



Departamento Nacional de Planeación
www.dnp.gov.co

Dirección
Juan Carlos Echeverry Garzón

Subdirección
Tomás González Estrada

Secretaría General
María Fernanda Pérez Valencia

Dirección de Desarrollo Territorial
Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales
Norman Julio Muñoz Muñoz

Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
Luz Helena Chamorro Arboleda

Coordinación Grupo de Análisis y Seguimiento a las Finanzas Territoriales
William Augusto Jiménez Santana

Colaboradores en esta publicación:
Giovanni Cortés Serrano
Félix Régulo Nates Solano
Fabio Hernán Acero Bustos
Margarita Jaramillo Marín
Alberto Maldonado Copello
José Oswaldo Espinosa Cuervo

Departamento Nacional de Planeación
ISBN 958-8025-38-9

Evaluación de la descentralización municipal en Colombia:
balance de una década
Volumen I
Marco conceptual y resultados de progreso municipal

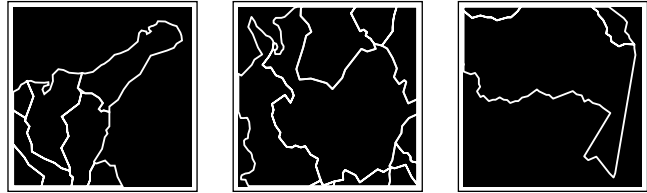
Coordinación editorial
Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas
Asesora
Norma Beatriz Solís Cárdenas

Corrección de estilo, diseño y diagramación
Main Task

Impresión
Imprenta Nacional de Colombia
Diagonal 22 Bis No. 67-70

© Departamento Nacional de Planeación, 2002
Calle 26 No. 13-19
Teléfono: 5960300/ 5663666
Bogotá D.C., Colombia

Impreso y hecho en Colombia
Printed in Colombia



Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década

Tomo I
Marco conceptual y resultados de progreso municipal

Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Desarrollo Territorial



Prólogo

El proceso de descentralización que ha adelantado 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.

Igualmente, se elige democráticamente a los gobernadores y alcaldes, con lo cual además de fortalecerse la autonomía territorial se impulsa al mejoramiento de la gestión, al contar con gobernantes comprometidos con sus regiones y con estabilidad institucional y de recursos para adelantar un programa de gobierno. De este modo se superó una situación previa, en la cual la elevada rotación de alcaldes y gobernadores y su reducido arraigo local creaba un marco desfavorable para la Administración.

Es importante anotar que las transferencias a departamentos y municipios han crecido sustancialmente, otorgándoles mayor capacidad para cumplir con sus funciones y responder a las demandas de sus comunidades, modificando de este modo una situación previa en la cual las acciones locales tenían un campo de acción muy reducido. En la actualidad los departamentos y municipios colombianos reciben automáticamente cerca de la mitad de los ingresos corrientes de la nación y tienen la responsabilidad básica por la provisión de los servicios sociales y de infraestructura local. Su papel en la reducción de la pobreza es fundamental.

La descentralización en Colombia se ha caracterizado por su diseño integral, el cual comprende aspectos administrativos, políticos y fiscales. Así mismo, ha sido un proceso constante de ajuste y mejoramiento de los diferentes instrumentos en la perspectiva de garantizar los mejores resultados. El esquema de transferencias ha venido evolucionando con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos. En efecto, desde mediados de la década de los ochenta cuando se expidió el primer paquete integral de medidas descentralistas, se han producido numerosas normas dirigidas a mejorarlo y complementarlo.

El nuevo esquema de organización del Estado, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, debe conducir al logro de dos grandes propósitos: el mejoramiento en la provisión de infraestructura y servicios locales y la democratización de la sociedad. La descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para el logro de estos objetivos. Por este motivo la propia Constitución le ha dado especial importancia al tema de la evaluación, estableciendo que los gobiernos locales deberán demostrar la correcta utilización de los recursos transferidos y exigiendo la evaluación de los resultados de los planes de desarrollo en todos los niveles de gobierno.

El proceso de descentralización ha evidenciado logros a través de este período. No obstante, existen inconvenientes que han dificultado su consolidación. De acuerdo con las mismas regiones, parte de la causa radica en la falta de reconocimiento de la heterogeneidad territorial, y la uniformidad de estrategias y normas; este hecho desconoce las características propias de cada territorio, y sus condiciones sociales, políticas,

económicas y ambientales. En mi opinión, tiene también mucho peso el poco desarrollo institucional en las regiones y en los sectores, al momento de recibir cuantiosos recursos. Esto promovió la politiquería, la ineficiencia y el desarrollo de poderosos grupos de presión.

En cumplimiento de la Constitución Política de 1991, se procedió a reglamentar los artículos 356 y 357, los cuales establecen el derecho de las entidades territoriales a participar en las rentas de la Nación. Se definió la distribución de recursos y competencias entre los niveles de gobierno en la Ley 60 de 1993. Una de las principales limitantes del proceso de descentralización es que el monto que se transfiere de los ingresos corrientes de la Nación a las entidades territoriales no ha estado acompañado del correspondiente esfuerzo departamental y municipal que contribuya al cumplimiento de las competencias asignadas. Adicionalmente, la aplicación de los recursos, tanto entre departamentos como de estos hacia sus municipios, ha sido inequitativa, lo cual ha traído mayores beneficios a los centros urbanos y a aquellas localidades con mayor costo de sus servicios educativos a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 60. Esto no coincidía con un criterio de eficacia o eficiencia.

Esta situación ha generado inflexibilidades e ineficiencias en el proceso de descentralización, razón por la cual, se consideró importante avanzar hacia un Estado más dinámico, que responda a las necesidades políticas, sociales, culturales y ambientales del país. En este contexto, la descentralización sigue siendo una estrategia no culminada, que mantiene validez para el desarrollo del país, pero que requiere consolidarse como alternativa de progreso e instrumento para la paz.

El Gobierno propuso en el Plan Nacional de Desarrollo "*Cambio para la paz*" profundizar el proceso de descentralización, de tal manera que se pudiera garantizar mayor responsabilidad política del Estado frente a la sociedad civil. La estrategia contempló tres puntos básicos:

- Generar condiciones que permitan a cada nivel de gobierno ajustarse institucional y fiscalmente, para cumplir sus responsabilidades. En este campo específico, el actual Gobierno impulsó medidas trascendentales, tales como: la Ley 617 de 2000, norma indispensable para la viabilidad fiscal y financiera de las entidades territoriales; los alivios a la deuda territorial a través de la utilización de recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera; el acto legislativo 01 de 2001, que racionaliza el régimen de transferencias y garantiza recursos altos y estables para los municipios y departamentos; la Ley 715 de 2001 (modificatoria de la ley 60 de 1993) que promueve mayor eficiencia del gasto en educación y salud, y la transferencia para pensiones territoriales de recursos del Fondo Nacional de Regalías, propuesta por el Gobierno al Congreso.
- Promover una más activa participación de la sociedad civil en la gestión pública y mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados. Para el logro de este propósito, se ha establecido como instrumento la evaluación.
- Impulsar el ordenamiento territorial (concretamente, mediante la presentación del proyecto de Ley orgánica de ordenamiento territorial).

La evaluación es una herramienta indispensable para determinar los avances y resultados de la reforma descentralista e introducir los correctivos requeridos. Pero al mismo tiempo es un elemento necesario para garantizar la responsabilidad de los gobernantes con sus electores. Se requiere que los resultados del desempeño de alcaldes y gobernadores sean conocidos para que la ciudadanía y sus organizaciones puedan

enterarse de la ejecución de los recursos públicos y ejerzan el control político indispensable por medio de los diferentes mecanismos de participación. El Departamento Nacional de Planeación ha venido trabajando en consolidar un esquema de seguimiento y evaluación del proceso de descentralización.

En este proceso se reconoce la importancia de contar con autoridades y políticos íntegros y de impulsar reformas de Estado para su profundización, dirigidas no solamente a alcanzar sus objetivos, sino también a aumentar la transparencia e inducir la participación social en el control del gasto público. El proceso de descentralización juega un papel básico en el fortalecimiento de las capacidades regionales y locales para gestionar su propio desarrollo sobre la base del reconocimiento de sus recursos y potenciales, que genere beneficios a la población y al territorio.

El Departamento Nacional de Planeación ofrece al país esta publicación de los resultados de la evaluación de la descentralización, con miras a promover una discusión informada sobre este proceso. Muchos temas esenciales del desarrollo de la Nación dependen de las lecciones que podamos extraer de esta evaluación. Emprendamos ya esta tarea.

Juan Carlos Echeverry Garzón

Marco conceptual y resultados de progreso municipal

Contenido

Presentación	13
I. Introducción y objetivos	14
II. Conceptualización básica	15
A. Descentralización	15
1. Definición y formas de descentralización	15
2. Los objetivos de la descentralización	17
3. Descentralización y pobreza	19
4. El diseño de procesos de descentralización	19
5. Criterios para la distribución de servicios entre niveles de gobierno	20
6. Valoración de los distintos tipos de transferencias	23
7. Los peligros de la descentralización	24
8. Recomendaciones para el diseño de procesos de descentralización	26
9. El diseño, la gestión y los factores estructurales	29
B. Evaluación	29
III. Antecedentes	32
A. Datos generales de la República de Colombia	32
B. Colombia antes de la descentralización	34
C. Descentralización en Colombia	35
1. La puesta en marcha de la reforma	37
2. La estructura del Estado	37
3. El diseño de la descentralización	38
a. Objetivos y resultados esperados	38
b. Instrumentos	39
c. Balance: rasgos y tendencias	44
D. Evaluación de la descentralización en Colombia	48
IV. Avances y resultados	49
A. Características generales del estudio	49
1. Marco de referencia	49
2. Preguntas generales y fuentes de información	51
3. Formularios	51
4. Universo de estudio	51
5. Período de ejecución	51
6. Organización	51
7. Productos	52

a. Construcción de indicadores sintéticos del estado de la descentralización	52
b. Propuesta de un modelo de evaluación de la descentralización	52
c. Elaboración de ocho estudios sectoriales	53
d. Cinco estudios regionales	53
e. Informes de caso, municipales	53
f. Publicaciones regionales	54
g. Seminarios	54
B. Indicadores de desempeño sectorial	54
1. Variables utilizadas	54
a. Educación	55
b. Salud	58
c. Agua potable y saneamiento básico	63
d. Descentralización política	68
e. Descentralización fiscal	73
f. Capacidad de gestión	77
g. Promoción del desarrollo económico local	82
2. Evolución del desempeño municipal en descentralización	84
a. Aumento del gasto público social	84
b. Educación	87
c. Salud	92
d. Agua potable y saneamiento básico	100
e. Democracia política y participativa	107
f. Desempeño fiscal	111
g. Capacidad de gestión	118
h. Promoción y mejoramiento del desarrollo económico	122
3. Indicadores sintéticos de los avances en el proceso de descentralización	126
Resultado consolidado	127
V. Visión general de los avances y resultados	129
VI. Acciones adelantadas	133
VII. Conclusiones	139
Apéndice	
Anexo 1	141
Anexo 2	144
Anexo 3	149
Anexo 4	151
Bibliografía	153

Presentación

De acuerdo con los especialistas en la materia, una de las condiciones requeridas para garantizar un adecuado desarrollo de procesos de descentralización es la existencia de sistemas de información y evaluación sobre la puesta en marcha de las diferentes acciones y, principalmente, sobre la gestión y resultados de los municipios y departamentos. Esta condición es aún más importante en contextos como el colombiano donde las entidades territoriales reciben automáticamente cerca del 50% de los ingresos corrientes de la Nación y son responsables fundamentales de la provisión de servicios como la educación, la salud y el agua potable y saneamiento básico, servicios que inciden directamente en la calidad de vida de la población, la productividad y la reducción de la pobreza.

Las diferentes normas expedidas durante el proceso de descentralización han abordado el tema del seguimiento y la evaluación. El Decreto 77 de 1987 estableció un sistema de control a las transferencias municipales e introdujo la obligación de elaborar un programa municipal de inversiones que debería ser revisado por las oficinas de planeación departamentales. Igualmente, los municipios deberían informar anualmente al Ministerio de Hacienda sobre la ejecución de dichos recursos. La Constitución de 1991 creó un sistema nacional de evaluación de gestión y resultados de la gestión pública y determinó que los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión en los departamentos y municipios. En el caso de los gobiernos locales, la Constitución dispuso que las autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados, la eficiente y correcta aplicación de las participaciones municipales.

La Ley 60 de 1993 mantuvo la obligación de los municipios de elaborar un plan de inversiones con cargo a las transferencias y la revisión por parte de los departamentos e introdujo la obligación de divulgar dichos planes a la comunidad. Igualmente asignó funciones de seguimiento y evaluación al Departamento Nacional de Planeación–DNP–, a los ministerios sectoriales y a los departamentos. La responsabilidad por el seguimiento a las transferencias se trasladó a la anteriormente denominada Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial en el Departamento Nacional de Planeación y se exigió a los municipios el envío de un informe anual sobre la ejecución de dichos recursos. Con base en estas facultades, la Dirección de Desarrollo Territorial–DDT– ha venido consolidando un sistema de seguimiento y evaluación del proceso de descentralización cuyos resultados se divulgan anualmente en la Revista de Planeación y Desarrollo.

La DDT del Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Programa de Mejor Gestión de los Departamentos, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo–Fonade–, la Sociedad de Cooperación Técnica Alemana –GTZ– y el Proyecto de Profundización de la Descentralización en Colombia –PNUD–, coordinó la realización de un estudio sobre la evaluación de la descentralización municipal que tiene como propósito

general contribuir al conocimiento de los avances y resultados del proceso. Este trabajo comprendió la recolección de información sobre una muestra de 148 municipios del país y la elaboración de ocho documentos sectoriales y cinco regionales que se incluyen en este libro.

El estudio se inscribió dentro de las actividades de evaluación de la descentralización que le corresponden tradicionalmente a la DDT y del mandato específico establecido por el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz”, que dentro de la política de descentralización incluye, como una de sus estrategias, el seguimiento y evaluación del proceso.

Este ejercicio constituye un insumo valioso para la consolidación de un sistema permanente de seguimiento y evaluación, en desarrollo de la Ley 715 de 2001 –que modifica la Ley 60 de 1993– lo cual se refleja en las nuevas fórmulas de distribución de los recursos. Igualmente, establece un conjunto de medidas tendientes a garantizar el seguimiento y evaluación de dichos recursos.

El DNP, mediante esta publicación, quiere ofrecer al país un conjunto de materiales útiles para la discusión sobre el proceso de descentralización y para la definición de acciones a desarrollar, tanto en términos generales como específicos, del sistema de seguimiento y evaluación. Los trabajos incluidos en este libro son responsabilidad exclusiva de sus autores y ofrecen al lector diversas perspectivas y enfoques. El tomo I contiene una introducción general sobre el proceso de descentralización, la descripción general del estudio con el objetivo de ofrecer un contexto que ubique los documentos posteriores, los resultados de los indicadores del estado de la descentralización municipal 1988-1999 y las conclusiones. El tomo II contiene ocho estudios sobre la descentralización en los siguientes temas: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, descentralización fiscal, descentralización política, capacidad de gestión, corrupción y descentralización e impactos macroeconómicos. El tomo III incluye cinco informes territoriales elaborados por los equipos regionales de investigación.

I. Introducción y objetivos

La evaluación de la descentralización municipal para el período 1988-1999, tiene como propósito caracterizar las acciones tomadas por los gobiernos locales y la ciudadanía, como respuesta a la disponibilidad de recursos y a la asignación de responsabilidades políticas y económicas, ligadas al proceso de descentralización. Se pretende conocer la magnitud de “lo producido” a lo largo de dicho proceso, en términos de la provisión de los servicios básicos a cargo del Estado, y de la democratización de la política local. Ello implica medir las acciones de los gobiernos locales para atender las demandas de la comunidad y la eficacia con que estas demandas han sido satisfechas.

La DDT del Departamento Nacional de Planeación ha diseñado una metodología de evaluación susceptible de ser reproducida en todo el país y a través del tiempo. Esta metodología permitirá sugerir correctivos y definir las medidas de política económica, nacional y territorial, convenientes. La construcción de índices de desempeño, permite medir la brecha entre el estado actual de desarrollo de los municipios y los estándares de desarrollo considerados deseables. Así se logra clasificar a los municipios, según su avance en el proceso de descentralización y su desarrollo relativo. Los indicadores también son útiles para la identificación de los municipios más vulnerables y de menor capacidad de desarrollo, y las necesidades institucionales que requieren más atención por parte de la Nación.

La evaluación busca examinar las diferentes dimensiones de la descentralización que fueron planteadas en el Plan de Desarrollo. De esta manera el proceso de evaluación es dinámico y su aplicación debe irse adaptando a las nuevas circunstancias que genere el avance de la descentralización. Se construyó además, un indicador global de desempeño que resume los principales resultados sectoriales en los casos en que se han asignado responsabilidades y recursos a los municipios. Estos sectores son: educación, salud, agua potable y saneamiento básico. También se han definido unos componentes adicionales tales como: descentralización política (que incluye participación ciudadana y corrupción), descentralización fiscal, capacidad de gestión (que incluye fortalecimiento de la planeación y ajuste institucional) y promoción del desarrollo económico. La información sobre estos aspectos está contenida en formularios de evaluación que se aplicaron sobre una muestra de 148 municipios. En la aplicación y evaluación, participaron los siguientes centros regionales de investigación: Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales–CRECE–, Corporación para la Investigación y Docencia Económica–CIDE–, Observatorio del Caribe, Foro Nacional por Colombia–Regional Valle del Cauca–, Escuela Superior de Administración Pública–ESAP–, Regional Bogotá y el Instituto de Liderazgo –FES–. En la información recolectada se observa que algunas variables importantes para el estudio no fueron respondidas por gran parte de los municipios. Sin embargo, a pesar de estas restricciones de información, el estudio utilizó variables que nos permiten avanzar en el proceso de evaluación.

II. Conceptualización básica

A. Descentralización

1. Definición y formas de descentralización

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. La descentralización se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. En el caso específico de la descentralización política, el objetivo principal es la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación. La descentralización es un concepto general que puede dividirse en distintas formas y tipos. De acuerdo con Cohen y Peterson¹ se ha identificado que los países han explorado las siguientes formas de descentralización: la descentralización espacial; la descentralización hacia el mercado; la descentralización política; y la descentralización administrativa.

