

Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local

Iván Finot

La concertación entre actores políticos, sociales y privados en escenarios locales puede ser de gran utilidad para estimular la competitividad económica, pero para ello sería indispensable que las colectividades locales contaran con más autonomía y recursos, e igualdad de oportunidades. En el presente artículo se comienza por inquirir sobre las condiciones para que la profundización de la descentralización política que el desarrollo local requiere coadyuve a la eficiencia y a la equidad, y cómo los sistemas de transferencias pueden constituirse en instrumentos determinantes para avanzar en equidad y generar condiciones de eficiencia. En este marco teórico se examinan los sistemas de transferencias básicas de los procesos de descentralización más antiguos y/o avanzados de la región y se proponen algunos lineamientos no solo para hacer viable el desarrollo local bajo las condiciones mencionadas, sino también para avanzar en la construcción de ciudadanía.

Iván Finot

Experto del Área de Gestión del Desarrollo
Local y Regional,

Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES),

CEPAL

✉ ivan.finot@cepal.org

I

Introducción

La descentralización política en América Latina es parte de los procesos de democratización que se iniciaron en la década de 1980 a partir de la organización territorial histórica de cada país. Con la descentralización se buscaba principalmente —con diferentes énfasis en cada país— generar nuevos espacios de participación ciudadana, hacer frente a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar territorialmente el aparato estatal para implementar políticas sociales que permitieran hacer frente a la deuda social. En los países donde esta reforma territorial se inició más tempranamente, ella fue decisiva para ampliar o focalizar dichas políticas, aunque solo se logró canalizar constructivamente la participación ciudadana en los casos en que se contaba previamente con capital social. Pero donde, con frecuencia, la descentralización no ha dado resultados positivos, ha sido en su contribución al equilibrio fiscal, lo que sin duda frenó el avance de los procesos.

Hoy en día la descentralización política cobra nueva importancia, ya no solamente para avanzar en ciudadanía e inclusión social sino también en desarrollo económico. En efecto, se ha llegado a consenso en que la competitividad depende, no solamente de las empresas, de los equilibrios macroeconómicos y de políticas nacionales activas, sino de la capacidad de cada localidad para encarar su propio desarrollo a través de procesos de concertación público-social-privada. Y para esto es indispensable que las localidades cuenten con más autonomía.

Un aspecto esencial de la descentralización son las transferencias destinadas a compensar las diferentes capacidades para generar ingresos de las distintas circunscripciones político-administrativas. En la región tales transferencias son la principal fuente de ingresos de la mayoría de los gobiernos subnacionales —en particular de los municipales— y en algunos países tienen una alta ponderación en el gasto público.

Desde el punto de vista de la equidad, los sistemas de transferencias que acompañaron a los procesos de descentralización en América Latina han implicado, en todos los casos, una importante redistribución territorial progresiva inicial, aunque con frecuencia han resultado insuficientes para compensar después las desigualdades que la propia descentralización ha suscitado.

Sería deseable que los sistemas de transferencias hubieran sido diseñados de tal forma que hicieran compatible el objetivo de equidad con el de estabilidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos las transferencias territoriales, al provenir de participaciones fijas en impuestos nacionales, resultan procíclicas (Ocampo, 2001) y cuando además propician un gasto que no depende de los correspondientes esfuerzos tributarios, contribuyen a generar presiones desequilibradoras (Finot, 1996 y 2001).

Para neutralizar estas presiones se tiende a instaurar controles al gasto y límites al endeudamiento subnacional. Ejemplos de ello son la Ley de responsabilidad fiscal de Brasil (República Federal de Brasil, 2000) y, en Colombia, la Ley de control al endeudamiento (Colombia, 1997), la Ley de racionalización del gasto territorial (Colombia, 2000a) y la Ley de responsabilidad fiscal (Colombia, 2003). Estas medidas contribuyen al equilibrio fiscal pero pueden restringir la autonomía de las entidades territoriales. Sin embargo, según ya se mencionó, para hacer viable el desarrollo económico local se requiere de más y no de menos autonomía local. Y, por otro lado, es necesario seguir avanzando en términos de equidad social y construcción de ciudadanía, todo ello bajo condiciones de eficiencia y de estabilidad. ¿Cómo conciliar el objetivo de fortalecer las autonomías locales con los de equidad, eficiencia y estabilidad?

Para poder responder a esta pregunta, el presente trabajo examina en su sección II las condiciones bajo las cuales se podría profundizar la descentralización política para que ésta coadyuve a la eficiencia y la equidad; con tal fin se presenta sintéticamente una versión actualizada del marco conceptual que el autor viene desarrollando desde trabajos anteriores. En la sección III se hace un análisis de los aspectos fiscales más vinculados con la autonomía en los procesos de descentralización más antiguos y/o avanzados de la

□ Este artículo es una versión corregida de la ponencia del autor presentada en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, realizado en la sede de la CEPAL (Santiago de Chile) del 26 al 29 de enero de 2004. El autor agradece a los participantes del seminario que brindaron opiniones y sugerencias sobre la versión anterior, a los jueces que la arbitraron, a Alberto Maldonado, de la Universidad de los Andes, por sus útiles observaciones respecto a Colombia, y a Cristina Aziz por la información proporcionada sobre Brasil.

región: los de Argentina, Brasil y México, entre los países federales, y de Bolivia, Chile y Colombia entre los unitarios.¹ Finalmente, en la sección IV se presen-

tan algunas conclusiones y lineamientos que podrían ser útiles para los países de la región en el logro de los objetivos señalados.

II

Condiciones de eficiencia y equidad

Los aspectos económicos de la descentralización son sin duda esenciales en los procesos, pero al parecer en la región aún no nos hemos apropiado lo suficiente de la rama de la economía cuyo objeto es la provisión de bienes públicos en diferentes niveles territoriales, ni la estamos desarrollando para avanzar en función de nuestras necesidades.

Es posible que ello haya ocurrido en parte porque el fundador de esa rama, Wallace Oates, la denominó “federalismo fiscal” (Oates, 1972), lo que habría inducido a creer que ella se refiere exclusivamente a los países federales.² Sin embargo, la teoría que allí se fundamenta resulta apropiada para analizar los aspectos económicos de la descentralización, con mayor pertinencia aun cuando ésta se orienta hacia los niveles más próximos al ciudadano ya que, al reducir el ámbito de las demandas, los procesos de revelación de preferencias colectivas se podrían facilitar.

En esta sección se comenzará entonces por analizar las condiciones para que la descentralización política contribuya a la eficiencia y a continuación se deducirán los requisitos para que los sistemas de transferencias coadyuven tanto a la eficiencia como a la equidad.

1. Descentralización

La descentralización se refiere a la provisión de bienes públicos, en la cual cabe distinguir dos tipos de de-

cisiones: i) qué, cuánto y con qué parte del ingreso proveer dichos bienes, y ii) cómo producir aquello que se va a proveer públicamente. En general, en América Latina ha habido una descentralización de ambos tipos de decisiones hacia gobiernos subnacionales, pero también de decisiones del segundo tipo hacia los mercados.³ Es posible analizar las condiciones de eficiencia para ambas formas de descentralización. Sin embargo, dado el propósito del presente artículo, a continuación se examinan estas condiciones para el caso de la descentralización hacia gobiernos subnacionales de las responsabilidades de proveer bienes públicos.

Por lo general, el concepto de descentralización hacia gobiernos ha sido asociado con el de autonomía política (por ejemplo, véase Palma y Rufián, 1989). Sin embargo, todos los procesos implican la asignación de funciones a gobiernos subnacionales no solo en su calidad de cabezas de unidades autónomas sino también como agentes del gobierno nacional: sus administraciones ejecutan distintas combinaciones de decisiones adoptadas a nivel local y de decisiones tomadas a nivel central. En el primer caso se trataría de una descentralización política y en el segundo de una descentralización operativa,⁴ cada una con diferentes requisitos de eficiencia, por lo que es importante poder distinguir cuáles tareas realiza cada gobierno como cabeza de una unidad autónoma y cuáles como agente del gobierno central.

A continuación se examina cuáles serían esos requisitos, haciendo mayor hincapié en la descentralización política, más vinculada con la autonomía.

¹ A fin de poder contar con datos comparables, el análisis cuantitativo se basa en cifras del Fondo Monetario Internacional.

