

# **DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA**

**NUEVOS DESAFÍOS Y AGENDA DE TRABAJO**



**CEPAL / GTZ**

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA:  
NUEVOS DESAFÍOS Y AGENDA DE TRABAJO**

**Descentralización Fiscal  
en América Latina:  
Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo**

LC/L.1051

Agosto de 1997

La publicación de este libro se enmarca en las actividades del proyecto "Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe", que ejecuta CEPAL en coordinación con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, GTZ), de la República de Alemania. Los compiladores de este libro son Gabriel Aghón, experto principal del proyecto y Herbert Edling, experto de la contraparte alemana. Los demás colaboradores son autoridades intelectuales en el tema de la descentralización fiscal y buena parte de ellos actuaron como consultores durante el desarrollo del Proyecto.



## ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN .....	9
PRÓLOGO .....	11

### CAPÍTULO I DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y POLÍTICA MACROECONÓMICA

1. Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana.....	17
Ricardo López Murphy y Daniel Artana	
2. La coordinación de la política macroeconómica y la descentralización fiscal. Una perspectiva europea .....	41
Otto Gandenberger	
3. La historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento de las municipalidades y los departamentos en Colombia .....	63
Guillermo Perry y Marcela Huertas	

### CAPÍTULO II DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ASPECTOS DISTRIBUTIVOS

4. La descentralización fiscal, las transferencias intergubernamentales y la distribución regional y personal del ingreso: situación en latinoamérica.....	77
Pablo Sanguinetti y Alberto Porto	
5. Descentralización, pobreza y distribución del ingreso .....	115
Jaime Gatica y Marcelo Schilling	
6. Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: práctica y principales desafíos .....	123
Fernando Rojas	

### CAPÍTULO III DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ASPECTOS DE ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS Y RECURSOS

7. Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región .....	143
Gabriel Aghón	

<b>8. Ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales: base teórica, la experiencia internacional y recomendaciones.....</b>	<b>167</b>
Herbert Edling	
<b>9. El nivel intermedio de gobierno en el orden institucional: situación en el ámbito latinoamericano .....</b>	<b>189</b>
Edgar González e Iván Jaramillo	
<b>10. Los estados y la descentralización en Brasil .....</b>	<b>215</b>
Rui de Brito Alvares Affonso	

#### CAPÍTULO IV DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DESARROLLO INSTITUCIONAL: ASPECTOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

<b>10. La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local .....</b>	<b>225</b>
Eduardo Wiesner	
<b>12. El gobierno descentralizado y el control macroeconómico .....</b>	<b>251</b>
Paul Bernd Spahn	
<b>13. Una medición sencilla de la calidad del buen gobierno y su aplicación al debate sobre el nivel apropiado sobre descentralización fiscal.....</b>	<b>271</b>
Anwar Shah y Jeff Huther	
<b>14. Innovaciones y toma de riesgos: el motor de la reforma del gobierno local de América Latina y el Caribe (ALC).....</b>	<b>297</b>
Tim Campbell	
<b>15. Descentralización fiscal y participación en experiencias democráticas rezagadas .....</b>	<b>327</b>
José Roberto Rodríguez Afonso y Thereza Lobo	

#### CAPÍTULO V REFLEXIONES FINALES

<b>16. Descentralización fiscal en América Latina: algunas lecciones y nuevos desafíos.....</b>	<b>351</b>
Gabriel Aghón y Herbert Edling	
<b>Colaboradores.....</b>	<b>389</b>

## RESUMEN

En América Latina, el proceso de descentralización fiscal es uno de los instrumentos fundamentales de los procesos de reforma y modernización del Estado. La mayoría de los países de la región han adecuado sus instituciones y legislación con vistas a legitimarlo y avanzar en su consolidación, dadas sus amplias potencialidades de fortalecer la gobernabilidad y la democracia, y de promover, en lo económico, una mejor asignación del gasto público y una transparente distribución de competencias a los niveles subnacionales de gobierno.

La descentralización fiscal puede contribuir a una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos, fortaleciendo así a los gobiernos subnacionales como responsables del gasto público y recaudadores de sus ingresos propios. Esto implica diseñar sistemas óptimos de recaudación de impuestos y modalidades de transferencias, de manera que se compatibilicen los objetivos de eficiencia del gasto público con la equidad en la distribución de competencias y de recursos con que cuenta el nivel intermedio de gobierno y el municipal, para responder con mayor eficacia a las demandas sociales de sus comunidades.

El mayor acceso de los gobiernos regionales y locales a distintas fuentes de financiamiento que además de los impuestos, cargos y contribuciones, y transferencias, incluyen el endeudamiento, puede influir en la magnitud del déficit del sector público. En este sentido, el desafío principal consiste en lograr una mayor coherencia entre la descentralización y los objetivos de estabilidad macroeconómica.

La más clara responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno frente al suministro de bienes y servicios públicos y la creciente participación de la sociedad civil en los programas de desarrollo local, enfrentan un desafío importante: generar prácticas innovadoras en la búsqueda de soluciones más eficaces para los principales problemas locales.



## PRÓLOGO

La gran mayoría de los trabajos que aquí se presentan fueron elaborados en el marco del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, que actualmente se lleva a cabo en la División de Desarrollo Económico de la CEPAL con la colaboración de la Sociedad de Cooperación Técnica Alemana, GTZ. Dada la importancia de las investigaciones, seminarios y demás actividades realizadas, en dicho contexto la dirección del proyecto tomó la iniciativa de compilar tales esfuerzos en esta segunda publicación que, como el título lo indica, pretende profundizar el tratamiento de ciertos temas considerados claves por los gobiernos de los países de la región. Esta publicación quiere contribuir a la importante tarea asumida por los gobiernos de los países latinoamericanos de promover y consolidar un proceso de descentralización que fortalezca la autonomía regional y local y dé paso a una sociedad civil más participativa en el enfrentamiento y superación de los modernos desafíos del desarrollo.

El libro está organizado en cinco secciones. La primera de ellas hace un análisis de las relaciones existentes entre la descentralización fiscal y la política macroeconómica. Al respecto, Daniel Artana y Ricardo Murphy aseveran que la descentralización es perfectamente compatible con un manejo adecuado de la política macroeconómica, siempre y cuando se coordinen las políticas fiscales de los diferentes niveles de gobierno. De acuerdo con los autores, ello exige que los gobiernos subnacionales, al igual que la administración nacional, enfrenten restricciones en materia de endeudamiento y respecto de sus ingresos corrientes que aseguren la solvencia intertemporal del sector público consolidado, y una evolución del gasto público que procure moderar, en lugar de acentuar, el impacto de trastornos externos sobre el nivel del tipo de cambio real.

Por su parte, Otto Gandenberger presenta de manera ilustrativa algunas experiencias de países industrializados con sectores fiscales descentralizados, muestra cómo en ellos se enfrentan los problemas de la coordinación macroeconómica, y establece algunas recomendaciones de política con una especial referencia para América Latina. El énfasis particular de este artículo se encuentra en el tema de la disciplina fiscal y, por tanto, en los aspectos de largo plazo de la política de las finanzas públicas.

A su vez, Guillermo Perry y Marcela Huertas demuestran, partiendo del estudio del caso colombiano, la necesidad de regular el endeudamiento departamental y municipal, con el fin de evitar una explosión del nivel de deuda y de gasto corriente que genere desequilibrios fiscales a nivel global, promueva la ineficiencia en el gasto y conduzca a la quiebra de los gobiernos subnacionales y, por ende, al deterioro del proceso de descentralización.

La segunda sección del presente libro está dedicada al tema de los aspectos distributivos de la descentralización fiscal. En este contexto, Alberto Porto y Pablo Sanguinetti evalúan el impacto de las transferencias sobre la distribución regional y

personal del ingreso, a partir de la experiencia de un conjunto de países de Latinoamérica. Como bien lo reconocen los autores, la relación que se da entre estos dos aspectos distributivos de las transferencias no es simple. Si bien podría existir cierto grado de complementariedad entre ambos, el hecho de que un régimen de transferencias mejore la distribución regional del ingreso no necesariamente implica que también lo haga con la distribución personal, y viceversa. Existe el temor de que la magnitud de la redistribución regional promovida por el régimen de transferencias, junto a un diseño defectuoso del mismo, conspire contra el objetivo de lograr una mejora en la distribución personal del ingreso.

Por su parte, Jaime Gatica y Marcelo Schilling analizan la interrelación existente entre la descentralización, la pobreza y la distribución del ingreso, en el caso chileno. Los autores concluyen que la descentralización debiera ser un componente central de una política que se proponga avanzar hacia una mayor equidad distributiva, no solo en la generación de oportunidades en los diferentes niveles territoriales, sino también en los esfuerzos de inversión tanto del sector público como privado, y en el mejoramiento de la calidad de los empleos y el aumento de la productividad.

Finalmente, Fernando Rojas analiza la estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en cuatro países de América Latina. De acuerdo con el autor, los fondos podrían constituir un instrumento esencial para levantar la gestión pública y hacer realidad las expectativas de expansión de recursos, la innovación en los factores y funciones de producción, el mejoramiento de la eficiencia en la asignación de recursos, y la ampliación de las posibilidades de producción de bienes y servicios de interés colectivo.

La tercera sección de este libro se centra en el tema de la descentralización fiscal y los aspectos de la asignación de competencias y recursos. En este marco de referencia, Gabriel Aghón reconoce la importancia de proponer alternativas eficientes de movilización de recursos y de gestión del gasto público local. De acuerdo con el autor, es conveniente reevaluar las opciones financieras y márgenes de acción que tienen las localidades para resolver sus déficit y asumir de manera efectiva las mayores responsabilidades derivadas del mismo proceso descentralizador. Para esto, es necesario que las municipalidades cuenten con esquemas adecuados de financiamiento que promuevan la transparencia en el manejo de los recursos públicos incentivando una mayor conciencia de los beneficios y costos tanto económicos como sociales, y que propicien una mayor responsabilidad ciudadana y esfuerzo fiscal local que reduzcan la dependencia de fuentes externas.

A su vez, Herbert Edling analiza los ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales como una de las herramientas fundamentales para fortalecer la autonomía financiera local. De acuerdo con el autor, dicha autonomía se sustenta en un grado importante de independencia económica. Así, la base de dicha autonomía local son los recursos propios y dentro de estos resaltan de manera creciente las distintas modalidades de ingresos no tributarios que permiten un mayor margen de responsabilidad fiscal, la que conlleva el derecho y el deber de la municipalidad de hacerse responsable de la regulación de los asuntos de su comunidad y de actuar en forma autónoma en cuanto a las decisiones sobre sus funciones, gastos e ingresos.

Más adelante, Edgar González e Iván Jaramillo hacen una revisión desde una óptica latinoamericana del papel del nivel intermedio de gobierno en el ordenamiento institucional. Como resultado de su estudio, los autores concluyen que es necesario redefinir dicho papel como eje de coordinación de la planificación local y de la articulación entre los niveles seccionales y la política nacional; y como responsable de proveer una adecuada asistencia técnica, administrativa y financiera al nivel municipal, de ejercer sus facultades normativas como delegatario de las facultades nacionales, y de servir como ente subsidiario y de evaluación y relativo control del municipio, todo ello en un marco de fortalecimiento de la autonomía local.

En este mismo sentido, Rui Affonso analiza el papel del nivel intermedio de gobierno en el proceso de descentralización del Brasil, y presenta los principales retos que este asume como eje articulador entre el nivel nacional y el local. El trabajo se desarrolla en un contexto de inicio reciente de las medidas de ajuste económico, donde el tema relevante son la coordinación y la cooperación intergubernamental para establecer el curso del proceso de profundización de la democracia y la reforma del Estado.

La cuarta sección está dedicada a analizar, desde el punto de vista de la descentralización fiscal, los aspectos de coordinación y cooperación que son esenciales para el desarrollo institucional. En este marco, Eduardo Wiesner realiza un análisis de las relaciones existentes entre la economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. Para el autor, el desafío es el diseño y ejecución de políticas públicas y privadas que permitan sentar las condiciones propicias para el cambio, la competencia y la evaluación de sus resultados a través del mercado económico y del proceso político. Este reto implica crear una demanda efectiva de los factores institucionales en el nivel local de gobierno. Esta demanda surge como respuesta a una serie de incentivos vinculados a aspectos tales como la información, la transparencia, la *accountability* política y fiscal, y una evaluación eficiente de desempeño. Estos incentivos, a su vez, tenderán al desarrollo de una política de gasto público local financiado con recursos propios de la comunidad. Asimismo, el autor examina la interdependencia del marco institucional local, fiscal y político con la gobernabilidad, y propone una estrategia para fortalecer las condiciones de una mayor gobernabilidad local.

Por su parte, Paul Bernd Spahn advierte que la descentralización puede colocar en peligro la estabilidad macroeconómica. Para que esto no suceda es necesaria una estructura adecuada de incentivos y mecanismos eficaces de cooperación intergubernamental. Estos incentivos pueden ser económicos o financieros y deberán permitir, al mismo tiempo, lograr los objetivos de equilibrio fiscal, equidad y estabilidad macroeconómica. Pueden también ser resultantes del sistema político y de las reglas de elección y de presión de los grupos de interés. Los incentivos económicos están directamente relacionados con la asignación de ingresos y responsabilidades de inversión por parte de los entes territoriales. Idealmente, debe existir un estrecho vínculo entre los impuestos y los gastos para realzar el bienestar público dentro de un sistema descentralizado. Según el autor, las transferencias intergubernamentales igualmente pueden dar algunas señales erróneas. No obstante,

hay criterios que pueden utilizarse para diseñar un sistema de transferencias que junto con evitar los desincentivos permita cumplir las metas de equilibrio, eficiencia, equidad y estabilidad macroeconómica.

En forma complementaria, Anwar Shah y Jeff Huther desarrollan un índice que permite dar cuenta de la calidad de un gobierno, y hacen un aporte al debate sobre el nivel apropiado de descentralización de los poderes fiscales. Este último aspecto provee de respaldo empírico a los desarrollos teóricos de la literatura del federalismo fiscal. En su artículo, los autores enfatizan el hecho de que la gobernabilidad aumenta cuando se logra acercar la oferta institucional a las demandas y preferencias sociales; esto es, acercando el Estado a los ciudadanos.

A su turno, Tim Campbell señala que la descentralización y la democratización en América Latina están creando un nuevo ambiente institucional para las autoridades locales, y estimulando importantes reformas a nivel gubernamental en varias ciudades. En este contexto, el estudio profundiza el análisis de las innovaciones en el gobierno local, mostrando cómo estas mejores prácticas tienen un significativo impacto generando un nuevo ambiente para el liderazgo, especialmente en lo referente a ciertas áreas críticas de la gestión descentralizada como son la profesionalización del servicio civil, el desarrollo del sector privado y sus relaciones con el sector público local, la participación de las comunidades en las políticas públicas, la movilización y generación de mayores recursos, y las nuevas opciones en la prestación de servicios, entre las más importantes.

Para concluir esta sección, José Roberto Rodrigues y Thereza Lobo observan que en América Latina los avances en la descentralización fiscal están directamente relacionados con la consolidación de la democracia en la región. Un gran avance en este sentido es el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, este avance no ha sido automático pues ha requerido una serie de reformas a los sistemas político-partidario y electoral, y el establecimiento de elecciones libres en el nivel intermedio y local de gobierno, tanto para nombrar el poder ejecutivo como el legislativo. Para los autores, estas reformas se podrán consolidar únicamente en un ambiente macroeconómico marcado por la estabilidad de precios, la reanudación del crecimiento sostenido, y por reformas estructurales de la economía que complementen y fortalezcan los procesos de descentralización fiscal y participación política.

Finalmente, en la quinta sección, Gabriel Aghón y Herbert Edling, a partir de algunos conceptos básicos, reflexionan sobre el estado actual del proceso de descentralización fiscal. En particular, resaltan los principales logros y prácticas exitosas alcanzados en este campo, y extraen algunas lecciones y recomendaciones que pueden contribuir a la profundización de tales procesos en América Latina.

Los temas presentados en estos artículos, elaborados con una perspectiva latinoamericana por reconocidas autoridades internacionales en la materia, sin duda forman parte de la agenda de trabajo e investigación de los próximos años. En este sentido, se espera contribuir al interesante debate gubernamental que se está dando en los países de la región.



Los compiladores hacen extensivo su agradecimiento por el apoyo recibido en las distintas actividades del proyecto, y en especial en lo concerniente a esta publicación a las respectivas contrapartes. En la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit -GTZ- a la señora Ulrike Maenner, *Senior Adviser* de la División de Política Económica y Social, y a todos sus colaboradores. En la CEPAL, a la señora Barbara Stallings, Directora de la División de Desarrollo Económico, y al señor Dietrich von Graevenitz, Jefe de la Unidad de Gerencia de Proyectos. Asimismo, en el apoyo logístico a la secretaria del proyecto, señora Ximena Sánchez. Finalmente, queremos agradecer a los consultores y autores de los distintos artículos por su gran profesionalismo en la labor realizada.

Los compiladores



## **CAPÍTULO I**

### **DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y POLÍTICA MACROECONÓMICA**

- 1. Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana**  
Ricardo López Murphy y Daniel Artana
- 2. La coordinación de la política macroeconómica y la descentralización fiscal. Una perspectiva europea**  
Otto Ganderberger
- 3. La historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento de las municipalidades y los departamentos en Colombia**  
Guillermo Perry y Marcela Huertas



## DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ASPECTOS MACROECONÓMICOS: UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Daniel Artana  
Ricardo López Murphy

### 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La descentralización fiscal ha cobrado un renovado ímpetu en Latinoamérica a partir del supuesto de que un máximo grado de descentralización en la gestión y financiamiento de los servicios públicos que tengan características locales puede mejorar la prestación de esos servicios, al acercar la decisión de gastar al votante/contribuyente. Sin embargo, si esta ganancia de eficiencia plantea problemas en el manejo de la política macroeconómica, la descentralización fiscal tendría un costo que reduciría su atractivo.

En este trabajo se analiza la posibilidad de un compromiso entre descentralización y manejo adecuado de la política macroeconómica, en los aspectos referidos a la estabilización de precios y a las fluctuaciones artificiales en los precios relativos (especialmente en el tipo de cambio real), generadas por la política pública.

La conclusión del trabajo es que la descentralización fiscal es perfectamente compatible con un manejo adecuado de la política macroeconómica si se coordinan las políticas fiscales de los diferentes niveles de gobierno. Ello exige que los gobiernos subnacionales, al igual que el gobierno nacional, enfrenten restricciones en materia de endeudamiento y respecto de sus ingresos corrientes que aseguren la solvencia intertemporal del sector público consolidado, y una evolución del gasto público que procure moderar (en lugar de acentuar) el impacto de alteraciones externas sobre el nivel del tipo de cambio real.

No debe sorprender que restricciones de esta naturaleza aparezcan en los casos de uniones aduaneras como la que rige en Europa. Si estas políticas tienen sentido entre países que fomentan un movimiento fluido de factores productivos y de bienes entre ellos, son mucho más relevantes dentro de un mismo país, donde la movilidad de trabajo, capital y productos está presente desde la propia organización como Estado.

---

<sup>1</sup> Los autores desean agradecer los valiosos comentarios a una versión anterior de este trabajo recibidos en el III Seminario Internacional del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina, realizado en la Isla Margarita, Venezuela, del 2 al 4 de octubre de 1996; en especial los del Sr. Bern Spahn (1996).

## **EL MANEJO ADECUADO DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN**

### **¿Por qué la política macroeconómica debe ser única?**

Los expertos en finanzas públicas adhieren al principio de que la política macroeconómica debe ser única. La existencia de una moneda y códigos legales únicos (sistema financiero, régimen comercial y de quiebras, régimen laboral) crea un contexto de extrema integración, en la cual la movilidad de recursos y la cantidad de bienes provenientes de otras zonas son tan significativas que no existe espacio para una política macroeconómica regional o local.

Por otra parte, si los gobiernos subnacionales operaran cada uno su política macroeconómica (endeudamiento público y crecimiento del gasto), las presiones sobre los mercados de capitales y financieros, así como las presiones de costo, tendrían un impacto difícil de pronosticar y de evaluar, transmitiendo una alta incertidumbre a los precios de bonos y acciones, y a la propia tasa de interés que, dado el gran tamaño de los sectores públicos de nivel regional o local, no pueden ser tomados como agentes anónimos de baja participación en los mercados.

Finalmente, es un principio conocido que cuanto más abierta es una economía menor es el efecto que su política doméstica puede causar sobre los precios relativos y sobre las cantidades demandadas de bienes locales. En el extremo, donde todos los bienes son comerciables, el mayor déficit público se traduce en un mayor déficit en las otras regiones, pero su impacto es nulo en la demanda local.

