

Banco Mundial

Notas PREM

SEPTIEMBRE DE 2000

NÚMERO 43

SECTOR PÚBLICO

Descentralización de Indonesia después de la crisis

En teoría, la descentralización debería gestionarse de tal manera que la delegación de los recursos fiscales se produjera en paralelo con la del gasto. En la práctica, son las realidades políticas las que determinan la delegación de los recursos, muchas veces sin tener demasiado en cuenta las responsabilidades en materia de gasto. ¿Qué se puede hacer?

Indonesia tiene una estructura de gobierno en tres niveles, con 26 provincias y unos 330 distritos dispersos en unas 13.000 islas, con más de 300 grupos étnicos. A pesar de su diversidad y tamaño, Indonesia tiene uno de los sistemas fiscales más centralizados del mundo. En el ejercicio de 1999, el ingreso recaudado por el gobierno central representó el 94% del ingreso de las administraciones públicas, y aproximadamente el 60% del gasto subnacional se financió con transferencias del gobierno central. Desde los primeros años setenta se han formulado varias propuestas de descentralización fiscal, pero los elementos clave de la misma nunca se han llevado a la práctica. Como consecuencia de esta centralización excesiva, los vínculos entre las demandas locales y las decisiones sobre los servicios públicos son demasiado tenues, los mecanismos de rendición de cuentas en el plano local son débiles y la asignación de los recursos fiscales entre las distintas regiones se hace de forma más bien improvisada.

No obstante, hoy Indonesia se encuentra al borde de un importante proceso de descentralización. La reivindicación de la descentralización política y fiscal, impulsada por la crisis financiera de 1997, la dimisión del gobierno de Suharto y el escaso apoyo público al gobierno de Habibie, se intensificó en 1998. En abril de 1999, el Parlamento adoptó apresuradamente dos leyes en las que se exigía la promulgación de dos medidas drásticas de descentralización en el ejercicio de 2001, en lo que pretendía ser una especie de "big bang". La Ley sobre el gobierno regional especifica las responsabilidades políticas y administrativas en cada nivel de gobierno en el contexto de una estructura descentralizada, mientras que la Ley sobre balance fiscal esboza la nueva división de las fuentes de ingreso y las transferencias intergubernamentales, incluida la participación en los ingresos derivados del petróleo y el gas.

En la presente nota se examinan las cuestiones fundamentales del proceso de descentralización de Indonesia, se evalúan las estrategias de aplicación propuestas y se presentan algunas enseñanzas para otros países. Está basada en estudios recientes del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y una conferencia internacional —organizada por el FMI, el Banco y la Universidad de Indonesia—, celebrada en Yakarta en marzo de 2000 y denominada "Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda".

Las nuevas leyes de descentralización

Las dos nuevas leyes de descentralización abarcan los principales aspectos de la

descentralización fiscal y administrativa. En virtud de estas leyes, todas las funciones de prestación de servicios públicos, con excepción de la defensa, los asuntos externos, la política monetaria y comercial y los sistemas jurídicos, se delegarán a los gobiernos subnacionales. La mayor parte de los servicios públicos, incluida la educación, salud e infraestructura, serán suministrados por los distritos y ciudades, mientras que las provincias desempeñarán únicamente una función de coordinación. La anterior relación jerárquica entre las provincias y los distritos y ciudades quedará abolida. Las tareas que no se especifican en la ley serán competencia de los estos últimos. La parte subnacional del gasto público representará más del 40%, frente al 19% en el ejercicio de 2000.

El gobierno central compartirá con los gobiernos subnacionales los ingresos derivados de los recursos naturales. Los gobiernos subnacionales recibirán el 15% de los ingresos del petróleo de yacimientos terrestres, el 30% de los ingresos del gas terrestre (con inclusión del obtenido en yacimientos marinos situados a menos de 12 millas de la costa), el 70% de los recursos forestales y el 100% de los ingresos pesqueros, todos ellos repartidos en función del origen. Además, el Ministro de Finanzas ha otorgado a las provincias el 20% de los ingresos de los impuestos sobre la renta de las personas físicas, aunque ello no figura en la ley. El gobierno central debe transferir también al menos el 25% de sus ingresos después del reparto con los gobiernos subnacionales, mediante una asignación de finalidad general: el 10% irá a las provincias y el 90% a los distritos. Esta asignación general estará basada en fórmulas cuyo objetivo es equiparar las capacidades fiscales de los gobiernos subnacionales para atender sus necesidades de gasto.