² El propio Oates (1999) afirma, en retrospectiva, que probablemente fue desafortunado denominar “federalismo fiscal” a la teoría que él fundó, al restringirla a un estrecho ámbito fiscal, cuando el objeto de dicha teoría más bien sería “la estructura vertical completa del sector público”. Por otro lado, según Affonso (2003) el “federalismo fiscal”, al basarse en el individualismo metodológico, tampoco sería apropiado para estudiar el federalismo propiamente tal, que por definición sería un acuerdo entre colectividades y no entre individuos.

³ En el sentido que le da Bennett (1990), proceso que hemos denominado “descentralización económica” (Finot, 1996).

⁴ Prefiero utilizar el término “descentralización operativa” y no “delegación” (como denominan algunos autores a esta situación) porque, como bien lo explican Palma y Rufián (1989), la delegación puede ser suspendida por el principal en cualquier momento. En cambio el concepto de descentralización implica una transferencia definitiva de competencias y autonomía para adoptar decisiones, en este caso administrativas.

a) *Descentralización política*

La descentralización política sería la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida.

Las condiciones para que esta transferencia contribuya a la eficiencia serían primordialmente tres: i) que los ámbitos de los procesos locales de decisión correspondan a diferenciaciones geográficas de la demanda; ii) que las preferencias ciudadanas sean efectivamente reveladas, y iii) que las ganancias generadas por las condiciones anteriores sean superiores a las posibles pérdidas en términos de economías de escala.

i) *Adecuación a la diferenciación de la demanda.* Oates (1972) señalaba que el principal problema de la descentralización residiría en decidir a qué nivel correspondería mejor cada provisión.⁵ El problema de fondo sería que, en general, los mapas político-administrativos no coinciden con las demandas geográficamente diferenciadas. Ni tendrían por qué hacerlo: los primeros han sido configurados en función del control político-administrativo del territorio, mientras los segundos son resultado de factores tales como la localización de los recursos naturales, las facilidades de acceso y las inversiones en infraestructura. Intentar modificar los primeros puede ser objeto de conflictos interterritoriales, mientras que los segundos se van modificando sin otros límites que las respectivas regulaciones territoriales (incluidas las correspondientes a relaciones internacionales).

¿Qué hacer con la falta de adecuación entre los procesos de decisión circunscritos por los mapas político-administrativos y por los mapas geográfico-económicos? El principio de solución podría ser profundizar la descentralización hasta los niveles más próximos al ciudadano e incentivar a través de transferencias la asociación entre gobiernos territoriales en función de demandas diferenciadas comunes.⁶

ii) *Revelación efectiva de preferencias.* En la provisión de bienes públicos locales cada comunidad debería poder revelar sus preferencias, conociendo los costos de las alternativas, y optar por una combinación de bienes tomando en cuenta lo que le costará.⁷

Entonces, para estimular los mecanismos económicos de eficiencia, las comunidades hacia las cuales se descentraliza deberían tener potestades no solamente para definir el gasto sino también para determinar el nivel de impuestos con que contribuirán a financiar ese gasto. A fin de evitar la multiplicación de tributos, las bases impositivas deberían ser establecidas nacionalmente pero las comunidades subnacionales hacia las que se enfoque la descentralización política deberían tener facultades para modificar las respectivas alícuotas (dentro de cierto rango). Lo conveniente sería que estas decisiones se refirieran a impuestos directos (en principio, sobre la propiedad inmueble), ya que modificar alícuotas sobre impuestos indirectos incidiría directamente sobre el sistema de precios (además de requerir una contabilidad sobre importaciones y exportaciones interterritoriales).⁸ Esto sería también conveniente para el caso de los impuestos con bases compartidas, donde los niveles subnacionales deberían tener la potestad de fijar sus propias tasas.

De otro lado, por razones de equidad, no sería recomendable que las regalías percibidas por la explotación de recursos naturales no renovables fueran compartidas con niveles subnacionales (Musgrave y Musgrave, 1989), al menos no en porcentajes importantes. Además, *strictu sensu*, estos ingresos no pueden ser considerados como impuestos.

Un supuesto no explicitado en los trabajos de Oates es que los mecanismos locales de expresión de preferencias ciudadanas deben ser al menos tan eficientes como los centrales. Si la descentralización tendiera a fortalecer procesos de asignación poco democráticos —o, peor aún, corruptos— podría ser menos

⁵ Ya Ostrom, Tiebout y Warren (1961) habían señalado que, para una metrópolis, un sistema "policéntrico", donde la provisión de los bienes públicos cuya demanda estuviera geográficamente diferenciada correspondiese a gobiernos electos localmente, y solo la de aquellos cuya demanda fuera uniforme se mantuviera a cargo del gobierno metropolitano central, sería una solución más eficiente que un sistema en el cual la provisión de todos los servicios fuese centralizada. Este hallazgo fue formalizado posteriormente por Oates (1972) en el "teorema de la descentralización".

⁶ Además, en la medida en que se lograra esta adecuación de la organización territorial a las demandas diferenciadas, se reducirían las externalidades, otro tema típico de la descentralización.

⁷ Este proceso es claramente observable, por ejemplo, en las decisiones que adoptan innumerables organizaciones sociales de la región, las que con mucha frecuencia contribuyen en forma importante a la provisión de bienes y externalidades públicas. Según venimos proponiendo desde 1990 (Finot, 1990) estas contribuciones deben ser consideradas como "cuasi impuestos".

⁸ Hay consenso en que los mejores impuestos locales serían aquellos que tienen como base la propiedad y también, cada vez más, en que la manera de ampliar los ingresos subnacionales podría ser la participación en los impuestos sobre el ingreso, como señala Bird (2001). Sin embargo, como este mismo autor advierte —citando a Shome (2000)—, en América Latina pocos países cuentan con sistemas sólidos de tributación sobre los ingresos.

eficiente que la efectuada a través de procesos centralizados.

El sistema electoral de representación proporcional —prevaliente en la región para el nivel municipal—⁹ no sería el más adecuado para expresar las preferencias ciudadanas en ámbitos locales, pues hace que los representantes deban responder a quien los colocó en su lista, antes que a sus representados. Y son tales representantes los que en última instancia deciden —en nombre de los ciudadanos— qué, cuánto y con qué aportes locales deberá proveerse públicamente, al aprobar el respectivo presupuesto.

Sin embargo, aunque se modificara el sistema electoral —de uno de representación proporcional a otro de representación territorial—¹⁰ es obvio que tanto políticos como funcionarios administrativos tienen sus propios intereses y por ello es importante equilibrarlos a través de otras formas de participación ciudadana. La participación política directa (referéndum, consultas ciudadanas, revocatorias de mandato) y la participación social, a través de organizaciones sociales, son formas que deben ser facilitadas, generando y transparentando información —de base y sobre gestión— que sea fácil de comprender.¹¹

No basta entonces con que los procesos de decisión democrática sobre asignaciones correspondan lo más precisamente posible a la diferenciación de la demanda: para que la descentralización política propicie asignaciones más eficientes es imprescindible que las decisiones sobre gasto local estén vinculadas con los aportes locales y que se cuente con sistemas adecuados de representación y participación ciudadana a fin de que las preferencias de la ciudadanía sean efectivamente expresadas.

⁹ La excepción sería Panamá, donde el Concejo Municipal está integrado por representantes de los corregimientos que integran cada municipio.

¹⁰ Uninominal o, lo que sería preferible (según lo vengo proponiendo desde 1990, apoyado en Duverger, 1970), un representante por distrito que corresponda a realidades histórico-geográficas, más un número adicional en función de la población de cada uno de ellos.

¹¹ La experiencia de Porto Alegre en materia de presupuestos participativos demuestra las ventajas de la participación social para una mejor revelación de preferencias y el incremento de los aportes ciudadanos. Harnecker (2003), que siguió el proceso desde sus inicios, registra la “consternación” que inicialmente causó en quienes se involucraban en el “presupuesto participativo” el constatar que, para lograr lo que proponían, tenían que pagar impuestos. Ahora se puede comprobar que el presupuesto participativo no solo ha implicado una asignación más eficiente de recursos sino también un constante aumento de las recaudaciones (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2003).

iii) *Economías de escala*. Es posible que la ponderación de este factor haya disminuido: las características de flexibilidad de los procesos productivos actuales pueden contribuir a que las soluciones descentralizadas sean más eficientes, pero para ello se necesita acceso a nuevas tecnologías y, sobre todo, personal calificado. De todas maneras, el ámbito al que debe ser transferida la provisión de cada bien público descentralizable no debe dejar de corresponder, en cada caso, a un nivel donde los beneficios de la descentralización sean superiores a sus costos, incluidos entre estos últimos los provenientes de una multiplicación de administraciones.

b) *Descentralización operativa*

La descentralización operativa se daría en los casos de provisión de bienes públicos donde no se descentraliza el poder de decisión sobre qué, cuánto y con qué aportes ciudadanos se les proveerá, sino solamente sobre la operación de decisiones adoptadas al respecto por un gobierno central. Según Heymann (1988), los beneficios de esta forma de descentralización provendrían, en principio, de la mejor información de que disponen los gobiernos locales, y los costos derivarían del riesgo de que el agente aproveche la situación en contra de los intereses del principal.