### **¿Cómo debe manejarse la política macroeconómica en economías abiertas?**

Definido que la política macroeconómica debe ser única, cabe plantear brevemente qué restricciones deben respetarse para asegurar un manejo exitoso de la misma, con especial referencia a economías abiertas, como es el caso de los países latinoamericanos.

El objetivo central de la política macroeconómica es lograr la estabilidad del nivel general de precios, minimizando los impactos sobre la actividad real y el nivel de empleo que pueden causar cambios drásticos en los instrumentos cambiarios o monetarios.

En función de estos fines, el nivel de gasto del sector público consolidado debería fijarse por consideraciones de largo plazo y ser orientado a la provisión de bienes públicos y preferentes, así como a transferencias para abatir la pobreza. Ninguna de estas cuestiones tiene naturaleza cíclica. Sus límites están determinados por un delicado equilibrio dado por la capacidad de tributación, la disposición de los ciudadanos a abonar impuestos, y los costos de competitividad que genera una tributación creciente. En general, se advierte que en un mundo muy globalizado el espacio de tributación está dado por las rentas generadas por los recursos naturales

y la propia historia institucional, y que avanzar más allá genera inevitablemente una contracción en el largo plazo.<sup>2</sup>

El problema aparece porque los ingresos fiscales fluctúan con el ciclo económico. En general, los impuestos tienen una elasticidad de ingreso superior a la unidad.<sup>3</sup> Ello establece un mecanismo estabilizador automático si el gasto público está fijo, incrementándose con una tendencia estructural, ya que en los momentos de *boom* económico tiende a generar superávit fiscal, a pagar la deuda externa y a reducir el premio sobre la tasa de interés que, generalmente está detrás del flujo de recursos del resto del mundo.

Si el nivel de gasto público se expande *pari passu* con la recaudación en un momento de bonanza económica generada, por ejemplo, por una importante entrada de capitales, aparecen dos problemas importantes. Por una parte, para mantener el presupuesto estabilizado a lo largo del ciclo económico será necesario realizar reducciones importantes en el nivel de gasto público futuro, cuando los ingresos fiscales se reduzcan ante un contexto menos favorable (*shock* externo negativo). Si el ajuste a realizar es importante, ello puede afectar la prestación de servicios públicos básicos, menos “protegidos” por la acción de los grupos de presión que otras erogaciones públicas.<sup>4</sup>

Por otra parte, la expansión del nivel de gasto público más allá de lo que sugiere su tendencia de largo plazo no es neutral con respecto a los precios relativos, en particular el tipo de cambio real y la tasa de interés real. Dado que las erogaciones públicas son más prolíficas en bienes y servicios que no se comercian con el resto del mundo en relación con la reducción de gasto privado que resulta de su financiamiento con impuestos, se afecta negativamente el tipo de cambio real. Si se observa que en economías abiertas la expansión por encima del crecimiento de largo plazo normalmente se origina en *shocks* externos positivos que presionan a la baja el precio relativo de los bienes transables, se puede concluir que una política cíclica de gasto público contribuye a generar más atraso cambiario, potenciando el efecto sobre la actividad real (negativo para los bienes transables y positivo para los no transables). Al desaparecer las condiciones externas favorables, el ajuste exige una nueva reasignación de factores pero en sentido contrario, que siempre es traumática dada la presencia de rigideces que en el corto plazo impiden que toda la corrección se realice vía cambios en los precios.

---

<sup>2</sup> Naturalmente, ello está muy influido por la calidad de la contraprestación pública.

<sup>3</sup> En particular, fluctúan más fuerte aquellos componentes que gravan las actividades y partes del ingreso más cíclicos, como son las importaciones, las ventas de bienes durables de consumo y las ganancias empresariales.

<sup>4</sup> En Queisser *et al.* (1993) se analiza la reacción de cinco países latinoamericanos ante las crisis externas y se concluye que los programas sociales no fueron protegidos. Se ofrece como explicación que los grupos de presión que representan a los segmentos de menores ingresos son débiles, al mismo tiempo que se sugiere, para moderar los ajustes bruscos en las erogaciones sociales, que deberían acumularse reservas en los momentos expansivos del ciclo económico.

Del mismo modo, una expansión del gasto público por encima de lo que es financiable en el largo plazo lleva a un aumento en la tasa de interés real, que impacta negativamente sobre la acumulación de capital.

Esto sugiere una política prudente que permita ahorrar recursos fiscales en los momentos de bonanza económica para utilizarlos en los momentos de receso, evitando fuertes fluctuaciones tanto en el nivel de prestación de los servicios públicos esenciales como en el nivel del tipo de cambio real y la tasa de interés.<sup>5</sup> Dicha estrategia lleva a adelantar el pago de la deuda pública en los momentos de auge y viceversa postergarlo durante el receso, siempre que la deuda pública se encuentre en un nivel sostenible en el largo plazo.<sup>6</sup>

### La política macroeconómica y la descentralización fiscal

En primer lugar, cabe señalar que una política macroeconómica exitosa contribuye positivamente con el proceso de descentralización fiscal. Si se parte de la base que una mayor injerencia de los gobiernos subnacionales en el gasto público consolidado pretende mejorar la eficacia del sector estatal, debe notarse que en países con alta inflación el control del votante/contribuyente, necesario para asegurar la mayor eficiencia, se vuelve más difícil, en forma similar a lo que le ocurre a los agentes económicos para poder precisar cuáles son los precios relativos correctos cuando se

---

<sup>5</sup> Spahn (1996) destaca que existe cierto escepticismo en la literatura moderna respecto de la eficacia de políticas macroeconómicas que procuran estabilizar el ciclo económico, y que el énfasis se ha desplazado hacia consideraciones de sostenibilidad de la política fiscal en el largo plazo. Los autores comparten el énfasis de esta visión de viabilidad de largo plazo y consideración intertemporal. Lo que se sugiere en el texto es un enfoque más abarcador, al tratar de exponer lo menos posible a la economía al impacto desfavorable de *shocks* externos. Este tipo de *shocks* debe ser evaluado con mayor cuidado en economías pequeñas y abiertas que, por sus características, sufren en mayor medida el impacto de noticias externas desfavorables. En otras palabras, en este tipo de economías puede ser más razonable “comprar” un seguro de estabilización del ciclo que en países más desarrollados. Las propuestas incluidas en este trabajo procuran desarrollar instituciones simples que ayuden a lograr este objetivo.

<sup>6</sup> En el Tratado de Maastricht (Comunidades Europeas) se estableció que los países debían alcanzar un tope en la magnitud de deuda pública de 60% del producto interno bruto, y que como máximo podrían tener un déficit de 3% anual. Ambos criterios son similares si se supone un crecimiento de 5%. Ello es aproximadamente congruente con una inflación de 2% y un crecimiento potencial real de 3%, que se estima es posible en Europa si la reforma estructural en cuanto a mayor apertura e integración se lleva adelante y se reforma el sector público y la política laboral en la dirección implícita en los acuerdos mencionados. Dentro del margen tolerable de déficit financiado con endeudamiento debe computarse el desequilibrio implícito por avales y garantías y, en particular, el desequilibrio implícito en el sistema de pensiones de reparto. En los hechos, se puede estar devengando un pasivo formidable no registrado que es tan significativo macroeconómicamente como la deuda explícita, e influye sobre la tasa de interés de largo plazo.



asiste a cambios permanentes en los valores nominales.<sup>7</sup> La estabilidad de precios vuelve más transparentes las transacciones económicas y facilita que tanto los oferentes (los gobiernos subnacionales en el caso de los servicios públicos descentralizados) como los demandantes cometan menos errores, producto de diferentes estimaciones acerca del comportamiento del nivel general de precios.

Un comentario similar puede hacerse respecto al manejo cíclico de la política fiscal. Un esquema prudente como el sugerido en el punto anterior, en el cual el sector público ahorra en las épocas de auge para endeudarse en los recesos, reduce las fluctuaciones en el tipo de cambio real y en la tasa de interés real y la necesidad de realizar ajustes de gran magnitud, que puedan afectar la calidad y cantidad de servicios que prestan los gobiernos subnacionales.

Suponiendo que el nivel nacional de gobierno procura manejar la política macroeconómica en forma coherente,<sup>8</sup> los problemas normalmente aparecen porque: a) la política de deuda de los gobiernos subnacionales (incluyendo la implícita en avales y garantías o en el sistema previsional de reparto a cargo de las provincias o municipios) no es congruente con la del gobierno nacional; b) las transferencias intergubernamentales tienen un carácter procíclico, y c) las bases tributarias de los gobiernos subnacionales dependen del ingreso o del consumo.

En el caso de la política de deuda pública, si la restricción fuera una consideración de costo/beneficio y rentabilidad social, no sería necesario restringir centralizadamente la deuda, por cuanto los mayores recursos serán ahorrados espontáneamente hasta que surjan proyectos más convenientes. Sin embargo, lo usual en Latinoamérica es que la restricción operativa sea de liquidez, y, en consecuencia, relajar la disponibilidad financiera se traduce necesariamente en más gasto público, afectando el manejo de la política macroeconómica. La miopía, la brevedad y periodicidad de mandatos potencia el problema de la falta de coherencia

---

<sup>7</sup> Las consecuencias negativas de la inflación sobre la actividad real se discuten en Leijonhufvud (1977) y (1984).

<sup>8</sup> La principal crítica de Spahn (1996) a una versión anterior de este trabajo, se centra precisamente en este punto. Así, se argumenta que no existen mayores razones para pensar que el nivel central de gobierno será más responsable que los niveles inferiores. Sin embargo, en la medida en que el costo político de los desajustes macroeconómicos recaiga en mayor medida sobre el gobierno central, este tendrá mayores incentivos para desarrollar una política macroeconómica más prudente. A nivel local es difícil lograr que todos los costos de un desajuste fiscal recaigan sobre los votantes: por un lado, los niveles inferiores de gobierno se financian en parte con impuestos cuya incidencia económica puede ser parcialmente transferida a votantes de otras jurisdicciones; por otro, existen mecanismos redistributivos a nivel regional que impiden que todas las jurisdicciones afronten el cien por ciento del costo político de sus errores. Es interesante notar que en el caso americano que menciona el Dr. Spahn como ejemplo, existen topes federales a la deuda pública que pueden emitir los estados, y las transferencias intergubernamentales son esencialmente de suma fija y no atadas al ciclo económico. En conclusión, no existen instrumentos perfectos en un mundo de información imperfecta; parecería que a la hora de definir las instituciones fiscales, lo prudente es protegerse "en exceso" mediante limitaciones que operen a través de diferentes vías.

intertemporal, muy común en Latinoamérica, donde el marco institucional no facilita la lectura de las consecuencias en el tiempo de determinadas políticas fiscales.<sup>9</sup>

Además, en la medida en que la economía enfrente una prima de riesgo que aumenta con la relación deuda externa/exportaciones, existe una externalidad negativa sobre el resto de emisores de deuda del país que sugiere la conveniencia de una intervención del gobierno nacional para aligerar el impacto de dicha externalidad.

El endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno muchas veces ha superado al del gobierno nacional. Las renegociaciones de deuda con avales de la nación han sido frecuentes en Latinoamérica, y, peor aún, el riesgo de generar situaciones explosivas se potencia cuando los gobiernos subnacionales utilizan a sus bancos públicos como financiadores del déficit local.

En ese contexto, un cambio en las reglas que rigen a las entidades financieras (por ejemplo, la reducción en la inflación del Brasil que redujo sustancialmente el impuesto inflacionario que percibían los bancos, incluidos los estatales) o una crisis financiera (por ejemplo, la ocurrida en la Argentina a comienzos de los años 80) resulta en una presión sobre el tesoro nacional que termina con el gobierno salvando a las entidades públicas a costa de afectar sus objetivos macroeconómicos. Un comentario similar puede hacerse respecto de los sistemas previsionales de reparto administrados por los gobiernos subnacionales, ya que los efectos negativos de decisiones populistas sobre las edades de retiro o los años de contribución necesarios para calificar para una pensión, solo se perciben en el mediano plazo.

La existencia potencial de desequilibrios verticales y la necesidad de permitir la equidad horizontal compensando la debilidad de la base tributaria para igualar el acceso a un conjunto de servicios homogéneos básicos, implica la necesidad de transferencias entre los distintos niveles de gobierno. En los países latinoamericanos, en general, las transferencias intergubernamentales no se encuentran desvinculadas de los recursos y exhiben un comportamiento procíclico. La razón de este diseño es clara. Su automaticidad (se gira al tiempo que se recauda) se ajusta inmediatamente a la disponibilidad de recursos y no hay riesgo de que se reciba un trato discriminatorio si hay crisis de recursos. En otras palabras, se observa una asimetría en el ajuste fiscal: los gobiernos subnacionales están protegidos de las reducciones de gasto que decida hacer el gobierno nacional, mientras que se benefician de las expansiones en la recaudación que se producen cuando el nivel nacional de gobierno decide reducir el déficit por la vía de aumentar los ingresos fiscales (Ocampo, 1996).

---

<sup>9</sup> Las restricciones institucionales sobre el comportamiento de los gobiernos futuros que utilizan los países desarrollados no está limitada al manejo de la deuda pública. Especialistas en el tema destacan que existe evidencia empírica sobre la regulación de empresas de servicio público, que muestra que existen restricciones institucionales que procuran limitar la firma de contratos de largo plazo que puedan implicar externalidades sobre gobiernos futuros. Para un análisis de las alternativas que se utilizan para controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, ver Fundación de Investigaciones Económicas para América Latina, FIEL (1993) y Ter-Minassian (1996).

Por ello, para lograr una reducción dada en el déficit, el gobierno nacional debe recurrir a aumentos de impuestos superiores al monto deseado, ya que una parte del esfuerzo se “filtra” hacia los niveles subnacionales.

Por último, la base tributaria cíclica provoca expansiones de gasto público en el auge sobreestimándolo, y luego un duro ajuste en el receso contrayéndolo. Si el ajuste es muy fuerte pueden resentirse seriamente los servicios y, por supuesto, encarecer dramáticamente las inversiones por las demoras debidas a problemas de financiamiento, dado que es en el aspecto de gasto donde menos se percibe en el corto plazo el efecto de incumplimiento.

Por otra parte, es común que los gobiernos subnacionales en Latinoamérica recauden una fracción muy considerable de sus recursos propios con impuestos a las ventas o a la acumulación de mercaderías, aun cuando esté disponible la tributación sobre la propiedad, mientras que sus responsabilidades de gasto están divorciadas del ciclo económico (educación, salud, seguridad, servicios municipales). Esto potencia el problema que se origina por el carácter procíclico de las transferencias intergubernamentales, a la vez que reduce la eficacia de la descentralización fiscal. Debe señalarse que la tributación sobre la propiedad transmite una idea muy precisa de la relación impuesto/gasto, y lleva a evaluar la contraprestación, mientras que impuestos a las ventas o al consumo pueden ser parcialmente trasladados a residentes de otras jurisdicciones. Por esta razón, los gobiernos subnacionales son bastante reacios a colocar altos impuestos sobre la propiedad, ya que ello propiciaría una reacción importante contra el exceso de gastos en los niveles locales y estatales (por esta misma razón convendría fomentar fuertemente su uso en las recomendaciones de los organismos multilaterales).

Asimismo, cabe reconocer que el impuesto inflacionario (emisión monetaria), en general, está en la jurisdicción del gobierno central, que devenga y percibe la mayor parte del mismo. A su vez, el propio impuesto inflacionario tiende a reducir el rendimiento de los impuestos tradicionales vía el efecto Olivera-Tanzi, reduciendo los recursos a nivel local y estadual.

La estabilización que han logrado varios países del área cambia radicalmente esta distribución. Si no se modifican las participaciones en el total de recursos tributarios, el Estado central percibe menos recursos reales (caída del impuesto inflacionario) y produce una brecha fiscal con riesgo inflacionario, y a su vez los gobiernos subnacionales están en condiciones de expandir el gasto, ya que cuentan con recursos excedentes respecto a la situación anterior. Esta rigidez de los recursos tributarios es otro de los problemas serios que un régimen de transferencias de este tipo tiene, generando una alta inflexibilidad en el presupuesto, porque una gran parte de las distorsiones e instrumentos equivocados que se usan se deben a la rigidez del régimen de recursos, que obliga a encarecer ciertos tributos aun cuando ello sea de dudosa racionalidad económica, por cuanto su uso está reservado a la rama o sector de gobierno afectado.

### 3. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y POLÍTICA MACROECONÓMICA. LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

El objetivo de esta sección es analizar los casos de la Argentina, el Brasil, Colombia y Chile en la resolución de los posibles conflictos que pueden plantearse entre la decisión de descentralización fiscal y el manejo adecuado de la política macroeconómica. Para ello, se analizará la política de endeudamiento público de cada país (incluyendo los problemas de la banca oficial regional o local), la presencia de transferencias procíclicas, y las bases impositivas locales. Se concluye que, excepto en el caso de Chile, existen problemas de diseño importantes que pueden afectar el manejo adecuado de la política macroeconómica.

#### **Argentina<sup>10</sup>**

En la Argentina los gobiernos subnacionales pueden endeudarse en el mercado interno y externo, aunque en el segundo caso se necesita autorización expresa del gobierno nacional. En los últimos años la deuda de las provincias ha crecido en forma importante, y actualmente se estima que supera los cuatro puntos del producto interno bruto. El problema se agrava por una tendencia al endeudamiento en los momentos de auge de las jurisdicciones provinciales, al poder utilizar los recursos corrientes y las regalías petroleras en forma colateral a los préstamos que reciben del sistema financiero.

En el caso de la deuda municipal existen más restricciones institucionales que en el caso de las provincias, aunque la situación varía de un caso a otro. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires se permite el endeudamiento externo de los municipios solo si lo aprueba el congreso provincial, y además se limita el servicio de la deuda interna y externa al 25% de los recursos, y se restringe su destino a obras públicas o conversión de deuda; en la provincia de Córdoba no se exige la aprobación del gobierno provincial, pero el servicio de la deuda se restringe al 20% de los recursos del gobierno local. Debe señalarse que como producto de la insolvencia fiscal que caracterizó a la Argentina durante la década del 80, las provincias y sus municipios no tenían acceso al crédito; con una economía más estable esto ha cambiado y paulatinamente ha empezado a surgir un mayor número de operaciones de deuda municipal. Como la restricción del servicio de la deuda en relación a los ingresos corrientes no es muy operativa (ya que no contempla el nivel de ahorro primario de la jurisdicción ni el resto de pasivos que pueda tener), el marco institucional argentino en materia de endeudamiento municipal es bastante permisivo.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Esta sección se basa en Artana y López Murphy (1995), Artana y otros (1994) y FIEL (1993).

<sup>11</sup> Otro aspecto muy delicado es el sistema previsional provincial, que ha acumulado importantes déficit actuariales. En algunos casos ya es un problema grave y en pocos años derivará en serios desequilibrios de caja en aquellas provincias que no los han transferido a la nación en el marco de los pactos fiscales firmados en 1992 y 1993.

El mecanismo de las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno es fuertemente procíclico, principalmente por el gran peso del régimen de coparticipación federal (*revenue sharing*) que transfiere automáticamente el 57% de los recursos tributarios internos con alto componente cíclico (impuesto al valor agregado -IVA-, impuesto a las ganancias, impuestos a los combustibles, etc.). Los recursos federales son un componente sustancial del financiamiento provincial, alcanzando aproximadamente al 55% del total de recursos corrientes (ver cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**RECURSOS DE LAS 24 PROVINCIAS ARGENTINAS**  
**(En pesos convertibles)**

	1990	1995
Total recursos corrientes	10 311	24 063
Transferencias de la nación	5 837	13 177
Coparticipación federal	4 804	10 401
Recursos propios	4 475	10 886

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de información oficial.

Del mismo modo que se expandieron las transferencias de la nación a las provincias, las transferencias de las provincias a los municipios pasaron de 1 300 millones de dólares, en 1990, a 2 900 millones de dólares, en 1995. Prácticamente no existen aportes de fondos desde la nación a los gobiernos locales, pero los que reciben de las provincias representan alrededor del 50% de sus recursos totales. También estos giros se nutren de la recaudación de impuestos cíclicos, ya que es usual que las provincias le cedan a sus gobiernos locales una parte de lo que reciben de la nación y agreguen un porcentaje de los impuestos recaudados por el nivel intermedio de gobierno.

En su recaudación propia las provincias dependen en algo más de un 50% de un impuesto en cascada sobre las ventas de un alto componente cíclico, y lo mismo ocurre a nivel municipal. Por lo tanto, algo más de las dos terceras partes de los recursos de los gobiernos subnacionales argentinos depende de fuentes procíclicas, sea porque las transferencias del nivel central de gobierno son un porcentaje de impuestos que tienen esa característica, o porque sus propias bases imponibles fluctúan con la actividad económica.