Las leyes son resultado de las presiones ejercidas por las regiones, sobre todo las más ricas en recursos, en favor de una mayor autonomía fiscal y, en términos más generales, de mayor libertad política y administrativa tras decenios de gobierno autoritario. Los distritos se eligieron como principal nivel de autonomía por las fuertes objeciones del poder militar a la autonomía provincial. El ejército —nervioso por los disturbios regionales registrados en el decenio de 1950— temía que la autonomía provincial intensificara —en vez de mitigar— las fuerzas centrífugas.

Riesgos de las nuevas leyes

Expertos del FMI y del Banco Mundial comprobaron que el proceso de descentralización de Indonesia, tal como se estructura en las dos leyes, contenía grandes riesgos:

- La Ley sobre gobierno regional es demasiado general para asignar responsabilidades de gasto, por lo que representa una amenaza para la prestación eficaz de servicios. En vez de aclarar las responsabilidades, los reglamentos de aplicación de la ley han confundido a los gobiernos regionales, ya que en los reglamentos se especifican únicamente las responsabilidades todavía reconocidas al poder central. Debido a esta falta de claridad en la asignación de funciones, la descentralización del ingreso en virtud de la Ley sobre balance fiscal podría exacerbar los desequilibrios macroeconómicos.
- La delegación a los distritos de la mayor parte de las funciones de la prestación de servicios públicos quizá no sea compatible con las capacidades gubernamentales ni esté en consonancia con los principios económicos de escala y efectos secundarios.
- La descentralización política está incompleta. Aunque los parlamentos regionales se eligieron en julio de 1999, muchos jefes regionales fueron nombrados por el antiguo gobierno y serán sustituidos por dirigentes elegidos únicamente cuando acaben sus mandatos. En consecuencia, el elemento clave para la rendición de cuentas del gobierno local quizá no se instaure hasta pasados algunos años.

- La participación propuesta en los ingresos del petróleo y el gas distribuiría recursos cuantiosos —la mayor parte de los cuales no procede de regalías o impuestos sobre las ventas de los recursos— a un pequeño número de provincias y distritos. Este mecanismo exacerbaría las diferencias regionales de ingreso y no es compatible con el objetivo de equiparar las transferencias. Además, los ingresos derivados del petróleo y el gas, muy imprevisibles, no son la fuente ideal de ingreso local y crearían una considerable incertidumbre para los presupuestos locales.
- La coincidencia de la descentralización administrativa y fiscal hace casi imposible el diseño de un sistema de equiparación objetivo. Las diferencias de costo entre las regiones no pueden determinarse debido a que la mayor parte de las funciones se financiaron a través del presupuesto central. Además, no se dispone de información sobre los costos corrientes de cada función, lo que impide determinar las transferencias agregadas necesarias para financiar las funciones descentralizadas.
- La Ley sobre balance fiscal no prevé gobiernos regionales con facultades impositivas. Las regiones tienen sólo limitada autonomía sobre impuestos menores, como los relativos a la utilización del agua y a la iluminación pública. Por ello, los gobiernos locales no pueden cubrir el gasto local adicional con impuestos a los residentes locales, lo que pone en peligro la rendición de cuentas local.
- El calendario para la aplicación de las nuevas leyes es sumamente apretado. La experiencia internacional indica que se necesitan al menos dos años para preparar reglamentos detallados para la delegación funcional de grandes servicios y para establecer un sistema de administración de donaciones. Una aplicación precipitada podría representar la interrupción de importantes servicios públicos locales.

