

INT-2511

Julio de 1996

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL
División de Desarrollo Económico
Proyecto Regional CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina"

**DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA:
BALANCE, RETOS Y PERSPECTIVAS**

Gabriel Aghón *

* Este documento fue elaborado por el Sr. Gabriel Aghón, Coordinador del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina. Esta versión corresponde a una síntesis del trabajo de análisis comparativo de los procesos de Descentralización en América Latina realizado por el autor y que será publicado próximamente. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.



INTRODUCCION

Dado el interés general de los países latinoamericanos y la importancia creciente a partir de las últimas décadas por las reformas descentralistas, se vienen dando cambios significativos en la estructura del Estado y la asignación de recursos y competencias a los distintos niveles de gobierno que muestran un relativo fortalecimiento de los gobiernos subnacionales tanto en sus funciones de proveedores de servicios básicos y ejecutores de gasto público, como en menor grado de recaudadores de sus propios ingresos. Estas nuevas relaciones fiscales intergubernamentales que se vienen impulsando al interior de los países del área involucran objetivos de descentralización en busca de una mayor eficiencia y equidad en los sistemas fiscales imperantes en la región.

La descentralización del Estado es una de las reformas políticas y económicas más importante que se viene promoviendo en buena parte de los países latinoamericanos la cual viene traduciéndose en cambios normativos y/o constitucionales que reflejan sin duda consensos nacionales en torno a llevar adelante procesos de reforma y modernización del Estado. Sin duda la descentralización presenta cierta coherencia y compatibilidad con otras reformas económicas que han venido tomando impulso en América Latina, que promueven una economía de mercado menos centralista y con clara intencionalidad de lograr una mayor eficiencia y equidad a través de una gestión descentralizada que hace reconocimiento de la diversidad y el ordenamiento territorial.

El proceso de descentralización tiene una dimensión política bien definida. Este aspecto se ve reforzado recientemente por la profundización de la democracia en diferentes países, especialmente en América Latina y el Caribe. Dentro de este contexto más democrático y participativo, sin duda se vienen brindando las condiciones políticas para una mayor delegación de responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales.

Dentro de la dimensión económica ha habido un resurgimiento de la descentralización como instrumento para mejorar la eficiencia y equidad del Estado. La idea principal es que los gobiernos locales al estar más cerca de sus ciudadanos pueden promover una asignación más eficiente de recursos. La anterior premisa parte del hecho que al ampliarse las alternativas de decisión local que permiten introducir elementos de mercado en la gestión pública, se ofrece por parte de los gobiernos regionales y locales, como instancias más directas de solución una mejor capacidad de respuesta a la demanda por bienes públicos locales y un claro incentivo tanto a la innovación tecnológica y a la competitividad regional y local como al esfuerzo fiscal y a una mayor responsabilidad política frente a las comunidades.

En este contexto el proyecto regional de descentralización fiscal que ejecuta la CEPAL con la colaboración de la República Federal de Alemania a través de la agencia de cooperación GTZ, espera contribuir a la discusión que se viene dando en los países de la región. El objetivo de este documento es el de presentar a manera de síntesis comparativa, los aspectos centrales que caracterizan los procesos de descentralización fiscal actualmente promovidos en los países

de la región a fin de profundizar en el conocimiento de dichas experiencias y contribuir en las recomendaciones sobre condiciones de éxito de dichos procesos.

Las experiencias estudiadas en la primera fase del Proyecto Regional CEPAL/GTZ comprenden a cuatro países seleccionados inicialmente- Argentina, Brasil, Colombia y Chile- y adicionalmente una primera aproximación a Bolivia, Venezuela y Nicaragua. Dichos estudios de caso fueron elaborados por consultores nacionales en cada país y sus respectivos informes finales discutidos y publicados por el Proyecto son la base del presente análisis comparativo.

Estas experiencias latinoamericanas nos muestran que si bien son procesos recientes, se están dando pasos significativos para la consolidación del proceso descentralista, no obstante el hecho de que estos se vienen desarrollando con distinta intensidad y énfasis. Dado que estos procesos tardan cierto tiempo en completarse, se está generando una dinámica de prueba y error en la que van saliendo fortalecidos y al mismo tiempo permiten extraer algunas enseñanzas que pueden contribuir en la efectiva implantación de las estrategias descentralistas.

El presente informe hace en una primera parte una enunciación general del marco de análisis en que se fundamenta el trabajo elaborado, haciéndose algunas consideraciones pertinentes a la misma organización estatal. Teniendo presente lo anterior, se entra en el análisis y descripción de los procesos de descentralización en los países de la región que permite contrastar la relativa aplicabilidad en la realidad y dinámica de las reformas públicas descentralistas impulsadas gubernamentalmente.

Lo anterior es complementado con una evaluación preliminar del avance de dichos programas y las perspectivas y principales retos que enfrentan las agendas gubernamentales y legislativas de los países latinoamericanos en la profundización y consolidación de dichos procesos. Finalmente y sin considerarse de ninguna manera "recetas" se enuncian a manera de reflexión final algunas de las premisas básicas que hay que tener presente para promover una adecuada estrategia de descentralización fiscal.

I. ORGANIZACIÓN ESTATAL Y LAS ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACIÓN

Dentro del campo de la administración pública, se observan diversos modelos de organización de las instituciones del Estado. En este sentido resulta conveniente para el análisis hacer una sencilla tipología de éstos, que permita una mejor comprensión de los propósitos que están detrás de las correspondientes estrategias de descentralización promovidas en los países de la región.

Un primer modelo correspondería a una organización centralizada, en la cual la toma de decisiones, desempeño de funciones y manejo de recursos, son realizados por instancias del nivel central aún cuando exista la posibilidad de una delegación de competencias a los niveles subnacionales (niveles intermedio y local) que se realiza bajo la supervisión y tutela de los organismos del nivel central. En otros términos, la asignación de responsabilidades en la generación de ingresos y en distribución del gasto público recaen casi exclusivamente en el nivel central. Es de hecho el punto de partida o situación actual de una buena parte de los países de régimen unitario de América Latina, los cuales concentran por parte del nivel central un alto porcentaje de los ingresos y gastos del consolidado del gobierno general y donde el mecanismo preferentemente utilizado para localizar y asignar recursos a los niveles de gobierno regional y local son las transferencias intergubernamentales condicionadas a las orientaciones y propósitos específicos de los programas prioritarios de inversión pública a nivel regional y local.

Un segundo modelo corresponde al sistema descentralizado, en el cual los niveles de gobierno regional y local desempeñan sus correspondientes funciones con autonomía tanto política como fiscal en el manejo de sus respectivos recursos. En este contexto los niveles de gobierno intermedios y locales tienen mayor poder de decisión sobre los ingresos y gasto público y por tanto se brindan las condiciones para cierta autonomía tributaria y discrecionalidad en el gasto, razón por cual es de esperar que en términos generales la contribución de los recursos propios generados en estos niveles sea sustancialmente mayor respecto al consolidado de ingresos del gobierno general al igual que estos sean soporte fundamental en la respectiva ejecución descentralizada del gasto. Si bien, las transferencias intergubernamentales se presentan con distintas modalidades, estas tienden a tener una mayor autonomía en la destinación final del respectivo gasto. Hacia este modelo han pretendido avanzar varios de los países de la región encontrándose serias restricciones de tipo político, técnico-administrativo y financiera.

Una primera variante entre estos dos modelos que se presenta con mayor claridad en la realidad de los países de sistema unitario en latinoamérica, sería el correspondiente a una estructura de gobierno cuya característica se acerca más a la desconcentración administrativa y a un relativo grado de autonomía política y financiera de los niveles subnacionales (intermedio y local) en el manejo de los recursos. En razón de lo anterior subsisten los altos niveles de concentración por parte del nivel central en la generación del total de ingresos y en la ejecución del gasto e igualmente el uso de las transferencias caracterizan las relaciones fiscales intergubernamentales.

Una segunda variante entre los modelos mencionados que se observa en los países federales, es la correspondiente a la organización federal, presente también en términos constitucionales en algunos de los países de la región. En estos se presupone que la toma de decisiones acerca del recaudo y asignación de los recursos públicos se lleva a cabo de manera negociada o concertada entre los diferentes niveles de gobierno de la administración pública. En su expresión más avanzada que podría ser el caso de algunos países industrializados, la concepción de un federalismo cooperativo.

En términos generales se observa que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se encuentran o bien en el comienzo o en medio de una transición hacia el modelo de gobierno descentralizado y por tanto aún no tienen definidas muy claramente las reglas de la nueva organización de la administración pública que de este proceso se deriva.

En general, las estrategias descentralistas no se circunscriben a incidir sobre un solo campo de la actividad estatal. Al ser partes integrantes de un proceso complejo que requiere reformas en sus distintas dimensiones --político, administrativa y financiera-- resulta atractiva como estrategia integral de fortalecimiento del desarrollo regional y local. No obstante lo anterior, cuando los propósitos que se buscan son exclusivamente los de mejorar la responsabilidad de las autoridades para con los ciudadanos, nuevos sistemas de representación popular y aumentar la participación de las comunidades en la toma de decisiones, se estaría promoviendo fundamentalmente una descentralización política.

Por otra parte, si solo se pretende una reorganización administrativa que traslade mayores atribuciones y competencias a los niveles subnacionales, y así mismo mejore la coordinación institucional entre los distintos niveles de gobierno con miras a lograr un manejo más ágil y oportuno de las competencias y recursos que han sido asignados a cada nivel de gobierno, se estarían promoviendo reformas hacia una descentralización administrativa. Ahora bien, si el objetivo es exclusivamente hacer más eficiente la asignación de recursos y la producción de los bienes y servicios locales, junto con el mejoramiento de la distribución del ingreso y el logro de un manejo estable de las variables macroeconómicas, se estaría promoviendo básicamente una descentralización económica.

En síntesis, lo deseable de las estrategias descentralistas no es el logro exclusivo de algunos de los enfoques mencionados, sino precisamente lo contrario, la búsqueda de una visión articuladora de los campos del manejo estatal mencionados, en lo que posiblemente se darán efectos conjuntos que reforzarán o debilitarán la pretendida integralidad del proceso. Cada dimensión fortalece, interactúa y tiene efectos sobre las otras que no siempre son previsibles. Lo anterior, obviamente dependerá de los objetivos y criterios que se tracen las respectivas autoridades gubernamentales responsables de la orientación, ejecución y seguimiento de los programas de descentralización. La reciente experiencia latinoamericana muestra como estas distintas reformas se han venido implementando con distintos niveles de articulación, profundidad e intensidad y por lo tanto sus efectos o posibles impactos vienen siendo igualmente muy diferentes en cada país.

Desde una perspectiva jurídico-constitucional es evidente la distinción entre sistemas unitario y federal y sus implicaciones en términos de las relaciones fiscales intergubernamentales; sin embargo en la práctica no se da una clara diferenciación y se observa por el contrario algunos países federales con tendencias de recentralización fiscal y de menor grado de autonomía política y administrativa, mientras en algunos países unitarios se vienen dando cambios sustanciales hacia una mayor autonomía y participación de los gobiernos subnacionales en la asignación de responsabilidades y competencias.

Si bien a principios de siglo aún existía una clara dicotomía entre Estado Unitario y Federal, la realidad de los países latinoamericanos no permite observar las supuestas diferencias que en términos jurídico-constitucional se acostumbraría asignar en uno u otro caso. Es más, el Estado contemporáneo tanto federal como unitario han sufrido de tiempo atrás fuertes procesos de centralización y recientemente viene siendo objeto de una tendencia de transferencia de responsabilidades de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos regionales y locales, razón por la cual podemos referirnos indistintamente a los avances de la descentralización que experimentan los países de la región.

Países federales de América Latina como México y Venezuela, pueden caracterizarse como lo señalan algunos especialistas en el tema como federaciones altamente centralizadas con rasgos heredados de los procesos de colonización española y cuyo comportamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales se asemeja al de los estados unitarios centralizados más que a un federalismo cooperativo, construido a partir del acuerdo entre sus estados federados (con claras competencias legislativas y tributarias de los estados miembros y de sus respectivas localidades) presente en algunos países industrializados como Estados Unidos y Alemania.

El caso de Argentina y Brasil, si bien inicialmente pudo haberse asimilado a un federalismo cooperativo en que el gobierno central o federal recibió por acuerdo de sus estados miembros, crecientes competencias fiscales, en la actualidad se comportan como federaciones relativamente centralizadas en materia de generación de recursos fiscales, pese a los significativos esfuerzos que vienen promoviéndose hacia una mayor autonomía y descentralización por el lado del gasto.

