

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

---

**Serie Política Fiscal**

**85**

---

**ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y POLÍTICAS  
DE LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN  
EN PAÍSES SELECCIONADOS: PRÁCTICA  
Y PRINCIPALES DESAFÍOS**

Fernando Rojas



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Descentralización Fiscal  
CEPAL / GTZ**



**ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y POLÍTICAS  
DE LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN  
EN PAÍSES SELECCIONADOS: PRÁCTICA  
Y PRINCIPALES DESAFÍOS**

**Fernando Rojas**

**PROYECTO REGIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL  
CEPAL - GTZ**



**\*203400177\***

**Serie Política Fiscal, N° 85 1996 C.1**



**NACIONES UNIDAS**

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Santiago de Chile, 1996**

LC/L.968  
Agosto de 1996

Este documento fue preparado por Fernando Rojas en el marco del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe que ejecuta la CEPAL con la colaboración del gobierno alemán a través de la Agencia de Cooperación GTZ.

El autor agradece la colaboración recibida del Sr. Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto de Descentralización Fiscal, durante el desarrollo de la investigación. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir necesariamente con las de la Organización.

## ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
RESUMEN . . . . .	5
PREFACIO . . . . .	7
I. EL MARCO DE REFERENCIA: LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DENTRO DE LA DESCENTRALIZACIÓN . . . . .	9
1. El sentido de la descentralización . . . . .	9
2. Los requisitos de la descentralización . . . . .	12
3. Un nicho preciso para los fondos de cofinanciación dentro del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales de cada país . . . . .	14
II. EL LUGAR DE LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN DENTRO DEL MARCO GENERAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA, COLOMBIA, GUATEMALA Y EN VENEZUELA . . . . .	19
1. Bolivia . . . . .	20
2. Guatemala . . . . .	29
3. Venezuela . . . . .	32
4. Colombia . . . . .	42
5. Breve comparación de los fondos dentro del orden fiscal intergubernamental: los retos de cada país . . . . .	45
III. LA ESTRUCTURA Y EL FUNCIONAMIENTO PRÁCTICO DE LOS FONDOS EN CUATRO PAÍSES LATINOAMERICANOS: BOLIVIA, COLOMBIA, GUATEMALA Y VENEZUELA . . . . .	47
1. La misión de los fondos . . . . .	47
2. Las magnitudes de los fondos: captaciones, aprobaciones y colocaciones efectivas de los fondos en los cuatro países . . . . .	58
3. Adscripción institucional y locus de operación de los fondos. Status jurídico, autonomía o subordinación. Los fondos y el nivel intermedio de gobierno . . . . .	62
4. El número de fondos: dispersión, coordinación o unificación? . . . . .	66

## ÍNDICE DE CUADROS

	<i>Pág.</i>
Cuadro No.1: Bolivia. Instrumentos Propios de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales . . . . .	21
Cuadro No.2: Guatemala. Asignación Anual de Recursos por Fondo . . . . .	60

## RESUMEN

Los fondos de cofinanciación en América Latina hacen actualmente parte de un paquete de relaciones fiscales intergubernamentales que está al servicio de la descentralización del Estado. El análisis de los fondos debe efectuarse considerando: (i) el modelo de descentralización y las relaciones fiscales intergubernamentales; (ii) el papel de los fondos dentro de este paquete, y; (iii) la estructura y el funcionamiento de los fondos en sí mismos.

La inserción de los fondos en un paquete de arreglos intergubernamentales debe respaldarse en la armonización de prioridades, el estímulo a la movilización de recursos locales e inversión más eficiente. Los fondos deben contribuir efectivamente a reducir los costos de los servicios y a mejorar la calidad y cobertura de los mismos. Así, la evaluación que se haga de ellos debe mirar la obtención de resultados como agentes de descentralización antes que como intermediarios financieros.

Es necesario prestar especial atención a todos aquellos instrumentos que imponen condicionalidad o restringen excesivamente la iniciativa y la creatividad locales. Los países estudiados (Bolivia, Colombia, Guatemala y Venezuela) apenas comienzan a percibir la poca coherencia que subyace en mantener los fondos ajenos a la descentralización y paralelos a las otras fuentes de financiación del gasto descentralizado. En este contexto de modernización, democratización y descentralización los fondos deben especializar su rol y misión e institucionalizarse gradualmente como mecanismos integrantes del complejo conjunto de instrumentos fiscales intergubernamentales.

Son aún incipientes los resultados de los fondos estudiados en materia de fortalecimiento del esfuerzo fiscal y la inversión de los niveles subnacionales; tampoco están diseñados ni funcionan como verdaderos fondos de oferta y demanda de cofinanciación. Un rasgo general en el funcionamiento de los fondos ha sido su visión eminentemente sectorial, así como una excesiva proliferación de éstos, con los costos y efectos que pueden derivarse de dicha multiplicidad y descoordinación de esfuerzos. Quizas la búsqueda de racionalización de este instrumento, se observa recientemente en algunos países. Asimismo, en algunos casos han sido utilizados de manera centralizada, para resolver situaciones de emergencia.

Como se desprende, el lugar de los fondos dentro del paquete de relaciones de financiación intergubernamental varía de un país a otro. Los fondos heredan del modelo de descentralización una serie de demandas que pueden afectar el cumplimiento de su misión. Son, por así decir, prisioneros de las tensiones entre centralización y descentralización y de la manera como estas tensiones se plasman en arreglos más o menos explícitos de relaciones entre los sectores, los varios niveles de gobierno y la sociedad civil.



## PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ y corresponde a la línea de estudios de profundización en temas relevantes para la consolidación de los procesos de descentralización fiscal. El autor destaca el nuevo papel que han de jugar los fondos de cofinanciamiento dentro de un paquete de relaciones fiscales intergubernamentales que busca garantizar un flujo de recursos para el adecuado financiamiento del proceso de descentralización. Se aborda también la necesidad de mejorar la coordinación entre los diferentes instrumentos y la concentración en actividades de inversión propias del nivel subnacional. A su vez, se requiere una mayor capacidad de gestión a nivel regional y local que permita definir las verdaderas prioridades de la comunidad. En los cuatro países estudiados (Bolivia, Colombia, Guatemala y Venezuela), se observa como los fondos deben apoyarse más en la capacidad institucional del nivel intermedio y en la creatividad e iniciativa local, como requerimientos mínimos para el logro de mayores índices de eficiencia y eficacia del instrumento y no como simples factores puntuales de apoyo en situaciones coyunturales y de emergencia.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.



## I. EL MARCO DE REFERENCIA: LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DENTRO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

### 1. El sentido de la descentralización

#### El momento crítico de la descentralización en América Latina

Los procesos de descentralización latinoamericanos comienzan a chocar con argumentos macroeconómicos que tocan con la estabilidad de la moneda y la distribución de recursos, responsabilidades y poderes entre los niveles del Estado.

#### Recuadro No.1

Las políticas de crédito externo, de estabilización y descentralización han marchado independientemente en Bolivia; de allí que los fondos de cofinanciación sientan la tensión de dos polos que no se comunican entre sí.

En Colombia, la presión del déficit fiscal del último año llevó el Gobierno Nacional a cuestionar las transferencias, a reducir preferentemente los recursos de los fondos de cofinanciación y a descuidar la indispensable reorganización de estos fondos.

En Guatemala, las presiones fiscales ocasionan demoras en las transferencias automáticas y de destinación general.

En Venezuela, el déficit fiscal ha creado presiones hacia la reducción de los recursos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y ha demorado la entrada en operación de éste.

En general, los países de la región tienden a manejar los recursos de la descentralización, incluyendo los de los fondos de cofinanciación, de manera residual y bajo impulsos coyunturales. Sin embargo, después de siglos de acentuado centralismo, la descentralización requiere de garantías de sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Y, cuidadosamente moldeada, puede contribuir a aliviar las presiones fiscales del corto plazo.

Chocan también con la incredulidad que produce la falta de resultados en términos de mayor cantidad y mejor calidad de bienes y servicios colectivos. O, como en el caso del Brasil, los extremos de una descentralización que deja al Gobierno Federal sin posibilidad de cumplir sus responsabilidades en materia de gasto social y de inversión pública. En Colombia, las autoridades del nivel central arguyen que el monto y la rigidez de las transferencias son la principal causa de las actuales tendencias hacia la elevación del déficit fiscal y la inestabilidad de la moneda. En Venezuela las autoridades del Poder Nacional se preguntan cómo pueden impulsar la descentralización bajo condiciones de alto déficit fiscal y presiones inflacionarias internas.

**La vulnerabilidad actual de la descentralización se debe a un limitado entendimiento de la misma.**

En realidad, la descentralización no es problema de distribución de lo existente. La descentralización parte de la premisa de un gasto público total, acorde con metas de estabilización. Sobre la base del cumplimiento de esta premisa, la descentralización se pregunta: qué nivel de gobierno cumple mejor cada función del gobierno? Cómo se produce más o con más eficiencia? Cómo estimular el esfuerzo fiscal y la interacción entre los sectores público y privado? De acuerdo con las respuestas que se dé a estos interrogantes, y teniendo en cuenta el estado inicial de la fiscalidad y de la institucionalidad, los países construyen paquetes de Relaciones Fiscales Intergubernamentales.

Estabilización y redistribución del ingreso son dos objetivos tradicionales de la política económica y social de los países latinoamericanos. La descentralización es, en cambio, novedosa herramienta de desarrollo económico por la vía de la readecuación del gasto a las demandas prioritarias de las comunidades; de la capacitación de las comunidades para sopesar, como colectividades, consumo, ahorro e inversión; de la superación de la confrontación entre Estado y sociedad civil y de la conjunción de los recursos públicos y privados para el logro de objetivos comunes de una localidad, una región o una nación.

En cuanto innovación estratégica que reorganiza los pilares de la organización social, la descentralización requiere de tiempo y de perseverancia para demostrar resultados, de experimentación y de réplica de las experiencias exitosas.

Las ventajas de un Estado descentralizado frente a un Estado centralizado no se perciben desde la óptica de los objetivos y los instrumentos tradicionales de la política económica. Es menester abrir los ojos a las corrientes que impulsan o evalúan contemporáneamente otros ingredientes de la descentralización como lo son: (a) la restructuración de la firma y la organización, al replanteamiento de la intervención del Estado, (b) la contribución de la economía institucional, (c) los prerrequisitos de la planeación estratégica y de la planeación participativa, (d) los enormes aportes potenciales de la participación comunitaria, (e) la reducción de los costos de los procesos de regulación normativa o de los procesos policivico-judiciales centralizados, etc. Estos son los ingredientes que ilustran el potencial de la descentralización y la justifican, que estimulan la producción de todos sus beneficios y están en posición de abogar por ella.

La estabilidad económica, no obstante su innegable primacía dentro de las preocupaciones del Estado, es problema fundamentalmente coyuntural, a diferencia de los procesos de descentralización, los cuales apuntan a la reorganización de las estructuras sociales.

Cuando se tiene como eje de análisis de la descentralización la estabilidad económica, el énfasis del *accountability* ha de ser el control presupuestario, el énfasis del desarrollo institucional debe ser la administración tributaria y el manejo presupuestario, el énfasis de los fondos de cofinanciación debiera ser el equilibrio de ingresos y gastos del Estado en su conjunto, y así sucesivamente. Por el contrario, cuando se tiene como eje de análisis el incremento en la producción y en la productividad, el énfasis del *accountability* radica en los controles internos, de gestión o desempeño, abierto a los usuarios de la empresa privada y de la comunidad; el énfasis del desarrollo institucional es la capacidad gerencial para aprovechar oportunidades y ventajas mediante movilización de recursos públicos y privados; el énfasis de los fondos de cofinanciación es la capacidad de combinar recursos y optimizar simultáneamente las prioridades nacionales con las subnacionales; y así sucesivamente.

Para todo país, la estabilidad económica es punto de atención y alerta constantes. Sin embargo, no todos los países de la región viven con igual intensidad las presiones del déficit del sector público sobre la estabilidad económica. Para buena parte de los países de la región, el principal reto de la política económica consiste en capitalizar el actual marco de estabilidad para la elevación en la producción, la productividad, la competitividad. La distinción en la situación de los países es de suma importancia por cuanto, en el primer caso, las autoridades económicas se sienten inclinadas a restringir las transferencias intergubernamentales requeridas por la descentralización; en el segundo caso apuntan las batallas de la descentralización al logro de metas finales de bienestar, de desarrollo y de reorganización de las relaciones sociales<sup>1</sup>.

En cuanto a la redistribución del ingreso, ésta sólo puede ser un objetivo indirecto o mediatizado de la descentralización, un subproducto de los objetivos primordiales de la descentralización del Estado. No se trata de subestimar la importancia de la redistribución en América Latina; se trata de reivindicar la eficacia y la eficiencia relativa de las estrategias, los mecanismos y los instrumentos. De la misma manera que las reformas impositivas contemporáneas no asignan primacía a la descentralización o la privatización no se hace para lograr, como resultado primordial e inmediato, la redistribución del ingreso, tampoco se hace la descentralización para lograr primordialmente redistribución<sup>2</sup>. Cosa distinta es que los principales objetivos de la descentralización y sus palancas técnicas más poderosas sean generalmente compatibles con la redistribución. O, lo que es todavía más probable, que los resultados de un proceso de descentralización eficiente conduzcan generalmente a una mejor distribución del ingreso.

Dicho de otra manera, la descentralización es un proceso que, en lo económico, apunta esencialmente a la eficiencia. Es allí donde se debe evaluar, donde se deben concentrar los esfuerzos técnicos y científicos, donde se deben producir los resultados iniciales. Es esto lo que esperan los gobiernos y las comunidades latinoamericanas, ávidos como están de aumentar el empleo, reducir los costos de producción, mejorar los servicios sociales básicos y ampliar su cobertura. Si, más adelante y como subproducto de la descentralización, existe (como se espera que exista) un marco más favorable para la redistribución del ingreso, tanto mejor! Pero no cabe interrogar a una descentralización incipiente, incompleta, generalmente antitécnica y políticamente frágil --como lo es la latinoamericana-- por lo que no es su objetivo principal. De proceder de esta manera, se corre el riesgo de matar el bebé antes que nazca y antes que demuestre su potencial de contribución a la economía.

La premisa esencial de la estabilidad económica lleva a la creación de un marco macroeconómico favorable al ahorro, la inversión y la competencia. Pero este marco no es por sí solo detonador del cambio en el comportamiento de los actores económicos; es necesario inducir, vigilar, estudiar y replicar los cambios en la naturaleza de los actores y en las relaciones entre ellos.

**Los argumentos para renovar el compromiso político para con la descentralización y vencer escollos y resistencias al proceso.**

El proceso de descentralización es, de manera directa e inmediata, un proceso de organización, de asignación, de producción, de bienestar. Debe contribuir, naturalmente, con las responsabilidades del Gobierno Central en materia de estabilización y redistribución; pero no es ésta su razón de ser: es posible concebir estrategias más eficaces para lograr estabilización y redistribución. El punto de referencia de la descentralización no son los

### Recadro No.2

El meollo de la descentralización es producir más y mejor, entre todos, para necesidades sentidas o asimiladas por las comunidades, mediante la extracción y explotación de la capacidad creativa de éstas. Por ello, la agenda de la descentralización requiere, como condición *sine qua non* (no como aditamento político complementario o accidental) de formas conducentes de participación y conjunción de recursos, de la percepción local y regional sobre los temas. La estabilización y aún los componentes fiscales de la descentralización (armonización y fortalecimiento tributarios, coordinación institucional e intergubernamental, equidad interregional e interpersonal) son responsabilidades primordiales del nivel central, que éste deberá seguir cumpliendo mientras estimula --o cuando menos posibilita-- las metas que justifican el enorme esfuerzo de readecuación de actores y de relaciones que supone la descentralización.

objetivos o las responsabilidades de las autoridades macroeconómicas del Gobierno Central sino la percepción, la participación o la movilización de las comunidades. Los responsables del equilibrio presupuestario y de la planeación de la inversión pública aportan datos paramétricos a la descentralización; pero ésta no se agota sino que comienza allí.

El proceso de descentralización es por excelencia un proceso de construcción de capacidad actual de gestión, descubrimiento y estímulo a esa capacidad; no es ni puede equipararse o restringirse a la construcción de un marco macroeconómico favorable a la estabilidad y a la redistribución. Los argumentos para vencer el creciente escepticismo de los gobiernos nacionales de varios de los países latinoamericanos respecto de los procesos de descentralización en la región consisten en demostrar la capacidad de articulación de recursos y de aprovechamiento de oportunidades de cuarenta o cincuenta alcaldes-gerentes, cuando la asignación de esos recursos se realice con mayor eficiencia que antes de la descentralización, cuando la sociedad civil de los municipios grandes, pequeños y medianos esté comprometida solidariamente con las iniciativas de esos alcaldes. No cuando la descentralización esté sacrificando sus objetivos propios para demostrar que contribuye con la reducción de una cierta fracción del índice de inflación.

## 2. Los requisitos de la descentralización

Para colmar las expectativas que gobiernos y comunidades tienen de la descentralización, es necesario romper la separación disciplinaria entre el enfoque macroeconómico y el desarrollo institucional o los componentes de gestión y administración. En el campo de la descentralización, el logro de la eficiencia económica pasa por la capacidad de gestión y por el desarrollo institucional; lo uno no va sin lo otro; ni lo uno va primero o puede esperar a lo otro. La descentralización requiere del gobierno central el rol del agente de cambio, el acicate a las nuevas actitudes y a las nuevas relaciones; no el mero rol de regulador macroeconómico para la constitución de un marco de referencia favorable a las actividades económicas.

En cuanto a la estabilidad económica, el recurso fácil de las autoridades nacionales es:

- asumir que el nivel de gasto o la proporción de recursos públicos de que dispone el gobierno central son inmodificables.

### Recuadro No.3

El manejo de los fondos al servicio de la descentralización supone una nueva cultura institucional de parte del gobierno central: la capacidad de ajustarse internamente, de efectuar un downsizing acorde con el nuevo papel del nivel central; la capacidad de tomar riesgos razonables de inversión en el desarrollo de capacidad local y regional; la capacidad de estimular flexiblemente, mediante experimentos, ensayos y errores adecuados a cada región y a cada lugar, la construcción de capacidad gerencial en los órdenes local y regional y, sobre todo, la capacidad de superar las tentaciones del clientelismo político en favor del gobernante de turno y de admitir que la eficiencia en las competencias transferidas se logra primordialmente mediante la activación de la expresión de preferencias locales.

Los fondos de cofinanciación son instrumento privilegiado para estimular simultáneamente la inversión eficiente y el fortalecimiento de la capacidad de los niveles subnacionales.

- limitar las transferencias, los fondos de cofinanciación o la capacidad de endeudamiento de las entidades subnacionales.

En realidad, los verdaderos retos estriban en sopesar la distribución global de recursos entre los sectores privado y público y, dentro de éste, entre los varios niveles de gobierno:

- medir la ampliación del gasto público total ocasionada por la descentralización (los gobiernos centrales o federales nunca desmontaron su propio gasto en proporción comparable a los recursos transferidos).
- comparar la eficiencia de los recursos en manos del gobierno central con la eficiencia de los mismos recursos (y para las mismas funciones) en manos de los gobiernos subnacionales. Aplicar, las reglas del *Social Choice*, desarrollando si fuere necesario, mecanismos de consulta sobre preferencias en cuanto al nivel que define la asignación detallada de los recursos y en cuanto a la evaluación de la eficiencia del gasto por niveles de gobierno.
- motivar reducciones adicionales del gasto y mejoramiento de los programas de control de evasión y de elevación de la eficiencia tributaria en el nivel central
- comparar los costos fiscales del proceso (el gasto adicional) con los beneficios del mejoramiento en la eficiencia productiva o eficiencia en la asignación ocasionados por el proceso.

Es indispensable emprender un proceso deliberado de constitución de los agentes del cambio: la alcaldía, los gremios económicos locales, la comunidad, el nivel intermedio de gobierno, la firma, las ONGs, el ciudadano y --desde luego-- los agentes del Gobierno Central receptivos a las nuevas exigencias de la coordinación intergubernamental.

### Recuadro No.4

Desde el punto de vista macroeconómico, el principal requisito de la primera fase de la descentralización consiste en que el nivel central/federal produzca ahorros proporcionados a las transferencias adicionales y a los recursos de cofinanciación que demanda la descentralización.

El *accountability*, el desarrollo institucional, el fortalecimiento de los ingresos tributarios, la calidad del gasto público, la coordinación de un paquete de relaciones intergubernamentales y la eficacia y eficiencia de

los fondos de financiación son ingredientes indispensables para la constitución de los nuevos agentes. Por lo pronto, se conoce que la vigilancia del gasto y el control de la corrupción, ejercida informalmente desde la clase política, los partidos de oposición, las comunidades beneficiarias y las organizaciones no gubernamentales, es potencialmente mayor --y más directa y menos costosa-- en el nivel local y regional que en el nivel central.

Y cuando se hubieren dado procesos de innovación y de participación locales por la vía de la generación espontánea (que los hay excepcionalmente en todos los países), afianzarlos, estudiar sus condiciones, extenderlos horizontalmente. Debe entonces el Gobierno Central, mediante los fondos de cofinanciación, estimular el crecimiento endógeno, las redes de acumulación y transmisión de conocimientos, mediante formas de asociación y de cooperación horizontal entre los niveles subnacionales.

En el campo de la **cofinanciación**<sup>4</sup>, el reto para un negociador del gobierno central con los niveles subnacionales es recordar que la estabilidad económica no es responsabilidad de las autoridades subnacionales; la responsabilidad propia de estas autoridades es realizar una buena gestión. Esta última es entonces el puente que puede unir la responsabilidad macro del nivel central con la responsabilidad micro del nivel local.

### **3. Un nicho preciso para los fondos de cofinanciación dentro del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales de cada país**

#### **Efectividad y eficiencia de los fondos de cofinanciación dentro de un Estado descentralizado.**

Los fondos de cofinanciación han de ser palanca para levantar la gestión subnacional hasta el punto necesario para hacer realidad las expectativas de expansión de recursos, de innovación en los factores y en las funciones de producción, de ampliación de la frontera de posibilidades de producción de bienes y servicios de interés colectivo (*non-rivalry goods*), de mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en la producción.

#### **Las particularidades de los fondos de cofinanciación dentro del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales**

Las particularidades de los fondos de cofinanciación, en cuanto instrumentos especializados del menú de opciones de relaciones fiscales intergubernamentales disponibles actualmente estriban en:

- Son instrumento de negociación, de conciliación de las prioridades de asignación de recursos entre los varios niveles del Estado. La naturaleza del instrumento se distorsiona, y se desperdicia su contribución específica a un paquete equilibrado de relaciones fiscales intergubernamentales, cuando se convierten primordial o exclusivamente en instrumento de imposición de las prioridades del gobierno central sobre los niveles subnacionales, como si se tratara de transferencias de destinación específica o de delegación de funciones (que corresponden a prioridades y responsabilidades de la Nación a ser ejecutadas por los niveles subnacionales). La falta de transparencia en las líneas de cofinanciación y en los términos y condiciones de cada una de ellas o el orden de prioridades para el trámite de las propuestas o la asignación de los recursos, son formas de volver veladamente al centralismo que terminan por desanimar los niveles subnacionales a buscar acceso a los fondos<sup>5</sup>.

- Se trata de un instrumento de financiación que opera en un ámbito cerrado de oferentes y demandantes, donde la oferta inicial de recursos la hace el gobierno nacional y la demanda la formulan los niveles subnacionales en consulta con las preferencias de sus comunidades o sus municipalidades constitutivas. Nuevamente, la naturaleza del instrumento se desvirtúa y se hace nugatoria la eficiencia en la asignación de los recursos de los fondos cuando éstos operan como meros vehículos de desconcentración en los agentes del Presidente de la República (generalmente los gobernadores o jefes del nivel intermedio ostentan esta calidad, aún en países teóricamente federales como Venezuela), cuando el gobierno nacional pasa por encima de los niveles subnacionales para llegar directamente a las comunidades o cuando de otra manera se desatienden las preferencias de los niveles local y regional. Se desnaturaliza asimismo el instrumento cuando la responsabilidad de formulación de la oferta o de la aceptación de la contraoferta de los niveles subnacionales queda diluida o confundida entre tantos agentes del nivel nacional que ninguno de ellos resulta *accountable* por la decisión.

#### Recuadro No.5

En Guatemala, las autoridades de los fondos pasan frecuentemente por encima de las autoridades municipales y van directamente a las comunidades.

Varios municipios de los departamentos de Caldas y Valle en Colombia, han encontrado, con sorpresa, que les han asignado ya recursos de los fondos de cofinanciación, sin su conocimiento y sin asignación presupuestaria local, a través de la clientela política de los legisladores nacionales y del gobierno central. Con mayor sorpresa han verificado que los proyectos aprobados centralmente y sin su conocimiento están destinados a construir puentes no contemplados en sus planes o escuelas construidas previamente.

De estas formas, el mismo nivel central ha auspiciado la ineficiencia en el gasto mediante desfiguración de la naturaleza de negociación intergubernamental de los fondos.

- En cuanto instrumento de negociación, los fondos requieren de posturas claras, de presentación transparente de los intereses de cada nivel, de ponderación o cuantificación de esos intereses y de las concesiones y transacciones que cada nivel está dispuesto a efectuar. El instrumento se desvía y pierde eficacia cuando la formulación de la oferta es equívoca o incierta, cuando los trámites dan lugar a términos prolongados o imprevisibles, cuando no existe agilidad en el encuentro intergubernamental de voluntades, cuando los operarios de los fondos pueden sorprender con condiciones no estipuladas en la oferta inicial de recursos, cuando el gobierno central puede retirar de manera unilateral e inopinada su oferta o cuando se hace uso personal o partidista interesado de los recursos de los fondos.
- Por su naturaleza de instrumento de financiación, lo más indicado es que la transparencia de oferta y demanda se materialice en términos de montos, plazos o precios relativos de las líneas de recursos ofrecidos de lado y lado, claramente expresados, sin ambages, reservas o discrecionalidades que introduzcan sutilezas, ambigüedades o contradicciones. La falta de información y divulgación sobre los términos y condiciones de las líneas de recursos de los fondos, la excesiva complejidad en su formulación, la aplicación de condiciones o restricciones que no sean susceptibles de cuantificación en términos de precios relativos, las reservas de líneas de cofinanciación o porcentajes de recursos que escapan a la transparencia y al control de los beneficiarios, etc., son desfiguraciones de los fondos de cofinanciación.

Adviértase que no se requiere tener una pauta rígida en cuanto a los términos de la oferta (v.gr. que sea siempre más o menos favorable que los términos del mercado); oferta y demanda se irán aproximando a través de un proceso iterativo, siempre y cuando exista en ambas partes el interés de negociación. Por ello, la claridad o la transparencia son compatibles con la adecuación gradual de las posturas de negociación<sup>6</sup>.

- Los fondos son por esencia un mecanismo de financiación de la inversión, complementarios de los recursos propios o de las transferencias destinadas a cubrir los gastos mínimos de funcionamiento.