La descentralización espacial consiste en la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma tal, que se reduzca o limite la concentración en favor de unos pocos centros urbanos de gran tamaño. La descentralización hacia el mercado consiste en la transferencia de la responsabilidad de la prestación de servicios por parte del Estado, hacia los particulares. La descentralización política es la transferencia a las entidades territoriales, de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local. La descentralización administrativa es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno

¹ Cohen, John M. and Stephen B Peterson. (1996) “Methodological issues in the analysis of decentralization.”, 24. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.

Central, a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas. Los mayores esfuerzos descentralistas se concentran usualmente en esta modalidad administrativa, al interior del sector público.

Existen tres tipos de descentralización administrativa: desconcentración, delegación y devolución. La desconcentración es el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central de una entidad pública a sus dependencias, ya sea que estén ubicadas en la misma ciudad o estén ubicadas en otros sitios del país. La desconcentración se produce al interior de una misma organización, con una unidad de mando y dirección y con la misma identificación legal o razón jurídica y es un proceso que puede producirse en una organización de cualquiera de los niveles territoriales.

La delegación es un proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del nivel central a unidades que tienen cierta autonomía jurídica y patrimonial. Con el fin de mejorar la prestación de determinados servicios, la entidad puede crear otras organizaciones a las cuales les delega ciertas funciones. Existe por tanto, una relación de dependencia entre la nueva organización y la unidad original pero con autonomía para ciertos fines. La delegación puede darse en el orden funcional, cuando se crea adscrita a un ministerio una entidad descentralizada, ya sea establecimiento público o empresa industrial y comercial. También puede producirse a nivel territorial, cuando se crea una corporación de desarrollo regional encargada de la provisión de diversos servicios en un territorio determinado.

La devolución es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial. El principal rasgo que distingue la devolución de la delegación, es el hecho de que la entidad territorial cuenta con autonomía política para elegir sus gobernantes y tomar las decisiones sobre sus políticas de desarrollo. La devolución es una modalidad de descentralización que se configura principalmente en los países federales, donde los estados que conforman la federación son autónomos, pero también se desarrolla en países unitarios, cuando mediante normas constitucionales y legales, se confiere un elevado grado de autonomía política a las entidades territoriales. Por tanto, para poder hablar de la existencia de devolución, es preciso que se haya cumplido previamente con el requisito de la descentralización política.

No existe en el tema de la descentralización un consenso sobre su definición y modalidades y es posible encontrar muchas clasificaciones pero la mencionada es, quizá, la más utilizada. En la experiencia colombiana se utiliza comúnmente el término descentralización territorial, para referirse a la combinación de descentralización política con descentralización administrativa bajo la modalidad de devolución. Por lo tanto, cuando hablemos de descentralización o de descentralización territorial la entenderemos en este sentido.

En algunos casos además, se establecen formas que son combinaciones de las anteriores o se plantean modalidades teóricas o prácticas que pueden reflejar algunos aspectos componentes. Dos modalidades mencionadas en la literatura sobre descentralización son el *modelo de elección pública* y el *modelo de agente principal*.

El *modelo de elección pública* es básicamente la aplicación de la teoría económica neoclásica al campo de la política. En esta perspectiva se concibe el ejercicio de la política como un modelo de oferta y demanda por bienes y servicios públicos. No se trata por tanto de una modalidad de descentralización sino de un enfoque conceptual aplicable al análisis, tanto de los gobiernos centrales como de los gobiernos locales. Desde este enfoque se ha prestado atención a los gobiernos locales como un espacio en el cual podrían aplicarse potencialmente los supuestos económicos de la economía privada al sector público. De este

modo, el gobierno territorial produciría los bienes y servicios que su población demanda y se establece una relación directa entre los beneficios que se reciben y el costo de proveer los servicios, garantizando así la mayor eficiencia pública. El *modelo de agente principal* es aquel en el cual una entidad territorial es fundamentalmente un agente que cumple órdenes de un superior -el principal- que en este caso sería el Gobierno Central. Más que una modalidad de descentralización, es un enfoque que explora los grados de autonomía específicos que tienen los gobiernos territoriales en el marco de una descentralización determinada.

En cualquier momento un país tiene un grado de centralización- descentralización determinado. La puesta en marcha de un proceso de descentralización debe conducir a disminuir el grado de centralización, lo cual, tradicionalmente se mide mediante indicadores como la proporción de ingresos y gastos de cada nivel de gobierno, la autonomía para la toma de decisiones y la forma de selección de sus autoridades políticas.

2. Los objetivos de la descentralización

En su forma más abstracta, la descentralización administrativa tiene como propósito aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones. Los textos de administración privada señalan que la descentralización tiene las siguientes ventajas: los niveles superiores se descargan de funciones operativas y pueden concentrarse en los asuntos estratégicos; mejora la toma de decisiones por la cercanía a los problemas, lo cual permite una mejor identificación de las acciones a desarrollar; estimula la iniciativa y el compromiso en los niveles descentralizados; hay mayor flexibilidad y mayor rapidez en la toma de decisiones.

Estas ventajas generales aplican también en el caso del Estado. Determinadas funciones pueden ser prestadas con mayor eficiencia por parte de administraciones territoriales –municipios o departamentos-. De hecho, prácticamente todos los estados tienen más de un nivel de gobierno, atendiendo a la naturaleza de los servicios que prestan. Dos perspectivas teóricas han expuesto argumentos en favor de la descentralización:

El federalismo fiscal. Esta es principalmente una perspectiva económica enmarcada dentro del campo de las finanzas públicas. Este enfoque sostiene que el Estado cumple tres grandes funciones: estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos. La primera función es típicamente responsabilidad del nivel nacional que cuenta con los instrumentos de política monetaria, cambiaria y fiscal; la segunda es objeto de controversia, por cuanto se ha considerado tradicionalmente responsabilidad del nivel nacional, pero se ha abierto la posibilidad de que sea desempeñada también por gobiernos subnacionales; finalmente, en la función de asignación, que comprende la provisión de bienes y servicios públicos, se da una distribución entre niveles de gobierno, atendiendo a la naturaleza de dichos bienes.

En forma complementaria, este enfoque desarrolla un marco normativo sobre la asignación de recursos entre niveles de gobierno. Como principio general se aplica el del beneficio, esto es, que los bienes deben ser financiados por los usuarios en cada nivel territorial, sea mediante tarifas o impuestos. Sin embargo, ante la evidencia de las desigualdades entre regiones y la existencia de economías de escala en el recaudo de los impuestos más importantes, el Gobierno Nacional termina recaudando la mayor parte de los impuestos y haciendo transferencias a los gobiernos subnacionales.

El pluralismo político. Esta es claramente una perspectiva política que considera que la descentralización tiene ventajas protectoras –por cuanto combate la concentración del poder y las tendencias hacia un poder absoluto, al crear muchos centros de poder- y educadoras –por cuanto crea espacios para el aprendizaje de la democracia por parte de los ciudadanos. La descentralización política tiene como propósito general profundizar la democracia representativa y participativa, mediante la creación de nuevos espacios de decisión electoral y el acercamiento del gobierno a los ciudadanos.

Las ventajas de la descentralización han sido destacadas también, por algunos sectores democráticos que promueven la participación popular. Desde esta perspectiva la centralización es vista como una expropiación política de los sectores populares y la descentralización como un instrumento que abre posibilidades para que los grupos sociales tradicionalmente excluidos, puedan acceder al poder local.

La descentralización administrativa es un instrumento para el logro de determinados objetivos y por tanto no tiene un contenido específico en sí misma. Depende de la naturaleza del Estado dentro del cual se produce y de los problemas que apunta a resolver. En el caso de la descentralización política, sin embargo, la asignación de la facultad de elegir los gobernantes locales y la ampliación de espacios de toma de decisiones por parte de la ciudadanía, es un objetivo político en sí mismo, que busca distribuir el poder, reducir su concentración en el centro y consolidar un esquema democrático de gobierno. Desde esta perspectiva podría afirmarse que la descentralización política es sinónimo de mayor democracia política formal por cuanto aumenta los cargos públicos que son electos, amplía los espacios en los cuales los ciudadanos pueden intervenir y abre espacios para la aparición de nuevos actores políticos.

La naturaleza de la descentralización como un instrumento para el logro de determinados objetivos hace que su interpretación en un caso concreto, difiera según la perspectiva teórica e histórica de quien la examina. La descentralización se produce tanto en estados capitalistas –más o menos intervencionistas, con democracias formales o dictaduras- como en estados socialistas. Dado que se trata de un proceso de reorganización del Estado, es un fenómeno de naturaleza política, así tenga elementos administrativos y fiscales. Por tanto, la descentralización puede ser vista como un instrumento para profundizar la democracia, que busca cambios institucionales que abran espacios importantes para los sectores populares tradicionalmente excluidos (expropiados políticamente) o como un ajuste político para reforzar el control sobre los sectores populares y garantizar mayor legitimidad a un estado en crisis. En cada caso en concreto es necesario examinar la situación específica.

No es posible establecer un modelo general sobre las razones por las cuáles se descentraliza en un momento determinado, aunque sí se han identificado algunas tendencias generales. Históricamente el desarrollo del capitalismo estuvo acompañado de una tendencia a la centralización económica, territorial y del Estado. Este fenómeno se observa incluso en países desarrollados que tienen actualmente un nivel relativamente alto de descentralización y es característico del desarrollo de los países latinoamericanos. Diversos factores contribuyeron a esta tendencia considerada, incluso en su momento, progresista por cuanto estuvo asociada a la consolidación de los estados nacionales, al crecimiento económico y al desarrollo de un estado incipiente de bienestar. Sin embargo, en determinado momento, las ventajas de la centralización se revierten y se generan diversas situaciones de crisis política –restricción a la democracia-, social y económica, que conducen a la búsqueda de alternativas.

Es así que hasta 1981 la producción teórica en materia de descentralización se identificó con proponer una localización eficiente de los bienes públicos, frente a las preferencias locales. A partir de entonces la literatura teórica y empírica no se ha unificado y en algunos casos ha sido opuesta en cuanto a la dirección e importancia de la relación entre descentralización y tamaño del sector público².

De esta forma se puede sintetizar que el desarrollo teórico de la descentralización trae consigo los siguientes objetivos: mejorar el desarrollo económico, reducir la pobreza, propender por la estabilidad macroeconómica, mejorar la seguridad social, aumentar la capacidad institucional, contrarrestar la corrupción, fortalecer la gobernabilidad e incrementar la inversión en infraestructura para la provisión de los servicios sociales.

No obstante, no existe suficiente evidencia empírica para formular recomendaciones definitivas acerca de qué tipos de descentralización son mejores y qué tipo de instrumentos se deben implementar para el cumplimiento de los objetivos. De cualquier modo, el mejor diseño depende de las circunstancias e instituciones propias de cada país.

3. Descentralización y pobreza

La descentralización es una reforma política administrativa que no cambia las condiciones de fondo económicas y sociales. Abre oportunidades, permite mejoramientos en el marco de una democracia de tipo capitalista, estimula el surgimiento de mejores administraciones locales, pero no afecta sustancialmente las condiciones materiales que determinan el empleo y el ingreso de la población. Existe la expectativa de que la descentralización pueda contribuir al mejoramiento de las condiciones de ingreso de la población, pero se trata de una expectativa con poco fundamento como plantea De Mattos³. De acuerdo con este autor, una reforma de carácter político administrativo no puede modificar las condiciones estructurales, económicas y sociales, que determinan el desarrollo capitalista.

Sin embargo, si no puede afectar por la vía de los ingresos, la descentralización puede incidir por la vía del acceso a bienes y servicios públicos por parte de la población más pobre. Aquí es donde puede esperarse un efecto mayor, en la medida en que se transfieren a los gobiernos locales funciones que se prestan prioritariamente a la población de menores ingresos, como es el caso de la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico. En otras funciones no es tan claro el efecto que pueda tener la descentralización en el combate a la pobreza.

4. El diseño de procesos de descentralización

El éxito de un proceso de descentralización, entendido como el cumplimiento de los objetivos establecidos, depende en gran medida, aunque no exclusivamente, de la calidad del diseño de la reforma. El diseño debe tratar de garantizar la mayor coherencia entre los objetivos establecidos y los instrumentos utilizados y de prever los factores que limitan la adecuada ejecución de las distintas medidas. Por esta razón se otorga

² Trabajos referidos a este tópico se encuentran reseñados en: Litvack, Jennie et al. "Rethinking Decentralization in Developing Countries". Sector Studies Series, The World Bank, Washington, 1998.

³ De Mattos, Carlos A. (1990) "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina", en: Revista de la Cepal. No.31, abril 1990.

especial atención dentro de la literatura sobre descentralización al tema del diseño, especialmente por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial, las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo, entidades que han patrocinado la elaboración de diversos documentos con criterios y orientaciones para el adecuado diseño de reformas descentralistas.

No es posible contar con una fórmula universal para el diseño de procesos de descentralización, debido a las particularidades de cada país, pero sí existen algunos criterios generales que sirven de guía. Estos criterios provienen en buena parte, de los textos sobre federalismo fiscal complementados con consideraciones sobre los aspectos institucionales y con criterios prácticos derivados de la experiencia de la administración pública.

La fuente original de la gran mayoría de trabajos en la perspectiva normativa, se encuentra en los textos sobre hacienda pública y federalismo fiscal y, especialmente, en el libro de Musgrave y Musgrave⁴. Por su enfoque contiene un gran componente normativo y cuyo objetivo básico es precisamente “explorar cómo puede mejorarse la eficacia de la formulación y aplicación de la política.”

El tratamiento del tema del federalismo fiscal -la hacienda pública con varios niveles de gobierno- conduce a la formulación de un conjunto de principios generales que sirven de base para la orientación del diseño o ajuste de procesos de descentralización. Tomando como referencia las tres funciones presupuestales básicas del Estado -estabilización, redistribución y asignación de recursos-, Musgrave y Musgrave consideran que las dos primeras deben ser realizadas por el nivel central de gobierno, mientras que en la tercera, existen tanto razones históricas y políticas como económicas para explicar y justificar la existencia de múltiples niveles de gobierno. Dentro de la función de asignación de recursos se plantean algunos principios para comprender el federalismo fiscal y orientar las políticas.

- El principio de la *incidencia del beneficio* como criterio para la distribución de la provisión de servicios por niveles de gobierno. Hay determinados bienes cuyos beneficios solo alcanzan una población local mientras que otros bienes benefician a una región entera o al conjunto del país. La aplicación del principio de beneficio conduce a la determinación del tamaño de los distintos niveles de gobierno pero el modelo debe contemplar la existencia de otros factores que lo hacen más complejo puesto que tienden a constreñir las tendencias a la provisión local de determinados bienes y servicios. Se trata de la existencia de economías de escala, de la existencia de externalidades y de las diferencias en ingresos y preferencias de los habitantes.
- El principio del *beneficio para la financiación de los bienes y servicios públicos* consiste básicamente en sostener que aquellas personas que se benefician deberían, así mismo, pagar los servicios que les ofrece el nivel de gobierno determinado. Esto conduce a la existencia de fuentes de impuestos y tarifas diferentes, por niveles de gobierno.

5. Criterios para la distribución de servicios entre niveles de gobierno

La distribución de competencias entre niveles de gobierno es considerada una de las más importantes y complejas en los temas de políticas públicas. Una tendencia general alrededor del mundo en los últimos años ha estado dirigida hacia la descentralización. La principal causa de esta tendencia es que los gobiernos locales conocen más de cerca las necesidades de la población y de esta manera, tienen mejor acceso a la

⁴ Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy. (1992) “Hacienda Pública”. Quinta edición. McGraw-Hill Book. p.6.

información que les permite escoger políticas acordes con sus necesidades. Desde una perspectiva económica se podría afirmar, que si la preferencia por los servicios públicos difiere entre los diferentes subgrupos de la población, y si no hay externalidades presentes, el bienestar general es maximizado si las comunidades votan de conformidad con sus preferencias y de acuerdo con una provisión de servicios públicos en el nivel y cantidad que ellos desean⁵.

De acuerdo con Musgrave y Musgrave⁶ los servicios públicos deben ser provistos y sus costos compartidos en línea con las preferencias de los residentes beneficiarios de la correspondiente región. Así, servicios que tienen incidencia y beneficios de carácter nacional, deben ser provistos nacionalmente (vías nacionales, política ambiental, defensa nacional, etc.), servicios que son regionales en sus beneficios (alumbrado público, vías urbanas y rurales) deben ser provistos regionalmente, etc. En este sentido, los recursos del gobierno pueden ser asignados más eficientemente, si la responsabilidad de cada tipo de gasto público esta asignado al nivel de gobierno que más represente a los beneficiarios de estas inversiones⁷.

La literatura en finanzas públicas presenta argumentos a favor de la descentralización, sugiriendo cuál nivel de gobierno podría ser más eficiente en la provisión de bienes públicos. La principal objeción a la prestación de servicios públicos uniformes por el gobierno central, es que éstos presentan fallas en la satisfacción de las diferentes demandas de los residentes en las diferentes localidades. Oates⁸ plantea las deficiencias resultantes en los casos en que los gobiernos centrales están a cargo de la provisión de los servicios públicos. El autor argumenta la necesidad de la descentralización del sector público y proporciona tres argumentos a favor de un gobierno descentralizado: movilidad de los consumidores, innovaciones en la producción de bienes públicos y mayores niveles de eficiencia económica. Este argumento se reseña a continuación:

La primera proposición, se refiere a las preferencias de las localidades. Como cada localidad tiene diferentes gustos y preferencias, la provisión de niveles uniformes de servicios públicos por el gobierno central puede ser ineficiente, al no satisfacer las demandas locales. Ello se debe a que el gobierno central ofrece niveles similares del bien, sin tener en cuenta las posibles diferencias en los gustos de los habitantes de las diferentes localidades. Por lo tanto, y como el mismo Oates explica en su *teorema de la descentralización*, en un gobierno descentralizado cada localidad puede proveer la cantidad del bien que sus habitantes desean y los consumidores seleccionan la localidad que provee la cantidad y nivel del bien público que mejor satisface sus requerimientos.