Respecto a los países como Colombia, Chile, Ecuador, Perú, y los del Istmo centroamericano, son claros ejemplos de los Estados unitarios centralistas de la región, que al igual que los países federales pretenden algunos con mayor velocidad e intensidad del proceso descentralista avanzar hacia esquemas de gestión descentralizada del Estado, en que se da importancia creciente a los niveles de gobierno regional y local.

En razón de lo anterior y no obstante que las diferencias entre Estados federales y unitarios que promueven procesos de descentralización sean cada vez menores, conviene señalar de manera breve estas diferencias, lo que a su vez nos permitirá justificar la utilización en el análisis de los conceptos de descentralización fiscal y federalismo fiscal con similar significado. En teoría, los Estados federales tienen algunas características que los identificarían de los Estados unitarios, como la autonomía política, la coordinación organizativa y funcional en la

distribución de competencias y recursos y las relaciones que se dan entre los distintos niveles de gobierno.

Los rasgos esenciales de los países federales, estarían centrados por una parte en la inexistencia formal de control de tutela del nivel central o federal sobre los estados miembros o gobiernos subnacionales; y por otra en el establecimiento de mecanismos y relaciones de colaboración financiera y administrativa o funcional. Este último punto se traduce en mecanismos de coordinación tributaria y financiera (los llamados acuerdos o pactos) y en las mismas posibilidades de participación en las reformas constitucionales y en la realización de acciones coordinadas y complementarias entre los niveles de gobierno, todo ello conlleva un proceso de cooperación y de ágidas negociaciones.

Ahora bien, los Estados unitarios descentralizados de América Latina presentan una clara relación de tutela del nivel central sobre los gobiernos regionales y/o locales y el establecimiento de unos límites bastante estrechos en las relaciones de los distintos niveles de gobierno. En otros términos se da una relación de verticalidad en la toma de decisiones manifiesta en la subordinación al nivel central, el cual bajo los principios de la autoridad y responsabilidad política de los intereses de la colectividad general, define las estrategias que deben promover y asegurar la coherencia y funcionamiento global del Estado.

Conviene señalar que en buena parte de los países latinoamericanos, tanto de régimen unitario como federal, las reformas descentralistas han sido acompañadas y reforzadas por una profundización de la democracia que se manifiesta entre otras por la implementación de una serie de mecanismos que promueven una mayor participación de las comunidades en el quehacer político (elecciones populares de mandatarios locales y regionales, consultas populares, entre otros) que hacen prever para los próximos años mayores demandas por una efectiva descentralización fiscal.

II. UNA CARACTERIZACION DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA

Una caracterización global de los procesos que actualmente observamos en la región es realmente un ejercicio difícil. Las comparaciones de indicadores es muy limitada, dado que una de las premisas básicas de la descentralización es precisamente la diversidad de las experiencias. En este sentido la combinación de políticas óptima para cada país tiene una relación importante con las características del mismo, tanto económicas, políticas, institucionales e históricas.

En este sentido países que tienen una estructura federal como es el caso de Argentina y Brasil pueden mostrar indicadores de mayor importancia de los gobiernos subnacionales, pero ello no oculta que presentan problemas en cuanto a la asignación de funciones y la calidad de la gestión de las unidades subnacionales que es común a todos los países. Los países unitarios, en tanto, dadas las características históricas de centralismo, quizás sean un poco más cautelosos en sus procesos de descentralización. Sin embargo, debemos evaluar y analizar dichas experiencias con respecto a la etapa en que se encuentra la descentralización.

Un proceso de descentralización no sólo toma en consideración aspectos económicos sino que intervienen factores políticos que también son específicos a cada país y que determinarán la viabilidad y sustentabilidad de los procesos en el tiempo. Las motivaciones políticas y económicas que han estado impulsando la descentralización, difieren de un país a otro dependiendo tanto de la estructura de gobierno, como de las particularidades propias y del contexto socioeconómico en que están insertos (ver tabla No. 1).

En términos generales se esperaría que los países de organización federal presentarán un mayor grado de descentralización tanto de ingresos como del gasto público que en los países de organización unitaria. Lo anterior se fundamenta en la supuesta tradición descentralizadora de los países federales donde los gobiernos subnacionales siempre han tenido negociaciones y pugnas con el nivel central y por tanto el proceso ha sido fruto de esta situación. En estos países, el proceso apunta por una parte a transferir gradualmente más competencias de las que ya tenían y que por su naturaleza deberían ser ejecutadas bajo su responsabilidad o en forma concurrente con el nivel federal, y por otra la negociación y definición de mecanismos de coordinación financiera con el nivel nacional y entre los gobiernos subnacionales.

En los países con organización unitaria, el proceso ha sido dirigido desde el nivel central, el cual le ha dado, en gran medida, la forma que actualmente presenta. Este sería el caso de Colombia y Chile donde las modificaciones constitucionales y legales recientes han sido marcadamente municipalistas traduciéndose en el fortalecimiento de las localidades con mayores transferencias de recursos y responsabilidades. No obstante y de manera paralela también se viene dando un interesante debate sobre el rol del nivel intermedio (departamentos o regiones) garantizándose una adecuada articulación y visión global del ordenamiento territorial. En síntesis, se ha logrado igualmente un consenso político que se refleja en la expedición de normas

legales y constitucionales que ordenan al nivel central un significativo proceso de transferencias de ingresos y competencias hacía los gobiernos subnacionales.

En el caso de Brasil y Argentina la relación entre los diferentes niveles de gobierno han pasado por diferentes etapas, la mayoría de negociaciones y grandes tensiones. En el caso de la Argentina, las relaciones han estado sujeta a distintos vaivenes que fueron el resultado de pugnas políticas de diversas épocas. Así luego de las transferencias de competencias impulsadas a fines de los "70" y del descontrol fiscal que hubo en la década pasada, se han establecido algunas reglas o "pactos" en cuanto a las relaciones entre el gobierno nacional y los provinciales, las cuales han tenido presente tanto el entorno macroeconómico como el reconocimiento de la diversidad socioeconómica de las provincias, eje fundamental del proceso de descentralización, las cuales han pasado recientemente por difíciles negociaciones y conflictos.

En el caso de Brasil, el determinante político fue el de garantizar los derechos y la representatividad de las regiones e individuos frente a una situación evidente de grandes desigualdades socioeconómicas entre las distintas entidades territoriales. La actual situación es de un mayor poder de los estados y municipios frente al gobierno federal, fruto de las circunstancias políticas mencionadas que llevaron a la promulgación de la Constitución de 1988 que ha llevado a Brasil a presentar los mayores indicadores de descentralización comparables con los de los países desarrollados.

Para Chile, la descentralización fue una decisión que vino desde los niveles superiores quienes vieron que una forma de obtener ganancias en eficiencia era la delegación de facultades en la provisión de bienes y servicios públicos a los municipios, aunque con una supervisión fuerte por parte del Gobierno Central. En otros términos fue concebido como estrategia esencialmente económica paralela y complementaria a los procesos de apertura y privatización, para el logro de una asignación más eficiente de los recursos y una modernización de la administración pública.

En el caso de Colombia, el proceso que empezó en la década del 70 y tomó mayor impulso desde mediados de la década de los "80", ha tenido varias motivaciones, que van desde el reconocimiento de la ineficacia de la administración centralizada del Estado (deficiencias en los servicios y baja participación ciudadana) hasta un claro propósito de elevar la eficiencia en la asignación del gasto público y promover una mayor vinculación de las comunidades en la gestión pública. Los desarrollos legales de la nueva constitución apuntan a una efectiva descentralización de competencias soportada en el traslado efectivo de significativos recursos, bajo la condición de que los departamentos y municipios se modernicen y se promueva una mayor responsabilidad frente a sus electores.

Asimismo, el entorno económico afectó la evolución de los procesos de descentralización. En los casos de Chile y Colombia, éstos países gozaron de una relativa estabilidad económica durante la última década comparado con el resto de países de latinoamérica. Esto determinó que se dieran ciertas condiciones económicas que permitieron avanzar en los procesos descentralizadores. En los casos de Brasil y Argentina, la inestabilidad macroeconómica que ha

imperado con vaivenes refleja la crisis económica que aún sufren y están superando el segundo este contexto viene condicionando las relaciones fiscales intergubernamentales y las respectivas propuestas que se vienen discutiendo en estos países.

En síntesis, las motivaciones políticas de distribución de poder y en general una mayor responsabilidad de la administración local frente a sus comunidades han reforzado la descentralización, lo que hace prever una mayor profundización del federalismo fiscal. De otra parte la difícil situación económica de algunos países, especialmente de carácter federal vienen reforzando una actitud más bien precavida y reservada frente a una mayor descentralización fiscal, que permiten avizorar que las reformas fiscales en materia de descentralización estarán fuertemente condicionadas por los ajustes de la política macroeconómica.

Importancia Creciente de los Gobiernos Subnacionales

Hasta inicios del decenio pasado, la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos públicos totales fue tradicionalmente de poca importancia y por dicha razón no fue tema de preocupación desde el punto de vista de las finanzas públicas. Esta situación ha tendido a cambiar significativamente en la actualidad dado el creciente interés de los países de la región en poner en marcha sustanciales reformas de tipo político y económico que promuevan tanto un mejoramiento de la eficiencia del sector público descentralizado como también la consolidación de la democracia en los países de la región.

La experiencia internacional muestra que los niveles subnacionales de la administración pública vienen proporcionando crecientemente una amplia gama de bienes y servicios. No obstante, la importancia varía de un país a otro y por lo general ésta todavía se encuentra en niveles relativamente bajas para el caso de los países latinoamericanos. En otros términos se podría afirmar que existe aún un amplio espacio en América Latina para transferir competencias y recursos a los gobiernos subnacionales.

Este aparente resurgimiento del papel de los gobiernos subnacionales en América Latina, se ha traducido en cambios significativos en la estructura del Estado, que muestran un relativo fortalecimiento de los entes locales particularmente en sus funciones de proveedores de servicios básicos y ejecutores de gasto público, y en menor medida de recaudadores de sus propios ingresos. Lo anterior ha conllevado entre otras a que no exista una cierta correspondencia entre la asignación de ingresos y responsabilidades de gasto por niveles de gobierno, o dicho en otros términos se presente la ruptura del principio de equivalencia fiscal, aspecto central de la llamada "crisis del federalismo fiscal" que se aduce existe en algunos países de América Latina.

Se observa en los cuadros No. 1 y 2, que si bien ha aumentado la proporción del ingreso público total como proporción del PIB, esto se ha reflejado en ganancias para los distintos niveles de gobierno, particularmente han sido significativos para el nivel municipal. Ahora bien hay que mencionar que a pesar de los esfuerzos que se han empezado a promover en materia de descentralización tributaria, existe todavía en América Latina y en los países analizados una

alta centralización de las fuentes de ingresos, extremadamente elevada en el caso de países como Chile, Venezuela, Perú y Bolivia, y más moderada en los casos de países federales como Argentina y Brasil. Resalta sin embargo que el peso total de los gobiernos subnacionales (niveles intermedios y locales) si bien en países como Brasil y Argentina recaen sobre las provincias o estados, en el caso del primero las municipalidades con la reforma constitucional de 1988 aumenta considerablemente su participación.

En el caso de Colombia, por el contrario el nivel intermedio viene perdiendo participación, que es compensada con un relativo fortalecimiento fiscal de las municipalidades, promovido desde la década pasada, aspecto que va a ser reforzado con el aumento significativo de las transferencias intergubernamentales ordenado por la reciente constitución (1991). De todas maneras el peso del nivel nacional cercano al 70% muestra igualmente la concentración de los impuestos en el nivel central.

En el caso chileno, prácticamente no existe un nivel intermedio, a pesar de las recientes normas legales que apuntan a su fortalecimiento gradual, y es el nivel comunal o municipal el que ha ganado una mayor participación en la estructura tributaria del país que sigue estando concentrada en la tributación nacional. En este caso, si bien se ha mantenido la proporción de los ingresos para los gobiernos subnacionales, es este caso quizás donde más se note un control por parte del nivel superior quien encarga a los niveles inferiores la prestación de ciertos servicios que éste financia.