En este caso también sería pertinente evaluar si los beneficios por tener a los gobiernos locales como agentes son superiores a los costos de contratarlos. Así como en el caso de la descentralización política el criterio básico de eficiencia sería lograr la mayor correspondencia posible entre demandas geográficamente diferenciadas efectivamente expresadas y circunscripciones político-administrativas, en el de la descentralización operativa dicho criterio sería lograr la mejor combinación posible entre los beneficios de aprovechar la capacidad de los gobiernos locales (solos o asociados) y los costos generados por pérdidas de economías de escala y por la instauración de mecanismos de control.

Dentro de cada política sectorial se debería evaluar qué es lo que conviene descentralizar políticamente, y en qué casos sería más apropiado descentralizar solo operativamente. En educación escolar, por ejemplo, convendría descentralizar políticamente la definición de una parte de los programas mínimos obligatorios, pero solo operativamente las políticas de redistribución del ingreso orientadas a garantizar igualdad de oportunidades a cada habitante del país, cualquiera sea su lugar de residencia.

c) *Responsabilidad (accountability)*

Así como en la descentralización política los sistemas de información sobre gestión deben estar orientados primordialmente a la comunidad local, en el caso de la descentralización operativa los gobiernos locales deben responder en primera instancia a su mandante: el respectivo gobierno central (Silverman, 1992). Pero, además de las dificultades propias de la relación agente-principal, el problema práctico en este caso es que en la contabilidad de las administraciones locales no se suele diferenciar claramente entre las tareas que realizan por decisión local y las que efectúan por decisión de gobiernos centrales, ni en el origen de los recursos con que esas tareas son ejecutadas; por lo tanto, no es posible distinguir con claridad a quién —si a la comunidad local o al gobierno central— se debe responder en primera instancia en cada caso.

En síntesis: en ambas situaciones sería imprescindible contar con sistemas de información sobre gestión: en los casos de descentralización política, para rendir cuentas en primera instancia a la comunidad; en los de descentralización operativa, al gobierno central. En los dos casos sería muy conveniente que los ciudadanos estuvieran adecuadamente informados pero, para que haya responsabilidades que puedan hacerse efectivas, en la contabilidad se debería establecer claramente esa diferencia entre principales.

2. Transferencias: cómo conciliar eficiencia con equidad

Por lo general, la literatura especializada distingue dos tipos básicos de transferencias territoriales: las no condicionadas y las condicionadas. Sin embargo, si se admite el requisito de eficiencia según el cual las decisiones sobre gasto deben estar vinculadas con aquellas que se refieren a los respectivos aportes ciudadanos, lo primero que debería preguntarse sobre las transferencias territoriales es si ellas están orientadas o no a apoyar decisiones locales sobre gasto vinculado con aportes locales.¹² Las transferencias no condicionadas en absoluto no inducirían a cumplir con esta condición de eficiencia y en cambio darían lugar a una descentralización política solo del gasto. Es más: los gastos que no comprometerían los aportes ciudadanos desestimularían la participación ciudadana (ya dificultada por los sistemas electorales vigentes) y facilitarían el uso de los recursos para fines particulares.

¹² Según el planteamiento pionero de Wiesner (1992 y 2002).

Diferente sería el caso de transferencias no condicionadas a aportes locales pero sí al uso que se haga de ellas, ya que, en la medida en que se diesen tales condiciones, se podría introducir controles propios de la descentralización operativa. Finalmente, cuando las transferencias estuviesen condicionadas tanto por su uso como por aportes locales (típicamente, los fondos de cofinanciamiento), los elementos de descentralización operativa superarían a los de descentralización política.

En el cuadro 1 se presenta una síntesis de este análisis. Sólo las transferencias de libre disponibilidad, pero proporcionales a los aportes locales (las de tipo 1) contribuirían a generar condiciones de eficiencia en la descentralización política.

Pero si las transferencias dependieran de los aportes locales ¿cómo lograr el objetivo primordial de las mismas, que es compensar diferencias interterritoriales? La solución teórica —propuesta ya hace algunos años (Finot, 1996; CEPAL/ILPES, 1998)— sería que las transferencias territoriales fueran proporcionales a los respectivos aportes locales pero medidos, no en términos absolutos, sino como proporción de los niveles de ingreso de los habitantes de cada comunidad.¹³ El principio de gravar a los individuos *en proporción a sus respectivas capacidades, esto es, en proporción a las rentas de que respectivamente disfrutaban*, planteado por Adam Smith (y citado por Musgrave, 1959), debería aplicarse también a las comunidades territoriales.

CUADRO 1

Condicionamientos en las transferencias y tipos de descentralización

Condicionamientos		¿Al aporte local?	
		No	Sí
¿Según uso?	No	2 Desc. política del gasto	1 Descentralización política
	Sí	3 Desc. política => operativa	4 Desc. operativa > política

Fuente: Elaboración propia.

¹³ Una alternativa más equitativa que la situación actual sería sin duda que a través de las transferencias se igualara el gasto municipal por habitante, según la propuesta para Brasil de Prado, Cuadros y Cavalcanti (2003); pero una diferencia importante con lo propuesto aquí sería que no se vincularían las transferencias con los esfuerzos locales.

Este sistema de transferencias debería coincidir con una ampliación de las potestades tributarias de los niveles subnacionales, para que las distintas comunidades territoriales puedan determinar a través de procesos democráticos el nivel de impuestos con que contribuirán al financiamiento del gasto que decidan.¹⁴ De esta manera se harían compatibles los objetivos de equidad con los de eficiencia y de estímulo a la participación ciudadana.

3. Redistribución territorial y redistribución social

Un sistema en el cual las transferencias territoriales fueran de libre disponibilidad pero proporcionales a los aportes locales relativos, permitiría profundizar la descentralización política bajo condiciones tanto de eficiencia (incluso fiscal) como de equidad territorial, pero no garantizaría la equidad social. Lograr este último objetivo es la razón de ser primordial de las transferencias condicionadas. Ello llevó a países como México a establecer una clara diferencia entre las transferencias de libre disponibilidad y las transferencias destinadas exclusivamente a fines tales como los servicios de salud y educación.

En general, los procesos de descentralización en América Latina se caracterizan tanto por una ampliación de competencias para la provisión local de servi-

cios de infraestructura básica como —y particularmente— por la transferencia de competencias en materia de servicios de educación y salud; inicialmente —salvo el caso de México, ya mencionado— se dio un tratamiento similar a ambos tipos de bienes.

Sin embargo, las características de los servicios sociales son muy distintas de las de los servicios de infraestructura básica: mientras en estos últimos la demanda está claramente diferenciada geográficamente (sobre todo por factores físicos), en los servicios sociales posteriores al Estado del bienestar la demanda está diferenciada geográficamente en sus aspectos cualitativos, pero en términos cuantitativos todos tienen igual derecho a que el Estado les garantice un acceso similar, cualquiera sea su lugar de residencia.

Esta diferenciación, que postulamos desde 1996 (Finot, 1996; CEPAL/ILPES, 1998), debería llevar a distinguir claramente entre dos sistemas redistributivos: uno de transferencias propiamente territoriales, de libre disponibilidad pero proporcionales a los esfuerzos locales relativos,¹⁵ cuya finalidad sería subsidiar las iniciativas y los esfuerzos locales para proveerse de servicios de infraestructura, y otro de transferencias sociales, orientado a garantizar a todos los habitantes del país el acceso a una canasta mínima de servicios y bienes “sociales”, y que sería operado por las administraciones de los gobiernos locales.¹⁶

III

Descentralización fiscal en América Latina

Inicialmente, los procesos de descentralización latinoamericanos podrían ser tipificados según tengan lugar en países federales o unitarios. En los países federales la descentralización se orientó —en una primera instancia— hacia los estados o las provincias constituyentes. Así ocurrió también en Brasil, en 1941, pero tras la promulgación de la Constitución de 1988 el proceso brasileño ha apuntado tanto hacia los estados como hacia los municipios, incluso con un énfasis mayor en el nivel municipal. Se reconoce a los municipios el

mismo estatuto de autonomía que a los estados y se establece que entre ambos niveles sólo caben relaciones de coordinación (República Federal de Brasil, 1988).