Por estar destinados a situaciones y a necesidades muy distintas (como distintos son los municipios, los estados, las regiones o los departamentos de un país) los fondos pueden, sin deformar su naturaleza, desempeñar un papel compensatorio mediante el ofrecimiento de condiciones distintas de negociación según la contraparte a la cual esté destinada la oferta. Lo importante es que los propósitos y criterios del desigual tratamiento sean explícitos, conocidos y susceptibles de evaluación y control.

Con todo, lo más aconsejable es dejar la compensación y la financiación del funcionamiento mínimo de los municipios a mecanismos que no conlleven negociación y que reflejen inequívocamente las prioridades del Gobierno Central en lo relativo a la atención mínima de las necesidades básicas o al funcionamiento mínimo de las entidades territoriales.

#### Recuadro No.6

Decisiones recientes de la Corte Constitucional de Colombia han concentrado las transferencias intergubernamentales en la inversión; pero han ampliado, al mismo tiempo, el concepto de inversión a la llamada "inversión social", que cubre los gastos de funcionamiento de sectores tales como la salud y la educación.

Más adecuado sería que la Nación garantizara un mínimo de atención a las necesidades básicas por habitante, mediante transferencias de destinación específica, y reservara los fondos de cofinanciación para la inversión propiamente dicha, con mayor discrecionalidad de las autoridades nacionales y mayor campo a la iniciativa local para la negociación de prioridades.

- Por estar destinada a entidades con distinta capacidad de negociación, la oferta del gobierno central debería prever formas de negociación adecuadas a los distintos grupos de contrapartes. La desconcentración y aún la descentralización son entonces vías aconsejables para acercarse a las contrapartes, conocer su capacidad de formulación de los términos de su demanda y de su contraoferta, adecuarse a su lenguaje y a sus peculiares recursos institucionales o formas organizativas reales. El tratamiento uniforme a las grandes ciudades y a los aislados o pequeños municipios rurales; la centralización de los trámites, del señalamiento de requisitos o del seguimiento y la supervisión; la exigencia de adecuación formal al lenguaje del gobierno central; el desconocimiento de los recursos y las tradiciones locales en materia de contrapartidas y de garantías o la imposición de patrones culturales ajenos o de terminología alienante, son todos comunes que conducen a la perversión de los fondos en cuanto instrumento de cofinanciación.

#### Recuadro No.7

Los fondos hacen parte integral del paquete de instrumentos de relaciones fiscales intergubernamentales sobre el cual se apoya la descentralización. No importa cómo se los denomine, cada instrumento tiene sentido específico dentro de un contexto de mayor o menor descentralización y dentro del balance del paquete de relaciones fiscales entre niveles de gobierno.

El estudio de los fondos, especialmente la comparación entre países, supone entonces la elaboración de una tipología contextualizada del paquete (por contraposición a una tipología meramente nominal o a una tipología que considerara cada instrumento por sí mismo) de las relaciones fiscales intergubernamentales\*.

\* Es, de todas maneras, un campo extremadamente dinámico y de difícil seguimiento. Los mayores esfuerzos de documentación en este sentido son los que viene realizando el Programa CEPAL-GTZ para la región. Sin embargo, aún este programa especializado tiene limitaciones para seguir adecuadamente la evolución de los paquetes de relaciones fiscales intergubernamentales en cada país latinoamericano. Tómese, como ejemplo, lo sucedido con la muy buena monografía sobre descentralización fiscal en Bolivia. Concluida en los primeros meses de 1995, esta monografía quedó parcialmente obsoleta con la expedición de la Ley de Descentralización Administrativa en Julio del mismo año. Cabe entonces evaluar si ésta es materia que justifique un banco de datos y un banco de casos llevado permanentemente y si el Programa CEPAL-GTZ estaría dispuesto a realizar esta inversión en información sobre la descentralización en América Latina.

En cuanto instrumento de negociación, los fondos de cofinanciación participan de la naturaleza de los acuerdos intergubernamentales que se celebran a veces para otros elementos del proceso de descentralización como lo son la distribución de competencias, la participación en ciertas fuentes de recaudos o la armonización tributaria. El aporte específico de los fondos estriba en que éstos ofrecen mayor potencial para los fines últimos de la descentralización (efectividad, eficiencia, elevación del ahorro y la inversión y ampliación de la frontera de posibilidades de producción<sup>9</sup>) y no sólo para la redistribución de recursos o de responsabilidades.

De allí que puedan también los fondos, sin desvirtuar su naturaleza, contribuir directamente o por intermedio de agencias especializadas o con mayor experiencia, al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los niveles subnacionales<sup>9</sup>. El fortalecimiento institucional aparece entonces como labor complementaria (a veces previa y ojalá transitoria) a la misión propia de colocación de fondos para fines de inversión. Cuando ésto ocurre, los fondos entran a participar de un mercado de ofertas de fortalecimiento institucional, o a conocer de él, donde generalmente existen otros oferentes y donde deben encontrar su nicho específico, en todo caso relacionado con su mandato de colocación de fondos de inversión mediante negociación.



## II. EL LUGAR DE LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN DENTRO DEL MARCO GENERAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA, COLOMBIA, GUATEMALA Y EN VENEZUELA

**Una transición incompleta: del alivio del ajuste estructural o los fondos sectoriales especializados a la integración de un paquete de relaciones fiscales intergubernamentales para la descentralización.**

Los actuales fondos de cofinanciación surgieron generalmente como fondos de desarrollo sectorial (v.gr. los fondos para el Desarrollo Rural Integrado o los fondos para el desarrollo urbano o para las vías terrestres) o como fondos para la atenuación de las consecuencias del ajuste estructural sobre el empleo y el ingreso (el alivio coyuntural o al alivio estructural de la pobreza). En cuanto tales, estuvieron afectados desde sus comienzos a programas centralizados, así se ejecutaran mediante delegación o desconcentración.

Con el comienzo de la presente onda de descentralización del Estado, los fondos de alivio de la pobreza se orientaron hacia la cofinanciación de las entidades subnacionales. Dos razones determinaron esta reorientación de los fondos:

- Las campañas de lucha contra la pobreza llevaron la mayoría de los fondos a descentralizar sus operaciones, a desarrollar capacidad de focalización por unidades territoriales y por grupos humanos, a estimular esquemas de participación ciudadana y a trabajar en concertación con las comunidades de beneficiarios y con las autoridades locales. En otras palabras, la forma de operación de los fondos en la primera mitad de los años ochenta anticipó en buena medida la forma de operación de la descentralización de fines de esta década y de los años noventa; era apenas natural que la descentralización buscara capitalizar y profundizar la experiencia de trabajo de los fondos
- La descentralización, por su parte, se inició generalmente con pretensiones de autonomía fiscal para cada nivel de gobierno. Con el transcurso de los años se hizo evidente que la descentralización requería de la armonización de las fuentes de ingresos, del estímulo al esfuerzo fiscal de los niveles subnacionales y de la armonización intergubernamental de las prioridades de gasto, todo lo cual demandó la configuración de paquetes coherentes de relaciones fiscales intergubernamentales. Los fondos aparecieron entonces como instrumentos de cofinanciación para la armonización de prioridades entre los niveles de gobierno y como herramientas de condicionamiento y orientación de las transferencias automáticas, especialmente de aquellas del tipo *general revenue sharing*. Con ello, los fondos pasaron a formar parte del instrumental propio de la descentralización.

Los apartes que siguen a continuación presentan sintéticamente el estado actual y la agenda previsible de la descentralización en cada uno de los cuatro países incluidos en este estudio. Estos apartes pondrán especial énfasis en la demarcación del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales y en el lugar de los fondos dentro de cada uno de dichos paquetes y

#### Recuadro No.8

La descentralización es actualmente el marco de inserción de los fondos y contra ese marco debe juzgarse su eficacia, efectividad y eficiencia. En los países que llevan a cabo procesos de descentralización del Estado -- que son la inmensa mayoría de los países de la región-- los fondos son uno de los elementos del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales. Por consiguiente, el significado actual de los fondos de cofinanciación hay que evaluarlo a la luz del lugar y de la eficacia que tienen dentro de este paquete; no pueden evaluarse ahora en sí mismos, como sucedía en la época en que los fondos eran primordialmente palancas de alivio al ajuste estructural. Sin embargo, la ambigüedad ocasionada por la evolución de la misión de los fondos está presente en la mayor parte de los países de la región y confunde los objetivos y los criterios de evaluación de los fondos. Con el agravante de que la descentralización misma carece de conceptos uniformes y de indicadores comunes de avance o retroceso, éxito o fracaso.

dentro del proceso de desarrollo financiero e institucional de los niveles subnacionales. De esta manera se dará un sentido orgánico al análisis de los fondos, en cuanto componentes de un paquete de relaciones fiscales intergubernamentales ligado a la descentralización.

### 1. Bolivia

**El camino recorrido y las dificultades propias del camino boliviano de descentralización.**

Bolivia ha avanzado rápidamente en la concepción, legislación, divulgación, promoción e implantación de la participación popular en el nivel municipal. En lo que respecta a las dimensiones administrativa e institucional del proceso, estos avances han sido particularmente notorios en los siguientes respectos:

- Transferencia de recursos a los municipios bajo un esquema de tipo *general revenue sharing* semejante al de la mayor parte de los países de la región. Limitadas fuentes de recursos propios de los municipios, los fondos de cofinanciación y las participaciones en las regalías petroleras complementan el marco de relaciones fiscales intergubernamentales.
- Aprobación de un cuerpo de normas que, aunque siempre son susceptibles de corrección y complementación, han sido suficientes para impulsar, facilitar e imponer la participación popular en su etapa de despegue. Este cuerpo de normas está compuesto esencialmente por la Ley de Participación Popular, LPP, (1994), por la Ley de Descentralización Administrativa (1995) y por normas conexas o complementarias de éstas.
- Planificación participativa en alrededor de 110 municipios, con movilización e intervención de alrededor de 500.000 ciudadanos. Estos ciudadanos han comenzado a preguntarse por las posibilidades financieras del Estado y empiezan a sensibilizarse a la necesidad de optar por prioridades en el tiempo, reconociendo el lugar privilegiado del ahorro y la inversión.
- Percepción y --parcialmente-- aceptación de las autoridades nacionales de la necesidad de construir un paquete armónico y equilibrado de financiación destinada al nivel local (incluidos los fondos de cofinanciación) con especialización de las

fuentes de recursos y mecanismos para el señalamiento de las prioridades de cada nivel del Estado y la armonización de las prioridades de los distintos niveles.

- Concepción, diseño, validación y aplicación de programas de capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento de los actores y de los procesos que deben cumplirse ahora en el nivel local y entre los Gobiernos Municipales y el Poder Ejecutivo.
- Vinculación activa de la sociedad civil mediante estímulo, fortalecimiento y registro de Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) y promoción de la constitución de Comités de Vigilancia (CV's).

Bolivia ha alcanzado en el breve plazo de tres años logros que en otros países han tomado varios lustros. Puede decirse que Bolivia ha completado la primera fase de su proceso de descentralización y que la peculiaridad de su proceso estriba en haber hecho de la participación popular el eje de la descentralización. Esta peculiaridad es, de una parte, objetivo central y fuente de mística y de vitalidad del proceso; pero es también su Talón de Aquiles en cuanto distancia relativamente la descentralización de las decisiones macroeconómicas, financieras y presupuestarias, impide la concepción transparente de un paquete global de relaciones fiscales intergubernamentales y crea tensiones entre el desarrollo institucional local (incluida la participación popular) y los procesos de presupuestación y de asignación de recursos en general<sup>9</sup>.

El paquete de relaciones fiscales intergubernamentales de Bolivia incluye actualmente (1995) los siguientes instrumentos:

**Cuadro No.1**  
**Bolivia: Instrumentos Propios de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales**

INSTANCIAS DE ASIGNACION DE RECURSOS	USOS EN CUANTO A RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
Tesoro General de la Nación, TGN	responsabilidades y prioridades exclusivas de la Nación*
Fondos de Desarrollo	cofinanciación de prioridades y/o responsabilidades compartidas
Recursos de Coparticipación	(1) primordialmente para servir de "apalancamiento" o contrapartida de recursos de la Nación, de la cooperación o del sector privado (2) prioridades exclusivas del municipio**
Ingresos Municipales	Primordialmente para las prioridades exclusivas del municipio
Regalías Departamentales y Transferencias de Fondos Compensatorios por Regalías; transferencia del 0.75% del PIB; otras	(1) primordialmente, las nuevas responsabilidades de las Prefecturas (que ahora incluirán las anteriores CORDES) (2) "apalancamiento" o contrapartida de fondos de otros niveles para cumplir papel de eslabón entre gobiernos nacional y municipal.

\* Las cuales pueden incluir, en un momento dado, programas distributivos o programas de nivelación territorial.

\*\* La cuestión de la destinación primordial de los dos grupos de fuentes de recursos municipales es diferente a la cuestión de la distribución del gasto entre gastos de inversión y gastos corrientes o de funcionamiento. En cuanto a esta última distribución, se piensa que las pautas rígidas establecidas en los Artículos 23 (cuando menos 90% de los recursos de Coparticipación Tributaria deben destinarse a inversión) y 30 (los gastos de funcionamiento de las corporaciones no podrán exceder del 15% de sus ingresos) de la LPP sólo pueden tener validez transitoria: las demandas de gastos de mantenimiento --y aún de fortalecimiento institucional-- tienden a crecer más que proporcionalmente en el tiempo. Por otra parte, las decisiones de ahorro e inversión deberán venir en un futuro, cuando esté plenamente aclimatada e institucionalizada la planificación participativa en el nivel municipal, de las decisiones libres de los agentes frente a los estímulos o alicientes de los mercados.

## **Necesidades de coordinación para la inserción cabal de los fondos en el proceso de descentralización**

El anterior paquete de relaciones fiscales intergubernamentales requiere de una estrecha coordinación entre las distintas fuentes de financiación. Seis son las fuentes de recursos a coordinar:

- i) Los recursos administrados por los fondos de inversión o desarrollo:
- ii) Recursos del presupuesto nacional
- iii) Recursos propios de los municipios
- iv) Recursos de Transferencia o Coparticipación
- v) Recursos de Concertación
- vi) Recursos del nivel intermedio (regalías): CORDES y departamentos

Aquí se hará referencia únicamente a las necesidades de coordinación que tocan con los fondos de cofinanciación o de desarrollo:

- Los fondos requieren de coordinación con otros instrumentos de finanzas intergubernamentales en cuanto al entendimiento del concepto de **crédito**, a los criterios de negociación y asignación de los recursos de crédito o donación administrados por los fondos de inversión o desarrollo<sup>10</sup> con la suma de las prioridades departamentales, municipales, provinciales. El liderazgo en la coordinación debería asumirlo, según sus competencias y ventajas comparativas, la Secretaría de Hacienda. Se requiere para ello que esta importante Secretaría acepte armonizar las políticas y el funcionamiento de los fondos con las demandas de la descentralización, cosa que no ha ocurrido hasta ahora.
- Deben también los fondos coordinar las señales de precios relativos que aseguren la vigencia de las prioridades nacionales en el territorio. Esta coordinación podría estar a cargo de la Secretaría Nacional de Política e Inversión Social, la cual ya ha adelantado trabajos preliminares de ordenamiento de políticas sectoriales y de construcción de señales de precios que plasmen las prioridades de esas políticas<sup>11</sup>. Pero se requiere entonces que esta Secretaría establezca relación más íntima y más eficaz con los fondos.
- Los fondos están asimismo en necesidad de coordinarse con las demás señales de recursos e incentivos a los municipios para fines de transparencia y de articulación de prioridades con los gobiernos subnacionales. Se trata de las señales de precios de los fondos, de la política compensatoria nacional y departamental, de las políticas y prioridades sectoriales dentro del territorio (recursos del presupuesto nacional), de las prioridades integrales o intersectoriales, de las pautas centrales de planeación y presupuesto, de los mecanismos de contratación/concertación horizontal. Estas son materias propias de un "Comité de Relaciones Fiscales Intergubernamentales", que hoy por hoy no existe en Bolivia.
- Deben armonizar sus propias líneas de crédito compensatorio (redistributivas) con las finalidades compensatorias del Presupuesto Nacional mediante la formulación explícita de una política territorial compensatoria, hasta ahora inexistente en Bolivia.
- Por último, requieren los fondos de la coordinación de sus programas y acciones de Fortalecimiento Municipal con los que adelantan otras entidades, como la

Secretaría Nacional de Participación Popular, SNPP. El primer paso puede consistir en la elaboración de un mapa de las acciones institucionales de fortalecimiento municipal con evaluación de las competencias, las coberturas y las especializaciones de cada entidad de asistencia técnica y fortalecimiento. Podrían los fondos, en asociación con la Secretaría Nacional de Participación Popular, SNPP, proponer una distribución de temas y territorios, cuando menos entre las entidades del orden nacional.

**La agenda inmediata de la descentralización en Bolivia: profundizar la fase actual de la participación e iniciar una fase de armonización entre participación y concertación, de un lado, y los procesos de asignación de recursos públicos, del otro.**

Tal y como funciona en la actualidad, el paquete anterior no se presta a la cofinanciación y la coordinación de prioridades y de estrategias de gasto. Se requiere aún de la armonización de los sistemas de Inversión y de Planificación del Gobierno Nacional<sup>12</sup>. A partir de la premisa de que existe esta armonización, la próxima fase del fortalecimiento municipal y departamental deberá concentrarse en el desarrollo de los mecanismos que transmitan las prioridades de la planificación nacional y las pautas nacionales de inversión y de procedimientos para la inversión y la planificación. Estos mecanismos estriban esencialmente en los recursos de los fondos de desarrollo por cuanto ellos son --y pueden serlo aún más-- recursos de cofinanciación, esto es, de concurrencia de niveles para la realización de las prioridades comunes.

Se requiere asimismo ajustar las metas, los programas y los planes operacionales locales a los recursos actualmente disponibles. La planificación participativa que se practica actualmente se basa en la identificación de demandas prioritarias de las comunidades, las cuales se formulan sin conocimiento de los recursos disponibles en el nivel local o municipal. Las decisiones de asignación de los recursos públicos a los territorios siguen siendo predominantemente centrales. Por esta razón, las comunidades no son verdaderamente confrontadas con el problema de la escasez de recursos ni son retadas a cofinanciar los proyectos ni se apropian plenamente del manejo de su territorio. Tampoco disponen de los elementos para controlar la eficiencia del gasto en el territorio.

#### Recuadro No.9

La descentralización en Bolivia requiere actualmente de un enfoque global de los recursos sociales (públicos y privados) disponibles para el territorio y de métodos de negociación y de concertación para ajustar las metas y los programas a los recursos efectivamente disponibles. Sólo así podrá superarse el espíritu reivindicativo frente al Estado Central y entronizarse un espíritu de cogestión y corresponsabilidad. Sólo de esta manera se confrontarán las comunidades con la necesidad de seleccionar rigurosamente sus prioridades y de cofinanciar los programas públicos. Sólo mediante la consideración de los recursos globalmente disponibles podrán surgir las demandas y los controles comunitarios sobre el uso de los recursos públicos, vinieren de donde vinieren. Y sólo así podrá ampliarse la masa de recursos disponibles para programas de utilidad colectiva y se detectarán nuevas formas de producción de bienes y servicios, todo lo cual ampliará considerablemente la frontera de posibilidades de producción.

La participación popular y, de manera más general, el desarrollo institucional local, deben todavía afianzarse y extenderse en Bolivia. La agenda inmediata consiste en:

- i) el fortalecimiento del Poder Ejecutivo Departamental
- ii) lograr una mínima nivelación de las condiciones de gestión local entre los --hoy muy desiguales-- municipios del país
- iii) multiplicar las varias experiencias exitosas de gestión local, regional y subregional (asociaciones entre municipios)

El cumplimiento de las metas esbozadas en el numeral anterior supone, entre otras las siguientes tareas:

- i) extender la capacitación, la asistencia técnica y la planificación participativa a buena parte de los departamentos y de los municipios del país
- ii) reforzar el proceso de registro de Organizaciones Territoriales de Base y el de elección de Comités de Vigilancia
- iii) reformar normas como las del régimen municipal, afinar instrumentos como el catastro y reforzar los esfuerzos por la clarificación de los títulos de la propiedad inmueble o por la delimitación de la división político administrativa del territorio.

Empero, el proceso de descentralización de Bolivia no se agota con la profundización de las metas perseguidas hasta ahora. Si la primera fase de la descentralización tuvo como eje **la creación o consolidación de estructuras organizacionales y la introducción de herramientas administrativas básicas** (manuales o guías para la planificación; presupuesto, contabilidad, tesorería; administración tributaria; catastro; etc.), la siguiente fase habrá de girar alrededor de **la gestión creativa**<sup>13</sup> en los órdenes municipal y departamental: de ampliación de los recursos (naturales, técnicos, humanos, de capital) para proveer más y mejores recursos; del aprovechamiento de las oportunidades tecnológicas o financieras; de la utilización de los subsidios implícitos o explícitos que ofrece el Poder Ejecutivo Nacional para respaldar sus prioridades; del descubrimiento de economías de escala sustentadas en los Distritos Administrativos o Mancomunidades productivas. En una palabra, de la gerencia local y de la gerencia departamental, apoyada y supervisada por la comunidad.

#### **Las demandas de la nueva etapa de descentralización en Bolivia.**

El tránsito a la fase de **la gestión creativa** supone varios requisitos. El más importante de ellos es **configurar y poner en marcha un orden coherente de relaciones fiscales intergubernamentales mediante la vinculación de los fondos de cofinanciación a la descentralización**. Tiene la siguiente fase el gigantesco reto y la enorme responsabilidad de combinar en un solo proceso las dos dimensiones centrales de la descentralización boliviana: la política y la económica. Sólo si los ciudadanos encuentran motivos para expresar sus demandas y convertirse en cogestores de la oferta alcanzará arraigo la participación popular; a la inversa, sólo si la participación y la gestión descentralizadas llevan a la eficiencia en la asignación y en la producción de bienes y servicios colectivos locales y regionales habrán estos procesos echado raíces en las comunidades y asegurado su sostenibilidad.

Los fondos de desarrollo están llamados en esta fase del fortalecimiento municipal a:

- Transmitir con precisión y transparencia los montos y las prioridades del Gobierno Nacional, expresando estas últimas en precios relativos (tasas de interés, plazos, cuotas de subsidio, etc.). Estas señales de preferencias nacionales deben guiar u orientar no sólo la distribución del gasto municipal entre los distintos sectores (salud, educación, desarrollo económico, etc.) sino también la asignación entre inversión social, inversión productiva (incluida la inversión en infraestructura) y gasto corriente<sup>14</sup>. Los esfuerzos que efectúen los fondos para precisar y transmitir señales de prioridades nacionales estimularán también la definición de políticas sectoriales, cuya vaguedad o imprecisión está dificultando la gestión sectorial e intersectorial de los alcaldes y las opciones de los Planes de Desarrollo Municipales en esta materia; y, de no ser enderezadas oportunamente, terminarán por confundir también las opciones de los futuros prefectos.
- Apuntar su propio desarrollo institucional y sus instrumentos hacia el modelo de los bancos de desarrollo municipal, es decir, hacia entidades que condicionan la cofinanciación no sólo a las prioridades del Gobierno Nacional sino también a desempeños y resultados en lo concerniente al desarrollo institucional del municipio dentro del marco de la participación. Es decir, los fondos tienen que habilitarse para estar en capacidad, conjuntamente con las Prefecturas (y las Corporaciones de Desarrollo Regional que ahora les están adscritas) de apoyar, acompañar y controlar el desarrollo institucional del municipio, no sólo transmitiendo asistencia técnica -- como lo hacen hoy-- sino exigiendo resultados institucionales ajustados a la capacidad de cada municipio en las áreas de la gestión financiera y fiscal (incluyendo el mejoramiento de la Administración Tributaria), de la gestión de la inversión y de la planeación estratégica ligada a la planificación participativa. En otras palabras, los fondos pueden, bajo el modelo de Bancos de Desarrollo y trabajando de consuno con las próximas Prefecturas, erigirse en la principal herramienta del Gobierno Nacional para apoyar, vigilar y supervisar la correspondencia entre la planificación participativa y la capacidad de gestión (PPE) y la eficacia de los programas de fortalecimiento de la gestión. Todo esto, manteniendo la agilidad alcanzada por fondos como el FIS para la aprobación y colocación efectiva de sus recursos<sup>15</sup>.
- La ampliación de la contribución de los fondos de desarrollo en el fortalecimiento de la gestión municipal repercutiría, como subproducto, en la creación de un clima más favorable al compromiso y a la vinculación efectiva de todos los sectores y organismos del Poder Ejecutivo con los procesos de Participación y Descentralización. Piénsese, por ejemplo, que dicha contribución respaldaría el interés natural de la Secretaría de Hacienda en elevar el esfuerzo fiscal propio de los municipios y que la participación popular sería un vehículo para la motivación y la sostenibilidad de este esfuerzo; piénsese también en el respaldo que el conjunto de las autoridades responsables de la estabilidad monetaria darían entonces al desarrollo institucional del nivel local; o en el interés que sectores como la Educación<sup>16</sup> o el Desarrollo Rural tendrían en ese mismo desarrollo institucional de los gobiernos municipales.
- Como Bolivia no cuenta con un banco de desarrollo y los fondos son hasta ahora los principales proveedores de crédito municipal, los fondos deberán operar simultáneamente como mecanismos de crédito y de cofinanciación.

- Los fondos deberán concentrarse paulatinamente en la cofinanciación para la inversión, tal como lo hace actualmente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, respecto de la infraestructura urbana. La financiación de gasto corriente y de gasto social, que llevan a cabo el Fondo de Inversión Social, FIS y el Fondo de Desarrollo Campesino, FDC, deberá atribuirse gradualmente a otros mecanismos de transferencia y subsidio destinados a garantizar un mínimo de atención común a toda la población.

Surgen también nuevas necesidades, complementarias de la estructuración de un paquete armónico de relaciones fiscales intergubernamentales. Entre los nuevos objetivos, los nuevos mecanismos, los nuevos instrumentos y las nuevas formas de gestión de los procesos de la participación y la descentralización se encuentran los siguientes:

- La puesta en marcha de la nueva Ley de Descentralización Administrativa o Ley del Poder Ejecutivo Departamental (Julio/95), con toda la complejidad que ella implica en materia de reorganización del aparato estatal, de capacitación y asistencia técnica, de dotación de recursos físicos y financieros, etc.
- la superación de la separación relativa entre las políticas sectoriales de desarrollo humano y económico, o las políticas de estabilización, de un lado, y los procesos de la participación popular, del otro.
- la implantación, de una genuina planificación estratégica participativa, que guarde íntima relación entre el problema identificado por la comunidad, las metas para superarlo, los caminos estratégicos y de gestión para lograrlos, los planes operativos y sus correspondientes recursos, las instancias de revisión y retroalimentación.
- la complementación de las herramientas administrativas que se transmiten actualmente a los municipios con herramientas de gestión creativa. El estímulo y la provisión de herramientas a los alcaldes y a las comunidades de las ciudades de tamaño grande o intermedio para que, ellos también (como ya comienzan a hacerlo los municipios rurales o semirurales), busquen la vocación productiva de sus ciudades, establezcan sus ventajas competitivas y se erijan en motores de la eficiencia en la asignación y en la producción.