No obstante que no se presentaron los datos del caso venezolano, cabe mencionar que es muy similar al caso chileno y muestra con datos de 1991 la bajísima participación de los gobiernos subnacionales (4%) y el alto peso del nivel nacional, el cual participaba con el 96% del total de ingresos, de los cuales un alto porcentaje provenía de ingresos por el petróleo, situación que dada la crisis económica que se vive en estos momentos ha obligado a un reordenamiento tributario y a una revisión del sistema de transferencias. Brasil es sin duda el país latinoamericano en donde se nota un mayor dinamismo del federalismo fiscal. Así para 1991 se muestra un incremento de casi 100% en términos del PIB en los ingresos de los niveles estaduais y municipales. Asimismo con la implementación de los nuevos sistemas de repartición y de transferencias, la disponibilidad de recursos varió especialmente en favor de los municipios, quienes vieron aumentar su participación en el total de ingresos hasta alcanzar casi un 16% en 1991. Lo anterior pone de relevancia el cambio sucedido en este país a partir de la sanción de una nueva constitución en 1988, bastante favorable en términos fiscales para los niveles subnacionales, y en particular las municipalidades.

En Argentina, por los datos presentados se aprecia una tendencia estacionaria en el sentido de que tanto a principios de la década de los ochenta como a inicios de los "90" los gobiernos provinciales y nacional tenían la misma participación de los ingresos como proporción del PIB, aunque el total si sufrió una disminución debido al problema de alta inflación que reduce en términos reales los ingresos tributarios. Sin embargo, debe notarse que en el caso de Argentina el cambio ha sido más cualitativo dado que durante los últimos años se ha impuesto un cierto orden en las relaciones y mecanismos de distribución de los ingresos. Es quizás uno

de los países latinoamericanos que por las características de su régimen de coparticipación tributaria ha conducido a difíciles negociaciones entre provincias y el gobierno federal (pactos), que ha conducido en los últimos años a una mayor centralización de las fuentes de ingresos que contrastan con el alto grado de descentralización por el lado de las competencias y responsabilidades de las provincias.

Por el lado del gasto gubernamental, se observa en los cuadros No. 3 y 4 que Argentina y Chile muestran un descenso del gasto público total como proporción del PIB, producto de importantes reformas en materia de racionalización y modernización del Estado (apertura comercial, privatizaciones, etc.). En el caso de Brasil y Colombia los procesos de descentralización han conllevado gastos netos adicionales y tan sólo recientemente se vienen impulsando profundas reformas conducentes a la modernización del Estado.

Ahora bien, en todos los países estudiados se observa una tendencia a una mayor descentralización del gasto, en algunos casos con mayor énfasis hacia el nivel intermedio (a manera de ejemplo, Argentina) y en otros hacia una mayor municipalización del gasto (Chile, Colombia y Brasil).

Asignación de Competencias en Materia Tributaria

De acuerdo a los estudios de caso, la distribución de competencias tributarias en cierta medida da una clara idea tanto del centralismo fiscal que existe de hecho en América Latina como de algunos esfuerzos en descentralización tributaria.

El sistema tributario de Brasil con algunas similitudes al argentino, se caracteriza por la existencia de impuestos propios a cada uno de los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios) y de dos mecanismos fiscales que son bien diferentes, primero, un sistema de repartición de ingresos tributarios que igualmente figuran en los fiscos de las unidades que los comparten como recursos propios y segundo, un sistema de transferencias intergubernamentales que opera en forma redistributiva y compensatoria atenuando desigualdades regionales. Tiene esta última un direccionamiento vertical hacia abajo, es decir el gobierno federal transfiere hacia los estados y municipios y a su vez los estados transfieren a sus municipios.

En Colombia, el sistema tributario está caracterizado igualmente en una separación de tributos por niveles de gobierno siguiendo en general los principios de asignación óptima, pero todavía con una fuerte intervención del nivel central en la determinación de las bases y en el establecimiento de los rangos de actuación para las respectivas tasas, quedando el margen de acción de los gobiernos subnacionales en la definición de las tasas y en la administración del recaudo. La nueva Constitución de 1991 promueve una mayor autonomía tributaria aunque es poco lo que se ha avanzado. Por otra parte está el sistema de transferencias intergubernamentales a los municipios y departamentos cuya importancia creciente en el financiamiento de los gobiernos subnacionales y por tanto en la misma estructura de ingresos del nivel central, plantea

serios retos en términos de la deseable eficiencia en el uso de estos recursos frente al traspaso significativo de responsabilidades, especialmente los destinados a inversión social.

Respecto al caso de Argentina se muestra como en principio existe una aparente separación de impuestos entre el gobierno federal y las provincias determinando cada uno de ellos la base, tasa y administración. Ahora bien el diseño del federalismo fiscal argentino incorpora un sistema de coparticipación de impuestos en que se distribuye ingresos fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales que le resta transparencia al manejo autónomo de los impuestos que hacen parte de la masa coparticipable, máxime cuando este tipo de ingresos pasa a constituir la principal fuente de ingresos para algunas provincias y por tanto se convierte en centro de la discusión y negociación a través de los llamados "pactos fiscales". Si bien las provincias cuentan con impuestos propios significativos en algunos casos, estos muestran una leve caída en su participación en el total. Si bien los municipios cuentan con facultades delegadas para percibir tasas retributivas de servicios y algunas delegaciones de ciertas provincias de la recaudación del impuesto predial y de patentes de automotores prácticamente son inexistentes los impuestos municipales reforzándose la debilidad actual de estos en el proceso de descentralización fiscal.

En cuanto al caso chileno, si bien existe una separación de impuestos entre el nivel nacional y el municipal, el sistema tributario comparado con los anteriores países es sin duda el más centralizado. Es poca la autonomía que tienen las localidades en la determinación de la base y la tarifa de sus tributos, reservándose tan sólo la administración del recaudo de estos con casos como el impuesto inmobiliario que es administrado por el nivel central. También cuenta con mecanismos de subvenciones y transferencias intergubernamentales que son el soporte del financiamiento de la inversión social a nivel local y de un mecanismo de compensación fiscal horizontal que redistribuye recursos de comunas ricas a pobres.

Asignación de Competencias y Responsabilidades de Gasto

La asignación de funciones entre los diferentes niveles de gobierno en principio, se ajusta en gran medida a lo establecido por la teoría del federalismo fiscal. Es característico apreciar que los niveles superiores de gobierno fijan los lineamientos generales de ciertas políticas que sirven como marco para el accionar de los gobiernos subnacionales. Así, en el caso de la provisión de servicios de salud y educación el nivel central tiene la responsabilidad de garantizar el acceso a ellos por parte de los ciudadanos, mientras que los niveles inferiores de gobierno son los encargados de administrar y proveerlos dentro de los límites fijados. Sin embargo, debe mencionarse que en varios de los países analizados existe evidencia de superposición de funciones lo que dificulta una eficiente provisión de servicios.

Las unidades intermedias (departamentos, regiones, provincias, estados, etc.) juegan un papel ambiguo en muchos casos. Así en algunos países son los encargados de proveer ciertos servicios públicos mientras que en otros su papel es normativo, de control y de asistencia técnica a los municipios. En las legislaciones de los países se establece que ejercen la planeación y el

control en ámbitos regionales, buscando el desarrollo coordinado de su región. La falta de claridad en cuanto a las funciones específicas que les toca asumir son fuentes de los problemas que actualmente observamos.

En el caso de los gobiernos municipales y comunales, la asignación de competencias es más clara. Consistentemente con la teoría del federalismo fiscal, tienen a su cargo la provisión de bienes y servicios de carácter meramente local. En el cuadro No.5 se presenta una sinopsis de las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno.

En el caso de Argentina, desde inicios de la década del "80" se empezó un traspaso hacia las provincias de funciones relacionados con el gasto social. Esto ha dado un sesgo asistencialista a las provincias. Los gobiernos municipales, por su parte retienen buena parte de sus atribuciones en los servicios urbanos, bienestar general y administración general.

En Brasil, las atribuciones de cada gobierno están definidas explícitamente en la constitución. De esta manera se enumeran funciones que son exclusivas de cada nivel de gobierno y otras que son concurrentes o suplementarias. La constitución de 1988 en cuanto a las funciones concurrentes buscó normar la cooperación entre los distintos niveles, pero en muchos casos ésta y las leyes complementarias que se promulgaron después sólo dieron ciertas pautas en muchas funciones sin mayor especificación, lo que derivó en una superposición de responsabilidades en áreas como la salud y la educación. Sin embargo, debe remarcarse tal como lo hace el estudio de caso respectivo que lo anterior no se inició con la Constitución mencionada sino que es una característica histórica del Brasil. Esto comenzando por la obligación común de los tres niveles de combatir la pobreza².

Asimismo se observa que en funciones como la salud cuya responsabilidad fue trasladada a los estados y municipios, el gobierno federal continuó gastando en ciertas áreas. En el caso de la Educación se le transfiere a los gobiernos subnacionales su provisión pero se menciona también que el nivel federal podrá brindar asistencia técnica y financiera. aquí se encuentra la justificación para la injerencia del gobierno federal en este servicio

En Colombia se aprecia una dinámica algo diferente. Si bien el proceso de traspaso de competencias a las entidades territoriales fue bien concebida en las normas, se han presentado también problemas al momento de implementar las medidas tales como la superposición de funciones, duplicidad de las mismas y falta de evaluación de la capacidad de absorción de los gobiernos locales frente a las nuevas responsabilidades. Quizás esto explique lo que se viene apreciando en el sentido que la transferencia de recursos ha antecedido a la efectiva delegación de las responsabilidades por el lado del gasto, lo que ha llevado a que el gobierno nacional aún continúe efectuando desembolsos en áreas que legalmente ya no serían de su competencia.

² José Roberto Afonso "Descentralización Fiscal en América Latina: estudio de caso de Brasil".

Dentro del nuevo orden, la descentralización delega a las municipalidades, por lo menos en espíritu, la mayoría de funciones y pretende hacer de éstas el centro de la vida ciudadana. Así ellas serán las encargadas de la provisión de bienes y servicios tales como los servicios urbanos y las actividades de educación y salud. A los departamentos les compete una función de asistencia y coordinación con las municipalidades bajo su jurisdicción.

Chile es un caso diametralmente opuesto. Las características del proceso que ya han sido mencionadas, implican que las funciones de los dos niveles subnacionales (regiones y municipios) estén clara y exhaustivamente delimitadas en la legislación. Aquí la práctica es distinta a la que se observa en Brasil y en países desarrollados en que las funciones que los gobiernos subnacionales pueden asumir son aquellas que no están vedadas por la ley. A cada unidad se le asigna la función de regulación de sus respectivos espacios territoriales. A su vez a las municipalidades se les ha otorgado funciones que tienen que ver principalmente con funciones urbanas y sociales mientras que las regiones tienen a su cargo las funciones de inversión.

En el caso de Venezuela, desde 1989 se ha profundizado la delegación de funciones a los estados y municipios. Anteriormente el nivel central con las rentas provenientes del petróleo, asumía una gran parte de la responsabilidad en cuanto a servicios públicos y sectores sociales. Actualmente, el nivel central sigue estableciendo las normas y las directivas que guiarán las políticas de salud y educación. El nuevo proceso de descentralización asigna a los municipios los servicios urbanos clásicos de aseo urbano, regulación del transporte urbano, mercados, acueductos, etc. Los gobiernos estatales tienen como funciones la organización de sus municipios y de la policía rural y urbana, entre las principales.

En resumen podemos observar que pese a que la nueva distribución de funciones entre los niveles de gobierno respeta los principios de la teoría, en particular el principio de la subsidiariedad fiscal, apreciamos el surgimiento de nuevos problemas que están relacionados a los mecanismos de traspaso de funciones, la claridad en la distribución de competencias (problemas de superposición de funciones entre los distintos niveles de gobierno) y la capacidad de absorción de las nuevas responsabilidades por parte de los gobiernos subnacionales que cada país está buscando resolver.

Características de las Funciones Asumidas por los Gobiernos Subnacionales

Las funciones referidas a servicios sociales tales como educación, salud y otros programas de apoyo a los pobres, presentan tres dimensiones que están referidas al diseño del programa, el financiamiento y la administración del mismo. Tal como lo sostienen algunos autores, esta última dimensión es la que es susceptible de descentralizar. Esto demuestra el grado de complementariedad que puede existir en la función de redistribución del ingreso que puede tomar en cuenta la ventaja comparativa que detentan los gobiernos subnacionales al conocer más de cerca las necesidades de sus residentes.