En cambio, en los países unitarios predomina la descentralización hacia el nivel municipal. Sin embargo, también se observa descentralización hacia el nivel intermedio en diversos grados: en Bolivia y Chile, autoridades designadas comparten poderes con representantes electos por los concejales

¹⁴ Lo que permitiría igualar a las comunidades el beneficio marginal del gasto con su respectivo costo en términos de impuestos de una manera similar al caso (teórico) en que todo el gasto local fuera financiado con impuestos locales, condición de eficiencia destacada por Tanzi (1995) y Oates (1999).

¹⁵ Esfuerzos fiscales relativos: medidos básicamente en función del nivel de ingreso territorial (o de pobreza) de cada colectividad.

¹⁶ A cuyo financiamiento, sin embargo, deberían concurrir las circunscripciones que perciban mayores ingresos, según observación de José A. Ocampo.

municipales;¹⁷ en Colombia, tanto el Gobernador como las Asambleas Departamentales son órganos conformados por elección directa.

A continuación, se aplica el marco que se ha definido tanto a los países considerados como a sus sistemas de transferencias básicas desde el nivel nacional.

1. Bases impositivas según niveles

En el cuadro 2 se muestra una síntesis de las bases impositivas que corresponden a cada nivel de gobier-

no en seis países latinoamericanos y se indica además cuáles impuestos son coparticipados (financian las transferencias básicas) y con qué nivel de gobierno.

Las principales fuentes de ingresos tributarios en el nivel intermedio de Argentina y Brasil son los impuestos a las ventas; en México, un impuesto al ingreso personal y de las empresas (no cobrado en algunos estados), y ninguno relevante en Venezuela. En Bolivia, los principales ingresos tributarios de este nivel están constituidos por regalías departamentales sobre los hidrocarburos (11% del valor en boca de pozo); en

CUADRO 2

América Latina (seis países): principales impuestos, especificando nivel de gobierno^a

Impuestos	Argentina	Brasil	México	Colombia	Bolivia	Chile
Sobre ingresos (de empresas y/o de personas)	A las ganancias: N ₁ De las personas: N ₁	Renta (IR): N ₁ Adicional IR: I	De las empresas: N ₁ De las personas: N ₁ Ingresos personales: I	De las empresas: N ₁ De las personas: N ₁	Utilidades: N ₁ De las personas: N ₁	De las empresas: N De las personas: N
Sobre patrimonio y activos	Patrimonio y activos: N ₁	Grandes fortunas: N ^b Suces. y donac.: I	Activos de las empresas: N		Transferencias de activos: N ₁	Patrimonio neto: N
Sobre comercio exterior	Comercio y transacciones: N	Importación y exportación: N	Importación y exportación: N ₁	Comercio exterior: N ₁	Importación: N	Importación: N
Sobre ventas	IVA: ^c N ₁ Ingresos brutos de las empresas: I	ICMS: ^d I ₁	IVA: N ₁	IVA: N ₁	IVA: N ₁	IVA: N
Otros indirectos	Energía eléctrica: N Combustibles: N	IPI: ^e N ₁	Producción y servicios: N ₁ Agricultura, industria y comercio: I	Gasolina: N Licores y cigarrillos: I Gasolina: I	Transacciones: N ₁ Consumo específico: N ₁ Especial sobre hidrocarburos N ₁	Transacciones: N Consumo específico: N
Sobre explotación de recursos naturales	Regalías: I ₁	Regalías: N ₁			Regalías: N ₁ Complementario a los Hidrocarburos: N ₁ Regalías: I	Regalías: I
Sobre vehículos	Propiedad: I ₁	Propiedad: I	Propiedad y uso: N ₁	Registro: I	Propiedad: M	Circulación: M ₂
Sobre bienes inmuebles	Propiedad: I ₁	Propiedad rural: N ₁ Propiedad urbana: M Transferencias: M	Transferencias: I Propiedad: M	Registro: I Propiedad: M	Propiedad: M	Propiedad urbana: M ₂
Sobre funcionamiento		Servicios: M	Industria y comercio: M	Patentes: M	Patentes: M	Patentes: M ₂

Fuente: Finot (2001), actualizado.

^a N = nacional o federal; I = nivel intermedio; M = municipal; ₁ = contribuye al sistema de compensación al (a los) nivel(es) inferior(es); ₂ = contribuye al sistema de compensación en el mismo nivel.

^b Previsto en la Constitución de 1988; aún no ha sido instituido.

^c IVA = Impuesto al valor agregado.

^d ICMS = Impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios.

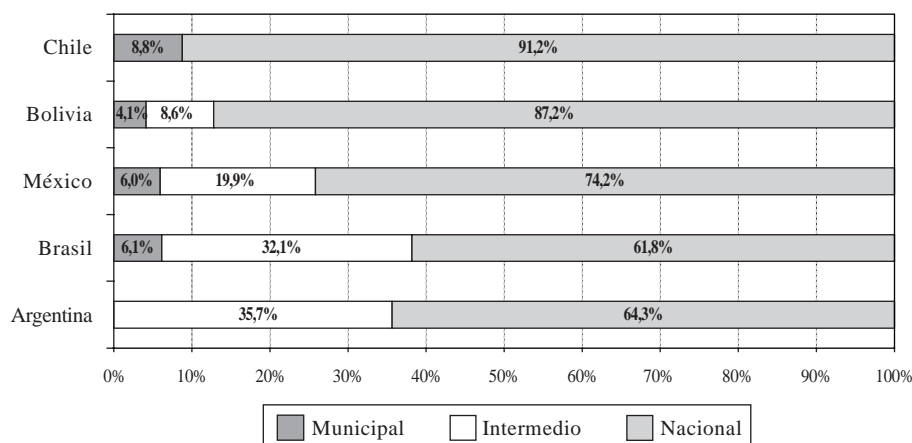
^e IPI = Impuesto sobre productos industrializados.

¹⁷ En ambos países se plantea ahora con fuerza que éstos sean de elección directa, lo que sería coherente con la visión de que cada

nivel subnacional debe ser autónomo respecto de los otros, como en Brasil.

GRÁFICO 1

América Latina (cinco países): Participación en los ingresos fiscales, sin seguridad social, por niveles de gobierno, 1992-2001^a



Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001 y 2002).

^a Para Brasil se consideró el período 1991-1998 y para México el de 1991-2000.

^b Del porcentaje mostrado para el nivel intermedio de Argentina, cinco puntos porcentuales estarían siendo generados en el nivel municipal.

Chile no habría ninguno significativo y en Colombia son departamentales solamente los impuestos sobre registro de propiedad y sobre licores y cigarrillos.

En el nivel municipal, las principales bases impositivas serían la autorización de funcionamiento de actividades económicas (patentes), los ingresos de las empresas, la propiedad inmueble y, en menor medida, la propiedad y/o circulación de vehículos (en Brasil estas últimas corresponden a los estados). El hecho de que Argentina sea prácticamente el único país donde el nivel municipal no tiene ingresos tributarios directos demuestra que la descentralización en dicho país se orienta predominantemente hacia la provincia.¹⁸

En el gráfico 1 se muestra la importancia de los aportes de cada nivel a los ingresos públicos en los países para los que se cuenta con información comparable.¹⁹ Lo que se observa en el cuadro 2 y en este gráfico demuestra la preponderancia del nivel nacional —y en menor medida de algunos niveles interme-

dios— en la generación de recursos, y la baja ponderación del nivel municipal. Se debe tomar en cuenta, además, que la participación municipal corresponde en su mayor parte de una proporción minoritaria de municipios donde se concentran las actividades económicas y los inmuebles de mayor valor.

2. Financiamiento de las transferencias básicas

En el gráfico 2 se puede observar la participación de las decisiones autónomas de los distintos niveles en el gasto fiscal. Obviamente, la participación de los niveles subnacionales en este caso es superior, ya que se incluyen las transferencias.²⁰ Llama la atención la importancia de los niveles intermedios en los países federales descentralizados y, nuevamente, la menor importancia del nivel municipal. Este hecho sería demostrativo del amplio margen que aún restaría para profundizar la descentralización en América Latina.