La reglamentación y la aplicación práctica de la reciente Ley de Descentralización Administrativa es oportunidad privilegiada para adelantar parte de la agenda pendiente:

- para armonizar las competencias y la coordinación entre el Poder Ejecutivo Departamental y el Poder Ejecutivo Nacional y para ligar esta última reforma con la participación popular y con las reformas a la educación y a otros sectores (las cuales han marchado con relativa independencia de la descentralización). Como también para asegurar la aplicación eficaz de los sistemas de Inversión y de Planificación. De manera particular, la próxima Ley de Descentralización exigirá para su aplicación efectiva la creación de instancias de coordinación institucional que induzcan al empalme entre los varios mecanismos de financiación de los niveles subnacionales (particularmente de los fondos de cofinanciación), los sistemas de planeación de la inversión, los flujos de comunicación y los procesos de toma de decisiones dentro del Gobierno Nacional en su conjunto y de éste con los territorios.

- para armonizar técnicamente la Participación y la Descentralización (la planificación participativa, la coordinación intergubernamental, la combinación de los objetivos de los dos procesos y la organización para el aprovechamiento mutuo de recursos y posibilidades), recurriendo para ello al Consejo de Desarrollo Nacional, CODENA, al Ministerio de la Presidencia y al Comité Biministerial para la Coordinación Intersecretarial, de cara a la coordinación de los procesos que originará o acelerará la Ley de Descentralización.
- para afianzar el nuevo perfil gerencial de alcaldes y la específica capacidad de planificación que requerirán las nuevas Prefecturas. Adviértase que los nuevos prefectos requerirán de capacidades de negociación y de concertación que los habiliten para coordinar y gerenciar el gasto desconcentrado nacional con los recursos regionales y locales. **Es necesaria una labor de coordinación de las varias acciones que emprenden ahora las Secretarías, los fondos de cofinanciación y las corporaciones en el territorio, comenzando por el territorio del departamento.**  
La adecuación institucional del Poder Ejecutivo Departamental a las demandas de descentralización y participación popular es entonces oportunidad de armonización del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales con la cofinanciación y de la afectación de los fondos de cofinanciación al fortalecimiento institucional de los municipios.
- para conseguir la necesaria unidad de criterios entre los niveles de gobierno respecto de la misión y las modalidades de desarrollo institucional de departamentos y municipios. **Es menester ahora que los fondos de cofinanciación (conocidos en Bolivia como Fondos de Desarrollo) condicionen el crédito y la cofinanciación a desempeños y resultados de gestión de parte de los alcaldes y a la implantación efectiva de instancias participativas de control.**
- para armonizar las prioridades locales con las políticas sectoriales del orden nacional y, de manera más general, para adelantar la urgente tarea de cohesionar un sistema de Relaciones Fiscales Intergubernamentales mediante la Planeación Participativa Estratégica, PPE, sumada a políticas sectoriales explícitas y transparentes a las entidades territoriales y **complementada con prioridades nacionales plasmadas claramente en los precios relativos de los recursos de los fondos.**
- para estimular la pronta conformación de Distritos Administrativos y explotar el potencial de estos Distritos para el estímulo a la inversión y a la producción en campos distintos a los servicios públicos municipales. Los fondos se encuentran en inmejorable posición para encomendar el levantamiento de casos y la construcción gradual de un banco de casos exitosos sobre fórmulas de armonización o asociación de los varios niveles de gobierno o dentro de cada nivel (v.gr., mancomunidades que se convierten en distritos).

Los objetivos, las características y los contenidos de la segunda fase del fortalecimiento departamental y municipal, o fase de desarrollo de la gerencia municipal, exigen adecuaciones en el número, en las tareas y en las calificaciones de los agentes responsables de llevar a cabo los programas de fortalecimiento, entre los cuales los fondos de cofinanciación ocupan un lugar estratégico para los siguientes fines:

- en cuanto al diseño, el seguimiento y la comprobación de la capacitación y la asistencia técnica, los fondos de desarrollo están en la mejor posición para apoyar el fortalecimiento municipal para la gestión financiera, la gestión fiscal y, en términos generales, la capacidad gerencial, de los municipios. Como los fondos, especialmente el FNDR, son quizás la entidad gubernamental más preparada para la prestación de la capacitación y la asistencia técnica en estos campos, estarán a veces forzados a la prestación directa o a la capacitación de multiplicadores para la prestación de estos servicios.

Se trata de que los fondos vayan más allá de su papel actual de capacitación en herramientas impositivas y pasen a apoyar y a exigir la producción de resultados y desempeños fiscales, de que contribuyan a la gestión de resultados financieros, cuidadosamente *monitoreados* y ajustados a la capacidad de cada municipio, tal como lo hacen en otros países de la región entidades que no encuentran equivalente en Bolivia, como lo son los bancos de desarrollo municipal o algunos de los institutos de desarrollo municipal. Esta nueva tarea de los fondos de cofinanciación en Bolivia supone:

- \* producir estimaciones rápidas del potencial de contribución de las fuentes de ingresos tributarios y no tributarios

- \* condicionar créditos o subsidios al incremento de los recaudos por concepto de tales fuentes y al desempeño de las administraciones tributarios locales

- \* otorgar, si fuere necesario y eficiente, estímulos al esfuerzo fiscal adicional

- \* capacitar --acompañando por algún tiempo la administración local si fuere necesario-- la producción de los resultados y los desempeños. Esta parte de la tarea podrían efectuarla los fondos o apoyarla la cooperación internacional a través de las actuales Corporaciones Regionales de Desarrollo o --más adelante-- de las Prefecturas.

- en cuanto a la capacitación para elevar la masa actual de recursos locales (ya sea mediante esfuerzo fiscal o a través de la concertación con la sociedad civil) y para utilizarlos como recursos de contrapartidas a ciertas líneas de financiación de los fondos de desarrollo o para concertar con algunas ONGs o con entidades de cooperación internacional que trabajan en la respectiva localidad.
- más allá de lo estrictamente fiscal-financiero, los fondos de cofinanciación están llamados a cumplir papel central en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los municipios. Este papel puede descomponerse así: brindar ejemplos de programación, exigir resultados y desempeños y condicionar a éstos el suministro oportuno de los recursos. De meros fondos de desarrollo, canalizadores o ejecutores de recursos, los fondos de desarrollo deberán transformarse ahora siguiendo el molde de los bancos de desarrollo municipal. Para lo cual deben ellos mismos ampliar y robustecer su propio componente de apoyo al desarrollo de la capacidad de gestión del municipio; los mismos fondos de desarrollo deberán capacitarse gradualmente para cumplir con esta función<sup>17</sup>.

## 2. Guatemala

**El proceso de descentralización y la construcción gradual de un paquete de relaciones fiscales intergubernamentales en Guatemala. La importancia de los fondos de cofinanciación.**

De acuerdo con su Constitución, Guatemala debería haber emprendido la descentralización desde 1986. Sin embargo, las disposiciones constitucionales permanecieron esencialmente escritas entre 1986 y 1991. Los dos únicos instrumentos establecidos entre el 85 y el 91 fueron el llamado **Aporte Constitucional** (básicamente un mecanismo de *general revenue sharing*, creado en 1985) y el sistema de planificación participativa desconcentrada conocido como el Sistema Nacional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (1987).

Una nueva onda de descentralización vive actualmente Guatemala desde 1992-93, generalmente interpretada como ingrediente del importante proceso de pacificación del país. Parte de esta nueva onda ha sido la creación de un buen número de fondos de destinación específica o fondos de cofinanciación entre 1992 y 1995. La mayoría de estos fondos, como los fondos de Bolivia, han abierto puertas a la participación y a la cofinanciación del nivel local<sup>18</sup>. La reforma constitucional aprobada en Noviembre de 1993 elevó el Aporte Constitucional del 8% al 10% del ingreso corriente del gobierno central y contribuyó a la clarificación de las transferencias intergubernamentales y de la cooperación fiscal<sup>19</sup>. Las reformas tributarias de fines de 1994 trasladaron esencialmente la administración y los recaudos del impuesto predial a los municipios (el llamado Impuesto Unico sobre Inmuebles, IUSI), como también una participación en el Impuesto al Valor Agregado, IVA<sup>20</sup>. Fruto de todas estas medidas, Guatemala contaba, hacia mediados de 1995, con un conjunto relativamente complejo de herramientas fiscales para la financiación de la descentralización:

- Gravámenes locales conocidos como arbitrios, generalmente obsoletos y equivalentes únicamente al 2.0% del total de los ingresos tributarios del Estado
- Participación en el Impuesto Unico sobre los Inmuebles, IUSI, cuyos recaudos están creciendo ya en algunos municipios y ofrece un potencial interesante para casi todos los municipios del país.
- Transferencias intergubernamentales:
  - + Del tipo *General Revenue Sharing* --el llamado **Aporte Constitucional**-- que ascenderá al 6.6% del total del ingreso corriente del gobierno central en 1995
  - + Del tipo *Specific Revenue Sharing* -- el 20% del impuesto sobre vehículos, una suma específica por galón de gasolina y los tres puntos adicionales de tarifa del IVA cuando la nueva tarifa del 10% entre en vigencia el 1o. de enero de 1996. De entre estas fuentes, la más significativa es la participación en el IVA, que podría llegar a dotar a las municipalidades con el 12% del total del ingreso corriente del gobierno central.
- Un conjunto disperso de numerosos fondos de cofinanciación cuyo valor para 1995 equivale aproximadamente a la participación del Aporte Constitucional. De manera que el Aporte Constitucional más los recursos potencialmente disponibles

del sistema de cofinanciación sumarán aproximadamente el 13.6% del ingreso corriente del gobierno central para 1995.

- Mecanismos de financiación vía crédito con el sistema financiero ordinario, a los que tienen acceso los mayores municipios del país

- Arreglos de concertación y cofinanciación público-privada

Aunque todas las herramientas anteriores están primordialmente destinadas al fortalecimiento de las finanzas locales y de la participación comunitaria, algunas involucran los niveles intermedios (regiones y departamentos) en formas conectadas con la desconcentración del gasto público y con la coordinación administrativa de todos los niveles de gobierno<sup>21</sup>.

Considerados en su conjunto, los niveles subnacionales de gobierno y las comunidades locales deberían estar disponiendo de alrededor del 26% del total del ingreso corriente del Estado a partir de 1996. Esta proporción se aviene bien con lo que parece ser el promedio de los recursos de que disponen los gobiernos subnacionales en la Latinoamérica contemporánea.

El mayor problema práctico del esquema anterior de relaciones intergubernamentales estriba en la incertidumbre de la fecha de las transferencias por concepto de Aporte Constitucional. Durante 1994 las municipalidades recibieron transferencias equivalentes a apenas dos trimestres, una en Enero 30 y la otra en Noviembre de ese año. Durante la primera mitad de 1995 el Ministerio de Finanzas Públicas sólo distribuyó a los municipios las transferencias del Aporte pendientes del año 94. De manera que algunas de las principales virtudes del General Revenue Sharing para el estímulo de la autonomía local se pierden cuando las transferencias no se efectúan de manera automática, predecible e incondicional, sin conexión alguna con finalidades políticas<sup>22</sup>.

**La agenda para la construcción de un paquete coherente de relaciones fiscales intergubernamentales en Guatemala.**

#### Recuadro No.10

Los varios niveles de gobierno de Guatemala deben todavía aceptar que la descentralización no es sólo un asunto de autonomía de cada nivel o una mera decisión de distribución de recursos y responsabilidades. La descentralización es, por encima de todo, un asunto de coordinación. Deben también percibir que los arreglos fiscales intergubernamentales son la herramienta más poderosa para la coordinación del gasto público, la armonización de prioridades y el respeto real por la autonomía relativa de cada nivel.

La agenda para la construcción de un paquete armónico de relaciones fiscales intergubernamentales deberá incluir los siguientes ingredientes:

- Mayor transparencia y afianzamiento de la institucionalización de los criterios y de los procesos de relaciones fiscales intergubernamentales, especialmente en lo relativo a:

(i) la oportunidad, la confiabilidad y la predictibilidad de las transferencias<sup>23</sup>.

(ii) la eficacia de la conexión entre los planes de desarrollo local y las fuentes de financiación de manera que no se frustren las comunidades que participan en la planeación regional y local<sup>24</sup>

(iii) la difusión de las prioridades del gobierno central<sup>25</sup> y la diseminación de las ventanillas de financiamiento en los niveles central y regional<sup>26</sup>

(iv) la relación entre los presupuestos locales y las prioridades de las comunidades

(v) la especialización gradual de los instrumentos fiscales intergubernamentales (impuestos y tarifas, Aporte Constitucional, transferencias de destinación específica, cofinanciación, crédito, etc.) de manera complementaria y coordinada

- El estímulo al fortalecimiento de la autonomía fiscal en el nivel municipal mediante incentivos al esfuerzo fiscal. Ha de elevarse también, complementariamente al esfuerzo fiscal propio, la transferencia del Aporte Constitucional. Por lo pronto, la fórmula del Aporte Constitucional (*general revenue sharing*) transfiere recursos relativamente pequeños cuando se la compara con otras fórmulas de transferencia general empleadas en la región. Si, como se busca actualmente en Guatemala, se le transfieren más responsabilidades a las municipalidades, parecería apropiado elevar la cuota de transferencia del Aporte Constitucional.
- Convendría contar con instrumentos condicionales amplios y flexibles, que permitan al gobierno central hacer seguimiento al gasto local y prevenir el crecimiento del gasto burocrático innecesario. Este tipo de condicionalidad puede ser mejor alcanzado mediante las ofertas de líneas de cofinanciación y mediante crédito condicionado que mediante la imposición de proporciones fijas de gasto corriente y de gasto de inversión.
- Si Guatemala desea, como parece, mantener los fondos especializados para situaciones de emergencia, sería apropiado especializar uno de los fondos actuales en atención propiamente de emergencia. Los demás fondos deberían apuntar a metas de inversión de mediano y largo plazo que aseguren la sostenibilidad de la paz y el desarrollo y estimulen un desarrollo institucional adecuado en los niveles local y regional.

#### Recuadro No.11

En la medida en que los fondos de cofinanciación sigan siendo un componente clave de los arreglos fiscales intergubernamentales --y todo indica que en Guatemala ellos deben seguirlo siendo-- los fondos deberían dejar de ser vistos como mecanismos temporales de alivio de pobreza. Ellos deben, por el contrario, institucionalizarse y profundizar la especialización de las líneas de cofinanciación. El número de fondos debería reducirse como debería también asegurarse la coherencia de las señales que ellos transmiten a los gobiernos locales y regionales y a las comunidades. Los incentivos al esfuerzo fiscal y a la armonización intergubernamental de las prioridades de gasto requieren educar la demanda por los recursos de los fondos mediante expresiones claras de las políticas y las prioridades del gobierno central en forma de precios relativos de las líneas de recursos ofrecidos por los fondos. Por lo demás, los fondos no deberían negociar directamente con las comunidades, saltando e ignorando las autoridades locales.

**Cómo capitalizar la oportunidad de la anunciada Ley de Descentralización en Guatemala para la construcción de un paquete eficaz de relaciones intergubernamentales y para la inserción armónica de los fondos de cofinanciación en este paquete.**

La anunciada Ley de Descentralización cuyo proyecto se debate actualmente en Guatemala ofrece la oportunidad de concebir y aplicar una estrategia de descentralización de mediano plazo. Parecería existir consenso social y político, que incluye los poderes Ejecutivo y Legislativo, para reforzar la descentralización en curso. Todos los principales actores parecen ser concientes de que la descentralización es un proceso gradual, flexible, de mediano y largo plazo, que requiere del continuo apoyo del gobierno central. Quizás más importante, los principales actores coinciden también en que la descentralización es algo más que "municipalización": la descentralización es percibida en Guatemala como vía para la participación de las comunidades y del sector privado, camino hacia la paz y refuerzo del sendero de la democratización. Es también concebida como uno de los componentes claves de un proceso más comprensivo de modernización del estado que incluye privatización, desregulación, desarrollo institucional para la coordinación institucional, fortalecimiento de la capacidad administrativa local y redefinición del papel y de la estructura de cada nivel de gobierno. Inspirada en este entendimiento global y animada por el consenso de los principales actores en cuanto a lo fundamental, la próxima ley de descentralización de Guatemala podría sentar un hito en cuanto a la coherencia del conjunto de instrumentos.

La nueva Ley debería configurar un paquete balanceado de relaciones fiscales intergubernamentales, según los lineamientos esbozados más arriba. Debería, además, ampliar inicialmente el ámbito de la desconcentración, ajustar el nivel intermedio de gobierno a su nuevo papel y promover la extensión de las *best practices* municipales y regionales (o de asociaciones de estos niveles) conocidas hasta ahora. Debería, por último, facilitar el uso y la divulgación de los indicadores de seguimiento del proceso que comienzan a emplearse en Guatemala y señalar las agencias del gobierno central que habrán de cooperar con el desarrollo de los niveles subnacionales de gobierno.

### **3. Venezuela**

**Reforma tributaria del Poder Ejecutivo, descentralización fiscal y estabilización económica.**

Venezuela atraviesa actualmente una aguda y prolongada crisis fiscal<sup>27</sup>. La lucha contra el déficit se da primordialmente en el frente de los ingresos públicos: control a la evasión y elevación de la carga tributaria<sup>28</sup>. Los gastos públicos sólo se reducen en menor medida. La urgencia de atender la crisis fiscal ha llevado a desatender parcialmente el proceso de descentralización que, con mucha energía, había avanzado en las transferencias de recursos y de responsabilidades entre 1990 y 1993.

La peculiaridad del camino de la descentralización en Venezuela consiste en que las transferencias de los principales recursos del presupuesto nacional y de las principales responsabilidades sectoriales se llevan a cabo mediante acuerdo entre los estados (nivel intermedio) y el gobierno central. El proceso es entonces gradual, flexible y negociado; permite considerables ajustes.

Del otro lado, un proceso de descentralización cuyo ritmo y dinamismo depende de negociaciones individuales entre el nivel central y los estados tiende a desacelerarse cuando, como ha sucedido durante los tres últimos años, el nivel central está abocado a resolver sus propios problemas fiscales. Bajo estas circunstancias, el gobierno central pierde de óptica la negociación de la descentralización y se dedica, más bien, a robustecer sus propios ingresos. Es lo que ha ocurrido en Venezuela entre 1993 y 1995, cuando las fuentes de recursos del nivel central se han ampliado y diversificado considerablemente y han alterado el balance de las proporciones de gasto entre niveles de gobierno que fuera previsible cuando se expidió la Ley Orgánica de Descentralización de 1988. Entre tanto, los únicos avances significativos de la descentralización han consistido en la transferencia de buena parte de las responsabilidades y de los recursos del presupuesto central para la salud y en traslados experimentales de competencias y recursos en materia de educación.

**Recuadro No.12**

La descentralización se desacelera en Venezuela, no porque ella misma tenga una incidencia considerable sobre la crisis fiscal del gobierno central (como sí se arguye en Brasil o en Colombia) sino porque el gobierno central debe dar prioridad a resolver su propio problema fiscal. Es más un problema de posibilidades de gestión que un problema de magnitudes fiscales.

A continuación se analizan las direcciones de incidencia, así sea leve o tenue, de la descentralización sobre los críticos problemas del déficit fiscal y la inestabilidad monetaria en Venezuela. Una vez establecidas estas direcciones podrán explorarse los puntos de la agenda de la descentralización venezolana que reclaman una mayor coherencia del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales y una remozada intervención de los fondos de cofinanciación.

**De la contribución de las relaciones fiscales intergubernamentales al restablecimiento del equilibrio fiscal: la incidencia de algunas de las fuentes de ingresos.**

Existen cuatro grupos de fuentes de ingresos de los varios niveles de gobierno cuyo comportamiento habrá de incidir en el mayor o menor énfasis en la descentralización y en la configuración del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales: los ingresos tributarios del nivel central, los ingresos transferidos por la LOD a los estados, los ingresos de los municipios y los ingresos extraordinarios provenientes de las privatizaciones.

**Los ingresos tributarios del nivel central**<sup>29</sup>, es decir, el Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor (ICSVM), el Impuesto sobre la Renta (ISLR), la Renta Aduanera y otras fuentes menores de ingresos del Poder Ejecutivo Nacional<sup>30</sup>.

- Dentro de los ingresos tributarios del nivel central se destaca el aceleradísimo crecimiento del ICSVM. Este nuevo gravamen representa hoy por hoy cerca del 45% de los recaudos de la administración tributaria (la llamada SENIAT), lo que equivale a la sumatoria de ISLR y de la Renta Aduanera. Es previsible que los esfuerzos administrativos lleven a un crecimiento del ICSVM en términos reales o a precios constantes durante los próximos años. Incluso es previsible que el ICSVM mantenga un ritmo promedio de crecimiento superior al de la economía en los años que restan del presente siglo y probablemente superior al de los demás tributos del

orden central. Lo que no puede esperarse es que el ICSVM mantenga tasas de crecimiento anuales tan elevadas como las pronosticadas para 1995 (180% según las estimaciones del SENIAT): el impacto de la implantación del ICSVM y los jugosos rendimientos del esfuerzo administrativo inicial sólo pueden mantenerse durante los primeros años de vigencia del impuesto; de allí en adelante sólo pueden esperarse, en el mejor de los casos, incrementos anuales ligeramente superiores al crecimiento de la economía<sup>31</sup>.

- El ISLR presenta también altísimos crecimientos (se estima en 165% el incremento no deflactado para 1995), esencialmente frutos del control de la evasión y la elusión. Como el potencial del recaudo es todavía muy superior a los recaudos efectivos, es fundamentado proyectar para los próximos años recaudos crecientes medidos en precios constantes -- e incluso tasas de incremento por encima del crecimiento de la economía-- bajo la condición, claro está, de que se sostenga y se extienda el esfuerzo administrativo actual.
- La Renta Aduanera fluctuará primordialmente en función de las políticas cambiarias y de comercio exterior; la gestión administrativa sólo influirá secundariamente en los recaudos efectivos por este concepto. Por lo pronto, se espera un crecimiento del 170% en precios corrientes durante 1995.

Así las cosas, no cabe duda de que la recaudación tributaria del Gobierno Central contribuirá a la reducción del déficit y jugará un significativo papel antiinflacionario en 1995 y un papel menos significativo pero todavía importante en los años siguientes. Esta proyección positiva de los propios recaudos del nivel central, sumada al hecho de que la mayor parte de las transferencias de recursos y competencias sectoriales han estado esencialmente paralizados durante los últimos tres años (de nuevo, con excepción de la salud y de algunos experimentos piloto con la educación) parece explicar por qué el gobierno central no ha responsabilizado primordialmente a las transferencias intergubernamentales de la situación de déficit fiscal que ha atravesado Venezuela. E incluso podría pensarse que la descentralización podría ganar nuevos bríos una vez comience a despejarse el panorama fiscal del gobierno central.

**Los ingresos transferidos por la LOD a los estados** han venido siendo captados por aquellos estados que cuentan con fuentes adecuadas para ello (puertos, carreteras, salinas, etc). Pero muchos de ellos tienen dificultades para mantener siquiera el ritmo de crecimiento de la economía, no alcanzarán nunca proporciones importantes frente al volumen total de los ingresos del sector público o frente al Situado Constitucionanl y, en todo caso, se hallan desigualmente distribuídos entre los estados y su desigualdad debe ser compensada mediante otras fuentes de ingresos.

**Los ingresos de los municipios** presentan crecimiento en precios corrientes; pero cuando se tiene en cuenta la pérdida del poder adquisitivo de la moneda pareciera que el nivel de ingresos municipales apenas se mantuviera o aún decreciera ligeramente en los dos últimos años<sup>32</sup>. Además, el fortalecimiento de los ingresos propios de los municipios varía significativamente de un municipio a otro: algunos han reformado sus ordenanzas y mejorado su administración de acuerdo con las recomendaciones de programas como el PROGECI<sup>33</sup>; otros mantienen ordenanzas arcaicas y administraciones desordenadas. De manera que los recaudos por concepto de ingresos propios de los municipios ofrecen todavía un gran potencial de crecimiento que contribuiría significativamente a la descentralización fiscal.

Para el conjunto de municipios, el Situado Constitucional o Municipal (un tipo de general revenue sharing que irriga primeramente a los estados y de éstos se transfiere una parte a los municipios) sólo representó el 20% de sus ingresos en 1994 mientras los impuestos indirectos alcanzaron el 65%<sup>34</sup>.

Dada la rigidez de las principales transferencias intergubernamentales (especialmente el Situado Constitucional), los incrementos más optimistas en los recaudos municipales no aliviarían el déficit fiscal del gobierno central ni contribuirían a la estabilización de la moneda en el corto plazo.

**Los ingresos extraordinarios provenientes de las privatizaciones no han llegado aún en la magnitud esperada dos o tres años atrás. Como en 1995 parece reactivarse el proceso de privatizaciones, conviene volver sobre sus consecuencias más visibles y las notas de cautela indispensables para el entorno económico y para la descentralización fiscal:**

- En cuanto ingresos extraordinarios, no deben destinarse a enjugar el déficit de cuenta corriente. Si se observa, como se debe observar, esta nota de prudencia, se colige que las privatizaciones no deberían influir sustancialmente en la recuperación del equilibrio fiscal y en la recuperación de la estabilidad de la moneda. Su margen de influencia debería restringirse a la cuenta de capital.
- En cuanto proceso de racionalización del gasto y de modernización de la administración, las privatizaciones están íntimamente emparentadas con la descentralización. La modernización del servicio de salud o de agua o saneamiento básico, por ejemplo, podrá darse por el camino de la transferencia de la competencia a las administraciones territoriales o por la vía de la apertura de un marco de competencia y de permeabilidad a las reglas de mercado; mejor aún si estas dos vías se combinan de manera que se incorporen recursos locales o regionales a la prestación de los servicios y se ejerza un mayor control y hasta una cogestión por parte de los beneficiarios directos. Por este camino, las privatizaciones sí pueden contribuir a la recuperación del equilibrio en la cuenta corriente del sector público en el mediano plazo. De manera que, en la medida en que se revitalice el proceso de privatizaciones, deberán establecerse puentes institucionales y programáticos entre las políticas fiscales y monetarias, las operaciones de privatización y la aplicación del proceso de descentralización, particularmente en lo relativo a los recursos de cofinanciación para la inversión.