En el mismo sentido, Tiebout⁹ argumenta que en un sistema descentralizado los consumidores pueden, en alguna medida, establecer su lugar de residencia en una localidad que provea un paquete fiscal bien ajustado a sus preferencias. En otras palabras, los consumidores se mueven a una localidad o región que les suministre los servicios e infraestructura que ellos desean. El autor ofrece evidencia de esta eficiencia en la provisión

⁵ Bahl, Roy. "Worldwide Trends in Fiscal Decentralization". World Bank Institute. Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program. p.2.

<http://www.worldbank.org/wbiip/decentralization/library1/bahl1.htm>

⁶ Musgrave y Musgrave, Op. cit. pp.558-559.

⁷ Ter-Minassian, Teresa. (1997) "Decentralizing government". IMF Western Hemisphere Department. Finance & Development. September 1997. p.36.

⁸ Oates, Wallace E. (1977) Federalismo Fiscal. "Instituto de Estudios de Administración Local. 1977. págs.27-31, 81-92.

⁹ Tiebout, C. M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditure", Journal of Political Economy, Vol.64, No.5, págs.416-424.

local de bienes públicos y explica que existe un perfecto ajuste entre la oferta del sector público y los requerimientos de los consumidores, de la misma manera que en un sistema de mercado.

En cuanto el segundo argumento de Oates –innovaciones en la producción de los bienes públicos– las expectativas de los ciudadanos son satisfechas si existen servicios eficientes a menor costo, cuando son provistos y accesados desde el nivel local. Nuevas tecnologías establecen nuevos métodos de prestación de los servicios y dan a los ciudadanos el acceso a la información (Information Technology) que permite comparar la calidad, costos y disponibilidad de los servicios.

Con un mayor número de productores de servicios públicos, es posible esperar mayor competencia entre los mismos, y obtener una mejor calidad del servicio con nuevas tecnologías. En contraste, cuando los servicios son provistos solamente por el gobierno central sin competidores, se crea una capacidad de respuesta negativa en la prestación de los mismos.

El tercer argumento de Oates, afirma que un mayor nivel de eficiencia económica en ciertos bienes públicos es otra ventaja de la descentralización. Los ciudadanos están inclinados a pagar impuestos si reciben los servicios que ellos desean. En este sentido las decisiones de gasto son más cercanas al costo real de los programas públicos. La descentralización debe permitir un incremento en el esfuerzo fiscal y lograr menos resistencia de los contribuyentes al cubrimiento de costos de los servicios.

Sin embargo, la distribución de competencias en la cual cada unidad de gobierno provee los bienes y servicios que su población está dispuesta a financiar, enfrenta la existencia de grandes desigualdades regionales en cuanto a ingreso y a factores técnico-administrativos que conducen a una enorme concentración de los ingresos tributarios en el gobierno central. Como consecuencia, existe tanto un desbalance horizontal como uno vertical entre las diferentes entidades territoriales que conforman un país, lo que conduce a la implementación de transferencias intergubernamentales y a la preocupación por el adecuado diseño de dichas transferencias.

A juicio de Musgrave y Musgrave, el diseño de las transferencias depende de los objetivos perseguidos, los cuales son establecidos en la escena política. Una vez definidos los objetivos, los responsables de la política pública pueden intervenir para identificar cuál tipo de transferencia será más eficiente (en el sentido de educir los costos para quien otorga la transferencia) con el propósito de alcanzar el resultado previsto.

Estos autores consideran siete objetivos y realizan un análisis del tipo de transferencia apropiada para cada objetivo (Tabla 1). En un caso se trata simplemente de permitir el acceso de las entidades territoriales a los impuestos que concentra la nación, pero no se busca interferir ni en las desigualdades ni en la provisión de servicios. En los demás casos existe siempre un componente político, ya sea redistributivo, de provisión de servicios o de corrección de externalidades.

En esta dirección, las transferencias pueden ser con contrapartida o sin contrapartida. En el primer caso se exige al ente receptor que contribuya a la financiación del bien o servicio, mientras que en el segundo recibe los recursos sin requisito alguno de aportar. En otro caso, las transferencias pueden ser condicionadas a su utilización en un determinado bien o servicio –o conjunto de bienes o servicios– o dejarse en libertad al ente receptor para determinar a qué bienes específicos aplicar los recursos. Para Musgrave, en el caso de los objetivos relacionados con la provisión de servicios, es siempre más eficiente una transferencia con contrapartida y condicionada, por cuanto ésta conduce a que se logre el objetivo final de proveer el bien a

un costo menor para el gobierno central. Adicionalmente, este concepto de eficiencia está asociado a la idea de controlar la filtración de los recursos transferidos hacia otras finalidades distintas o hacia una reducción de la carga impositiva (o del esfuerzo fiscal).

6. Valoración de los distintos tipos de transferencia

Tabla 1

Valoración de las transferencias según su objetivo

Objetivo de la transferencia	Compensatoria	Condicionada	Redistributiva
Hacer que los ingresos procedentes de fuentes impositivas centrales estén a disposición de los gobiernos estatales y locales	No	No	No
Reducir las desigualdades en la renta per cápita entre los estados	No	No	Si
Incrementar el nivel general de servicios públicos, estatales y locales	Si	No	Opcional
Igualar los términos en los que los gobiernos estatales pueden proveer todos los servicios públicos	Si	Si	Opcional
Incrementar el nivel de provisión de los servicios públicos concretos	Si	No	Opcional
Igualar los términos de provisión de los servicios públicos concretos	Si	Si	Opcional
Corregir la difusión de beneficios	Si	Si	No

La literatura fiscal considera que las transferencias con contrapartida son más eficientes porque alcanzan el objetivo de proveer un bien público a un costo menor para el gobierno nacional. Además, cuando se utiliza una transferencia sin contrapartida existe la posibilidad de una filtración hacia el consumo privado, por medio de la reducción de los recursos recaudados localmente o, en otros términos, una reducción en el esfuerzo fiscal local. Musgrave y Musgrave con base en un análisis diagramático, describen el efecto de una transferencia sin contrapartida en la siguiente forma:

Parte de la transferencia se ha filtrado hacia un aumento en el consumo de bienes privados en vez de incrementar la provisión de bienes sociales. Esto es como podría esperarse, puesto que como el uso de estas transferencias no está condicionado en forma alguna, equivalente a un subsidio general al ingreso. Por tanto, sólo hay un efecto ingreso el cual normalmente puede ser asumido como positivo y que conduce al aumento de los gastos, tanto en bienes sociales como privados.

Este problema no existe con las transferencias con contrapartida porque también se produce un efecto precio adicional. En forma diferente a la transferencia sin contrapartida, donde sólo estaba presente un efecto ingreso. Ahora se produce adicionalmente un efecto sustitución. Puesto que el precio de los bienes sociales ha caído con relación a los bienes privados, el consumo de bienes privados podría declinar. Sin embargo, esta hipótesis sobre el comportamiento del receptor de una transferencia sin contrapartida no ha sido confirmada empíricamente.

Courant, Gramlich y Rubinfeld¹⁰ plantearon una perspectiva diferente en donde el resultado confirmado generalmente, es que las transferencias con contrapartida estimulan más gasto por unidad de transferencia que las transferencias sin contrapartida, del tipo de participación general en los ingresos. Con relación a la hipótesis de que las transferencias sin contrapartida tienen efectos sobre el gasto, similares a los generados por otros cambios en los ingresos privados, la preponderancia de la evidencia es que las transferencias sin contrapartida estimulan mucho más gasto local por unidad transferida, que el ingreso transferido a los ciudadanos privados en la comunidad. La razón para este fenómeno, que se denomina “efecto del papel matamoscas” (el dinero se pega donde golpea –*flypaper effect*–), es que los burócratas y políticos encuentran más fácil evitar la reducción de impuestos cuando el gobierno recibe dinero de participación en los ingresos públicos generales, que aumentar los impuestos cuando algún evento exógeno aumenta el ingreso de la comunidad.

El efecto del papel matamoscas ha sido objeto de un fuerte debate, pero es posible concluir que actualmente, la investigación teórica y empírica sobre transferencias intergubernamentales no indica que las transferencias sin contrapartida generen automáticamente una reducción en el esfuerzo fiscal de los receptores.

En cualquier caso, la conclusión obvia que se deduce del planteamiento de Musgrave es la necesidad de precisar los objetivos perseguidos con las transferencias, como medio para determinar el instrumento (tipo de transferencia) más eficiente para alcanzarlos. Adicionalmente, resulta claro que el análisis económico aislado del contexto político e institucional es insuficiente para comprender el funcionamiento de los gobiernos locales y que por tanto, el diseño debe ampliarse para considerar otras variables.

Bird y Vaillancourt¹¹ han incluido como otro objetivo del esquema de transferencias, el apoyar entidades territoriales no viables financieramente, entendiendo aquí la viabilidad como la capacidad de financiar sus gastos de operación con sus propios recursos. Este sería un objetivo político adicional, no excluyente de los otros objetivos, que podría ser prioritario en determinadas circunstancias.

7. Los peligros de la descentralización

No hay duda de que la descentralización ofrece muchas ventajas. Sin embargo, algunos analistas han advertido sobre los límites y peligros de las reformas descentralistas. De Mattos¹² señala que existe cierta tendencia a ver la descentralización como la panacea para el desarrollo local, asignándole objetivos de desarrollo económico local, justicia social y participación de los sectores populares que claramente no tienen sustento, por cuanto una reforma político-administrativa no tiene capacidad para modificar factores estructurales como la concentración de la riqueza y el ingreso, la dinámica de la inversión capitalista, las relaciones

¹⁰ Courant, Paul N., et al. (1979) “The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where It Hits.” In Mieszkowski, Peter, and Wil-liarn H. Oakland, eds., *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid* Washington, D.C.: Urban Institute, pp. 5-21.

¹¹ Bird, Richard y Francois Vaillancourt. (1997) “Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview and Perspective”. June 1997. Paper No. 11

¹² De Mattos, Carlos A. (1990). “La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”, Santiago de Chile en Cuadernos de Economía, No. 14, Bogotá, pp.173-194

políticas entre las clases y los fenómenos de exclusión y predominio de relaciones clientelistas. Desde un punto de vista económico, Coraggio¹³ plantea una descentralización del poder del Estado hacia el mercado (por ejemplo procesos de privatización) y hacia los grupos económicos. Así, al pasar más poder al mercado, éste se hace más global teniendo como implicación que las posibilidades y términos de intercambio van a estar determinados por las fuerzas del orden mundial, concentrando y centralizando el poder económico del capital privado.

Desde una perspectiva menos radical, pero igualmente crítica, Prud'Homme¹⁴ ha señalado que la descentralización tiene un gran potencial pero también podría causar muchos daños y que se requiere de un buen diseño para alcanzar los objetivos buscados. Indica este autor que los argumentos en favor de la descentralización se basan en los principios del federalismo fiscal que se desarrollaron a partir de la experiencia de los Estados Unidos y no son necesariamente aplicables en todos los países en desarrollo. Los peligros principales a juicio del autor se presentan a continuación.

- La descentralización puede debilitar la eficiencia asignativa. Los supuestos del federalismo fiscal no se cumplen en los países en desarrollo, por cuanto el problema no es tanto de revelación de preferencias diferentes, sino de satisfacción de necesidades básicas insatisfechas. Mediante el voto no se revelan las preferencias sobre temas tan complejos como la provisión de una canasta de bienes y servicios; la lógica electoral es muy distinta. No es claro que los alcaldes electos satisfagan las necesidades reveladas de los electores (el mandato es vago, no hay suficientes recursos, etc.) y aunque el alcalde quiera satisfacer las demandas, no tiene suficiente control sobre la burocracia.
- Los modelos estándares de descentralización no dicen nada sobre la eficiencia productiva, la asumen simplemente. Esto debería ser objeto de trabajos empíricos. Sin embargo hay algunas razones generales que hacen pensar que no se obtiene automáticamente un mejoramiento en la eficiencia productiva. Una razón son las economías de escala existentes en la provisión de ciertos bienes pero además, el hecho de que las burocracias centrales pueden ser más eficientes porque tienen personal más calificado y mejor pagado; además invierten más en tecnología, investigación, desarrollo e innovación. Sólo grandes organizaciones pueden hacer ésto.
- La descentralización no garantiza por sí misma una reducción de desigualdades personales, por el contrario puede incrementarlas y la redistribución entre jurisdicciones sólo puede hacerse a nivel centralizado.
- La descentralización puede amenazar la estabilidad, por cuanto los gobiernos subnacionales no tienen incentivos para adelantar políticas de estabilización y los impactos de sus políticas son mínimos tomados aisladamente. Además el Gobierno Nacional necesita controlar una porción muy grande del presupuesto para poder tener una política fiscal y la descentralización conduce a restarle margen de maniobra.

Las conclusiones con relación al diseño son evidentes. Un proceso de descentralización no puede dar por sentado que se logrará la eficiencia o la redistribución buscada, automáticamente es necesario acompañarlo de medidas específicas que apunten al logro de estos objetivos. De otra parte, el diseño debe prever el control de fenómenos como la corrupción y los efectos indeseados sobre el déficit nacional y la estabilidad macroeconómica.

¹³ Coraggio, José Luis. (1997) Descentralización. El día después., Cuadernos de Postgrado, serie Cursos y Conferencias. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. pp.s20-22

¹⁴ 306. Prud'Homme, Rémy (1995) "The dangers of decentralization" in: The World Bank Research Observer, vol.10, no.2, august.

8. Recomendaciones para el diseño de procesos de descentralización

Existen varios trabajos cuya orientación es la formulación de recomendaciones para el diseño de procesos de descentralización o de las transferencias intergubernamentales. Litvack, Ahmad y Bird¹⁵ presentan una síntesis de recomendaciones que tienen la característica principal de retomar las recomendaciones del federalismo fiscal, complementadas con el análisis de varios factores institucionales. Este trabajo hace énfasis en la necesidad de inscribir las recomendaciones generales en los contextos específicos de los países en desarrollo y tiene varias referencias directas a la experiencia colombiana.

Una descentralización exitosa depende del diseño institucional específico. El sistema del federalismo fiscal e institucional que se diseñe, determina el impacto en la eficiencia, la equidad y la estabilidad macroeconómica. El diseño de la descentralización en los países en desarrollo es más difícil porque las instituciones, la capacidad y la información son débiles. El diseño se basa usualmente en el enfoque del federalismo fiscal, lo que ha conducido a un mayor énfasis en los aspectos económicos y muy poco a la implementación de las políticas de descentralización en contextos institucionales diversos. El reto es diseñar una descentralización que cree incentivos que hagan a cada entidad, responsable por sus nuevas tareas y explícitas, las relaciones institucionales entre ellas.

En las tablas 2 y 3 se presenta una síntesis de las recomendaciones de estos autores con relación al diseño de un proceso de descentralización, de las cuales destacamos a continuación algunos puntos:

Con relación a la distribución de funciones, se hace énfasis en la necesidad de su asignación clara, evitando duplicidades. Se plantea la necesidad de especificar dentro de un servicio sus distintos componentes y el vínculo de las funciones con los resultados esperados.

Con relación al diseño de las transferencias señalan, como lo había planteado Musgrave, que el instrumento adecuado depende del objetivo buscado. Sin embargo mencionan algunas características generales que debe tener un buen esquema de transferencias: basarse en fórmulas objetivas, transparentes y claras; estabilidad pero con cierta flexibilidad para las reformas y separación de cada transferencia según el objetivo específico.

Se hace énfasis en la necesidad de contar con sistemas de información que permitan hacer seguimiento y evaluación del desempeño de las entidades territoriales y que sirvan de base para el balance y reformulación de las políticas y para que los ciudadanos puedan comparar la gestión y actuar en consonancia.

Se plantea la necesidad de estimular claramente mecanismos de responsabilidad política y de transparencia en la gestión.

¹⁵ Litvack, Jennir et al. (1998). "Rethinking Decentralization in Developing Countries". Sector Studies Series. The World Bank, Washington, D. C.