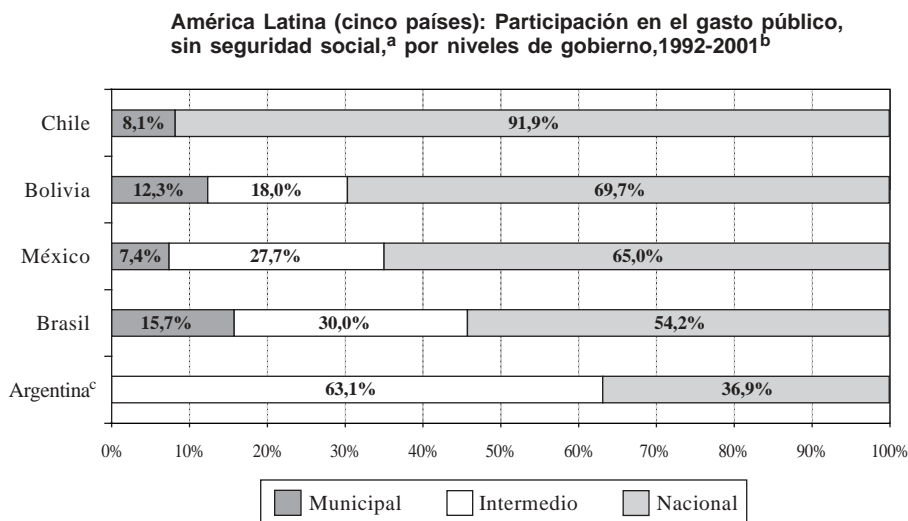
¹⁸ En Chile los impuestos sobre la propiedad urbana tampoco son propiamente municipales, pero su recaudación se destina casi en su totalidad a este nivel.

¹⁹ Los cuadros que siguen han sido elaborados utilizando la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI). En esta base no se cuenta con datos correspondientes a Colombia, en el caso de Argentina no se desglosa de las provincias lo correspondiente a municipios, y las cuentas correspondientes a Brasil y Argentina se

preparan siguiendo criterios de clasificación que no coinciden con los de los países. En las cuentas fiscales de Brasil, por ejemplo, por razones jurídicas se incluye en “contribuciones sociales” ingresos que bajo otro criterio serían impuestos destinados. Sin embargo, para análisis comparativos, los datos del FMI son los únicos disponibles calculados sobre la base de criterios comunes.

²⁰ Comparar los gráficos 1 y 2 no permitiría apreciar el desequilibrio vertical en cada nivel, ya que no se refieren a cifras absolutas.

GRÁFICO 2



Fuente: Elaborado con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001 y 2002).

^a Según Afonso (2004), la distribución del gasto para estos mismos años, pero incluyendo las contribuciones sociales, sería: municipios: 16,1%, estados: 27,3%, nivel nacional: 56,7%.

^b El período para Brasil es el de 1991-1998 y para México el de 1991-2000.

^c Del porcentaje mostrado para el nivel intermedio de Argentina, 10 puntos porcentuales estarían siendo generados en el nivel municipal.

A continuación el análisis se concentrará en las transferencias básicas, es decir, aquellas destinadas a apoyar decisiones subnacionales autónomas. Típicamente estas transferencias provienen de impuestos coparticipados. En el cuadro 3 se presenta una síntesis actualizada de las fuentes de financiamiento de los sistemas de transferencias básicas en cada uno de los países considerados.

En este cuadro se puede apreciar que, mientras en la mayoría de los casos las transferencias territoriales básicas provienen de la casi totalidad de los impuestos nacionales, en Brasil ellas se originan principalmente en solo dos impuestos federales (el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre productos industrializados) y en Chile exclusivamente en los impuestos municipales. La ventaja del sistema brasileño sería que, al provenir las transferencias de pocos impuestos, el gobierno federal tiene un amplio margen para llevar a cabo su política fiscal. La ventaja del sistema chileno, a su vez, sería que se estarían compartiendo fuentes de ingresos que suelen distribuirse muy desigualmente, en tanto que su evidente desventaja residiría en la poca magnitud de los recursos que genera esta fuente.

3. Criterios de distribución

Tanto en Argentina como en Brasil las transferencias básicas son determinadas conforme a coeficientes fijos que fueron establecidos originalmente sobre criterios de población y, en menor medida, de pobreza.²¹ En Brasil, sin embargo, el Fondo de Participación de los Estados se orienta primordialmente hacia los estados de menor desarrollo relativo (85%) y el Fondo de Participación de los Municipios se distribuye tomando en cuenta el número de habitantes de cada municipio. En Bolivia predomina el criterio demográfico. En cambio, en Colombia y Chile se tiende a compensar desigualdades sociales (cuadro 4).

Colombia ha decidido recientemente (Colombia, 2003) una importante transformación de su sistema de transferencias: mediante la Ley 715, se reunieron todos los sistemas anteriores (participación municipal, situado fiscal y fondos de desarrollo) en un solo Sistema General de Participaciones y se estableció una clara diferenciación entre un sistema de transferencias “de

²¹ Para mayores detalles sobre los sistemas de transferencias de Brasil y Argentina, véase respectivamente Afonso (2004) y Cetrángolo y Jiménez (2004).

CUADRO 3

América Latina (seis países): Financiamiento de las transferencias territoriales básicas^a

País	Circunscripción	Sistema	Porcentaje de impuestos	Impuestos
Argentina	Provincias	Régimen de Coparticipación Federal	Aprox. 30% Aprox. 30% Aprox. 47%	Imp. al valor agregado (IVA) Sobre ganancias Sobre consumo y otros
	Estados	Fondo de Participación de los Estados	21,5%	Sobre la renta Sobre productos industrializados
Brasil ^b	Municipios	Fondo de Participación de los Municipios	22,5%	Sobre la renta Sobre productos industrializados
	Estados	Sistema de Participaciones	20%	Sobre la renta Sobre producción y servicios Sobre el comercio exterior Sobre los vehículos
Bolivia	Municipios	Coparticipación Tributaria	20%	Todos los impuestos nacionales menos el impuesto especial sobre los hidrocarburos
		Diálogo Nacional	—	Alivio a la deuda nacional (Transferencias del resto del mundo)
Colombia	Departamentos y municipios	Sistema General de Participaciones	Monto fijo, dependiente del crecimiento del PIB	Sobre el total de los ingresos corrientes
Chile	Municipios	Fondo Común Municipal	Aprox. 50%	Sobre inmuebles, vehículos y patentes

Fuente: Elaboración propia, a partir de información oficial de cada país.

^a Este cuadro no incluye las transferencias básicas del nivel intermedio al municipal, que en Brasil alcanzan al 25% del impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (ICMS), y que en un 75% deben ser distribuidos por cada estado en función del PIB que genera cada municipio.

^b Otros sistemas de coparticipación territorial en Brasil son el Fondo de Compensación por la Exportación de Productos Industrializados (FPPEX) —10% del Impuesto sobre productos industrializados (IPI)—, y el Impuesto territorial rural (ITR).

propósito múltiple” (17%) —que ahora serían las transferencias básicas y que son utilizadas primordialmente en la provisión de servicios de infraestructura básica— y otros dos, cuya cuantía es calculada en función de carencias y costos. Estos últimos están destinados a subsidiar los ingresos familiares para que todos los habitantes puedan tener acceso similar a un nivel mínimo de servicios de educación y salud, conformando así un sistema de redistribución social operado por las administraciones de los gobiernos subnacionales (83% de las transferencias).²²

En México se hizo desde el comienzo una nítida diferenciación entre transferencias de libre disponibi-

lidad a los estados (“participaciones” de las que un 20% corresponde a los municipios) y aquellas orientadas exclusivamente a financiar determinados programas sociales, principalmente infraestructura y servicios de educación y salud (“aportaciones” a los estados y los municipios). El Sistema de Participaciones de México es el único de la región donde el esfuerzo fiscal subnacional es preponderante (45,17%), seguido por Colombia, donde el 10% de los recursos de propósito general depende del esfuerzo fiscal local. Con un criterio estrictamente redistributivo, en Chile el monto de las transferencias se calcula en función inversa al ingreso municipal por habitante.

²² A partir de la experiencia colombiana, Shah (2002) propone —para América Latina— utilizar más ampliamente las transferencias “condicionadas” con el objetivo de que todos los ciudadanos tengan igual acceso a un mínimo de servicios. Pero en este

caso ya no se trataría de transferencias territoriales condicionadas sino de transferencias sociales operadas por los gobiernos subnacionales. Dicho autor no aclara cómo se estimularía la autonomía local.

