

EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN: ENDEUDAMIENTO Y POLÍTICA FISCAL

DOCTOR JUAN PABLO CÓRDOBA,
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
Expositor

CONGRESISTAS, SEÑORES
JOSÉ MIGUEL DEVÉSCOVIDZIERZON
Y LUIS GUERRERO FIGUEROA
Panelistas

JUAN PABLO CÓRDOBA, de nacionalidad colombiana, es doctor y máster en economía por la Universidad de Pennsylvania. En la actualidad se desempeña como Economista del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional. Es miembro de los equipos que emprenden la vigilancia a los países miembros del FMI, específicamente en cuentas fiscales y financieras, y también es miembro de las misiones de asistencia técnica en reforma de política fiscal, de seguridad social y de redes sociales de seguridad.

Anteriormente, en su país de origen, se desempeñaba como Director General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1997-1999) y Presidente del Directorio del Banco del Estado (mayo 1998 - junio 1999).

Ha sido catedrático de Política Fiscal en la Universidad de los Andes en Colombia (1996-1998) y profesor de Economía Pública en la Universidad de Pennsylvania (1992).

Buenos días, en primer lugar quisiera agradecer al Banco Central que nos ha invitado a participar en este foro y al público asistente. Cuando discutimos en Washington sobre la naturaleza de este evento, mis colegas recibieron muy bien el que hubiera un foro con representantes del nuevo Congreso y alcaldes electos para discutir estos temas.

Vengo con un mensaje de cautela en el tema de la descentralización. Hay suficientes entusiastas sobre este tema tanto en el Perú como en el mundo entero en la parte académica, y algunas experiencias exitosas que apuntan a las bondades de la descentralización. Sin embargo, es importante tener muy presentes los riesgos y tratar de prevenir más que de curar.

Por un lado, quisiera resaltar que el Perú, como se mencionó en las exposiciones anteriores, puede haber llegado, tardíamente, al tema de la descentralización. Llegar después que los demás tiene la virtud y la ventaja de tener todas las experiencias o muchas de las experiencias internacionales disponibles para evaluar. Se aprende mucho, sobre todo de los errores de otros países. Lo otro es que, hoy en día, la información es accesible muy fácilmente a través de las páginas web de los ministerios de hacienda y los diferentes gobiernos tienen las legislaciones, las constituciones, los marcos regulatorios, etc., lo cual facilita mucho el estudio en detalle cuando uno empieza a concretar esto de la descentralización.

Mi presentación tiene dos grandes áreas. La primera tiene que ver con los temas de descentralización y política macroeconómica. Como bien resaltó el doctor Suárez en la mañana, es importante conocer las relaciones entre la descentralización y la estabilidad macroeconómica, teniendo en cuenta que lo que se quiere es que la descentralización no conduzca a una desestabilización macroeconómica o a procesos hiperinflacionarios, como ha sucedido en otros países.

El otro tema que es importante, y está ligado a éste, es el tema de la descentralización y el endeudamiento subnacional. De nuevo aquí queremos resaltar los riesgos

y mencionarles las experiencias de tres de los países de la región, –Brasil, Colombia y México–, en términos de normatividad para el endeudamiento subnacional. Luego les ofreceré unas conclusiones.

En términos de descentralización y política macroeconómica tenemos que, entre los argumentos básicos desde el punto de vista económico, está, por una parte, buscar una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos en una forma descentralizada; en la medida en que los gobiernos locales están más cerca de la población, se piensa que éstos pueden interpretar más fácilmente las necesidades y gustos de sus ciudadanos y, por tanto, atender mejor sus necesidades. Por otra parte, se esperan mejoras en la gobernabilidad; en la medida en que los gobernantes están más cerca de la ciudadanía, éstos pueden rendir cuentas más fácilmente; la ciudadanía va a estar más en contacto diario con sus gobernantes en el sistema descentralizado que en los sistemas centralizados. Tenemos ejemplos en la región de municipalidades o departamentos que los presidentes o ministros no visitaban en años. Así, los argumentos principales para la descentralización, desde el punto de vista económico, son la mejora de la eficiencia y la mayor rendición de cuentas.

Sin embargo, la descentralización conlleva grandes retos a la conducción de la política macroeconómica. Un mal diseño de la descentralización puede manifestarse en desequilibrios fiscales y en mayor endeudamiento tanto a nivel nacional como a nivel subnacional. En algunas de las experiencias vemos que no necesariamente la desestabilización viene a través de un mayor endeudamiento subnacional, sino que las presiones que se generan internamente se manifiestan en mayor gasto a nivel nacional a pesar de estar en un proceso de descentralización.

El otro tema importante es el de la coordinación de la política macroeconómica. El mismo proceso de descentralización puede hacer más difícil la conducción de la política macroeconómica y llevar a cabo ajustes fiscales necesarios. En la medida en que los gobiernos subnacionales tienen mucha autonomía, hay que hacer un esfuerzo mayor para coordinar las políticas y lograr que éstos participen en la generación de ahorros públicos.

Entrando en detalle, ¿cuáles son los canales a través de los cuales se puede debilitar la conducción de la política macroeconómica en un sistema descentralizado?