**De la contribución de las relaciones fiscales intergubernamentales al restablecimiento del equilibrio fiscal: el sentido de la influencia del lado del gasto.**

Las autoridades fiscales y monetarias venezolanas deberán también trabajar sobre la columna del gasto de la ecuación fiscal. Si bien los ingresos ordinarios han aumentado como fruto de la introducción de impuestos más dinámicos y de una mejor administración de todos los tributos nacionales, y han crecido a un ritmo superior al de los gastos corrientes y al del crecimiento de la economía, su incremento no basta para asegurar el restablecimiento del equilibrio fiscal ni para evitar una política contraccionista del gasto. Por otra parte, el lado del gasto debe ser evaluado y revisado constantemente, con independencia del balance fiscal coyuntural, para asegurar que la descentralización conduce, efectivamente, a una utilización más eficiente de los recursos.

En cuanto al frente de los gastos públicos, revisten especial interés, desde el punto de vista del Gobierno Central, las transferencias del Situado Constitucional y las que se efectúan con cargo al Presupuesto de la Nación cada vez que se conviene la transferencia de alguna de las competencias concurrentes a uno cualquiera de los estados<sup>35</sup>.

**El Situado Constitucional** se calcula sobre los ingresos ordinarios del presupuesto nacional. Si bien ha existido discusión en cuanto al contenido y los alcances precisos del concepto "ingresos ordinarios", lo cierto es que la base sobre la cual se calcula el monto de esta transferencia conlleva implícitamente un efecto estabilizador automático: a mayores ingresos ordinarios, mayor transferencia; a menores ingresos ordinarios, menor transferencia. De manera que los presupuestos estatales y municipales tienen que ajustarse a las fluctuaciones de los ingresos ordinarios del Poder Nacional en la medida en que su propio presupuesto depende del Situado Constitucional.

Empero, este efecto estabilizador es muy limitado, como que depende de las fluctuaciones en los ingresos del gobierno central pero no guarda relación con su déficit o desequilibrio. De allí que cuandoquiera que el presupuesto central se encuentre en marcada situación deficitaria, como ocurre ahora, la transferencia del Situado aparece como una carga rígida e inflexible que no se compadece con la situación fiscal ni con las necesidades de estabilización monetaria. Como el Situado es mandato constitucional, el Gobierno Central no podrá arguir la necesidad de superar la situación de desequilibrio para recortar la transferencia del Situado; tendrá que recurrir a recortar otras partidas de gasto del presupuesto nacional. De manera que, si como está ocurriendo en 1994-95, los ingresos ordinarios aumentan significativamente y aumenta también el déficit fiscal, los niveles subnacionales percibirán los beneficios del incremento en los ingresos pero no estarán forzados a participar del sacrificio en los gastos. Con el agravante, en el caso venezolano, de que la agudización del déficit del Gobierno Central coincidió con los últimos años del incremento del 1% anual ordenado para el Situado por la Ley Orgánica de Descentralización<sup>36</sup>: entre más agudo se hacía el déficit más altas, rígidas e incontrolables se hacían las transferencias.

La situación que viene de describirse no es anómala. Ella pone de presente las limitaciones del efecto estabilizador automático contenido en el Situado y reclama, por ende, la adopción de **otros instrumentos**, complementarios al Situado, para asegurar que estados y municipios contribuyan también a la política de estabilización durante una situación de emergencia fiscal<sup>37</sup>. Instrumentos complementarios podrían ser, por ejemplo, los que condicionan las transferencias o el crédito al mantenimiento de un equilibrio o de un superávit fiscal por parte de los estados o municipios; o a la canalización de su gasto hacia sectores o servicios que tienen menores repercusiones inflacionarias que otros.

Por lo pronto, no existe evidencia de que los presupuestos estatales o municipales estén agravando en Venezuela la situación deficitaria del sector público y de que estén contribuyendo por esta vía a la pérdida del poder adquisitivo de la moneda. Otros países latinoamericanos que han ordenado mayores transferencias de recursos --igualmente difíciles de controlar o regular por parte del Gobierno Nacional o del Gobierno Federal-- como Brasil y Colombia, sí han observado con preocupación que los instrumentos de relaciones intergubernamentales por ellos adoptados se han convertido en factor de desequilibrio del presupuesto público total y en rueda suelta del vehículo de la estabilización<sup>38</sup>.

**La transferencia de los recursos asignados a las competencias concurrentes reasignadas.** Esta transferencia se origina en el Artículo 6, numeral 5, de la Ley Orgánica de

Descentralización, LOD, en cuanto ordena incorporar en los presupuestos nacionales y estatales los recursos asignados por el Poder Nacional (presupuesto nacional) para aquellas competencias concurrentes (programas, proyectos, sectores, en términos del presupuesto) que la Nación y el estado respectivo convinieren transferir. La partida incorporada inicialmente se ajustará anualmente en la misma proporción en que varíen los ingresos ordinarios. Se trata, entonces, de una transferencia por convenio, tanto en lo que respecta a la competencia misma cuanto a los recursos que efectivamente se trasladan.

La modalidad de transferir competencias mediante convenios, aunque poco practicada en América Latina, ofrece ventajas de selectividad, gradualidad, flexibilidad, participación y sostenibilidad que envidian los países que han ordenado por Constitución o por Ley una transferencia de competencias de manera inmediata y uniforme (para todas las entidades del nivel intermedio o para todas las entidades del nivel local). Son esas virtudes las que llevaron a la aplicación de los convenios en un país de regiones y localidades tan disímiles como lo es España.

Sin embargo, cuando a la modalidad de los convenios se agrega la obligación de preasignar fijamente, para el año de la transferencia y para los años futuros, la misma proporción que de los ingresos ordinarios se destina actualmente a la competencia transferida, se origina una rigidez que resta virtud a la flexibilidad y a la gradualidad de los convenios, que menoscaba las posibilidades de reestructuración y modernización del sector y que restringe grandemente la contribución de la política presupuestaria al equilibrio fiscal y a la estabilidad monetaria<sup>39</sup>. Con el aditamento de que el numeral 4 de ese mismo Artículo 6 de la LOD impone una fuente de rigidez complementaria a la del numeral 5. Dicho numeral 4 ordena que "el personal que labore en el servicio a transferir pasará a la Administración Estatal, con las mismas condiciones laborales existentes para el momento de la transferencia".

Los propósitos del legislador con la fijación de la proporción que de los ingresos ordinarios se destina actualmente a una cualesquiera de las competencias concurrentes transferidas fueron, evidentemente, garantizar recursos suficientes para las nuevas responsabilidades de los estados, facilitar y acelerar el cálculo de los recursos requeridos, mantener el equilibrio fiscal después de efectuada la transferencia<sup>40</sup> y evitar la complicación que al proceso de descentralización añadiría la muy compleja aplicación de leyes o políticas de modernización de la administración pública.

Empero, la LOD sólo sirve a la intención del Legislador bajo condiciones estables, cuando la trayectoria del gasto es suficiente para atender las responsabilidades y cuando reina el equilibrio presupuestario; cuando basta con la preservación del *status quo* en materia de administración. En el contexto fiscal, monetario y administrativo vigente, caracterizado por un elevado déficit fiscal, por búsqueda de recortes del gasto público, por la apertura a la competencia y el empeño en la modernización de la Administración, esos numerales 4 y 5 del Artículo 6 de la LOD producen el efecto inverso: se erigen como barrera a la flexibilidad presupuestaria y, en vez de contribuir al afianzamiento de la descentralización, terminan por ser contraproducentes al avance del proceso. En efecto, bajo las circunstancias actuales el Poder Central tiene razones fiscales y monetarias para resistir o posponer la negociación de las transferencias; y los gobiernos estatales tienen menos motivos para presionar el convenio de transferencia por cuanto habrán de heredar forzosamente rigideces de épocas superadas que les impedirán modernizar la competencia recibida o adecuarla a las particularidades de su estado<sup>41</sup>.

**Las particularidades del proceso de descentralización de Venezuela y la manera de capitalizar el contexto actual en favor de la gestión y del equilibrio fiscal. El papel de los fondos de cofinanciación.**

Se dijo más arriba que el mecanismo de negociación entre los estados y el Poder Nacional, ordenado por la LOD para definir la transferencia efectiva de las principales competencias objeto de la descentralización, es quizás la mayor particularidad del proceso venezolano con relación a otros procesos de descentralización de la región. Este mecanismo permite, teóricamente, la selectividad, la gradualidad y el estímulo al ajuste al desarrollo de la capacidad de gestión específica de cada estado. Los convenios de transferencias de competencias concurrentes, ajustados a la capacidad de gestión de cada estado y de sus municipios, contendrían programas de gestión de los servicios transferidos y estrategias para habilitar los estados para el cumplimiento de estos programas<sup>42</sup>.

**Recuadro No.13**

Venezuela puede conjugar las urgencias de corto plazo (el déficit fiscal) con el programa de mediano y largo plazo de transferencia de responsabilidades.

Para canalizar positivamente los factores del entorno coyuntural se requiere:

- Estimular el esfuerzo fiscal propio de los niveles subnacionales, mediante:
  - \* Condicionar el acceso a los recursos de los fondos y las transferencias de recursos por concepto de competencias concurrentes al cumplimiento de metas de recaudos propios o de aportes de contrapartidas
  - \* Robustecer los programas de fortalecimiento de la administración tributaria estatal y municipal mediante programas de cooperación y convenios de coadministración entre el SENIAT y las entidades subnacionales.
  - \* Preparar nuevas propuestas de ordenanzas municipales y nuevas pautas para las competencias impositivas de los estados que eviten el deterioro de los recaudos por causa del impacto inflacionario
- Utilizar los convenios de transferencias de competencias para introducir inmediatamente elementos de racionalización del gasto y de fortalecimiento de la capacidad de gestión estatal y local
- Combinar los convenios de transferencias con los programas de privatización y de concertación con la sociedad civil y aumentar la masa de recursos públicos mediante extensiones de la aplicación del principio de cobro según el beneficio (precios, tasas, contribuciones).

Sin embargo, la herramienta de convenios ha venido acompañada, en el caso venezolano, de rigideces presupuestarias y laborales que desdibujan parcialmente las virtudes de pragmatismo y realismo de los convenios. Como se anotó más arriba, el mecanismo de los convenios para la transferencia de competencias concurrentes, previsto en la LOD, ha desarrollado apenas un mínimo de su potencial para el mejoramiento de la gestión. De hecho, la experiencia venezolana ha puesto de presente que los convenios no conducen por sí mismos a elevar la eficiencia de la gestión o a la armonización de la descentralización con los procesos de privatización o a estimular la gestión por las vías de la apertura a la competencia y de concertación con la sociedad civil. Se requiere de la iniciativa, el acompañamiento y la evaluación del gobierno central para capitalizar las bondades de los convenios intergubernamentales en el campo del mejoramiento de la gestión, tal como comienza a hacerse hoy en día en materia de educación.

## **Fondos de Inversión y Fondos de Compensación.**

La desigual capacidad de gestión y financiación de los estados, sumada a la también desigual exigencia para la prestación de cada tipo de servicio, hace que los procesos de descentralización (aún los decretados de manera uniforme por la Constitución o por la ley) avancen desigualmente por sector y por territorio.

Con el agravante (o la ventaja, según del lado que se lo mire), en el caso venezolano, de que la mayor parte de la descentralización opera mediante convenios individuales, fruto de la iniciativa y gestión (ellas mismas desiguales) de un gobernador o un ministro, y de que el traslado de ciertas responsabilidades a los municipios y la concurrencia de éstos con los estados son todavía asuntos fundamentalmente discrecionales. Y como 1995 es año de elecciones regionales y locales, en el cual habrá de renovarse un buen número de los gobernadores y de los alcaldes que comenzaron sus administraciones junto con la descentralización, no existen garantías de que los nuevos mandatarios mantendrán o remozarán el grado de iniciativa y de presión descentralizadora que tuvieron sus antecesores.

Los ritmos desiguales de la descentralización sectorial venezolana (como ocurre ahora en los sectores de la política social, por ejemplo) impiden que un estado o un municipio pueda realizar una gestión integral o intersectorial. El avance desigual de la descentralización entre los distintos territorios acentúa las diferencias en la capacidad fiscal y de gestión de los estados y ahonda las diferencias de nivel de vida entre las regiones.

Existen varios mecanismos para corregir esas consecuencias indeseables del ritmo desigual de aplicación de la descentralización por sectores o por estados<sup>43</sup>. El más indicado en el contexto institucional venezolano consistiría en especializar los dos principales fondos existentes, el FIDES y el FONVIS. El primero de ellos se erigiría en un verdadero fondo de cofinanciación para la inversión conjunta con los estados y con los municipios. El segundo canalizaría los subsidios del gobierno central para la atención de las necesidades básicas, de manera mínima uniforme en todo el territorio. De esta forma se especializarían los fondos, que hoy duplican en buena medida su labor. Y confirmarían su misión inicial, como que el FONVIS ha estado desde sus orígenes adscrito al Ministerio de la Familia y destinado a programas de gasto social. Y, naturalmente, el FIDES dejaría de ser primordialmente un mecanismo de compensación de diferencias regionales o fondo compensatorio.

De manera complementaria, convendría trabajar desde ya los perfiles de los alcaldes, los gobernadores y los consejos de unos y otros para que todos estén en capacidad de contribuir al avance ordenado de las transferencias de competencias dentro de una perspectiva de reducción del déficit fiscal, de elevación de la eficiencia en los servicios públicos, de concurrencia de niveles de gobierno, de concertación con la sociedad civil y de participación ciudadana. Esta es tarea que bien podrían liderar los ministerios de Descentralización y de Relaciones Interiores junto con CORDIPLAN y la COPRE, en consonancia con los Ministerios sectoriales que transfieren funciones, de manera que el mejoramiento de la gestión haga parte integral de los nuevos arreglos fiscales intergubernamentales. Y los fondos de cofinanciación pueden canalizar recursos hacia este propósito --y complementar o mantener programas financiados con recursos internacionales-- con miras a facilitar el cubrimiento de los costos que demanden estas adecuaciones. Por último, entidades con trayectoria y experiencia (como FUNDACOMUN, FUDECO o la Fundación Escuela de Gerencia Social FEGS) podrían recoger, analizar y difundir ejemplos de "best practices"

de gestión sectorial o integral, de los mismos estados o de éstos en conjunción con sus municipios<sup>44</sup>. Y podrían contar para ello con el concurso de la cooperación internacional y de agentes multiplicadores locales.

### **Los desequilibrios del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales de Venezuela.**

Desde el punto de vista del mejoramiento de la gestión de los servicios cuya competencia se transfiere, preocupan los desequilibrios que se han producido en el paquete de fuentes de ingresos para los estados y los municipios. Como cada fuente de ingresos cumple o debe cumplir una función específica, diferente pero complementaria de las demás, el avance o el retroceso de algunas de estas fuentes, a ritmos que no guardan proporción con el resto, produce desajustes que ocasionan ineficiencias en la asignación del gasto público. Veamos los desarrollos del Situado Constitucional, de las transferencias presupuestales y de los fondos de cofinanciación.

**El incremento porcentual del Situado** ha venido produciéndose año a año, regularmente. Se trata de las transferencias automáticas y de destinación general (tipo *general revenue sharing*), las cuales tienen por objeto habilitar los estados y los municipios para realizar las funciones que ellos mismos consideren prioritarias más aquellas que les son transferidas por el proceso de descentralización. De suerte que cuando aumenta el Situado Constitucional sin que aumenten correspondientemente las nuevas responsabilidades asignadas a los estados, se puede producir (como parece que se está produciendo en algunos casos de departamentos y de municipios) un desbalance entre ingresos y responsabilidades. Este desbalance dará seguramente lugar a los siguientes escenarios:

- El desequilibrio será más agudo en las entidades territoriales cuyos ingresos dependen más altamente del Situado, es decir, aquellas de menor capacidad fiscal. Como estas entidades son, al mismo tiempo, las menos avanzadas en materia de transferencia de competencias concurrentes, la brecha entre nuevos ingresos y nuevas responsabilidades de gasto tiende a ser proporcionalmente mayor en las entidades de menor capacidad que en las de mayor capacidad fiscal.
- El crecimiento de la brecha entre nuevas fuentes de ingresos y egresos, que parecería ser proporcionalmente mayor en los estados y en los municipios de menor capacidad fiscal, no sería preocupante si las entidades territoriales destinaran los nuevos ingresos a prepararse para asumir las nuevas responsabilidades, es decir, al fortalecimiento institucional requerido para cumplir eficientemente con las responsabilidades que habrán de asumir en los meses y años inmediatamente siguientes. Los fondos de cofinanciación podrían animar a ello mediante ofrecimiento de líneas de contrapartida o acicates semejantes.
- También los estados de mayor capacidad y los más avanzados en la asunción de nuevas competencias deberían estar destinando los recursos adicionales del Situado al desarrollo de su capacidad de gestión de las nuevas responsabilidades. Pero, al igual que en el caso de los estados y los municipios con menor capacidad fiscal o más atrasados en cuanto a las transferencias, todo indica que la habilitación de las entidades territoriales para las exigencias del marco de funcionamiento del Estado descentralizado depende todavía de la iniciativa y de la voluntad discrecional de cada estado o cada municipio. Una vez más, los fondos podrían hacer ofertas de recursos que comprometieran los recursos del Situado para estos efectos.

Para que la brecha entre nuevos ingresos y nuevos gastos se destine efectivamente al fortalecimiento de la capacidad de gestión estatal y local se requiere de la conjunción de varios requisitos, a saber:

- Los recursos incondicionales del Situado son complementados con fuentes adicionales de recursos, éstas sí condicionadas al mejoramiento de la capacidad de gestión, incluyendo exigencias del esfuerzo fiscal propio de los departamentos y, sobre todo, de los municipios. Es tarea que bien podrían cumplir los fondos de cofinanciación, especialmente en vista de la inexistencia de instrumentos condicionados y de crédito para el desarrollo institucional dentro del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales de Venezuela.
- El Poder Nacional se complementa con la cooperación internacional y con los estados y municipios más avanzados para impulsar programas eficaces de fortalecimiento de los estados y municipios menos avanzados
- El Poder Nacional crea instancias de acompañamiento, seguimiento y evaluación de los programas de fortalecimiento de la capacidad de gestión estatal y municipal y produce análisis periódicos de la relación costo-beneficio de estos programas. Los fondos de cofinanciación son instancias idóneas para evaluar o promover la supervisión y evaluación de los programas de fortalecimiento estatal y municipal en conexión con sus propios programas de colocación de fondos.

**Las transferencias presupuestales a que dan lugar los convenios sobre competencias concurrentes avanzan también; pero sólo lo hacen en la medida en que se dan los convenios y de acuerdo con el contenido de éstos y los costos presupuestales estimados en ellos. Ello significa que mientras los estados y los municipios ven incrementada su participación dentro del total de los recursos del Estado (como consecuencia del aumento de un punto anual en la cuota o porcentaje del Situado), los niveles subnacionales pueden no estar asumiendo nuevas funciones o responsabilidades. De manera que mientras los niveles subnacionales restan ingresos al nivel nacional, éste debe continuar en muchos casos atendiendo las mismas responsabilidades que ha atendido tradicionalmente.**

Como, por regla general, los estados más desarrollados o con mayor capacidad fiscal son los que mayores competencias han asumido, el retraso de las transferencias con relación al Situado no acentúa sino que tiende a atenuar las desigualdades regionales en lo que respecta a la cantidad y calidad de los servicios prestados por los estados.

En todo caso convendría, según lo dicho más arriba, presionar y vigilar la utilización de los puntos adicionales del Situado e incluso condicionar algunas de las otras transferencias adicionales a la destinación efectiva de esos puntos del Situado al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los estados y los municipios, de manera que éstos sí se estén habilitando realmente para asumir gradualmente las responsabilidades previstas en la LOD. Esos recursos del Situado pueden ser complementados con recursos de los fondos de cofinanciación, los cuales condicionarían sus recursos a las contrapartidas estatales y municipales. De hecho, el componente sectorial de los convenios suele incluir apartes relativos a la gestión del servicio respectivo; pero este componente está generalmente moldeado a imagen y semejanza de la manera como el Poder Nacional venía prestando el servicio. De manera que dicho componente no es por sí mismo un acicate ni un condicionamiento al mejoramiento de la gestión<sup>45</sup>.

**Los fondos de cofinanciación, especialmente el FIDES y el FONVIS.** Los fondos son, por excelencia, el mecanismo de armonización de prioridades de gasto, tanto en Venezuela como, con mayor razón, en los demás países latinoamericanos que no pueden valerse del mecanismo de convenios previsto en la LOD venezolana<sup>46</sup>.

El reto consiste entonces en convertir efectivamente a los fondos en palancas de desarrollo de la capacidad de gestión estatal y municipal, complementarias de los programas de los organismos del Poder Nacional (v.gr., COPRE, CORDIPLAN) y de la cooperación internacional (v.gr. el programa PROMUEBA, que con recursos del Banco Mundial coordina y administra FUNDACOMUN) destinados al mismo efecto.

Nótese que no se trata sólo de la capacidad propia de gestión o la que corresponde a la organización misma de los estados y los municipios; se trata también de la capacidad de gestión para la movilización de los recursos institucionales de los organismos de otros niveles de gobierno y, sobre todo, para la movilización de los recursos institucionales de la sociedad civil.

En Venezuela los fondos apenas están despegando; su capacidad de tramitación y colocación de recursos es todavía muy limitada, generalmente restringida a los estados<sup>47</sup>. De manera que antes de pensar en la canalización armónica y complementaria de recursos para el fortalecimiento estatal y municipal es menester poner previamente en pleno funcionamiento el FIDES y revitalizar el FONVIS.

#### **4. Colombia**

##### **El complejo arsenal de instrumentos fiscales intergubernamentales en Colombia.**

De entre los cuatro países incluídos en este estudio, Colombia cuenta con el paquete más completo de instrumentos de relaciones fiscales intergubernamentales. Es también el país con el más alto grado de desarrollo de los tributos locales y de los ingresos del nivel intermedio. Colombia es asimismo el país donde las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales alcanzan la mayor proporción en toda América Latina y El Caribe, comparada apenas con la proporción que alcanzan las transferencias en Brasil. De hecho, la proporción que de los ingresos corrientes alcanzan las transferencias intergubernamentales en Colombia (cerca del 50%) dobla la misma proporción en Guatemala o Venezuela y casi triplica esa misma proporción en Bolivia. En contraste con el desarrollo relativo de las transferencias intergubernamentales y con los ingresos propios de los niveles subnacionales, los fondos de cofinanciación se hallan considerablemente separados de la estrategia de descentralización del país y algunos de ellos (especialmente el FIS) se encuentra considerablemente subdesarrollado.

Entre 1983 y 1993 el Gobierno colombiano acumuló una serie de instrumentos fiscales con los cuales podría estructurarse uno de los arsenales más completos de toda América Latina:

- Amplió las facultades impositivas de manejo discrecional por parte de los niveles subnacionales, especialmente el nivel municipal.
- Ofreció estímulos al esfuerzo fiscal propio.

- Amontonó una batería relativamente completa de transferencias, entre las cuales se incluyen: (i) transferencias automáticas y relativamente incondicionadas de tipo *block grants*, si bien en Colombia están destinadas a cubrir los déficits en gasto social y en gasto de inversión originados en las nuevas competencias de las entidades territoriales e insalvables en el corto o mediano plazo. (ii) Transferencias condicionadas o de destinación específica, dirigidas a cubrir de manera descentralizada las prioridades nacionales de gasto, tales como salud, educación, agua, saneamiento básico, vivienda social). Son transferencias que cubren primordialmente necesidades de inversión y que dejan el cubrimiento de los gastos operacionales o de mantenimiento a las demás fuentes de ingresos de los municipios. Revisten muchas formas y modalidades, cada una de las cuales da lugar a instrumentos particulares de control por parte del Gobierno Central.
- Creó un banco de desarrollo municipal (FINDETER), con líneas de crédito destinadas primordialmente a la infraestructura urbana.
- Reorganizó el programa de desarrollo rural integrado que venía de los años setenta y creó o reorganizó, hacia fines de 1992, los fondos FIS (inversión social), DRI (desarrollo rural), FSES (emergencia social) y los Fondos de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y para la Infraestructura Urbana<sup>48</sup>.

Desafortunadamente, el paquete que se ha construido y experimentado a lo largo de los últimos doce años no ha alcanzado el grado de coherencia o de eficacia que debería ofrecer un instrumental tan completo:

- Los municipios no han explotado suficientemente sus nuevas capacidades de imposición. Aquellos que lo han hecho han recurrido primordialmente a incrementos en las tarifas antes que a la simplificación y al mejoramiento de la administración tributarias.
- Los estímulos al esfuerzo fiscal han sido confusos, insuficientes y difíciles de evaluar. Se presume que su impacto sobre el esfuerzo fiscal local ha sido mínimo. Las metas, las mediciones y las consecuencias de los llamados "Esfuerzo Fiscal" y su antónimo, la "Pereza Fiscal", no están basados en indicadores confiables de capacidad fiscal sino en las tendencias históricas de los ingresos corrientes municipales.
- Los mecanismos de transferencias no están suficientemente diversificados ni especializados, la fórmula de distribución es compleja y hasta confusa y el señalamiento de los sectores de asignación prioritaria es demasiado rígido. Colombia no cuenta propiamente con los llamados *block grants* ni con otros instrumentos que otorguen amplias facultades discrecionales a los niveles subnacionales. Las transferencias, tanto del tipo *general revenue sharing* como del tipo *specific revenue sharing* incluyen condicionamientos y direccionalidad por parte del gobierno central que pueden llegar a ser tan amplios, imprecisos e impredecibles, que dificultan la planeación y la presupuestación de los municipios y los departamentos y no reflejan prioridades precisas del gobierno nacional. Lejos de hallarse nítidamente especializado, cada grupo de transferencias busca múltiples objetivos, dispares y a veces contradictorios entre sí.

- Nunca se definió una política clara o transparente de transferencias compensatorias, destinadas a cubrir las diferencias de capacidad fiscal de las regiones o localidades o a cubrir un mínimo cierto de necesidades básicas insatisfechas de los individuos.
- Tampoco se previeron transferencias o estímulos para el fortalecimiento de la capacidad de gestión propia de los niveles subnacionales de gobierno. Los programas de desarrollo institucional de departamentos y municipios han consistido fundamentalmente en asistencia técnica del nivel central para fines de conocimiento de las normas trazadas por el mismo gobierno nacional.
- La reorganización del gobierno central (decretada hacia fines de 1992) desaprovechó la oportunidad de reducir las estructuras centrales y adecuarlas al perfil descentralizado del Estado. En franca violación de una de las premisas básicas de la descentralización, la participación del gobierno central en el gasto continúa creciendo<sup>49</sup>, los ministerios continúan siendo ejecutores principales y las autoridades de planeación dan muestras repetidas de su aspiración a mantener el control de la asignación detallada del gasto (para cumplir con el plan nacional de desarrollo, el cual sigue siendo esencialmente centralista) mientras exigen ahorros a las entidades territoriales e imponen excesivos controles al endeudamiento de los municipios<sup>50</sup>.