**Brasil<sup>12</sup>**

Tradicionalmente, la política de endeudamiento de los estados y municipios brasileños ha sido poco restrictiva.<sup>13</sup> La Constitución les permite acceder al crédito interno o externo, sea en forma directa o indirecta a través de sus bancos o empresas públicas. En general, los municipios tienden a endeudarse a corto plazo, y los estados acceden a préstamos de mediano plazo.

A enero de 1993 la deuda de los estados ascendía a 55 000 millones de dólares; 38% era con los bancos federales, 24% era deuda mobiliaria, otro 24% estaba contraída con el exterior y había sido refinanciada por la Secretaría del Tesoro Nacional, y el 14% restante era deuda externa por vencer. A julio de 1995 la deuda de los estados había aumentado a 64 600 millones de dólares.

Paulatinamente, el gobierno federal ha tratado de utilizar los poderes que le concede la propia norma constitucional para introducir límites al endeudamiento de los niveles subnacionales. El senado federal restringe el crédito que pueden formar los estados y municipios, y debe aprobar caso por caso el endeudamiento externo de los tres niveles de gobierno,<sup>14</sup> mientras que el Banco Central del Brasil ha actuado limitando los créditos que el sistema financiero otorga al sector público.

Si bien las restricciones al endeudamiento que rigen actualmente en el Brasil son mejores que las que existían en la década del 80 -período en el cual era frecuente que la Secretaría del Tesoro Nacional mediante la ejecución de los avales otorgados terminara haciéndose cargo de la deuda de los gobiernos subnacionales-, todavía subsisten problemas de importancia. En la práctica es frecuente que se concedan excepciones a las normas del senado<sup>15</sup>, o que se sorteen las reglas de superávit primario o ingreso haciendo que el banco público del estado emita la deuda, o se expanda el uso de la deuda flotante. También se han concedido excepciones respecto de los límites de préstamos al sector público que fija la autoridad monetaria. Además, como los límites del senado están relacionados con los ingresos, que como se verá más adelante tienen un fuerte componente cíclico, la restricción de deuda termina siendo poco operativa a la hora de controlar el gasto en los momentos de expansión económica.

---

<sup>12</sup> Los trabajos que han sido utilizados para elaborar esta sección son: Affonso (1997), Lageman y Bordin (1994) y Rodrigues Afonso (1994).

<sup>13</sup> También este era el caso del gobierno nacional. Affonso (1994) menciona que hasta 1989 el presupuesto federal no imponía límites de endeudamiento al ejecutivo, y las operaciones de deuda eran realizadas por el Banco Central del Brasil por cuenta y orden de la Secretaría del Tesoro Nacional.

<sup>14</sup> Por ejemplo, la resolución del senado actualmente vigente relaciona la deuda con los ingresos corrientes y con el servicio de la deuda, y además contempla la ejecución financiera del ahorro primario en los últimos doce meses y la compara con el servicio de la deuda ya contratada que vence en el futuro.

<sup>15</sup> Por ejemplo, Affonso (1997) menciona que en 1995 se estaba negociando un coeficiente de ingresos corrientes a deuda más permisivo que el que regía hasta entonces.

Es cierto que las renegociaciones de la deuda estadual y local que antes se realizaban casi sin costo para los niveles subnacionales de gobierno, ahora exigen algún esfuerzo en contrapartida (vía programas de ajuste que pueden incluir la venta de activos estatales),<sup>16</sup> pero la posibilidad de acumular un problema de una magnitud tal que obligue a una operación de salvamiento del gobierno nacional está latente, como parece evidenciar la reciente intervención del Banco Central del Brasil a los bancos públicos de São Paulo y Río de Janeiro. De hecho, ante el aumento en las tasas de interés real los estados optaron por financiar sus desequilibrios vía préstamos de sus bancos públicos que percibían una parte del impuesto inflacionario; al reducirse la inflación, este esquema colapsó, llevando a la intervención del Banco Central del Brasil.

En el Brasil no existe una especialización de cada nivel de gobierno por tipo de impuesto. Por ejemplo, hay impuestos sobre la propiedad, sobre el patrimonio y sobre los bienes y servicios, en los tres niveles. Esto lleva a que los gobiernos subnacionales obtengan recursos de bases impositivas con alto contenido cíclico. Como además las transferencias intergubernamentales son procíclicas, se potencia el problema: una parte importante de los ingresos de los niveles subnacionales de gobierno se expande en los períodos de buena actividad económica, y se contrae en las recesiones.

Al observar las cifras de los años 90, el estado nacional brasileño termina haciendo un aporte neto a los municipios, ya que los estados regionales reciben ingresos por transferencias del gobierno federal que son aproximadamente iguales que las transferencias que realizan a los gobiernos locales (ver cuadro 2). También puede observarse el fuerte crecimiento de los ingresos disponibles de los municipios, que pasaron de representar el 2.1% del producto interno bruto, PIB, en 1980, al 5.1% del PIB, en 1995 (aumento de 142% por encima del crecimiento de la economía); y de los estados, que tenían ingresos disponibles de 5.5% del PIB en 1980, y de 8.2% del PIB en 1995 (aumento de 49% por encima del crecimiento económico).

Las transferencias intergubernamentales están compuestas por varios fondos que en buena medida están relacionados con la recaudación de impuestos del nivel superior de gobierno, aunque también existen transferencias intergubernamentales de origen no tributario. Por ejemplo, la Constitución de 1988 aumentó del 17% al 22.5% la participación de los municipios, y del 16% al 21.5% la participación de los estados en los impuestos a la renta, IR, y a los productos industrializados, IPI, que recauda el gobierno nacional. A su vez, los estados destinan el 25% de la recaudación del impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios, ICMS, (el IVA provincial del Brasil) a los municipios. Estos son los fondos más importantes, pero existen otras transferencias intergubernamentales relacionadas directamente con impuestos (v. gr., los estados tienen derecho a recibir el 20% de la recaudación de cualquier tributo nuevo que cree la nación, y destinan a sus municipios el 50% de la

---

<sup>16</sup> Obviamente que cuando existe algún tipo de moratoria ello potencia el problema de *moral hazard*. Según Rodrigues Afonso (1994), cuando en 1991 el estado federal renegó la deuda de los estados que estaban con problemas ello indujo a que los que pagaban normalmente dejaran de hacerlo.

recaudación del impuesto territorial rural) o ligadas a otros conceptos (v. gr., las transferencias del sistema único de salud de la Unión a los estados y municipios, las transferencias relacionadas con la merienda escolar, y los convenios negociados en el marco presupuestario).

**Cuadro 2**  
**RECAUDACIÓN E INGRESO DISPONIBLE**  
**(En porcentajes del PIB)**

	Recaudación 1980	Ingreso disponible 1980	Recaudación 1995	Ingreso disponible 1995
<b>TOTAL</b>	<b>18.5</b>	<b>17.0</b>	<b>20.0</b>	<b>17.0</b>
Estados	5.4	5.5	8.7	8.2
Municipios	0.7	2.1	1.7	5.1

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de Jose Roberto Rodrigues Afonso, "Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil", serie Política fiscal, N° 61 (LC/L.841), Santiago de Chile, CEPAL, 1994.

En promedio, los estados brasileños perciben aproximadamente el 20% de sus ingresos corrientes del gobierno federal (aunque como se mencionó anteriormente el monto recibido es aproximadamente igual al que luego ceden a los municipios a través del ICMS). Estos ingresos tienen un claro carácter procíclico, porque tanto el IPI como el IR son impuestos que tienden a expandirse en forma importante durante los momentos de bonanza económica. Pero, sin duda, el principal problema de la estabilidad del gasto público estadual a lo largo del ciclo lo da la participación del ICMS en el total de recursos propios de los estados. En el año 1995, los ingresos por este tributo representaban el 86% de la recaudación propia de los estados (cuadro 3).

En el caso de los municipios, las transferencias de los niveles nacionales de gobierno representan alrededor de las dos terceras partes de sus ingresos totales, y el impuesto sobre los servicios, que también tiene carácter procíclico, equivale a cerca de la mitad del tercio restante.

En definitiva, por diversos factores se obtiene la misma conclusión: tanto los estados como los municipios del Brasil tienen sus ingresos caracterizados por un fuerte componente cíclico; en el primer caso, porque el ICMS es decisivo en el presupuesto consolidado, y en el segundo, por la importancia de las transferencias de la Unión y de los estados, y, en menor medida, por la composición de sus recursos propios. No debe sorprender, en este contexto, que los gobiernos subnacionales exploten muy poco la tributación sobre bases impositivas menos fluctuantes como las propiedades, que, como fuera mencionado en la sección anterior, tiene la ventaja adicional de no poder ser "exportada" a otras regiones.



**Cuadro 3**  
**RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN EL BRASIL EN 1995**  
**(En porcentajes del PIB)**

	Recaudación total	Estados	Municipios
Total	30.3	8.7	1.7
Sobre producción y consumo	14.4	7.5	0.7
Sobre renta	5.5	0.0	0.0
Sobre patrimonio y propiedad	0.8	0.4	0.4
Sobre comercio exterior	0.8	0.0	0.0
Sobre salarios y otros (tasas y otros menores)	8.7	0.8	0.6

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de Jose Roberto Rodrigues Afonso, *Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*, serie Política fiscal, N° 61 (LC/L.841), Santiago de Chile, CEPAL, 1994.

Si se suma a esto la facilidad relativa de endeudarse de los niveles subnacionales de gobierno, puede concluirse que el proceso de descentralización fiscal del Brasil colisiona con un manejo prudente de la política macroeconómica, lo que obliga a adoptar soluciones de emergencia. Por ejemplo, en el Plan Real hubo que crear un fondo social de emergencia para lidiar en el corto plazo con este desequilibrio.

### Chile<sup>17</sup>

En Chile, la organización es muy centralizada y existe un cuidadoso control del sector subnacional, que solo comprende el 5% del gasto. Además, las responsabilidades municipales están más diversificadas que sus fuentes de financiamiento, porque los gobiernos locales solo perciben ingresos de tributos y transferencias presupuestarias del gobierno central. El endeudamiento local se encuentra prohibido, a menos que medie una autorización por ley del gobierno central. En los hechos es prácticamente nulo, ya que últimamente solo se ha utilizado en programas para mejorar algunos barrios que, por otra parte, exigen que los propietarios contribuyan con una parte del gasto.<sup>18</sup>

Las transferencias del gobierno central a los municipios (1.6% del PIB en 1991) representan algo más del 40% de los recursos municipales, pero no tienen naturaleza procíclica sino que se destinan a financiar las inversiones y los gastos en educación y

<sup>17</sup> Esta sección se basa en Espinoza y Marcel (1994) y López Murphy (1994).

<sup>18</sup> En la práctica, existen algunos mecanismos que permiten sortear las restricciones al endeudamiento, tales como las operaciones de arrendamiento con opción de compra para la adquisición de equipos, y la deuda flotante con proveedores o con la seguridad social.

salud de los municipios que, a su vez, son analizados con criterios de evaluación social de proyectos. Lo mismo ocurre con los fondos de terceros que comprenden varios programas sociales, entre otros: subsidio al consumo de agua potable, transferencias para deportes, programas de capacitación laboral.

Además, la mayor parte de los ingresos propios de los gobiernos locales (v. gr., los derechos de aseo) y los percibidos por el gobierno central que pertenecen a los gobiernos locales (v. gr., el impuesto territorial), también son independientes del ciclo económico. Por ejemplo, el impuesto territorial, las patentes y los derechos de circulación proporcionan casi un tercio del total de recursos (ver cuadro 4).

Por último, la prudencia en el manejo de la política fiscal a lo largo del ciclo también se expresa a nivel del gobierno central, por medio de los fondos compensadores macroeconómicos de petróleo y cobre.

**Cuadro 4**  
**INGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE CHILE EN 1991**  
(En porcentajes del PIB)

Ingresos totales	3.82
Ingresos propios	0.48
Tributos y derechos	1.26
Transferencias del gobierno central	1.63
Fondos de terceros	0.46

**Fuente:** Espinoza, José y Mario Marcel, "Descentralización fiscal: el caso chileno", serie Política fiscal, N° 57 (LC/L. 823), Santiago de Chile, CEPAL, 1994.

### Colombia<sup>19</sup>

En el caso de Colombia se observa un rápido aumento del endeudamiento que ha hecho crecer los servicios de intereses a nivel departamental del 0.06% del PIB, en 1980, a un nivel de 0.18% en 1991, y en los gobiernos locales de 0.21% del PIB, en 1980, a 0.96% del PIB en 1991. Este aumento en el servicio de la deuda tuvo lugar a pesar de que la Constitución del país establece que el endeudamiento territorial no puede exceder la capacidad de pago. El problema aparece porque las normas vigentes que reglamentan la Constitución miden la capacidad de pago relacionando el servicio de la deuda con los ingresos corrientes, sin tener en cuenta lo que ocurre con otras erogaciones corrientes. Además, se incentiva el endeudamiento a plazos

<sup>19</sup> Esta sección se basa en Ahmad y otros (1995), López Murphy (1994), Rosas (1996) y Ocampo (1996).

mayores (ya que el pago de intereses por año es más bajo que en préstamos más cortos), pero ello potencia el problema de los ciclos políticos.

Para compensar estos problemas el gobierno nacional ha utilizado regulaciones prudenciales más estrictas con el objeto de restringir los préstamos del sistema financiero a los departamentos y municipios, pero ello no ha podido detener el proceso de crecimiento de la deuda pública de los gobiernos subnacionales.

Además, los departamentos y municipios utilizan con frecuencia los ingresos corrientes y por regalías como colaterales en operaciones de crédito. Esto incrementa el problema procíclico, ya que no solo reciben más recursos en los momentos de bonanza económica o como consecuencia de una mayor actividad petrolera, sino que también pueden amplificar la disponibilidad de fondos para gastar, endeudándose a cuenta de los ingresos futuros. El fondo de estabilización petrolera procuró moderar este fenómeno, pero su esfuerzo no ha sido totalmente exitoso.

Los departamentos y municipios de Colombia tienen un importante desequilibrio vertical, ya que en 1993 financiaban con recursos propios el 38% y el 31% de sus erogaciones, respectivamente. La diferencia se cubría en buena medida con transferencias del gobierno nacional, que tienen un alto contenido procíclico. Paulatinamente, la Constitución y las leyes han aumentado la participación de los departamentos y de los municipios en el total de ingresos corrientes del gobierno nacional, y esa tendencia continuará en el futuro. En conjunto representaban un 31.5% de los ingresos corrientes en 1990, habían aumentado a 34.8% en 1994 (con un crecimiento en términos reales de 14% anual), y está previsto que alcancen a 41.5%, en 1998, y 44% en el año 2001. El cuadro 5 resume la composición de los ingresos de los departamentos y municipios de Colombia, en el año 1991.

El contenido procíclico de la recaudación nacional (del orden de un 12% del PIB, si se excluyen los aportes previsionales) es evidente, cuando se observa que el 80% de la misma proviene del impuesto al valor agregado, IVA, y del impuesto a la renta (en partes casi iguales).

Los recursos propios de los departamentos tienen un menor contenido procíclico, aunque como se mencionara anteriormente solo financian menos del 40% del gasto público de ese nivel de gobierno. Del total de 1.7% del PIB recaudado en 1993, las dos terceras partes provenían de impuestos específicos al consumo que, según Ahmad *et al.* (1995), son tributos con una elasticidad de ingreso baja, y otro 20% se obtenía de gravar a los vehículos.

A nivel local, el panorama es algo diferente. En 1993, los municipios recaudaron el equivalente al 1.1% del PIB, y casi el 40% de este total se obtuvo de un gravamen a las ventas en cascada, aunque otro 40% se percibió del gravamen sobre las propiedades.

**Cuadro 5**  
**INGRESOS DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS**  
**DE COLOMBIA EN 1991**  
**(En porcentajes del PIB)**

<b>TOTAL INGRESOS DE LOS DEPARTAMENTOS</b>	<b>5.07</b>
. Ingresos tributarios	1.55
. Ingresos no tributarios y otros	1.06
. Transferencias de otros niveles	2.42
<b>TOTAL INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS</b>	<b>4.83</b>
. Ingresos tributarios	1.02
. Ingresos no tributarios y otros	2.47
. Transferencias de otros niveles	1.34

**Fuente:** Fedesarrollo, citado en López Murphy (1994b).

De todas maneras, al considerar la importancia de las transferencias intergubernamentales en el caso de Colombia, se concluye que los ingresos de los gobiernos subnacionales tienen un alto contenido procíclico. Además, computando todas las transferencias a los departamentos y municipios (es decir incluyendo las originadas en regalías y en los aportes de financiamiento) se puede ver que el 47% de los ingresos corrientes del presupuesto nacional están comprometidos con los niveles territoriales de gobierno, lo cual dificulta cualquier intento de ajuste fiscal.

### Conclusiones de los casos analizados

De los cuatro casos analizados, el único que tiene un contexto institucional adecuado que combina la descentralización fiscal con un manejo prudente de la política macroeconómica es Chile. En los otros tres países las constituciones vigentes obligan a los niveles subnacionales de gobierno a participar del rendimiento de impuestos recaudados por el nivel superior, que tienen alto contenido procíclico. En la Argentina se observan inconvenientes por la naturaleza procíclica de la coparticipación federal de impuestos, por la elevada participación de los tributos sobre las ventas a nivel provincial y municipal, por el papel importante de la banca pública que fue utilizada para financiar los tesoros provinciales, y, más recientemente, por una falta de restricciones severas al endeudamiento de los gobiernos subnacionales. En el caso del Brasil, los problemas principales aparecen por la excesiva dependencia de los municipios de transferencias procíclicas, debido a la elevada participación del ICMS en la recaudación de los estados, y por una política de endeudamiento que tiene restricciones que han resultado relativamente fáciles de sortear en la práctica, por medio de los bancos oficiales o medidas de excepción.

Finalmente, en Colombia, existen claros inconvenientes generados por la facilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales, a pesar de las restricciones que se les han querido imponer; por las transferencias atadas a los ingresos corrientes de la nación, y por la base procíclica de los impuestos departamentales y, en menor medida, de los locales. El cuadro 6 resume las principales características legales de los aspectos macroeconómicos de la descentralización fiscal, y su funcionamiento en la práctica.

**Cuadro 6**  
**POLÍTICA MACROECONÓMICA Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

	Legislación	En la práctica
<b>Restricciones al endeudamiento</b>		
. Argentina	Poco restrictiva	Ha aumentado la deuda explícita, pero ha mejorado con la privatización de algunos bancos públicos.
. Brasil	Poco restrictiva	Es un problema importante, agravado por el rol de la banca pública.
. Chile	Correcta	Funciona bien.
. Colombia	Poco restrictiva	Es un problema importante.
<b>Transferencias procíclicas</b>		
. Argentina	Incorrecta	Problema serio a nivel provincial, menos importante a nivel municipal.
. Brasil	Incorrecta	Problema serio a nivel municipal, menos importante a nivel estadual.
. Chile	Correcta	Funciona bien (transferencias presupuestarias).
. Colombia	Incorrecta	Problema serio que se agrava con el tiempo.
<b>Bases impositivas</b>		
. Argentina	Contenido cíclico importante	Problema a nivel provincial y algo menor a nivel municipal.
. Brasil	Contenido cíclico importante	Problema muy importante a nivel estadual.
. Chile	Poco contenido cíclico	No es un problema.
. Colombia	Contenido cíclico importante	Mayor problema a nivel departamental.

**Fuente:** Los autores.

#### 4. ALGUNAS SUGERENCIAS DE POLÍTICA

La agenda de reformas en tres de los cuatro países analizados es importante, y seguramente dará lugar a fuertes resistencias políticas. En esta sección, en primer lugar, se plantea cómo deberían coordinarse la política macroeconómica y la descentralización fiscal, y luego se resumen algunas sugerencias acerca de cómo podría avanzarse en el corto plazo.

##### Control del endeudamiento

Lo más importante para ordenar el sector público descentralizado y hacer congruente la política macroeconómica, es controlar el endeudamiento.

Una alternativa es permitirlo solamente en casos de financiamiento multilateral, o con organismos de carácter presupuestario de fondos rotativos que se prestan onerosamente a las jurisdicciones que están bajo un nivel máximo de inversión histórica.

La alternativa de tratarlo como sector privado y liberar su comportamiento no es viable por varias razones, la primera de las cuales es su tamaño absoluto, que genera un impacto negativo sobre otros deudores del país (públicos y privados). Por otro lado, debería pensarse que la posibilidad de no auxilio central (*bail out*), está vedada en ciertos casos por razones constitucionales, como la preservación del orden público o la prestación del servicio educativo.