CUADRO 4

América Latina: Criterios de distribución de las transferencias territoriales básicas

Países / Criterios	Brasil (estados)	Brasil (municipios)	México (estados)	Bolivia (municipios)	Colombia (de propósito general)	Chile (municipios)
Territorio	85% a regiones norte, noreste y centro oeste	10% a capitales				9% en partes iguales
Número de habitantes		86,4% a mayores de 156 000 hab. 13,6% a menores de 156 000 hab.	45,17%	100% de recursos de coparticipación	40%	13,5%
Pobreza				100% proveniente de los recursos de alivio a la deuda nacional externa	40% según nivel de necesidades básicas insatisfechas	27% según propiedades exentas
Esfuerzo propio (directa o inversamente)			45,17% según incremento de ingresos propios 9,66% inverso a recursos coparticipados por habitante		10% según incremento de ingresos propios	31,5% según menor ingreso fiscal por habitante
Eficiencia administrativa					10%	5%
Previsión de emergencias						5%

Fuente: Elaboración propia, a partir de la legislación de cada país.

4. Condicionamientos al gasto

En el cuadro 5 se presenta una síntesis de los condicionamientos al uso de las transferencias básicas en cada país analizado. Ni en Argentina ni en México existen condicionamientos al uso de transferencias básicas.

En Brasil, la Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada en el año 2000 (República Federal de Brasil, 2000) estableció que los estados y municipios deben gastar en personal como máximo un 50%, y el gobierno federal hasta un 60%. Por otro lado, según la Constitución de 1988 al menos un 25% del gasto de los estados y municipios debe destinarse a educación.

Brasil cuenta con una política persistente de reducción de las diferencias territoriales en los niveles de prestación de los servicios sociales. Con esta finalidad, desde 1988 los servicios de salud son financiados compensatoriamente a través del Sistema Único de Salud y en el 2000, mediante una enmienda constitucional, se decidió incrementar gradualmente las trans-

ferencias y los condicionamientos al gasto en beneficio de este sector. Por otro lado, con el fin de reducir las diferencias territoriales en los servicios de educación escolar, en 1996 se conformó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), financiado principalmente por una coparticipación del 15% del Fondo de Participación de los Estados, del Fondo de Participación de los Municipios, del ICMS y de la Agencia de Promoción de Exportaciones (APEX), y destinado a garantizar un mínimo de gasto público por alumno.

En general, los países unitarios muestran mayor condicionalidad en sus transferencias básicas cuanto mayor sea la magnitud de ellas. En Colombia las transferencias “de propósito general” deben ser gastadas en un 51% en sectores definidos por el nivel central (41% en agua potable y alcantarillado). En Bolivia, si bien aparecen menos condicionamientos para las transferencias básicas, en la mayoría de los municipios éstas son utilizadas como aportes locales para acceder a recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Regional

CUADRO 5

América Latina (siete países): Condicionamientos al uso de las transferencias territoriales básicas

Argentina	Brasil	México	Venezuela	Bolivia	Colombia	Chile
Ninguno	a) Máximo 50% para personal ^a b) 25% para educación ^a c) 12% (estados) y 15% (municipios) para salud ^a	20% para municipios	50% para inversión 20% para municipios	Recursos de la coparticipación: i) Máximo 25% para funcionamiento ii) 7,5% para salud iii) Elaboración participativa de planes municipales Recursos provenientes del alivio a la deuda nacional externa: i) 10% para salud, 20% para educación ii) Cumplimiento de metas	41%: saneamiento 7%: deporte 3%: cultura	Ninguno

Fuente: Elaboración propia, a partir de legislación de cada país.

^a Límite al gasto, no sólo a las transferencias.

(crédito) y el Fondo de Inversión Productiva y Social (transferencias), los cuales son asignados centralmente.²³

En Chile, por último, las transferencias básicas (provenientes del propio nivel municipal) son de libre disponibilidad pero, por ser exiguas, en la mayoría de los casos son utilizadas casi exclusivamente en gastos de funcionamiento (incluidos los generados por la operación del sistema de transferencias sociales) y en la prestación de algunos servicios como el de recolección y disposición de basura; los municipios dependen para la inversión de diversas fuentes, siendo la más importante el Fondo de Desarrollo Regional, donde se suele requerir el aporte local y las transferencias son decididas, proyecto por proyecto, en el nivel intermedio.²⁴

²³ Aunque no está incluido entre los países estudiados, se hace indispensable mencionar el caso de Guatemala, donde recientemente se estableció que los recursos provenientes del Programa de Desarrollo Integral Municipal serán distribuidos a municipios y mancomunidades de municipios “en proporción directa de sus respectivos aportes locales relativos a sus respectivos niveles de pobreza y a su densidad demográfica, y en los que se compatibilizará tanto la recaudación de los impuestos locales como la valorización de los aportes que los ciudadanos realicen en trabajo, especie o dinero para la provisión de bienes públicos” (Guatemala, 2002).

²⁴ En la atención primaria de salud y educación escolar en Chile, y la atención de salud y educación escolar en Bolivia, se ha descentralizado hacia los municipios —en principio políticamente— la provisión de infraestructura, equipamiento y personal de apoyo, pero

5. Visión de conjunto sobre los sistemas de transferencias

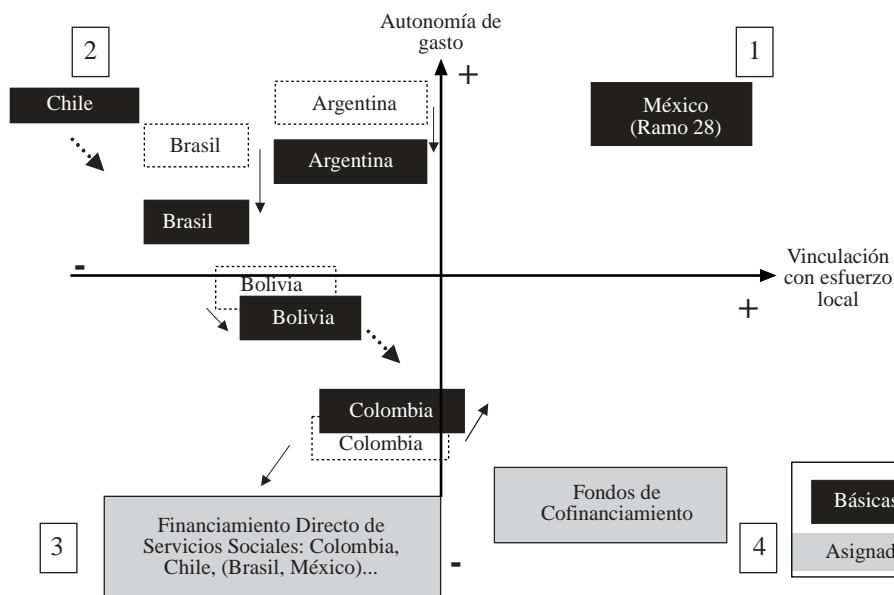
Aplicando el marco analítico diseñado en la primera parte de esta sección (véase el cuadro 1), el gráfico 3 clasifica los diferentes sistemas de transferencias analizados y muestra esquemáticamente sus características y evolución. Este gráfico permite apreciar que —salvo el Sistema de Participaciones de México y en forma incipiente el de Colombia—²⁵ en América Latina los sistemas de transferencias básicas adoptados no contribuyen a estimular que el gasto dependa de los aportes locales. Entonces, al no contar con este mecanismo automático de control, se está tendiendo a aumentar los mecanismos de control administrativo, como se hace regularmente en los programas financiados con transferencias asignadas. Y en todo caso se

solo operativamente la de personal especializado (tanto el régimen de este personal como su financiamiento son decididos a nivel nacional). Lo particular de Chile es que el financiamiento del personal especializado se hace efectivo, en el caso de la educación, a través de subvenciones a escuelas municipalizadas y privadas según el número de alumnos que asisten y, en el de la salud, mediante subsidios a la demanda asignados a través de un sistema de evaluación de beneficiarios a cargo de las municipalidades. Colombia ha adoptado lo fundamental de este sistema, pero aplicado al costo total de los servicios.

²⁵ Y el Programa de Desarrollo Integral Municipal de Guatemala.

GRÁFICO 3

América Latina (seis países): Sistemas de transferencias



Fuente: Elaboración propia.

puede observar una clara tendencia a abandonar el cuadrante de descentralización política del gasto, incluidos Chile y Bolivia bajo la modalidad mencionada en el párrafo precedente (situación esta última representada en el gráfico por las flechas gruesas).