Los preparativos para la aplicación de las leyes han sido lentos debido a la transición política y a la falta de coordinación entre los ministros más importantes. Por ejemplo, al no haber una definición clara de las funciones regionales —que deberían haber presentado, entre otros, el Ministerio de Asuntos Internos y el de Autonomía Regional—, el Ministerio de Finanzas no pudo proponer mecanismos de financiamiento detallados ni simular su probable efecto distributivo. El organismo de coordinación para la descentralización se creó finalmente en abril de 2000, un año después de la promulgación de las dos leyes, pero no se han nombrado todos los miembros regionales. En consecuencia, el Consejo Asesor sobre Autonomía Regional no es todavía plenamente operativo, y las consultas han sido de alcance regional. Se han registrado pocos progresos en la identificación de las facultades impositivas adicionales para los gobiernos locales, y se han hecho pocos esfuerzos para reforzar los gobiernos de distrito. Además, con el reciente reajuste ministerial, el Ministerio de Autonomía Regional se fusionó con el de Asuntos Internos, y se asignó una tarea diferente al principal defensor de la descentralización.

Dadas las dificultades prácticas para llevar adelante este proceso, algunas autoridades han considerado un planteamiento diferente, que delega funciones clave, al menos inicialmente, a las provincias en vez de a los distritos. Cuando se propuso por primera vez, este planteamiento consiguió gran respaldo político. Pero fue perdiendo fuerza tras la decidida oposición del Ministerio de Autonomía Regional, principal promotor de la descentralización. Se argumentaba que el gobierno central estaba contaminado por el pasado —una ley de descentralización aprobada en 1974 no se puso nunca en práctica debido a las demoras ocasionadas por el poder central— y sería imposible retrasar o introducir gradualmente la descentralización en aquel momento. "Las regiones quieren el poder y el dinero ya", dijo un funcionario del Ministerio de

Autonomía Regional cuando se le preguntó si era posible una estrategia alternativa para la descentralización (*Financial Times*, 26 de abril de 2000).

Enseñanzas de la experiencia de Indonesia

Debido al carácter fluido de la descentralización de Indonesia, es difícil extraer conclusiones definitivas sobre los beneficios e inconvenientes de los distintos planteamientos propuestos o adoptados por el gobierno. No obstante, el actual debate ha puesto en claro la importancia del diseño del proceso para reducir los riesgos de la descentralización. Son varias las enseñanzas que pueden extraerse de lo ocurrido en ese país.

En primer lugar, es difícil —por no decir imposible— gestionar una descentralización política, administrativa y fiscal simultánea. Desde una perspectiva económica, la descentralización debería aplicarse de tal manera que la transferencia de recursos fiscales se produjera en consonancia con la delegación del gasto, con lo que se evitaría la inestabilidad macroeconómica y la perturbación de los servicios locales. El proceso político determina el ritmo y la forma de descentralización de los recursos, muchas veces sin tener demasiado en cuenta las responsabilidades de gasto, sobre todo en una nueva democracia

En segundo lugar, aun cuando una rápida descentralización fiscal sea imperativa desde el punto de vista político, quizá sea posible evitar la perturbación de los servicios adoptando un planteamiento gradual para la descentralización. Es decir, las responsabilidades de gasto pueden delegarse a un nivel de gobierno en consonancia con sus capacidades administrativas. A medida que los gobiernos de nivel inferior incrementen sus capacidades, se podrían delegar nuevas responsabilidades. Naturalmente, para determinar el nivel adecuado de cada servicio, es preciso tener también en cuenta el área de los beneficios y las economías de escala.

En tercer lugar, debería hacerse todo lo posible para evitar retrasos en el establecimiento de reglamentos que especifiquen las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, en particular en lo que se refiere a la prestación de servicios, normas mínimas y gestión de personal. En las primeras etapas de la descentralización es casi imposible fijar con precisión el costo de cada responsabilidad local, y por lo tanto distribuir los recursos y las responsabilidades. Pero si no se asignan responsabilidades de gasto se pueden exacerbar los desequilibrios verticales y poner en peligro la rendición de cuentas. Una solución práctica a corto plazo es transferir a los gobiernos locales personal del gobierno central que esté realizando servicios públicos en el marco del sistema descentralizado, en paralelo con su financiamiento.