La otra posibilidad es permitir solamente el endeudamiento en bonos de plazo mediano, que no puedan colateralizar las transferencias federales y deban ser calificados. Ello obligaría a adoptar un marco regulatorio muy rígido a nivel local para hacer viable el endeudamiento.

##### Reglas de endeudamiento

Debe existir una ley que regule la deuda pública y los regímenes de contratación de la misma en los distintos niveles de gobierno, con topes fijados parlamentariamente.

Tales regulaciones deben contemplar su registro, presupuestación, y la obligación de presentar presupuestos plurianuales donde se contemple el servicio, madurez y concentración de la deuda, estableciendo topes rígidos sobre los ingresos corrientes, el ahorro corriente y los *stocks*, en forma similar a las disposiciones que rigen para los países europeos en el contexto del Tratado de Maastricht.

En general, por el problema de externalidades que genera un endeudamiento creciente sobre el riesgo/país, sería conveniente que la colocación externa de bonos quedara restringida solamente al gobierno central.

### **Prohibición de endeudarse con el sistema financiero**

Esta sugerencia procura evitar comportamientos permisivos que requieran préstamos de emergencia. Por supuesto, lo principal debería ser la prohibición de endeudarse con instituciones financieras propias (autopréstamos), donde la falta de transparencia puede alcanzar magnitud máxima. En la transición, debería ir reconvirtiéndose la deuda vigente en bonos a mediano plazo, que servirían para abrir el mercado y generalizar la información más útil.

### **Programa financiero plurianual**

Resulta conveniente, a los efectos de reducir la incertidumbre pública respecto al presupuesto anual y el programa de inversiones, presentar un presupuesto plurianual con un programa financiero equivalente, donde consten no solamente los flujos de ingresos y gastos sino también el programa de vencimientos y colocación de deudas acorde con el programa de inversiones. Para formular correctamente tal programa será necesario reconstruir las series históricas que darán una visión adecuada de los problemas financieros locales, inexistente en la actualidad.

Muchas veces se ignora que el problema no es solamente de los recursos netos que se necesitan, sino también de refinanciar las deudas previas.

### **Las transferencias de recursos**

En este aspecto, la recomendación general es evitar vincularlas con la recaudación y terminar de este modo con su contenido procíclico. No debe olvidarse que los gastos en Latinoamérica están limitados por los recursos financieros disponibles, y no por una evaluación de su conveniencia o racionalidad. La abundancia de recursos desdibuja este límite que solo reaparece con la crisis, forzando un ajuste tan irracional como la expansión previa. En particular, las transferencias no deberían estar relacionadas con la evolución del PIB nominal, como han sugerido algunos autores latinoamericanos, ya que ello mantendría su carácter procíclico.<sup>20</sup>

Por esta consideración es tan difícil pensar en un sistema alternativo, como sería un fondo presupuestario estabilizador cuando las transferencias crecen a una tasa mayor que el crecimiento del PIB nominal a largo plazo, en condiciones de estabilidad.

En particular, es vital que se evite su uso como recurso colateral para endeudamiento, ya que en tal caso se permite un grado máximo de incongruencia temporal.

---

<sup>20</sup> Rosas y otros (1996) sugiere como alternativa relacionar las transferencias con la evolución del PIB nominal. En este caso, no se resuelve el problema que se critica en otras partes de ese trabajo.

### **Los recursos propios**

Lo más conveniente aquí es reducir la tributación local y departamental sobre el consumo y concentrarla sobre los recursos inmóviles (propiedad). Este aumento de la tributación directa permitirá que los ciudadanos ejerzan un control extremo y adecuado sobre la relación gasto/impuesto, y al mismo tiempo eliminará su componente cíclico.

### **Los recursos extraordinarios**

El gasto se debe estructurar sobre la renta permanente. Si circunstancialmente los recursos, ya sea por venta de bienes de capital o por un descubrimiento petrolífero, aumentan, se deben utilizar tales excedentes financieros para cancelar deuda o financiar inversiones cuidadosamente evaluadas. Solo los intereses de esa mayor riqueza deben ser gastados en erogaciones corrientes.

### **Información**

Un problema crónico en Latinoamérica es la muy escasa disponibilidad de información sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales. Si ello es así en términos históricos, es importante reflexionar sobre su consecuencia para el manejo de corto plazo de la coyuntura. En este aspecto debería establecerse un sistema de administración financiera que permitiera poder seguir con cuidado la ejecución presupuestaria, la Tesorería, las posiciones financieras (depósitos en bancos) y la deuda, ya sea instrumental o con proveedores.

### **Sugerencias para el corto plazo**

La agenda de cambios planteada en los acápites anteriores requiere reformas legales de envergadura que, en algunos casos, exigirían la modificación del texto constitucional. Existen evidentes problemas para alcanzar un cambio de esta naturaleza; en general, la sobrerepresentación parlamentaria de las provincias pequeñas en los congresos nacionales vuelve difícil encontrar la masa crítica de legisladores que pueda modificar las normas vigentes. Existen, no obstante, caminos alternativos que pueden intentarse.

Una posibilidad es la de establecer acuerdos entre la nación y los niveles intermedios de gobierno acerca de determinados objetivos de reforma. Este fue el camino intentado en la Argentina durante 1992 y 1993. En aquella oportunidad el gobierno nacional logró coparticipar el 15% de la recaudación para financiar el sistema de previsión de reparto nacional; a cambio, la nación se comprometía a reducir el gravamen sobre los activos en las provincias que adhirieran al pacto, y a reducir los impuestos al trabajo. De ese modo, se logró que el sector privado presionara sobre los gobernadores para lograr su adhesión a la reforma. Además, se aseguró un mínimo de fondos a coparticipar que era superior al que correspondía en



ese momento, pero que en vista de las perspectivas de aumento de la recaudación pudo ser alcanzado rápidamente.

Otra alternativa es establecer un sistema único de apoyo a las jurisdicciones con problemas, que trate de reproducir lo que ocurriría en una quiebra. Es usual que algunas jurisdicciones enfrenten problemas fiscales que en el pasado eran salvados por el gobierno federal. La imposibilidad fáctica de quiebra de los gobiernos subnacionales hace poco creíble la amenaza de la disciplina del mercado, pero al menos puede intentarse su simulación. La sugerencia sería establecer un fondo a nivel nacional, como único mecanismo de apoyo a los gobiernos regionales o locales con problemas. El gobernador que solicite el apoyo de este fondo deberá aceptar: a) que todas las finanzas de la provincia sean administradas por un equipo de interventores designados por el gobierno federal; b) la privatización o cierre de sus bancos públicos; c) un programa de reforma fiscal que asegure la solvencia intertemporal del fisco. Un esquema con características parecidas a éstas fue aplicado por el gobierno norteamericano al intervenir las finanzas de la ciudad de Washington, y está vigente en el Brasil, aunque sujeto a algunas excepciones políticas.

También es posible crear una suerte de consejo federal de deuda -que debería ser independiente (en un esquema similar al adoptado en algunos países de la región con el banco central respecto al manejo de la política monetaria)- que evaluara y realizara recomendaciones respecto de la política tributaria y de gasto de los tres niveles de gobierno,<sup>21</sup> y de la administración tributaria, y que realizara auditorías económicas de los estados presupuestarios de los diferentes niveles de gobierno, los que serían publicados junto con las recomendaciones realizadas para mejorar los problemas que se hubieran detectado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvares Affonso, Rui de Britto A. (1997), "Os estados e a descentralização no Brasil", serie Política fiscal, N° 93 (LC/L.1011), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ahmad, E. y otros (1995), "Colombia: reforma de la tributación territorial y del sistema de transferencias", Washington, D.C., Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.
- Artana, D. y otros (1994), "La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas. El caso de Argentina", serie Documentos de trabajo, N° 184, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

---

<sup>21</sup> En este punto es importante destacar que no debe mirarse únicamente la situación actual, sino proyectarse a cuáles serían las necesidades de gasto futuras en base a las responsabilidades asignadas a cada nivel de gobierno. Es probable que a futuro crezca la participación de los gobiernos subnacionales en el total de gasto consolidado.

- Artana, D. y R. López Murphy (1995), "Descentralización fiscal: algunas lecciones para Latinoamérica", *Finanzas públicas y economía espacial. En honor de H. Nuñez Miñana*, La Plata, Grafikas.
- Bayonmi, T. (1992), "U.S. State and local government. Finances over the current cycle", serie Documentos de trabajo, N° 112, Washington, D.C., Departamento de Estudios, Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1994), "Descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia", en *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1994*, Washington, D.C.
- Boadway, R., S. Roberts y A. Shah (1994), "The reform of fiscal systems in developing and emerging market economies. A federalism perspective", Policy Research Working Paper, N° 1259, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Espinoza, J. y M. Marcel (1994), "Descentralización fiscal: el caso chileno", serie Política fiscal, N° 57 (LC/L.823), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1993), "Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina", Buenos Aires.
- Lagemann, E. y L. Bordin (1994), "Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do Estado do Rio Grande do Sul", serie Política fiscal, N° 59 (LC/L.825), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Leijonhufvud, A. (1984), "Inflation and economic performance", *Money in Crisis: The Federal Reserve, the Economy and Monetary Reform*, B. Siegel (comp.), Cambridge, Massachusetts, Pacific Institute for Public Policy Research.
- (1977), "Costs and consequences of inflation", *The Microeconomics Foundations of Macroeconomics*, G. Harcourt (comp.), Londres, Macmillan.
- López-Murphy, R. (1994), "La descentralización fiscal en América Latina. Los casos de Argentina, Chile, Colombia y Perú", serie Documentos de trabajo, N° 188, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agosto.
- (1994), "Descentralización fiscal y política macroeconómica", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre, inédito.
- (1993), "El federalismo fiscal", *El orden económico constitucional*, Universidad Nacional de La Plata.
- Ocampo, J. (1996), "Ponencia inaugural", Seminario Internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política (Cartagena de Indias), serie Política fiscal, N° 84 (LC/L.967), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Piffano, H. (1995), "Federalismo normativo, centralismo tributario y distribución primaria", documento presentado a la 28 Jornada de Finanzas Públicas, Córdoba, Universidad de Córdoba, inédito.
- Prud'homme, R. (1994), "On the danger of decentralization", Policy Research Working Paper, WPS 1252, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Queisser, M., O. Larrañaga y M. Panadeiros (1993), "Adjustment and social development in Latin America during the 1980s. Education, health care and social security", Munich, IFO Institut, Weltforum Verlag.

- Rodrigues Afonso, José Roberto (1994), "Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil", serie Política fiscal, N° 61 (LC/L.841/Add.1), Santiago de Chile, junio.
- Rosas, G. (coord.) (1996), "Recomendaciones sobre el proceso de descentralización", Santafé de Bogotá, Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, marzo.
- Spahn, P. (1996), "Some queries on fiscal decentralization and macroeconomic aspects: A Latin American perspective".
- Tanzi, V. (1995), "Fiscal federalism and decentralizations. A review of some efficiency and macroeconomic aspects", Conferencia Anual sobre Economía del Desarrollo, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- (1993), "Decentralization and the tax assignment problem. Basic issues", documento presentado al Seminar on Intergovernmental Fiscal Relations, China.
- Ter-Minassian, T. (1996), "Los empréstitos de los gobiernos subnacionales: problemas y experiencias internacionales", documento presentado al VIII Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- (1995), "Macroeconomic issues in the design of intergovernmental fiscal relation", 28<sup>th</sup> Annual Public Finance Conference, Córdoba, Universidad de Córdoba.



## LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. UNA PERSPECTIVA EUROPEA

Otto Gandenberger

### INTRODUCCIÓN

Cuando se observan los principales problemas de la coordinación macroeconómica en un estado federal depende de lo que se considere como los objetivos principales de la política fiscal macroeconómica. Aunque las respuestas varían, podrían desglosarse en dos grandes rubros:

- El enfoque de la protección contra el cambio brusco o shock. Desde esta perspectiva se considera que el objetivo principal de la política fiscal macroeconómica es proteger la economía contra las consecuencias adversas de los cambios coyunturales exógenos, provengan éstos del lado de la demanda ("keynesianos") o de la oferta ("neoclásicos").
- El enfoque de la disciplina fiscal. Aquí el objetivo fundamental es mantener los déficit fiscales dentro de los límites de la sustentabilidad de largo plazo.

En décadas anteriores la preocupación primordial había sido protegerse contra los cambios bruscos -a menudo desde una estrecha perspectiva keynesiana. En nuestros días preocupa más bien la disciplina fiscal. Una de las razones principales de este cambio sería el aumento espectacular de la relación entre la deuda pública pendiente y el PIB durante los últimos decenios en muchos países. Este interés predominante en la vertiente de la disciplina fiscal se da no sólo en los países industrializados sino también en los países en desarrollo. Gran parte del material elaborado en la última década en los departamentos de economía del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) así como en otros lugares ha dejado esto muy en claro.<sup>1</sup> Por tal motivo, esta presentación se centra en la disciplina fiscal y, por ende, en los aspectos de largo plazo de la política fiscal actual. En consecuencia, el asunto de la protección contra los cambios bruscos sólo se tratará en forma secundaria.

---

<sup>1</sup> Al respecto, resulta muy ilustrativo el documento de Tanzi (a), presentado en la Conferencia Anual sobre Economía del Desarrollo, auspiciada por el Banco Mundial en 1995, así como el gran número de estudios recientes del FMI y demás literatura. Véase, asimismo, la exposición sobre los problemas del federalismo para América Latina. Wiesner, 1994, *Economic and Social Progress in Latin America, Part two: Fiscal Decentralization: Search for Equity and Efficiency*, Washington, Interamerican Development Bank.

## 1. LECCIONES Y LÍMITES DE LA EXPERIENCIA EXTRANJERA

El presente estudio se basará en gran medida en la experiencia europea —y en parte también en la estadounidense. En particular, abarcará las tres federaciones europeas industrializadas: Alemania, Suiza y Austria. Estos países difieren de los países latinoamericanos como grupo, así como los países latinoamericanos difieren entre sí. Sin embargo, algunos problemas típicos de la descentralización fiscal tienden a presentarse de manera muy similares, aunque pueden adoptar distintos aspectos. Por ello, cabe esperar que -si no las soluciones mismas- al menos los enfoques de las soluciones (esenciales o formales) tengan más interés general. En todo caso, el análisis siguiente se encargará de confirmarlo. En las secciones 2 y 3 se analizan los temas de la asignación tributaria y del mejoramiento de la cooperación y la responsabilidad intrafederal. La sección 4 se ocupa de las restricciones a los déficit fiscal y el endeudamiento. La sección 5 se centra en los problemas de los países en desarrollo, sobre todo en el plano local. Por último, la sección 6 se refiere a una condición marco de capital importancia para la disciplina macroeconómica, también en el plano fiscal: la autonomía del Banco Central.

Las sugerencias que aquí se formulan deben considerarse como partes de un programa global, cuyos elementos están destinados a apoyarse mutuamente.

## 2. EL DISEÑO FEDERAL: EL ENFOQUE DE LA ASIGNACIÓN (Y TRANSFERENCIA) TRIBUTARIA

Un enfoque importante conducente a la coordinación macroeconómica de la política fiscal en una federación se halla en la esfera del diseño fiscal: mediante la asignación tributaria (así como mediante la asignación de gastos en transferencia de carácter social, en particular, de indemnizaciones por desempleo).

Lo habitual es que las autoridades fiscales superiores tengan mayores incentivos que las inferiores para evitar las reacciones procíclicas a las crisis adversas. Por lo tanto, a fin de promover la estabilización macroeconómica y también por razones distributivas y en gran medida de asignación, los impuestos y las transferencias con gran flexibilidad incorporada -los impuestos sobre la renta de las personas y las sociedades por una parte y las indemnizaciones por desempleo, por la otra- deberían asignarse de preferencia a los niveles superiores de gobierno. En cambio, los impuestos de incidencia predominantemente local deberían asignarse a ese ámbito.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Para un análisis más exhaustivo véase, en particular, la serie de artículos presentados por McLure (ed.), 1983. "Tax Assignment in Federal countries"; véanse asimismo Krause-Junk y Mueller, 1992, p. 50; Tanzi, 1995.

El argumento a favor de una norma de esta especie cobra mayor asidero si se va más allá de la presentación keynesiana tradicional, y se considera que las crisis adversas del mundo real obedecen con frecuencia a causas del lado de la oferta y que estas crisis son típicamente regional y/o localmente selectivas. En la medida en que tales perturbaciones afectan a las regiones en forma diferente, la asignación por los niveles superiores de impuestos y gastos con alta flexibilidad automática servirá de seguro automático contra los efectos de los ingresos regionales fluctuantes y por ende contribuirá a la estabilización económica entre las regiones (véase, en particular, Sala-i-Martin y Sachs 1992).

### 3. EL ENFOQUE INSTITUCIONAL

#### 3.1 Promoción de la cooperación intrafederal

Una vez analizado el tema del diseño federal conviene ocuparse ahora del proceso de la política fiscal. Para mantenerse en consonancia con la idea general del federalismo fiscal, el primer enfoque de la coordinación macroeconómica en este contexto —aunque algo olvidado en la literatura tradicional— es mediante la cooperación voluntaria de las unidades federales entre los distintos niveles de gobierno (vertical) así como al mismo nivel (horizontal).

Las dificultades que plantea la coordinación macroeconómica en un sistema fiscal descentralizado, tal como otros problemas del federalismo, son de una índole en que interviene el binomio efecto externo/bien colectivo. Una posibilidad de que las unidades federales involucradas se ocupen de tales problemas es procurando hallar soluciones compartidas. Dicha cooperación voluntaria es factible —aunque no está en modo alguno garantizada— si el grupo de actores es reducido. Precisamente esa atmósfera favorable de “club” es la condición normal de las federaciones, al menos en cuanto a los niveles de gobierno intermedio (y central más intermedio). Dado que los problemas involucrados son numerosos y complejos, dicha cooperación exige una estructura institucional (horizontal y vertical) basada en fundamentos legales o incluso constitucionales o en acuerdos puntuales. Desde el punto de vista de la sugerencia de políticas se trata de promover (fomentar, estimular, instituir) tal coordinación en la medida de sus carencias.

Los tres países europeos mencionados se caracterizan por una red bastante amplia de contactos intergubernamentales. Parte de ella es el subproducto automático de las funciones de las cámaras legislativas estatales en el plano nacional (sistema bilateral). Otros elementos importantes son las conferencias permanentes de los primeros ministros (gobernadores) y los ministros (jefes de departamento) del nivel intermedio. Además, existe una rica variedad de grupos permanentes y ad hoc de carácter horizontal, vertical y mixtos, y de naturaleza política y administrativa.

Por cierto que en la práctica, sólo parte de dichas actividades pueden interpretarse en el sentido positivo de obtener soluciones superiores para la sociedad. Otras estarían relacionadas con la organización del poder político, especialmente de la capacidad negociadora en la lucha por la distribución vertical y/u horizontal entre los niveles de gobierno. Por lo tanto, no hay razón para

ensulzar estos procesos como tales. Lo que aquí interesa es que al menos gran parte de ellas tendrían funciones importantes de índole positiva o coordinadora —y esto también con respecto al desempeño macroeconómico de la política fiscal. En ese sentido, cabe sostener que el contacto intrafederal tiene el potencial de desempeñar un papel importante en el funcionamiento de los países con descentralización fiscal.

La sugerencia general en el contexto actual —orientado a América Latina— es que los países en que tales redes son (todavía) incompletas o deficientes (véase por ejemplo, Knoop, 1994, p. 61, respecto a Venezuela) deben considerar la posibilidad de desarrollar estructuras pertinentes más globales. No cabe duda que cada país tiene que encontrar sus propias soluciones. En todo caso, no faltan modelos en el campo internacional.

### 3.2 Especificación de la responsabilidad macroeconómica

A fin de facilitar la cooperación intrafederal ya descrita convendría especificar —mediante disposiciones constitucionales o legislativas— la obligación explícita de los agentes públicos en todos los niveles de gobierno de “tomar en cuenta” las consecuencias macroeconómicas de sus decisiones.

En los tres países europeos considerados hay normas constitucionales y/o legales de esa especie. Las formulaciones varían desde el concepto alemán de “equilibrio macroeconómico” hasta la redacción constitucional suiza más sencilla de “tomando en cuenta la situación económica general”.<sup>3</sup>

Tales normas servirían para facilitar la coordinación intrafederal organizada. Estas imponen a cada miembro de la comunidad federal la obligación formal de cooperar en un intercambio de información y de criterios relevantes para evaluar los efectos macroeconómicos de la política fiscal, y de participar en un esfuerzo por llegar a un acuerdo sobre algunos lineamientos de la conducta fiscal macroeconómica —al menos en la medida en que su autonomía permanezca intacta. Expresado en forma negativa: obligan a las unidades federales a abstenerse de conductas no cooperadoras o incluso obstructivas. Por último, se aduce un argumento muy distinto: si bien los efectos positivos de tales normas pueden ser inciertos, pues dependen de las tradiciones legales y administrativas peculiares de cada país, el costo de oportunidad de disponer de ellas es nulo.