En primer lugar, la descentralización puede debilitar los mecanismos tradicionales de control fiscal intergubernamental. Evidentemente, si el gobierno central tiene pleno control sobre el gasto a todos los niveles de gobierno, éste puede hacer recortes y traslados presupuestales de acuerdo a las necesidades. En un sistema descentralizado eso se hace más difícil, por lo tanto, hay que buscar mecanismos para mantener cierta estabilidad.

En segundo lugar, la descentralización puede generar incentivos perversos a los gobiernos subnacionales, si el proceso de descentralización se diseña con grandes desbalances verticales. Eso quiere decir que los gobiernos centrales siguen recau-

dando gran parte de los recursos que luego transfieren a los gobiernos subnacionales. Como los ingresos de los gobiernos subnacionales los reciben a manera de transferencia, los esfuerzos fiscales locales son menores y, de alguna manera, la provisión de bienes y servicios públicos a este nivel puede verse como “subsidiada” por los contribuyentes fiscales de otras municipalidades y regiones. Entonces se pueden generar incentivos perversos para aumentar el gasto dado que la municipalidad o el gobierno subnacional no está “pagando” el costo total de proveer los bienes o servicios públicos locales.

En tercer lugar, la descentralización puede generar presiones a los gobiernos centrales. Una manera obvia es cuando hay un proceso de endeudamiento subnacional elevado que requiere una intervención del gobierno central, a través de programas de salvamento financiero o bien acompañando programas de gasto a nivel local.

Finalmente, un tema que dificulta también la conducción de la política macroeconómica: si uno quiere llevar a cabo una política macroeconómica que suavice el ciclo económico de tal manera que en las épocas de desaceleración económica pudiese haber algo de expansión fiscal y, en las épocas de expansión, algo de contracción, la autonomía sobre el gasto de las entidades descentralizadas puede dificultar la conducción de esta política. Esto lo estamos viendo en los países de la Unión Europea. Si bien los países han firmado el Acuerdo de Maastricht y tienen unos límites presupuestales y de déficit fiscal fijados por la comunidad europea, aún está pendiente cómo se distribuyen esas metas al interior de cada país. Es un asunto muy complejo y el tema de la coordinación hay que tenerlo muy presente desde el principio.

Hay otros elementos que pueden hacer fallar o debilitar los procesos de descentralización. En particular, una falta de correspondencia entre la responsabilidades y los ingresos que se asignan a los gobiernos subnacionales o la falta de claridad en la asignación de responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno. Estos son puntos que nos cansamos de señalar pero que esconden la complejidad del diseño de un sistema descentralizado. Asignar responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno en principio es obvio, pero es muy difícil y, como se decía en alguna de las charlas de la mañana, los procesos de descentralización son dinámicos. Vemos que en países como Estados Unidos, que tiene una tradición descentralista e inclusiva en donde el proceso empezó de abajo hacia arriba, hay todavía pugnas entre el nivel federal y los municipios por intervenciones en diferentes políticas. Afinar las responsabilidades es un tema bien complejo y, en ese sentido, yo les recomendaría destinar el máximo tiempo posible al estudio de este diseño y de esta repartición de funciones para que, desde un principio, el proceso de descentralización en el Perú, si así se decide, esté bien definido.

Como mencioné anteriormente, se argumenta que al estar los gobernantes más cercanos a las comunidades, puede haber una mayor rendición de cuentas y ma-

yor gobernabilidad. Sin embargo, en algunos países hemos visto experiencias en las cuales ese proceso de rendición de cuentas a la comunidad no ha sido tan automático y se ven casos de mayor o igual corrupción, inclusive a nivel subnacional, con las repercusiones correspondientes, tales como inefficiencia y desperdicio de recursos públicos.

Todos estos puntos pueden debilitar los procesos de descentralización y, sobre todo, conducir a un desbordamiento del gasto y del endeudamiento público con sus consecuencias sobre la estabilidad macroeconómica del país, que como todos sabemos, es quizás uno de los bienes públicos que debemos cuidar con mayor celo.

Entonces, ¿por qué descentralizar? Como mencionó el mismo Presidente, hay factores sentimentales e históricos que están allí, pero no obstante, vale la pena sentarse a pensar con cabeza fría: ¿por qué estamos descentralizando y qué estamos buscando con la descentralización?

¿Hay tanta diversidad cultural, étnica y religiosa? ¿Las diferencias entre las regiones son tan grandes que requieren su propia autonomía? Posiblemente la respuesta a estas preguntas sea afirmativa y ahí surgen nuevas preguntas: ¿cómo podemos dar cabida a tanta diversidad sin perder las economías de escala?

Por ejemplo, una de las preguntas importantes que se formuló esta mañana es ¿cuántos niveles de gobierno se requieren para un país con 25 millones de habitantes? ¿Es necesario tener dos, tres, cuatro niveles? Quizás nos inclinemos más hacia un menor número de niveles de gobierno. Y aquí llegamos a un punto que algunos, después de la experiencia reciente de América Latina, ya están comenzando a reconocer. La descentralización no es ni buena ni mala en sí misma; todo depende del arreglo institucional que se tenga. Ese arreglo institucional descentralizado puede ser bueno o malo y el mismo arreglo institucional centralizado puede ser bueno o malo. Se debe tener claro, desde un principio, que la descentralización no es la respuesta a todos los problemas del país; que en el proceso de descentralización no se va a buscar precisamente satisfacer todas las demandas, quizás insatisfechas, que hay en todas las áreas de la política nacional.