#### Recuadro No.14

Los fondos de desarrollo han mantenido en Colombia un perfil esencialmente sectorial/centralizado, esquivos a los esfuerzos de coordinación del Departamento Nacional de Planeación. Sus líneas de financiación son con frecuencia estrechamente definidas, según las prioridades cambiantes del gobierno central. No ofrecen claridad o transparencia para la armonización con las prioridades de comunidades, municipios o departamentos. Su tramitación es lenta e imprevisible en cronogramas y en criterios. No se ha alcanzado aún el montaje descentralizado de los fondos ni la descentralización tiene fórmula ni calendario precisos. Algunos de los fondos fueron originalmente programas de ejecución directa y hoy se resisten a reducirse, reestructurarse y operar como meros fondos de cofinanciación (el caso del fondo DRJ); otros no han alcanzado a despegar completamente después de casi tres años de creación (el caso del fondo FIS).

Mención especial merece el fortalecimiento de la gestión subnacional en Colombia. Más de ocho años después de expedidas las primeras normas descentralistas del año 86, apenas comienza a percibirse la importancia crítica del componente de gestión, entendido primordialmente como gestión gerencial en los niveles subnacionales, y de sus supuestos de *accountability*, responsabilidades precisas, autonomía en las decisiones y en el diseño y ejecución de las operaciones.

Hasta ahora no se conoce la responsabilidad precisa de cada uno de los niveles respecto de la salud, la educación, el agua o el saneamiento básico. Las responsabilidades se diluyen en una confluencia confusa de niveles gobierno, cada uno de ellos circunscrito en su gestión por normas restrictivas que impiden el ejercicio de la iniciativa y de la discrecionalidad. No existen planes de resultados o desempeño; ni en la Nación, ni en los departamentos ni en los municipios. La contratación administrativa, si bien se ha hecho más ágil, es todavía obsoleta y los controles sobre ella son preferentemente formales.

La Nación tiende a desestimar el potencial de gestión autónoma de los ingresos que ofrecen los departamentos o los municipios y se orienta a reorganizar los tributos municipales o

departamentales hacia modalidades de *tax collection* o, simplemente, de *revenue sharing agreements*, bajo la batuta del gobierno central.

##### 5. Breve comparación de los fondos dentro del orden fiscal intergubernamental: los retos de cada país

###### Recuadro No.15

En los cuatro países persisten los dilemas en cuanto a la inserción de los fondos dentro del proceso de descentralización del estado y en cuanto al número, la adscripción institucional, la organización, la magnitud, la permanencia y las modalidades de trabajo de los fondos.

Son notorias las diferencias entre los cuatro países en lo que respecta a la inserción de los fondos dentro del proceso de descentralización y los arreglos fiscales intergubernamentales:

- *En Bolivia*, la descentralización del estado subraya la participación de la comunidad y el mayor obstáculo inmediato al avance de la descentralización es la bajísima capacidad de gestión y capacidad fiscal de la mayor parte de los municipios. Los fondos gozan en Bolivia de grande autonomía frente al proceso de descentralización, mayor que la que tienen en Colombia o en Venezuela frente a este proceso o que la que tienen en Guatemala respecto del proceso de paz. De allí que actualmente se busque vincular los procedimientos de identificación de prioridades de inversión seguidos por los fondos a los procedimientos de participación comunitaria exigidos por la descentralización boliviana y a concepciones de institucionalización y sostenibilidad de las medidas de fortalecimiento de la capacidad de gestión. Por razón de su relativa independencia, los fondos bolivianos están más comprometidos con el enfoque de proyecto que con el enfoque de proceso, rutinización e institucionalización dentro de las estructuras ordinarias del Estado. Puesto que todos los fondos dependen en altísima proporción del crédito o las donaciones internacionales, los criterios de asignación y los términos de estas asignaciones están muy atados a los programas convenidos con las entidades internacionales. Los fondos bolivianos, especialmente el FIS y el FDC otorgan altos subsidios o donaciones y exigen escasas contrapartidas.
- *En Guatemala*, los fondos tienen esencialmente una misión de emergencia, compiten con el orden institucional ordinario y hasta cierto punto lo acechan y desestabilizan. La completa inserción de los fondos dentro de un paquete de relaciones fiscales coherente con el proceso de descentralización y el afianzamiento de este proceso podrían llevar a la institucionalización plena de los fondos.
- *En Venezuela*, el FIDES y el FONVIS enfrentan problemas de capacidad operativa antes que problemas de financiación. Al mismo tiempo, los fondos venezolanos tienen que enfrentar el problema de la indefinición de su misión con relación al proceso de descentralización, es decir, como elementos de un paquete de relaciones fiscales intergubernamentales. Y esta indefinición lleva a duplicidades y a sobreposiciones del FIDES y el FONVIS entre sí.

- En *Colombia*, los fondos fueron explícitamente concebidos, a partir de 1992, como componentes del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales requerido por la descentralización del estado. Sin embargo, el gobierno central ha mantenido un alto grado de discrecionalidad en el manejo de los fondos y los ha manejado en buena medida en atención a sus propias necesidades macroeconómicas o a sus coyunturas políticas. A diferencia de Bolivia o Guatemala, los fondos colombianos tienen un fuerte componente de financiación doméstica. Además, en Colombia existe un banco de desarrollo municipal (FINDETER) que permite separar el mecanismo de la cofinanciación del mecanismo del crédito.

La práctica de los fondos, especialmente del fondo FIS, difiere del funcionamiento práctico de los fondos colombianos puesto que, en el papel, los fondos deben recoger los ingredientes de la participación comunitaria en la identificación de prioridades; y deben expresar simultáneamente las propias prioridades del gobierno central. De allí que el reto actual de los fondos en Colombia sea doble:

(i) un reto esencialmente operativo, consistente en conciliar el cúmulo de requisitos destinados a garantizar que se tengan en cuenta las prioridades y las exigencias del gobierno central con la necesidad de adoptar procedimientos ágiles y sencillos que aseguren el respeto a las prioridades de la comunidad. Para lo cual habrá de agilizarse el funcionamiento desconcentrado de los fondos y habrá de imprimirse transparencia a las sumas de recursos y a los criterios de asignación de éstos.

(ii) un reto político, consistente en suprimir la creciente influencia de la maquinaria político-clientelista en la asignación de los recursos de los fondos y en brindar, por el contrario, credibilidad y confianza a las propuestas de los gobiernos locales y regionales.

#### Recuadro No.16

Ninguno de los países restringe todavía los fondos a recursos de inversión. Por el contrario, entremezclan la inversión con la llamada inversión social, con propósitos compensatorios, con propósitos de emergencia y con gastos de funcionamiento corriente.

La restricción de los fondos a recursos de inversión requerirá del reordenamiento del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales, con especialización de los instrumentos destinados a propósitos compensatorios, a propósitos de atención de necesidades básicas, a propósitos de emergencia y a propósitos de mero funcionamiento.

### III. LA ESTRUCTURA Y EL FUNCIONAMIENTO PRACTICO DE LOS FONDOS EN CUATRO PAISES LATINOAMERICANOS: BOLIVIA, COLOMBIA, GUATEMALA Y VENEZUELA

#### Recuadro No.17

La estructura y el funcionamiento práctico de los fondos son cuestiones relativamente inexploradas a la luz del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales. Estas dimensiones llevan a examinar las siguientes cuestiones:

- El contraste entre mayor o menor condicionalidad o automaticidad en la colocación de recursos. La manera como los gobiernos nacionales varían intempestivamente los recursos de los fondos, especialmente en los casos de los fondos que se nutren de recursos domésticos
- La injerencia real de gobiernos regionales y locales en la asignación y en los términos y condiciones de los recursos de los fondos
- El contraste entre líneas intersectoriales o integrales y líneas sectoriales de cofinanciación
- Las modalidades específicas bajo las cuales los fondos estimulan o no el esfuerzo fiscal o el desarrollo institucional locales o regionales y los efectos de tales modalidades sobre la sostenibilidad y la creatividad locales\*
- La comparación entre el potencial de colocación de recursos y los recursos efectivamente aprobados y transferidos por los fondos.
- Los trámites y las operaciones de los fondos.

\* Distintos son naturalmente los propósitos y los efectos de las modalidades de *matching grants* locales o regionales a las de exigencia de un cierto comportamiento financiero o presupuestario o a las de mejoramiento de la administración tributaria o de *capacity building* local. Distinto también el efecto de los medios de fortalecimiento institucional, según se trate de asistencia del gobierno central, de intercambio horizontal de experiencias, de asociación de autoridades locales con empresas y ONGs locales, etc.

#### 1. La misión de los fondos

**Los orígenes de los fondos. La transición de fondos sociales (o de emergencia o compensatorios) y fondos sectoriales de inversión a los nuevos fondos de cofinanciación para la inversión descentralizada.**

Los cuatro países estudiados tienen fondos que fueron inicialmente concebidos como fondos o programas compensatorios (de carácter individual o territorial) y algunos de ellos tienen fondos especiales para situaciones de emergencia; ambos grupos de fondos atienden primordialmente gastos de funcionamiento. Los fondos propiamente sectoriales, por el contrario, son generalmente fondos de inversión.

Los fondos compensatorios y, de manera especial, los fondos de emergencia, nacieron bajo una cultura centralista y quisieron propagar una "cultura de proyectos", de resultados breves y aislados y de sostenibilidad no garantizada en el tiempo.

#### Recuadro No.18

El mandato inicial de los fondos sociales, de emergencia o de compensación, los destinó a la realización de prioridades sociales del nivel nacional y los marcó, por ende, con una misión centralizada que deberían realizar en el territorio. No nacieron como fondos de cofinanciación ni fueron estructurados para negociar prioridades con los niveles subnacionales; tampoco se los concibió como elementos de un conjunto de instrumentos fiscales intergubernamentales.

Hoy en día, dentro de procesos de descentralización, deben transformarse hacia fondos de cofinanciación, especializar su rol y su misión, institucionalizarse gradualmente como mecanismos permanentes del Estado y sentirse parte integral de un andamiaje complejo de relaciones intergubernamentales.

La cultura original "de proyectos", frecuentemente animada por los organismos multilaterales, ha dificultado la institucionalización de los fondos dentro del aparato regular del Estado y, sobre todo, dentro de mecanismos coherentes de relaciones fiscales intergubernamentales, sujetos a procesos y a operaciones de rutina, con perspectiva de sostenibilidad y de desarrollo institucional en los proyectos o las actividades que financian.

El modelo inicial de los fondos de emergencia en la región, ya fueran fondos de alivio de pobreza o aún de compensación por razón de necesidades básicas insatisfechas, fue el modelo presidencial que siguieron el Plan Nacional de Rehabilitación en Colombia, el Programa Nacional de Solidaridad en México o FONCODES en Perú. Se trata de programas ampliamente discrecionales, manejados casi personalmente, que rompen a cada paso los procedimientos rutinarios de la administración, cuya virtud estriba en la agilidad para llegar a la población necesitada y cuya evaluación gira en torno a los resultados de alivio inmediato.

Ahora, bajo el estado descentralista, es menester hacer el tránsito de fondos manejados generalmente mediante programas gigantescos, conducidos por la Presidencia de la República (PRONASOL de México, FONCODES del Perú, PNR de Colombia, etc.) y dirigidos focalizadamente a comunidades y personas, a fondos de cofinanciación, institucionalizados dentro del aparato ordinario del Estado, complementados por vías más eficaces de transferencias de subsidios para situaciones de emergencia o de pobreza extrema.

La fuerza de la descentralización ha arrastrado tras de sí algunos ajustes en los fondos inicialmente concebidos como de compensación o de emergencia, hasta el punto de que ellos han canalizado las nuevas transferencias intergubernamentales destinadas específicamente a la compensación. Estas últimas no corresponden a cofinanciación sino a modalidades de *Specific Revenue Sharing* cuya forma más adecuada es la de un subsidio de suma fija por individuo.

De manera que lo que se observa hoy en los fondos que recibieron mandatos de compensación, típicamente los llamados FIS (Bolivia, Colombia, Guatemala), el FONVIS de Venezuela<sup>51</sup> --y hasta el más reciente FIDES<sup>52</sup>, también de Venezuela-- es una mezcla confusa de canales de compensación mediante subsidios focalizados y mecanismos de

cofinanciación propiamente dichos. Conviene entonces perfilar nuevamente estos fondos, ahora a la luz de paquetes coherentes de relaciones intergubernamentales<sup>53</sup>.

**Recuadro No.19**

El tránsito de fondos compensatorios o de emergencia a fondos de cofinanciación no ha sido todavía emprendido con decisión o claridad en los países estudiados. Ni siquiera ha sido deliberado. Más bien, la fuerza de la descentralización ha ido imponiendo la necesidad de configurar un paquete coherente de arreglos intergubernamentales, uno de cuyos componentes son los fondos de cofinanciación propiamente dichos.

El tránsito de *fondos sectoriales de inversión* a fondos de cofinanciación es más fácil de efectuar que el de los fondos sociales. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, de Bolivia, por ejemplo, fué creado en 1987, varios años antes de que se iniciara el actual proceso de descentralización en este país. Nació para otorgar créditos (y no recursos no reembolsables) destinados a la inversión de los propios municipios.

De manera que estos fondos, entre los cuales se encuentran preferentemente los de desarrollo regional y los de desarrollo urbano<sup>54</sup>, recibieron desde su gestación la misión de negociar con los municipios o con el nivel intermedio de gobierno, sobre prioridades de inversión de los varios niveles de gobierno. Para pasar de aquí a los fondos de cofinanciación se requería sólo que los niveles subnacionales tuvieran recursos suficientes para ofrecer en contrapartida. Y este último requisito fué satisfecho mediante las transferencias de destinación general que trajo la descentralización.

**La misión predominante de los fondos en los cuatro países estudiados.**

El rasgo predominante de los fondos en Guatemala, Colombia, Venezuela y Bolivia es como sigue:

- Los fondos de cofinanciación de *Guatemala* han tenido y siguen teniendo primordialmente un carácter de fondos de emergencia, inicialmente relacionada con el alivio a las consecuencias del ajuste estructural, más recientemente conexos con la consecución de la paz<sup>55</sup>.

Algunas de las razones para la creación de fondos especiales en Guatemala, para tomar uno de los países estudiados, han sido las siguientes:

(i) La idea de crear el FIS surgió en 1987, en conexión con "el pago de la deuda social", es decir, con el alivio de las consecuencias sociales del ajuste estructural. Sin embargo, sólo fué aprobado por el Congreso en 1993 y todavía tardó en entrar en operación.

(ii) FONAPAZ fué creado por el Acuerdo Gubernativo 408 de 1991 y posteriormente reformado por el Acuerdo Gubernativo 244 de 1992, con la misión de aliviar la pobreza para la promoción de la paz. Así las cosas, FONAPAZ no tiene misión claramente definida en el tiempo: aunque su

misión primordial debería concluir con los acuerdos de paz, el mandato de este fondo permanecerá vigente en tanto exista pobreza en Guatemala.

(iii) El FSDC fue creado en 1992 como fondo especial adscrito al Ministerio de Desarrollo. En 1993 se lo afilió a la Presidencia. Comenzó operaciones en 1993 en calidad de instrumento financiero clave para el sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Por lo tanto, tenderá a institucionalizarse de manera permanente con este sistema de Consejos y, por ende, con los procesos de desconcentración y descentralización del país.

Aunque todos los fondos comparten, en mayor o menor medida, un propósito de compensación social, la verdad es que existe una amplia gama de propósitos sociales, económicos e institucionales detrás de los fondos de cofinanciación. De igual manera, algunos de los fondos nacieron para atender situaciones de emergencia mientras otros fueron creados para atender necesidades estructurales; pero todos tienden a permanecer institucionalizándose dentro del aparato estatal<sup>56</sup>.

Desde el punto de vista del ordenamiento institucional, el verdadero común denominador detrás de la proliferación de fondos en Guatemala entre 1992 y 1995 fué la incapacidad del gobierno central para asumir nuevas funciones gubernamentales o aun nuevos programas o proyectos. Esto explica por qué los fondos se justificaron en Guatemala en aras de la necesidad de agilizar o hacer más eficiente la ejecución de una función y por qué algunos están expresamente exentos de las reglas ordinarias de contratación y adquisiciones. Con mucha frecuencia la naturaleza de la especialización consiste en la capacidad para trabajar conjuntamente con los gobiernos subnacionales o con organizaciones de la sociedad civil, con base en relaciones horizontales o en pie de igualdad, mediante persuasión y negociación. De esta capacidad carecen las organizaciones sectoriales tradicionales (v.gr. los ministerios de Salud o Educación), acostumbradas como están a utilizar la legislación, la regulación y la autoridad para movilizar recursos y conseguir resultados.

- *Colombia.* Razones institucionales similares a las de Guatemala motivaron la creación de los fondos de Desarrollo Rural Integrado, DRI, en Colombia y en otros países de la región. El DRI de Colombia fue esencialmente un programa centralizado de ejecución desconcentrada, cuando se lo creó en 1976. Más adelante se transformó en instituto descentralizado del orden nacional y finalmente se lo transformó en 1992 en uno de los cuatro fondos integrantes del sistema de cofinanciación para la descentralización junto con el FIS, los fondos de Infraestructura Vial y Urbana y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, FOSES. Habiendo sido un programa de ejecución directa, el DRI poseía una enorme planta de personal y disponía de cuantiosos recursos para la administración interna.

Como suele suceder con las organizaciones, especialmente las organizaciones del gobierno central, el DRI se ha resistido a reducirse a una instancia de negociación y ha planteado formidable resistencia a los intentos de unificación y aún de coordinación de los varios fondos<sup>57</sup> y de desconcentración y de descentralización para la administración integral de los fondos. Su resistencia ha sido secundada por los otros fondos y por otros organismos del gobierno central, o tolerada por éstos,

especialmente por el Departamento Nacional de Planeación. Entre todos ellos terminaron por imponer un complejo y dispendioso sistema de banco de proyectos, carente de transparencia y de sistemas de información adecuados<sup>58</sup>, que está frustrando las iniciativas de las comunidades, los municipios y los departamentos y dió gradualmente paso al clientelismo político del gobierno central<sup>59</sup>.

Es pertinente subrayar que la reorganización de los fondos en el año 92 buscó la reducción del número de fondos y la inserción de los fondos dentro del proceso de descentralización. Bien pronto aparecieron otros fondos de acceso a los municipios (entre ellos el Fondo de Regaldas y fondos especiales dentro de organismos como el IFI, además de fondos tradicionales como los destinados a la vivienda), con lo cual el intento de reducción o unificación, de coherencia en las señales, de armonización de criterios y participación en las operaciones para beneficiarse de economías de escala, todo ello se vino a pique. De hecho, los fondos no lograron insertarse en un nicho específico del complejo y confuso paquete de instrumentos fiscales intergubernamentales que ha construído Colombia. Con el agravante de que se creó, hacia fines de 1994, la llamada Red de Solidaridad Social, una mezcla de fondo de emergencia, instancia de coordinación de las fuentes de financiación y asignación del gasto social, escenario de participación y de conciliación de prioridades entre comunidades, municipios, regiones y gobierno central.

#### Recuadro No.20

Los fondos colombianos, numerosos, dispersos, sectoriales y de manejo centralizado, se redujeron y -- teóricamente-- se transformaron en unos pocos fondos de cofinanciación, para adecuarse a la descentralización y abrir paso a la cofinanciación integral, en el año de 1992. Sin embargo, los fondos así reorganizados encontraron, junto con las autoridades fiscales y de planeación del país, caminos velados para restablecer sus rasgos congénitos y especialmente para: (i) mantener la centralización de las principales o de las más cuantiosas asignaciones de recursos; (ii) preservar las estructuras sectoriales, resistiendo la unificación y aún la coordinación; (iii) colocarse al servicio del clientelismo político del gobierno y de los dirigentes políticos del orden nacional; (iv) frustrar las iniciativas de las comunidades y de los niveles subnacionales de gobierno; (v) hacer de los fondos el primer colchón de ajuste del presupuesto nacional cuandoquiera que estuviere desequilibrado; (vi) complementar los fondos con otros fondos o con otros mecanismos centralizados de asignación de recursos de cofinanciación.

\* Como sucedió en 1995, cuando el Decreto 1104, que ordenó una reducción sustancial en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1995, castigó especialmente los fondos de cofinanciación con el argumento de que éstos, cuya gestión depende esencialmente del nivel nacional y particularmente del Departamento Nacional de Planeación, presentaban pobre ejecución y deficiente gestión!

Entre tanto, comunidades, municipios, departamentos y empresas del sector privado realizan por sí solos inversiones locales o regionales o conjugan sus recursos para realizar inversiones, ya sea ellos mismos o con recursos complementarios de los fondos o del crédito. Naturalmente, esta forma de promoción de la inversión elude frecuentemente las prioridades municipales o departamentales y termina por descoordinar aún más la inversión para bienes y servicios colectivos<sup>60</sup>. Pero refleja la capacidad de movilización de la demanda de recursos de inversión por parte de las entidades territoriales y el sector privado arraigado en ellas.

#### Recuadro No.21

El caso colombiano pone entonces de presente las dificultades de la transición, de fondos que no estuvieron originalmente articulados al proceso de la descentralización, hacia fondos que hacen parte de un proceso coherente de descentralización. Las comunidades, los niveles subnacionales de gobierno, la empresa privada de arraigo local o regional, es decir, los verdaderos *stakeholders* de la descentralización, comienzan a movilizarse para demandar un funcionamiento de los fondos más eficaz y más sensible a la demanda.

- *Venezuela*. De entre los cuatro países estudiados, Venezuela es el país que más explícitamente ha comprometido sus fondos con el apoyo a la descentralización. Pero lo ha hecho de tal manera que asigna a la cofinanciación responsabilidades que cumplirían mejor otros instrumentos de las relaciones fiscales intergubernamentales.

El FONVIS surgió primero, cuando no existía aún el FIDES, y tenía por objeto la inversión en infraestructura básica social. De manera que el FONVIS, si bien es un fondo de compensación, es primordialmente un fondo para la inversión. Lo cual lo habilita para una transición, como la que ahora busca el FONVIS, hacia un modelo más acorde con la descentralización venezolana.

El funcionamiento actual del FONVIS facilita también su transición hacia un fondo de cofinanciación de la inversión dentro de un paquete de relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela. En efecto, el FONVIS convoca y canaliza recursos mediante mecanismos claros de concurso/contratación. El diseño de sus operaciones ha estado íntimamente ligado a la administración de su principal programa, el Programa de Inversión Social Local, PROINSOL, auspiciado por el BID.

El FONVIS busca actualmente ampliar su mandato para abrir más la puerta a la participación de la sociedad civil en el proceso de descentralización para reforzar las capacidades institucionales de Gobernaciones y Alcaldías mediante el concurso de la capacidad técnica, del equipamiento y de los recursos humanos y financieros de la sociedad civil. Pero, como se discutirá más adelante, esta ampliación lo llevaría a duplicar parcialmente la misión del FIDES.

#### Recuadro No.22

El mejoramiento del nivel de vida de la población en situación de pobreza ha sido el referente del FONVIS; pero no su objeto de atención directa, el cual consiste en la financiación de la infraestructura de impacto social. De manera que, aunque el FONVIS no es directamente hijo de la descentralización, sí está en condiciones de adaptarse rápidamente a la descentralización, perfilándose más claramente como mecanismos de cofinanciación de la inversión. La propuesta actual de ampliación de la misión del FONVIS, consistente en destinar recursos al fortalecimiento de la capacidad de gestión de estados y municipios, mediante la vinculación más activa de la sociedad civil a esta gestión, llevaría a duplicar innecesariamente la misión atribuida al FIDES. Los dos fondos deben unirse, manteniendo líneas de cofinanciación especializada, o delimitar más claramente el nicho de cada uno en el vasto universo de la cofinanciación.

El FIDES es el único de los fondos de los cuatro países estudiados constituido con la misión específica de fortalecer y agilizar el proceso de descentralización y puesto en marcha varios años después que Venezuela iniciara en firme la descentralización<sup>61</sup>. El mandato del FIDES le da amplio margen para asignar recursos a la consolidación del proceso de descentralización, ya se trate de proyectos o programas de inversión o de funcionamiento, ya se destinen a la administración pública nacional, estatal o municipal. Lo que significa que el FIDES está llamado a financiar primordialmente los ajustes de la administración pública demandados por la descentralización en todos los niveles de gobierno. La financiación de este ajuste se cubre, en la mayor parte de los países de la región, con las transferencias de tipo *General Revenue Sharing*. La novedad venezolana es doble: (i) complementa el cubrimiento de este ajuste mediante fondos de cofinanciación y (ii) extiende el uso de estos fondos al nivel central.

Como los ajustes de la descentralización son hasta cierto punto imprevistos o imprevisibles, el FIDES requiere flexibilidad, discrecionalidad y hasta características de fondo de emergencia. Con especial razón en Venezuela, donde las transferencias de competencias y recursos fueron dejadas a la negociación bilateral entre el gobierno central y los estados. De manera que, si bien el FIDES llena el vacío de recursos para impulsar la descentralización, no es propiamente un fondo de cofinanciación para la armonización de prioridades de gasto entre los varios niveles de gobierno. De hecho, ese vacío puede ser llenado mejor mediante ajustes a las fórmulas de *Revenue Sharing* o al cálculo de los recursos transferidos por concepto de traslado de competencias concurrentes.

#### Recuadro No.23

El FIDES de Venezuela tiene el mandato de asistir la administración pública en el ajuste que exige la descentralización. En este sentido, el FIDES salva uno de los cuellos de botella más críticos de la descentralización en toda América Latina, cual es la disponibilidad de fondos para cubrir los costos que trae la descentralización. Pero esta misión del FIDES debe ser transitoria; de lo contrario, el FIDES terminará por confundir los arreglos intergubernamentales de la descentralización e invitará a la pereza fiscal de los varios niveles de gobierno. El gobierno podrá utilizar el Reglamento del FIDES, o la reforma de la Ley que se anuncia para perfilar mejor la naturaleza de cofinanciación del FIDES.

Quizás por razón de la propia limitación de su mandato, el FIDES vió recortados sus recursos, del 18% a cerca del 2% de los recaudos del Impuesto a las Ventas al por Mayor y al Consumo Suntuario. Y es muy posible que esos recursos --todavía cuantiosos-- se recorten aún más en los próximos meses. Pero el hecho de que el FIDES subsista y de que el Poder Ejecutivo Nacional esté dispuesto a ponerlo próximamente en funcionamiento es de todas maneras prueba del compromiso de Venezuela con el avance de la descentralización en este país.

#### □ *Bolivia.*

Bolivia presenta dos grupos distintos de fondos: el Fondo de Inversión Social, FIS, y el Fondo de Desarrollo Campesino, FDC, a los cuales se les aplican los comentarios y recomendaciones formulados más arriba respecto de los fondos de alivio, de compensación o de emergencia, y el FNDR, un fondo de inversión que

ha mostrado interés y competencia en ligar cofinanciación al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los departamentos y los municipios.

En su transición hacia recursos de cofinanciación, el FIS y el FDC habrán de distinguir, con mayor nitidez que hasta ahora, los recursos que requieren contrapartida o reembolso de los recursos de donación, subsidio o, en todo caso, no reembolsables o que no exigen contrapartida. Y la cooperación internacional que aporta la mayor parte de los recursos no reembolsables tendrá que cooperar para esclarecer estos dos canales de financiación.