Tabla 2

Elementos básicos del federalismo fiscal

Area	Recomendación
Asignación de responsabilidades de gasto	<p>La distribución de responsabilidades de gasto debe hacerse en forma clara a fin de fortalecer la responsabilidad y reducir la duplicación de autoridad, los cruces de responsabilidades y los retos legales. En teoría, la toma de decisiones debería realizarse en el nivel más bajo de gobierno que sea consistente con el impacto de los beneficios del bien o servicio en cuestión.</p> <p>La distribución se debe realizar tanto entre funciones generales, como dentro de cada función o servicio específico. La responsabilidad por un sector puede ser compartida entre niveles de gobierno, pero con distintas funciones.</p> <p>Una clave importante es determinar cuáles son los resultados esperados por parte de los gobiernos locales.</p> <p>En aquellos resultados importantes para el gobierno nacional, debe establecerse un control detallado. En aquellos resultados donde importa más la variedad de respuestas, la responsabilidad debe ser principalmente con relación a los electores.</p> <p>Es necesario adaptarse a las especificidades institucionales.</p>
Recaudo de ingresos	<p>Los principios generales son: a) búsqueda de eficiencia económica y administrativa y b) la conveniencia (por razones de responsabilidad), de que cada gobierno financie sus gastos con sus propios ingresos. Estos dos principios, sin embargo, entran en conflicto con el hecho de que, por diversas razones, el gobierno nacional concentra los ingresos más dinámicos.</p> <p>Se requiere de coordinación tributaria entre niveles de gobierno para preservar el mercado común interno.</p> <p>La experiencia muestra que los niveles inferiores de gobierno usualmente no tienen los recursos suficientes para financiar los gastos asignados. Esto se resuelve de dos formas: a) estableciendo transferencias y b) asignando mayores facultades tributarias sobre los impuestos nacionales.</p>
Crédito	<p>Se debe permitir el crédito pero con muchas precauciones, por ejemplo, ejerciendo control previo sobre el crédito externo. El crédito es necesario para los proyectos de inversión de largo plazo. Se debe distinguir entre buen y mal crédito.</p>
Transferencias	<p>El diseño del sistema de transferencias es crítico para el éxito de la descentralización.</p> <p>El diseño de las transferencias depende de los propósitos que se buscan. Por ejemplo, si el objetivo es proveer educación primaria hasta un cierto nivel en todo el país, debe establecerse una transferencia condicional.</p> <p>Independientemente de los objetivos, una buena transferencia tiene ciertas características: a) Debe ser determinada en forma abierta y objetiva, usualmente mediante una fórmula que impidan que queden sujetas a negociaciones políticas escondidas; b) Debe ser estable de año a año para permitir una presupuestación racional; c) Debe tener cierta flexibilidad para no distorsionar objetivos de estabilización; para cumplir con a y b debería establecerse una transferencia como proporción de los ingresos corrientes pero sujeta a negociación periódicamente; d) La fórmula de transferencia debe ser transparente, basada en factores confiables y lo más simple posible.</p> <p>Si existen diversos objetivos en conflicto, es conveniente establecer transferencias separadas para cada objetivo.</p>
Articulación de los distintos elementos	<p>El éxito de la descentralización depende de la adecuada combinación de los distintos elementos del sistema de finanzas intergubernamentales.</p> <p>Los componentes no deben diseñarse simultáneamente: primero deben asignarse las funciones y luego los recursos.</p>

Tabla 3

El diseño institucional de la descentralización

Area	Recomendación
Esquema regulatorio	<p>Es necesario establecer una restricción presupuestal dura para los gobiernos subnacionales a fin de que se endeuden sanamente. Los enfoques para lograr esto son: a) Limitar el endeudamiento en distintas formas: aceptándolo sólo para financiar gastos de capital, limitando el servicio de la deuda a un porcentaje de los ingresos corrientes o exigiendo aprobación previa del gobierno central; b) Realizar cambios institucionales más fundamentales, tanto en términos de los ingresos de los gobiernos subnacionales, como de regulación del sector financiero.</p> <p>Se deben mantener separados los sistemas fiscales y los sistemas financieros.</p> <p>El gobierno nacional no debería prestar a los gobiernos locales y la única justificación para hacerlo, es si se ve como una etapa para desarrollar un mercado privado de capitales.</p>
Organización para la provisión de los servicios	<p>La organización para la provisión de los servicios es diferente según el sector: vías o educación.</p> <p>Debe distinguirse entre producción y provisión.</p> <p>Debe distinguirse entre eficiencia productiva y eficiencia asignativa.</p> <p>La privatización es una forma de descentralización y de provisión de los servicios. Su conveniencia debe mirarse dentro del contexto.</p>
Sistemas de información y competencia	<p>La mejor forma para lograr gobiernos competitivos es hacer responsables por las decisiones a quienes las toman y la clave para lograr que se produzca esta responsabilidad es hacer que se conozca públicamente información comparativa relevante sobre el desempeño.</p>
Sistemas de información y competencia	<p>El mecanismo básico para la competencia es que los ciudadanos puedan comparar los gobiernos en términos de los servicios que ofrecen y los impuestos que cobran y la capacidad que tengan para alterar las decisiones del gobierno. En el caso de los países atrasados, hay serias deficiencias institucionales: pobre información, democracias débiles, poca tradición de participación popular y mercados débiles que restringen la movilidad entre municipios.</p> <p>Se requiere de mayor información y, sobre todo, de mayor difusión pública.</p> <p>Un efecto negativo de los procesos de descentralización ha sido la pérdida de sistemas de información nacionales sobre la provisión de los servicios.</p> <p>Una forma de mejorar la información es condicionar la entrega de los recursos de transferencia, al envío de informes de desempeño.</p> <p>Es necesario establecer incentivos para que las entidades nacionales monitoreen la actividad de los gobiernos locales.</p>
Adoptar una descentralización asimétrica	<p>Es necesario que la política nacional tenga en cuenta las diversidades regionales y formule acciones diferentes.</p> <p>Se pueden establecer condiciones previas para acceder a la provisión de determinados servicios.</p>
Política sincronizada	<p>Es necesario combinar adecuadamente los instrumentos políticos, fiscales y administrativos. Un ejemplo es la definición de los salarios de los maestros y de los médicos.</p>
Incentivos para la responsabilidad	<p>La descentralización crea incentivos en diferentes formas: a) En un sistema democrático, la descentralización política y las elecciones ofrecen responsabilidad política directa; b) Promueve la participación ciudadana mediante procesos presupuestales y de contratación transparentes (los gobiernos deberían usar presupuestos por resultados); c) Crea una base para la competencia estadística entre gobiernos locales; d) Asigna responsabilidades tributarias a los gobiernos locales para utilizar las tarifas con el fin de financiar los servicios</p> <p>La capacidad se desarrolla asignando responsabilidades y recursos.</p> <p>La descentralización es un proceso político y por tanto se requiere comprender dicho proceso.</p>

9. El diseño, la gestión y los factores estructurales

Un buen diseño es un elemento fundamental para el éxito del proceso de descentralización pero existen factores del contexto que condicionan y limitan la obtención de los resultados previstos. Algunos son factores sobre los cuales pueden tener una capacidad de manejo el gobierno local y la comunidad, como son, la capacidad de gestión, la gestión fiscal, la corrupción y el clientelismo. Otros son factores que escapan, en gran medida, al control de los municipios, tales como el apoyo del nivel nacional y departamental, el grado de desarrollo económico y la violencia.

B. Evaluación

En la necesidad de lograr conocimiento sobre los avances del proceso de descentralización, las primeras mediciones que se han hecho han consistido en determinar la magnitud en la que algunas variables han cambiado de un período a otro. Ello se ha hecho mediante la elaboración de encuestas, revisión de resultados y adjudicación de calificaciones que, de alguna manera, han permitido clasificar los municipios según el desempeño (por ejemplo, el crecimiento de los ingresos propios de un año a otro para efectos de la distribución de las transferencias por esfuerzo fiscal).

La calificación obtenida, aún cuando sea determinada con absoluta justicia, sólo indica cuánto han cambiado las variables relacionadas con algunos aspectos del proceso, pero deja al municipio sin saber qué tanto ha aprendido, cómo ha llegado a los resultados obtenidos y a qué se deben los logros o retrocesos, según el caso.

En este sentido, conviene definir la medición, como el proceso de comparar para determinar el grado o la amplitud de alguna característica asociada con un objeto, persona o entidad. No obstante, la medición por sí sola es estéril en cuanto a orientar el mejoramiento del proceso de descentralización. En consecuencia, se requiere no solamente hacer mediciones sino también evaluar el proceso. Evaluar es un acto de comparar una medida con un estándar y emitir un juicio basado en la comparación. En este sentido, se hace una evaluación cuando se dice, por ejemplo, la cobertura neta en educación primaria es alta, la participación ciudadana en la toma de decisiones es muy baja, la apropiación de técnicas gerenciales en los municipios es demasiado lenta, etc. Se toma nota de la magnitud de una característica, se compara con un estándar y luego se estima el juicio, basado en la comparación.

En este sentido, la evaluación es un proceso continuo de reunión e interpretación de información para valorar las decisiones tomadas en el diseño del sistema descentralista. Este concepto tiene tres implicaciones importantes: en primer lugar, la evaluación es un proceso continuo y no algo que se hace al final de un período únicamente. Es un proceso que empieza antes de que se inicie la instrucción y sigue hasta el final de ésta. En segundo lugar, el proceso de evaluación no está sujeto al azar, sino que se encuentra dirigido hacia una meta específica y su finalidad es encontrar respuesta sobre la forma de mejorar el proceso que se quiere evaluar. En tercer lugar, la evaluación requiere el uso de instrumentos de medición exactos y adecuados para reunir la información que le permitirá saber cómo avanza el proceso, cómo resultará al final y cómo mejorarlo para la próxima vez.

Los gráficos 1 y 2 señalan los aspectos relevantes en el proceso de evaluación. Las palabras claves son: información objetiva, antecedentes, rendimiento, debilidades, ventajas comparativas, juicios de valor, comunidad, propuesta de mejoras, insumos, procesos y productos.

Gráfico 1

Etapas de la evaluación

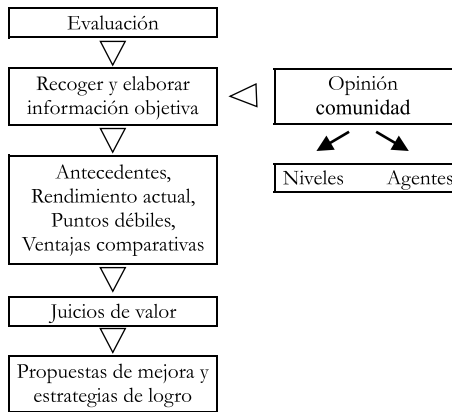
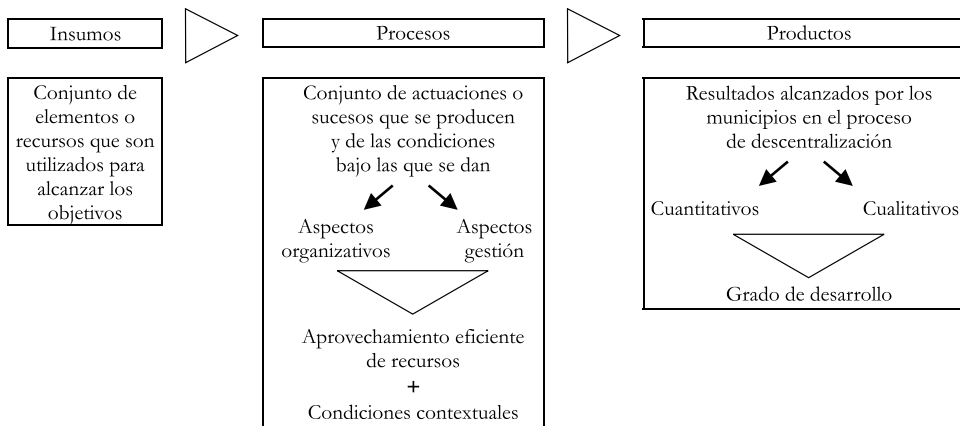


Gráfico 2

El proceso de la evaluación



En suma, en el ejercicio de evaluación que se presenta en este documento, se ha planteado la necesidad de obtener evidencia objetiva de índole cuantitativa y cualitativa y de modo sistemático, con miras a tomar decisiones que reorienten el proceso de descentralización.

Para desarrollar esta tarea, se plantean dos opciones complementarias: primero, la medición del cumplimiento de los objetivos señalados por el esquema descentralista, a través del cálculo del grado de evolución de algunas variables básicas (por ejemplo, aumento de coberturas, incremento del gasto social, aumento de los recursos propios, disminución de la abstención electoral, etc.) y, segundo, a través del cálculo de indicadores sintéticos que son comparados con estándares deseables de desarrollo, de manera que se pueda evaluar el avance del proceso, dilucidar la brecha del desarrollo actual de los municipios y los estándares óptimos esperados y calificar los municipios respecto de la distancia con dichos estándares.

En consecuencia, la evaluación del desempeño se hace a través de dos tipos de indicadores: unos que miden los cambios en las principales variables de interés, lo que implica comparaciones temporales, comparaciones entre municipios y comparaciones respecto de las metas inicialmente previstas. El otro tipo de indicadores resulta de agregar las variables para conformar índices sintéticos que contienen la mayor parte de la información de las variables de desempeño y que indican el estado actual de desarrollo y la distancia respecto del nivel deseable.

Desde luego, los indicadores por sí mismos sólo reflejan la magnitud de los avances pero no los explican. Por lo tanto, estos resultados deben ir acompañados de referencias que expliquen el por qué del nivel de las variables, de las causas de los cambios ocurridos y de las razones por las cuales los municipios se encuentran en las condiciones de desarrollo actuales.

Desde este punto de vista, los indicadores deben ser válidos y útiles, significando por ello que deben reunir características de confiabilidad, correspondencia, consistencia y extensión.

Por *confiabilidad* se entiende que el desempeño municipal debe permanecer o ser duradero (no volátil) en el tiempo (al menos, en el período de gobierno de una administración), de suerte que el ordenamiento de los municipios según su desempeño no cambie de un año a otro en un mismo período de gobierno¹⁶.

Correspondencia significa que los indicadores deben relacionarse con los objetivos y evaluaciones de las administraciones locales y las comunidades, de manera que las mediciones sean comparables con los puntos de vista de los electores y líderes comunitarios en cada uno de los municipios, atendiendo la diversidad regional.

Consistencia significa que el análisis debe guardar concordancia con las diferentes medidas operacionales de desarrollo institucional y estar alerta a los signos de multidimensionalidad, en términos de las fortalezas de gestión de unos municipios y las de otros. Esta característica implica que el ordenamiento que se logre de los municipios con el indicador global de desempeño, no cambie substancialmente con el ordenamiento, utilizando los indicadores sectoriales. Ello justificaría hablar del grado de desempeño agregado y la conformación de grupos heterogéneos entre sí. Ello no sugiere desconocer la heterogeneidad territorial, pues efectivamente algunos municipios son mejores en la atención del sector salud, otros en la educación, otros proporcionan más eficientemente los servicios públicos domiciliarios, etc. Lo que se persigue es que la calificación global de desempeño no vaya en contravía de los indicadores sectoriales.

Extensión se refiere a que la evaluación debe tener en cuenta otras actividades que los gobiernos locales desarrollan más allá de sus rutinas cotidianas, con el fin de obtener innovaciones en su gestión. Ello implicará

¹⁶ En el primer año de una nueva administración el desempeño es más susceptible de cambiar, respecto de la administración anterior. Pero dentro de un mismo período es de esperarse que el desempeño de la administración de turno se conserve.

incluir en el análisis todos los campos en los cuales las administraciones locales tienen ingerencia, lo que hará de la evaluación un proceso comprensivo.

III. Antecedentes

A. Datos generales de la República de Colombia

La República de Colombia está ubicada al noroccidente de Sur América, tiene una superficie de 2.070.408 km² de los cuales 1.141.748 km² son área terrestre y 928.660 km², marítima. Limita con Venezuela (2.219 km²), Brasil (1.645 km²), Perú (1.626 km²), Ecuador (585 km²) y Panamá (266 km²). Colombia se considera un país joven pues de los 42.299.301 habitantes, el 44,6% de la población tiene menos de 19 años y el 63,1% de la población tiene menos de 30 años. La mayor parte de la población colombiana se compone de la mezcla de sangre española e indígena¹⁷.

La moneda local es el peso colombiano (\$). Existe un sistema de devaluación flexible con relación al dólar norteamericano. Entre otros aspectos socio-económicos están los siguientes: la tasa de cambio a diciembre 20 de 2001 se situó en \$2.307,1 pesos por dólar; la tasa de inflación alcanzó 7,65% en lo corrido de enero a diciembre de 2001; la tasa de desempleo a noviembre de 2001 se situó en 13,6%; el Producto Interno Bruto llegó a 76.128,4 millones de dólares en 2000, que equivalen a 1.800 dólares por habitante; el valor de las exportaciones fue US\$18.404,6 millones de dólares en 2000; el saldo en reservas internacionales netas alcanzó la cifra de US\$10.238 millones de dólares en noviembre de 2001; el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas es de 37,53%; la cobertura en acueducto llegó a 89,2% y en alcantarillado a 78,6% en 1998, la tasa de mortalidad fue de 5,8% para el quinquenio 1995-2000, la tasa de mortalidad infantil fue 30 por cada mil nacidos vivos en el mismo período, la tasa de analfabetismo fué de 6,8% en 2000.

La variedad topográfica y climática también redundan en una enorme diversidad de productos agrícolas. En las zonas templadas de las laderas de las montañas se cultiva el café, principal producto agrícola y de exportación. También en las regiones de clima templado se cultivan cítricos, otras variedades frutales, tomate, yute, maíz, frijol, yuca y cereales. En las zonas cálidas se produce algodón, banano, arroz, caña de azúcar, palma africana, cacao, tabaco, sorgo, soya e innumerables frutas tropicales como piña, papaya, coco y mango. Los climas fríos son aptos para cultivos de papa, trigo, cebada, hortalizas, frutas y flores. Colombia exporta numerosos productos agrícolas, entre los cuales se destacan, además del café, las flores, el banano y las frutas exóticas. Hay vastas zonas ganaderas, sobre todo en las llanuras de la costa caribe y en los Llanos Orientales, así como en la Sabana de Bogotá, en donde hay bastantes hatos lecheros. Las costas sobre los dos océanos y la extensa red fluvial brindan grandes recursos pesqueros.

¹⁷ Los aspectos geográficos son tomados de la página: <http://www.geocities.com/Athens/6824/colombia3.html>

La minería es un sector económico de suma importancia y uno de los mayores renglones de exportación. Se destacan las reservas carboníferas del norte y los yacimientos petroleros del oriente. Colombia es el primer productor mundial de esmeraldas de excelente calidad y también ocupa un lugar importante en la producción de platino, oro y plata.

Entre las industrias se distinguen textiles y confecciones, siderúrgica, química, petroquímica, plásticos, cueros, artes gráficas, alimentos y bebidas.

Por otro lado, la Constitución Política de 1991 define como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Así mismo, define como divisiones territoriales a las provincias, regiones, áreas metropolitanas y asociaciones de municipios.

El país cuenta con 32 *departamentos* (gobiernos subnacionales), los cuales 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 (Gráfico 3).

Gráfico 3

Mapa político-administrativo de Colombia



Los *Distritos* son entidades territoriales encargadas de garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios. El país tiene 4 distritos que son: Distrito Capital de Bogotá., Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Distrito Cultural e Histórico de Santa Marta, Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. Los municipios son las entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que les señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. A la fecha Colombia cuenta con 1.098 municipios.

Los *Territorios Indígenas* están conformados por sus territorios de resguardos, sus territorios tradicionales y los que constituyen su hábitat. Tienen un régimen especial de acuerdo con sus formas de organización social, costumbres y tradiciones. Las *Provincias* se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento y son creadas por ordenanza departamental, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Las *Regiones* son entidades administrativas y de planificación, constituidas cada una por dos ó más departamentos con el fin de lograr el desarrollo económico y social del respectivo territorio. La ley puede darle el carácter de entidad territorial, previa la realización de un referendo entre los ciudadanos de los departamentos interesados. Las *Áreas Metropolitanas*: son entidades administrativas formadas cada una por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada. En Colombia existen 6 áreas metropolitanas legalmente constituidas. La *Asociación de Municipios* es un instrumento para la integración y cooperación local y regional que contribuye al mejoramiento de la capacidad de gestión de los municipios asociados y al impulso de estrategias de desarrollo.