En los países contemplados observamos que el énfasis se ha puesto en la delegación o traspaso de responsabilidades en lo concerniente a salud y educación. Tal como se aprecia en la mayoría de países el nivel federal o central participa en las fases de diseño y financiamiento de los programas, con alguna injerencia de los niveles intermedios. En el caso de Brasil, la constitución de 1988 no estableció claramente los roles de los estados en estas funciones, por lo que en la práctica, ambos intervienen y ello refleja en cierta medida los desórdenes observados referidos a superposición de funciones. En el caso de Venezuela, el diseño es compartido por los estados. Esto tiene que ver con el ya mencionado hecho de la dinámica de traspaso de estas funciones en que los Estados piden al ejecutivo a través del parlamento el traspaso de dichas actividades y de los recursos necesarios para una adecuada provisión. Por ello, el financiamiento sigue estando exclusivamente en manos del nivel federal, contrariamente a lo que ocurre en Brasil, donde también el financiamiento es compartido por los Estados y el nivel central.

En el caso de la administración de los programas observamos que en casi todos los países el nivel local está presente. El caso a resaltar es el chileno dado que desde mediados de la década del "80" se delegó la administración de estos programas en los municipios. A pesar de que esta medida ha merecido comentarios favorables dado que permite una mejor focalización del gasto social y una mayor eficiencia en la provisión de los servicios mencionados, han surgido problemas recientes en cuanto al financiamiento de los servicios, dado que en términos reales los recursos destinados para este fin han venido decayendo, poniendo en peligro estos programas.

Como se aprecia en Brasil, en la fase de administración participan conjuntamente los tres niveles de gobierno, lo que entorpece la eficiente provisión de los servicios. Son muchos los casos mencionados de superposición de funciones en, por ejemplo, educación donde los tres niveles de gobierno detentan atribuciones en cuanto a los dos primeros niveles educativos.

En las funciones no relacionadas a la formación de capital humano, vemos que los niveles intermedios tienen un papel más importante. Esto se explica por las externalidades que pueden presentar obras de infraestructura física, lo que involucra áreas geográficas más extensas. Estas obras son financiadas principalmente por los niveles nacionales que brindan recursos a estos gobiernos mediante transferencias condicionadas y coordinadamente dentro de los planes de nacionales referidos a infraestructura vial, servicios públicos y vivienda.

Importancia de las Transferencias Intergubernamentales

Existe una gran variedad de tipos de transferencias según consideremos el condicionamiento, el carácter de abierta o cerrada y si incorpora efectos de compensación o cofinanciamiento (matching Grants). La combinación de estos criterios nos ofrecen la gama que observamos en los distintos países de América Latina.

Los mecanismos de transferencias que se observan son resultado tanto de las características económicas del país, de la tradición política y de la capacidad de administración y control de los niveles nacionales o federales. Veremos también que los objetivos del gobierno central, influyen de alguna manera sobre el diseño del programa de transferencias, debido al tipo de relación principal-agente que se presenta en la implementación de diferentes tipos de programas, principalmente en los orientados al gasto social (educación y salud).

Los recursos involucrados en las transferencias intergubernamentales son considerables tanto como proporción del producto como de los ingresos totales del gobierno nacional o federal (Ver Cuadro No.6). Los países federales (caso Argentina y Brasil) en la práctica³, son los que movilizan una mayor cantidad de recursos. Ello está relacionado directamente con las características de sus unidades intermedias quienes tienen mayor poder de negociación y que incluso han logrado que en sus Constituciones federales se fijen montos a distribuir, eliminando la discrecionalidad de parte del nivel federal.

Algo que debe destacarse es que la tendencia que se observa es creciente. Debido a que los países de la región se van involucrando cada vez más en las experiencias descentralizadoras, las transferencias irán en aumento. Así por ejemplo, en el caso de Colombia se prevé que para el año 2002 el 46.5% de los ingresos corrientes del nivel central irán a las entidades territoriales como transferencias. Una igual tendencia se observa en Venezuela. En Chile y Argentina, si bien hay propuestas de aumentos de este tipo de fuentes por parte de los gobiernos subnacionales, las políticas gubernamentales no tienen previsto aumentar los recursos por esta vía, sino obtener ganancias a través de una mayor eficiencia en la administración de los actuales recursos. Este comportamiento tiene entre otras razones el fuerte control que ejerce el nivel central que bajo el principio de la preservación de los equilibrios macroeconómicos tiene un amplio margen de discrecionalidad en estas materias. Lo anterior se observa más claramente en el caso chileno.

A nivel de las autoridades políticas existe un cierto consenso en torno a los mecanismos que deben seguir las transferencias y los factores que deben emplearse para determinar los fondos a repartir. El principal criterio de distribución es la población, sin embargo, nuevos factores aún no se incluyen aunque existen ciertas experiencias alentadoras, como es el caso de Colombia, en que se busca incorporar indicadores de eficiencia de gestión. En el caso de Brasil y sobre la base de un criterio de propender al equilibrio regional se limitó la participación de algunos estados como el mismo Sao Paulo, tema que suscita un gran debate. En general se está dando la discusión en los países, relativo a la inclusión de nuevos criterios, pero ello llevará cierto tiempo hasta lograr generar conciencia por un lado y lograr elevar el grado de eficiencia administrativa por otro, mediante políticas de capacitación y la implementación de mecanismos de información y control eficientes. Si somos conscientes que las transferencias propician un esquema de relaciones tipo principal-agente, el reto para las autoridades será determinar los

³ Venezuela es otro país federal pero no presenta una estructura sumamente descentralizada en la práctica. Sin embargo, debe mencionarse que con el nuevo proceso de reformas se están planteando avances considerables al respecto.

mecanismos de incentivos que hagan que las entidades territoriales se comporten de una manera acorde con los objetivos nacionales que éstas promueven.

Coparticipaciones de Impuestos

Dentro de las experiencias analizadas en el marco del proyecto uno de los mecanismos de transferencias más usados es el de coparticipación de ingresos, o comúnmente conocido como *Tax Sharing*. Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela basan su principal transferencia en esta modalidad.

La consideración de la coparticipación impositiva como transferencia ha sido cuestionada por diversos autores. Ellos se basan en que la repartición de impuestos puede basarse en lo recaudado en cada localidad por la autoridad nacional. Por tanto, la coparticipación no es más que una devolución de los impuestos que corresponden a cada localidad si su gobierno hubiera realizado la recaudación. Al presentar el nivel central economías de escala y de ámbito en términos de recaudación se justifica la recolección a nivel nacional o federal en términos de eficiencia. Sin embargo, en países como los latinoamericanos las transferencias presentan elementos redistributivos debido a las fuertes disparidades en ingresos interpersonales e interjurisdiccionales que se observan. Si partimos que en muchas de las constituciones se enuncian principios referentes a la equidad territorial⁴, las transferencias resultantes no sólo serán devoluciones de impuestos sino que intentarán corregir algunos desequilibrios de dotaciones e ingresos a fin de proveer estándares mínimos de algunos bienes y servicios a todos los miembros de su población. Por tanto y para simplificar el análisis, hemos considerado como transferencias a los esquemas de coparticipación de impuestos.

La estructura política del país es un factor determinante de los mecanismos de transferencias. Así en los casos de los países federales como Argentina y Brasil, los esquemas de coparticipación de impuestos son las principales fuentes de ingresos de las provincias en el primer caso y de los Estados y municipios en el segundo. Debido a que en dichas estructuras políticas las unidades intermedias de gobierno cuentan con un mayor grado de autonomía, la condicionalidad de este tipo de transferencias es muy reducido. En Argentina, luego de la inestabilidad macroeconómica que imperó en la década pasada se ha optado por un renovado y discutido sistema de coparticipación de gran parte de los impuestos recaudados por el nivel central que es transferido a los gobiernos provinciales. En el caso de Brasil, la situación es muy similar, donde el Fondo de Participación de los Estados (FPE) y de los municipios (FPM) representan cerca del 50% del total de las transferencias.

Asimismo, en el caso de Brasil, existe una transferencia desde el nivel estadual a los municipios. Esta se realiza sobre la recaudación (25%) que realizan los Estados del Impuesto

⁴ Como es el caso de Brasil (1988), la reforma constitucional de Chile en 1991 y la promulgación de la nueva Constitución colombiana en el mismo año.

a la Circulación de Mercaderías y Servicios. Esta transferencia presenta un condicionamiento limitado destinándose un 25% de lo obtenido a gastos en educación.

En Venezuela, el situado constitucional también es un esquema de reparto entre los estados de la recaudación de los impuestos recolectados por el nivel nacional (15% de los mismos como mínimo) y no presenta ningún grado de condicionalidad.

En los países unitarios del estudio se observa una dinámica distinta en lo referente a la condicionalidad de los recursos transferidos. De hecho existe una mayor condicionalidad, tal es el caso de Colombia, donde uno de los instrumentos, el Situado Fiscal está destinado a financiar los servicios traspasados de salud y educación. Las unidades receptoras de estos recursos son en primera instancia los departamentos. Se tiene contemplado en función de las capacidades administrativas y técnicas pasar de los departamentos en el mediano plazo hacia las municipalidades. El tipo de condicionamiento las califica dentro de la categoría de transferencias en bloque (block grant). Recientemente esta transferencia ha sido sometida a modificaciones que mejoran los criterios de asignación, permitiendo que entre la fórmula de reparto de los recursos se premien actitudes tales como el esfuerzo fiscal propio y la eficiencia administrativa. A su vez, las transferencias a los municipios⁵ -segunda en importancia- también se reparte en función a los factores arriba mencionados.

Otros Tipos de Transferencias

Este tipo de transferencias no están relacionadas a ningún esquema de coparticipación de impuestos, por tanto su naturaleza es condicionada. Estas están orientadas principalmente al financiamiento de los servicios básicos de salud y educación y al financiamiento de la inversión productiva y social.

En suma, las transferencias distintas a los esquemas de coparticipación de impuestos representan una parte muy pequeña del total de transferencias intergubernamentales en los países de la región y en todo caso el uso que se ha hecho de ellas difiere en cada circunstancia. Así en Chile, que es el caso más representativo, vemos que estas transferencias son manejadas sobre la base de montos determinados por el proceso presupuestario del nivel central y que se destinan a gastos de inversión y el financiamiento de los servicios educativos traspasados a los municipios. En otros países el uso discrecional que se hace de ellas, puede representar ciertas ineficiencias en el manejo de los recursos dado que no existe un criterio único para la determinación de los montos y la negociación política puede influir demasiado en los montos a transferirse.

⁵ Este tipo de transferencias se calculan sobre un 50% de la recaudación total del IVA por el gobierno nacional. Las recientes modificaciones la convierten en una participación municipal sobre los ingresos corrientes del país que deberá llegar al 22% en el año 2001.

En Brasil, existen también transferencias cuyos fondos provienen del proceso presupuestario normal. Entre éstas la mas importantes son las destinadas al SUS (sistema único de Salud) que se financian a través de las contribuciones sociales. Dado que están vinculadas a ingresos para un propósito específico, son condicionadas. El total del gasto debe realizarse en el sector salud, destinándose una proporción al financiamiento de redes públicas y otra parte para atenciones específicas.

Alta dependencia de las transferencias y posibles connotaciones sobre el esfuerzo fiscal a nivel regional y local

Si bien es justificable, por razones fundamentales de equidad, el uso de las transferencias, el hacer que esta fuente tienda a ser la base principal del financiamiento de la descentralización conlleva varios problemas que es útil mencionar de manera breve. Uno de ellos es el mismo comportamiento y actitud local y regional hacia esta fuente vis a vis las mayores posibilidades de generación de sus ingresos tributarios. Es decir la pérdida de corresponsabilidad fiscal que se genera, puede conducir a que sea más atractivo estar presionando por mayores transferencias que a examinar el potencial adecuado de tributación de la respectiva comunidad, conduciendo entre otras a una reducción del esfuerzo fiscal local.

Un segundo problema tiene que ver con la falta de transparencia y efectividad de los mecanismos de distribución y administración de las transferencias. Esto puede conducir a muchas cosas, a efectos no deseados o "perversos", que son señalados con bastante insistencia por especialistas para el caso de países como Argentina y Brasil, en que la distribución interregional puede estar afectando negativamente la misma distribución personal del ingreso. Adicionalmente existen otros temas como la calidad del gasto y la restricciones a la misma autonomía local que conlleva un excesivo uso de este mecanismo. Para terminar con esta sección quiero reiterar la importancia de las transferencias como instrumento de las relaciones fiscales intergubernamentales y en este sentido la conveniencia de mantener un adecuado balance entre las distintas herramientas de financiamiento del proceso (tributación y las mismas transferencias) y el grado de autonomía fiscal que pretende fortalecerse en los actuales procesos de descentralización y modernización de los países de la región.