En cuarto lugar, deberían asignarse a los gobiernos locales uno o varios impuestos importantes cuyas tasas puedan fijar con cierta autonomía, a fin de garantizar la disciplina fiscal y la rendición de cuentas local. Indonesia, por ejemplo, debería avanzar hacia un sistema que asigne los impuestos sobre la propiedad a los gobiernos subnacionales no más tarde del ejercicio de 2001 y debería ampliar otras bases de ingreso locales. Ello es un componente esencial de todo sistema fiscal local sólido y ayuda a evitar presiones locales para aumentar los recursos de financiamiento que favorecen actividades ilegales de generación de ingreso.

En quinto lugar, en un país con tanta diversidad económica y étnica como Indonesia, el gobierno central debe mantener recursos fiscales suficientes para garantizar una equiparación razonable y normas mínimas de servicio en todas las regiones. Si se comparten los ingresos derivados de los recursos naturales con las regiones productoras —sobre todo cuando incluyen los ingresos derivados del impuesto sobre las utilidades y el consumo y cuando se concentran en unas pocas provincias—, se podría provocar una considerable desigualdad entre las regiones. Si se adopta este mecanismo, deberá corregirse este efecto indeseado mediante un sistema general

de transferencias basado en determinadas fórmulas.

En sexto lugar, dado el nivel razonable de disponibilidad de datos y de desarrollo técnico del personal en el Ministerio de Finanzas y en los círculos académicos interesados de Indonesia, es posible y conveniente establecer un sistema general de transferencias que tenga en cuenta tanto las capacidades de ingreso locales como las necesidades de gasto. Pero hay que considerar también el hecho de que el paso hacia un nuevo sistema basado en fórmulas puede reducir drásticamente las transferencias a los gobiernos locales con exceso de personal. Para evitar un recorte radical de la administración pública —y para aumentar la aceptabilidad política del nuevo plan de transferencia—, la evaluación de las necesidades de gasto puede tener en cuenta el número de funcionarios en la fase inicial y reducir la ponderación atribuida a este factor a lo largo de varios años.

Finalmente, dado el carácter intrínsecamente político de la descentralización, es necesario establecer como primera prioridad un foro sobre política en el que se pueda debatir el tema de la descentralización entre los representantes de todos los niveles de gobierno.

Nota redactada por Jun Ma y Bert Hofman (Economistas Superiores, Dirección Sectorial de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Oficina Regional de Asia Oriental y el Pacífico). Los autores recibieron apoyo del Grupo Temático sobre la descentralización y de los equipos sobre descentralización y economía subnacional de dicha Oficina Regional.

Si tiene interés en temas similares, le invitamos a participar en el Grupo Temático sobre la descentralización. Póngase en contacto con Jennie Litvack (teléfono interno 80519) o haga clic en Thematic Groups en PREMnet.

[BOTTOM, PAGE 4]

El propósito de esta serie es presentar un resumen de prácticas recomendadas y conclusiones importantes en materia de políticas sobre temas relacionados con la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM). Las opiniones expresadas en estas notas son las de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Banco Mundial. Notas PREM se distribuye ampliamente al personal del Banco y también se publica en el sitio electrónico de la Red (<http://prem>). Los interesados en redactar una nota para la serie Notas PREM pueden enviar un mensaje por correo electrónico a Sarah Nedolast indicando el tema. Para obtener más ejemplares de esta nota, los interesados pueden llamar al Servicio de Asesoría de la Red, al teléfono interno 87736.

Preparado para el personal del Banco Mundial

[LOGO IN ENGLISH, OR:]

PREM Network
Reducción de la Pobreza y Gestión Económica

[RIGHT COLUMN, PAGE 1]

Indonesia puede aportar enseñanzas a otros países interesados en delegar facultades a los gobiernos locales

[LEFT COLUMN, PAGE 2]

Las responsabilidades relativas a los servicios públicos deberían estar en consonancia con las capacidades administrativas y de ingreso en cada nivel de gobierno

[RIGHT COLUMN, PAGE 3]

Un proceso bien concebido puede ayudar a reducir los riesgos de la descentralización

[LEFT COLUMN, PAGE 4]

Deberían asignarse a los gobiernos locales uno o varios impuestos importantes cuyas tasas puedan fijar con cierta autonomía

[FOOTER, PAGE 1]

VICEPRESIDENCIA DE ECONOMÍA DEL DESARROLLO Y RED SOBRE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y GESTIÓN ECONÓMICA