B. Colombia antes de la descentralización

Antes de la descentralización en Colombia, iniciada desde los ochenta y profundizada en los noventa, el país fue definido por la Constitución de 1886 como un estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, lo que se tradujo en que los actos de una autoridad debían ser refrendados por la autoridad inmediatamente superior. Así las cosas, el Presidente resultó ser el responsable de los actos de gobierno. La descentralización administrativa era básicamente territorial, en el sentido de que el poder ejecutivo definía y decidía sobre algunas funciones y responsabilidades de los departamentos y los municipios, tales como el cobro de ciertos impuestos.

El esquema básico de la descentralización administrativa se mantuvo durante la mayor parte del siglo XX, a la par con las luchas por el poder entre los partidos liberal y conservador, cada uno de ellos con su propia concepción del papel del Estado. El país experimentó varios cambios políticos que condujeron a un período de violencia a mediados del siglo XX que culminó en 1957 con la conformación del Frente Nacional. La sucesión presidencial entre ambos partidos duró hasta 1978 y el reparto de las cuotas de poder terminó definitivamente en 1986.

En 1968, se reformó la Constitución incluyéndose el término de descentralización técnica o por servicios, lo que significó la presencia legal de las empresas públicas bajo tres categorías jurídicas de acuerdo al grado de participación del gobierno: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades

mixtas. De esta manera, se incluyó activamente una nueva categoría descentralizada en el ámbito territorial. La reforma constitucional de 1968 también creó el «situado fiscal», para transferir recursos a los departamentos en función de los ingresos corrientes de la Nación y cuyo destino fue financiar actividades en las áreas de salud y educación. Adicionalmente, la Ley 33 de 1968 estableció la «cesión a los municipios», como una función del impuesto sobre las ventas y asignó el 10% de este impuesto a los departamentos, municipios y al Distrito Especial de Bogotá para el año 1969, previendo un aumento de dicha participación al 20% en 1970 y 30% en 1971. La Ley 43 de 1975, de nacionalización de la educación, destinó una parte de dicha cesión al Ministerio de Educación para financiar los costos de la nacionalización.

En la década de los ochenta, a partir de la Misión de Finanzas Intergubernamentales, Bird-Wiesner en 1981, se agregaron a los términos de descentralización administrativa y técnica, las discusiones sobre descentralización fiscal, con énfasis en el desarrollo municipal, la eficiencia del gasto público y la generación de recursos propios en todos los niveles de gobierno. La Ley 14 de 1983 acentuó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y modernizó y amplió sus bases gravables, especialmente la del predial. La Ley 12 de 1986 señaló que el porcentaje del Impuesto al Valor Agregado –IVA– que se traspasaba a los municipios debía ser creciente, y decretos posteriores (el 077 de 1987, por ejemplo) definieron una serie de responsabilidades municipales, referidas principalmente a la provisión de servicios sociales básicos y apuntaron también a la reducción de la participación del gobierno central en una serie de tareas y servicios de tipo local, en cuya prestación los municipios presentan ventajas comparativas por su relación directa con la comunidad. Igualmente se frenó el acceso al Presupuesto Nacional de entidades territoriales con capacidad para generar rentas propias.

En 1986 se reformó la Constitución a través del Acto Legislativo No 1 que estableció la elección popular de alcaldes a partir de 1988. Esta reforma constitucional y la Ley 12 del mismo año, complementaria de ella, evidenciaron, por lo demás, un sesgo municipalista, que marcaría también múltiples actuaciones posteriores del Congreso de la República y sólo sería superado parcialmente por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que, manteniendo dicho sesgo, intentó rescatar el papel de los departamentos en el ordenamiento político.

Así, a fines de los ochenta se habían llevado a cabo una serie de intentos en materia de descentralización, con debilidades para articularse a los esfuerzos en materia política, institucional, administrativa y fiscal. La necesidad de ordenar el proceso ante la complicación de enfrentarse con éxito a los desafíos políticos y de seguridad ciudadana, motivaron la presión popular en favor de una nueva constitución, la de 1991. La Constitución de 1991 aceleró el que hasta entonces había sido un proceso relativamente lento y adoptó, de un solo golpe, una de las estructuras de Estado más descentralizadas de América Latina, por encima incluso de países federales, proceso que estuvo acompañado por el rápido y obligado traslado de cerca del 45% de los ingresos corrientes de la Nación a municipios y departamentos.

C. Descentralización en Colombia

Durante las dos últimas décadas se han aplicado en Colombia distintas formas de descentralización: –política, administrativa, hacia el mercado– y varias modalidades de descentralización administrativa–desconcentración, delegación, y devolución–. Nuestro objeto de análisis en este documento es un proceso iniciado a comienzos de la década de los ochenta, que combina una descentralización administrativa bajo la modalidad de devolución con la descentralización política.

La descentralización política en Colombia surge como respuesta a una crisis de legitimidad que se expresa a su vez, en un conjunto de crisis en las instituciones y criterios básicos de la democracia: crisis de los gobiernos locales, crisis de los servicios públicos, crisis de la democracia representativa, crisis de la participación ciudadana, crisis de gobernabilidad. Podemos afirmar que la situación que condujo a la expedición de la reforma descentralista en Colombia se caracterizaba por deficiencias extremas en cuanto a la democracia económica y social, deficiencias en la democracia representativa tanto en términos de los criterios como de las instituciones básicas, carencia de democracia participativa y directa, predominio de condiciones de fondo adversas a la democracia y baja gobernabilidad. Muy rápidamente presentamos a continuación una descripción de la situación.

El contexto de la reforma descentralista es una situación de enorme desigualdad, tanto entre personas como entre regiones. El proceso de la democracia económica y social, requisito para la democracia política, se caracterizaba por su fragilidad, ya que la producción económica se concentraba en ciertas regiones, lo cual es natural en los países en vía de desarrollo.

Los problemas en cuanto a la democracia política eran fundamentales. La democracia representativa consistía fundamentalmente en una democracia restringida y autoritaria, controlada por los partidos tradicionales y con muy reducidas posibilidades de participación para la población y para movimientos alternativos. A nivel de las instituciones básicas de la democracia se observaban vacíos importantes como el nombramiento de los alcaldes y gobernadores por sus superiores jerárquicos y limitaciones serias a la libertad de expresión, la autonomía de las asociaciones y al acceso a la información. Así mismo, la democracia política se concentraba principalmente en la democracia representativa y los instrumentos de democracia participativa y directa eran reducidos e ineficaces.

Los problemas en la aplicación de los criterios democráticos y la construcción de las instituciones fundamentales de la democracia resultaban de la carencia de las condiciones de fondo señaladas por los analistas. Por una parte, los efectos del crecimiento económico en cuanto a las desigualdades personales y regionales, por el otro, la violencia y la represión estatal y el surgimiento de actores armados tanto de la izquierda como de la derecha. Finalmente, el predominio del sistema clientelista de la política y la cultura política asociada con este esquema.

El desfase entre las demandas de la población y la incapacidad del Estado para resolverlas, había conducido a serios problemas de gobernabilidad, expresados principalmente en la crisis en la provisión de los servicios públicos y sociales y en la reducida capacidad de los gobiernos locales. Frente a esta situación y a la carencia de canales institucionales de participación, la población recurría a mecanismos y procedimientos que atentaban contra la estabilidad del régimen. Durante la década de los setenta y comienzos de los ochenta se generalizaron las protestas ciudadanas que apelaban a medios como los paros cívicos y las movilizaciones que bloqueaban el transporte y la actividad económica y social. Complementariamente aumentaba la presencia guerrillera en las regiones donde se concentraba el malestar social.

La situación que condujo a la expedición de las reformas descentralistas puede caracterizarse como una crisis de legitimidad y gobernabilidad del Estado colombiano que se expresaba fundamentalmente en las restricciones a la democracia, el deterioro en la provisión de bienes y servicios públicos locales, especialmente en los municipios más pequeños y atrasados y en el surgimiento de protestas sociales y paros cívicos que confrontaban al gobierno. Todos estos factores fueron articulados en un diagnóstico oficial que consideraba al centralismo como una de sus causas principales, quizá la más importante. El Gobierno Nacional había

concentrado más del 80% de los ingresos tributarios del país y desempeñaba directamente funciones de carácter local. La creación de una transferencia a los municipios, como proporción del impuesto a las ventas, había sido un primer esfuerzo por apoyar a los gobiernos locales pero claramente insuficiente y el situado fiscal para los departamentos era administrado por la Nación, por medio de entidades desconcentradas territorialmente. Paralelamente, la situación fiscal del Estado era preocupante y se exploraban mecanismos para redefinir funciones y recursos entre niveles de gobierno a fin de hacer más eficiente el gasto, lo que condujo a la formulación de propuestas de racionalización de los ingresos de los gobiernos territoriales.

1. La puesta en marcha de la reforma

La descentralización territorial en Colombia se adoptó en un contexto de crisis política y fiscal en el cual el Estado respondió a las presiones sociales mediante la puesta en marcha de distintas estrategias; las principales medidas descentralistas de la primera etapa se expidieron durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) quien adelantó un proceso de paz con las organizaciones guerrilleras y promovió diversas acciones de apertura democrática. La consolidación de la descentralización se produjo durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) cuando, nuevamente en el contexto de una aguda crisis política, en el marco de procesos de paz con algunos grupos guerrilleros y la movilización social, se convocó a una Asamblea Constituyente que expidió una nueva Constitución para el país. Las demandas de la población por una mayor apertura democrática, uno de cuyos principales componentes es la descentralización, coincidieron con las tendencias globales de reforma del Estado que precisamente apuntan, dentro de sus estrategias, al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. El origen de las reformas le imprime, por tanto, un carácter especial a la descentralización territorial y afecta el ritmo y condiciones de diseño.

La descentralización territorial en Colombia se produjo principalmente como respuesta a factores internos que presionaron soluciones por parte del Estado. Sin embargo, la descentralización coincidió con las tendencias mundiales en favor de la liberalización de los mercados, flexibilización y descentralización, como mecanismos para aumentar la eficiencia de la economía y principalmente reducir el tamaño del Estado, cuyo papel se cuestionaba. Seguramente los nuevos enfoques de política económica difundidos por los organismos multilaterales influyeron en muchas decisiones de política interna, pero resulta exagerado sostener que la descentralización fue un reflejo de las reestructuraciones globales del capital y sus impactos en el régimen político, como han planteado algunos autores.

2. La estructura del Estado

El proceso de descentralización en Colombia se desarrolla desde la Nación hacia las entidades territoriales ya existentes. De acuerdo con la Constitución, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tienen los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Al momento de comenzar la descentralización, las entidades territoriales eran los departamentos, las intendencias, las comisarías, los municipios y los distritos. La Constitución de 1991 determinó que son entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios

indígenas. Todas las intendencias y comisarías fueron transformadas en departamentos. Además establece la nueva Constitución, que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan. En 1985 existían 23 departamentos, 4 intendencias, 5 comisarías, un distrito capital y 998 municipios. Actualmente existen 32 departamentos y 1.098 municipios que incluyen los cuatro distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla).

El proceso se ha dirigido primordialmente a fortalecer las entidades territoriales básicas existentes –departamentos, municipios y distritos– y se ha producido un aumento en su número, especialmente de los municipios con la creación de más de 60 municipios en los últimos siete años.

3. El diseño de la descentralización

a. Objetivos y resultados esperados

Mediante la descentralización se ha buscado en su aspecto más general aumentar la legitimidad y gobernabilidad del Estado que se veían fuertemente cuestionadas. Estos propósitos generales se han expresado a su vez en un conjunto de objetivos generales que se mantienen a lo largo del proceso, aunque sus énfasis y componentes específicos han sufrido modificaciones.

- *Mejoramiento en la provisión de los servicios locales*¹⁸
- Educación
- Salud
- Agua potable y saneamiento básico
- Cultura, recreación y deporte
- Infraestructura vial y urbana
- Servicio de asistencia técnica agropecuaria
- Otros servicios locales

El mejoramiento comprende tanto el incremento en las coberturas y en la calidad, como la eficiencia asignativa y productiva con la que se alcanzan estos resultados. Igualmente este objetivo de mejoramiento se expresa en diferentes formas: en el aumento de la capacidad general para producir los bienes y servicios locales, en la búsqueda de unos niveles mínimos de provisión en todas las entidades territoriales de determinados servicios o en la búsqueda de niveles uniformes de provisión.

- *Mayor equidad territorial y personal*
- *Mayor democracia representativa y participativa*

¹⁸ La descentralización no contempló expresamente la promoción del desarrollo económico, aunque se supone que el fortalecimiento de la inversión en educación, salud, infraestructura y desarrollo rural, puede crear condiciones más favorables.

Complementariamente, para el logro de estos objetivos finales la reforma ha buscado los siguientes objetivos intermedios:

- *Aumento del esfuerzo fiscal*
- *Mejoramiento de la capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa*

Estos objetivos generales han variado a lo largo del proceso. En la primera etapa, que comprende desde comienzos de la década de los ochenta hasta la promulgación de la Constitución de 1991, los objetivos principales fueron: a) Aumentar y mejorar la provisión de infraestructura de bienes y servicios locales en su conjunto dejando libertad a las entidades territoriales para escoger los sectores prioritarios; b) Redistribuir con énfasis en los municipios; el departamento prácticamente no se reformó; c) Impulsar la democratización de la vida local. En la segunda etapa, los objetivos se dirigen a: a) Garantizar la provisión de unos niveles mínimos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, principalmente, en condiciones de mayor eficiencia; b) Garantizar mayor equidad entre departamentos y municipios; c) Apoyar a los municipios pequeños pero con menor énfasis que en la etapa anterior; d) Focalizar hacia la población más pobre; e) Incrementar la democracia representativa y participativa.

El cambio en los objetivos se traduce obviamente, en modificaciones en los instrumentos utilizados como veremos a continuación.

b. Instrumentos

La búsqueda de los objetivos señalados se ha realizado mediante la expedición y puesta en marcha de un conjunto de medidas que apuntan a descentralizar administrativa y políticamente el Estado colombiano y, en algunos casos, a promover la descentralización hacia el mercado. Estas medidas se clasifican en los siguientes grandes temas: distribución de funciones entre niveles de gobierno, asignación de recursos, distribución de poder político y asignación de responsabilidades por la gestión, control y evaluación, capacidad de gestión, asistencia técnica y coordinación. Los tres primeros temas constituyen la esencia de un proceso de descentralización administrativa y política: funciones, recursos y responsabilidad política. Los temas siguientes son elementos de la gestión del proceso, requeridos para su buena marcha y para abordar los riesgos inherentes a él, como son la carencia de capacidad, la presión sobre el déficit fiscal, la ausencia de evaluación y de coordinación entre niveles de gobierno.

El proceso se ha venido desarrollando desde comienzos de la década de los ochenta y se caracteriza por una expedición continua de normas que pueden ser organizadas en dos etapas. La etapa previa a la Constitución de 1991, que comienza en 1983 pero con una concentración de reformas en el año de 1986. Consiste en descentralización administrativa -bajo la modalidad de devolución- y descentralización política con énfasis municipalista y territorial y en la elección de gobernadores. Se observa un enfoque integral por cuanto se expiden medidas en los diferentes campos: funciones, recursos, responsabilidad política. En términos de los recursos transferidos a los municipios, se otorgó elevada autonomía en el marco de un grupo de funciones establecidas por la ley.

La etapa de la Constitución de 1991 y las normas que la desarrollan: en la cual se continúa la descentralización administrativa, pero con una mirada de conjunto de los tres niveles de gobierno, mayor énfasis sectorial y rescate político de los departamentos. Dentro de esta segunda etapa se produce durante los últimos años un

período de ajuste fiscal que busca principalmente corregir los desequilibrios financieros que enfrenta el proceso y recuperar flexibilidad fiscal para el Gobierno Nacional.

A continuación presentamos una rápida descripción de las medidas adoptadas en cada uno de los grandes temas señalados:

i. Distribución de funciones entre niveles de gobierno

Hasta el momento de iniciarse la reforma descentralista en Colombia no existía formalmente un estatuto o norma rectora de la distribución de competencias entre niveles de gobierno. Las entidades territoriales –municipios y departamentos- podían hipotéticamente desempeñar una gran cantidad de funciones, estando limitadas por la disponibilidad de recursos. De este modo, los municipios intermedios y mayores desempeñaban buena parte de las funciones locales –vías, acueducto y alcantarillado, parques, infraestructura urbana- mientras que los gobiernos locales más pobres prácticamente no podían ejecutar proyectos sin el apoyo de otros niveles.

En la primera etapa del proceso de descentralización las normas comienzan a delimitar funciones entre los municipios y la Nación, principalmente. Se asignan a los municipios funciones en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vías, transporte urbano y asistencia técnica agropecuaria, entre las más importantes. En los casos de educación y salud no se asigna la prestación completa del servicio sino la construcción, dotación y mantenimiento de la infraestructura. Simultáneamente se suprimen estas funciones en la Nación y se liquidan o modifican las entidades nacionales que las venían prestando. El énfasis del traslado es netamente municipalista por cuanto no se efectúan cambios sustanciales con respecto a los departamentos. La propuesta original de los promotores de la descentralización consistía en reducir el papel del departamento como ejecutor de obras y proveedor de servicios, para convertirlo en una entidad de planeación, coordinación y asistencia a los gobiernos locales. La norma sobre régimen departamental expedida en 1986 dio énfasis a estas funciones pero no eliminó la disposición que le atribuye a los departamentos una competencia general como es la de promover el desarrollo económico, social y de obras públicas de sus territorios, con lo cual quedaron facultados para realizar prácticamente cualquier función. De otra parte, en esta etapa, el diseño tuvo una orientación territorial muy fuerte por cuanto la definición básica consistió en asignar recursos de inversión a los municipios, dejando un grado alto de libertad para escoger a qué servicios destinarlos.