III. BALANCE PRELIMINAR DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION FISCAL

El reconocimiento de la diversidad está en la base de la descentralización. Si las acciones del gobierno responden a estas necesidades se estarán alcanzando estándares altos de eficiencia y equidad en la función del Estado. Sin embargo, las bondades y los logros factibles de largo plazo pueden verse empañados por problemas durante los períodos de transición. Las reformas estructurales producen perdedores y ganadores y definitivamente afectan la distribución del ingreso pero se insiste en ellas debido a que se espera que permitan mejorar las condiciones de vida de la sociedad en el mediano y largo plazo. La descentralización puede presentar los mismos problemas, mientras que sus beneficios no son tan inmediatos.

Por ello, la evaluación que se haga de las experiencias descentralizadoras debe tener presente este tipo de circunstancias. La descentralización *per se* no va a resolver todos los problemas que actualmente enfrentan nuestras sociedades sino que es una herramienta más dentro de otras - obviamente de gran importancia- que permitirá mejorar la calidad de la administración del Estado. Esta política deberá ser coordinada con otras de tal forma de lograr concretar las metas que se proponga cada país.

Descentralización y Asignación de Competencias y Recursos

Como se mencionaba anteriormente se observa en los países analizados una asignación de responsabilidades relativamente acordes con los planteamientos teóricos del federalismo fiscal en que hay una serie de funciones por nivel de gobierno de manera privativa y algunas otras de forma concurrente, dada su incidencia sobre la población y por tanto su conveniente armonización y coordinación.

Tal como se observa en los países de la región y probablemente en el resto de países latinoamericanos, las funciones de provisión y suministro de los llamados bienes y servicios sociales tales como la educación, salud y vivienda, entre otros, han venido siendo objeto de una significativa delegación hacia los niveles inferiores, quizás todavía con una fuerte injerencia del nivel nacional en el diseño y financiamiento de dichos programas. Cabe mencionar que en la actualidad las municipalidades de países como Colombia y Chile enfrentan el traspaso significativo de estos servicios y por tanto de mayores responsabilidades de las localidades en el área social. En Argentina y Brasil, la responsabilidad recae en los gobiernos provinciales y estatales respectivamente y tan sólo en Brasil se avanza hacia una mayor municipalización de estos servicios.

En este contexto, las responsabilidades en este tipo de bienes sociales no es de exclusividad de ningún nivel y por el contrario la incorporación reciente de los gobiernos subnacionales apunta a la consecución de una mayor efectividad de las políticas sociales, tradicionalmente manejada de manera centralizada. La municipalidad interactúa con otros niveles de gobierno, particularmente con el nivel central tanto en la definición y orientación de los programas, como en la concurrencia financiera de la nación a través de instrumentos como los fondos de inversión social, subsidios directos a la demanda, coparticipación financiera y los distintos mecanismos de transferencias intergubernamentales.

Dado que son procesos que se vienen perfeccionando todavía existen diversos problemas tales como la superposición de funciones que a manera de ejemplo se observa en los casos de Brasil y Colombia, en que los tres niveles de gobierno tienen ciertas atribuciones en cuanto a salud y principalmente educación, que le restan transparencia y en el peor de los casos diluye la responsabilidad que se debe tener en la calidad y prestación del servicio. En todo caso el principal problema -como se desprende del análisis anterior- es la adecuada provisión de instrumentos que permitan generar los recursos para afrontar las responsabilidades asignadas.

El financiamiento de las funciones eminentemente de carácter local por lo general está basado en los impuestos municipales y en las tasas, tarifas o cargos a usuarios. En algunos países el financiamiento de la infraestructura urbana tiene de manera complementaria el acceso al endeudamiento bajo ciertas normas y restricciones fijadas por las autoridades centrales. En los países analizados y siguiendo la regla general, los servicios mencionados son de exclusiva responsabilidad de los gobiernos locales y tan sólo habría que mencionar la excepción del caso argentino, donde en algunas de las áreas mencionadas sigue existiendo una actuación significativa de las provincias y el reto de los próximos años sea precisamente avanzar hacia la municipalización de dichos servicios.

En materia de la distribución de competencias tributarias interesa ver efectivamente el grado de autonomía que se ha establecido o se viene concediendo a los gobiernos subnacionales y como la existencia de algunas facultades impositivas son apropiadas y coherentes con los principios que guían el diseño general del sistema tributario del país en su conjunto.

En la Argentina, se observa una tendencia a una mayor delegación de funciones en las provincias que no va acorde con la transferencia de recursos, donde por el contrario se ha tendido recientemente más hacia una mayor centralización de las fuentes tributarias.

De acuerdo a la Constitución de 1988, el federalismo brasileño otorga a los gobiernos subnacionales una gran autonomía administrativa y son pocas las restricciones o condicionamientos a los ingresos y gastos, lo que lo caracteriza de ser altamente descentralizado. No obstante el hecho de haber avanzado tan rápidamente en materia de descentralización tributaria, esto viene generando una cierta competencia impositiva vertical y horizontal, particularmente en la tributación al consumo que hace parte de los tres niveles de gobierno que como resultado al parecer ha tendido a erosionar la base fiscal. En Brasil, el proceso de descentralización fiscal ha alcanzado niveles significativos a partir de la promulgación de la Constitución de 1988 en que los gobiernos estatales y locales comenzaron a tener una mayor presencia dentro de los gastos e ingresos fiscales. Así, en 1991, los gobiernos subnacionales fueron responsables de 40% de los ingresos tributarios, 56% del consumo corriente y 75% de la formación de capital fijo. Como ya se mencionó, la capacidad de gasto de estos niveles aumentó considerablemente, lo que ha significado por una parte una mayor participación de los gobiernos subnacionales en la inversión pública y de otra parte restado efectividad en el control del déficit fiscal agregado.

En el caso de Colombia, el traspaso de recursos ha precedido a la delegación de obligaciones lo que ha ocasionado serios problemas sobre las finanzas fiscales nacionales actuales y futuras. Además, la magnitud de los recursos transferidos ha operado como un impuesto negativo en los

municipios pequeños introduciendo problemas de eficiencia. En este sentido será importante darle una mayor importancia al factor de esfuerzo fiscal dentro del actual rediseño de fórmulas para asignar las principales transferencias intergubernamentales.

En el caso de Chile, según la evaluación realizada, los recursos aún son escasos para la cantidad de funciones asignadas a los gobiernos municipales. Se plantea la posibilidad de que se introduzcan cambios como el aumento de recursos y el cofinanciamiento de proyectos de tal forma de mejorar la calidad de los resultados y gestión de proyectos comunales. Si además se flexibiliza el sistema tributario local, se logrará que éstos se adecuen a las realidades de cada región y que los residentes tengan verdadera noción de los costos de los servicios que utilizan. La compatibilización de recursos es prioritaria en las áreas de salud y educación en donde las obligaciones contraídas por los municipios es importante.

Descentralización y Aspectos Distributivos

Los sistemas de transferencias implementados recientemente en los países analizados, introducen factores que toman en cuenta el factor de distribución del ingreso a nivel interregional que viene teniendo impacto en la misma distribución interpersonal del ingreso.

En el caso de Colombia y Brasil, los municipios con menor cantidad de habitantes son los que más se han beneficiado con un mayor volumen de transferencias. En el caso de Colombia, estos han aumentado significativamente la cantidad de transferencias que reciben. En el caso de Brasil, las regiones pobres, particularmente los habitantes del noreste son los que más se ven beneficiados con el nuevo esquema de transferencias, mientras que los estados más ricos reciben sólo una parte muy pequeña⁶. Esto refleja en buena medida la sobrerrepresentación política que tienen los estados pobres del Brasil.

En Argentina, el sistema tiene claramente un sesgo redistribuidor del ingreso en favor de las provincias rezagadas y de baja densidad, que puede estar teniendo serias implicaciones en el desarrollo regional, puesto que viene primando fundamentalmente una redistribución interregional vis a vis una adecuada redistribución interpersonal del ingreso. Según algunos investigadores del tema el diseño del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales viene haciendo que los pobres de las provincias ricas estén subsidiando a los ricos de las provincias atrasadas.

En el caso de Chile el componente redistributivo que tienen las transferencias horizontales promueve por una parte una compensación fiscal de las comunas pobres a través del Fondo Común Municipal-FCM y por otra el desarrollo de regiones atrasadas y la ejecución de proyectos de incidencia regional con mecanismos como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional-FNDR.

⁶ De hecho se ha introducido una disposición que limita la participación de estados ricos como es el caso de Sao Paulo.

Un problema que surge de todos los trabajos es aquel referido a la efectividad de introducir criterios de pobreza en el diseño del sistema de transferencias. En muchos de los casos se parte del hecho de que las jurisdicciones más atrasadas, lo son debido a la carencia de ingresos. Sin embargo, queda la duda en muchos casos de si los niveles de atraso de dichas unidades subnacionales se deben a ineficiencias en el manejo de las finanzas fiscales, ineptitud o corrupción de autoridades. Los casos que se están evidenciando de reducción del esfuerzo fiscal y mala calidad de los proyectos ejecutados apuntalarían esta sospecha. No obstante, deben tomarse como atenuantes la falta de preparación de los funcionarios y carencia de conciencia de los alcances y objetivos de los procesos de descentralización.

En todo caso es mucho lo que se puede avanzar en cuanto a la redistribución del ingreso a través de la descentralización. Existen muchos mecanismos alternativos y más eficientes como aquellas que toman como criterio la igualación de los diferenciales fiscales netos que es planteado por Shah (1994). La idea aquí es que el sistema fiscal debe tratar igual a personas semejantes sin importar el lugar de residencia (equidad fiscal). Para esto debe tomarse no sólo en cuenta el impacto de la tributación sino la incidencia del gasto de gobierno, de tal forma de determinar cabalmente los montos a asignar. En este punto, las transferencias pueden cumplir con criterios de eficiencia y equidad por igual. Si bien es cierto que para implementar estas medidas debe contarse con una base estadística confiable y suficientemente desagregada de la cual muchos de nuestros países carecen, podrían empezar a confeccionarse con el fin de implementar estos mecanismos o medidas relacionadas que vayan en dicho sentido.

La relación entre la distribución interpersonal del ingreso y la descentralización fiscal es un área a ser estudiada en profundidad. Algunos autores (Prud'homme 1994), plantean que los programas de transferencias en su componente de equidad deben considerar tanto factores de redistribución interpersonal como factores de redistribución interjurisdiccional. Este último factor debe tomarse en cuenta debido a que un fuerte componente de la pobreza en regiones atrasadas es la falta de condiciones de desarrollo como la carencia de infraestructura física.

Descentralización y Estabilización Macroeconómica

Como ya fue mencionado, las diversas experiencias tienen una esfera relacionada con la función de estabilización. La cuestión fundamental es investigar hasta qué punto un proceso de descentralización fiscal afecta o no la posibilidad de un eficiente manejo de las políticas conducentes a la estabilización macroeconómica de corto plazo en lo referente a un mayor control del déficit fiscal, endeudamiento público y la tasa de inflación.

En el caso de Argentina, el déficit que puede ser atribuido a los gobiernos provinciales no lo es tanto debido a problemas de contabilidad derivados de los cambios que han habido en las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno. Así, cuando los impuestos han sido apropiados por el nivel central, éste aparece con superávit y los gobiernos provinciales con altos déficits. En cuanto al endeudamiento, existen ciertos límites impuestos por el nivel central a los gobiernos subnacionales que impiden que hayan excesos.

En Brasil, la situación es distinta. Dado que a partir de la Constitución de 1988 y desde antes existía una cierta tradición de autonomía de los gobiernos subnacionales. Por ello estos gozaron de facultades para regular el impuesto a la circulación de mercaderías (ICMS). Ello ha conducido a un cierto desorden en la estructura tributaria del país dado que cada Estado tiene la potestad de fijar su alícuota de este impuesto. Dado el proceso de fuerte inflación vivido en Brasil, los Estados iniciaron acciones para elevar la incidencia de este impuesto lo cual tuvo efectos sobre la eficiente asignación de recursos en la economía. En cuanto al endeudamiento, son pocas las herramientas que tenía el gobierno Federal para controlar a los gobiernos estatales, que gozaban de una gran libertad para endeudarse. En síntesis las perspectivas brasileñas que se esperan afrontar en las reformas previstas son el de la simplificación del sistema impositivo, la revisión de las transferencias intergubernamentales (inclusión del esfuerzo fiscal propio e incentivos a la autofinanciación) y la puesta en cintura del desordenado endeudamiento estadual, todo ello en el marco del gran propósito de la recuperación de la estabilidad macroeconómica que tiene la actual administración.