Una alternativa para el reordenamiento de los fondos hacia verdaderos fondos de cofinanciación, que tiene en cuenta las vocaciones institucionales y las experiencias acumuladas por los fondos bolivianos, consiste en hacer del FNDR la única fuente de cofinanciación, extendiéndolo más allá de las principales ciudades a donde ha estado restringido hasta ahora. Y fundir el FDC y el FIS para canalizar por ellos los recursos no reembolsables, de compensación, alivio o emergencia.

**Fondos para la concertación, la expansión y la movilización de recursos: los fondos en cuanto vehículo para la participación y la interacción entre el sector público (del orden nacional) y el sector privado.**

El mandato del FIDES en Venezuela, y el que se desea dar al FONVIS en el mismo país, ponen en evidencia que la razón de ser y la misión de los fondos es en algunos casos sustituir gobiernos regionales o locales que, como resultado de décadas de descentralización, no están aún equipados para concertar con la sociedad civil o para movilizar recursos del sector privado. Esto es más claro en Guatemala que en Colombia o Bolivia puesto que la paz en aquel país demanda con urgencia la reconstrucción del pacto social fundamental en los niveles local y regional<sup>62</sup> y el Gobierno Nacional toma entonces medidas de emergencia para asegurar la presencia efectiva del Estado en todos los rincones del país.

Los fondos parecen ser mecanismos públicos indispensables para poner en marcha la nueva interacción entre sociedad civil y Estado, para ligarse con los ciudadanos dentro del nuevo marco de línea borrosa entre los sectores público y privado. Los fondos tienen entonces otro nicho que les asegura vocación de permanencia dentro del paquete de relaciones intergubernamentales: el estímulo a la concertación público-privada.

Los fondos tienen ventajas sobre los demás instrumentos de las relaciones intergubernamentales para llevar la descentralización más allá de la simple transferencia de recursos y responsabilidades; para apuntar el proceso hacia el fin último de la descentralización cual es el mejoramiento de la calidad y la ampliación de la cobertura y del número de los servicios. Este fin último supone:

- La elevación de la eficiencia en la producción y en la asignación mediante la vinculación de nuevos recursos técnicos, financieros e institucionales
- El mejoramiento de la gestión mediante la coordinación entre niveles de gobierno, la cooperación horizontal entre las entidades subnacionales y la cogestión y el control de la sociedad civil
- La aplicación de estímulos y condiciones al mejoramiento de la gestión por parte del Poder Nacional, lo cual supone a su vez el refinamiento de los convenios de

transferencia para que incluyan metas de elevación de los recursos, de la eficiencia y de la gestión.

De entre los fondos estudiados, los de Colombia y Guatemala han sido los más próximos a estos esquemas de negociación multilateral:

- Los de *Colombia* han tenido, en el papel más que en la práctica, esquemas organizativos y operativos destinados a estimular, desde las Unidades de Cofinanciación, UDECOS, esta concertación. Y, de hecho, se conocen de numerosos casos de concertación promovida desde los municipios o los departamentos que termina involucrando y jalonando los fondos de cofinanciación.

#### Recuadro No.24

El departamento de Boyacá, en Colombia, ha tomado varias iniciativas en este sentido. Las más conocidas de ellas son los programas de fortalecimiento institucional, de mejoramiento de la gestión pública y de construcción de vías, mediante el concurso de empresas públicas (ECOPETROL, la empresa constructora del Oleoducto), de organismos del gobierno nacional como el CORPES y la RED de Solidaridad, de empresas multinacionales como la BP y la Triton, de los municipios afectados, de los fondos de cofinanciación y, desde luego, del departamento mismo.

Para lograr lo anterior, la actual administración de Boyacá tuvo necesidad de abandonar el esquema de banco de proyectos ordenado por el Departamento Nacional de Planeación, someter los políticos regionales y el Gobierno Nacional al orden de prioridades establecido en su propio plan de desarrollo (previniendo entonces el corrosivo clientelismo), conseguir el aval de los alcaldes y los concejales de cada municipio y el de los diputados de la Asamblea Departamental\*.

\* Antes de que el departamento tomara las riendas de la concertación y la cofinanciación, los fondos habían otorgado \$80.000 millones de pesos a Boyacá, de los cuales \$60.000 millones eran asignados a través de los parlamentarios del departamento, sin conocimiento del mismo departamento o de los municipios, y sólo 20.000 millones correspondían a los proyectos incluidos en el banco de proyectos levantado por el departamento.

Hoy la administración del departamento no elude la clase política ni el beneplácito del Gobierno Nacional; pero obtiene su consentimiento y el de los políticos regionales y locales para los proyectos que las comunidades y las administraciones del departamento y de los municipios consideran prioritarios.

- Los de *Guatemala* son los más osados en aproximarse directamente a las comunidades, aún eludiendo o ignorando autoridades locales y regionales.

Los fondos de Guatemala<sup>63</sup> tienen la peculiaridad de que hacen frecuentemente un *bypass* a las autoridades locales e intentan alcanzar por sí mismos las comunidades y los beneficiarios finales de su acción. Este *bypass* tiene un efecto perverso como que desestimula el desarrollo institucional local para la interacción con el sector privado y menoscaba la sostenibilidad de los procesos de cofinanciación y las metas de mediano plazo de la descentralización. En realidad, los fondos deberían trabajar con las autoridades locales y regionales tanto cuanto fuere posible; dichas autoridades constituyen el eslabón natural entre las preferencias de gasto de los sectores público y privado en el territorio. Los fondos deben limitarse a hacer una oferta; la iniciativa para la aceptación regional y local de esa oferta, y para ajustarla a las circunstancias específicas de cada comunidad y cada territorio, deberá venir de las autoridades regionales y locales.

*Bypassing* las autoridades locales y regionales debe ser considerado un procedimiento de excepción para situaciones de emergencia y no un procedimiento regular. Así lo han hecho con sus programas de emergencia Colombia, México y Perú. En los tres países, el contacto directo entre los programas del gobierno central (PNR-Red de Solidaridad<sup>64</sup>, PRONASOL y FONCODES respectivamente) no sólo tiene un fuerte sabor centralista-presidencial sino que resulta difícilmente sostenible mientras no se institucionalice en formas articuladas de trabajo entre las entidades ordinarias del nivel central y las entidades subnacionales. Obsérvese, por ejemplo, que entre más crece la desconfianza del gobierno central para con las entidades subnacionales, como ha sucedido en Colombia durante 1995, mayores son los recortes a los fondos de cofinanciación y mayores también los refuerzos a los procedimientos de excepción del PNR-Red de Solidaridad.

#### Recuadro No.25

La ampliación de la misión de los fondos no puede ir hasta el extremo de que éstos se conviertan en instrumento del Poder Nacional para reafirmar el centralismo. Su intervención en el fortalecimiento de la capacidad de gestión no puede ir hasta el punto de *bypass* las autoridades locales y regionales, debilitando el orden institucional y estimulando el clientelismo del gobierno central. No deben, tampoco, enfrentar las preferencias o prioridades de las Alcaldías o las Gobernaciones con las de algunas comunidades o con los de los políticos regionales o nacionales.

El trabajo conjunto entre los fondos y los gobiernos regionales y municipales supone la voluntad de ajustar y de negociar las prioridades del gobierno nacional a las preferencias percibidas localmente.

#### Los fondos como sustitutivos o correctivos de las deficiencias de otros instrumentos de relaciones financieras intergubernamentales.

Téngase en cuenta que los municipios que sufren las frecuentes demoras en la transferencia de los recursos del *General Revenue Sharing*, como sucede particularmente en Guatemala y en menor medida en Bolivia, encuentran en la cofinanciación la única o la principal vía para financiar y hacer realidad sus propias prioridades. Este recurso a los fondos sólo debería hacerse en las circunstancias más excepcionales; lo indicado es garantizar el cabal funcionamiento de los otros organismos.

#### Fondos de estímulo y condicionalidad al desarrollo institucional y al esfuerzo fiscal local.

Los fondos tienen que motivar, asegurar y comprometer el interés real de parte de las autoridades y de las comunidades locales para con la sostenibilidad de los proyectos y la institucionalización de los procedimientos de la cofinanciación. De hecho, las comunidades -y a veces las mismas autoridades locales y regionales-- están dispuestas a contribuir en dinero y en especie a la cofinanciación de prioridades identificadas por el Gobierno Central para ser atendidas mediante procedimientos de emergencia<sup>65</sup>. Pero no basta la exigencia de fondos de contrapartida para comprometer las autoridades locales y regionales con sostenibilidad y la institucionalización. Estas requieren, además, de:

- (i) la promoción y la exigencia de institucionalización local de las herramientas y de los procedimientos requeridos por la cofinanciación

(ii) la promoción y la exigencia de un esfuerzo fiscal local permanente y proporcionado al potencial impositivo de cada municipalidad

**Recuadro No.26**

Por razón de sus orígenes en cuanto fondos de emergencia, la mayor parte de los fondos propiamente sociales (por contraposición a los de infraestructura y a los destinados primordialmente a la producción) adolece congénitamente de una "cultura de emergencia" que se traduce en "cultura de proyectos". Carecen entonces de sistematización y de racionalización y no se sienten comprometidos con la creación y rutinización de procesos o de capacidad instalada permanente en los niveles local y regional. La tarea de ligar los niveles de gobierno y las necesidades de profesionalización interna y de búsqueda de eficiencia en la asignación de los recursos deberían llevar próximamente los fondos a una cultura de construcción gradual de instituciones. En Bolivia y Guatemala, por ejemplo, entre más se entremezclen los fondos con un sistema intergubernamental coherente para la coordinación y la movilización de recursos públicos y privados, mayor será la necesidad de una cultura organizacional que reconozca la importancia del desarrollo institucional y lo promueva activamente.

**Fondos sectoriales y fondos intersectoriales.**

Los mandatos característicos de los fondos de cofinanciación de la inversión en los países estudiados tienden a ser de un carácter sectorial amplio: el desarrollo urbano, el desarrollo sectorial, la inversión para la protección del medio ambiente, etc. Si bien es cierto que esos mandatos son ya bastante amplios, las recomendaciones de este estudio apuntan a la reunión de los fondos de cofinanciación de la inversión en un solo fondo, que saque provecho de economías de escala; que se especialice en la planeación, la negociación, el seguimiento y la evaluación de la inversión en cuanto tal; y, sobre todo, que emita señales claras y establezca procedimientos uniformes, transparentes y expeditos para la cofinanciación. Bajo esta recomendación, lo importante es la observación rigurosa del concepto de inversión, independientemente del sector donde se ubique esa inversión. Las transferencias intergubernamentales destinadas a propósitos distintos a la inversión podrán canalizarse, como se ha dicho más arriba, por instrumentos distintos a los fondos.

De hecho, conviene imprimir mayor flexibilidad a los mandatos de los fondos para que ellos adecúen las líneas de cofinanciación a la demanda y a la disponibilidad de los recursos. De esta manera no será necesario crear un nuevo fondo cada vez que surja una nueva línea de cofinanciación.

**Fondos de crédito y fondos de cofinanciación.**

El crédito especializado para los niveles subnacionales y la cofinanciación intergubernamental de la inversión son dos vías próximas en sus fuentes, sus propósitos, sus criterios y sus operaciones. Cuando, como es el caso de Colombia, existe un banco especializado para el crédito, éste podrá mantenerse, dejando a los fondos la labor de cofinanciación en sentido estricto, es decir, la oferta de recursos no reembolsables del presupuesto nacional para la financiación parcial de proyectos en áreas de competencia territorial, en los cuales el gobierno nacional tiene interés especial, a condición de que las entidades territoriales ofrezcan por sí mismas o en asociación con el sector privado o las comunidades, recursos de complementación o contrapartida<sup>66</sup>.

En los demás casos, podría pensarse en que los fondos canalizaran ambas fuentes de recursos para la inversión, teniendo cuidado de mantener la distinción entre uno y otro en sus captaciones, sus términos de colocación y sus operaciones.

La distinción importante, la que marca la separación de mandatos y la necesidad de separar las instituciones, la que marca la separación entre la cofinanciación y los otros instrumentos fiscales intergubernamentales, no es entre crédito y cofinanciación sino entre instrumentos para la armonización de prioridades de inversión (como la cofinanciación y como ciertos usos del crédito) e instrumentos para las prioridades de las entidades territoriales o instrumentos para las prioridades del orden nacional.

## **2. Las magnitudes de los fondos: captaciones, aprobaciones y colocaciones efectivas de los fondos en los cuatro países.**

**Los recursos a disposición de los fondos.**

### **Recuadro No.27**

Desde el punto de vista de las recomendaciones de este estudio, las medidas más urgentes a tomar respecto de los fondos no consiste en elevar o en variar de otra manera los recursos a disposición de los fondos sino en:

- (i) la redefinición de su mandato
- (ii) la reubicación de su lugar dentro del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales
- (iii) la especialización de su rol en cuanto mecanismos de cofinanciación propiamente dichos
- (iv) la reorganización de sus operaciones para la agilidad, la transparencia, la diseminación y la reducción de la brecha actual entre captaciones, aprobaciones y colocaciones efectivas
- (v) la especialización de los fondos en la inversión y en el fortalecimiento institucional y la calificación de su propio personal para estos efectos
- (vi) la institucionalización gradual de los fondos en cuanto mecanismos permanentes, tanto en el nivel central como en los niveles subnacionales

A continuación una idea de la escala de los principales fondos en los países estudiados. La magnitud misma de los fondos da una idea de su potencial para fines tales como la cobertura frente a las demandas de las regiones, el posible impacto frente a las necesidades prioritarias, el balance de autonomía / dependencia en el paquete de relaciones intergubernamentales<sup>67</sup>, etc. Pero el estudio detallado de este impacto no es objeto central de este estudio.

- En *Bolivia* son cuatro los principales fondos de cofinanciación: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y el Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA).

\* El FNDR es esencialmente un mecanismo de crédito destinado preferentemente a las mayores ciudades y a las regiones del país (antes CORDES, hoy los departamentos). Este fondo presentaba un acumulado de US\$ 81.2 millones en créditos desembolsados hasta junio de 1995 y

disponía de US\$ 87 en crédito por desembolsar, para un total de US\$ 150.4 millones desde que comenzaran sus operaciones en 1987.

\* El FIS ofrece una mezcla de recursos reembolsables y no reembolsables y opera como instrumento de crédito y de cofinanciación. Está primordialmente destinado a las pequeñas localidades (con población menor a 5000 habitantes) y colocó alrededor de US\$15 millones anuales entre 1992-94 a través de un sinnúmero de proyectos. El FIS es una verdadera máquina de aprobación y tramitación de proyectos; es, de todos los fondos estudiados para este informe, el que más proyectos aprueba en un determinado año.

\* El FDC está destinado al área rural y maneja recursos no reembolsables, si bien exige generalmente recursos de contrapartida a las comunidades beneficiarias. Ha aprobado desde sus comienzos unos US\$4.000.000. Presenta oscilaciones considerables en la magnitud y el número de sus desembolsos anuales, así:

	<u>1991-92</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995 (Junio)</u>
US\$	50,000	350,000	1,000.000	350,000

- En *Colombia* son también cuatro los fondos principales: el Fondo de Inversión Social, FIS, el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, el de Infraestructura Urbana y el de Vías<sup>68</sup>. Estos fondos, junto con la Red de Solidaridad Social, conforman el Sistema Nacional de Cofinanciación. Aquellos cuatro fondos deberían manejar cerca de US\$530 millones en 1995 y, conjuntamente con la Red de Solidaridad, deberían disponer de cerca del 7% de los ingresos corrientes de la Nación ó 0.8% del PIB en el mismo año de 1995. Las partidas del Sistema de Cofinanciación fueron, sin embargo, drásticamente recortadas durante 1995, cuando se acentuaron las presiones sobre el déficit fiscal del gobierno central.

\* La apropiación para el DRI en la vigencia de 1994 ascendió a cerca de 160 millones, de los cuales se ejecutó el 65%. El DRI está primordialmente destinado a la cofinanciación de proyectos de inversión en zonas de economía campesina y de comunidades indígenas.

\* La apropiación para el FIS para 1994 fué de alrededor de US\$ 190 millones y la ejecución ascendió al 35%. El presupuesto aprobado para este Fondo en 1995 fué de US\$250 millones. El FIS está destinado a la cofinanciación de proyectos de inversión en salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención a grupos vulnerables.

\* El Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana, FIU, había comprometido recursos por un poco más de 2 millones de dólares hasta el mes de Agosto de la vigencia de 1995, de los cuales había desembolsado solamente US \$0.1 millones hasta ese mismo mes.

- En *Venezuela* existen asimismo varios fondos. Dos de ellos son los fondos principales para fines de la descentralización: el FIDES o Fondo Intergubernamental para la Descentralización; el FONVIS, o Fondo de Inversión Social de Venezuela.

El primero podría disponer de US\$ 75 millones en 1995 y de cerca de US\$ 800 en 1996 mientras el segundo sólo dispondría de unos US\$8 millones y medio<sup>69</sup>.

- Los fondos de *Guatemala* manejan, en 1995, el 70% del total de la inversión social del país y los recursos a su disposición equivalen al 13.6% del ingreso corriente del gobierno central. De manera que los fondos de Guatemala no podrán ser remplazados o descartados mientras no se den transformaciones significativas de otras instituciones públicas en el sentido de la orientación al servicio del cliente.

**Cuadro No.2**  
**Guatemala: Asignación Anual de Recursos por Fondo, 1993 - 1996 (1)**

	1993 (2)	1994 (2)	1995 (3)	1996 (4)
FIS	50,000	64,000	63,800	63,800 (5)
FONAPAZ	72,000	72,000	160,000	160,000 (6)
FSDC	20,789	150,000	150,000	150,000
FONATIERRA	68,000	43,000	27,507	27,507
FODIGUA		20,000	20,000	20,000
FOGUAVI		10,000	20,000	20,000
FONAGRO		10,000	50,000	50,000
PRONADE		37,150	35,301	35,301
ADR		53,033	53,000	53,000
<b>TOTAL</b>			<b>579,608</b>	<b>579,608</b>

(1) Precios corrientes, miles de Quetzales. La tasa de cambio del Quetzal se ha mantenido bastante estable en los últimos años. Era de Q 5.65 por dólar en Julio de 1995.

(2) Ejecutado 1993; estimado 1994. Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio Fiscal 1995, pp 22, 53.

(3) Presupuesto Aprobado, 1995

(4) Estimaciones preliminares para el presupuesto de 1996, de acuerdo con los proyectos preliminares de presupuesto.

(5) Deberá agregarse la financiación mediante crédito al fondo, en caso de concretarse

(6) Deberán agregarse las nuevas donaciones para este fondo --si se concretan según lo anunciado en las negociaciones con el Grupo Consultivo que se reunió en París hacia mediados de 1995

### **La capacidad efectiva de aprobación y de colocación.**

El punto de la capacidad de ejecución es crítico para la evaluación tradicional de los fondos, habida cuenta de que fué precisamente esta capacidad (o la expectativa de que se alcance esta capacidad) de efectuar el gasto público en coordinación y en asociación con los gobiernos subnacionales y con el sector privado, estimulando nuevos desarrollos

institucionales en los niveles local y regional, la que explicara la creación de algunos de los fondos, su preferencia frente a otros organismos estatales y la proliferación de éstos en algunos países.

La capacidad de ejecución varía considerablemente de un fondo a otro, aún dentro de un mismo país. Algunos de los fondos --no todos-- han demostrado capacidad para canalizar y focalizar efectivamente recursos hacia las regiones, las municipalidades y las comunidades, aprobando y colocando recursos con agilidad. Los factores explicativos de las diferencias en el porcentaje de ejecución parecen ser la capacidad de gestión, el rigor en el examen y seguimiento de los proyectos, especialmente los proyectos de inversión, y la trayectoria o inercia institucional de los fondos:

#### Recuadro No.28

De entre los cuatro países, **Bolivia** cuenta con mayor experiencia puesto que sus fondos han estado operando efectivamente, con buena cobertura de los distintos tipos de municipios y entidades del nivel intermedio o regional.

Los fondos colombianos, reorganizados en 1992 (a partir de la descentralización y la nueva Constitución), están entrando lentamente en operación pues han encontrado obstáculos prácticos y todavía faltan muchas definiciones operativas por tomar.

En **Venezuela**, el FIDES se quedó escrito por varios meses hasta que se le nombró Presidente en diciembre de 1994; hacia mediados de 1995 el FIDES estaba procurando un reglamento de estableciera los procedimientos y las operaciones para la colocación de sus recursos y en Octubre de este mismo año se presentaría a la Cámara de Representantes un proyecto de reforma del Fondo. El FONVIS nació del programa PROINSOL y ha operado esencialmente con este programa financiado por el BID; la ejecución de PROINSOL fue bajísima durante 1994 pero se elevó considerablemente en 1995.

- En *Bolivia*, el FIS aprueba y coloca con mayor agilidad que el FNDR. Pero este último es más estricto que el FIS y que el FDC en las exigencias a los proyectos, es más leal al concepto de inversión y más riguroso en el seguimiento y en el acompañamiento a los proyectos.
- En *Colombia*, el DRI ha sido una poderosa máquina de colocación de recursos desde su creación en la segunda mitad de los años setenta. Los fondos para la Infraestructura Vial y Urbana están colocando sus recursos al ritmo que permite su naturaleza de fondos para la inversión y la capacidad de dirección y gestión de la FINDETER, organismo al cual están adscritos. El FIS de Colombia, a diferencia del FIS de Bolivia, ha tomado más de dos años en despegar, su ejecución es lenta, su seguimiento es débil y su vulnerabilidad al clientelismo es la más alta entre los fondos de este país.
- En *Guatemala*, el FIS coloca sus recursos con mayor lentitud que los otros dos grandes fondos de ese país (FONAPAZ y el FSDC)
- En *Venezuela*, el FIDES está por despegar. El FONVIS ejecutó con agilidad el programa PROINSOL a su cargo. Pero luego quedó atado al agotamiento de este programa y rebajó el dinamismo en su ejecución.

#### Recuadro No.29

La adopción de las recomendaciones de este estudio, en el sentido de ligar más estrechamente los fondos a los gobiernos locales y regionales, institucionalizando canales de negociación para la cofinanciación, deberá redundar en más altas tasas de colocación efectiva de los recursos de los fondos: entre mayor sea la articulación con los municipios y mayor sea la concentración en la inversión, mayores serán también las posibilidades de delegar en comités regionales y locales el seguimiento y la evaluación.

### 3. Adscripción institucional y locus de operación de los fondos. Status jurídico, autonomía o subordinación. Los fondos y el nivel intermedio de gobierno.

#### El régimen jurídico-administrativo de los fondos.

Por regla general, los fondos están adscritos a un organismo de alto nivel del gobierno central (un ministerio y en algunos casos la misma presidencia de la República):

- El FONVIS y el FIDES, de *Venezuela*, están adscritos respectivamente al Ministerio de la Familia y al Ministerio de Relaciones Interiores. Son fondos sin personería jurídica propia pero con autonomía administrativa y financiera
- En *Colombia*, el DRI y el FIS gozan de personería jurídica. El primero está adscrito al Ministerio de Agricultura y el segundo al Departamento Nacional de Planeación. Los fondos para la Infraestructura Vial y Urbana no tienen personería jurídica pues son sistemas especiales de cuentas de la FINDETER.
- Los fondos *bolivianos* están adscritos al Ministerio de Desarrollo Humano o al Ministerio de Desarrollo Sostenible
- De los fondos *guatemaltecos*, el FIS, el FSDC, FODIGUA, FOGUAVI y ADR están adscritos a la Presidencia, entidad que también coordina directamente el proceso de paz.

No parecería que la adscripción institucional fuera factor determinante de la capacidad de gestión o el impacto de los fondos. Ciertamente, América Latina ha recurrido a los fondos de manejo o adscripción presidencial; pero ello debe reservarse a situaciones de extrema emergencia para las cuales no basten los canales jerárquicos y de comunicación ordinarios.

#### Recuadro No.30

Salvo situaciones de excepción, lo indicado es institucionalizar los fondos en el grado y rango que corresponda a un mecanismo de cofinanciación. Y conviene mantener la coherencia de las relaciones fiscales intergubernamentales mediante un comité que congregue las instancias primordialmente responsables del equilibrio económico, del avance de la descentralización y de la financiación del desarrollo.

Tampoco tiene mayor trascendencia el hecho de que los fondos tengan o no personería jurídica. Lo importante es que se establezca un marco jurídico propicio a la negociación horizontal, a la creatividad gerencial, a la concertación público-privada. Todas estas son funciones a las que no están acostumbrados los gobiernos centrales de los países estudiados y para las cuales los municipios y las regiones cuentan con mayor trayectoria y mejor disposición.

Mayor o menor autonomía ... el caso del DRI: de programa a instituto descentralizado, a fondo de cofinanciación.

### El papel del nivel intermedio<sup>70</sup>.

La negociación y la aplicación concreta de las políticas de cofinanciación en el territorio resulta casi imposible para un manejo centralizado de los fondos o aún para la planta desconcentrada de los mismos fondos. Si bien la tendencia institucional que prevaleció hasta hace unos años llevó a la desconcentración y al crecimiento elevado del aparato propio de fondos como el FIS de Bolivia o el DRI de Colombia, la tendencia reciente lleva a la utilización del nivel intermedio para la identificación, la consolidación, la evaluación y el seguimiento de los programas y proyectos financiados por los fondos. Así ha ocurrido en Bolivia con las corporaciones regionales de desarrollo (y habrá de ocurrir ahora con el remozado Poder Ejecutivo Departamental), en Colombia con los intentos de configuración de Unidades Departamentales Especiales de Cofinanciación, UDECOS, y en Guatemala con los intentos de articular los fondos al sistema regional y departamental de planificación.

El nivel intermedio resulta entonces un canal institucional más eficaz y eficiente para la armonización intergubernamental de prioridades. Sin embargo, las tempranas experiencias con las UDECOS y el Sistema Nacional de Cofinanciación, en Colombia, y con los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, en Guatemala, han puesto en evidencia enormes dificultades para poner en marcha el sistema de cofinanciación desde el nivel regional. El desarrollo institucional del sistema intergubernamental de cofinanciación articulado o catalizado desde el nivel intermedio requiere entonces de estrategias más coherentes y más perseverantes que las empleadas hasta ahora en los países estudiados.

El grado de desconcentración o de descentralización de los fondos hacia el nivel intermedio de gobierno es dilema común a los cuatro países estudiados. Los alcances específicos de este dilema en cada uno de los países estudiados son los siguientes:

- Se trata de un dilema crítico en *Colombia*, puesto que en este país el esquema teórico de funcionamiento de los fondos ha sido la desconcentración y aún descentralización parcial de los mismos-- en las llamadas UDECOS. Es, además, un dilema que demanda urgente resolución por cuanto la experiencia de los dos y medio últimos años (1993-1995) indica que en la medida en que no se desarrollen las UDECOS, la inercia del aparato burocrático central llevará a la re-centralización del manejo de los fondos.
- Se trata de un dilema de inmensa actualidad en *Guatemala*, donde el sistema de consejos de planeación atribuye al nivel intermedio (regiones y departamentos) facultades de planeación que suponen asignación de recursos. Además, algunos de los fondos deben concentrarse en ciertos departamentos o en ciertas regiones, particularmente aquellos más afectados por violencia y por pobreza.