---

<sup>3</sup> El texto legal quizás más complejo sobre el tema es el que figura en la Ley Alemana de Estabilización y Crecimiento (párr. 1, traducción del autor): “La Federación y los Estados, al adoptar sus medidas de política económica y fiscal deben tomar en cuenta las exigencias del equilibrio macroeconómico. Las medidas serán de tal naturaleza que —dentro del marco general de una economía de mercado— contribuyan al mismo tiempo a la estabilidad de precios, a un nivel de empleo elevado y al equilibrio externo, así como a una tasa de crecimiento económico satisfactoria y sostenible.”



#### 4. FORTALECIMIENTO DE LA DISCIPLINA DEL MERCADO CREDITICIO

En las secciones siguientes se analizarán los enfoques de la contención indirecta o directa de los déficit y del endeudamiento en los diferentes niveles de gobierno. Un primer enfoque preliminar —todavía dentro del ámbito de las medidas indirectas de asegurar una política fiscal racional— consiste en fortalecer las facultades orientadoras automáticas de los mercados crediticios. En el sector privado los mercados crediticios poseen importantes funciones disciplinarias y selectivas. Tienden a asegurar que a los deudores que representan mayores riesgos a juicio de los prestamistas se les cobren tasas de interés más subidas (dicho con una terminología más correcta: una prima por riesgo que sobrepase la tasa de interés “pura”), y que los deudores próximos al límite de la sustentabilidad tengan dificultades para acceder al crédito (adicional) y, en definitiva, pueden ir a la quiebra. Las entidades clasificadoras de valores se especializan en la evaluación de los riesgos crediticios y estandarizan la información pertinente, lo que envía una señal fácil de interpretar en cuanto al riesgo que representa el deudor, aunque ésta tiene un carácter primario y no siempre confiable.<sup>4</sup>

No deja de ser atractivo pensar hasta qué punto este enfoque de “mercado” a la limitación crediticia podría aplicarse también a los prestatarios públicos. Es evidente que el endeudamiento como actividad presupuestaria difiere del financiamiento del crédito privado en varios aspectos fundamentales. Pero, como sostiene un autor, aunque no cabe basarse exclusivamente en las fuerzas del mercado para evitar una conducta insostenible, los mercados financieros tienen la posibilidad de desempeñar un papel disciplinario importante.<sup>5</sup> Reina la impresión general que en muchos países europeos y latinoamericanos, las posibilidades de activar las fuerzas automáticas del mercado crediticio no se han desarrollado todavía de manera satisfactoria, y menos aún sistemática.

En este sentido es el sistema federal de los Estados Unidos es más consecuente. Por ejemplo, la clasificación crediticia de Moody de 42 estados de ese país, con California a la cabeza (Aaa) y Luisiana en último lugar (Baa1), es un índice del funcionamiento real de las fuerzas del mercado. Según la encuesta de valor relativo de la Chubb Corporation, los hombres de negocios estadounidenses estimaban que una obligación del gobierno de California a 20 años plazo tendría una rentabilidad

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, las descripciones cualitativas de las clasificaciones de valores de la agencia Moody de servicios para los inversionistas respecto a los bonos estadounidenses son: Aaa - calidad óptima; Aa - calidad elevada; A - calidad mediana superior; Baa - calidad mediana; Ba - posee elementos especulativos; B - carece generalmente de las características de una inversión conveniente; Caa - capacidad crediticia deficiente, puede estar en incumplimiento; Ca - muy especulativa, a menudo en incumplimiento; C - calidad ínfima, muy malas perspectivas.

<sup>5</sup> Lane, 1993, p. 84; para posturas similares, véase Comité para el estudio de la unión económica y monetaria (1989), párrafo 30.

de mercado de 84.04 centésimos de punto porcentual menos que un título comparable del gobierno de Luisiana. Para una información más documentada y un análisis econométrico, véase Goldstein y Woglom, 1992.

Para activar dichos mecanismos de mercado deberían proyectarse las siguientes medidas, en que cada una de ellas representa un programa completo de reforma institucional y posee un impacto que trasciende con creces el presente contexto.

**Privatización de los bancos y, por ende, la implementación de relaciones en condiciones de igualdad.** En general, la privatización es una estrategia importante para impedir el abuso político, pero éste no es el tema del presente artículo. Lo que interesa aquí es el problema especial de la propiedad pública de los bancos y las grandes posibilidades de abuso que acarrea. La propiedad pública de los bancos existe en una serie de formas en varios países, federales o centralizados, y también en América Latina. En las federaciones, puede hallarse en todos los niveles de gobierno. Los conflictos de objetivos resultantes tanto para los propietarios públicos como para los propios bancos pueden conducir a distorsiones de la competencia en el mercado crediticio y a ocultar la verdadera situación financiera de la autoridad fiscal o de los bancos (o de ambos).

Los bancos de propiedad pública pueden estar presionados, o al menos tener un incentivo, para otorgar préstamos a sus propietarios en condiciones más favorables que a otros prestatarios de solvencia comparable, para postergar la presentación de títulos de deuda o de obligaciones de intereses al vencimiento como un favor político, y, en forma más general, para prestar sus servicios a fin de encubrir el verdadero monto del endeudamiento actual y de la deuda pública pendiente (véase, asimismo, el último punto de esta lista: observancia de normas claras de presupuestación). En esencia, tales actividades distorsionan el mercado de capitales a expensas de los prestatarios privados o de los contribuyentes y enmascaran la posición fiscal de los gobiernos frente a los políticos y votantes. Al mismo tiempo, los propietarios públicos se inclinarán a otorgar favores políticos tales como un trato tributario preferencial. La propiedad estatal de los bancos se vuelve especialmente perturbadora si estos cuentan con acceso privilegiado al crédito del Banco Central. Por todas estas razones (entre otras), los bancos de propiedad pública deben ser candidatos de alta prioridad para la privatización.

**Desregulación del mercado crediticio.** Aparte de la cuestión de la privatización de los bancos públicos, y respecto al mercado crediticio en general (incluidos los bancos privados), deberían abolirse todas las normativas y demás condiciones del marco institucional favorecen el endeudamiento público en contraposición al privado. La lista probable es larga y contiene medidas como el trato preferencial que otorga el Banco Central a los títulos del gobierno (nacional) en las carteras bancarias (públicas y privadas) o el trato tributario preferencial de los ingresos por concepto de intereses de la deuda pública.

**Eliminación de las operaciones de rescate:** Las autoridades fiscales superiores deben evitar asumir toda responsabilidad legal o factual por la deuda de unidades inferiores. Tal estrategia de evitar la emisión de señales de rescate indicará a los

mercados que el riesgo vinculado con el otorgamiento de préstamos a la autoridad pública dependerá en última instancia de su propia solvencia. Por cierto que las autoridades superiores pueden otorgar ayuda financiera frente a la crisis actual o inminente de una unidad subcentral. Pero debería ser un principio inamovible que la asistencia fiscal va a depender de la presentación de un programa draconiano de rectificación fiscal y de su adhesión a él y que toda ayuda de esa especie no incluirá el reembolso directo de la deuda pendiente de la unidad en apuros.

**Introducción de regímenes de transferencia "inflexibles" y transparentes.** Remitiéndose a la regla de oro de Porto y Sanquinetti (1993, p. 53), en su estudio sobre Argentina, "... el funcionamiento del federalismo fiscal implica un régimen de transferencias intergubernamentales con criterios preestablecidos, transparentes y sin posibilidad de ser afectados por decisiones discrecionales tanto de las provincias como del gobierno nacional".

En esta declaración general no se explicita qué principios deberían seguirse para elaborar regímenes de transferencia que minimicen los incentivos negativos respecto a la disciplina fiscal. La elaboración de principios más concretos en esta esfera es uno de los aspectos más difíciles de la descentralización fiscal, puesto que está colmada de objetivos conflictivos. El tema de las transferencias intergubernamentales se tratará en otro estudio de esta serie (Spahn, 1996).

**Procedimientos de presupuestación transparentes.** Otro enfoque importante para fomentar la disciplina del mercado es la observancia de procedimientos y prácticas de presupuestación transparentes. Esto permitirá que los organismos crediticios mejoren su evaluación de los riesgos crediticios y realicen así la capacidad reguladora de los mercados crediticios. Este tema se retomará cuando se aborde la cuestión de evitar la evasión de las limitaciones legales al endeudamiento público (véase la sección 6).

## 5. PROHIBICIÓN DEL ACCESO FISCAL AL BANCO CENTRAL

Las medidas analizadas, si bien convenientes, no bastan para inspirar la disciplina fiscal en el universo federal. Hay que contar también con medidas ajenas al mercado.

Un gran paso en este sentido es la prohibición del endeudamiento público a expensas del Banco Central, o, visto desde la perspectiva del Banco Central la prohibición de otorgar préstamos (en forma directa e indirecta) a las autoridades fiscales.

En los tres países europeos mencionados está prohibido que el Banco Central otorgue préstamos a las autoridades públicas. Desde 1994 esa prohibición ha pasado a ser una norma general para todos los miembros de la Unión Europea (UE), es decir, para una docena de países.

El acceso a la creación de dinero mediante el presupuesto implica tentaciones que son peligrosas para la estabilidad macroeconómica. Simultáneamente, tiende a debilitar la disciplina fiscal y a reducir el control sobre la oferta monetaria. En suma,

es muy inconveniente que las autoridades fiscales, centrales o subcentrales, tengan acceso al financiamiento del Banco Central; es una mala práctica política y debería abolirse dondequiera que exista.<sup>6</sup>

Un argumento típico que cuestione la relevancia de la prohibición legal de que el Banco Central otorgue préstamos es que hay métodos indirectos de financiar los déficit públicos mediante la creación de dinero. Los instrumentos importantes de la política monetaria, como la política del mercado abierto expansivo, involucran la compra de títulos crediticios del gobierno. En la práctica, sería difícil que un observador externo determinara, y menos aun probara legalmente, si tales acciones persiguen o no fines exclusivamente monetarios, pero de hecho representan un acto de alivio presupuestario. Aunque esos problemas de diagnóstico pueden darse, la aceptación resignada parece la respuesta errada. Más bien, habría que esforzarse por fortalecer la posición del Banco Central hasta el punto en que esa colusión entre las autoridades fiscales y monetarias se tornara menos probable.

## 6. LIMITACIONES AL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO: OBSERVACIONES PRELIMINARES

Si se suprime al acceso fiscal al dinero del Banco Central, el endeudamiento en el mercado crediticio queda como el único recurso para financiar los déficit presupuestarios. Esto hace más gravosas las restricciones al balance del gobierno, y tenderá a fortalecer las fuerzas disciplinarias del mercado privado de capitales (véase la sección 4). Pero la facultad de endeudarse está vinculada a tentaciones tan poderosas de abuso político que no debería quedar sin limitaciones institucionales. Debería restringirse por ley en todos los niveles de gobierno, incluido el central.

En Alemania y Suiza tales restricciones rigen en todos los niveles de gobierno. Para el nivel nacional (intermedio) están conformadas en las constituciones nacionales (estadales, cantonales); a nivel local están estipuladas en las leyes municipales de los diferentes estados/cantones. El tratado de Maastricht con su criterio de convergencia fiscal, introducido en relación con el proyecto de una Unión Monetaria Europea, ha creado una nueva situación para todos los países de la UE. Un protocolo del tratado especifica un límite de 3% para los déficit públicos y otro de 60% para la deuda pública pendiente, ambos respecto del PIB.<sup>7</sup> El Tratado de

---

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Ter-Minassian, 1996, p. 17. En Brasil se ha avanzado en este sentido al abolir el sistema de facilidades crediticias automáticas del Banco Central ("zeragem automatica") de los niveles inferiores de gobierno en 1990 (Shome, 1995, p. 20).

<sup>7</sup> La idea de que los países miembros deben satisfacer "en principio" estos criterios como una condición previa para ingresar a la Unidad Monetaria Europea, y tienen que —nuevamente "en principio"— acatarlos a permanencia una vez que han ingresado. El tratado deja en claro que la trasgresión de estos límites no se considerarán una violación *per se*, pero que dará pie automáticamente a un procedimiento de análisis por la comisión de la Unión Europea, la que informará al Consejo (de ministros de la UE), que puede culminar en una resolución oficial de

Maastricht tiene especiales implicaciones para los dos países miembros federales, Alemania y Austria, pues estos criterios fiscales están especificados como cifras globales, que incluyen a todas las unidades fiscales del país.

Un peligro generalizado que vulnera la eficacia de las limitaciones al endeudamiento público es que pueden evadirse.<sup>8</sup> Esto se consigue a través de varias medidas que van desde sacar las actividades públicas del presupuesto general, e instituir así “actividades extrapresupuestarias”, o “presupuestos sombra”, pasando por los métodos de la llamada contabilidad creativa, hasta una serie de formas de endeudamiento implícito, como el arrendamiento financiero o los reembolsos en cuotas, e incluso mediante la simple postergación de pagos, relajándose así la disciplina de pagos.<sup>9</sup> Cabe observar que los incentivos para entregarse a tales estrategias de evasión tienden a aumentar considerablemente al endurecerse las restricciones al endeudamiento.<sup>10</sup> Por ello, la tarea de introducir limitaciones al endeudamiento tiene que realizarse al unísono con la de suprimir al menos los resquicios más importantes.

## 7. LIMITACIONES A LOS DÉFICIT Y AL ENDEUDAMIENTO, A NIVEL NACIONAL E INTERMEDIO

Se examinará la cuestión en forma separada para cada nivel federal; se destinará una sección especial (8) a las limitaciones al déficit municipal.

### Nivel nacional

Las restricciones a los déficit y al endeudamiento debería regir para todos los niveles de gobierno, incluido el nacional. Sin embargo, a nivel nacional surge una dificultad. Lo habitual es que en una federación el gobierno central tenga la obligación especial de ayudar a estabilizar la economía contra las graves crisis adversas. Por ejemplo,

---

censura y —en casos extremos, en sanciones financieras. Lo paradójico es que en 1996 ningún país de la Unión Europea (con la única excepción de Luxemburgo) cumplió con todos los criterios cuantitativos del tratado.

<sup>8</sup> Véase Julfaian y Marlow, 1991; v. Hagen, 1990. Para América Latina: Ter-Minassian, 1996, p. 12, Wiesner, 1994, p. 226, Espinosa y Marcel, 1994 (Chile), y varios otros estudios de países. Para Estados Unidos, entre muchos otros, von Kleist, 1991; para Alemania: Gruber, 1996, capítulo tres; para Austria: Nowotny y Winckler, 1994, p. 229.

<sup>9</sup> En un análisis detallado de estrategias de esta especie un autor distingue siete categorías diferentes de evasión, véase Kleist, 1991, p. 77 y ss.

<sup>10</sup> Esto lo demuestra en forma categórica la experiencia de varios estados de Estados Unidos después de la introducción de limitaciones al déficit.

una estrategia fiscal pertinente sería agilizar las transferencias a las unidades subcentrales si se considerara necesario contrarrestar un comportamiento procíclico.

Por tal motivo el criterio predominante entre los expertos es que esas normas limitantes para el nivel nacional —que no necesariamente lo son para el intermedio, véase *infra*— deberían brindar un elemento de flexibilidad. Aquí se recurre en general a combinar una norma constitucional o legal que limita el endeudamiento público con una cláusula de excepción, lo que permite sobrepasar el límite establecido para las situaciones “normales” en épocas de graves trastornos macroeconómicos.

Se recuerda que las constituciones federales alemana y suiza así como el Tratado de Maastricht se ciñen a este régimen. En Alemania la limitación principal al endeudamiento federal está contenida en el artículo 115 (1) de su constitución federal (traducción oficiosa del inglés):

“Los ingresos por concepto de endeudamiento no superarán el gasto total en inversiones dispuesto en las estimaciones presupuestarias; sólo se permitirán excepciones para evitar perturbaciones del equilibrio macroeconómico. Los detalles serán sujetos de una legislación federal.”

La Constitución suiza en su artículo 42<sup>bis</sup> también sigue el concepto de la norma y la excepción, pero —por ser más estricta que el modelo alemán— prescribe la amortización de la deuda pública pendiente, en otras palabras, una política de superávit presupuestarios para las situaciones económicas “normales”:

“El déficit del presupuesto de la federación debe amortizarse teniendo en cuenta la situación de la economía.”<sup>11</sup>

El problema es que este método de la norma y la excepción se presta a abusos. Esto obedece a que la definición de términos como “inversión pública” en lo que corresponde a la norma, y de la “perturbación del equilibrio macroeconómico” o “situación de la economía” en lo que hace en la excepción no se prestan fácilmente a una especificación cuantitativa exacta. La experiencia revela que este asunto plantea un sinnúmero de problemas en materia de observancia.

Por ello discute de que las limitaciones de esta índole tengan mucho efecto práctico. Los críticos señalan el rápido incremento actual de la ponderación relativa de la deuda pública pendiente, que ha ocurrido pese a las restricciones existentes (en Alemania la cláusula de excepción se ha invocado casi en forma habitual en los últimos años). Sin embargo, otros observadores, incluidos altos funcionarios encargados de la política fiscal (como, por ejemplo, los ministros federales de hacienda en Alemania), sostienen que estas normas constitucionales, pese a su falta de formulación operacional, son (mucho) “mejor que nada”. Esos observadores afirman que tales restricciones tiene un efecto importante, aparte de sus consecuencias legales directas, porque fortalecen la posición política de todos los que abogan por una mayor disciplina presupuestaria, y porque ayudan a la autoridad

---

<sup>11</sup> En cuanto a los cantones suizos, hay limitaciones a los déficit o el endeudamiento en al menos tres de ellos: Sank Gallen (desde 1929), Friburgo (desde 1994) y Basel-Stadt (desde 1995).

presupuestaria en su lucha constante contra la pérdida del control fiscal (véase Gandenberger, 1990).

El estado actual del debate no permite seleccionar ninguna solución "superior" para el nivel nacional de gobierno.<sup>12</sup> El menú que se ofrece para situaciones macroeconómicas "normales" -en otras palabras, lo correspondiente a la norma- comprende sugerencias como la de limitar el monto máximo del endeudamiento a un concepto muy preciso de inversión pública, o a una fracción de éste,<sup>13</sup> o -en la búsqueda de criterios más operacionales- a un porcentaje de gasto público (alrededor de 5%), o a una relación máxima respecto del PIB (como en el Tratado de Maastricht), o -no hay que olvidar -a cero, concepto este último que equivale a la norma de un presupuesto equilibrado para el caso "normal". Las sugerencias relativas a las "excepciones" son más pormenorizadas y no se examinarán aquí (para Alemania, por ejemplo, véase Gruber, 1996).

De particular interés en este contexto es el enfoque sugerido en un proyecto de reforma suizo elaborado por una comisión mixta federal/cantonal en preparación de las audiencias parlamentarias sobre el problema de los déficit federales (programada para el otoño boreal de 1996).<sup>14</sup>

El aspecto clave de ese proyecto es que vincula las limitaciones al déficit con la tasa de crecimiento del PIB. El concepto define tres tipos de situaciones: sólo si el crecimiento del PIB es inferior a 0.5% se permiten los déficit; si dicho crecimiento es entre 0.5 y 1.8% se prescribe un presupuesto equilibrado; y si el PIB crece más de 1.8% debe alcanzarse un superávit presupuestario. En este último caso el concepto va más allá de una simple norma de presupuesto equilibrado.

### Nivel intermedio

En cuanto al nivel intermedio de gobierno, las restricciones Al endeudamiento público deberían ser por lo menos tan estrictas como para el gobierno central. Es difícil determinar en líneas generales si deberían ser más rigurosas, en particular si también deberían contener una cláusula de excepción (como en Alemania). Un argumento para aplicar limitaciones más estrictas al nivel intermedio es que en la mayoría de los países cierta parte de la inversión intermedia es financiada por donaciones condicionales del gobierno central.

Interesa señalar que en los Estados Unidos un número creciente de estados -por propia iniciativa o la de sus ciudadanos- se han impuesto una norma draconiana de presupuesto equilibrado por la vía constitucional o legal, ya que se prohíben por completo los déficit y el endeudamiento. En la actualidad estas normas rigen en la

---

<sup>12</sup> Para un análisis somero del tema, véase Wissenschaftlicher Beirat, 1984, p. 49 y ss.

<sup>13</sup> Una de las razones para fijar el límite por debajo del monto total de la inversión es que el concepto estadístico convencional de inversión pública corriente no toma en cuenta la depreciación de la masa de capital público (véase Wiesner, 1994, p. 220).