Quiero resaltar el punto de vista que se dio esta mañana y que ustedes deben tener muy presente: en la práctica, la decisión de la descentralización es una decisión política. No es una decisión económica ni técnica, pero sí es importante tener en cuenta sus riesgos y consecuencias para que su diseño institucional se haga de la mejor forma posible y luego no se defraude al electorado. Si se pone en marcha un proceso de descentralización con la promesa de que éste va a ser la solución a los problemas del país y el proceso está mal diseñado, el día de mañana vamos a quedar mal ante el electorado puesto que el sistema no rendirá lo que se ha prometido.

A continuación, señalaré tres casos de países que recientemente, o más históricamente como el caso del Brasil, han adoptado sistemas descentralizados respecto de los requerimientos brutos de financiamiento del sector público como porcen-

taje del PBI, en el caso del Brasil, en la década de los 80 y comienzos del 90, las cifras son monumentales, pero es por el proceso hiperinflacionario. Tenemos que los requerimientos de financiamiento bruto del sector público eran de orden del 40 por ciento del producto, o sea que el desbalance fiscal representaba 40 por ciento del PBI; claro, el componente de inflación es muy importante en esta cifra, pero vamos a ver más adelante cómo aun después de la estabilización, en que se ve una reducción importante en las cifras de déficit fiscal (pasando al nivel del 6 ó 7 por ciento), hay un crecimiento importante del endeudamiento público.

El caso de Colombia nos permite ilustrar mejor el tipo de riesgos al que estábamos haciendo alusión. Colombia, que tradicionalmente había tenido una política fiscal prudente y con relativos equilibrios fiscales, pasa de tener una posición relativamente equilibrada a principios de los 90, a niveles de déficit que subieron 3 por ciento en el período 95-98 y cuyo crecimiento no se ha detenido, llegando a 5 por ciento del PBI en 1999-2000. Ello resalta parte de los riesgos y de los problemas que tiene la descentralización para la estabilidad macroeconómica. No quiero decir con esto que todas las causas del desbalance fiscal en Colombia sean por el proceso de descentralización, pero sí son coincidentes y en gran medida explican este desbalance. Naturalmente, manejar la política económica con un desbalance fiscal de 5 a 7 por ciento del PBI, como lo tienen Brasil y Colombia, es mucho más complejo y limita el campo de acción.

El caso de México es distinto: a pesar de ser un país federal no tiene un sistema descentralizado propiamente dicho. México es bastante más centralizado, aunque recientemente ha hecho esfuerzos por devolver a las regiones gastos, pero a través de transferencias hacia los estados, de funciones que tenía el sector central. Allí todavía no está en discusión el tema de la autonomía, y el crecimiento de los desbalances fiscales en México tiene más que ver con la crisis financiera de la década de los 90, dentro de la cual hubo también programas de salvamento a las entidades territoriales, pero el problema más grande ha sido el tema de la crisis financiera y no la descentralización.

Entremos ahora al tema de la descentralización y el endeudamiento subnacional. La adecuada regulación del endeudamiento subnacional es un elemento fundamental para evitar desequilibrios macroeconómicos originados por el desorden fiscal a nivel subnacional.

La existencia de garantías explícitas o de garantías implícitas por parte del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, puede ser la fuente de desbordamientos del endeudamiento subnacional que finalmente llevan a crisis fiscales. Este ha sido el caso de recurrentes crisis en Brasil y Argentina, donde los estados se endeudaban y luego venía una operación de salvamento, se reestructuraban las deudas y unos pocos años más tarde teníamos, otra vez, una crisis de la misma naturaleza. La sucesión de estas crisis y los programas de salvamento hacen que, así no hubiese una

garantía explícita del gobierno nacional, los bancos o las personas que están invirtiendo en los títulos de deuda de los gobiernos subnacionales creyesen que detrás de los gobiernos subnacionales había una garantía del gobierno nacional. Es muy importante que este tema se aborde desde el principio: reglamentar claramente las circunstancias bajo las cuales no podría haber estos salvamentos financieros.

¿Cuáles son los límites al endeudamiento subnacional?

Hay básicamente dos grandes categorías que he separado en tres para hacer una distinción más refinada. Unas son las normas establecidas por ley y otra es recurrir al mercado.

Dentro de las normas establecidas en la ley o parámetros de referencia, tenemos que se puede controlar el endeudamiento subnacional mediante prohibiciones directas, en las que puede haber una restricción total o parcial del endeudamiento subnacional. Es decir, los gobiernos subnacionales no pueden contratar deuda o sólo pueden hacerlo bajo circunstancias específicas. Se puede también restringir la participación en el mercado de capitales. Así, se puede tener deudas de bancos mas no deudas en los mercados de capitales; a través de la emisión de bonos se les puede poner exigencias adicionales como, por ejemplo, tener calificaciones de riesgo. Dentro de estas normas directas, por ejemplo, está la prohibición al endeudamiento externo. En el caso de México, después de la crisis del 82, se prohibió el endeudamiento externo. En Colombia y en la mayoría de países, los gobiernos subnacionales no tienen acceso al endeudamiento externo.