En la segunda etapa del proceso, Constitución de 1991 y Ley 60 de 1993, el Gobierno Nacional intenta tener una mirada integral que supere las visiones municipalistas o departamentalistas y enfoque el asunto como la reorganización de competencias entre los tres niveles de gobierno, teniendo en cuenta las ventajas comparativas de cada uno de ellos. En esta perspectiva se ratifican las funciones anteriores asignadas a los municipios y se amplían, para contemplar no solamente la inversión en infraestructura, sino también el pago del personal del sector educativo y de salud, la administración del servicio, y el pago de subsidios en estos y otros sectores. En el caso del departamento se decide trasladar las funciones de administración de los servicios de salud y educación como una etapa intermedia antes de llegar a la municipalización, una vez que los gobiernos locales demuestren capacidad. Se ratifican para el nivel nacional las funciones de planeación, formulación de políticas generales, regulación, dirección, administración del régimen de personal.

ii. Asignación de recursos

Las principales fuentes de ingreso han continuado concentradas en el nivel nacional que recauda los impuestos de renta, de valor agregado y de comercio exterior, rentas que son las más dinámicas del conjunto de ingresos públicos. Los municipios y departamentos han continuado con sus fuentes tradicionales de ingreso, aunque se introdujo la sobretasa a la gasolina, y se han tomado medidas para incrementar su recaudo.

En la primera etapa del proceso las principales medidas fueron el fortalecimiento de impuestos propios de municipios (impuesto predial e impuesto de industria y comercio) y departamentos (impuesto al consumo de cerveza, cigarrillos y licores), mediante medidas de actualización de bases y racionalización de procedimientos (Ley 14 de 1983). Los municipios lograron autonomía para la fijación de las tarifas dentro de ciertos rangos definidos por la ley. Estas medidas estaban dirigidas principalmente a los municipios intermedios y mayores, donde existe una base económica que permite aumentar sustancialmente el esfuerzo fiscal. En el resto de municipios, la gran mayoría, no se esperaban efectos muy importantes debido a su atraso económico.

Dado que la Nación concentra las principales fuentes de ingreso, la descentralización se basa en la utilización de transferencias. Los municipios contaban antes de la reforma con una participación en el impuesto nacional a las ventas (Ley 12 de 1986) y la principal medida fue aumentar dicha participación del 25% al 50% en el período comprendido entre 1987 y 1992. La mayor parte de este aumento se dirigió a los municipios con población inferior a 100.000 habitantes donde se concentraban los problemas principales de deficiencias en la provisión de servicios públicos y crisis de los gobiernos municipales. Esta transferencia se convirtió en la principal fuente de ingreso de los municipios pequeños y medianos y es una transferencia automática por fórmula, sin exigencia de contrapartida alguna, pero condicionada a su utilización en inversión en un conjunto de sectores. Los recursos se distribuyen principalmente por el peso poblacional –dentro de dos grandes conjuntos de municipios, menores y mayores de 100.000 habitantes- y por un factor de esfuerzo fiscal cuya importancia es reducida.

Adicionalmente, las normas sobre régimen municipal mantienen la autorización a los gobiernos municipales y departamentales para endeudarse internamente, siempre y cuando el servicio de la deuda no exceda del 30% de los recursos ordinarios. El endeudamiento externo es autorizado por el Gobierno Nacional.

En la segunda etapa, el esquema anterior es reforzado al incluirse como norma constitucional, la transferencia a los municipios que a partir de ese momento se denomina *participaciones municipales* en los ingresos corrientes de la Nación y al ordenarse también, la transferencia a los departamentos de unos recursos (*situado fiscal*) que previamente eran administrados desconcentradamente en los departamentos por entidades bajo el control nacional.

La transferencia a los municipios dejó de ser una proporción del impuesto a las ventas para convertirse en un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que aumentó del 14% en 1993 al 22% en el 2001. Continuó siendo una transferencia automática sin contrapartida, distribuida por fórmula y condicionada, pero con dos grandes cambios: el primero, la distribución entre municipios, redujo la importancia otorgada previamente a los municipios menores de 100.000 habitantes para darle mayor peso a los factores de pobreza. Se mantuvo una participación especial para los municipios menores de 50.000 habitantes (el 5%) pero la gran masa de las transferencias se distribuyó en un 60% por criterios de pobreza absoluta y relativa, en 22% por población y el 18% restante, por partes iguales, por eficiencia fiscal, eficiencia administrativa, y

mejoramiento en la calidad de vida. El segundo cambio es una reducción en la autonomía para asignar los recursos recibidos por cada municipio. Ahora, del total que los municipios podían invertir libremente, el 30% debía destinarse a educación, el 25% a salud, el 20% a agua potable y saneamiento básico, el 5% a cultura, recreación y deporte y el 20% restante a una lista de sectores fijados por la ley.

La transferencia a los departamentos, denominada antes situado fiscal, consistía en una proporción de los ingresos corrientes de la Nación que aumentó del 23% al 24,5%. Se distribuye entre los departamentos y distritos en un 15% por partes iguales y en un 85% atendiendo a criterios de población atendida y por atender. La ley, sin embargo, garantizó que durante un período de transición se transfiriera a cada departamento como mínimo en términos reales lo que recibía al momento de expedirse la norma, con lo cual se dilató la aplicación de los nuevos criterios de distribución. Los recursos recibidos debían destinarse en un 60% a educación, 20% a salud y el 20% restante a educación o salud según las necesidades específicas de cada sector y por decisión de los propios departamentos. Se trata de una transferencia automática que se distribuía por fórmula, que no exigía contrapartida pero estaba condicionada en su utilización. Sin embargo, a diferencia de la transferencia a los municipios, donde ésta es un derecho automático, antes de tener acceso a los recursos en estas condiciones, el departamento o distrito debe adelantar un proceso de ajuste institucional y técnico que demuestre que tiene condiciones para administrar los dineros, proceso que se llama certificación.

Durante la segunda parte del proceso, el Gobierno Nacional crea en el año 1992 el Sistema Nacional de Cofinanciación –SNC– con el objeto de orientar las inversiones locales hacia prioridades nacionales y de promover la eficiencia productiva mediante la formulación de proyectos. Este sistema es una modalidad de transferencias con contrapartida y por proyectos, en el cual el ente receptor debe formular técnicamente el proyecto y someterlo a consideración del nivel nacional, al tiempo que ofrece una contrapartida en especie o dinero para su ejecución.

Por otra parte, se crea el Fondo Nacional de Regalías –FNR– que se convierte en una nueva transferencia para financiar proyectos de inversión para el desarrollo de municipios y departamentos. La Ley 141 de 1994 crea el Fondo Nacional de Regalías con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios productores y municipios portuarios. Sus recursos se destinarán a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión. Para la asignación de estos recursos las entidades territoriales deben presentar los proyectos a la Comisión Nacional de Regalías, quien es la encargada de elegir los proyectos a financiar o a cofinanciar.

Asimismo, las entidades territoriales continúan con facultad para endeudarse internamente pero se expiden medidas para establecer con mayor claridad la capacidad de pago y controlar el endeudamiento inadecuado y riesgoso. Por tal razón, la Ley 358 de 1997 define la capacidad legal de endeudamiento como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversión. Esta norma es conocida como la Ley de semáforos.

Durante los últimos años se toman medidas para controlar el gasto y el endeudamiento territorial estableciendo límites estrictos a los municipios y departamentos al tiempo que se definen mecanismos para abordar la financiación de los pasivos pensionales y para rescatar a las entidades en crisis. De igual forma, el Gobierno Nacional promovió una reforma constitucional (Acto Legislativo 012 de 2001) y una reforma a la Ley 60 de 1993 (Ley 715 de 2001), que busca garantizar recursos estables para las entidades territoriales orientados a

la financiación de la inversión social, sin que se vean afectados por la volatilidad de los ingresos corrientes de la Nación.

iii. Distribución del poder político y responsabilidad

La medida más importante durante la primera etapa del proceso es la elección popular de los alcaldes, que hasta ese momento eran nombrados por los gobernadores, por un período de dos años sin posibilidad de reelección inmediata. Complementariamente se expidieron cuatro medidas generales tendientes a promover la participación ciudadana: la posibilidad de realizar consultas populares, la participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, la creación de Juntas administradoras locales –JAL– de comunas y corregimientos y la contratación de obras con organizaciones de la comunidad. En el sector salud se crearon los comités de participación comunitaria como medio para acercar la administración a los habitantes.

Durante la segunda etapa, se amplía el período de los alcaldes a tres años pero se mantiene la prohibición de reelección inmediata y se establece la elección popular de los gobernadores que previamente eran nombrados por el presidente de la República. La Constitución de 1991 crea un conjunto de mecanismos de participación política adicionales a la elección de las máximas autoridades, con el fin de fortalecer la democracia participativa: referendo, consulta popular, revocatoria del mandato, cabildo abierto. Adicionalmente, se crea una gran variedad de espacios de participación en los distintos sectores y áreas de la administración pública: consejos de planeación y de ordenamiento territorial, juntas de educación, comités de salud, comités de control de los servicios públicos, etc.

iv. Capacidad de gestión y asistencia técnica

Una de las grandes dificultades de un proceso de descentralización administrativa y política es la baja capacidad de gestión de las entidades territoriales. Al momento de expedirse las normas básicas del proceso, se discutió sobre el mejor procedimiento para estimular un mejoramiento en la capacidad administrativa de los municipios más pequeños, predominando la tesis de que los gobiernos locales, al verse enfrentados a las responsabilidades y al manejo de crecientes recursos, irían desarrollando las capacidades requeridas. Sin embargo, se consideró prudente realizar algunas acciones de apoyo por parte de entidades nacionales y departamentales. En un primer momento se asignó a la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, entidad del nivel nacional, la responsabilidad de promover el desarrollo administrativo local para lo cual se le asignó una porción de las transferencias a los municipios. Al mismo tiempo se ratificó a los departamentos la función de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y las entidades nacionales que trasladaban funciones adquirirían la responsabilidad de colaborar en el desarrollo institucional. A comienzos de la década de los noventa el Gobierno Nacional, en el marco de un programa de desarrollo territorial que comprendía crédito a las entidades territoriales y fortalecimiento de los catastros, diseño y puso en marcha el Programa de Desarrollo Institucional de los municipios –PDI– con crédito del Banco Mundial. Los ministerios, por su parte, crearon dependencias de apoyo a la descentralización y formularon programas en tal sentido. Por mandato de la ley se creó la Dirección de Apoyo Fiscal en el Ministerio de Hacienda con el objeto de promover el esfuerzo fiscal territorial y en el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial que comprendía una división de apoyo al fortalecimiento institucional. Durante los últimos años el DNP puso en marcha, entre otros, un programa de mejoramiento de la gestión de los departamentos con cooperación técnica y financiera de GTZ, que busca reconocer la importancia de los departamentos en este tipo de tareas, y no por parte de la Nación como lo hizo con el PDI.

v. Control y evaluación

Teniendo en cuenta la magnitud de los recursos transferidos y las responsabilidades a cargo de municipios y departamentos, desde el comienzo del proceso existió gran preocupación por la adecuada utilización de los recursos. En la primera etapa se determinó que los municipios deberían formular un programa municipal de inversiones con cargo a los recursos transferidos, programa que debería ser remitido a las oficinas de planeación departamental para su revisión y concepto. Complementariamente se ratificaron a los diferentes órganos de control, funciones específicas de control sobre el uso de las transferencias. Los municipios deberían remitir un informe anual al Ministerio de Hacienda sobre la ejecución de dichos recursos. En la segunda etapa se conservó la obligación de elaborar el plan de inversiones y se estableció que debería prepararse un informe semestral que debía ser difundido a la comunidad. Adicionalmente, los municipios deben remitir anualmente a la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP un informe sobre la ejecución de las transferencias, con lo cual se logra una aproximación en los avances del proceso, aunque con mayor énfasis en el aspecto fiscal.

vi. Coordinación

Durante la primera etapa se hizo un esfuerzo por crear una instancia de coordinación del proceso de descentralización que agrupara las entidades vinculadas. En la segunda etapa, por directiva presidencial, se asignó a la Vicepresidencia la labor de coordinación de la descentralización, pero fue una asignación transitoria. Posteriormente la coordinación política quedó en cabeza del Ministerio del Interior.

c. Balance: rasgos y tendencias

El proceso de descentralización colombiano se ha caracterizado por la integralidad y la gradualidad. La descentralización territorial ha sido integral porque combinó tanto medidas políticas como administrativas y fiscales¹⁹. En particular, la reforma ordenó un incremento muy importante de transferencias automáticas a los gobiernos subnacionales, lo que garantiza que los municipios y departamentos cuenten con una fuente segura de recursos para el cumplimiento de sus funciones. Así mismo, las transferencias han estado acompañadas de medidas destinadas a incrementar los recursos propios y a posibilitar el acceso al crédito.

¹⁹ “La reforma municipal que se está ejecutando en el país tiene una gran característica: trata de manera simultánea y paralela los aspectos fiscales, administrativos y políticos más importantes de la vida local. Como más adelante se dirá, sus regulaciones son todavía incompletas, pero tienen la ventaja de que asumen el problema globalmente, en su integralidad. La circunstancia anotada le otorga fuerza y poder suficientes a la reforma como para decir que constituye punto de partida de una estrategia que apunta a la recuperación y fortalecimiento de todas nuestras entidades territoriales. Por eso es válido afirmar así mismo que se trata de un proceso irreversible, porque nadie puede cambiar su orientación y destino; y también de un proceso dinámico porque cada día conseguirá nuevas decisiones a su favor, hasta lograr el régimen de autonomía regional y local que el país requiere.» (p.62, Castro, La descentralización: una reforma política de profundas repercusiones económicas y sociales. En Confecámaras 1989). «La fuerza del proceso en curso radica en su coherencia e integralidad: de manera simultánea atiende los aspectos políticos, fiscales y administrativos más importantes en la vida de cualquier entidad territorial. También radica, en su gradualidad y progresividad, pues se va cumpliendo por etapas, a medida que sus destinatarios van haciendo suyos e incorporando los principios y las fórmulas que lo animan.” (Castro 1998, Descentralizar para pacificar, p.59).

Finalmente, la articulación de medidas administrativas y fiscales con reformas políticas como la elección de los alcaldes y gobernadores ha creado un marco de incentivos a la gestión de los gobiernos subnacionales. Parecería entonces que la «receta» utilizada en el caso colombiano se aproxima al requisito de sincronización de los elementos, requisito que sirve para impulsar y consolidar la descentralización²⁰.

La descentralización territorial colombiana se ha desarrollado mediante la expedición de numerosas normas (desde la Constitución, pasando por leyes especiales y ordinarias, hasta decretos y reglamentos) en un período de más de 15 años. Las medidas se pueden clasificar en políticas, administrativas y fiscales y organizarse en dos etapas: desde 1983 hasta la expedición de la Constitución de 1991 y desde este año hasta la fecha. En la primera etapa el énfasis se colocó principalmente en los gobiernos locales y especialmente en los más pequeños. El objetivo primordial era crear capacidad en dichos municipios para la provisión de servicios sociales y de infraestructura básica en un contexto de mayor apertura política y participación de la ciudadanía. En la segunda etapa, la Constitución consolida políticamente el proceso. Ordena la elección popular de los gobernadores y toma medidas para precisar el papel de los departamentos, especialmente en la provisión de los servicios de educación y salud. Posteriormente la ley hace un esfuerzo por clarificar la distribución de funciones entre niveles de gobierno y por condicionar los recursos hacia los sectores prioritarios para la Nación. La primera etapa del proceso sentó las bases para su dinámica en la medida en que combinó acciones en las distintas áreas y, principalmente, alimentó con recursos el nuevo marco político y las nuevas funciones asignadas. Adicionalmente, en el caso del instrumento fiscal más importante –las transferencias a los gobiernos locales–, las normas dispusieron que su aumento fuera gradual, tanto en la primera etapa de 1986 a 1992, como en la segunda a partir de 1994 y hasta el año 2002. La gradualidad se hizo con el propósito de que los distintos niveles se preparen para el cumplimiento de sus funciones y realicen los ajustes pertinentes²¹.

Algunos analistas han criticado el hecho de que gran parte de las medidas son iguales para todos los municipios y departamentos del país a pesar de su heterogeneidad²². Sin embargo, en algunos instrumentos se han establecido diferencias importantes (Tabla 4). En la Ley 12 de 1986 la mayor parte del aumento de las transferencias se destinó a los municipios menores de 100.000 habitantes, en concordancia con el diagnóstico que identificaba que los problemas más serios se encontraban en este grupo de municipios. La Ley 60 de 1993 mantuvo una asignación especial para los municipios menores de 50.000 habitantes. Otro ejemplo son los programas de desarrollo institucional: el PDI fue diseñado para apoyar a los municipios con población inferior a 100.000 habitantes.

²⁰ Litvack, Ahmad y Bird (1998). op. cit.

²¹ “Igualmente la ley 60 determinó períodos de adaptación institucional para que las entidades territoriales y los municipios puedan asumir eficientemente las nuevas competencias. En este último aspecto, el Programa de Desarrollo Institucional previsto en la ley aplica un criterio de gradualidad, recogiendo la experiencia de anteriores iniciativas de descentralización, en particular de la Ley 12 de 1986, en la que como se comentó, se trasladaron funciones a los municipios, sin establecer plazos para su adecuación institucional”. (Fainboim Yaker, Israel; Acosta Navarro, Olga Lucía; Cadena Clavijo, Héctor José. El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas. En Coyuntura Social, No 10 Mayo de 1994, Bogotá, p.94).

²² “Aunque siempre es difícil e incómodo establecer categorías de municipios y dar la impresión de que se discrimina en contra de unas poblaciones o municipios, también es muy difícil desconocer la realidad y suponer que no existe una rápida dinámica de cambio. Surge, además, la pregunta de si al aplicar políticas uniformes, no se estará, de todas maneras, discriminando en contra de alguien, pues se estaría tratando en forma igual a poblaciones y a entidades territoriales que son desiguales. (...) En síntesis, el diseño de la estrategia de descentralización del país, difícilmente puede dejar de contemplar un mínimo de categorización tanto en las políticas y los instrumentos como en los mecanismos de seguimiento estadístico.” (Colombia: descentralización y federalismo fiscal, 1992, pp. 238-239).