<sup>14</sup> Informe inédito: Vernehmlassungsbericht zur Schuldenbremse, octubre de 1995, Berna.

mayoría de dichos estados, como lo demuestran Bayoumi y Eichengreen (1995) y Poterba (1994).

- También existen limitaciones bastante estrictas a los déficit públicos y al endeudamiento en varios cantones suizos, algunas de ellas de origen muy reciente (Basle-Stadt, desde 1995; Friburg, desde 1994).

La mayoría de esas normativas son demasiado recientes —pues no se han ensayado todavía en épocas de grandes crisis— para sacar conclusiones definidas. Habrá que observar detenidamente la experiencia futura en los Estados Unidos y en Suiza con este tipo de práctica institucional rigurosa. En todo caso, a la luz de los resultados comunicados hasta ahora, la norma estricta de un presupuesto equilibrado para el nivel intermedio tiene que considerarse como una alternativa seria a los tipos de normativas “más benévolas” ya descritas.

## 8. LIMITACIONES A LOS DÉFICIT Y AL ENDEUDAMIENTO EN EL PLANO LOCAL

El caso del endeudamiento local es especial y diferente del endeudamiento de nivel superior por varias razones. La mayoría de la inversión pública (en Alemania más de 2/3 del total) es municipal. Desde la perspectiva de una municipalidad, el gasto en inversión se caracteriza por una notoria discontinuidad mientras que para las unidades de nivel superior lo habitual es que éste sea una corriente más o menos continua. Por otra parte, gran parte del gasto local en inversión se financia habitualmente con donaciones de los niveles superiores de gobierno. Asimismo, las autoridades superiores suelen estar obligadas a prestar ayuda financiera en caso de graves perturbaciones exógenas,<sup>15</sup> de incidencia nacional, regional, o —como las inundaciones o terremotos o la quiebra de una gran empresa local— predominantemente local.

El enfoque básico para limitar el endeudamiento local (dejando de lado un sinnúmero de variaciones de detalle) es notoriamente similar en los tres países europeos: a) se permite el endeudamiento municipal, pero sujeto a normativas estrictas de las leyes municipales de los gobiernos intermedios de cada uno de esos países; b) en general, las limitaciones legales relativas a los déficit y el endeudamiento local son más estrictas que las que rigen a los demás niveles de gobierno; c) el cumplimiento de las disposiciones está sujeto al control directo de los organismos de inspección.

Es el control directo de su observancia el que hace a estas restricciones más “vinculantes” que normativas similares en los escalones superiores de gobierno. Son los propios estados/cantones los que interpretan el significado exacto de las

---

<sup>15</sup> Dicha reacción ante perturbaciones por razones exógenas no debe confundirse con las operaciones de rescate relacionadas con perturbaciones auto-provocadas tales como una crisis fiscal local causada por una gestión incompetente o corrupta.



cláusulas a menudo muy generales de sus leyes municipales. Y su lectura de los textos legales tiende a ser estricta.<sup>16</sup> Por tanto, la cuestión de la contención de los déficit y el endeudamiento local no plantea los problemas de observancia característicos de los niveles nacional e intermedio.

Lo que se sugiere aquí sencillamente es que América Latina siga principios y procedimientos similares:

- En principio, debería permitirse el endeudamiento local.<sup>17</sup> Sin embargo, debería limitarse en relación con la inversión local (neta) definida de forma muy precisa.
- Para la financiación de créditos no debería permitirse destinar el monto total de la inversión neta sino sólo una fracción de ésta. Esta fracción debería ser menor que (la parte autofinanciada) la inversión local (por ejemplo, 60%).
- Además, como una segunda limitación independiente, las normativas para el plano local deberían especificar la obligación de las municipalidades de mantenerse dentro de los límites de la viabilidad a largo plazo de su deuda pendiente. En otras palabras, el endeudamiento local debería limitarse conforme a la capacidad de servir la deuda, medida con los indicadores de viabilidad tales como ingreso previo y potestad tributaria. Conforme a Ter-Minassian (1996, p. 11), dicha obligación puede considerarse como una imitación de la disciplina de mercado.
- El cumplimiento de estas normas debe exigirse mediante un estricto proceso de fiscalización llevado a cabo por la jurisdicción superior correspondiente.<sup>18</sup> No obstante, esta actividad fiscalizadora tiene que estar en consonancia con los principios básicos del federalismo fiscal, es decir, debe haber una garantía legal y factual de que el organismo de inspección respetará los límites generales de la autonomía local (el principio de subsidiariedad), y que por tanto no interferirá en los detalles de las decisiones fiscales. Naturalmente que esto no impide en absoluto prestar asesoramiento. Una función importante que le cabe a esta fiscalización es prevenir el mal manejo financiero, o si éste ya ha ocurrido, detectarlo en una etapa temprana. Más adelante se volverá sobre el tema de la fiscalización municipal.

---

<sup>16</sup> En caso de duda sobre la sustentabilidad de la situación fiscal de una municipalidad, algunos estados alemanes recurren a peritos externos (privados).

<sup>17</sup> Éste no parece ser el caso en Chile (véase, Espinoza y Marcel, 1994, p. 58).

<sup>18</sup> El nivel natural para desempeñar esta función es el intermedio. Esto presupone la existencia de estructuras federales desarrolladas como ocurre, por ejemplo, en Argentina y Venezuela. En cambio, Chile y Perú muestran un vínculo más frágil y casi inexistente (entre estados/provincias y municipalidades, O.G.), mientras que Colombia se halla en una situación intermedia (Jaramillo, 1995, p. 4). Por cierto que si no existe un nivel intermedio de gobierno, dicha función tiene que desempeñarla —total o parcialmente— la autoridad central.

## 9. TRES ENFOQUES PARA LOS PROBLEMAS DE LOS PAÍSES ENDESARROLLO Y DE LAS FEDERACIONES EMERGENTES

### 9.1 Observaciones generales

La mayoría de los problemas característicos de la descentralización fiscal tienden a surgir con particular intensidad en los países en desarrollo, sobre todo si éstos se hallan todavía en la etapa de implementar estructuras fiscalmente descentralizadas. Un conjunto de dificultades tiende a crear problemas particularmente severos y pertinaces: el desarrollo de una infraestructura personal e institucional satisfactoria. Según Tanzi (1995b, p. 10), la suposición fundamental tras los argumentos de los proponentes de la descentralización es que las democracias locales están arraigadas y funcionan. Si no lo están, la tesis de la descentralización se debilita. En ese sentido, las mayores dificultades suelen surgir a nivel local.

El funcionamiento apropiado del proceso fiscal en las federaciones depende de esa competencia personal e institucional en mucho mayor medida que en los países descentralizados. En el caso de la independencia fiscal subcentral, como en toda descentralización, hay una mayor necesidad de personal calificado capaz de tomar decisiones independientes (mientras que los estados centralizados funcionan sobre todo mediante mando directo). Al mismo tiempo, el federalismo fiscal racional dependen de una infraestructura institucional mucho más diferenciada de la que se necesita en un gobierno centralizado: el pacto federal debe ser bien explícito a fin de asegurar un mínimo de coordinación de las actividades del conjunto federal. En este sentido, el federalismo depende mucho de las instituciones.

Para las federaciones emergentes la dificultad principal reside en la gran escasez, o en su defecto, ausencia completa, de personal administrativo y político experimentado, en muchas de las unidades fiscales recién establecidas que suelen ser de tamaño reducido y estar situadas a veces en zonas alejadas. Esta carencia en el ámbito administrativo suele verse agravada por el hecho de que las relaciones intergubernamentales están mal definidas y que los mecanismos de gestión del gasto público, incluidas las estructuras de supervisión y control, no están desarrolladas (adecuadamente). Los estudios de países preparados en relación con el presente proyecto de descentralización en América Latina abundan en descripciones de tales problemas (resultan particularmente llamativos los relativos a Colombia relatados por Ferreira y Valenzuela, 1993).

Es aquí donde la diferencia entre las federaciones de los países industrializados y las de los países en desarrollo resultan más acentuadas: en el primer grupo de países esa infraestructura está establecida. El autor —tras haber examinado los documentos pertinentes y demás material del Estado alemán de Baviera, el Cantón suizo de Zurich y el Estado austriaco del Tirol— está convencido de que un estudio comparativo de los textos y prácticas que regulan las relaciones entre las circunscripciones intermedias y locales en las federaciones industrializadas sería de sumo interés para los países en vías de implementar estructuras federales. Sugiere que un proyecto de esa índole —no necesariamente basado en la misma muestra de

países del presente estudio— se incluya en las etapas ulteriores del programa CEPAL/GTZ.

Tres tentativas para contrarrestar los problemas recién mencionados revestirían especial interés a saber, fiscalizar a las municipalidades (sección 9.2); condicionar las transferencias dependan del desempeño administrativo y fiscal adecuado de los receptores (sección 9.3); por último, realizar la auditoría de cuentas como una actividad fiscalizadora “propia” de las municipalidades (sección 9.4).

## 9.2 Fiscalización de las municipalidades

La fiscalización municipal, en su calidad de mecanismo de coordinación indispensable para todos los estados federales, se ha mencionado reiteradamente en las secciones precedentes. Para los países de ingresos bajos y mediano así como para aquellos en vías de implementar estructuras federales este instrumento es de importancia tan primordial que conviene profundizarlo.

Se recuerda que las funciones características de la fiscalización municipal abarcan un amplio campo de acción, que comprenden exigir el cumplimiento de las obligaciones legales y fiscalizar la viabilidad de la situación fiscal en general y de los déficit y el endeudamiento en particular. Otra actividad de carácter más comunal, y también de importancia creciente para las federaciones “recientes”, es la asesoría — es decir, la prestación de orientación y ayuda en asuntos de índole administrativa, gerencial, legal o técnica.<sup>19</sup>

El tema de la fiscalización municipal es delicado porque en algunas de las actividades descritas hay que encontrar un equilibrio entre la fiscalización y la autonomía local (incluso en el caso aparentemente inocuo de la asesoría, si ésta consiste en “recomendaciones”). Los problemas inherentes a este tipo de actividad es una de las razones de por qué sus funciones —así como sus límites, tienen que especificarse claramente en los textos legales pertinentes.<sup>20</sup> Por lo tanto, no es de extrañar que las leyes municipales de los Estados/Cantones en las tres federaciones europeas sean documentos extensos de muchos párrafos.

Una condición necesaria para que las autoridades intermedias puedan desempeñar estas funciones de supervisión es que las municipalidades estén obligadas a proporcionar información sobre todas las actividades relevantes. Dado que algunos informes de países latinoamericanos deploran la mala calidad de la información respecto a los asuntos fiscales locales (véase, por ejemplo, Murphy-

---

<sup>19</sup> Valga decir que en varias esferas esta asesoría tiene que consistir en suministrar directrices por escrito o incluso manuales detallados (como, por ejemplo, sobre qué es lo que cabe considerar cuando se planifica la construcción de una escuela o cuando se compra equipo para protección contra incendios).

<sup>20</sup> Por ejemplo, la ley respectiva de Baviera comprende 123 artículos, que abarcan 47 páginas de texto corriente. El primer artículo en la sección de esta ley que trata la función fiscalizadora, especifica como cláusula general que dicha actividad debe respetar los límites generales de la autonomía fiscal de las municipalidades.

López, 1995; Wiesner, 1994, pp. 192), se cita a continuación la traducción oficiosa del texto completo del pasaje pertinente de la ley municipal del Estado Alemán de Baviera (artículo 111):

“El organismo fiscalizador (del Estado de Baviera, O.G.) tiene el derecho a mantenerse informado acerca de todos los asuntos municipales. En particular, puede inspeccionar cualquier oficina e institución de la municipalidad. Puede examinar todos los aspectos de la conducta administrativa y fiscal de la municipalidad. Asimismo, puede exigir a la municipalidad la preparación de informes y la presentación de documentos.

En casos extremos de incompetencia financiera —que son raros en las federaciones bien establecidas, pero que tienden a ser más frecuentes en las etapas iniciales de un gobierno de estructura descentralizada—<sup>21</sup> el organismo fiscalizador tiene que estar dispuesto, y en una posición legal, a aumentar el rigor de su control. En casos extremos tiene que tomar medidas para despedir a funcionarios locales incapaces o corruptos e incluso asumir sus funciones temporalmente con sus propios expertos administrativos. Los actos delictivos, si son probados mediante el debido procedimiento legal, deben tener tres consecuencias: a) sanción conforme al derecho penal; b) responsabilidad financiera personal por los daños causados por la actividad delictiva; y c) medidas internas (en el seno de la administración) de carácter disciplinario.

En la medida en que estos organismos y procedimientos fiscalizadores no existan o no funcionen bien, debe impulsarse decididamente a su creación o desarrollo. Se reitera que este es un ámbito (así como los temas tratados en las dos secciones siguientes) en que la asistencia técnica de las instituciones internacionales puede ser muy provechosa.

### 9.3 “Condicionar las transferencias de”

En un entorno de descentralización fiscal, las transferencias intergubernamentales son un instrumento importante por varias razones. Estas transferencias ofrecen la posibilidad de establecer algunos incentivos especiales o incluso ejercer presiones, para que se observen las normas de rendición de cuentas y administración ordenada así como de un desempeño fiscal adecuado: la recepción de tales transferencias o donaciones puede -y en la etapa inicial de la descentralización fiscal- debería condicionarse a un esfuerzo mínimo de recaudación tributaria así como a la observancia de un conjunto de principios de administración correcta. Las autoridades fiscales deberían recibir las transferencias intergubernamentales sólo si acatan sus obligaciones legales (especificadas en las leyes municipales).

En forma más concreta, el derecho a recibir transferencias puede condicionarse, por ejemplo:

---

<sup>21</sup> Alemania ha tenido algunas experiencias desagradables en este ámbito después de la reunificación: véase, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, N° 180, de 5 de agosto de 1995, p. 13.

- a un mínimo esfuerzo propio de recaudación tributaria de parte de la unidad receptora,<sup>22</sup> para reiterar un aspecto de particular importancia política;
- a la buena disposición de la unidad receptora a acatar las normas de administración fiscal adecuada, tales como los procedimientos contables;
- a la buena disposición de las municipalidades para cumplir con sus obligaciones en materia de información y de otra índole;
- a la sujeción de los contratos públicos a procedimientos ordenados de licitación competitiva, eligiéndose la licitación más favorable;
- al requisito (si se estima apropiado) que el personal local participe en cursos de capacitación en aptitudes administrativas (véase, por ejemplo, Boadway y Shah, 1992; Wiesner, 1994, p. 180);
- a que los procedimientos de fiscalización deban (naturalmente) cerciorarse (aunque parezca una perogrullada) de que las donaciones condicionales se utilizan exclusivamente para el fin que se ha especificado.

#### 9.4 La auditoría de cuentas como actividad al “propio nivel”

A diferencia de las actividades “fiscalizadoras” ya mencionadas, las municipalidades tendrían que hacerse responsables de organizar a su propio nivel (pero tal vez con la colaboración del organismo fiscalizador) un procedimiento de auditoría de cuentas efectivo y de someterse a él. En contraste con la función fiscalizadora de nivel superior, el organismo auditor —libre de las trabas que obligan a acatar el principio de subsidiariedad— podrá investigar los asuntos relativos no sólo a una gestión local “correcta” sino aquellos vinculados a una gestión local eficiente y eficaz en función de los costos.

Al respecto, un problema general de las unidades locales pequeñas es que suelen carecer de los medios administrativos para realizar esa actividad. En tal caso serían de interés algunas prácticas que se siguen en los países europeos:

- En varios casos se alienta a las municipalidades a utilizar los servicios de organismos de auditoría privados, y frecuentemente lo hacen.
- Algunos estados alemanes, como el de Baviera, han establecido un organismo independiente con el fin de hacer auditorías de las municipalidades que no alcanzan un tamaño mínimo.<sup>23</sup> Para que quede claro que esta labor se hace en

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, si una municipalidad opta por no elevar un impuesto local sobre el patrimonio, en contra de su obligación legal, como ha ocurrido en un país latinoamericano, debería quedar inhabilitada para recibir transferencias horizontales o verticales: el federalismo degenera si determinadas autoridades fiscales abusan de él como medio para vivir a expensas de otros.

<sup>23</sup> La Asociación Bávara de Auditoría Municipal, que cuenta con 200 empleados, es la encargada de auditar (en forma obligatoria) a todas las municipalidades bávaras de menos de 5 000 habitantes —y de prestar también asesoría, a solicitud, sobre los problemas de eficiencia presupuestaria. Su actividad queda documentada en informes anuales bien detallados.

beneficio de las municipalidades, esta actividad es financiada (y así debe ser) con los honorarios que el organismo auditor cobra a las municipalidades para cubrir el costo de sus servicios.

- El cantón de Zurich recurre a una solución diferente —aunque heterodoxa. Las municipalidades de este cantón suizo —aparte de tener el derecho a elegir los servicios de un organismo auditor privado— pueden si lo prefieren encomendar también prestación de dichos servicios al nivel cantonal, en otras palabras al organismo fiscalizador de nivel intermedio (se reitera que la auditoría no debe confundirse con la actividad fiscalizadora propiamente tal). Así el organismo fiscalizador, en caso de ser elegido por la municipalidad, realiza una función adicional, esta vez como agente de la municipalidad, prestando un servicio en beneficio de esta autoridad local. De conformidad con el tenor de esta actividad, el cantón sufraga los costos de su servicio de auditoría cobrando a las municipalidades un honorario especial (por cierto que no les cobra por su actividad fiscalizadora). El arreglo parece funcionar bien en su contexto helvético, y se dice que una gran mayoría de las municipalidades utiliza este servicio. La sugerencia respecto a este último procedimiento se presta a equívocos, pues si bien tiene efectos sinérgicos positivos, cabría presumir que también está vinculada con importantes conflictos de interés.

#### 10. COORDINACIÓN MEDIANTE LA SEPARACIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL: AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL

El tema de esta sugerencia final —la autonomía del Banco Central— escapa al ámbito del análisis precedente. Trata lo que es tal vez el enfoque único más poderoso de la coordinación macroeconómica. Los hallazgos empíricos recientes sugieren que la independencia “estricta” o “irreductible” del Banco Central,<sup>24</sup> aparte de su efecto más obvio sobre la estabilidad de precios, suele tener también una gran influencia positiva sobre el desempeño fiscal.

En los tres países europeos existe esa independencia (“irreductible”) del Banco Central. El proyecto de una unión monetaria europea extenderá el principio de autonomía del Banco Central a todos los países participantes.

La razón principal de dicha influencia sobre el desempeño fiscal obedecería al efecto simultáneo de cuatro factores:

1. Se reitera que en un régimen de autonomía del Banco Central, puede suprimirse con mayor eficacia el acceso directo e indirecto de las autoridades

---

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, Masciandaro, Spinelli, 1994; Alesina, Summers, 1990, p. 1 ss; Grilli y colaboradores, 1991, p. 268, p.320; para una encuesta, véase, Gruber, 1996. La independencia del Banco Central no es un concepto fácil de definir, y tal independencia tiene que medirse en varias dimensiones. Conviene distinguir entre la independencia formal y material (“estricta” o “irreductible”) del Banco Central (véase, en particular, Masciandaro y Spinelli, 1994, pp. 434 ss, y Gruber, 1996).

gubernamentales al crédito del Banco Central que cuando la política monetaria es controlada por el gobierno;

2. Con la autonomía del Banco Central, los gobiernos son incapaces de influir en sus ingresos de monedaje acelerando la tasa de inflación;
3. Con la autonomía del Banco Central, los gobiernos centrales no tienen facultades para aligerar la carga real de su deuda pública pendiente mediante la inflación; por ende, se elimina así un incentivo importante para la expansión monetaria;
4. Con la autonomía del Banco Central, los gobiernos saben de antemano que la expansión fiscal desestabilizadora entrañará habitualmente una política monetaria más estricta y que por ello, podría provocar efectos negativos sobre el empleo y el crecimiento.

La cuestión de la independencia del Banco Central es demasiado compleja para tratarla aquí con mayor detalle. No cabe duda que también es un tema interesante, para América Latina, y esto no sólo obedece a su perspectiva monetaria más obvia sino también a sus típicos efectos indirectos sobre el desempeño fiscal macroeconómico. Junto con la descentralización fiscal, por una parte, y la privatización, por otra, cabe considerarse como uno de los enfoques más importantes hacia la contención racional del poder del gobierno (central).