En Colombia el aumento significativo en las transferencias intergubernamentales previstas para los próximos años, si no es compensado por un efectivo traslado de responsabilidades y por tanto de ajuste fiscal en el nivel central que se traduzca en ahorro público, puede llegar a significar una presión sobre el déficit. Existe además el riesgo que el déficit de la entidades territoriales aumente debido a la mayor propensión al gasto, dada por los mayores recursos, por regalías y por endeudamiento con el que contarán. Por ello se propone el diseño de mecanismos que permitan limitar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales para esterilizar este peligro.

En todo caso las presiones que pueden observarse sobre el déficit fiscal parecen que están asociadas a los períodos de transición en que se busca pasar a etapas de mayor descentralización. Esto parece evidenciar un trade-off entre la descentralización y la estabilidad económica de corto plazo, por lo que un proceso de esta naturaleza debería iniciarse cuando las finanzas públicas estén debidamente saneadas. Además se requiere mayor experiencia en este tipo de acciones para establecer criterios a seguir. En este sentido las experiencias estudiadas pueden servir de ejemplo para países que se encuentran en fases más tempranas de la descentralización o están por iniciarlas.

Perspectivas de los Procesos de Descentralización: Limitaciones y opciones

De la experiencia que han tenido los países mencionados, se desprende tanto el avance y la dinámica que estos procesos han tenido en las últimas décadas, como algunas consideraciones relativas a las limitaciones y retos que éstos deberán afrontar en los próximos años. De manera breve vale la pena señalar entre éstas las siguientes:

En primera instancia, si bien los problemas de financiación son distintos en cada país, estos giran fundamentalmente alrededor de la suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales para hacer frente a sus responsabilidades de gasto. En este sentido el desbalance fiscal tanto vertical (entre los distintos niveles de gobierno) como el horizontal (entre las unidades de gobierno de un mismo nivel de gobierno) frente a unas necesidades crecientes de gasto, se manifiesta en todos los países y en

algunos alcanza dimensiones preocupantes, lo que evidencia la falta de una adecuada corresponsabilidad fiscal en la implementación de estos procesos.

Los distintos instrumentos de financiación utilizados (impuestos propios, tarifas, coparticipaciones tributarias, transferencias intergubernamentales, endeudamiento, etc) en los procesos de descentralización en América Latina, apuntan en teoría a la consecución de diversos objetivos relativos a la autonomía y suficiencia financiera y a objetivos redistributivos (equidad interregional e interpersonal del ingreso y gasto público). No obstante lo anterior, en la práctica se ha tendido a utilizar preferencialmente el uso de las transferencias intergubernamentales y las coparticipaciones tributarias con las consabidas implicaciones que ello tiene. El punto importante no es la limitación a su uso, sino el adecuado balance que éstas deben tener con los demás instrumentos.

Este tipo de comportamiento necesariamente le quita mayores posibilidades de sustentabilidad a los procesos dado que conlleva una pérdida de corresponsabilidad fiscal, autonomía y responsabilidad política e introduce una mayor dependencia e incertidumbre de los efectos que estas modalidades tienen frente a los objetivos mencionados.

Uno de los mayores riesgos de la descentralización es el no lograr mejorar la equidad regional e interpersonal del ingreso, por el contrario, contribuir a su deterioro dadas las significativas disparidades en la capacidad fiscal y de gasto de las distintas unidades subnacionales. Frente a esta situación, tiene el gobierno nacional en las transferencias una herramienta esencial para minimizar estos efectos, aún con un adecuado diseño puede contribuir al suministro eficiente y equitativo de algunos servicios.

Desafortunadamente en la práctica el diseño de las transferencias intergubernamentales en los países estudiados es en algunos casos complejo y confuso dada la multiplicidad de propósitos que desean cumplir y en buena medida siguen estando sujetos a presiones de índole política. Lo anterior en términos de los criterios de distribución o factores de ponderación que vienen siendo utilizados, le introducen serias inquietudes de la eficacia del instrumento para el logro de objetivos tanto de equidad interregional como de eficiencia en la utilización de esta fuente de ingresos.

Se observa en los países estudiados un uso reducido de la tributación propia por parte de los gobiernos locales y regionales, lo que incluyendo las distintas modalidades de tarifas, contribuciones y cargos a usuarios, tiende a desvincular el costo de los servicios prestados (principio del beneficio) y viene conllevando menores grados de autonomía fiscal y de responsabilidad de los gobiernos locales frente a sus comunidades "*accountability*". Lo anterior atenta en últimas con los objetivos planteados en las estrategias de descentralización. Asimismo las posibilidades de descentralización en materia tributaria se ven reducidas y por tanto sus posibles connotaciones en términos de eficacia recaudatoria.

Ahora bien, a pesar de la diversidad de mecanismos financieros que vienen operando en los procesos de la región, en muchos casos de forma independiente y desarticulada entre las distintas instancias, quedan serias inquietudes en torno a la necesidad de que existan unas pautas mínimas de coordinación entre los niveles territoriales, y de revisión y ajuste del conjunto de herramientas

financieras para garantizar la concurrencia oportuna de recursos y la eficacia en el cumplimiento de las nuevas responsabilidades de gasto asignado a dichos niveles.

Respecto al posible impacto macroeconómico de las experiencias de los países latinoamericanos, éstas nos muestran por una parte que los procesos de descentralización fiscal han tenido por lo menos en su etapa inicial o de transición, costos netos adicionales para las finanzas del nivel central, y en algunos casos significativos (Brasil y Colombia) y en otros de menor dimensión y bastante manejables (Chile y Argentina). Lo anterior ha sido resultado tanto de una lenta reducción real de las responsabilidades de gasto a nivel central (programas de modernización, desmonte y reestructuración de entidades con serios obstáculos para su efectiva implementación) como de la transferencia de voluminosos recursos hacia los gobiernos subnacionales sin una sujeción estricta en algunos casos a las restricciones presupuestarias del nivel nacional.

Por otra parte y adicional a lo anterior, aspectos como el impacto de los déficit de los gobiernos subnacionales sobre el financiamiento público, los efectos no deseados del endeudamiento (no controlado) de las entidades territoriales, entre otros, si bien se manifiestan con mayor intensidad en los niveles intermedios (provincias y estados) de los países federales como Argentina y Brasil, ya en países como Colombia empieza a tomar relevancia el análisis de las posibles implicaciones macroeconómicas de este tipo de comportamiento en estos procesos de descentralización fiscal.

Un tema aparentemente nuevo y que sin duda ocupará centro de atención en la discusión latinoamericana, es la coordinación o armonización tributaria entre países comprometidos en esquemas de integración económica, como es el caso de Brasil y Argentina, donde la disimilitud de los sistemas tributarios y privilegios tributarios y fiscales deben conducir a mínimos acuerdos, como de hecho se ha venido dando en la Comunidad Europea.

Otro rasgo común que se observa en el conjunto de países, es el referido al escaso monitoreo y baja capacidad del recurso humano encargado de llevar a cabo el proceso de descentralización. Muchos de los problemas que se encuentran se deben a la falta de adecuados sistemas de información que permitan hacer un seguimiento efectivo y una evaluación certera del estado del proceso de descentralización. Los casos de reducción en el esfuerzo fiscal y mala calidad de los proyectos de inversión se reproducen en todos los países debido a la carencia de estos sistemas.

El recurso humano es otro factor importante a considerar. Los procesos no podrán consolidarse mientras el nivel profesional y laboral de las personas o funcionarios encargados y responsables de las competencias transferidas no sea el adecuado. Así se requiere capacitar a las personas encargadas de controlar y monitorear el proceso, como a aquellas encargadas en los gobiernos subnacionales de llevar a cabo la administración diaria. Urgen cursos de administración control, formulación, ejecución y evaluación de proyectos comunales así como de administración tributaria. Por último se requiere fomentar la conciencia de introducir eficiencia al sistema.

Es de preverse que los procesos de descentralización fiscal van a seguir avanzando en los países de la región. En este contexto se contempla un mayor énfasis en el nivel local, el cual por las características de los servicios transferidos posiblemente crecerá más rápidamente que los otros

niveles. Asimismo se resalta la importancia creciente de las grandes ciudades o áreas metropolitanas de América Latina reflejo de las ventajas relativas a la localización espacial de determinadas actividades económicas y la presencia de externalidades en la provisión de bienes y servicios, no obstante se observan en ellas los crecientes problemas de pobreza y marginalidad urbana, congestión, contaminación ambiental y deterioro de la misma calidad de vida derivado en buena medida por la alta concentración de población en este tipo de centros urbanos que crecen a ritmos mayores que la provisión adecuada de los servicios.

El tema de los grandes metrópolis y las posibilidades que éstas tienen de manejar con mayor efectividad los problemas críticos que se anotaban anteriormente, refuerzan la revisión de los sistemas de captación y asignación de recursos que promuevan por una parte el fortalecimiento financiero de las ciudades bien sea por mayores posibilidades de autonomía tributaria en materia de impuestos locales, fijación de tarifas o de exploración de nuevas fuentes de ingreso. Sin duda los impuestos o "tasas" por contaminación ambiental constituyen uno de los temas nuevos que algunos autores han señalado tendrá creciente importancia en los próximos años tanto en el contexto de los países industrializados donde ya hace parte de la agenda de trabajos "prioritarios" como en los países en desarrollo, particularmente en los países de la región.

Por otra parte, está la efectividad y mayor racionalización en el diseño y aplicación de adecuados sistemas de transferencias o de coparticipación de ingresos. En esta línea y quizás adicional a los propósitos gubernamentales de equidad fiscal mencionados a lo largo del documento, es realmente importante que éstos contemplen incentivos adecuados al esfuerzo fiscal local y a la eficiente gestión descentralizada de los servicios traspasados que en su conjunto le den una mayor sostenibilidad a dichos procesos. Asimismo la eliminación o reducción de los subsidios indiscriminados, no focalizados ni cuantificados que le restan transparencia al manejo eficiente de los recursos públicos.

Los casos de ciudades como Sao Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México, Bogotá, Caracas, Buenos Aires, Lima y Santiago de Chile evidencian lo anteriormente señalado y plantean un urgente desafío relacionado con el desarrollo urbano sustentable de estas áreas metropolitanas y los adecuados procesos de descentralización territorial y fiscal al interior de los países de la región.

Quizás una tendencia en el contexto latinoamericano sea pasar del modelo "principal-agente" que ha prevalecido durante el presente siglo hacia la combinación con un modelo de "local public choice" mediante el cual el electorado tome mayor conciencia de sus decisiones y premie con su voto al administrador eficiente. Este último comportamiento que conlleva una cierta rendición de cuentas "accountability" quizás sea un "mecanismo" que permita obtener eficiencia. Sin embargo, también se requiere educar al electorado para que sea un juez informado y responsable, tarea en la que al gobierno nacional le toca un papel preponderante.

IV. REFLEXIONES FINALES: ALGUNAS LECCIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA

La descentralización se ha convertido en uno de los procesos de reforma del Estado con mayores expectativas para América Latina. Por una parte se le reconoce su complementariedad y reforzamiento a la profundización de la democracia y la gobernabilidad en los países de la región. Por otra parte se le atribuye posibles ganancias en términos tanto de una mayor eficiencia y eficacia en la provisión de bienes públicos locales como de promover cierta equidad interpersonal e interregional. Si bien esta última argumentación pareciera ser una de sus principales virtudes, el proceso conlleva igualmente riesgos y costos que de no tenerse en cuenta y preverse ciertas acciones, por el contrario puede tener serias implicaciones en el manejo de la política económica y en la puesta en marcha de los programas gubernamentales de modernización del Estado.

Lo interesante precisamente del análisis comparativo de dichas experiencias --algunas con mayores avances y concreciones, otras de relativo y reciente impulso-- es la extracción de enseñanzas útiles sobre tópicos valiosos que puedan contribuir con el debate actual y con la formulación de recomendaciones en materia fiscal que sirvan a los propósitos de la consolidación del proceso de descentralización en América Latina que como algunos especialistas afirman está entrando en una segunda fase en que los gobiernos subnacionales, una vez puesto en marcha importantes transferencias de recursos y de ciertas competencias, deben empezar a mostrar empíricamente las ventajas que se le han aducido a la descentralización como estrategia de desarrollo económico y social. Veamos muy rápidamente algunos de estos requerimientos que deben tenerse presente.