Estas restricciones de tipo legal se han venido refinando. En su forma más general, llamada reglas fiscales, se fijan unos parámetros que guíen el comportamiento de los gobiernos subnacionales permitiendo su autodeterminación. Es decir, uno pone las condiciones en la ley y si la entidad subnacional cumple con esas condiciones, puede tener un comportamiento distinto. Por ejemplo, si usted ha probado que puede manejar sus finanzas públicas de una manera sana, equilibrada y está haciendo proyectos de inversión en forma eficiente, podría acceder al crédito.

En este grupo, tenemos las normas de presupuestos balanceados. Éstas pueden ser *ex ante* o *ex post*: que el presupuesto inicial sea balanceado o que al final del período tenga que ser balanceado. Si por alguna razón no está equilibrado al final del año ¿qué pasa con ese faltante? ¿Qué normatividad se impone para corregir el desbalance en un plazo prudencial, digamos uno o dos años?

La norma general más común es exigir un balance corriente, o sea que los gobiernos subnacionales con sus propios recursos deben financiar, por lo menos, el gasto de funcionamiento (incluyendo los intereses de la deuda) y parte de la inversión y se les permita endeudarse parcialmente para financiar los gastos de inversión. Recientemente, también ha habido normas asociadas a los indicadores de solvencia y a los indicadores de la capacidad de pago de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, relaciones entre la deuda total y sus ingresos netos.

Es decir, fijando un porcentaje determinado que mida de alguna manera la capacidad de repago de los gobiernos.

El otro gran método de regular el endeudamiento subnacional es depender del mercado financiero. Se delega al mercado financiero determinar la capacidad crediticia de los gobiernos subnacionales, lo que implica llevar a cabo una diferenciación entre los gobiernos subnacionales vía la tasa de interés. Es decir, si un gobierno subnacional es relativamente más riesgoso porque sus finanzas están más débiles, eso se debe reflejar en una tasa de interés más alta que la de un gobierno que lleva bien sus finanzas.

Un punto muy importante es que al delegar al mercado financiero esta responsabilidad, se requiere también tener muchas exigencias respecto de la rendición de cuentas y la obligación de presentar información al público sobre los estados financieros, la ejecución presupuestal, la ejecución de resultados, etc. por parte de los gobiernos subnacionales. En algunos países se ha recurrido a firmas calificadoras de riesgo; éstas son empresas que se especializan en hacer el análisis financiero de empresas privadas o del gobierno y dan unas calificaciones sobre si esta entidad constituye un buen riesgo crediticio o no.

Sin embargo, si el mercado financiero no está lo suficientemente desarrollado en algunos de nuestros países, delegar esta responsabilidad exclusivamente al mercado puede ser prematuro en la medida en que no va a haber buenos mecanismos de control. Tenemos experiencias muy negativas, como el caso de Colombia.

Ahora pasemos a revisar la evolución del endeudamiento en los tres países que he mencionado.

En Brasil, si bien veíamos que el déficit nominal había disminuido significativamente con la estabilización en términos del nivel de endeudamiento, se ve un crecimiento bastante importante de la deuda. La deuda del gobierno federal pasa, de 10 por ciento a 12 por ciento del PBI, a niveles de 30 por ciento del PBI. La de los gobiernos subnacionales crece de 10 por ciento al orden de 16 a 17 por ciento en un período de seis años. Así, a pesar de que en los últimos años hemos visto un fuerte ajuste fiscal, sigue habiendo un proceso de endeudamiento importante. El nivel de endeudamiento de los territorios, del orden de 16 por ciento del PBI, es bien elevado y ahora lo vemos comparado con el nivel de los demás países. Esto es fruto de las crisis tradicionales que se han tenido en el pasado, o sea que los estados y municipios traen consigo el lastre de muchas crisis fiscales pasadas.

El caso de Colombia es similar, se observa que la deuda del gobierno central nacional también creció desde 12 por ciento de PBI al nivel de 30 por ciento del PBI a finales de la década, o sea, que hay un incremento de 20 puntos porcentuales del producto, lo que es bien importante. La deuda subnacional también tiene un crecimiento muy acelerado entre los años 92 y 93 y el año 98, pasando de 1 por ciento a 3,5 por ciento del PBI, o sea, más que se triplicó la deuda de las entidades como por-

centaje del PBI, debido a que no había restricciones al endeudamiento. Al haber mayores transferencias en el proceso de descentralización colombiana, de alguna manera se daba a las entidades subnacionales, fuentes de repago para los créditos, con lo cual hubo mucho acceso al crédito, lo que se prestó para un crecimiento desbordado del endeudamiento.

El caso de México es bastante distinto a los dos ejemplos anteriores. El endeudamiento fue más al nivel central, sobre todo por la crisis financiera del año 95, e inclusive si uno compara mediados de la década con el momento actual, hay un menor endeudamiento de las entidades subnacionales.

¿Qué es lo que han hecho los países para limitar el endeudamiento subnacional?