## BIBLIOGRAFÍA

- ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) (1987), *Fiscal Discipline in the Federal System: National Reform and the Experience of the States*.
- Aghón, Gabriel (1993), "Decentralización fiscal: marco conceptual", serie Política fiscal, N° 44 (LC/L.793), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ahmad, E. y otros (1995), "Colombia: Reforma de la Tributación territorial y del sistema de transferencias" documento de trabajo, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Alesina, A. y L. Summers (1990), "Central Bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence", *Discussion Paper*, N° 1496, Harvard, Harvard Institute of Economic Research.
- Alesina, A. y G. Tabellini (1990), "A positive theory of fiscal deficits and government debt", *Review of Economic Studies*, N° 57.
- Arellano, R. (1995), "Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México, 1983-1993", serie Política fiscal, N° 66 (LC/L.890), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Banaian, K., R.C.K. Burdekin y T. Willett (1994), "On the political economy of Central Bank Independence", *Monetarism and the Methodology of Economics. Essays in Honour of Th. Mayer*, K.D. Hoover y St. M. Sheffrin (comps.), Londres.
- Bayoumi, T. y B. Eichengreen (1995), "Restraining yourself: The implications of fiscal rules for economic stabilization", *Staff Paper*, vol. 42, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1994), "Descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia", *Progreso económico y social en América Latina, informe 1994*, Washington, D.C.
- Biehl, D. (1994), "Possible lessons from a federal case: Germany", *Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Management*, S.P. Gupta y otros (comps.), Nueva Delhi.
- Blanchard, O. y otros (1990), "The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question", *OECD Economic Studies*, N° 15, París.
- Boadway, R. y A. Shah (1992), "How tax incentives affect decisions to invest in developing countries", *Policy Research Papers*, Washington, World Bank.
- Burdekin, R.C.K. y L.O. Laney (1988), "Fiscal policymaking and the central bank institutional constraint", *Kyklos*, N° 41, Basilea.
- Corsetti, G. y N. Roubini (1991), "Tax smoothing discretion versus balanced budget rules in the presence of politically motivated fiscal deficits: The design of optimal fiscal rules for Europe after 1992", *CEPR Discussion Paper*, N° 682, Londres.
- Cukierman, A. (1992), *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, Cambridge.
- Comité para el estudio de la unión económica y monetaria (1989), *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Bruselas, Comisión de la Comunidad Europea.
- Espinoza, J. y M. Marcel (1995), "Descentralización fiscal: el caso chileno", serie Política fiscal, N° 66 (LC/L. 823), Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferreira, A.M. y L.C. Valenzuela (1993), "Descentralización fiscal: el caso colombiano", serie Política fiscal, N° 49 (LC/L.798), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Galindo, M. y F. Medina (1995), "Descentralización fiscal en Bolivia", serie Política fiscal, N° 72 (LC/L.916), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gandenberger, O. (1990), *Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung*, *Finanzarchiv*, N° 48.
- \_\_\_\_\_ (1986), "On government borrowing and false political feedback", *Public Finance and Public Debt*, K.W. Roskamp (comp.), Detroit.
- Goldstein, M. y G. Woglom (1992), "Market-based fiscal discipline in monetary unions", *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*, M.B. Canzoneri, V. Grilli, P.R. Masson (comps.), Cambridge.
- González, E. e I. Jaramillo, (1995), "El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano" documento de trabajo, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, inédito.



- Grilli, V.D., D. Masciandaro y G. Tabellini (1991), "Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries", *Economic Policy*, N° 13.
- Grossekettler, H. (1994), "Möglichkeiten zur Koordinierung der Verschuldungspolitik in Bundesstaaten", *Zwei Beiträge zur Finanzwirtschaftlichen Ordnungstheorie*, H. Grossekettler (comp.).
- Gruber, Th. (1996), *Rechtliche Schranken für staatliche Haushaltsdefizite - Kritische Bestandsaufnahme und Reformmöglichkeiten am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt etc.
- Hagen, J.V. (1990), "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints", *Journal of Public Economics*, N° 44.
- Julfaian, D., M.L. Marlow (1991), "The relationship between on-budget and off-budget government", *Economic Letters*, N° 35.
- Knoop, Joachim (1994), "Descentralización fiscal en Venezuela", serie Política fiscal, N° 60 (LC/L.831), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Krause-Junk, G. y R. Mueller (1994), "Fiscal decentralization in Latin America in an international perspective", Hamburgo, International Tax Institute.
- Lane, T.D. (1993), "Market discipline", *Staff Papers*, vol. 40, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Masciandaro, D. y F. Spinelli (1994), "Central Banks" independence", *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 41.
- Masciandaro, D. y G. Tabellini (1988), "Fiscal deficits and monetary institutions: A comparative analysis", *Challenges to Monetary Policy in the Pacific Basin Countries*, H. Cheng (comp.), Kluwer Publishers.
- McLure, Jr. (comp.) (1983), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra.
- Murphy López R. (1995), "Descentralización fiscal y política macroeconómica", documento de trabajo, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, inédito.
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, Nueva York.
- Nowotny, E. y G. Winckler (1994), *Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs*, Viena.
- Oates, W. E. (1993), "Fiscal decentralization and economic development", *National Tax Journal*, vol. 46.
- \_\_\_\_ (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York.
- Oates, W.E. y R.M. Schwab, "Economic competition among jurisdictions: Efficiency enhancing or distortion inducing", *Journal of Public Economics*, vol. 35.
- Porto, A. y P. Sanguinetti (1993), "Descentralización fiscal: el caso argentino", serie Política fiscal, N° 45 (LC/L.794), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Poterba, J.M. (1994), "State responses to fiscal crises: The effects of budgetary institutions and politics", *Journal of Political Economy*, N° 102.
- Roubini, N. (1991), "Economic and political determinants of budget deficits in developing countries", *Journal of International Money and Finance*, N° 10 (supplement).

- Sala-i-Martin, X. y J.M. Sachs (1992), "Federalism and optimum currency areas: Evidence for Europe and from the United States", *Establishing a Central Bank*, M. B. Canzoneri y otros (comps.), Cambridge.
- Schlesinger, H., M. Weber y G. Ziebarth (1993), *Staatsverschuldung - ohne Ende?*, Darmstadt, Alemania, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Schweizerischer Bundesrat (Gobierno Federal Suizo), (1995), *Vernehmlassungsbericht zur Schuldenbremse*, Berna, inédito.
- Schwenn, K. (1995), "Kommunen unter Kuratel", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, N° 180, 5 de agosto.
- Shome, P. (1995), "Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica", serie Política fiscal, N° 64 (LC/L.888), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Spahn, Bernd (1996), "El gobierno descentralizado y el control macroeconómico" en Aghón, G. y H. Edling (1997), *Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Tanzi, V. (1995a), "Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Tanzi, V. (1995b), "Decentralization and the tax assignment problem: A survey of basic issues", *Reforming China's Public Finances*, E. Ahmad y otros (comps.), Colombia: reforma de la tributación regional y del sistema de transferencias, documento de trabajo, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Ter-Minassian, T. (1996), "Los empréstitos de gobiernos subnacionales: problemas y experiencias internacionales", documento presentado en el VIII Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.
- Von Kleist, R. (1991), *Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz*, Frankfurt.
- Wiesner, E. y R. López Murphy (1994), "Descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia", *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1994*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, (1984), *Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung*, Bonn.

## **LA HISTORIA DE UNA CRISIS ANUNCIADA: REGULANDO EL ENDEUDAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES Y LOS DEPARTAMENTOS EN COLOMBIA**

Guillermo Perry

Marcela Huertas

### **INTRODUCCIÓN**

La historia política colombiana ha estado marcada por grandes pugnas y distintas etapas en la distribución del poder político y económico entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales. Estas pugnas con frecuencia derivaron en enfrentamientos armados.

Obtenida la independencia de España en 1819, la Gran Colombia se organizó como una república unitaria, dividida en departamentos, provincias, cantones y parroquias (Constitución de 1821). Tras la separación de Ecuador y Venezuela, propiciada por el excesivo centralismo de la Gran Colombia, las constituciones de 1832 y 1843 mantuvieron la Nueva Granada dividida en provincias, cantones y distritos parroquiales, y establecieron un mecanismo de reparto de funciones entre el nivel central de gobierno y el local para dar mayor equilibrio a la distribución del poder y las responsabilidades.

Posteriormente, tras grandes enfrentamientos, tres constituciones sucesivas promovidas por el partido liberal, en 1853, 1858 y 1863, impulsaron aún más el proceso descentralizador, a tal punto que la de 1863 dotó al país de una estructura federal bajo el nombre de Estados Unidos de Colombia. Los estados existentes fueron declarados soberanos. Su estructura fiscal se fundamentó en la ley orgánica de la administración y régimen municipal, del 3 de junio de 1848 - que amplió el régimen de competencias de las cámaras provinciales y de los cabildos-, y en la ley del 20 de abril de 1850 sobre el nivel de descentralización de las rentas y los gastos de la nación.

La desigualdad del ingreso en las diferentes regiones del país y en consecuencia su desigual capacidad tributaria, el recaudo de impuestos para el financiamiento de las guerras, la falta de un sistema contable profesional, y el empeño de los estados por apoyar el financiamiento de grandes obras públicas, como la construcción de ferrocarriles, generaron una aguda crisis desestabilizadora tanto en el campo fiscal como en el político.

Tras una nueva guerra civil, el partido conservador triunfante impuso un férreo régimen centralista con la Constitución de 1886, bajo el lema de "centralización política, descentralización administrativa". El objetivo central era tener un proyecto unificado de crecimiento bajo una república unitaria y homogénea. La nueva República de Colombia fue otra vez dividida en departamentos, que reemplazaron a los estados soberanos de la Carta anterior. El

gobierno central volvió a designar a los alcaldes y gobernadores, y a centralizar progresivamente el recaudo de la mayoría de los impuestos.

Aún en 1940 los municipios recaudaban el 12% de los ingresos fiscales, los departamentos el 32% y la nación el 56%. En 1979 estas cifras habían cambiado a 5.7%, 9.7% y 84.6%, respectivamente.<sup>1</sup> La concentración de ingresos generó una concentración de funciones en el gobierno central, restándole eficacia a la prestación de servicios y legitimidad política a los departamentos y municipios.

Desde fines de la década de los 60 se inició un proceso de descentralización basado en la transferencia automática de ingresos de la nación. La ley N°. 46, de 1971, estableció el denominado "situado fiscal", el 13% de los ingresos ordinarios de la nación, destinado a fondos educativos y de salud departamentales. Sin embargo, el gobierno central mantuvo el control de estos fondos, los que, salvo algunas excepciones, operaron más como dependencias descentralizadas del gobierno central que como entes de carácter departamental.

Unos años antes (1967), se estableció el impuesto sobre las ventas y un porcentaje de sus recaudos se destinó al financiamiento de los municipios. A medida que una serie de reformas elevaron sus tasas y lo fueron convirtiendo en un impuesto sobre el valor agregado, IVA, de base amplia, fue incrementándose el porcentaje destinado a los municipios, llegando al 30% en 1983, y previéndose una elevación paulatina hasta el 50% entre 1986 y 1992. Las transferencias a los municipios, sólo por este concepto, crecieron a una tasa real del 14% entre 1985 y 1990.<sup>2</sup> Dicho crecimiento, sin embargo, no influyó mayormente en los niveles de endeudamiento hasta comienzos de los años 90, debido a que muy pocos municipios tenían acceso al crédito.

Paralelamente con la descentralización fiscal se inició la descentralización política, estableciéndose en 1986 la elección popular de alcaldes. Por otro lado, el proceso de descentralización administrativa fue asignando a las entidades territoriales un papel más importante en la provisión de servicios y en la planificación y ejecución de inversiones productivas. Así, en 1985, se crearon las regiones de planificación y los CORPES (Consejo Regional de Planificación Económica y Social). Algunos de ellos, en particular el de la Costa atlántica, han tenido una influencia notable en el desarrollo regional.

Estas tendencias se consolidaron y acentuaron con la nueva Constitución de 1991. Esta definió la nación como una república unitaria pero descentralizada, con un grado relativo de autonomía local. Confirmó la elección popular de los alcaldes y estableció la de los gobernadores. Entregó a los departamentos y municipios el manejo de la educación y la salud, reforzando el situado fiscal. Asimismo, fijó en los

---

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación, DNP, (1993) "Procesos de descentralización en Colombia durante el período federal 1850-1886", *Revista de Planeación y Desarrollo*, vol. 24 N°.1, enero-abril.

<sup>2</sup> Wiesner, E. (1995) "La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Asociación Nacional de Instituciones Financieras.

municipios la competencia básica para la provisión de servicios públicos domiciliarios, y sustituyó la cesión parcial del IVA por una participación creciente en los ingresos corrientes de la nación. Además, destinó el 100% de las regalías petroleras y mineras a las entidades territoriales. Estos cambios condujeron a que las transferencias automáticas de ingresos de la nación a las entidades territoriales pasaran de representar menos del 30% a más del 50% de los ingresos corrientes de la nación. Aun cuando la nueva Carta señaló que la transferencia de ingresos debería proceder *pari passu* con la de responsabilidades, ello no ha ocurrido así, de modo que se ha gestado una crisis profunda en las finanzas nacionales.

Los constituyentes previeron el riesgo de que las transferencias crecientes pudieran dar lugar a un aumento excesivo del endeudamiento territorial y, por ello, el artículo 364 indicó que este no debía superar su capacidad de pago y autorizó al congreso para regular la materia.

Desafortunadamente ni el gobierno ni el congreso se preocuparon inicialmente por expedir la regulación respectiva. Las normas legales antes vigentes permitían a las entidades territoriales endeudarse hasta cuando el servicio de la deuda no superara el 30% de los ingresos brutos, así los gastos corrientes comprometieran la totalidad de esos ingresos. Lo inadecuado de esta norma y la carencia de controles efectivos llevó a un proceso desbordado de endeudamiento departamental y municipal entre 1992 y 1994, lo que condujo a varias entidades territoriales a la bancarrota a pesar del incremento en sus ingresos, y obligó al gobierno central, en 1995, a adoptar drásticas medidas transitorias y a elaborar una ley que regulara un proceso ordenado de endeudamiento, a partir del artículo 364 de la Constitución.

### ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL Y CRISIS FISCAL

En 1994, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tuvo indicios de la crisis a la cual se estaban enfrentando varios departamentos y municipios por causa del explosivo endeudamiento en sus finanzas públicas. La falta de fuentes estadísticas (la Contraloría General de la República, entidad encargada de la contabilidad pública hasta 1991, nunca organizó un sistema contable confiable para las entidades territoriales, y el Banco de la República que había llevado antes *motu proprio* estas estadísticas las había discontinuado desde 1990) hizo necesario realizar un muestreo de 551 municipios, de los 1 063 que hay en Colombia, para diagnosticar el nivel de la crisis.

La información obtenida mostró que el endeudamiento de los entes territoriales había crecido con rapidez a partir de 1992 y había llegado a niveles insostenibles en varios de ellos. El endeudamiento bruto de los departamentos y los municipios con el sector financiero aumentó en más del doble con respecto al producto interno bruto, PIB, en apenas dos años (entre 1992 y 1994): el de los departamentos pasó de 0.21% a 0.58% del PIB (cuadro 1A) y el de las municipalidades de 0.47% a 1.04% del PIB (cuadro 1B).

**Cuadro 1 A**  
**OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO CON EL SECTOR FINANCIERO**  
**ENDEUDAMIENTO BRUTO**  
**(Como porcentaje del PIB)**

Departamentos	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (junio)
<b>TOTAL</b>	0.214	0.214	0.353	0.578	0.582	0.580

Fuente: Banco de la República (Colombia).

**Cuadro 1B**  
**OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO CON EL SECTOR FINANCIERO**  
**ENDEUDAMIENTO BRUTO**  
**(Como porcentaje del PIB)**

Municipales	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (junio)
<b>TOTAL</b>	0.524	0.471	0.697	1.04	1.10	0.926

Fuente: Banco de la República (Colombia).

El aumento de las transferencias y el crecimiento acelerado de la deuda municipal generó una explosión del gasto corriente y de capital a nivel local (cuadro 2): de 7% a 9.1% del PIB, entre 1990 y 1995 (venía de 5.9% del PIB, en 1987).

Por su parte, el rápido aumento de las transferencias a cargo de la nación - ascendente a 4% del PIB, entre 1991 y 1996-, unido a las consecuencias fiscales de la reforma a la seguridad social y al aumento en el gasto del sector judicial y militar, hizo que, a pesar de tres reformas tributarias sucesivas (1990,1992,1995) que incrementaron los ingresos en cerca de 2% del PIB, las finanzas del nivel central de gobierno pasaran de un ligero superávit en 1991a un déficit cercano al 4% del PIB en 1996 (cuadro 3).

**Cuadro 2**  
**GASTOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PÚBLICO**  
**NO FINANCIERO POR NIVELES, 1987-1995**  
**(Como porcentaje del PIB)**

NIVELES	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
I. Nacional	6.5	27.7	9.3	26.9	28.3	26.2	25.4	23.6	26.8
1. Gobierno central	5.5	6.4	6.6	6.7	7.2	6.6	7.6	7.4	8.4
2. Entidades descentralizadas	6.8	6.5	66.7	5.9	6.2	5.9	5.5	5.5	6.4
3. Entidades de seguridad social	2.2	2.2	22.4	2.5	2.7	2.9	3.2	3.9	4.9
4. Empresas no financieras	12.1	12.7	13.7	11.8	12.2	10.9	9.1	6.8	7.2
II. Departamental	5.5	5.7	5.6	5.4	5.2	5.2	5.3	5.6	5.7
1. Gobiernos centrales	1.6	1.6	1.7	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7
2. Entidades descentralizadas	2.8	3.0	2.9	2.7	2.6	2.7	2.8	3.0	3.1
3. Entidades de seguridad social	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
4. Empresas no financieras	0.9	0.9	0.9	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
III. Municipal	5.9	6.2	6.8	7.0	7.3	7.5	7.6	8.7	9.1
1. Gobiernos centrales	1.5	1.7	1.9	2.3	2.6	2.7	3.3	3.8	4.1
2. Entidades descentralizadas	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.9	1.1	1.1
3. Entidades de seguridad social	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
4. Empresas no financieras	3.7	3.7	4.1	3.9	3.9	3.9	3.2	3.6	3.7
<b>TOTAL</b>	<b>37.9</b>	<b>39.6</b>	<b>41.7</b>	<b>39.2</b>	<b>40.7</b>	<b>38.8</b>	<b>38.3</b>	<b>37.9</b>	<b>41.6</b>

Fuente: Banco de la República de Colombia

El deterioro en las finanzas consolidadas del sector público fue menor (pasó de un superávit a un déficit cercano al 2% del PIB), ya que las empresas públicas, por ajustes en las tarifas reales, y las entidades públicas de seguridad social, gracias a la reforma a la seguridad social, incrementaron su superávit en un 2% del PIB (cuadro 4).

**Cuadro 3**  
**FINANZAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
 (Como porcentaje del PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>I. INGRESOS</b>	12	12.6	13.4	13.5	13.2	13.8	14
<b>II. GASTOS/PRÉSTAMOS NETOS</b>	11.9	14.4	14.8	15.4	16.4	17.6	18
<b>A. Gastos Corrientes</b>	9	9.8	12	12.8	13.2	14.8	14.9
1. Gastos corrientes autónomos	2.7	2.9	3.9	4.2	4.2	3.8	3.6
2. Intereses	1.4	1.2	1.3	1.4	1.4	2.2	2.4
3. Transferencias corrientes	4.9	5.7	6.7	7.2	7.6	8.8	8.9
<b>B. Gastos de capital</b>	2.2	2.5	2.3	2.5	3	2.5	2.8
<b>C. Prestamos netos</b>	0.7	2.1	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>III. BALANCE</b>	0	-1.8	-1.4	-1.9	-3.2	-3.9	-4

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

**Cuadro 4**  
**FINANZAS PÚBLICAS CONSOLIDADAS**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Balance del sector público no financiero	0.5	-0.1	-0.2	-0.2	1.6	-2.1	-1.7
Balance cuasi fiscal	-0.8	-0.5	-0.6	-0.3	0.3	0.4	0.3
Balance total	-0.3	-0.6	-0.8	-0.5	-1.3	-1.7	-1.4
Discrepancias estadísticas	0.4	0.7	-0.7	0.3	-0.8	0	0
Financiamiento total	-0.1	-0.1	1.5	0.3	2	1.7	1.4

Fuente: Fondo Monetario Internacional

### INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL

El cuadro 5 muestra cómo en 1994 casi una tercera parte de los municipios (en una muestra de 331) tenían un ahorro operacional negativo: pese al rápido aumento en sus ingresos por transferencias de la nación, el gasto corriente (sin intereses) había crecido aún más, de modo que los primeros no permitían pagar ni un solo peso de intereses por el segundo. Otro 10% de la muestra no alcanzaba a cubrir el pago de intereses con su ahorro operacional. Como quiera que el endeudamiento se había llevado a cabo ignorando las transferencias de la nación (o parte de los recaudos propios de impuestos), la mayoría de estos municipios (cerca del 40%) estaban



pagando los intereses causados, pero no podían cancelar los salarios de sus empleados o las cuentas de sus proveedores. Obviamente, no tenían ninguna capacidad de adelantar nuevas inversiones, causando gran frustración entre los gobernantes electos para el período enero 1995/diciembre 1998, y entre sus electores.