Voluntad y apoyo político

El proceso de descentralización es en primera instancia, una decisión política que debe tener un claro marco constitucional y legal que sea traducido posteriormente en un esquema de competencias y recursos de los distintos niveles de gobierno. Hay que pasar del discurso a la práctica y esto requiere una profundización de la cultura de la descentralización en donde hay que incentivar a los distintos niveles de gobierno, empezando por el mismo nivel nacional que muy posiblemente es el más reticente a los cambios, donde el propio aparato burocrático es centralista y resistente a la incorporación de nuevas modalidades de gestión pública; siguiendo por los niveles regionales y locales y por los diversos actores involucrados en el proceso para que vean y perciban las ventajas y ganancias posibles para el bienestar de las comunidades y para el país, derivadas de un esquema de gestión pública descentralizada vis a vis la alerta permanente a los riesgos macroeconómicos que hacen parte de una arraigada cultura centralista. Conseguido lo anterior, será sin duda un gran paso en la consecución del compromiso político de las autoridades gubernamentales de los distintos niveles, de los políticos regionales y locales, representantes de las comunidades, organismos no gubernamentales, sindicatos y otros actores, necesario para implementar un proceso exitoso de descentralización fiscal.

Coordinación Institucional y Liderazgo en la Orientación del Proceso

Una estrategia de descentralización requiere para una adecuada implementación una mínima coordinación institucional entre organismos y niveles de la administración para la consecución de una efectiva planificación, ejecución, financiación y seguimiento de los avances dados en el proceso. Por lo tanto la descentralización en su esfuerzo de integración de propósitos y recursos y de solución de eventuales conflictos, tiene necesariamente que generar nuevos esquemas de relaciones interinstitucionales tanto entre los distintos niveles de gobierno, como de estos con las respectivas comunidades y el sector privado.

Esta coordinación supone una delimitación clara de responsabilidades de cada nivel de gobierno y un cierto liderazgo institucional que promueva su afianzamiento, coherencia con otras políticas gubernamentales, así como en la orientación y gradualidad del proceso. En esta materia y revisando la experiencia de los países se observan múltiples esquemas institucionales, algunos de ellos todavía con un excesivo carácter centralista, no existiendo una receta ideal dadas las particularidades y estado de los procesos en los países de la región. En síntesis, la simple expedición de normas legales o constitucionales en favor de la descentralización no aseguran el éxito de los procesos, más importante resulta la coordinación de esfuerzos encaminados a como consolidar y/o poner efectivamente los programas de descentralización en marcha.

Delimitación clara de Responsabilidades y Recursos

Pareciera que la secuencia lógica y deseable del proceso de descentralización debería ser en primer lugar la reasignación a los niveles subnacionales de la autoridad y responsabilidad de los gastos; en segundo lugar la reasignación de las facultades tributarias y/o generación de recursos autónomamente y tercero contemplar un adecuado diseño de transferencias intergubernamentales que resuelva en buena medida los problemas de suficiencia financiera y de eficiencia y equidad inherentes al sistema de gestión descentralizada.

Cada país debe decidir cual es el grado deseable de descentralización de sus funciones y recursos y estudiar cuál es el mecanismo de financiación adecuado. En principio aunque no ha sido la práctica de algunos países, un adecuado proceso de descentralización fiscal debe establecer primero el "cuántum" de competencias de cada nivel administrativo, la cual debe ser lo más clara posible y posteriormente o paralelamente el "quantum" de recursos con los que se va a financiar dichas competencias o responsabilidades de gasto. La definición clara de responsabilidades de gasto a ser llevadas con mayor efectividad por los distintos niveles de la administración siguiendo el principio de la subsidiariedad con sus correspondientes y adecuados recursos constituyen uno de los requisitos necesarios a tener presente en una adecuada implementación de los programas de descentralización fiscal en los países de la región. El lenguaje básico que debe predominar en un proceso de descentralización fiscal debe ser el de la combinación adecuada de la eficiencia y la equidad dentro de un marco de autonomía y mayor responsabilidad política de los gobiernos subnacionales en su gestión.

Suficiencia financiera y esfuerzo local

En materia de asignación impositiva a los niveles locales, debería así sea bajo estrictas restricciones y limitaciones, otorgarse cierto nivel de autonomía para la determinación de sus ingresos tributarios y de sus respectivos gastos, buscando con ello un cierto grado de correspondencia fiscal que es deseable promover para que los procesos sean cada vez más autosostenibles y menos dependientes financieramente del nivel central. En este sentido el diseño tributario debe guiarse fundamentalmente en el principio del beneficio y en algunas características como la de tener bases de escasa movilidad interjurisdiccional, bajo impacto distributivo e incidencia fiscal a nivel macroeconómica y de claras ventajas en su administración y recaudo (eficacia recaudatoria), entre otros.

Teniendo presente lo anterior es conveniente el fortalecimiento de los principales tributos locales (impuestos inmobiliarios, patentes industriales y de vehículos, entre los más importantes), así como un mayor peso a los ingresos no tributarios como son los cargos a usuarios, tasas y/o contribuciones especiales, puesto que en su conjunto constituyen la base del autofinanciamiento y de una deseable suficiencia financiera. Para esto se requiere contar con una adecuada administración tributaria y con claros incentivos que promuevan el esfuerzo tributario de las respectivas localidades, eliminación de exenciones vis a vis la posible pereza fiscal que puede conllevar un financiamiento creciente vía transferencias.

Adecuado diseño de las Transferencias Intergubernamentales

El diseño de las transferencias debe ser lo más simple y transparente posible. En este sentido debe contemplar criterios claros (indicadores de pobreza, capacidad fiscal, entre otros) y un sistema de incentivos con los cuales se pueda lograr los objetivos gubernamentales preestablecidos, tales como una adecuada equidad regional e interregional del ingreso. Asimismo es deseable contar con mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación, bien sea para el nivel central o la misma rendición de cuentas a las respectivas comunidades.

Apoyo al Desarrollo Institucional

Una estrategia de descentralización requiere de experimentación y puesta en marcha de nuevos diseños de organización y capacitación. La descentralización exige la modernización del Estado, propósito que en buena medida se dificulta por la carencia de recursos necesarios o la voluntad política para emprender los cambios requeridos.

La realidad latinoamericana nos muestra cómo los gobiernos subnacionales, en especial las municipalidades cuentan con funcionarios de escasa preparación técnica sumada a un alto nivel de inestabilidad laboral. En este orden de ideas los gobiernos subnacionales requieren de mayores elementos técnicos e incentivos laborales que permitan mejorar la gestión en concordancia con la mayor autonomía en el manejo de los recursos y las mayores responsabilidades en materia de la

inversión pública regional y local. Es decir la puesta en marcha de programas de mejoramiento y calificación de la administración pública.

La capacitación del recurso humano es requisito básico para la conformación de una "masa crítica", indispensable tanto para la orientación de los procesos en los niveles subnacionales como para introducir una concepción de innovación y cambio en los procedimientos, la transparencia pública y en una participación ciudadana eficaz.

La creciente demanda de asistencia técnica en gestión administrativa y financiera por parte de los gobiernos subnacionales no está siendo oportunamente atendida por el sector público ni privado. Los gobiernos de la región han invertido hasta el momento muy pocos recursos para el mejoramiento de la capacidad gerencial de los gobiernos subnacionales, aspecto fundamental en esta etapa crítica de la descentralización.

La mayor responsabilidad fiscal que conlleva el proceso de descentralización fiscal demanda el desarrollo de la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales tanto para mejorar el recaudo de mayores ingresos, como para una mejor planificación del uso de estos en los respectivos programas de inversión.

Mejoramiento de la Calidad del Gasto Público Descentralizado

Una de las lecciones aprendidas es sin duda que el proceso descentralizador no sólo debe estar preocupada por el aumento del volumen de gasto a nivel de los gobiernos subnacionales, sino fundamentalmente por que éste se oriente a mejorar la calidad del mismo. Por lo tanto, deberá en lo posible demostrar mejores niveles de racionalización en el uso de los recursos, vis a vis si su utilización estuviese en el nivel nacional, lo cual implica esperar tasas de rentabilidad aceptables. En este sentido es recomendable aumentar la capacidad de absorción del gasto de los niveles subnacionales y su incidencia en el aumento de la inversión privada. En algunos países se viene incentivando la conformación de un sistema nacional de inversión pública y de fondos de cofinanciación que pretenden mejorar la calidad de los proyectos de inversión a través de procesos de selección en que se compite por el financiamiento. Así mismo se hace recomendable la implementación de un sistema adecuado de evaluación y más importante de incentivos para su aplicación.

Difusión y Promoción de las Experiencias Exitosas en Descentralización

De los estudios de caso elaborados y en general de la experiencia latinoamericana se desprende toda una vasta evidencia de esquemas institucionales que han mostrado dar mayor efectividad al proceso; innovaciones exitosas en la gestión descentralizada de algunos servicios que han reforzado las ventajas y ganancias en eficiencia y equidad; diferentes opciones financieras, particularmente en la dirección de una racionalidad del diseño tributario y de las relaciones fiscales intergubernamentales; esquemas de participación comunitaria que promueven una mayor responsabilidad política ó

"*accountability*" y en general todo un campo de experimentación que han venido enriqueciendo las alternativas de solución a problemas específicos de la gestión subnacional a base de ensayo y error. Este conocimiento se convierte en uno de los elementos básicos a aprovechar mediante el intercambio y la cooperación horizontal que se puede dar entre las unidades subnacionales de un mismo país como en el fomento de la cooperación entre países a través de misiones de cooperación y/o asistencia puntual que promuevan la transferencia tecnológica en ciertas áreas críticas de la gestión descentralizada.

Mejoramiento de los Sistemas de Información

Una lección que se extrae de la experiencia latinoamericana es la relativa escasez de información sobre los efectos de la descentralización y su real desempeño. Ante este hecho el análisis del proceso ha sido por lo general bastante teórico y con una gran dosis de generalidad y especulación. En este sentido se requiere un gran esfuerzo para mejorar los sistemas de información estadística oportuna y confiable sobre ingresos y gastos reales por nivel de gobierno, así como la relativa a las transferencias intergubernamentales. Asimismo es deseable que la información pueda procesarse permanentemente y pueda servir para el diseño de indicadores de desempeño y de gestión y por tanto sirva a los fines de evaluación *ex post* del proceso y futuro soporte de los ajustes en la legislación y prioridades de acción de las políticas de descentralización.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aghón, Gabriel (1994).
"Descentralización Fiscal en América Latina: Una comparación Preliminar" Documento preliminar del Proyecto Regional CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina", Santiago de Chile.
- Afonso, José Roberto (1993).
"Descentralización Fiscal en América Latina: Estudio de caso de Brasil" Documento publicado dentro de las actividades del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina bajo la serie "Política Fiscal" No.61
- Campbell Tim; Peterson George; Brakarz Joseph, (1991).
"Decentralization to Local Government in Latin America: National Strategies and Local Responses in Planning Spending and Management". Banco Mundial, Documento de trabajo, Report N°5, p. 61.
- Marcel Mario; José Espinoza (1993).
"Descentralización Fiscal en América Latina: El caso de Chile" Documento publicado dentro de las actividades del proyecto Descentralización Fiscal en América Latina bajo la serie "Política Fiscal" No.57
- Oates, Wallace E. (1972).
"Fiscal Federalism". New York, Chicago, San Francisco.
- Prud'homme, Rémy, (1991).
"Public Finance with Several Levels of Government, Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance". Edited in Brussels 1990, The Hague, Koenigstein 1991.
- Shah, Anwar, (1991a).
"Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations". Policy Research, and External Affairs, *Working Papers Public Economics* WPS 726, The World Bank, Washington D.C.