Miremos los tres ejemplos brevemente. En el caso de Brasil, se ha tenido una estrategia con dos componentes: lo primero fue reconocer los problemas financieros de los estados y municipios –pero ya ante la realidad registrada de crisis fiscales– e implementar unos programas de ajuste, esta vez con muchas ataduras para que fueran programas sólidos, creíbles y que condujeran a un saneamiento financiero de dichos estados y municipios. Se reestructuraron las deudas que tenían los estados con la banca comercial y con inversionistas, convirtiéndolas en deudas con la federación y se les dieron algunos subsidios de tasas de interés. A su vez, se impusieron restricciones muy claras al nuevo endeudamiento, prohibiéndolo o limitándolo muchísimo; y se llevó a la liquidación o privatización de los bancos estatales que, a su vez, eran la fuente de financiamiento de estos créditos a los gobiernos estatales y municipales. Una vez encaminado el saneamiento fiscal de las entidades subnacionales, se crea una ley macro que es la Ley de Responsabilidad Fiscal, en la cual se delimitan muy detalladamente las acciones y el comportamiento financiero de los estados y municipios. Se prohíbe a las entidades de gobierno realizar empréstitos entre ellas y se limitan los gastos de personal para todos los niveles de gobierno. En particular, se restringe el endeudamiento externo a los gobiernos subnacionales y se introduce explícitamente la regla de oro que dice que cada gobierno sólo podrá endeudarse hasta por un monto equivalente a sus gastos de capital. Es decir, que la totalidad de los gastos corrientes (incluyendo los intereses) tienen que ser financiados con sus propios recursos. Además, se exigen mejoras en la transparencia y rendición de cuentas, informando a la opinión pública y a los electores cómo se están manejando los recursos.

Además se exige que el presupuesto incluya una cuantificación de las exenciones tributarias que se han concedido. Es decir, cuando el gobierno subnacional decide dar una exoneración tributaria a un sector debería preguntarse ¿cuánto me está costando dar esa exención y qué fines estoy buscando?

Así la comunidad toda puede evaluar si valía la pena dar o no dar esa exención. Por esa razón se introdujo también el concepto de presupuestos trianuales; ya no solamente nos fijamos en el gasto de este año sino en las repercusiones que va a te-

ner sobre el año siguiente y subsiguiente e, incluso, más allá del período de mando del actual gobernante. Este tipo de normas creo que también existen en el Perú para el gobierno central.

La Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil buscaba introducir los cambios institucionales necesarios para consolidar los objetivos de los programas de ajuste. Con estos dos elementos de la estrategia se espera que, en el futuro, el tema del endeudamiento nacional esté bajo control. Por lo menos hay unas normas claras sobre las cuales se deben mover los gobiernos subnacionales.

En Colombia, el endeudamiento tuvo un crecimiento muy rápido en los primeros años de la descentralización, en particular entre 1994 y 1998 cuando se acelera el proceso.

Hasta 1996 rigió una norma constitucional que decía que ningún gobierno podía gastar más allá de sus posibilidades pero era bastante vaga, lo que llevó a un desbordamiento del endeudamiento. Sólo en 1997 se pusieron algunos límites al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, estableciendo condiciones mediante algunos indicadores de solvencia, tomando en cuenta el nivel de los ingresos propios. Asimismo, sólo se permitieron créditos externos con la autorización del gobierno central, lo que prácticamente los eliminó.

En ese contexto se establecen normas para la emisión de bonos en el mercado de capitales, previa calificación de riesgo y bajo ciertas condiciones financieras por un monto limitado. Adicionalmente, se introdujeron normas complementarias en el mercado financiero, con relación al comportamiento de los bancos frente a los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, ante la creencia que, por ser entidades públicas, los gobiernos subnacionales tienen una garantía implícita del gobierno nacional y los bancos les prestan ilimitadamente sin mirar su verdadera capacidad de repago, es indispensable regular el sistema financiero y que los gobiernos subnacionales tengan condiciones crediticias similares a las de cualquier otro deudor.

Adicionalmente, al igual que en el caso brasileño, en Colombia se operaron programas de ajuste fiscal, pero resultaron menos exitosos. A través de estos programas de ajuste se autorizaron niveles de endeudamiento superiores a los establecidos en la ley del año 97. Los programas de ajuste fiscal incluían reducción de gastos y aspectos como reducción de personal y venta de activos. También venían acompañados de recursos del gobierno, créditos de la tesorería o créditos a través de la banca comercial producto de redescuentos de entidades de crédito del gobierno nacional. En la práctica, la falta de credibilidad para hacer cumplir las condiciones que se establecían en los programas, impidió que se detuviera el incremento del endeudamiento subnacional.

En el año 99 se aprobó una nueva ley (Ley 617) que entró a mirar más en detalle el nivel de gasto de las entidades subnacionales. En esta ley se establecen diferentes

categorías de municipios y departamentos según su tamaño, con el objetivo de aliviar las cargas administrativas a las municipalidades más pequeñas y establecer límites específicos a los gastos de funcionamiento.

En el caso de los departamentos, los gastos de funcionamiento están limitados en un rango de 50 a 70 por ciento de sus ingresos corrientes propios, deduciendo las transferencias que reciben del gobierno nacional. Con esto, se está induciendo a los gobiernos subnacionales a tener, por lo menos, un balance corriente o sea que en sus gastos de funcionamiento tengan un superávit. También se limita el gasto en las ramas legislativa y de control donde hubo una proliferación de entidades y agencias durante la década de los 90.

