantenido en una continua lucha entre centralistas y federalistas. A partir de la Constitución de 1886, Colombia adopta un régimen centralista como factor fundamental en el diseño de sus políticas económicas. Este sistema presentó a mediados de los 80, síntomas de desgaste, presentándose desigualdades regionales en el ámbito económico y social.

El proceso de descentralización en Colombia se puede dividir en dos etapas. La primera iniciada en la década de los 80's destacándose la Ley 14 del 83 y la Ley 12 del 86. La primera aumenta la capacidad administrativa de los entes jurisdiccionales. La segunda aumenta los montos de las transferencias de los municipios por concepto de IVA. Así mismo mediante al Acto Legislativo N° 1 del 86 por el cual se da un avance en la descentralización del ámbito político permitiendo la elección popular de alcalde.

---

1. En la Constitución de 1991, artículo 103 quedaron consagrados los siguientes instrumentos: el voto, el plebiscito, el referendium, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

---

La segunda etapa de la descentralización se enmarca dentro del contexto de la Constitución del 91 y sus leyes complementarias, en particular la Ley 60 de 1993; dentro de estas normas legislativas se consagran constitucionalmente las transferencias y las competencias que cada nivel debe asumir. La Constitución de 1991 consolida el proceso de descentralización estableciendo una nueva organización estatal, con una marcada tendencia hacia la búsqueda de la descentralización fiscal, administrativa y política de las regiones que componen a Colombia. En sus artículos se consagró un mandato claro para regular las crecientes transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales y la redistribución de funciones y competencias. Además, impulsó la apertura del ordenamiento territorial para las conformaciones de nuevas entidades territoriales.

Complementa estas medidas con la ampliación de mecanismos de participación ciudadana, que permiten acercar más al ciudadano con el Estado, potencializando la democracia participativa y directa. En consecuencia con las reformas a la Constitución se persigue mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

La Ley 60 de 1993 consagra definitivamente el proceso de descentralización. Esta ley establece la normatividad de las distribuciones de funciones y competencias y la forma de llevar a cabo la distribución de los recursos: El situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la Nación.

### **JUSTIFICACIÓN TEÓRICA vs. REALIDAD INSTITUCIONAL**

Teóricamente la descentralización se

enmarca dentro de dos conceptos: **Federalismo Fiscal**<sup>2</sup> y **Elección Social**. Con el Federalismo Fiscal se busca que las entidades locales puedan autogestionarse, es decir, lograr sus propios recursos para pagar sus gastos de funcionamiento e inversión. El sustento teórico del Federalismo Fiscal se basa en el planteamiento de la competencia entre las comunidades locales para lograr la asignación eficiente de los recursos públicos (Forero, 1997).

El fin último que se persigue con el Federalismo Fiscal es la AUTONOMÍA TERRITORIAL, por lo tanto lo que se origina es una relación contractual entre la población y la administración pública, donde los habitantes basados en un análisis costo-beneficio, establecen la conveniencia o no de elegir la jurisdicción de entre varias que compiten.

La teoría de la Elección Social estudia las condiciones por las cuales se logra el bienestar social a través del análisis de las relaciones que surgen entre los individuos y la sociedad. El punto de partida es el desarrollo de la economía del bienestar a través de la formalización de las decisiones de carácter social.

No obstante, "el modelo escogido para descentralizar —en Colombia— se centra en las transferencias de recursos fiscales del gobierno central a las entidades territoriales. Se trata de transferencias condicionadas con destinación específica a determinados sectores... en un sistema en que el recaudo se mantiene altamente centralizado" (Forero, 97). En efecto, del diseño que recomendó el informe final de la misión para la descentralización, pre-

---

2. El federalismo fiscal fue ampliamente divulgado por los estudios de Tiebout en la década de los 50's.

---

sentado por Eduardo Wiesner basado en los postulados teóricos del federalismo fiscal y la elección social, a la consagración Constitucional ocurrió un giro completo dentro del proceso descentralista.

El modelo más que orientar a la construcción de autonomías locales y a permitir avances cualitativos de la democracia, adelanta una desconcentración subordinada a merced de los lineamientos nacionales con respecto a las localidades municipales (Forero, 97). Por lo tanto, no se logra potencializar todos los beneficios de la descentralización.

En consecuencia la descentralización es un problema más político que técnico. Durante mucho tiempo el centralismo condujo a la aparición de los intermediarios, que a la larga originó el clientelismo y los *rent seekers*<sup>3</sup>, que aparecen como factores negativos institucionales. Dentro de las ventajas de la descentralización una es que se eliminan las funciones intermediarias, en particular, lo de los parlamentarios por la asignación de las partidas presupuestarias para las localidades.

En este sentido, la descentralización aparece como un modelo que permite una mejora institucional dentro del desenvolvimiento de las políticas públicas. En la interpretación del modelo se destaca la descentralización como un instrumento para la modernización del Estado. Es perentorio anotar, que en la mayoría de los casos se presenta al Estado y al Mercado como los únicos medios por los cuales se deben regir las reglas de la economía

y presentándolos como contradictorios y excluyentes.