Tabla 4

Caracterización del diseño de la descentralización: ventajas y desventajas

Area	Aspectos positivos	Deficiencias
Rasgos generales	Integralidad Gradualidad	Homogeneidad Municipalismo Falta coherencia en la secuencia funciones-recursos
Distribución de funciones	Asignación explícita de funciones por niveles de gobierno Búsqueda de delimitación de funciones	Confusión en algunos sectores
Asignación de recursos	Integralidad en la utilización de recursos fiscales Promoción del esfuerzo fiscal Promoción de la eficiencia administrativa	Falta de correspondencia entre objetivos e instrumentos en el sistema de transferencias Criterios de asignación de recursos que mantienen iniquidades Poca importancia de los factores de esfuerzo fiscal y administrativo
Descentralización política y responsabilidad	Combinación de medidas tendientes a promover democracia representativa, participativa y directa. Establecimiento de responsabilidad política Introducción de mecanismos de rendición de cuentas a la comunidad y a la Nación	Obstáculos para la aplicación efectiva de las medidas No-reelección Período reducido
Gestión del proceso	Medidas para controlar el déficit fiscal y el endeudamiento. Programas para fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales	Demoras en regular el endeudamiento Falta capacidad de prevención de los déficit fiscales territoriales Aumento del gasto nacional en vez de reducción paralela Carencia de un sistema eficaz de control y evaluación Ineficacia de los programas de fortalecimiento de la capacidad de gestión

En materia de distribución de funciones, aunque con muchas deficiencias, se ha avanzado en la clarificación de la distribución entre niveles de gobierno. Existe consenso en señalar que uno de los problemas principales de la descentralización territorial es la duplicidad en la distribución de responsabilidades. Sin embargo, esta situación no es igual en todos los sectores y aún en los sectores más confusos como educación y salud, las reformas han delimitado algunas de las funciones al interior de la provisión global del servicio.

En cuanto a la asignación de recursos, se destaca que la descentralización en Colombia se ha ajustado en gran medida a lo prescrito en los textos normativos sobre hacienda pública y se caracteriza por una gran integralidad al hacer uso de los distintos instrumentos disponibles. Los problemas existentes son la búsqueda de múltiples objetivos con las transferencias y la falta de coherencia que de allí se deriva, los criterios de asignación de recursos mantienen iniquidades y la poca importancia de los factores de esfuerzo fiscal y administrativo.

El esquema de transferencias diseñado presenta diversos problemas de coherencia entre los objetivos y los instrumentos específicos, problemas que en buena parte provienen de los propios textos constitucionales que introducen condiciones sobre las fórmulas de distribución o la asignación de los recursos, restando así flexibilidad para efectuar ajustes según cambios en las circunstancias. Así mismo, la reforma ha tratado de alcanzar objetivos muy diversos utilizando los mismos instrumentos fiscales. Los principales problemas identificados son: a) Las fórmulas de distribución de los recursos están basadas en indicadores de población y pobreza y no en los costos efectivos de prestación de los servicios, lo que puede generar ineficiencias en la distribución entre entidades territoriales; b) La determinación legal de porcentajes fijos a los cuales deben destinarse los recursos puede generar ineficiencias en la asignación de los recursos en los gobiernos locales, c) Carencia de autonomía de los gobiernos locales por dichos condicionamientos en el gasto; d) Utilización de la cofinanciación, concebida para proyectos, para atender gastos recurrentes en salud y educación; e) Falta de coordinación entre crédito y cofinanciación.

Con respecto al esfuerzo fiscal, los resultados muestran que los municipios han incrementado sus recaudos y producto de esto es que en términos consolidados han pasado del 7,5% de los tributos de todo el país a finales de la década de los ochenta, a tener el 13,5% en 1999. Estos resultados conducen a que en las fórmulas de distribución de las transferencias se deben seguir incluyendo los incentivos por esfuerzo fiscal, lo cual permite mayor autonomía y desempeño local.

En cuanto a la distribución del poder político y la asignación de responsabilidades a los gobernantes frente a sus comunidades, la descentralización política avanzó al establecer la elección de alcaldes y gobernadores y crear múltiples mecanismos de participación ciudadana pero existen límites en el diseño de las normas que hacen difícil su aplicación:

- Algunos de los mecanismos creados no son obligatorios para las entidades territoriales, como es el caso, por ejemplo de la creación de las Juntas Administradoras Locales y la contratación con la comunidad. De este modo, la puesta en marcha del espacio de participación depende de la voluntad de los alcaldes y de los concejos.
- La reglamentación de los mecanismos hace que su aplicación efectiva sea bastante complicada desestimulando a las organizaciones y ciudadanos interesados.
- La participación es concebida principalmente como una función del Estado que organiza y promueve a las comunidades para apoyar su gestión. Esta visión ha sido caracterizada por algunos analistas como enfoque tutelado e instrumental de la participación.
- Las medidas de la descentralización política han sido excesivamente formalistas y se han dejado de lado interrogantes de fondo como los sectores que tienen derecho a participar, los procedimientos para escoger a los representantes de la comunidad, el nivel decisorio de las instancias y la elaboración de las agendas de discusión.
- La democracia participativa termina convirtiéndose también en otra forma de democracia representativa, con menos reglamentaciones en cuanto al cumplimiento de los criterios básicos de los procesos democráticos. Los espacios de participación son ocupados por representantes no elegidos por el voto popular, con la excepción de los consejos juveniles municipales, sino por asociaciones y organizaciones diversas de la sociedad civil. De este modo se configura una “democracia representativa” alterna a los órganos de elección popular tradicionales como consejos, asambleas y Juntas Administradoras Locales.

En cuanto a la gestión del proceso, se destacan como elementos positivos las medidas para controlar el déficit fiscal y el endeudamiento y los programas para fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales. Los aspectos negativos han sido las demoras en regular el endeudamiento, la falta de capacidad de prevención de los déficits fiscales territoriales, el aumento del gasto nacional en vez de su reducción paralela, la carencia de coordinación del proceso, la carencia de un sistema eficaz de control y evaluación de resultados del proceso y la poca eficacia de los programas de fortalecimiento de la capacidad de gestión.

A pesar del interés formal, el Gobierno Nacional no avanzó en la definición y puesta en marcha de un mecanismo de coordinación del proceso de descentralización que permitiera tener una visión integral de las distintas acciones y sobre todo, que efectuara un seguimiento y evaluación permanente. Hubo algunos intentos que no se concretaron²³. Las distintas normas incluyen disposiciones sobre el control y la evaluación del proceso de descentralización pero en ningún momento se precisó un organismo de alto nivel encargado de promover su seguimiento. Por su parte el DNP asumió la coordinación técnica de la formulación de la política de descentralización y este documento representa esa visión integral.

D. Evaluación de la descentralización en Colombia

La evaluación de la descentralización tiene como antecedente histórico la centralización del Estado que condujo a una creciente participación del nivel nacional tanto en el total de ingresos públicos como en el gasto total y de inversión. La centralización fiscal estuvo acompañada de una fuerte centralización política, por cuanto los gobernadores y alcaldes eran funcionarios nombrados y no electos.

El elevado nivel de centralización, junto con otros factores, condujo durante la década del setenta a una crisis del esquema de administración territorial que se expresó en problemas de deficiencia de servicios básicos y protestas ciudadanas durante ese período. El atraso de los gobiernos locales y la reducida presencia del Estado se constituía a su vez, en un elemento que estimulaba el conflicto interno, tanto en forma de protestas ciudadanas como en el desarrollo del conflicto armado. Adicionalmente la centralización política restringía las posibilidades de participación ciudadana y de desarrollo de nuevas alternativas políticas.

De acuerdo con la Constitución Política, las entidades territoriales deben demostrar a los órganos de planeación y evaluación la eficiencia en el uso de los recursos y el logro de los resultados previstos. El Plan Nacional de Desarrollo incluye dentro de las estrategias para la profundización de la descentralización, el seguimiento y evaluación del proceso.

Se ha estructurado en Colombia una estrategia de descentralización durante los últimos años, como producto de las negociaciones y acuerdos políticos de los distintos actores. Esta estrategia tiene tres componentes básicos: las reformas políticas que han consistido básicamente en establecer la elección popular de los alcaldes y los gobernadores y en crear un conjunto de mecanismos que faciliten la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales; las reformas fiscales que han abordado diferentes instrumentos orientados a aumentar los recursos disponibles por los gobiernos territoriales, como son las transferencias automáticas, el fortalecimiento de los impuestos locales, la cofinanciación y

²³ Por ejemplo, en 1990 mediante el Decreto 1881 se asignó a la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia la función de coordinar las acciones conducentes al fortalecimiento de la Política de Descentralización Administrativa.

el crédito; y las reformas institucionales por medio de las cuales se asignan funciones a los gobiernos territoriales y se desmontan o transforman las entidades nacionales que previamente se encargaban de los servicios y funciones transferidas.

En respuesta a los problemas señalados anteriormente y basándose en el desarrollo de la normatividad, el DNP con el apoyo de los ministerios ha venido realizando anualmente un ejercicio de seguimiento a la utilización de las participaciones municipales y de balance de algunos aspectos de la gestión municipal. El trabajo ha consistido básicamente en recolectar información referente a la ejecución presupuestal de los recursos de transferencias y a la verificación de su distribución porcentual en los sectores de inversión señalados en la Ley 60 de 1993.

Sin embargo, se hace necesario fortalecer la evaluación de resultados en un enfoque que integre los diferentes componentes y sectores del proceso. En esta perspectiva el trabajo del DNP debe articularse tanto con las Entidades Territoriales como con los ministerios y entidades del nivel nacional con responsabilidades en seguimiento y evaluación de la descentralización. Por lo tanto, si bien es necesario conocer anualmente qué pasa con las transferencias, el análisis debe involucrar una mirada integral y de resultados.

IV. Avances y resultados

En desarrollo de sus funciones y de lo dispuesto en la estrategia de descentralización formulada en el Plan de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz”, la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP coordinó la ejecución de un estudio de evaluación de la descentralización municipal con el propósito general de examinar los avances y resultados en una muestra de gobiernos locales. A continuación se presentan las características generales del estudio y una síntesis de las conclusiones y recomendaciones formuladas por los especialistas sectoriales participantes.

A. Características generales del estudio

1. Marco de referencia

Aunque persisten varios problemas y deficiencias en la estrategia de descentralización, el diseño de la presente evaluación ha sido integral en la medida en que ha contemplado acciones en los distintos componentes, con la finalidad de crear un escenario favorable para la gestión local.

La estrategia de descentralización busca obtener los siguientes resultados:

- Mejorar la provisión de los servicios locales, especialmente los servicios de educación, salud y agua potable y saneamiento básico.
- Democratizar la vida local, tanto por medio de los mecanismos tradicionales de representación como a través de los instrumentos participativos.

- Mejorar la distribución de los recursos públicos entre regiones, municipios y personas.
- Estimular el esfuerzo fiscal local.

El logro de los resultados esperados depende, en primer lugar, del diseño del proceso de descentralización, que determina el marco general y los incentivos para el desempeño de los distintos actores y, en segundo lugar, de diversos factores que condicionan la aplicación del diseño previsto (Tabla 5). Algunos de ellos son internos, relativos a la gestión adelantada por las administraciones locales y sus comunidades. Otros son factores externos que escapan al control de los actores locales pero determinan o inciden en su desempeño. Los factores internos que se han identificado como principales son la capacidad de gestión, el clientelismo, la corrupción y la gestión fiscal. Los factores externos son el grado de desarrollo económico del municipio, la violencia y el apoyo por parte del nivel nacional y departamental.

Tabla 5

Marco de referencia de la evaluación del proceso de descentralización

Antecedentes	Centralización del Estado
Problemas	Deficiencia en la provisión de los servicios Protestas ciudadanas Democracia restringida
Estrategia	Política <ul style="list-style-type: none"> • Elección de alcaldes y gobernadores • Mecanismos de participación ciudadana Fiscal <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de las transferencias • Fortalecimiento recursos propios • Crédito y cofinanciación
Estrategia	Administrativa <ul style="list-style-type: none"> • Asignación de funciones en servicios sociales y públicos y provisión de infraestructura. • Desmonte entidades nacionales • Fortalecimiento capacidad de gestión
Resultados esperados	Mejoramiento en la provisión de los servicios locales <ul style="list-style-type: none"> • Educación • Salud • Agua potable y saneamiento básico Mayor democracia participativa Mayor equidad territorial y personal Promoción del desarrollo económico Aumento del esfuerzo fiscal
Factores incidentes	Factores internos <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de gestión • Gestión fiscal
	Factores externos o estructurales <ul style="list-style-type: none"> • Violencia • Desarrollo económico • Apoyo del nivel nacional y departamental

2. Preguntas generales y fuentes de información

Con base en los resultados esperados, se definió un conjunto de preguntas generales en cada uno de los aspectos componentes de la evaluación. El énfasis se coloca en la evaluación de resultados, que debe ser el punto de partida para determinar si la estrategia descentralista está cumpliendo con sus objetivos. Con base en la mirada de los resultados se debe explorar si las situaciones observadas responden a diversos factores de la gestión o a condicionantes del diseño o a una combinación de dichos factores.

Las fuentes de información para responder las preguntas generales y las variables e indicadores que de allí se derivan son los funcionarios locales, los líderes de la comunidad, la información reportada por los municipios a entidades del Gobierno Nacional como los Ministerios de Educación, Salud y el Departamento Nacional de Planeación, entre otros.

3. Formularios

A partir del esquema expuesto en los dos literales anteriores y teniendo como contexto las políticas específicas en cada uno de los sectores o temas que se estudian, se elaboraron once formularios para recolectar la información sobre los municipios y seis formatos para captura de información secundaria. Estos formularios y formatos son:

Formularios: Educación, Salud, Agua potable y saneamiento básico, Aspectos políticos y participación ciudadana, Gestión fiscal, Capacidad de gestión, Planeación y evaluación de resultados, Desarrollo económico, Opinión de actores locales.

Formatos de información secundaria: Educación, Salud, Agua potable, Estadísticas electorales, Estadística fiscal, Estadística sobre personal.

4. Universo de estudio

El universo de estudio es el conjunto de municipios del país. Se definió una muestra representativa para el país de 148 municipios que comprendió gobiernos locales de diferentes tamaños en las distintas regiones.

5. Período de ejecución

El proyecto se realizó entre enero de 2000 y octubre de 2001. Durante el primer año se adelantó la recolección de información primaria y la preparación de los informes regionales. Durante el segundo año se elaboraron los informes sectoriales.

6. Organización

El proyecto fue ejecutado por el siguiente equipo:

- a) Un grupo central de coordinación encabezado por la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación.
- b) Un equipo de consultores en los distintos sectores y temas.
- c) Un grupo de entidades regionales encargadas de la recolección de información primaria en las entidades territoriales en la siguiente forma:

Centro de Estudios Regionales, Empresariales y Cafeteros -CRECE- con sede en Manizales, encargado de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Huila y Tolima.

Corporación para la Investigación y Docencia Económica -CIDE- con sede en la ciudad de Medellín, encargada de los departamentos de Antioquia y Chocó.

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- con sede principal en Bogotá, encargada de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander y las regiones de Orinoquia y Amazonía.

Foro Nacional por Colombia, regional Valle del Cauca, con sede en Cali, encargado de los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca.

Observatorio del Caribe Colombiano, con sede en la ciudad de Cartagena, encargado de los departamentos de la región de la Costa Atlántica.

7. Productos

El principal producto de la evaluación del proceso de descentralización es este libro, el cual está conformado por productos directos y subproductos como son:

a. Construcción de indicadores sintéticos del estado de la descentralización

Con base en la información recolectada sobre la muestra de municipios, la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP elaboró el documento “Indicadores del estado de la descentralización municipal 1988-1999” que se basa en la construcción de indicadores sintéticos por sectores y para el conjunto de sectores. Este ejercicio permite ordenar a los municipios en una escala según su situación en los distintos indicadores y constituye la base para la puesta en marcha de esquemas que promuevan la competencia estadística y el mejoramiento del desempeño municipal.

b. Propuesta de un modelo de evaluación de la descentralización

Con base en el estudio, la DDT ha elaborado una propuesta para realizar una evaluación permanente del proceso de descentralización.

c. Elaboración de ocho estudios sectoriales

Carmen Helena Vergara y Mary Simpson, Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el sector educativo.

Iván Jarmillo Pérez, Evaluación de la descentralización en salud en Colombia.

María Mercedes Maldonado Coppello y Gonzalo Vargas Forero, Análisis de los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización del sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia.

Olga Lucía Acosta Navarro y Juan Gonzalo Zapata, ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años 90?.

Alberto Maldonado Copello, Avances y resultados de la descentralización política en Colombia.

Edgar González Salas, Evaluación de la descentralización: componente capacidad institucional.

Eduardo Wills Herrera, La relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia.

Fabio Sánchez Torres, Descentralización y estabilidad macroeconómica.

d. Cinco estudios regionales

CIDE, Evaluación de la descentralización municipal en Antioquia y Chocó: indicadores de desempeño y hechos estilizados.

CRECE, Evaluación del proceso de descentralización territorial en municipios del eje cafetero, Huila y Tolima.

Observatorio del Caribe, Evaluación de la descentralización en municipios de la costa caribe.

Foro por Colombia, Regional Valle del Cauca, Evaluación de la descentralización en los municipios de Cauca, Nariño y Valle.

ESAP, Evaluación de la descentralización en los municipios de Cundinamarca, Boyacá, Santanderes, Orinoquía y Amazonía.

e. Informes de caso, municipales

Adicionalmente a los informes regionales consolidados, algunos de los equipos contratados elaboraron informes específicos sobre los municipios visitados, de los cuales existen cien informes en medio magnético.

f. Publicaciones regionales

Los equipos regionales han venido adelantado labores de difusión de los resultados de sus estudios. CIDE, con el apoyo de la Fundación Corona, publicó un libro con su informe de investigación y el Observatorio del Caribe publicó una síntesis de los resultados y las memorias del seminario: “Repensando la descentralización”.

g. Seminarios

CIDE, Observatorio del Caribe y Foro por Colombia realizaron seminarios en sus regiones para divulgar los resultados de los estudios.

B. Indicadores de desempeño sectorial

En esta sección se presenta una medición del desempeño municipal en cada uno de los sectores educación, salud, agua potable y saneamiento básico y en los componentes fiscal, gestión (que incluye fortalecimiento de la planeación y ajuste institucional), democratización política y promoción del desarrollo económico. Los resultados sectoriales hacen parte del balance del proceso de descentralización.