Un punto importante es que se permite la libre asociación entre municipalidades para llevar a cabo proyectos de inversión de interés común. Finalmente, al igual que en el caso del Brasil, se establecen ciertas inhabilidades e incompatibilidades para gobernantes locales. Sin embargo, quiero mencionar algunos problemas. La Ley 617 vino acompañada de una garantía de la nación para las deudas reestructuradas en los planes de ajuste y, por lo tanto, se sigue manteniendo el problema de credibilidad. Actualmente, se están reestructurando muchas de estas obligaciones y recién veremos en el futuro si se tiene éxito o no.

En México, el tema del endeudamiento subnacional no es tan importante pero, en la medida en que se está acelerando el proceso de descentralización, se han empezado a adoptar cambios en las normas como precaución. A partir del año 2000, se modificaron las normas anteriores con el fin de depender más del mercado financiero, para lo cual se tomaron cuatro acciones: se eliminaron las transferencias discrecionales en el presupuesto; se creó adicionalmente un sistema de aportaciones que consiste en transferencias con destino específico a las entidades subnacionales; se abolieron los mandatos que eran encargos fiduciarios al gobierno federal para administrar la deuda de los estados y se dieron normas complementarias para que el sistema financiero contabilice adecuadamente los créditos con los gobiernos subnacionales en el cálculo del patrimonio técnico. Adicionalmente, se impusieron límites a los bancos para conceder créditos a las entidades subnacionales y se introdujeron incentivos financieros para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la publicación de información.

Para recoger todas estas ideas, a manera de conclusiones, quisiera dejarles tres puntos importantes:

El primero es resaltar la necesidad de tener mucha cautela con el tema de la descentralización. Desafortunadamente algunas de las experiencias en la región no han sido muy favorables, en el sentido de que el entusiasmo que nos indujo a la descentralización nos llevó a dejar de lado algunas de las previsiones importantes que hay que tener, para evitar desbalances macroeconómicos.

En particular, hay que tener muy claros los objetivos de por qué se está haciendo la descentralización y cómo se va a hacer. No se deben ahorrar esfuerzos en el diseño del arreglo institucional; es preferible demorarse seis meses o un año adicional, pero tener muy claro cómo va a ser el funcionamiento de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Es importante que desde el comienzo el proceso arranque fortalecido, que sea un proceso que tenga muy claramente definido cómo se van a llevar a cabo todas las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y en particular la clara asignación de recursos y responsabilidades a todos los niveles de gobierno. El error en muchos de nuestros países ha sido que la discusión política se concentra en transferir los recursos y dejar para después la discusión de cómo asignar las responsabilidades. Eso desafortunadamente ha llevado a malos resultados.

El segundo punto es el fortalecimiento institucional. En particular, eliminar la posibilidad de los salvamentos financieros; que no exista esta garantía explícita o implícita al endeudamiento subnacional sino que los gobiernos subnacionales –puesto que ya estamos en un sistema descentralizado– sean autónomos y responsables de su propio comportamiento financiero y fiscal. Que no estén esperando que les hagan transferencias o salvamentos financieros en el futuro. Hay que establecer desde un principio algunos límites al endeudamiento y a los niveles de gasto.

Esto quizás podría confundirse con la intervención del nivel central. La forma más moderna de ver las cosas es crear unos parámetros entre los cuales las entidades se puedan mover. Por ejemplo, si la entidad subnacional tiene un comportamiento adecuado –aumenta su recaudación tributaria, amplía la base de contribuyentes, moderniza sus sistemas– pasaría automáticamente a una categoría distinta y tendría de recho a hacer más gastos. Estas cosas se pueden afinar sin necesidad de limitar las autonomías de los gobiernos subnacionales.

Asimismo, son importantes las exigencias en términos de transparencia y de rendición de cuentas. En muchos de nuestros países, en particular en el caso de México y de Colombia, las estadísticas de finanzas públicas subnacionales, si se conocen, se conocen con mucho rezago. En el caso de México hay un rezago de uno o dos años. En el caso de Colombia también hay grandes rezagos en las municipalidades pequeñas; entonces, es imposible evaluar la acción de un alcalde o de un gobernador si no sabemos qué pasó con el presupuesto. De alguna manera hay que dar incentivos para el buen comportamiento y, también, imponer sanciones ante uno malo. Se debe promover la adopción de sistemas presupuestarios y de administración financiera confiables en las entidades subnacionales y fortalecer la administración local a través de la capacitación.

El tercer punto es promover el esfuerzo fiscal local. Que en la asignación de ingresos se transfiera también la responsabilidad de recaudar tributos y estos tributos van a dar mayor disponibilidad de recursos a los gobiernos subnacionales. En el diseño de las transferencias es muy importante adoptar reglas sencillas, transparentes y fá-

cialmente verificables. En algunos países, al tratar de resolver todos los problemas de educación, salud, equidad, etc. con el sistema de transferencias, el proceso se hace tan complejo que terminan no cumpliéndose los objetivos. Es mejor pecar por sencillez y transparencia pero con la certeza de que las condiciones se pueden verificar. Muchas veces se crean fórmulas basadas en indicadores deseados cuya información no está disponible.