Los avances de la economía institucional, demuestran que el mercado es un mecanismo que necesita de ciertas condiciones institucionales que le permitan desarrollar plenamente sus ventajas, y presenta al Estado como el vehículo para crear el ambiente institucional idóneo para lograr tal efecto. Es decir, esta escuela revalúa la dicotomía entre el Estado y el Mercado. Dentro de este contexto aparece la descentralización como una alternativa complementaria de instituciones de participación que no obedece a mecanismos de mercado ni formas de intervención del Estado tradicional. De igual manera los defensores de la descentralización en el sentido estricto de la palabra, considera que el modelo permite disminuir los costos de transacción en la prestación de los servicios públicos; en teoría se considera que al acercar el Estado a la comunidad esta proporciona la información suficiente para ofrecer un servicio que corresponda a las reales necesidades de la localidad.

La descentralización, en efecto, mejora la participación en la medida en que permite captar mejor las generalmente muy diversas necesidades y preferencias de los ciudadanos. En la actualidad la Ley 60 que representa la norma que rige el proceso de descentralización no consulta las muy heterogéneas necesidades de las distintas regiones del país, sino, más bien es una Ley de carácter genérico e inequitativa que trata por igual a los desiguales. Se justifica que en materia de salud y de educación que haya una política coherente y dirigida en el ámbito nacional, por el atraso generalizado en todo el país de estos dos servicios, no obstante en el resto de servicios públicos, dicha ley es injusta

---

3. *Rent seekers*, se refiere a los grupos de personas que logran capturar rentas de la acción del gobierno a través de escogimientos públicos y no de escogimientos del mercado. WIESNER *La efectividad de las políticas públicas en Colombia*. Pág. 9.

---

y ampliamente regresiva.

De igual forma, la fórmula con que se distribuyen los recursos, en particular los del situado fiscal, se basa en una información estática y sesgada. La distribución en materia de recursos para los servicios de la salud y de la educación se basa en la nómina de empleados, por lo tanto los municipios pobres por carecer de una abultada planta de personal reciben menos recursos que los municipios ricos. La Participación de los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN), muestra igualmente una asignación contraria al espíritu de equidad en que dice basarse, la PICN se asigna de acuerdo al NBI y a la pobreza relativa que premia más a los entes jurisdiccionales que más habitantes posea.

En resumen, la descentralización aparece como la gran oportunidad para desarrollar un modelo de desarrollo basado en las ventajas que dicho proceso ofrece. El proceso, es de carácter irreversible y su problemática es más un problema político que técnico. Es muy difícil eliminar los intereses políticos de la clase dirigente que ve en la descentralización una amenaza para sus prácticas clientelistas, basadas en la búsqueda de los recursos del Estado que supuestamente gestionan para sus electorados, pero que a la larga van a parar a sus abultadas cuentas bancarias.

Como todo proceso, la descentralización presenta sus problemas. La falta de información confiable quizás es uno o si no el más importante de todos. Como los funcionarios públicos saben cuánto cuesta en realidad la prestación de un determinado servicio público y la forma como se debe suministrar y a su vez, los ciudadanos conocen de mejor manera la cuantía que estarían dispuestos a pagar por el servicio y la forma de éste, se da una

especie de dilema del prisionero, que en la mayoría de los casos no se presenta una solución cooperada por la desconfianza mutua y la falta de una verdadera y fluida información de las partes. En esta situación la difícil tarea de detectar las preferencias de las comunidades se convierte en una tarea titánica.

### BIBLIOGRAFÍA

- CONSTITUCIÓN ECONÓMICA COLOMBIANA, Biblioteca Milenio- Colección Derecho Económico y de los negocios. El Navegante Editores.
- FORERO, Clemente *et. al.* (1997). *Descentralización y participación ciudadana*. TM Editores, Universidad Nacional de Colombia.
- FUNDESARROLLO. *Inversión territorial y descentralización en la Costa Caribe*. FONADE, octubre 1997.
- JUNGUITO, Roberto *et. al.* (1995) *Descentralización finanzas públicas: Colombia 1967-1994*. Ensayos sobre políticas económicas, Banco de la República.
- RESTREPO, Darío. *Descentralización, democracia y Estado autoritario*, Cuaderno de Economía N° 11, Universidad Nacional de Colombia. 1987.
- REVEIZ, Edgar. *El Estado como mercado, la Gobernabilidad económica y política en Colombia*. FONADE. Carlos Valencia Editores.
- Revista. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. *8 Ensayos sobre alternativas sistemáticas de Desarrollo* N° 55-57.
- REVISTA ESTRATEGIA. *Descentralización: es cuestión de voluntad*. Autores varios. Febrero 15, 1998.
- WIESNER DURÁN, Eduardo. *La Descentralización, el Gasto Social y la gobernabilidad en Colombia*. DNP-ANIF, 1995.