1. Variables utilizadas

Con el propósito de fortalecer la evaluación utilizando un enfoque que integre los diferentes componentes y sectores del proceso de descentralización, se diseñaron formularios que recogen los aspectos fundamentales de las acciones alcanzadas en esta materia. En particular, la descentralización debería haber conducido al logro de los siguientes objetivos generales:

- Mejorar la provisión del servicio educativo
- Mejorar la provisión del servicio de salud
- Mejorar la provisión del servicio de agua potable y saneamiento básico
- Democratizar la gestión local y alcanzar la equidad en la asignación de recurso
- Aumentar el esfuerzo fiscal local y mejorar el desempeño fiscal
- Fortalecer la capacidad de gestión
- Promocionar el desarrollo económico local

Como se ve, cada objetivo general está asociado a un sector específico. Cada sector tiene internamente un conjunto de objetivos particulares que son precisamente los que se pretenden medir. En la búsqueda de este propósito de evaluación se ha medido un conjunto de características en cada sector, las cuales se expresan en las variables consignadas en los formularios.

A continuación se presentan las variables relevantes que permitieron la construcción de los indicadores sintéticos para efectos de evaluación del proceso de descentralización. Estas variables fueron extraídas de los formularios diseñados para obtener la información. Varias preguntas se han agrupado en una sola, dado que poseen un objetivo afín y otras se han excluido por considerar que su carácter cualitativo y descriptivo no permite una relación directa con el resto de variables. En el Anexo 1 se detalla explícitamente la definición de las variables utilizadas.

a. Educación

i. Aumento de cobertura

La educación obtuvo más recursos para su desarrollo como consecuencia de la descentralización, y de las negociaciones laborales, sindicales y políticas. El modelo descentralista preveía la posibilidad de que más población recibiera educación en los diferentes niveles, preescolar, primaria y secundaria, principalmente. En este ejercicio se intenta medir si los mayores recursos al sector educación han promovido una mayor cobertura. En consecuencia, se utiliza la tasa neta de cobertura promedio en educación, medida como la población matriculada con respecto a la población en edad escolar, para los niveles preescolar, primaria y secundaria, respectivamente, durante el período 1988-1999.

ii. Eficiencia

Para medir la eficiencia del sistema educativo se deben tener en cuenta indicadores en cobertura, repitencia, promoción y deserción. Dadas las limitaciones de información la eficiencia se midió con el indicador de cobertura.

El promedio nacional de número de alumnos por docente en los colegios públicos es relativamente bajo si se compara con el promedio de los colegios del sector privado. En el primer caso es de 23 y en el segundo de 35. En este sentido la variable de interés es el número de alumnos por cada docente, comparado con un parámetro “deseable”, para cada nivel educativo. Dicho parámetro puede estar por el orden de los 35 alumnos por docente en urbano y de 25 en rural, dependiendo del grado de escolaridad.

iii. Aumento de la infraestructura

Con el ánimo de mejorar el servicio educativo, la descentralización supuso el aumento de las unidades escolares, el número de centros educativos y en general, el aumento de las dotaciones estudiantiles. Como resultado del esfuerzo de los municipios la infraestructura aumentó entre los años 1996 y 1999. No es difícil aceptar que mayores niveles de infraestructura generan mejoramiento en la cobertura de la educación. La variable utilizada para evaluar el mejoramiento de la infraestructura es el gasto promedio por persona en construcción, ampliación y remodelación, en pesos reales de 1999.

iv. Calidad

El proceso de descentralización implicó más recursos para educación, lo que se vería reflejado en aumento general de las condiciones propias del sector, tales como, un mayor número de establecimientos, el aumento de los profesores y en general las mayores dotaciones. Estas adiciones suponen una mejor respuesta de los

estudiantes, que se evidenciaría en pruebas como los exámenes del ICFES. Los resultados del ICFES a pesar de ser una medición cuantitativa que permite abordar los resultados de la calidad, deben acompañarse de otros análisis que complementen los resultados. En este contexto, la calidad se mide como el promedio de las calificaciones de los exámenes del ICFES para los egresados del nivel de secundaria.

Los resultados muestran que los mayores recursos se asocian a mayores gastos de funcionamiento y los recursos para la calidad han disminuido, lo cual va en detrimento de la calidad del sistema.

v. Esfuerzo fiscal en el sector

Una de las premisas básicas del proceso de descentralización es la autonomía territorial, que se expresa, entre otras formas, en la autofinanciación del gasto. En este sentido, las entidades territoriales deberían haber efectuado un esfuerzo por incrementar sus rentas propias para financiar los pagos de inversión. En efecto, la educación no solamente se financia con recursos de transferencias sino también con recursos propios. Como se ha mostrado en previos trabajos, el esfuerzo fiscal por generar recursos propios ha sido bastante disímil entre los municipios, de suerte que se han reconocido las marcadas diferencias en la base económica y así en la capacidad fiscal²⁴. La medida que se utiliza aquí es el porcentaje de la inversión en educación que se ha financiado con recursos propios. Este indicador refleja el esfuerzo de los municipios por aportar recursos autónomos a la educación.

vi. Mejoramiento de la gestión

La asignación de nuevas competencias y recursos a los entes territoriales obligaría a los administradores locales a mejorar su gestión en términos de la diligencia con que se debe realizar la administración de los recursos físicos, financieros y humanos. Ello no es una tarea solamente del alcalde. En ella participan su equipo de colaboradores, los demás funcionarios, los demás niveles de gobierno y la misma comunidad.

A pesar de que los departamentos tienen competencias que inciden en la gestión municipal, sólo se utilizará información municipal. Para medir las acciones locales que permitan determinar los avances en la gestión, se propone el siguiente conjunto de medidas: disponibilidad de información y evaluación de resultados. La disponibilidad de información se evalúa a partir de cuántas de las siguientes bases de datos posee el municipio:

- Número de estudiantes
- Calidad educativa
- Número de maestros
- Estado físico y dotación

²⁴ Véase, por ejemplo: Sánchez, Fabio et al. (1994) "Transferencias intergubernamentales y comportamiento fiscal de los entes territoriales. Una aproximación econométrica", *Coyuntura Económica*, Vol.XXIV, No.2, junio. y Jiménez, W. (1996) "Capacidad fiscal de los municipios", *Planeación y Desarrollo*, DNP, Vol.XXVII, No.3, julio-septiembre.

- Analfabetismo y nivel educativo
- Gasto en educación
- Distribución de la inversión en el sector

La disponibilidad de información sobre la evaluación de resultados se mide aquí como el número de aspectos existentes respecto de los siguientes:

- Informe de evaluación de los resultados en educación durante la descentralización
- Informes de resultados en la ejecución del plan de desarrollo educativo
- Experiencia novedosa para la prestación del servicio

vii. Promoción de la participación

Uno de los supuestos esenciales del modelo descentralista es la activa participación de la comunidad en las decisiones que se toman en las acciones locales. Para ello, se han creado variados instrumentos de participación, en los cuales la misma comunidad puede orientar las acciones de los mandatarios locales para la prestación del servicio educativo, entre otros servicios. Para evaluar este aspecto de la democracia local, se sugiere la siguiente medida de participación comunitaria: funcionamiento de la junta municipal de educación –JUME–.

El funcionamiento de la JUME se mide como cuántas de las siguientes funciones se han verificado:

- Verifica el cumplimiento de los planes educativos
- Coordina y asesora en materia de currículo
- Hace propuestas sobre personal docente
- Emite concepto previo para el traslado de personal docente
- Apoya el control y vigilancia de las instituciones educativas
- Formula recomendaciones sobre construcción y dotación
- Presenta anualmente un informe de gestión
- Se ha reunido durante el año 2000 más de dos veces

En la Tabla 6 se establecen los objetivos del sector educativo, donde los objetivos 1 a 4 pueden denominarse *variables de producto*, ya que reflejan el fruto de la gestión local, mientras que los objetivos 5 a 7 pueden catalogarse como *variables de condiciones o de gestión* del modelo descentralista, dado que se refieren a estados o restricciones del modelo, que facultan la obtención de los productos esperados.

Tabla 6

VARIABLES DEL COMPONENTE EDUCACIÓN

Objetivo	Variable general	Tipo de variable	
		Gestión	Producto
Aumentar la cobertura en preescolar, primaria y secundaria	Número de matriculados/población en edad escolar (una medida por cada nivel preescolar, primaria y secundaria)		X
Mejorar la eficiencia en preescolar, primaria y secundaria	Número de alumnos/número de docentes comparado con estándar (una medida por cada nivel)		X
Mejorar y aumentar la infraestructura educativa y la dotación de los establecimientos educativos	Gasto per cápita en construcción, ampliación y remodelación, promedio 1995-1999 (\$ reales de 1999)		X
Mejorar la calidad de la educación	Puntaje ICFES promedio en secundaria oficial 1996-1999		X
Promover esfuerzo fiscal para el sector	Porcentaje de la inversión total en educación financiada con recursos propios, promedio 1995-1999	X	
Mejorar la gestión	a. Disponibilidad de información	X	
	b. Evaluación de resultados	X	
Promover la participación en el sector	Funcionamiento de la JUME	X	

b. Salud**i. Mejoramiento de la salud poblacional**

La importancia del sistema de salud como requisito para el desarrollo humano quedó reconocida en el proceso de profundización de la descentralización. En efecto, allí se definieron las competencias y recursos en torno a la prevención y aseguramiento de la población pobre, a la prestación de los servicios médicos y a los programas de salud pública.

Sin embargo, los diagnósticos del Ministerio de Salud hacen notar que, a pesar de haber mejoras en la salud bajo el modelo descentralista, se han generado diversos problemas para el cumplimiento de las funciones de los gobiernos locales de promover la salud y garantizar a su población el acceso a los servicios de salud en condiciones de calidad, oportunidad y eficiencia. En este contexto, se intenta evaluar el desempeño local en el sector de la salud.

En términos del mejoramiento de la salud de la población, se incluye la tasa de mortalidad materna y la tasa de mortalidad infantil. La relevancia de estas variables radica en que permiten ver lo alcanzado en cuanto acciones de salud pública para reducir estas tasas, y porque están asociadas a una gran variedad de factores, tales como la salud materna, la calidad y el acceso a los servicios de salud, las condiciones socioeconómicas y las prácticas de salud pública.

ii. Mejoramiento del servicio de salud

El sistema de salud bajo el régimen descentralista supuso aumentar la oferta de servicios. Sin embargo, la disponibilidad de este personal en relación con la población resulta disímil entre los diferentes municipios, observándose por ejemplo más odontólogos por habitante en unos municipios que en otros, ante la concentración de la población en algunos municipios.

La variable a tener en cuenta es el número de médicos, odontólogos, promotores de salud, técnicos en salud, directivos en salud y personal del nivel asistencial por cada 100 habitantes, respectivamente. Esta medida refleja las acciones para aumentar la disponibilidad de personal médico, pero también la disparidad del servicio en los municipios. Ante las limitaciones de información para los municipios de la muestra, esta variable no se incluyó.

iii. Aumento de la afiliación a la Seguridad Social

Dentro de los retos del sistema general de seguridad social de salud a partir de la reforma descentralista, puede citarse el aseguramiento, que implica el paso de la protección individual del trabajador a la protección integral de la familia y, en consecuencia, un sistema con equidad y solidaridad. Ello ha permitido desarrollar los regímenes contributivo y subsidiado, la apertura de la oferta del servicio entre entidades públicas y privadas y el Sistema de selección de beneficiarios para programas sociales –SISBEN–, entre otros.

Aquí se mide el aumento en la afiliación a la seguridad social como el porcentaje de Afiliación a régimen subsidiado –ARS– de la población en estratos I y II del SISBEN. Estas medidas muestran el alcance en el aumento de afiliados y permite ver las diferencias de cobertura entre municipios.

iv. Mejoramiento de las acciones en salud pública

Los planes de acción de salud pública contemplaron el desarrollo de actividades de salud que diagnostiquen y prevengan la presencia de riesgos para la salud, asociados con la existencia de violencia, accidentes, maltrato, presencia de malaria, dengue, cólera, enfermedades prevenibles con vacunación, suministro de agua con calidad para el consumo, control de enfermedades transmisibles, etc., todo ello desde los mismos centros de atención, pero también fuera de ellos.

En este sentido se pretende evaluar el mejoramiento de las acciones de salud pública teniendo en cuenta la calificación del secretario de salud sobre el desempeño del sector. Es de esperarse que esta calificación refleje variables como el aumento porcentual promedio de la vacunación en niños menores de cinco años, el número promedio de pacientes referidos por cada 100 habitantes, tiempo promedio de estancia en la red y número promedio de egresos en la red.

v. Aumento de la infraestructura y dotación

Una mayor infraestructura en el sector salud busca un mejoramiento de la salud humana, toda vez que existen mayores condiciones para una mayor atención. El incremento de los recursos para el sector implicaría la construcción y mantenimiento de un mayor número de unidades médicas, hospitales y centros de salud, entre otros, así como el incremento general de las dotaciones hospitalarias. En esta área, la variable que se utiliza para evaluar el mejoramiento de la infraestructura en salud corresponde al gasto promedio por pobre en infraestructura y dotación por municipio, para el período 1995-1999, en pesos reales de 1999.

vi. Esfuerzo fiscal

El incremento de las transferencias al sector salud, supuso que las entidades territoriales generaran recursos propios para fortalecer el monto global de fondos al sector y fueran una fuente complementaria que permitiera mejorar el servicio. De esta forma, era de esperarse que la relación recursos/costo por paciente, fuera superior si las entidades territoriales ejercían un mayor nivel de esfuerzo fiscal y si, a su vez, el costo de atención se redujera.

Ahora bien, aunque existe consenso en afirmar que un mayor monto de recursos no necesariamente garantiza un aumento de la cobertura, es cierto que bajo condiciones serias de eficiencia del gasto, los niveles de cobertura asociados al régimen subsidiado pueden aumentar si los recursos aumentan, especialmente los propios. En este sentido, se pretende evaluar el esfuerzo fiscal de los municipios en el sector salud, como la proporción promedio de la inversión total en salud financiada con recursos propios.

vii. Mejoramiento de la gestión

Existen diversos instrumentos de gestión que suponen un mejoramiento de las acciones locales. El grado de utilización de estas herramientas determina el avance y desarrollo de las competencias en salud asignadas al municipio y de esta forma, la calidad en la organización del sistema.

Las tres variables básicas para evaluar la gestión en el sector salud son: la disponibilidad de información del sector salud, el grado de cumplimiento de las funciones de la Dirección local de salud y las acciones del municipio en esta materia.

La disponibilidad de información se mide como el número de bases de datos con que cuenta el municipio respecto de las siguientes:

- Personas “sisbenizadas” con su puntaje
- Afiliados al régimen subsidiado
- Afiliados al régimen contributivo
- Usuarios vinculados
- Registro de defunciones y las causas de mortalidad
- Registro de las causas de morbilidad en el municipio

- Registro de las enfermedades de notificación obligatoria
- Registro de los nacimientos
- Registro de los niños que han sido vacunados
- Registro de las familias que participan de los programas extramurales
- Estadísticas de los servicios ambulatorios en la red pública
- Registro individual de atención de servicios de salud –RIAS–
- Miembros de las asociaciones de usuarios
- Miembros de los comités de participación comunitaria
- Miembros de los comités de los veedores
- Informes sobre los movimientos del Fondo Local de Salud
- Informes de costos hospitalarios
- Informes sobre la contabilidad hospitalaria (Plan único de cuentas hospitalarias –PUCH–)

Las funciones de la Dirección local de salud se evalúan a partir de cuántas de ellas se han ejercido en el municipio, según las siguientes:

- Diseña el Plan local de salud
- Diseña el presupuesto
- Es ordenadora del gasto
- Es nominadora
- Dirige el hospital local
- Designa con el alcalde al director o gerente del hospital
- Tiene a su cargo la gestión directa de los puestos y centros de salud
- Delega en el hospital la gestión de los puestos y centros de salud
- Tiene a su cargo la gestión directa del saneamiento ambiental
- Delega en el hospital la gestión del saneamiento ambiental
- Ejecuta directamente o por contrato con hospitales públicos o particulares el Plan de atención básica –PAB–
- Contrata en conjunto con el alcalde y el departamento o autónomamente con el alcalde de la administración del régimen subsidiado

- Ejerce la inspección, vigilancia y control sobre el Régimen Subsidiado
- Ejerce la inspección, vigilancia y control sobre el Régimen Contributivo
- Ejerce la inspección, vigilancia y control sobre la red pública de servicios
- Ejerce la inspección, vigilancia y control sobre la red privada de servicios
- Ejerce la inspección, vigilancia y control sobre el Plan de atención básica –PAB–
- Ejerce la inspección, vigilancia y control sobre el saneamiento ambiental

La evaluación de las acciones del municipio en el sector salud corresponden a cuántas de las siguientes ha ejercido el municipio:

- Decisión y autonomía en la contratación del régimen subsidiado
- Decisión y autonomía en las participaciones municipales para inversión social en salud
- Recibo y manejo autónomo de los recursos del situado fiscal
- Recibo y manejo autónomo de las rentas cedidas
- Recibo y manejo autónomo de los recursos de la Empresa colombiana de salud –Ecosalud–
- Recibo y manejo autónomo de los recursos de cofinanciación
- Recibo y manejo autónomo de los recursos del Fondo de solidaridad y garantía –FOSIGA–
- Solicitud y ejecución de créditos para salud
- Recibo y manejo bajo su responsabilidad de los puestos y centros de salud
- Recibo y manejo autónomo bajo su responsabilidad del (o los) hospital (es)

viii. Promoción de la participación

Como se dijo antes, la participación de la comunidad en las decisiones públicas juega un papel determinante en la calidad de los servicios que el municipio presta y en el mejoramiento de las coberturas. La profundización de la descentralización ha permitido desarrollar diversos instrumentos de participación. Infortunadamente no todos ellos han sido usados propiamente y en el peor de los casos han sido desconocidos. Esta área se evalúa a partir del número de formas de participación verificadas en el municipio respecto del total de instrumentos previstos por la ley.

Por formas de participación se entienden las siguientes: consejo municipal de seguridad social en salud, junta directiva en los hospitales, comités de participación comunitaria, asociaciones de usuarios, veedurías ciudadanas y oficina de atención al cliente. La Tabla 7 resume las variables a considerar en el sector salud, donde las variables 1 a 5 se consideran variables de producto, mientras que el resto son variables de gestión.