Panelista

Señor Congresista José Miguel Devéscovi Dzierzon

Creo que la descentralización es un clamor no solamente del Estado sino de todos los peruanos que son conscientes de que tienen que ser ellos mismos los que manejen los recursos de sus regiones. Voy a ser bastante breve porque todos conocemos el fondo del problema y no quiero ser repetitivo.

La descentralización tiene dos puntos principales. Uno, es la descentralización administrativa y el otro la descentralización laboral. La laboral es necesaria básicamente para la creación de fuentes de trabajo en el ámbito provincial y departamental, de tal manera que la generación de empleo se impulse desde las diferentes regiones de nuestro país. En cuanto a la descentralización administrativa, hay que dar solución a este problema otorgando mayor autonomía a los gobiernos municipales y regionales. Para esto hay que crear una ley de competencia y asignaciones presupuestales que garantice una autonomía en el manejo de los recursos de dichos gobiernos. Hay que recalcar el punto de la autonomía, pues es esencial que estos gobiernos tengan autonomía suficiente para llevar a cabo todos sus proyectos.

Otro punto que hay que tomar en cuenta es el de la ley de creación de la Superintendencia de Gobiernos Municipales con participación ciudadana y de delegados de las instituciones representativas de los diversos niveles de gestión, que tenga por objeto fiscalizar la gestión municipal y el buen uso de los recursos locales con pleno respeto de la autonomía.

Un ejemplo de esto fue lo sucedido en Ica en los años 60, a raíz de los problemas naturales que sufrió. En Ica se forma la CRIDI, que era la Corporación de Reconstrucción y Desarrollo de Ica, entidad autofinanciaba en gran parte con recursos obtenidos mediante tributos cobrados y manejados por la corporación misma. De esta manera, no se perdió tiempo ni se desviaron fondos en gastos operativos esperando las transferencias y el visto bueno del Gobierno Central.

En días pasados hubo en Chincha un conversatorio de algunas autoridades, incluida la CTAR de Ica, donde el ingeniero Andrade nos manifestó que de cada sol que

se gira en Ica en la CTAR, 70 centavos se van en costos operativos. Él hizo una comparación un poco traumática; dijo que el Estado hoy en día es como una criatura hidrocefálica, que tiene una gran cabeza y que por ello tiene el resto del cuerpo totalmente debilitado. Creo que esto sería básicamente lo que habría que tratar. Soy un convencido de que las municipalidades y gobiernos regionales son entidades destinadas a llevar adelante este proceso; pero para eso tenemos que elegir autoridades honestas y capaces. Creo que hay que devolverle a las autoridades los fondos necesarios para que puedan hacer las labores que corresponden en los momentos apropiados.

Nosotros somos los llamados a crear el marco apropiado para que se inicie, cuanto antes, el proceso de descentralización que beneficiará a todos los pueblos del Perú y que no suceda como anteriormente, que sólo se quedó en conversaciones y proyectos.

Panelista

Señor Congresista Luis Guerrero Figueroa

Creo que ha sido importante que el señor Juan Pablo Córdoba nos haya presentado los casos de tres países de América Latina que ya tienen experiencia en procesos de descentralización, los cuales debemos tener en cuenta porque, en el caso del Perú, prácticamente no hemos “reiniciado” el proceso de descentralización. Aquí hay un asunto muy importante que tenemos que compartir.

En el Perú, con el retorno a la democracia, estamos en el momento oportuno para reiniciar el frustrado proceso de descentralización. Tenemos ahora una muy buena oportunidad, y la podemos ensayar justamente en el sur del Perú.

El reciente desastre natural ocurrido en el sur de nuestro país evidencia una vez más los deficientes medios de reacción con los que el Estado atiende y apoya a las personas que resultan afectadas por ese tipo de eventos. En ese sentido, ante la situación bastante crítica que estamos viviendo, podríamos dar los pasos mediante los cuales transfiramos recursos y responsabilidades a las instancias locales, para que sean ellas las que enfrenten los procesos de la catástrofe y luego podamos medir efectivamente los resultados producidos a partir de las responsabilidades y recursos que nosotros les asignemos.

Entonces, hay un primer resultado que se desprende a partir de la intervención de Juan Pablo y es que tenemos una buena oportunidad para empezar a ensayar este proceso. Los resultados de los tres países presentados son importantes, pero distinguimos los casos de Brasil y México que son países con estados federados. El caso de Colombia es un país que se acerca bastante al nuestro y, por lo tanto, podríamos recoger muchas de las experiencias allí presentadas.

Un segundo aspecto a destacar es que el proceso de descentralización, aparentemente, aumenta los peligros relacionados con la gestión fiscal al devolver las atribuciones de gastos y de impuestos a los niveles inferiores de gobierno. En el caso peruano, nosotros hemos tenido algunas experiencias que es bueno comentar. Por ejemplo, la Municipalidad de Lima solicitó un préstamo al BID y simplemente se frus-

tró, a pesar de que estaba suficientemente financiado y bien hecho el estudio. En el caso de Arequipa, en este momento ha solicitado un préstamo y prácticamente tiene el aval del nuevo gobierno para que éste sea empleado en la reconstrucción del centro histórico de Arequipa. Tenemos experiencias como, por ejemplo, la Asociación Regional de Municipalidades de San Martín, la cual gestionó un proyecto importante para la lucha contra el narcotráfico e inversión en los pueblos productores de coca, con éxitos bastante grandes.