El sistema mexicano, a su vez, si bien estimula la eficiencia fiscal, no estaría entregando resultados similares en términos de equidad: el hecho de que las transferencias sean proporcionales a los incrementos de las recaudaciones puede estar actuando como multiplicador de disparidades, ya que los gobiernos que disponen de menos recursos estarían en inferioridad de condiciones hasta para invertir en la mejora de sus procedimientos de recaudación.²⁶ Además, el sistema mexicano está orientado hacia los estados y, solo a través de ellos, hacia los municipios. Finalmente, los montos de estas transferencias de libre disponibilidad son todavía notablemente inferiores a los de las trans-

ferencias asignadas, lo que deja un amplio espacio para mejorar este sistema e incluso generar uno similar orientado a los municipios, manteniendo el mecanismo fundamental de eficiencia en que se basa.

La explicación de fondo de esta situación sería —según ya se afirmó en otras oportunidades— que en el contexto político en que se iniciaron los procesos no se hizo la necesaria diferencia entre distribución territorial y distribución social, dirigida esta última a garantizar a toda la población determinados niveles de acceso. Sin embargo, hacer dicha diferenciación, más difícil en el caso de los países federales, es precisamente la tendencia actual en toda la región. Así se puede apreciar en el caso de Brasil y con mayor facilidad en el de Chile; pero donde la diferenciación ha sido más nítida es en Colombia, como ya se ha mencionado.

Hasta ahora los procesos de descentralización se han orientado principalmente a la implementación de políticas sociales. Incluso las condiciones impuestas a las transferencias de propósito múltiple en el nuevo sistema colombiano muestran este sesgo. Pero ¿qué hacer cuando incrementar la autonomía local es decisivo para aumentar la competitividad económica e incorporar en este cometido a pequeños y medianos productores, para que así puedan aumentar sus ingresos? Y ¿cómo hacer para brindar igualdad de oportunidades a todas las localidades?

²⁶ En la Unión Europea también las transferencias territoriales son subsidiarias respecto a decisiones que incluyen los respectivos aportes locales (de niveles intermedios y/o municipales) y nacionales. Sin embargo, a diferencia del caso mexicano, tales transferencias están destinadas exclusivamente a regiones y localidades cuyo PIB por habitante es inferior a la media europea, en principio de manera proporcional a esa diferencia. Actualmente se destinan en un 41% a infraestructura y en un 34% a apoyo al desarrollo productivo.

IV

Algunos lineamientos

Los sistemas de transferencias adoptados en la mayoría de los países de la región estarían induciendo combinaciones variables de descentralización política y de descentralización meramente operativa de las decisiones de los gobiernos centrales. Ambos tipos de descentralización son convenientes, según las características de las distintas demandas de bienes públicos cuya provisión se descentraliza, pero por lo general los sistemas de transferencias estarían haciendo que, en la práctica, el límite entre ambos tipos de descentralización dependa, no de las características de la demanda de los bienes, sino de la capacidad de cada circunscripción para generar sus propios recursos. Esto lleva a que el derecho de todo ciudadano a proveerse de bienes públicos locales dependa de cuán rica sea la jurisdicción en la que habita: cuanto más pobre, menor la autonomía.

Salvo en Brasil, una gran mayoría de latinoamericanos tiene muy poca autonomía para decidir, hacer ejecutar y controlar la ejecución de estrategias de desarrollo local, y además tal autonomía tiende a disminuir. No solo la participación del gasto municipal en el gasto público es todavía relativamente reducida y por lo general depende ampliamente de transferencias territoriales, sino que tales transferencias tienden a estar cada vez más condicionadas. La autonomía local depende cada vez más, en cada caso, de la capacidad para generar ingresos propios —específicamente, de percibir impuestos—, capacidad que en América Latina se distribuye de manera extremadamente desigual, ya que la generación de valor agregado se concentra en un reducido número de localidades. Todo ello configura un panorama de creciente inequidad en el derecho ciudadano a proveerse de bienes públicos locales.

Los sistemas de transferencias vigentes en la región son inadecuados no solamente en términos de equidad, sino también en lo que se refiere a eficiencia. Incluso dentro de los escasos márgenes de autonomía que ellos determinan, tienden a divorciar las decisiones sobre gasto de aquellas sobre la generación de ingresos locales (y esto ocurre también en Brasil, siendo la única excepción el Sistema de Participaciones de México). Impiden así el proceso de revelación de las preferencias geográficamente diferenciadas, condición esencial para que la descentralización contribuya a la eficiencia.

Los sistemas de transferencias no vinculadas con los esfuerzos fiscales locales son sin duda necesarios, particularmente en el caso de los servicios sociales. Pero en América Latina el problema esencial de diseño residiría en que, con el afán de “devolver” a los gobiernos locales las funciones que antes ejercían, con frecuencia se ha dado un tratamiento similar al financiamiento de servicios como educación y salud —en los cuales el Estado debe garantizar a todas las personas, cualquiera sea su lugar de residencia) igual nivel de satisfacción—, y a la provisión de bienes estrictamente locales, como los servicios de infraestructura básica, cuya demanda está claramente diferenciada por factores físicos. En el primer caso, la autonomía de los gobiernos locales debería limitarse a la definición de aspectos cualitativos y, en lo que se refiere a financiamiento, estos gobiernos deberían comportarse primordialmente como agentes de un sistema nacional de redistribución social. En el segundo caso —servicios de infraestructura básica— sí sería muy conveniente transferir todo el proceso de provisión, incluidas las decisiones sobre financiamiento, al nivel subnacional cuya jurisdicción territorial mejor corresponda a características comunes de la demanda de cada bien público.

Habría que diferenciar claramente, como se hizo en Colombia, entre transferencias sociales, orientadas a garantizar igualdad de oportunidades a los individuos, y transferencias propiamente territoriales, cuya finalidad sería garantizar igualdad de oportunidades a las colectividades subnacionales en términos de bienes de consumo común, entre los cuales, desde el punto de vista financiero, la mayor cuantía correspondería a servicios de infraestructura básica.²⁷ Para conciliar equidad con eficiencia, en este segundo caso las transferencias deberían ser de libre disponibilidad, pero proporcionales a los esfuerzos fiscales relativos de cada colectividad territorial.

Esta transformación en el sistema de transferencias territoriales podría estar acompañada de cambios

²⁷ Un determinado consumo de agua potable debería formar parte de la canasta social. Según lo propusimos en otra oportunidad, los subsidios a este consumo se sumarían al flujo de ingresos con que las comunidades locales podrían contar para proveerse de agua potable y alcantarillado (Finot, 1999).

en los procesos locales de decisión, orientados a incentivar la revelación efectiva de preferencias, es decir, a propiciar una efectiva participación de los ciudadanos en decisiones no sólo sobre “de qué” y “cuánto” proveerse, sino también sobre “con qué parte de su ingreso” contribuirán a esa provisión. Los sistemas de decisión y los de representación y participación deberían adecuarse a este propósito.

El actual sistema de elección para conformar los cuerpos de representantes en el nivel municipal —de representación proporcional— no sería el más adecuado para una mejor expresión de las preferencias ciudadanas locales: las preferencias representadas a través de este sistema fácilmente pueden corresponder más a las de quienes ponen a los candidatos en su lista que a las de los ciudadanos supuestamente representados. Cabría esperar que ocurriría lo contrario si se adoptara un sistema de representación territorial, con la obligación de los representantes de recoger información de sus representados y, a su vez, informar a su respectivo distrito electoral, bajo pena de revocatoria de mandato. Esta transformación debería ir acompañada de la instauración de sistemas de información (de base y de gestión) fáciles de comprender, y de políticas de participación y representación social orientadas a igualar la capacidad de influencia de los ciudadanos. Además, y a fin de establecer a quién competen las responsabilidades de control del gasto, tanto en los presupuestos como en la contabilidad se debería distinguir con claridad entre lo que corresponde a decisiones autónomas de las colectividades locales y lo que las administraciones ejecutan en calidad de agentes de los gobiernos centrales.

Para que los ciudadanos así representados pudieran decidir sobre la parte de su ingreso que destinarán a proveerse de bienes públicos locales en función de los beneficios que distintas alternativas de provisión les generarían, sería imprescindible —según vengo proponiendo desde 1996— aumentar sus potestades para “autoimponerse”, específicamente, para decidir sobre alcúotas de los impuestos locales que gravan directamente sus propiedades y sus ingresos,²⁸ e incorporar a los aportes locales aquellos que los ciudadanos suelen efectuar, a través de sus organizaciones, en trabajo,

especie o dinero para la generación de bienes públicos.²⁹

Las transferencias territoriales, entonces, tendrían un carácter subsidiario respecto a estas decisiones locales. Pero, a fin de velar por la estabilidad, correspondería a la autoridad nacional definir periódicamente los factores por los que los esfuerzos fiscales subnacionales serían multiplicados (a fin de determinar el monto de estas transferencias territoriales).