CUADROS

Tabla No. 1
Descentralización Fiscal en Países Seleccionados de América Latina: Síntesis de las Estrategias

Criterio o aspecto	Poblac. (mill)	Pobl. Urbana (%)	Sist. Político U: unitario F: Federal	Niv. de Gob. Sub-Nacionales	PIB per cápita 1992 (US\$ de 1980)	ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL						Instancias de coordinación y/u orientación del proceso		
						INGRESOS			GASTOS				Costo Neto para el Gob. Central	Esquema Inst. de las Relac. Fiscales (3)
						Aumento de transf. del Gob. Nac.	Mayor autonomía Tributaria	Capacidad de Endeudamiento	Transf. de funciones (1)	Mayor autonomía en prov. de servicios (2)				
Chile	13	85	U	Reg: 13 (incluye R. Metropolitana) Comunas: 335	2773.9	Sí	No	Restringida	Sí, hacia los municipios	Sí, pero limitada en algunos servicios	Aumento Moderado	Fórmula, Reforma constitucional (1991)	Ministerio del Interior y de Hacienda	
Colombia	32	69	U	Deptos.: 32 Distrito Capital Dist. Espec.: 2 Munic.: 1025	1472.8	Sí, considerable. Es el soporte fundamental	Sí, bastante restringido	Flexible y de uso creciente	Sí, con mayor énfasis en el municipio	Sí, pero limitada en algunos servicios	Aumento Considerable	Fórmula, Reforma constitucional (1991)	DNP, Consejería de la Presidencia, Ministerio de gobierno (int.)	
Argentina	32	86	F	Prov.: 23 Distrito Capital Munic.: 1100	3786.9	Reorganizado y varía por provincias	Varía por Provincias	Recientemente restringida a las provincias	Se vienen Incentivando (provincias)	Sí, hacia las Provincias	Aumento	Fórmula + "Pactos" Constitucionales Provinciales	Ministerios de Economía y del Interior	
Brasil	144	75	F	Estados: 26 Distrito Federal Munic.: 4973	1839.4	Sí, considerable	Sí, aunque restringido	Flexible a los municipios y recientemente restringido a los Estados	Sí, con algunas superposiciones (estados y municipios)	Sí, con alguna ambigüedad en el ámbito local y regional	Aumento Considerable	Fórmula + acuerdos, Reforma Constitucional (1988) Constituciones de los Estados	Ministerio de Finanzas, CONFAZ	
Venezuela	19	75	F	Estados: 21 Distrito Capital Munic.: 282	3714.4	Se prevén aumentos considerables	Sí, aunque restringido	Restringida	No negociable con los Estados	Sí, los Estados		Acuerdo o Negociación, Ley Orgánica de Descentralización	CORDIPLAN, COPRE y Mm. de la Descentralización	

Nota: La elaboración del presente cuadro se hizo sobre la base de información de los estudios de caso del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina" y del documento "Decentralization to local governments in LAC: National Strategies and efficiency of Local Response" de Tim Campbell, George Peterson y José Brakarz

(1) Se refiere a si ha habido transferencias significativas de responsabilidades de servicios públicos desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales.

(2) Se refiere a si existe una mayor discrecionalidad en los gobiernos subnacionales para decidir qué servicios se pueden proveer y cómo pueden proveerlos.

(3) Se refiere a si son fórmulas establecidas o son acuerdos negociados. Además si se han dado recientemente reformas a nivel constitucional que promuevan una mayor descentralización fiscal.

•

•

•

•

•

Cuadro No. 1
INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO
(como % del PIB)

	Argentina		Brasil		Colombia		Chile	
	1984	1991	1980	1991	1980	1990	1980	1991
Nivel Nacional	12.5	15.1	11.3	19.5	15.2	19.8	33.3	25.8
Nivel Intermedio	9.9	10.2	6.6	10.5	5.23	5.4	0.3	0.3
Nivel Local	0.6	n.d.	2.4	5.6	2.65	4.27	3.1	3.1
Total	23.0	25.2	20.3	35.6	23.08	29.47	36.7	29.2

Fuente: Estudios de Caso Nacionales del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina"

Cuadro No. 2
INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO
(Estructura porcentual)

	Argentina		Brasil		Colombia		Chile	
	1984	1991	1980	1991	1980	1990	1980	1991
Nivel Nacional	54.3	59.7	55.7	54.7	65.8	67.2	90.7	88.3
Nivel Intermedio	43.0	40.3	32.5	29.5	22.7	18.3	0.8	1.0
Nivel Local	2.7	n.d.	11.8	15.8	11.5	14.5	8.5	10.7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Estudios de Caso Nacionales del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina"

9
1
2

▲
▲
●

Cuadro No. 3
GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO
 (como % del PIB)

	Argentina		Brasil		Colombia		Chile	
	1980	1991	1980	1991	1980	1990	1980	1991
Nivel Nacional	29.03	20.6	18.8	18.9	12.51	15.68	27.2	24.1
Nivel Intermedio	12.38	13.2	7.6	11.2	4.22	4.11	0.3	0.3
Nivel Local	2.36	3.2	2.6	6.4	1.76	2.78	0.8	3.1
TOTAL	43.77	37.0	29.0	36.5	18.49	22.57	28.3	27.5

Fuente: Estudios de Caso Nacionales del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina"

Cuadro No. 4
GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO
 (Estructura porcentual)

	Argentina		Brasil		Colombia		Chile	
	1980	1991	1980	1991	1980	1990	1980	1991
Nivel Nacional	66.3	55.6	64.8	51.8	67.7	69.5	96.1	87.6
Nivel Intermedio	28.3	35.7	26.2	30.7	22.8	18.2	1.1	1.0
Nivel Local	5.4	8.7	9.0	17.5	9.5	12.3	2.8	11.4
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Estudios de Caso Nacionales del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina"

•
•
•

•
•
•

Cuadro No. 5
Asignación de Competencias entre Niveles de Gobierno
(Países Seleccionados)

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Venezuela
Nivel Nacional o Federal	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa Nacional -Relaciones Exteriores -Política Monetaria y Cambiaria -Transporte Interprovincial y reglamentación del comercio entre provincias -Correos y Telecomunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa Nacional -Legislación sobre aguas, energía, informática, telecomunicaciones -Política Monetaria y cambiaria -Seguridad social -Bases de Educación nacional -Petróleo y gas natural -Energía eléctrica e hidro-eléctrica -Correos y Telecomunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa Nacional -Política monetaria, cambiaria y financiera -Relaciones Exteriores -Garantizar acceso a la salud y educación -Definir políticas generales de administración de los servicios públicos domiciliarios y la vigilancia de las entidades que los prestan -Inversiones nacionales regionales y locales -Asistir a las entidades territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa Nacional -Relaciones Internacionales -Comercio Internacional -Política monetaria y cambiaria -Políticas de educación y salud -Financiamiento de inversiones regionales -Fomento de la producción. 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa Nacional -Relaciones Internacionales -Administración Aduanera -Emisión de Moneda -Régimen de administración de recursos naturales -Directivas y bases de la Educación. -Directivas de Salud Pública -Fomento de la producción agrícola, ganadera, etc. -Fomento de la Vivienda Popular
Nivel Intermedio	<ul style="list-style-type: none"> Junto con Gob. Federal: -Educación superior -Medicina preventiva -Seguridad -Desarrollo Económico -Principales terminales de pasajeros y carga -Vivienda -Energía Eléctrica y gas 	<ul style="list-style-type: none"> -Legislación sobre regiones metropolitanas y aglomeraciones -Servicios locales de gas canalizado -Mantener policías militares y cuerpos de bomberos 	<ul style="list-style-type: none"> -Coordinar y prestar los servicios de educación y salud -Apoyar al municipio en la prestación de los servicios públicos subsidiaria y concurrentemente. -Efectuar inversiones de ámbito departamental -Coordinar y administrar sistema de cofinanciación -Asesorar a los municipios -Coordinación, seguimiento y control de los recursos de transferencias municipales 	<ul style="list-style-type: none"> -Regulación transporte interurbano. -Protección del medio ambiente en conjunto con desarrollo regional -Infraestructura regional -Identificación y selección de proyectos (para fondos FNDR e ISAR) 	<ul style="list-style-type: none"> -Organización de la policía urbana y rural -Uso del crédito público -Conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y puentes -Protección de la familia -Formación de RR.HH. -Administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos -Todo lo que no corresponda a la competencia nacional o municipal

•
•
•

•
•
•

<p>Nivel Local</p>	<p>Junto con Gob. Provinciales: -Enseñanza secundaria, primaria y pre-escolar -Atención primaria de la Salud -Caminos regionales y locales -Agua y alcantarillado -Control de contaminación -Control de Incendios</p> <p>Exclusivas: -Recolección y eliminación de residuos sólidos -Calles y desagües locales -Parques -Mercados -Cementerios -Planificación y control del uso de la tierra.</p>	<p>-Ordenamiento y control del suelo urbano -Cuerpo de guardia de instalaciones municipales -Con la cooperación técnica y financiera de la Unión y los Estados, mantener programas y prestar servicios de educación pre-escolar y fundamental. -Atención de la salud de la población -Protección del patrimonio histórico-cultural local -Servicios públicos de interés local (incluso transporte colectivo)</p> <p>Común a los tres niveles -Combate a la pobreza -Cuidar de la salud y la asistencia social -Sistema único de salud -Asistencia social -Sistemas públicos de educación</p>	<p>-Prestar los servicios de educación y salud -Prestar directamente los servicios públicos domiciliarios -Efectuar inversiones en obras públicas locales -Presentar y ejecutar proyectos y programas de inversión -Acueductos y alcantarillado -Caminos vecinales y vías urbanas -Construcción y ampliación de planteles educativos -Construcción y dotación de puestos de salud -Tratamiento final de basuras -Casas de cultura -Parques, mercados</p>	<p>-Prevención de riesgos y emergencias -Protección del medio ambiente -Aseo de calles -Parques y jardines -Drenajes -Recolección de basuras -Construcción y reparación de calles y caminos -Construcción de infra-estructura comunitaria -Deporte y recreación -Asistencia social -Administración de establecimientos educacionales -Administración de consultorios de salud -Construcción de viviendas sociales y casetas sanitarias -Asignación de subsidios monetarios</p>	<p>-Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales -Distribución y venta de electricidad y gas -Transporte público urbano de pasajeros -Abastos, mataderos y mercados. -Aseo urbano y domiciliario -Cementerios. -Actividades e instalaciones deportivas -Ordenación del tránsito -Protección del ambiente. -Deberá cooperar con la salubridad pública (control de condiciones sanitarias), atención primaria de la Nación, servicios orientados al bienestar de la población, construcción y conservación de caminos y vías rurales.</p>
<p>Fuente: Estudios de Casos Nacionales del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina"</p>					

111

112

Cuadro No. 6
Principales Indicadores Relacionados con las Transferencias Intergubernamentales
 (países seleccionados)

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Venezuela
Porcentaje del PIB ^{1/}	6.9 (91)	5.86 (92)	3.88 (93)	1.7 (91)	2.8 (92)*
% del total de ingresos del Gob. Nacional ^{2/}	30.6 (91)	31.6 (91)	22.6 (91)	6.9 (91)	14.2 (91) ^{3/}
Estructura Porcentual	1992 Condicionadas 14% - FONAVI 8% - Cop. Vial 2% - Otras 4% No Condicionadas 86% - Cop. Federal 76% - Aportes 1% - Regalías 4% - Otros 5%	1991 ^{3/} A los Estados 60% - Tributarias 34% - No tributarias 26% A los Municipios 40% - Tributarias 27% - No Tributarias 13%	1993 -Situado Fiscal 61% -Transferencias a municipios 39%	1991 -Regionales (inc. FNDR e ISAR) 20% -Municipal 80% -Educación 58% -Salud 10% -Otros 12%	1994 - Situado Constitucional 85% - Situado Municipal 15%

Fuente: Estudios de casos nacionales
 (*) Calculado tomando como base el pib nominal del Anuario de las estadísticas financieras internacionales del FMI. Para las demás cifras, los cálculos fueron realizados a partir de los datos proporcionados por los consultores nacionales
 (**) En este caso se usó como medida de ingresos del estado el dato consignado en la Estadísticas Financieras Internacionales del FMI.
 1/ Las cifras entre paréntesis corresponden al año de referencia. En el caso de Argentina la cifra corresponde al total de transferencias de la Nación a las Provincias; en el caso de Brasil se refiere a las transferencias de la Unión a los Estados; en Colombia y Chile es el total de transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales (tanto departamentos y/o regiones como municipios); en Venezuela la cifra representa el total del situado constitucional solamente.
 2/ Se refiere a los ingresos corrientes del gobierno nacional.
 3/ Esta composición se refiere sólo a las transferencias del gobierno central a los Estados y Municipios. La composición entre transferencias tributarias (coparticipación de impuestos) y no tributarias (ad-hoc) presenta una pequeña diferencia con respecto al total de transferencias, la cual fue distribuida uniformemente entre los distintos tipos de transferencias

11

12

...

...

0.1

0.1