Sin embargo, las voluntades políticas de los gobiernos de turno han sido muy cortas para otorgar, mínimamente, posibilidades para que los gobiernos locales obtengan los endeudamientos necesarios, salvo a las empresas prestadoras de servicios, como agua potable. Éstas sí han sido sujetos de endeudamiento y cuando ha sido así, los resultados han sido altamente positivos.

Entonces aquí tenemos que pensar, a partir de las experiencias de los tres países analizados, cómo el contribuyente nacional, que paga sus impuestos, va a percibir el proceso de transferencias de recursos a las instancias locales. Si esto va a implicar que los impuestos nacionales, prediales y arbitrios sean debidamente valorizados y que, efectivamente, aumente la recaudación fiscal, sea local o nacional. Es un tema que tenemos que estudiar porque, por ejemplo, no conocemos el monto de la deuda que se tiene a todas las municipalidades del Perú en relación al impuesto predial, arbitrios, tasas y una serie de multas.

A la luz de las experiencias presentadas, tenemos que mirar no solamente por el lado de los problemas que aumentarían el endeudamiento en los gobiernos locales, sino me gustaría también que nuestro expositor nos pudiese comentar cuáles son los resultados que ha tenido ese endeudamiento en el caso de Colombia, particularmente cuando los endeudamientos eran manejados por el gobierno nacional y cuando eran manejados por los gobiernos locales. ¿Ha aumentado la eficiencia y ha mejorado la capacidad de dar servicios y luchas contra la pobreza? ¿Se ha incrementado el empleo en las zonas a las cuales ha llegado efectivamente ese endeudamiento?

Son preguntas que tenemos que responder, porque no solamente tenemos que realizar las evaluaciones por el lado del gasto. Siempre los presupuestos nacionales de la República se han visto por el lado del gasto, pero, por ejemplo, en nuestro presupuesto no aparece el volumen de los gastos de los gobiernos locales para saber cuánto gastan efectivamente con relación al gasto que se realiza en el ámbito central. Me gustaría que comentemos ese tema, es decir. ¿qué nos dicen los resultados respecto a la eficacia del gasto? ¿quién es más eficaz en el gasto? ¿cuáles son los resultados cuando los gobiernos locales administran los recursos?

En el Perú, el gobierno central anterior realizó un tipo de endeudamiento oneroso desde nuestro punto de vista, como fue el caso de las maquinarias para las municipalidades. Fue absolutamente antieconómico para éstas, las mismas que,

muchas veces, quedaron desfinanciadas para realizar sus gastos operativos y de funcionamiento.

No hay duda de que un proceso de descentralización no solamente debe ser mirado por el lado de la transferencia de competencias y funciones, sino fundamentalmente por el lado de dinamizar las economías locales y regionales. Lo que nos interesa es fortalecer los mercados de las poblaciones del interior del país, que los productores puedan relacionarse con el mercado, que puedan tener mayor información, que los capitales vayan hacia ellos. Esto supone que la inversión que necesitan los pueblos al interior del Perú pueda darse en el campo de los servicios, comunicaciones e informática.

La exposición del día de hoy nos alienta a tomar muchos de los elementos presentados para un proceso de descentralización en el Perú y me parece que al relacionar la descentralización con un tema como la reforma del Estado, tenemos que preguntarnos ¿qué cosa es lo que vamos a transferir? ¿Vamos a transferir solamente gasto, vamos a transferir poder, vamos a transferir capacidades? De tal manera que, si nosotros vamos a transferir sólo gasto, estamos hablando de una cuestión más sencilla. La descentralización es un tema complejo, de allí que el tema de la reforma del Estado tiene que estar articulado muy claramente con el tema de la descentralización.

Tomemos como referencia la experiencia del Brasil, donde hubo un ministerio de la gestión pública del estado brasileño que devino en Ministerio de Planeamiento. En el caso de Venezuela tenemos la experiencia de un Ministerio de la Descentralización. De lo que se trata es de fijar grandes políticas en el caso del nuevo gobierno, al lado del Consejo Nacional de Descentralización, que es un tema que tiene que discutirse oportunamente.

Indudablemente, el tema que surge en todos los lugares que hemos recorrido del Perú, es que la transparencia es fundamental. La rendición de gasto existe pero, en muchos casos, es bastante difícil hacerla. La Oficina Nacional de Control está centralizada; no existe un sistema descentralizado, no funciona como sistema. Los auditores de los gobiernos locales básicamente están relacionados con la autoridad local y su relación con la Contraloría es muy débil y son pagados directamente por las municipalidades. La rendición de cuentas no se ve como una posibilidad cercana, en la que los pueblos se sientan contentos cuando efectivamente sus autoridades les rinden cuentas. Pero cuando no están las cuentas claras indudablemente hay mayores perjuicios. Entonces, creo que este tema es bastante sugerente. Tampoco tengo duda sobre la prioridad de la descentralización, pero creo que antes debemos reflexionar en torno a qué transferir y cómo hacerlo, tarea fundamental para descentralizar el Perú.