Dentro de este marco institucional, restaría por resolver un asunto crucial: ¿hacia qué nivel conviene descentralizar la provisión de cada bien público local? Es evidente que cuanto mayor correspondencia exista entre el ámbito de demanda de cada bien público local y el de las respectivas decisiones políticas sobre asignación, más eficientes serán tales decisiones. Por un lado, habría que descentralizar las decisiones sobre provisión (y financiamiento) de bienes locales hasta los niveles más próximos al ciudadano (submunicipales) y, por otro, inducir, a través del nuevo sistema de transferencias, el asociativismo territorial en función de los distintos ámbitos de demanda (Finot, 2003).

En el caso de bienes públicos relacionados con el hábitat, muchas decisiones podrían ser adoptadas en niveles submunicipales. Para lo que se refiere a desarrollo productivo, con frecuencia la circunscripción municipal resulta insuficiente. Entonces, a fin de estimular el desarrollo económico local bajo condiciones de eficiencia y equidad, tanto en los países unitarios como en los federales se debería incentivar, a través de sistemas de transferencias territoriales como el propuesto (de libre disponibilidad pero proporcionales a los respectivos aportes relativos), la formación de consorcios municipales configurados en función de factores físicos, biológicos, culturales y/o económicos comunes (pero diferentes al resto).

Esta forma de organización territorial —se espera— correspondería mejor a diferenciaciones geográficas de demandas de bienes públicos como la planificación del uso del suelo, la organización de la provisión de servicios y la provisión de servicios de infraestructura básica, y tendría la ventaja adicional de generar economías de escala, no sólo para crear condiciones propicias al desarrollo local/regional sino también para administrar mejor la provisión de servicios sociales y de subsidios. A fin de facilitar estas funciones, tales consorcios deberían ser de carácter público pero tem-

²⁸ Lo que no implica descentralizar el proceso de cobranza de impuestos. En muchos casos resulta preferible un sistema único de recaudación de impuestos (al servicio de todos los niveles). También parece conveniente, a fin de reducir riesgos morales, externalizar el avalúo de las propiedades inmuebles que sirven de base para calcular los impuestos sobre la propiedad.

²⁹ Como actualmente se contempla en el Reglamento de la Ley general de descentralización de Guatemala.

poral, esto último para que las circunscripciones puedan ir adecuándose según la evolución histórica de la configuración geográfica de la demanda.³⁰

A través de un sistema de transferencias territoriales como el planteado podría inducirse que en cada una de estas regiones, a través de procesos de concertación público-social-privada y entre los distintos niveles del Estado, fueran elaboradas estrategias de desarrollo local/regional en las cuales se comprometiesen aportes locales. Estas estrategias servirían de base para definiciones sobre uso del suelo y para una programación presupuestaria plurianual de la provisión de servicios de infraestructura y de servicios avanzados. Los niveles supralocales tendrían a su cargo complementar estas decisiones con la provisión de tales ser-

vicios en sus respectivos ámbitos, y con políticas ambientales, de desarrollo productivo y de apoyo a la pequeña y mediana empresa.

Estos lineamientos responden primordialmente al propósito de brindar algunos elementos para avanzar con eficiencia hacia una igualdad de oportunidades para las colectividades locales, y crear condiciones para el desarrollo local/regional en función de las necesidades actuales de desarrollo económico. Pero es evidente que, en la medida en que los ciudadanos estén mejor representados y puedan participar efectivamente en las decisiones sobre sus aportes, el hecho de profundizar una descentralización como la que el desarrollo local requiere contribuirá también a reducir la corrupción, desarrollar ciudadanía y ampliar la inclusión social.

Bibliografía

- Afonso, R. (2003): O federalismo e as teorias hegemónicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico, tesis de doctorado, Campinas, Brasil, Universidad Estadual de Campinas, inédito.
- Afonso, J.R. (2004): Las relaciones intergubernamentales en Brasil, *Revista de la CEPAL*, N° 84, LC/G.2258-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Bennett, R. (comp.) (1990): *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-welfare Agenda*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Bird, R. (2001): *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2002*, LC/G.2190-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.03.II.G.1.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica de América Latina y el Caribe/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1998): *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*, LC/IP/L.154, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y J.P. Jiménez (2004): Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina, *Revista de la CEPAL*, N° 84, LC/G.2258-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Colombia (1997): *Ley 358, de control al endeudamiento*, Bogotá, D.C.
- _____ (2000a): *Ley 617, de racionalización del gasto territorial*, Bogotá, D.C.
- _____ (2000b): *Ley 715, Sistema General de Participaciones*, Bogotá, D.C. Disponible en: www.dnp.gov.co
- _____ (2002): *Evaluación de la descentralización en Colombia: balance de una década*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación (DNP). Disponible en: www.dnp.gov.co
- _____ (2003): *Ley 819, de responsabilidad fiscal*, Bogotá, D.C.
- Duverger, M. (1970): *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel.
- Finot, I. (1990): Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia, en C. Toranzo (comp.), *Democratización del Estado y descentralización*, La Paz, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- _____ (1996): Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica, LC/IP/R.165, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicado también como Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?, en *Reforma y democracia*, N° 10, Caracas, Centro Latinoamericano para Administración del Desarrollo (CLAD), febrero de 1998.
- _____ (1999): Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina, *Reforma y democracia*, N° 15, Caracas, Centro Latinoamericano para Administración del Desarrollo (CLAD), octubre.
- _____ (2001): *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, serie Gestión pública, N° 12, LC/L.1521-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.64.
- _____ (2002): Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía, *Revista de la CEPAL*, N° 78, LC/G.2187-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2003): *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*, serie Gestión pública, N° 38, LC/G.1986-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.147.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001): *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. 25, Washington, D.C.
- _____ (2002): *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. 26, Washington, D.C.
- Guatemala (2002): *Reglamento de la Ley General de Descentralización. Acuerdo Gubernativo Número 312-2002*, Ciudad de Guatemala.
- Harnecker, M. (2003): Delegating power to the people: participatory budget in Porto Alegre, inédito.
- Heymann, D.B. (1988): *Input Controls in the Public Sector: What Does Economic Theory Offer?*, Working Paper, N° 59, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

³⁰ Coincidiendo con nuestra propuesta, el Congreso de Brasil acaba de aprobar una ley por la que se declara organizaciones públicas a todos los consorcios inter-territoriales, con la duración que acuerden las partes que se asocian.

- Musgrave, R. (1959): *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1989): *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York, McGraw-Hill. Publicado en español como *Hacienda pública teórica y aplicada*, Madrid, McGraw-Hill, 1992.
- Oates, W. (1972): *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich. Publicado en español como *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- _____ (1999): An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, Nashville, Tennessee, American Economic Association, septiembre.
- Ocampo, J.A. (2001): *Federalismo, descentralización y pacto fiscal: lecciones de la experiencia latinoamericana*, presentación en el Foro Internacional sobre Federalismo Fiscal, México, D.F.
- Ostrom, V., Ch. Tiebout y R. Warren (1961): The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry, *American Political Science Review*, vol. 55, N° 4, Washington, D.C., American Political Science Association, diciembre.
- Palma, E. y D. Rufián (1989): *Las nociones de centralización y descentralización*, documento CPS-48, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Prado, S., V. Cuadros y C. Cavalcanti (2003): *Partilha de recursos na federação brasileira*, São Paulo, Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP)/Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/Fundación de Desarrollo Administrativo (FUNDAP).
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2003): *Orçamento participativo*, Porto Alegre. Disponible en: www.portoalegre.rs.gov.br/Op
- República Federal de Brasil (1988): *Constituição*, Brasília, Senado Federal.
- _____ (2000): *Lei Complementar No. 101, de Responsabilidade Fiscal*, Brasília. Disponible en: www.planejamento.gov.br
- Shah, A. (2002): *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise*, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible en: www.worldbank.org/wbi/publicfinance/
- Shome, P. (2000): La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto en la administración, *La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*, serie Seminarios y conferencias, N° 3, LC/L.1456-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.136.
- Silverman, J.M. (1992): *Public Sector Decentralization, Economic Policy and Sector Investment Programs*, Technical Paper, N° 188, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Tanzi, V. (1995): Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1995*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ter-Minassian, T. (comp.) (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Wiesner, E. (1992): *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- _____ (2002): *Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial*, Archivos de economía, N° 174, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación (DNP).