- Es un dilema potencial en *Bolivia*, donde los fondos de cofinanciación trabajaron en el pasado con las corporaciones regionales de desarrollo y ahora, con las leyes de Participación y de Descentralización, podrán hacer de los departamentos los locus de sus decisiones y operaciones. Para ello, los fondos mismos habrán de colaborar con el fortalecimiento institucional de los departamentos.
- Es reto inminente para el funcionamiento de un fondo de la magnitud del FIDES (potencialmente el mayor de todos los fondos de los cuatro países estudiados) que deberá trabajar en los estados y con los estados para cumplir con su misión de afilización del proceso de descentralización en *Venezuela*.

La cuestión de la desconcentración o descentralización de los fondos hacia el nivel intermedio de gobierno está íntimamente ligada al papel del nivel intermedio en los procesos de descentralización de cada país:

- La función de eslabón de coordinación, que el nivel intermedio de los países unitarios realiza generalmente en calidad de agente del nivel central (y que los estados de los países federales ejecutan bajo directrices de la Unión) es función crítica para fines de la coordinación intergubernamental de prioridades y la armonización y especialización de recursos de toda la sociedad. Esta función es frecuentemente distorsionada en Latinoamérica: se la lleva al extremo de hacer del nivel intermedio un nivel jerárquico que niega o desestimula la iniciativa local. Esta misma desviación está presente en ciertas interpretaciones de la Constitución colombiana y en el diseño mismo de las UDECOs y estuvo presente también en la concepción y en el funcionamiento práctico de las Corporaciones Regionales de Desarrollo de Bolivia. En todo caso, cabe tomar precauciones a cada paso respecto de las varias maneras como el nivel intermedio sirve de agente a la reimplantación velada del centralismo.
- Las funciones **propias** de los departamentos, por razones de economías de escala o de externalidades, son difícilmente comparables en los cuatro países estudiados, como que dependen de factores particulares que varían de país a país y de región a región.
- Las funciones de sustitución de los municipios, frecuentemente invocadas en Latinoamérica, dada la debilidad de la inmensa mayoría de los gobiernos locales de la región. Es una especie de aplicación generalizada del principio de la subsidiariedad, que justifica la mayor parte de las tareas que en la práctica realiza nuestro nivel intermedio. Sin embargo, esta función es frecuentemente subestimada en la ley y en la práctica da lugar a enormes confusiones como las que se presentan en Colombia para establecer responsabilidades en los campos de la salud o la educación.
- La función de estímulo al desarrollo institucional del municipio y a las asociaciones de municipios de la región, papel crítico que ha cumplido con alguna eficacia el nivel intermedio de varios de los países de la región. Es función que se distorsiona frecuentemente, haciendo del nivel intermedio el canal de una supuesta "asistencia técnica" del nivel central hacia el nivel local, en realidad una imposición de las preocupaciones y de las prioridades del nivel central, con desconocimiento de las necesidades particulares del desarrollo institucional del nivel local.

#### Recuadro No.31

En todo caso, la organización de los fondos en el territorio habría de apoyarse en las tres funciones más críticas del nivel intermedio para fines de la descentralización: la función de eslabón intergubernamental, la de sustitución del municipio incapaz y la del estímulo al desarrollo institucional municipal”.

\* Naturalmente, estas funciones remiten a evaluar la capacidad actual o potencial y la eficacia del nivel intermedio en el fortalecimiento institucional de los municipios y en la coordinación entre niveles de gobierno. En el caso de Bolivia, el FNDR destina actualmente entre Us\$200,000 y Us\$300,000 para el desarrollo institucional de cada uno de los 26 municipios con los cuales trabaja, los cuales corresponden a las ciudades más pobladas del país.

- En Bolivia, en Guatemala y --más adelante-- en Venezuela, los fondos de desarrollo están llamados a actuar como facilitadores de la coordinación intergubernamental, sirviendo de bisagras entre los ministerios del orden nacional y las expectativas locales. Para ello deberán establecer, una vez más, señales transparentes de preferencias, plasmadas en precios, montos y términos relativos de los distintos recursos ofrecidos por los fondos a los municipios y diseminadas ampliamente entre departamentos y municipios.
- En algunos casos, el nivel intermedio puede estar representado por otras entidades regionales que podrían desempeñar algunas de las funciones desconcentradas o descentralizadas de los fondos. No es necesario que los fondos ejecuten directamente cada una de las operaciones o tareas de la cofinanciación; ONGs y firmas especializadas podrían hacerlo con mayor eficiencia, bajo la condición de que los fondos mismos conozcan las técnicas de evaluación de entidades, de redacción de términos de referencia, de contratación y seguimiento.

Una parte del proceso de movilización de recursos que deben promover los fondos consiste precisamente en fomentar la construcción de un mercado competitivo de oferentes de servicios a las comunidades y a las municipalidades. Este mercado de entidades con o sin ánimo de lucro está surgiendo gradualmente en cada uno de los cuatro países estudiados, frecuentemente en conexión con programas de la cooperación internacional<sup>71</sup>.

Los fondos deben hacer mucho más para estimular el surgimiento de este mercado mediante la identificación, la evaluación y la provisión de información sobre los oferentes<sup>72</sup>. Para este propósito, los fondos deberán estar en capacidad de evaluar o de tener una buena metodología de evaluación, ya fuera por sí mismos o en conjunción con organismos no gubernamentales o con las comunidades de beneficiarios.

#### Recuadro No.32

Algunas entidades regionales, públicas, privadas o mixtas, pueden operar con mayor eficacia y eficiencia que el mismo nivel intermedio de gobierno. De esta manera, el sistema de cofinanciación utilizaría la capacidad institucional ya instalada de entidades mixtas o privadas que han demostrado competencias en la asignación intersectorial de recursos, en la movilización de recursos regionales adicionales, en la concertación público-privada o en el fomento y la organización de la participación ciudadana. Ejemplos de entidades del nivel intermedio capaces de promover el desarrollo institucional regional y local son FUDECO en Venezuela, IDEA e INFIVALLE en Colombia o las corporaciones de desarrollo de\* Bolivia, para citar apenas algunos ejemplos.

\* Las corporaciones trabajan frecuentemente en asociación o como multiplicadores de la SNPP, la SNDR, los fondos de desarrollo o la cooperación internacional.

#### 4. El número de fondos: dispersión, coordinación o unificación?

Los fondos han proliferado desorganizadamente en *Guatemala* desde 1992. A mediados de 1995 existían nueve fondos, algunos más activos que otros: FIS, FONAPAZ, FSDC, FONATIERRA, FOGUAVI, FODIGUA, FONAGRO, PRONADE, ADR. El Fondo de Desarrollo Municipal y el Fondo para el Desarrollo y la Paz, FDP, creados recientemente pero aún sin entrar en operación, podrán agregarse dentro de poco a esta lista.

En *Colombia*, los numerosos fondos que existían hasta el año 1992 fueron reunidos en sólo cuatro fondos. Pero paulatinamente han aparecido otros fondos de cofinanciación o de cofinanciación y crédito, tales como el Fondo de Regalías.

La proliferación de fondos tiene varios efectos negativos:

- (i) Como las nuevas formas de trabajo con las nuevas clientelas (niveles subnacionales, sociedad civil) exigen un proceso de aprendizaje institucional, la proliferación de fondos multiplican innecesariamente los costos de aprendizaje.
- (ii) Los fondos requieren de un mínimo de infraestructura y de personal para llegar óptimamente a su clientela. Como las clientelas son frecuentemente las mismas para todos los fondos --o están situadas dentro de la misma área geográfica-- la multiplicación de infraestructuras y de personal, tantas veces cuantos programas o propósitos existen, multiplican también los costos de transacción. Muchas de las operaciones de los fondos son esencialmente las mismas de un fondo a otro y darían lugar a considerables economías de escala si se efectuaren dentro de la misma organización.
- (iii) Los nuevos fondos tienen que vencer resistencias, principalmente las resistencias de las organizaciones sectoriales tradicionales tales como los ministerios. Por esta razón, muchos de los fondos terminan adscritos a la oficina de la presidencia de la república. Pero existe un límite en cuanto al número de fondos para los cuales la presidencia o cualesquiera otra oficina puede crear un ambiente adecuadamente protegido.

### **Cómo evitar la dispersión y las duplicidades actuales? Reunificación, complementación y coordinación.**

La manera de reconciliar la necesidad de los fondos con la necesidad de prevenir su proliferación es tener varias ventanillas especializadas o líneas de cofinanciación bajo el mismo paraguas institucional. Es plausible pensar, por ejemplo, que los tres mayores fondos de Guatemala, el FIS, el FSDC y FONAPAZ puedan sacar ventajas de las economías de escala que se derivarían de trabajar conjuntamente bajo la misma estructura organizativa, si bien manteniendo cada uno sus particularidades.

Prerrequisito esencial para la constitución de un fondo multipropósito es el desarrollo de una política coherente de cofinanciación o de cofinanciación y crédito, expresada en términos de precios diferentes (distintas exigencias de fondos de contrapartidas, tasas de interés, subsidios, períodos de gracia, condicionalidad, etc.) para diferentes propósitos. Las diferencias en precios de los recursos de cofinanciación deberán reflejar las prioridades del gobierno central y el costo relativo de los recursos de los fondos de manera explícita y transparente de manera que se permita la competencia entre los varios proyectos que solicitan cofinanciación con un mínimo de discrecionalidad por parte de las autoridades de los fondos.

En algunos casos, los elevados costos de consolidación de varios fondos en uno solo harán recomendable el mantenimiento de dos o más fondos. Pero entonces habrá que especializar claramente cada fondo y mantener la coordinación entre los varios fondos, de manera que uno no duplique lo que realiza el otro y que todos transmitan señales coherentes. Esta parece ser la vía de consolidación de los dos principales fondos existentes en Venezuela, el FIDES y el FONVIS.

#### **Recuadro No.33**

El FONVIS y el FIDES de Venezuela deberán dividir las tareas, de manera que los dos fondos eviten duplicar la misión del otro y la especialización de cada uno sea complementaria de la del otro. Será necesario, para llegar a esta complementación entre los dos fondos, dividir los programas sectoriales o las líneas de apoyo de cada fondo, sus términos y condiciones, sus cupos o criterios de distribución entre los estados o los municipios. Los propósitos de compensación de las diferencias entre regiones o localidades, que son ahora objetivos de ambos fondos, deberán trasladarse gradualmente a otros instrumentos del paquete de transferencias intergubernamentales, más idóneos para estos fines.

Uno y otro fondo venezolano, el FONVIS y el FIDES, podrán tener estructuras afines, realizar operaciones y desarrollar formas de trabajo similares en relación con las entidades subnacionales, con las ONGs y con los organismos de la sociedad civil y de la cooperación internacional. Podrán, gradualmente, construir una capacidad institucional común en las regiones y en las localidades, esto es, que les permitan cubrir el territorio nacional con mínimos costos. Como también seguir y controlar con metodologías comunes sus programas y proyectos en el territorio. De esta manera, mantendrán su independencia como fondos pero se beneficiarán de economías de escala en la investigación, la ejecución y el control, incluyendo la contratación o subcontratación con firmas u ONGs especializadas.

El Comité Interfondos de Colombia ha sido el mayor intento realizado en los cuatro países estudiados para llegar a la coordinación de líneas y de señales de cofinanciación. Sin embargo, para llegar a una política coherente de cofinanciación se requiere de un Comité de mayor alcance que el establecido en Colombia. La instancia de coordinación deberá:

- incorporar o consultar representantes de los niveles subnacionales, para sensibilizarse a sus demandas y percibir de manera directa y regular la perspectiva del cliente o usuario de los fondos
- conocer, difundir o proponer modelos de funcionamiento, especialmente en lo relativo a la concertación con el sector privado y la movilización de los recursos de los particulares
- incorporar las principales autoridades que toman decisiones sobre el conjunto y la coherencia del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales.

Por lo pronto, ni SEGEPLAN en Guatemala ni el Departamento Nacional de Planeación en Colombia ni la Secretaría de Hacienda de Bolivia ni CORDIPLAN o el Ministerio de Relaciones Interiores o el Ministerio de Hacienda de Venezuela han percibido o aceptado la urgente necesidad de constituir una instancia efectiva de coordinación como la aquí propuesta. Venezuela es quizás el país más avanzado en esta materia, como que en Caracas se dan ya reuniones informales entre los Ministerios de Hacienda, Relaciones Interiores y Descentralización, CORDIPLAN, los fondos FIDES y FONVIS, la Contraloría y la Oficina de Presupuesto, el SENIAT y organismos ejecutores de ciertas tareas como lo pueden ser FUNDACOMUN, la Fundación Escuela de Gerencia Social o las universidades, todo ello de cara a construir gradualmente una instancia idónea de coordinación de la cofinanciación y de las relaciones intergubernamentales en general.

## NOTAS

1. Incluso países acechados por el déficit fiscal y las elevadas tasas de inflación, como Venezuela, se preguntan por estos días cómo puede la descentralización –proceso dirigido a las estructuras de la sociedad– contribuir a la atenuación del déficit y la inflación.

2. Cf. PRUD'HOMME, Rémy. "The Dangers of Decentralization", The World Bank, Washington, 1994. (Mimeo).

3. Por esta razón, las observaciones realizadas en ocho países latinoamericanos llevan a la conclusión de que las autoridades fiscales y de planeación macroeconómica no son artífices eficaces del proceso de descentralización. La responsabilidad de impulsar éste debe reposar en otras entidades. Cf. ROJAS, F. "The Political, Economic and Institutional Dimensions of Fiscal Decentralization in Latin America", a paper commissioned by the Department for Development Support and Management Services, United Nations, New York, August 1995 (mimeo).

4. Varios de los fondos estudiados combinan la cofinanciación propiamente dicho con el crédito. En Bolivia, por ejemplo, el FNDR es esencialmente un banco de crédito para la inversión local y regional mientras el FIS combina cofinanciación y crédito y el FDC es exclusivamente cofinanciación. Por esta razón, el estudio no distinguirá rigurosamente cofinanciación y crédito y se referirá a la primera como susceptible de combinarse con elementos del crédito. Sólo los párrafos últimos del aparte III.A de este trabajo sugieren las ventajas y las desventajas de la fusión o la separación entre uno y otro mecanismo.

En estricto sentido, la cofinanciación consiste en el aporte de recursos no reembolsables por parte del gobierno central (que toma estos recursos de los ingresos de destinación general del presupuesto nacional) para la financiación parcial de proyectos de inversión en áreas de competencia de las entidades territoriales, para programas y proyectos de especial interés del gobierno nacional, y bajo la condición de que éstas últimas

complementen la financiación necesaria. La forma típica de la cofinanciación es entonces la contrapartida. La diferencia esencial con el crédito es entonces el carácter reembolsable de los recursos de crédito.

5. El municipio de Cali, en Colombia, fatigado de la incertidumbre y de la falta de transparencia en el manejo de los fondos, optó por asignar la suma simbólica de apenas \$1.000 en su presupuesto de 1996.

6. El Fondo de Regalías de Colombia, creado por la Constitución de 1991, sólo entrará a operar a partir de 1996. Con fórmulas complejas para la distribución sectorial y territorial de los recursos y con una gran cantidad de objetivos sociales y de inversión para atender, el Fondo de Regalías no logra a transmitir señales claras a los municipios y a las regiones.

7. Ariel Fiszbein, del Banco Mundial, ha elaborado la aplicación de este concepto básico de la economía a la descentralización del estado y ha enriquecido con ello el acervo conceptual de la descentralización. Cf. BANCO MUNDIAL. Colombia. Estudio sobre la Capacidad de los Gobiernos Locales: Más Allá de la Asistencia Técnica. Banco Mundial, Informe NO. 14085-CO. Departamento III, División de Operaciones I. América Latina y el Caribe. Washington, 19 de julio de 1995.

8. El FNDR de Bolivia, uno de los fondos más rigurosos en el manejo del concepto de inversión, participa crecientemente en el fortalecimiento de la capacidad de los niveles subnacionales.

9. Dadas las particularidades de la Ley de Participación Popular y del proceso seguido hasta ahora para su aplicación, resulta particularmente necesario establecer canales de negociación y llegar a convenios iniciales entre los fondos y varias entidades nacionales:

(i) Con la Secretaría de Hacienda (Subsecretarías de Presupuesto y de Inversión Pública y Financiamiento Externo), las Corporaciones de desarrollo y la Secretaría Nacional de Política e Inversión Social (SNPIS) para fines de las señales de prioridades de gasto del Gobierno Nacional, las palancas para "vender" esas prioridades a las entidades territoriales (v.gr. subsidios o variaciones en los precios relativos), las maneras de transmitir unívocamente esas prioridades y palancas y el seguimiento a las proporciones de inversión

(ii) Con la Secretaría de Hacienda (Subsecretarías del Tesoro y del Presupuesto), la SNDR, la SNPP, los Prefectos y las Corporaciones de Desarrollo y Alcaldías para fines de complementación de la metodología de Planificación Participativa con metodología de información y asignación de los recursos disponibles en el territorio, con metodología de negociación intergubernamental (entre varios niveles de gobierno) y con metodología de formulación de verdaderos programas y planes operativos

(iii) Con la SNPP, la SNDR, las Secretarías de Educación y de Salud y Asistencia Social, las Corporaciones y las Alcaldías Municipales con el fin de coordinar reformas sectoriales con políticas de participación y de descentralización sectorial.

(iv) Con la SNPP, la SNDR y las Corporaciones de Desarrollo y asociaciones de municipalidades con el fin de ampliar el programa de fortalecimiento municipal de suerte que incluya componentes de capacidad de negociación intergubernamental y de concertación público-privada.

10. Llamados también "Entidades Ejecutoras" por el Artículo 32 de la Ley de Participación Popular, LPP. Son, principalmente, para los fines de la aplicación de la LPP, el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y el Fondo Nacional de Vivienda (FNV), bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Humano, y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA), bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

11. Ver, por ejemplo, MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO "Marco de Políticas" (versión preliminar), La Paz, Julio de 1994.

12. Hacia Marzo de 1995, el Ministerio de Hacienda anunció la promulgación de Normas y Reglamentos Básicos del Sistema Nacional de Inversión Pública, los que sentarían pautas de delimitación y complementación de los campos y de las competencias. Tales Normas y Reglamentos contribuirían entonces a estimular la urgente armonización de planificación e inversión.

13. Dicho sea de paso, no parece conveniente agregar reglas de distribución del gasto, entre gasto corriente y gasto de inversión, adicionales a las rigideces ya creadas por el Artículo 90 de la Ley Orgánica de Municipalidades (los gastos por servicios personales no pueden exceder del 50% de los ingresos captados por el municipio) y por el Artículo 23 de la LPP (cuando menos el 90% de los recursos de coparticipación deberán destinarse a la inversión).

14. La próxima fase de la descentralización en Bolivia tiene la tarea central de conseguir que la gestión creativa local agregue recursos públicos y privados para la atención de las responsabilidades municipales, expanda la

frontera de posibilidades de producción, haga uso más eficiente de aquellos recursos y empalme las prioridades municipales con las del Poder Ejecutivo (Nacional y Departamental).

15. Se subraya este punto por cuanto la experiencia con los bancos de desarrollo municipal en otros países latinoamericanos ha puesto de presente la excesiva lentitud en la aprobación y en la entrega de los créditos durante los primeros años de existencia del banco. En el caso boliviano, existe considerable diferencia en el ritmo de aprobación y colocación efectiva de los recursos por parte de los fondos que tocan más directamente con participación y descentralización, a saber: FNDR, FIS, FDC y FONAMA.

16. Obsérvese, por ejemplo, que la Reforma Educativa (Ley 1565 del 7 de Julio de 1994) prevé una Estructura de Participación Popular cuyos objetivos primordiales tienen que ver con la cogestión público-privada (comunitaria) de la oferta educativa: responder eficientemente a la demanda, ampliar la cobertura, elevar la calidad, optimizar el funcionamiento del Sistema mejorando la eficiencia administrativa, etc.

17. De hecho, los fondos comienzan a dar los primeros pasos en este respecto. Ejemplo de la preocupación por la responsabilidad de los fondos en la modernización de la gestión municipal es el reciente documento de L. Galindo S., del FNDR, "La nueva administración pública y el fortalecimiento municipal". Presentación a la Tercera Reunión de Gerentes de Fortalecimiento Municipal, La Paz, 22 de febrero de 1995.

18. La mayor parte de estos fondos fueron creados en 1992-93. Aunque la idea de crear el FIS fué esbozada desde 1987, este fondo sólo nació en 1993.

19. La Reforma Constitucional de 1993 prohibió las transferencias distintas al Aporte Constitucional y a la participación en impuestos específicos (Artículo 37 de la reforma y 257 de la Constitución). Esta prohibición eliminó un tipo de subsidio del gobierno central, destinado fundamentalmente a los costos laborales de los municipios.

20. Decreto 60 de 1994.

21. Los recaudos generados por los tres puntos adicionales de la tarifa del IVA están específicamente destinados al Fondo para el Desarrollo y la Paz (FDP). El FDP distribuirá estos recursos entre los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (CRDURs), las municipalidades y los fondos de cofinanciación para la paz (primordialmente FONAPAZ). Los CRDURs, como las municipalidades y los fondos para la paz, actúan como intermediarios financieros responsables de articular y evaluar proyectos locales y regionales y de buscar su aprobación por parte de las autoridades centrales ordinarias.

El Fondo Regional de Desarrollo Comunitario (FRDC) distribuye los recursos entre los departamentos. La distribución es aproximadamente igual entre las unidades departamentales, excepción hecha de los departamentos más afectados por la violencia o por la pobreza, los cuales reciben una proporción mayor.

Al igual que en Chile, algunos de los otros fondos de cofinanciación de Guatemala siguen patrones similares a los del FDP y del FRDC para la distribución de sus recursos. Esto es, aplican inicialmente fórmulas de distribución por regiones o departamentos y luego consultan los méritos de los proyectos de municipios o comunidades para la distribución dentro del territorio del departamento.

22. Se dice frecuentemente en Guatemala que las transferencias no están *de facto* condicionadas solamente por razones fiscales o de estabilidad macroeconómica sino también por propósitos fiscales que hacen del Aporte, en la práctica, una transferencia condicional. Cf. RIOS DE RODRIGUEZ, C. (1995) "Diagnóstico Nacional" in Memoria. I Foro Nacional de Descentralización, SEGEPLAN, GTZ, CIEN, Guatemala 1995, p 78.

23. La falta de certeza en cuanto a la fecha y a la suma de las transferencias del Aporte Constitucional desestimula los adelantos en la planeación y la presupuestación en el nivel local. Un programa realista de transferencias, conforme con las pautas monetarias y fiscales, debe erigirse en componente esencial de la reforma del gobierno central si, como se espera, las transferencias han de apoyar --no limitar-- los esfuerzos actuales por la descentralización.

24. Como puede apreciarse, esta necesidad es muy semejante a una de más urgentes y prioritarias necesidades de coordinación intergubernamental en Bolivia.

25. Semejante a lo que hace el FIS de manera directa y sencilla, ahora aplicado a todas las áreas del gobierno central.

26. Algo que han venido haciendo ONGs como CIEN y FUNCEDE.

27. El déficit del gobierno central se ubica entre el 6 y el 10 por ciento del PIB, según se lo mida. La tasa de inflación podría llegar en 1995 al 50%, una de las más altas de la región. El bolívar se encuentra sobrevaluado y los controles de cambio han impedido su devaluación gradual.

28. Bajo el plan Agenda Venezuela, formulado en septiembre de 1995, el cual sirve de plataforma para las conversaciones de ajuste que se llevan a cabo con el Fondo Monetario Internacional (septiembre-octubre de 1995) y que debería ser también la base del presupuesto del gobierno central para 1996 y años siguientes, el Ministerio de Hacienda espera reducir la evasión fiscal en 20% durante 1996 y en 40% durante 1997.

En cuanto al impuesto a las ventas, o IVA hasta la fase de ventas al por mayor, éste debería crecer en 65% durante 1996, cuando llegaría a representar el 56% de los ingresos de los ingresos corrientes. Con lo cual Venezuela minimizaría su tradicional dependencia fiscal de los ingresos petroleros. Para que se den los incrementos previstos en 1996 (que vendrían a sumarse a los ya considerables aumentos de recaudos por concepto de este impuesto durante 1995) se debería elevar la tasa del impuesto a las ventas al por mayor del 12.5 al 15%. E incluso existen propuestas para extender la modalidad actual del IVA hasta el nivel de las ventas al detal.

29. Venezuela es, teóricamente, un país federal; en la práctica, es un país altamente centralizado y cuya centralización tiene mucho que ver con el carácter central de las rentas petroleras.

A lo largo de este Informe se utilizan indistintamente los términos nivel central, gobierno central, gobierno federal, gobierno nacional o gobierno de la unión para referirse al Poder Nacional o Poder Ejecutivo Nacional, por contraposición a los niveles subnacionales: estados y municipios.

30. Licores, timbre, cigarrillos, fósforos, sucesiones, peaje.

31. A menos, claro está, que reformas posteriores eleven la tarifa del ICSVM o extiendan el gravamen hasta el nivel de ventas al detal.

32. A falta de datos más sólidos, esta opinión se basa en el juicio de expertos en la tributación municipal.

33. El PROGECI es el Proyecto de Asistencia para la Gestión de Ciudades Intermedias, de CORDIPLAN y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, GTZ. PROGECI ha elaborado, promovido y aplicado en algunos municipios siete ordenanzas: sobre Patente de Industria y Comercio, sobre Impuesto a los Inmuebles Urbanos, sobre Patente de Vehículos, sobre Hacienda Municipal, sobre Catastro Urbano con fines fiscales municipales, sobre Contraloría Municipal y sobre Agentes de Retención para el Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio.

34. "Relación de Ingresos de los Municipios - Año 1994", PROMUEBA-FUNDACOMUN, con base en las Ordenanzas de Presupuestos de los Municipios.

35. Naturalmente, estos rubros de gasto, erogación o transferencia a cargo del Poder Nacional son, inversamente, conceptos de ingreso en cabeza de los estados y los municipios.

36. Artículo 13 de la LOD.

37. El Situado pertenece a la categoría de transferencias denominada "general revenue sharing". Este género de transferencias tiene por objeto garantizar recursos de libre disponibilidad a los niveles subnacionales con el fin de habilitarlos para manejar discrecionalmente su presupuesto de gastos según las preferencias y prioridades locales o regionales. De allí que el Situado sea, en Venezuela como en los demás países latinoamericanos que han optado por fórmulas similares, pilar —insustituible por ahora— del proceso descentralizador.

Evidentemente, desde el punto de vista del Poder Nacional, las transferencias automáticas y garantizadas del tipo "General Revenue Sharing" atentan contra el manejo flexible que se reclama hoy de los presupuestos públicos o, más precisamente, desplaza la flexibilidad presupuestaria y la responsabilidad de racionalizar la asignación del gasto público a los niveles subnacionales. Pero en política fiscal, como en cualesquier otro campo de políticas públicas, hay que tomar opciones: en el caso del Situado, la opción es por la descentralización a costa del margen de manejo discrecional del gasto público por parte de las autoridades nacionales.

38. El caso brasilero es bien conocido desde hace cuatro o cinco años y se halla ampliamente documentado en la literatura. El problema en Colombia es más reciente, como que sólo se lo ha detectado en el último año. En Colombia, el endeudamiento de algunos de los departamentos ha sido desproporcionadamente alto con relación a los promedios históricos previos a 1992; la capacidad de asignación y de ejecución ágil y eficiente de recursos de los departamentos y los municipios no ha mejorado visiblemente; las instancias de cofinanciación para la coordinación intergubernamental del gasto (principalmente las llamadas UDECOs) no acaban de despegar; el mejoramiento de la calidad o la cobertura de los servicios descentralizados no es aún notorio.

En contextos como el brasilero o el colombiano se hace entonces urgente revisar la composición del paquete de relaciones fiscales intergubernamentales, no sólo a la luz de la preservación del equilibrio fiscal sino también desde la perspectiva de la eficiencia en la asignación y en la producción que son los objetivos económicos últimos de la descentralización.

39. Este punto había sido observado en trabajos anteriores sobre la descentralización fiscal en Venezuela y cobra vigencia ahora que se multiplican los convenios en el sector salud y tienden a multiplicarse también en el sector educación. Ver, por ejemplo, ROJAS, F. "Descentralización Fiscal", ILDIS, Caracas, Octubre de 1990; "La descentralización en Venezuela. El camino recorrido y propuesta de agenda", ILDIS, Caracas, Octubre de 1991; "Plan de prioridades en materia de descentralización fiscal", Marzo de 1992.

40. Gobiernos, agencias de cooperación y estudiosos de la descentralización supusieron hacia mediados de los años ochenta que la mejor manera de preservar el equilibrio fiscal durante la descentralización era trasladar a las entidades subnacionales las mismas sumas que el Gobierno Central o Federal destina a las competencias transferidas en el momento en que se conviene o decreta la transferencia. Esta posición fue gradualmente descartada en favor de otras tres fórmulas de cálculo del monto de los recursos que deben ser transferidos o, más generalmente, de una combinación de ellas:

- (i) **la atribución de fuentes adicionales** de ingresos a los niveles regional y local, como lo hizo, por ejemplo, la Constitución brasilera de 1988
- (ii) **la transferencia de ciertas cuotas de las fuentes de ingresos públicos**, como ocurre, por ejemplo, con el Situado Fiscal o el Situado Constitucional en Colombia y Venezuela
- (iii) **la creación de fuentes de crédito subsidiado o de cofinanciación**, que imprimen un carácter contractual a la transferencia y permiten armonizar las prioridades de los distintos niveles de gobierno, como ocurre en Chile y, de manera general, con la reorientación que casi todos los países han imprimido a sus fondos de ajuste y emergencia

Otra modalidad ocasionalmente intentada en la región para la estimación del valor de los recursos adicionales requeridos por las entidades territoriales es la del cálculo de **costos de prestación de un servicio** para el logro de ciertas metas mínimas de calidad y cobertura. Así, en 1993 Colombia se basó parcialmente en cálculos de costos por unidad de servicio para la apreciación de las transferencias de recursos requeridos por los departamentos y municipios para la prestación de los servicios de salud y educación.

De todas maneras, la fórmula venezolana de "bolívar transferido es bolívar ahorrado" en el presupuesto nacional tuvo el valor de advertir a los países de la región sobre los riesgos de desequilibrio fiscal que podría acarrear el proceso de descentralización de recursos y transferencias. Brasil y Colombia, los dos países latinoamericanos más audaces en cuanto al valor de los recursos o de las fuentes de recursos transferidos, han encontrado, con el transcurso de los años, que la descentralización fiscal sí se ha convertido en fuente de desestabilización, sea por la rigidez de las transferencias, sea --como es evidente en el caso colombiano-- porque el gobierno nacional no tomó las medidas de recorte de su propia estructura y funcionamiento concomitantes a la transferencia de recursos y responsabilidades a los niveles subnacionales.

41. Países como Colombia, que optaron por una transferencia uniforme e impuesta (a los departamentos y a los municipios) de responsabilidades, extrañan hoy esta posibilidad de convenios de gestión. De hecho, los municipios la reclaman cuando van a asumir la responsabilidad del servicio de educación o del servicio de salud.

42. Falcón es uno de los estados que ha programado su propio desarrollo institucional para la descentralización en conjunción con los municipios del estado.

43. Los factores del escenario fiscal y económico restrictivo de Venezuela, si bien reales y limitantes en alguna medida del proceso de descentralización, no alcanzan a anular los enormes beneficios económicos y sociales de un proceso ordenado de descentralización.

44. En lo que toca con el mejoramiento de la gestión, son de especial interés las iniciativas de estados como Aragua, Sucre y Trujillo que han solicitado la transferencia de "la planificación, la coordinación y la promoción de su propio desarrollo integral". En estos casos el Poder Nacional queda, por virtud del proceso de negociación, en posición de orientar, promover, acompañar, *monitorear*, evaluar y controlar el desarrollo institucional del respectivo estado.

En los tres casos, el convenio se encontraba en la primera etapa o etapa de "acuerdo por firmar", en enero de 1995. Cf. CORDIPLAN. Dirección de Descentralización. "Situación de solicitudes de transferencia de servicios cursadas ante el MRI al 03/01/95".

45. Otro tanto puede decirse de los bancos de desarrollo estatal o municipal o de las líneas especiales de crédito mecanismos éstos que han tenido poco desarrollo en Venezuela pero que son ampliamente utilizados en países como Brasil, Colombia y México.

46. Un paquete ordenado de relaciones fiscales intergubernamentales, construido en torno a la figura venezolana de los convenios para las transferencias de competencias concurrentes, puede contribuir significativamente al mejoramiento de la capacidad de gestión de los estados y a la adecuación del papel del Poder Ejecutivo Nacional a partir de la descentralización. Este paquete contribuiría, además, a la atenuación del déficit fiscal. Los fondos de cofinanciación son tal vez la herramienta más propicia para impulsar las pautas de gestión trazadas en los convenios de transferencias.

47. El FIDES, por ejemplo, sólo llega por ahora hasta el nivel intermedio y, dentro de éste, sólo a los estados que han asumido algunas de las competencias concurrentes. De allí que para llegar a los municipios estos fondos deban recurrir a entidades con presencia dentro de ellos, ya sean entidades de alcance nacional (v.gr. FUNDACOMUN) o entidades de arraigo y alcance regional o local exclusivamente.

48. Cf. LINARES, A. y RAMOS, M. (1993) "Los fondos Sociales de Cofinanciación: instrumentos idóneos para la descentralización", Consejería Presidencial para la Política Social, Bogotá, mayo (mimeo).

49. De hecho, la participación del gasto público del gobierno central en el PIB ha venido creciendo sostenidamente desde que se inició la descentralización en 1986.

Operaciones del Gobierno Central como % del PIB										
1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
10.5	11.0	11.5	11.4	11.0	11.7	12.5	14.4	15.6	16.6	18.3
Fuente: DNP-CONFIS										

La participación de los gastos de los niveles nacional, departamental y municipal en el PIB, neto de transferencias, ha sido la siguiente:

	1981	1985	1990	1994
Nacional	14,4	15.3	14.0	18.4
Departamental	4.3	4.4	4.4	5.1
Municipal	3.7	4.3	5.5	6.8
Fuente: "Análisis de la Evolución y Composición del Sector Público", DAF-UMACRO-UDT, Bogotá, 1995				

Los cuatro grandes factores explicativos del crecimiento del gasto del gobierno central son: el incremento de los gastos corrientes del gobierno, los aumentos en el servicio de la deuda, los pagos de restructuración de algunos sectores y los incrementos en las transferencias intergubernamentales.

Dentro de los gastos corrientes del gobierno se destaca la elevación de la participación de los gastos de Defensa y Seguridad en el PIB, la que ha pasado 2.11 en 1991 a 3.04 en 1993, a 3.16 en 1995 (3.51% es el porcentaje previsto inicialmente para 1996. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. "Evolución de Gastos de Defensa y Seguridad", 1991-1996). De otro lado, la restructuración global del gobierno central ordenada en 1992 sólo produjo una reducción neta en la nómina del gobierno central de 20.000 empleos o el 1.6% del total de los empleos de la Nación.

Por su parte, las tasas de crecimiento real de las transferencias intergubernamentales (TI) y del gasto total (funcionamiento propio, transferencias, inversión e intereses de la deuda) del gobierno central (GC) a partir de la descentralización han sido las siguientes:

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
TI	(8.0)	36.7	4.2	(4.9)	2.7	21.6	30.9	26.5	15.0	19.0
GC	14.7	12.1	2.0	(0.5)	2.5	10.3	20.6	15.0	11.1	15.0
Fuente: DNP-CONFIS										

50. El Decreto 1156 del Ministerio de Hacienda, del 5 de julio de 1995, y la Circular 57 de 1995, de la Superintendencia Bancaria, impusieron en la práctica serias restricciones al endeudamiento municipal y departamental. Un proyecto de Ley sometido actualmente a consideración del Congreso, restringe aún más la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales.

Entre tanto, el proyecto de presupuesto del gobierno central para 1996 prevé recursos de crédito para la Nación por 5.7 millones de millones de pesos o el 28% del total de ingresos contemplados en el presupuesto. Obsérvese entonces la manera como la combinación de restricción del crédito a los niveles subnacionales con el crecimiento del endeudamiento del gobierno central conduce a una recentralización del gasto y del estado:

Un municipio como Cali tenía previstos ingresos por endeudamiento para 1995 que no pudo contratar por razón de las restricciones adicionales impuestas por el gobierno nacional. Se ve entonces en la necesidad de recortar gasto y parte de estos recortes están destinados al recorte de planta de personal que, para 1995, será en Cali del 5.7% del total de empleos del municipio. Entre los puestos recortados se encuentran maestros municipales, esto es, pagados por el propio municipio.

Mientras Cali recorta en plantas de maestros y en otros conceptos de gastos sociales, la Nación mantiene la nómina de maestros nacionales, los cuales sigue (y seguirá) manejando diez años después de iniciada la descentralización y seis años después de aprobada la primera Ley de descentralización de la educación. El resultado neto es: mantenimiento o crecimiento de los maestros nacionales; decrecimiento de los maestros municipales.

51. La misión del FONVIS es "... enfrentar el problema de exclusión de población de los servicios de infraestructura y contribuir a mejorar la distribución del ingreso y aliviar y erradicar la pobreza."

52. Los estatutos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización rezan:

"El FIDES es un servicio autónomo, de carácter intergubernamental, sin personalidad jurídica, con autonomía funcional y financiera, adscrito al Ministerio de Relaciones Interiores, destinado a asistir a la administración pública nacional, estatal y local, a fin de fortalecer y agilizar el proceso de descentralización del Estado venezolano, atendiendo a criterios de eficiencia, de compensación interterritorial y de desarrollo regional." (el subrayado es nuestro, F.R.)

53. Entre este grupo de fondos se encuentran o se han encontrado los siguientes:

- el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, de Chile, creado en 1990
- el Fondo Nacional de Emergencia, FONEN, el Fondo de Desarrollo Social, FODESO, y el Fondo Nacional de Nutrición, del Ecuador
- el Fondo de Inversión Social, FISS, del Salvador, creado en 1990
- el FIS de Guatemala, creado también en 1990
- el FHIS de Honduras, igualmente de 1990
- el Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE, de Nicaragua, de ese mismo año de 1990
- el Fondo de Emergencia Social, FES, de Panamá, de 1990
- el Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE, de Uruguay, asimismo creado en 1990.

54. Fondos de esta naturaleza son o han sido, entre otros, el Fondo de Desarrollo Urbano de Guayaquil, FODUR, el otrora Fondo Financiero de Desarrollo Urbano de Colombia (hoy transformado en FINDETÉR, un banco de desarrollo municipal) y los recientes Fondos de Infraestructura Vial y Urbana, también de Colombia.

55. Guatemala tenía nueve fondos hacia mediados de 1995, varios de ellos fondos de emergencia para propósitos de aclimatación de la paz y uno de ellos un Fondo de Inversión Social, FIS.

56. Adviértase que la multiplicidad de situaciones de emergencia no tienen por qué conducir necesariamente a la proliferación de fondos sectoriales o cuasi sectoriales. Lo que demandan las situaciones de emergencia es la capacidad de identificar con precisión la naturaleza de la emergencia y los procedimientos de excepción para atenderla.

57. El principal mecanismo de coordinación es el llamado Comité Interfondos, el cual carece de adecuados canales de comunicación con las Unidades Departamentales de Cofinanciación, UDECO's, es decir, con las unidades desconcentradas y parcialmente descentralizadas para la gestión de la cofinanciación.

58. La lentitud, la baja ejecución y la ineficacia general de los fondos es doblemente grave en Colombia: por un lado, atenta contra el proceso de descentralización; por el otro, coloca en posición privilegiada a las comunidades y a los municipios que, arguyendo ser víctimas de las presiones de la eficaz y extendida guerrilla colombiana, consiguen rápidamente asignación de recursos en su favor.

59. Autoridades de los municipios del departamento de Caldas, de los departamentos de Boyacá y Caldas, de la ciudad de Cali y de la misma capital de la República, entrevistadas para fines de este estudio, dieron repetidos

ejemplos de la manera como se ha enraizado el clientelismo político del gobierno central en los fondos de cofinanciación, con desconocimiento del espíritu de estos fondos y a veces de las normas mismas que los regulan. Un concejal de Bogotá escribió al efecto:

"Ha causado sorpresa la evidencia oficial de 'recursos parlamentarios' por \$6.444 millones en proyectos específicos para Bogotá. Pero los auxilios 'lavados' en la vigencia de 1995 pueden alcanzar \$414.000 millones, si sumamos las asignaciones específicas de los fondos de Inversión Social, de Infraestructura Urbana, de Infraestructura Vial y del DRI que están en los anexos del presupuesto nacional. Ante la ausencia del Sistema participativo de Cofinanciación (la letra muerta del Decreto 2132 de 1992), los congresistas dicen dónde invertir y Planeación Nacional y MinHacienda aceptan. Es una 'lavandería perfecta'.

"Según las conclusiones de un taller de las Unidades Departamentales de Cofinanciación en marzo de de este año, hay un 'resquebrajamiento del Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC), a partir de las llamadas 'asignaciones específicas' en el presupuesto general de la Nación, incluídas sin el mínimo cumplimiento metodológico exigido por el SNC y desconociendo el proceso de planificación territorial, aunque el legislativo pueda tener iniciativa en el gasto público de inversión social'.

"Como la 'lavandería' implica un matrimonio de conveniencia entre el Congreso y el Gobierno, improbable de acabar por voluntad de las partes en tiempos de difícil gobernabilidad, lo que podemos esperar más bien es una rebelión de las autonomías territoriales que decida no aceptar más el procedimiento de determinar desde arriba la destinación específica de la inversión social. Lo que está pasando desquicia la racionalidad de cualquier administración seria y, sobre todo, es una afrenta al espíritu de la constitución y la perpetuación del clientelismo."

(OSSA ESCOBAR, C. "Cómo se lavan los auxilios", en El Espectador, 25 de Septiembre de 1995, pág. 6-B.)

60. El departamento de Boyacá, para citar un ejemplo, hubo de crear sus propias instancias de concertación de actores interesados en la inversión local y regional. Esta concertación, que incluye programas de mejoramiento de la gestión pública y de fortalecimiento de los gobiernos municipales, que arrastran tras de sí a las UDECOs y a los fondos mismos. Crean también los departamentos, entre ellos los de Atlántico, Boyacá o Cundinamarca, cargos de coordinación del gasto social que incluyen la coordinación de las entidades nacionales y de la misma Red de Solidaridad Social, de manera que se atiendan las demandas prioritarias de las comunidades y no se creen expectativas de financiación que luego son imposibles de atender. Todo lo cual significa que los gobiernos subnacionales han comenzado a asumir la coordinación de la financiación que no han logrado los fondos de cofinanciación.

61. De hecho, la creación y financiación del FIDES fue uno de los argumentos para que el Congreso venezolano aprobara un tipo de impuestos general a las ventas (el llamado Impuesto a las Ventas al por Mayor y al Consumo Suntuario, IVM y CS). Lo cual pone de presente la convicción que el Ejecutivo y el Legislativo tienen de que debe darse una redistribución adicional de los ingresos corrientes y de que nuevos impuestos serán más aceptables a la población si parte de sus recaudos se destina a la cofinanciación.

62. Colombia, que también vive una guerra interna, aunque más prolongada que la de Guatemala, ha recurrido centralmente a programas, más que a fondos, para la creación de condiciones de paz. Entre tales programas se destacan el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, y la actual Red de Solidaridad Social, de corte más semejante a PRONASOL de México o a FONCODES de Perú que a la naturaleza y el funcionamiento de los fondos de cofinanciación.

63. Como también algunas de las modalidades de la planificación participativa local en Bolivia.

64. La Red de Solidaridad establecida por la Administración Samper desde fines de 1994 opera mediante "mesas de negociación" en la que participan confusamente la comunidad y las autoridades locales. Con el resultado de que las autoridades locales no se sienten comprometidas con esta vía de armonización de las prioridades públicas y privadas y apenas si se interesan por los ofrecimientos financieros que para ellas hace el gobierno central.

65. Este ha sido el caso con múltiples proyectos del FIS y del FDC en Bolivia o con proyectos del PNR en Colombia. En Guatemala, los perfiles de proyecto preparados por 24 municipalidades del Departamento de Huehuetenango, como también los perfiles de proyecto para los departamentos del Quiché y de Huehuetenango con la ayuda de FUNCEDE, incluyen todos estimaciones sustanciales de contribuciones municipales y comunitarias.

66. El Instituto de Fomento Municipal, INFOM, de Guatemala, tiene misión similar a la de la FINDETER, en cuanto está destinado al crédito y a la asistencia técnica a los municipios. En ocasiones actúa como fondo de cofinanciación propiamente dicha. Sin embargo, es ampliamente conocido y reconocido en Guatemala que el INFOM ha sido particularmente ineficaz e ineficiente, razón por la cual han proliferado fondos de cofinanciación que actúan paralelamente al INFOM. En Colombia, por el contrario, dos de los fondos de

cofinanciación han sido adscritos a la FINDETER, la que ha mostrado un relativo grado de eficacia y eficiencia durante sus cinco años de existencia.

67. Téngase en cuenta que, por regla general, los municipios y el nivel gubernamental intermedio de los países estudiados no puede acceder directamente al crédito internacional; sólo puede hacerlo a través de estos fondos o de créditos avalados por el gobierno central. El mismo gobierno central impone las reglas de endeudamiento doméstico de los municipios y en algunos casos —como ocurre por estos días en Colombia (segundo semestre de 1995)— varía estas reglas en función de sus propias necesidades de estabilización macroeconómica.

68. A estos habría que agregar el Fondo Nacional de Regalías, reglamentado mediante Decreto 1747 de 1995. Este fondo está destinado a proyectos de desarrollo eléctrico, proyectos de preservación del medio ambiente, de fomento de la minería, proyectos regionales de inversión y proyectos sociales en educación, salud, agua potable. El Fondo cuenta inicialmente con unos US\$185 millones. El Instituto de Fomento Industrial, IFI, ofrece también líneas de recursos a los municipios para fines de estímulo a la pequeña empresa o al desarrollo urbano. El INURBE les ofrece recursos para vivienda.

De manera que Colombia no presenta una situación muy diferente a la del número de fondos de Guatemala o Ecuador, donde los fondos al alcance de los municipios son alrededor de diez.

69. De los cuales dos millones y medio correspondientes a PROINSOL, programa al que haremos referencia más adelante.

70. Equívoca e infundada es la caracterización del nivel intermedio según se trate de países unitarios o de países federales de Latinoamérica. En realidad, hay países unitarios donde el nivel intermedio ha desempeñado tradicionalmente un papel fiscal y sectorial mayor que en países federales. Es el caso de Colombia y Venezuela. O países nominalmente federales —pero en la práctica altísimamente centralistas— que han conseguido los mayores logros del proceso descentralista en el nivel municipal, como ocurre con México.

71. La creación de un mercado competitivo de oferentes de servicios es una de las varias razones para combinar los fondos o, cuando menos, algunas de sus operaciones, en una misma organización que facilite e imprima eficiencia a las tareas de los fondos.

72. Piénsese, por ejemplo, que el FDC en Bolivia, el FIS en Colombia o el FSDC y FONAPAZ en Guatemala no cuentan aún con metodologías sólidas de evaluación y su propia capacidad de seguimiento es muy débil. En términos generales, los fondos que brotan de los programas de desarrollo rural integrado, como sucede con el Fondo DRI en Colombia, o los fondos dirigidos primordialmente a la financiación de infraestructura, como ocurre con el FNDR en BOLIVIA o el FIU en Colombia, cuentan con metodologías de evaluación de proyectos y de oferentes de servicios más avanzadas que los fondos primordialmente sociales. El FIS de Bolivia y el FIS de Guatemala, parecerían tener una capacidad mayor de evaluación y de seguimiento; sin embargo, el último de ellos intenta hacer demasiado por sí mismo y resulta muy lento en sus operaciones de asignación de recursos; el primero debe todavía armonizar sus propios procedimientos con los de la planificación participativa que impulsan las Secretarías de Participación Popular y de Desarrollo Rural.

### SERIE POLITICA FISCAL\*

Nº	Título:
1	"UN MARCO ANALÍTICO-CONTABLE PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA" (LC/L.489)
2	"AMÉRICA LATINA: LA POLÍTICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
3	"LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA: TÓPICOS DE INVESTIGACIÓN" (LC/L.529)
4	"EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
5	"POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
6	"AJUSTE MACROECONÓMICO Y FINANZAS PÚBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
7	"LA POLÍTICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
8	"EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
9	"DETERMINANTES DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
10	"EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
11	"DETERMINANTES DEL DÉFICIT Y POLÍTICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
12	"EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
13	"EL DÉFICIT PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
14	"O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)
15	"CASOS DE EXITO NA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
16	"LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
17	"LECCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
18	"ORIENTACIONES PARA LA ARMONIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS EN EL MERCOSUR" (LC/L.646)
19	"EL DÉFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
20	"EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)

---

\* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 21 "MACROECONOMÍA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE"  
(LC/L.649)
- 22 "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL:  
LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACIÓN AL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PERÚ: 1985-1990"  
(LC/L.651)
- 24 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DÉFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DÉFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA,  
1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLÍTICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DEL  
INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONÓMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL  
EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA  
ECONÓMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLÍTICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)
- 36 "POLÍTICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCIÓN: EL CASO URUGUAYO,  
1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS  
ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASIÓN TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MÉXICO:  
1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL"  
(LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)<sup>\*\*\*</sup>

---

<sup>\*\*\*</sup> Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 45 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)<sup>™</sup>
- 46 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)<sup>™</sup>
- 47 "COORDINACIÓN DE LA IMPOSICIÓN GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)<sup>™</sup>
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)<sup>™</sup>
- 49 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)<sup>™</sup>
- 50 "LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO" (LC/L.802)
- 51 "EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL" (LC/L.803)
- 52 "COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA" (LC/L.817)
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL" (LC/L.818)
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA" (LC/L.826)
- 55 "A EVASÃO FISCAL NA ÁREA ADUANEIRA O CASO BRASILEIRO" (LC/L.827)
- 56 "LA MODERNIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN ADUANERA COLOMBIANA Y EL CONTROL A LA EVASIÓN FISCAL" (LC/L.828)
- 57 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE CHILE" (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1)<sup>™</sup>
- 58 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN, REGIÓN DEL BIO BIO, CHILE" (LC/L.824)<sup>™</sup>
- 59 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL" (LC/L.825)<sup>™</sup>
- 60 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA" (LC/L.831)<sup>™</sup>
- 61 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA AMERICA LATINA: ESTUDO DE CASO DO BRASIL" (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1)<sup>™</sup>
- 62 "LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA: LA EXPERIENCIA CUBANA" (LC/L.860)<sup>™</sup>
- 63 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN NICARAGUA" (LC/L.866)<sup>™</sup>
- 64 "FEDERALISMO FISCAL: INGRESOS, GASTOS Y GESTIÓN MACROECONÓMICA" (LC/L.888)
- 65 "LAS POLÍTICAS FISCALES EN ARGENTINA: 1985-1992" (LC/L.889)
- 66 "POLÍTICA FISCAL, ESTABILIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: LA EXPERIENCIA DE MÉXICO, 1983-1993" (LC/L.890)
- 67 "CASOS DE ÉXITO DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1980-1993" (LC/L.891)

- 68 "LECCIONES SOBRE REFORMAS FISCALES EN ARGENTINA: 1990-1993"  
(LC/L.892)
- 69 "CASOS DE ÉXITO EN POLÍTICA DE INGRESOS Y GASTOS: LA EXPERIENCIA MEXICANA, 1980-1993" (LC/L.893)
- 70 "EXPERIENCIAS SOBRE LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA: 1980-1993"  
(L/CL.912 y LC/L.912/Add.1)
- 71 "CASOS DE ÉXITO DE REFORMAS FISCALES EN COLOMBIA: 1980-1992"  
(CL/L.913)
- 72 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN BOLIVIA" (L/CL.916)™
- 73 "CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE CRÉDITO TERRITORIAL Y DETERMINANTES DE LA DEMANDA: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.917)™
- 74 "DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-FINANCIERA EN FRANCIA" (LC/L.918)™
- 75 "ESTABILIZACIÓN, TIPO DE CAMBIO REAL E INGRESOS FISCALES"  
(LC/L.941)
- 76 "ESTIMACIÓN DE LA EVACIÓN EN EL IVA EN CHILE: 1980-1993"  
(LC/L.942)
- 77 "IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO: ASPECTOS METODOLÓGICOS" (LC/L.943)
- 78 "INCIDENCIA IMPOSITIVA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS. UN MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTADO PARA LA ARGENTINA" (LC/L.945)
- 79 "LOS MODELOS DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE EN ANÁLISIS DE INCIDENCIA FISCAL" (LC/L.951)
- 80 "FUENTES DE INFORMACIÓN PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO" (LC/L.952)
- 81 "DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: EL PAPEL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL"  
(LC/L.953)
- 82 "RESEÑA DE ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA FISCAL: ASPECTOS METODOLÓGICOS" (LC/L.954)
- 83 "ESTUDIO DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA: EL CASO DE CHILE"  
(LC/L.955)
- 84 "SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: MEJORES PRÁCTICAS Y LECCIONES DE POLÍTICA"  
(LC/L.967)™
- 85 "ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y POLÍTICAS DE LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS: PRÁCTICA Y PRINCIPALES DESAFÍOS" (LC/L.968)™