**Cuadro 5**  
**DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS DE ACUERDO AL INDICADOR**  
**INTERÉS/AHORRO OPERACIONAL**

<b>Categoría</b>	<b>Número</b>	<b>Acumulado</b>	<b>Participación porcentual acumulada</b>
Sin ahorro	100	331	100%
Mayor al 100%	34	231	70%
Hasta el 100%	6	197	60%
Hasta el 90%	2	191	58%
Hasta el 80%	6	189	57%
Hasta el 70%	8	183	55%
Hasta el 60%	6	175	53%
Hasta el 50%	7	169	51%
Hasta el 45%	8	162	49%
Hasta el 40%	7	154	47%
Hasta el 35%	147	147	44%

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

Más aún, varios de los nuevos gobernantes tuvieron que enfrentar huelgas prolongadas de los servidores públicos ante su incapacidad de cubrir oportunamente sus salarios. A pesar de sus demandas, a veces vehementes, el gobierno nacional no pudo acudir en su ayuda, como consecuencia de su propia crisis fiscal. Toda esta situación causó un considerable desprestigio de la democracia local, con grave riesgo para la estabilidad futura del proceso descentralizador en Colombia.

### LA NUEVA LEY DE ENDEUDAMIENTO TERRITORIAL

Tal como se planteó desde el proyecto de ley presentado a consideración del congreso a principios de 1995, la nueva ley sobre endeudamiento territorial fue concebida para reconocer tres grados de alerta, en cuanto al nivel de endeudamiento, que requieren tratamientos diferentes: uno moderado, otro intermedio, y un último de endeudamiento crítico. Los tres grados de alerta están determinados por el valor de dos indicadores: uno, de liquidez (intereses/ahorro operacional), que regula la clasificación en las tres etapas; y otro, de solvencia (saldo de la deuda/ingresos), que

solo opera en el denominado nivel rojo; es decir, existe un nivel de saldo de la deuda/ingresos a partir del cual se supone en peligro la sostenibilidad de la deuda (cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**NIVELES DE DEUDA PERMITIDOS**

Semáforo verde	Intereses/ahorro operacional hasta del 40%.
Semáforo amarillo	Intereses/ahorro operacional entre el 40% y el 60%.
Semáforo rojo	Intereses/ahorro operacional mayor al 60%.
	Saldo de la deuda/ingresos corrientes superior al 80%.

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia).

Mientras el índice intereses/ahorro operacional sea menor al 40%, los municipios o departamentos no requieren autorizaciones superiores para endeudarse -semáforo en verde- (en el cuadro 5 se observa que el 47% de los municipios estaba en esta situación en 1994).

Cuando este índice se encuentre entre el 40% y el 60% -semáforo amarillo-, los departamentos y municipios pueden contratar nuevos empréstitos sin permiso, siempre y cuando la deuda neta no se incremente en valores reales (i.e., el saldo puede crecer con el índice de inflación). Para un endeudamiento superior se requiere una autorización especial. Los municipios que no sean capitales de departamentos deberán solicitarla a los gobernadores, quienes, con el apoyo de las oficinas de planeamiento departamental, condicionarán la aprobación a la adopción de un plan de desempeño financiero que garantice la capacidad de pago y la solidez económica y financiera de la entidad. Los departamentos, los distritos y las capitales de departamentos deberán recurrir para esta autorización al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ninguna entidad territorial podrá, sin autorización de dicho Ministerio, contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación interés/ahorro operacional supere el 60%, o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80% (semáforo rojo).

De acuerdo con el indicador saldo/ingresos corrientes, 273 municipios -el 83% de la muestra- poseen un nivel de endeudamiento considerado sostenible, y por lo tanto no requieren autorización alguna por parte del gobierno nacional. Estos resultados sugieren que el impacto adicional del citado índice es reducido (cuadro 7). Su inclusión garantiza, sin embargo, que no se utilicen mecanismos de capitalización de intereses para tratar de obviar las restricciones impuestas por el primer indicador.

**Cuadro 7**  
**DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS DE ACUERDO AL INDICADOR**  
**SALDO/INGRESOS CORRIENTES**

Clase	Frecuencia	Acumulado	Participación porcentual acumulada
100% y mayor	58	331	100%
Hasta 80%	11	273	83%
Hasta 70%	18	262	79%
Hasta 60%	22	244	74%
Hasta 50%	32	222	67%
Hasta 40%	190	190	57%

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia).

### LA NECESIDAD DE LA REGULACION: EL MORAL HAZARD Y LA DEPENDENCIA EN INGRESOS DE LA NACIÓN

Las cifras anteriores demuestran que los bancos no midieron con claridad la capacidad crediticia de los municipios y departamentos: se conformaron con exigir la pignoración de las transferencias gubernamentales o de los impuestos locales como respaldo colateral, bajo el supuesto de que los gobiernos regionales o locales no quiebran, o de que el gobierno nacional vendrá en su ayuda. Este tipo de *moral hazard* solo se reduce cuando un país decide permitir la quiebra de sus gobiernos locales (como sucedió en el caso del municipio de County, en los Estados Unidos, en el año de 1994).

De hecho, como se vio en el cuadro 5, la mayoría de los nuevos mandatarios de los gobiernos subnacionales recibieron en bancarrota la municipalidad o el departamento, y tuvieron que cubrir sus deudas antes que los salarios de los funcionarios públicos. Sin embargo, frente a la situación de crisis, en muchos casos los bancos tuvieron que aceptar una reestructuración de la deuda, y varios de los gobiernos departamentales y locales atraviesan ahora por un proceso de reajuste, con apoyo del gobierno nacional, tal como ha sucedido con algunas provincias en la Argentina y algunos estados en el Brasil.

El problema básicamente se originó por: i) un proceso descentralizador fundado casi exclusivamente en las transferencias gubernamentales y no en esfuerzos tributarios locales; ii) regulaciones bancarias inadecuadas (en materia de garantías, clasificación de créditos, provisiones, etc.) frente al alto *moral hazard* que representa el endeudamiento subnacional, especialmente en las circunstancias descritas en (i); iii) la carencia de regulación adecuada del endeudamiento de los entes subnacionales.

Las crecientes transferencias se convirtieron en el ingreso más importante para las municipalidades de tamaño pequeño y medio. Así, mientras los municipios de categoría 6 (35.7% de los municipios) recaudan apenas el 0.9% de los impuestos municipales totales, reciben el 10.9% de las transferencias, y los de categoría 5 (42.1% de los municipios) recaudan el 4.2% y reciben el 32.2% de las transferencias; en contraste, las grandes ciudades recaudan el 65.8% y reciben el 7.5% de las transferencias (cuadro 8). Si bien estas cifras demuestran un carácter redistributivo interesante de las transferencias, también indican que de la categoría 3 en adelante (el 95% de los municipios) dependen hoy casi exclusivamente de las transferencias de la nación. Las cifras muestran también que para 1994, los ingresos de capital (créditos) comenzaban a superar los ingresos tributarios propios de la categoría 2 en adelante.

**Cuadro 8**  
**PARTICIPACIÓN DE LAS CATEGORÍAS POR RUBRO.**  
**Totales para 1994**

Categorías	Especial	1	2	3	4	5	6	7
Tributarios	65.85%	13.35%	9.00%	3.08%	3.55%	4.24%	0.93%	100%
No tributarios	33.16%	12.75%	16.97%	10.78%	8.98%	14.73%	2.63%	100%
Transferencias	7.55%	5.60%	11.08%	13.61%	19.05%	32.22%	10.88%	100%
Otros ingresos	44.16%	24.20%	6.12%	16.03%	8.00%	18.76%	4.50%	100%
Funcionamiento	42.25%	10.61%	10.70%	7.62%	9.55%	14.87%	4.39%	100%
Ingresos de capital	57.51%	11.35%	11.46%	6.33%	5.50%	6.62%	1.24%	100%
Inversión	37.91%	9.44%	8.88%	10.11%	10.815	17.47%	5.37%	100%
Población	32.93%	9.12%	14.95%	8.79%	10.40%	17.93%	5.87%	100%
Nº municipios	0.52%	1.31%	3.27%	5.50%	11.52%	42.15%	35.73%	100%

**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial (Colombia).

## CONCLUSIONES

El caso colombiano demuestra la necesidad de regular adecuadamente el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, en un proceso de descentralización rápida. De no proceder así, el súbito acceso al endeudamiento ante el rápido crecimiento de los ingresos, combinado con el *moral hazard* inherente a este tipo de relación fiscal, puede producir una explosión de endeudamiento y gasto corriente que genere desequilibrios fiscales globales, promueva ineficiencia en el gasto, y conduzca a situaciones de quiebra en los gobiernos subnacionales, desprestigiando el proceso de descentralización.

Estos riesgos son mucho mayores cuando el proceso de descentralización se fundamenta en transferencias de ingresos nacionales y no en recaudos propios de los gobiernos subnacionales, como ocurre en Colombia y en varios países de América Latina. El *moral hazard* y los riesgos de crisis fiscal global son mayores en estos casos.

Más aún, desaparece buena parte de las razones que aconsejan la descentralización: cuando el mayor gasto regional o local se disocia totalmente del esfuerzo tributario local, no hay razón para esperar que se desarrolle el control comunitario sobre el gasto local, ni que este resulte más eficiente que el gasto nacional. Esta consideración debería conducir a un replanteamiento profundo de las bases fiscales de procesos de descentralización como el de Colombia (llevando, por ejemplo, a trasladar algunas bases tributarias de la nación a los departamentos y municipios, a limitar el monto de las transferencias y a ligarlas más estrechamente con el esfuerzo local). Pero ese es un tema que trasciende el propósito de este ensayo.



## **CAPÍTULO II**

### **DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ASPECTOS DISTRIBUTIVOS**

- 4. La Descentralización fiscal, las transferencias  
intergubernamentales y la distribución regional y  
personal del ingreso: situación en latinoamérica**  
Pablo Sanguinetti y Alberto Porto
- 5. Descentralización, pobreza y distribución del ingreso**  
Jaime Gatica y Marcelo Schilling
- 6. Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de  
cofinanciación en países seleccionados: práctica y  
principales desafíos**  
Fernando Rojas





## LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL Y PERSONAL DEL INGRESO: SITUACIÓN EN LATINOAMÉRICA

Alberto Porto

Pablo Sanguinetti<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

Las transferencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales están motivadas por lo general tanto en consideraciones de eficiencia como de equidad distributiva. Dentro de este último aspecto, es común que los recursos de origen central destinados a las distintas jurisdicciones busquen corregir las consecuencias que sobre la oferta local de servicios públicos generan las disparidades entre las regiones en cuanto a capacidad fiscal, niveles de ingreso y costos de provisión. Muchos países de Latinoamérica tienen transferencias de igualación territorial que producen una redistribución regional de recursos públicos a lo largo del territorio.

Ahora bien, independientemente del patrón redistributivo regional que tengan estas transferencias, también afectan la distribución personal del ingreso. Dentro de cada región los fondos recibidos desde el gobierno central financian gastos (o permiten reducir impuestos) que benefician a individuos o familias de distintos ingresos; de esta forma, la acción de estas transferencias afecta la distribución del ingreso personal dentro de cada jurisdicción, y la correspondiente al país en su conjunto.

El propósito de este trabajo es evaluar el impacto de las transferencias sobre la distribución regional y personal del ingreso, a partir de la experiencia de un conjunto de países de Latinoamérica. La relación existente entre estos dos aspectos distributivos de las transferencias no es simple. Si bien podría existir cierto grado de complementariedad entre ambos, el hecho de que un régimen de transferencias mejore la distribución regional del ingreso no necesariamente implica que también lo haga con la distribución personal (y viceversa). Existe el temor de que la magnitud de la redistribución regional causada por el régimen de transferencias, junto a un diseño defectuoso, conspira contra el objetivo de lograr una mejora en la distribución personal del ingreso; de manera que familias pobres en regiones ricas estarían financiando transferencias a familias ricas en regiones relativamente menos desarrolladas.

En el caso de los países estudiados tal temor es parcialmente infundado. La redistribución regional de recursos que produce el sistema de transferencias es importante, y en general está orientado a favorecer a las regiones menos desarrolladas de cada nación. No obstante, el diseño de estas transferencias no

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Plata e Instituto Torcuato di Tella (Argentina) y Universidad Torcuato di Tella, respectivamente.

contempla mecanismos de focalización explícitos centrados en familias de ingresos bajos. Sin embargo, el hecho de que dichos fondos financien gastos en educación, salud y otras áreas sociales, hace que el mismo tenga, cualitativamente, un efecto redistributivo personal positivo. Sorprende, sin embargo, que para el caso de algunas regiones dentro de algunos países -por ejemplo, las regiones más pobres de Colombia-, en términos cuantitativos la reducción en la desigualdad que produce la redistribución regional de recursos no parece muy significativa. Ello se debe a que los programas que financian estas transferencias tienen una cobertura universal. Al mismo tiempo, en algunos países se ha detectado la falta de programas focalizados (vales de transporte y de comida, etc.) que complementen el gasto social de carácter universal en educación, salud y otros, de modo que las capas de la población más pobres puedan acceder a estos servicios básicos.

El resto de este artículo se organiza de la siguiente forma. La sección 2 presenta un marco conceptual donde se discuten las implicaciones distributivas de la descentralización fiscal. En dicha sección también se presentan los indicadores más usuales para medir el efecto distributivo de las transferencias intergubernamentales. La sección 3 describe la experiencia de la Argentina, Bolivia, Colombia y Chile con la descentralización fiscal y su efecto redistributivo regional y personal. La sección 4 analiza los resultados obtenidos en el marco del debate de la focalización frente al universalismo, en el diseño de las transferencias y de la política social. La sección 5 incluye unos comentarios finales.

### **LAS DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y LA EQUIDAD DISTRIBUTIVA: UN MARCO CONCEPTUAL**

En años recientes los procesos de descentralización fiscal han tomado un fuerte impulso en América Latina. Estos han sido un componente importante de las reformas económicas aplicadas en los países de la región.<sup>2</sup> El auge descentralizador ha sido motivado por distintos factores. Entre ellos se destaca el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos. La descentralización permite que los paquetes de impuestos/gastos se ajusten mejor a las preferencias locales. Asimismo, la mayor movilidad de los factores productivos entre jurisdicciones -el "voto con los pies"- y la mayor cercanía entre autoridades y ciudadanos, producen incentivos para reducir costos en la provisión de estos bienes públicos, a la vez que facilitan el control y transparencia de la gestión gubernamental.

No obstante los argumentos señalados, la revisión de la experiencia de los países en desarrollo muestra que si se quiere que el proceso de descentralización alcance los máximos beneficios, deben observarse las siguientes condiciones: (i) una estructura burocrática con suficiente entrenamiento y profesionalismo; (ii) un

---

<sup>2</sup> Un análisis comparativo de estos procesos de descentralización en América Latina se presenta en CEPAL/GTZ (1996).

relativo equilibrio en la distribución geográfica de la riqueza o bases imponibles al interior de los países; (iii) autoridades locales elegidas a través de mecanismos democráticos; (iv) una tradición o "cultura" a favor de formas de decisión local (Bahl y Linn, 1994; Bird y Rodríguez, 1995).

Una señal para entender las importantes diferencias que en la práctica se han verificado en los procesos de descentralización fiscal en los distintos países, es la medida en que una u otra de las condiciones arriba señaladas han estado presentes.<sup>3</sup> En particular, lo indicado en (i) y (ii) ha sido reiteradamente señalado como importantes obstáculos para que la descentralización fiscal pueda proveer los beneficios esperados. En tal sentido, las fuertes disparidades en la distribución regional de la riqueza, que en un sentido amplio también incluye los recursos humanos disponibles, han sido una característica común en las economías de América Latina. Este factor podría llevar a que los procesos de descentralización generen una mayor desigualdad en la distribución interpersonal del ingreso, mayor aún que el ya alto nivel existente en muchas de estas economías. En otras palabras, regiones con pobres bases imponibles se verían con serias dificultades a la hora de financiar una cantidad y calidad mínima de bienes públicos, como educación y salud, esenciales para mejorar la posibilidad de que personas de bajos recursos puedan ser capaces de aumentar sus fuentes genuinas de ingresos. De esta manera, un programa de descentralización muy agresivo podría conspirar contra el objetivo de combatir la pobreza y tener efectos negativos sobre la distribución del ingreso.

#### **Las transferencias intergubernamentales y la redistribución regional y personal del ingreso**

De todos modos, una fuerte disparidad en la distribución de la riqueza entre regiones no necesariamente resulta un obstáculo insalvable para avanzar en la descentralización. En la mayoría de los países, aun en los más desarrollados, los gobiernos subnacionales tienen de todas formas limitada la posibilidad de cobrar impuestos, mientras que sus decisiones de gasto cubren áreas extensas del quehacer público. La brecha "estructural" en sus finanzas se cubre con transferencias provenientes de niveles nacionales de gobierno (estados, gobiernos centrales). En presencia de fuertes disparidades en la distribución geográfica de las bases tributarias, dichas transferencias intergubernamentales tienen el objetivo adicional de compensar esos desequilibrios.

Estas son las conocidas transferencias de igualación territorial que existen en varias naciones federales y que han sido propuestas por diversos analistas (ver Buchanan, 1950; Musgrave, 1959; Oates, 1972, 1990). El objetivo de estas transferencias es evitar una suerte de discriminación en el tratamiento fiscal de los

---

<sup>3</sup> No obstante, en cada país determinantes de tipo político-histórico han tenido un papel protagónico.

individuos según su lugar de residencia, evitando así migraciones ineficientes de personas y recursos.<sup>4</sup>

Este principio de igualación territorial está recogido en algunas constituciones de países federales. Por ejemplo, en el caso de Canadá se expresa que "*...Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation*" (Constitution Act, 1982). De igual modo, en la nueva Constitución nacional argentina sancionada en 1994 se establece que la coparticipación de impuestos "... se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional".

Estas transferencias, entonces, buscarían moderar los efectos que sobre la distribución personal del ingreso tendrían los procesos de descentralización fiscal en condiciones de fuertes disparidades en la distribución regional de la riqueza en un determinado país. Aun así, los gobiernos, tanto el local como el central, pueden perseguir objetivos redistributivos explícitos. Dicho objetivo de política fiscal se lograría si el presupuesto público -incluyendo todos los gastos y todos los ingresos- disminuye la desigualdad.<sup>5</sup> Que esto último ocurra dependerá, a su vez, de la incidencia de los gastos e impuestos. Respecto de los primeros, se ha detectado que el gasto en salud y educación es progresivo en el sentido de que tiende a mejorar la distribución del ingreso.<sup>6</sup> Ello también ocurre y en forma más directa con los programas de asistencia a la pobreza.

La literatura sobre federalismo fiscal ha insistido sobre la virtual limitación que enfrentarían los gobiernos locales para embarcarse en este tipo de políticas redistributivas (Stigler, 1957; Musgrave, 1959 y 1983; Oates, 1972; Brown y Oates, 1987; Ladd y Doolittle, 1982). La emigración de los individuos con altos ingresos que

---

<sup>4</sup> Sin embargo, existen argumentos que sugieren que el objetivo de igualación territorial en el tratamiento fiscal local no debe llevarse al extremo de eliminar totalmente los diferenciales de costo en la provisión de bienes públicos, o de pretender que en todas las regiones se provean los mismos servicios. Cierta nivel de migración de recursos y personas entre regiones, de forma de mejorar el ajuste entre las aptitudes personales y el medio económico regional, hace a una mayor eficiencia global en la asignación de los recursos (Wildasin, 1992). Al mismo tiempo, la migración puede generar incentivos para un mejor manejo en las finanzas locales (tal como lo señala la hipótesis de Tiebout, 1956). Para un análisis reciente y crítico de las transferencias de igualación, véase Oakland (1994).

<sup>5</sup> Una discusión metodológica sobre el impacto redistributivo del presupuesto público se presenta en Ahumada y otros (1994). Reynolds y Smolensky (1977) realizan una estimación para el caso de los Estados Unidos.

<sup>6</sup> Estimaciones sobre el impacto distributivo del gasto social en la Argentina y otros países de Latinoamérica se presentan en Petrei (1988), Flood y otros (1994), Dieguez, Llach y Petrecollo (1989), Porto y Gasparini (1992), Vélez Echeverría (1995).

se sientan discriminados por los altos impuestos requeridos para financiar estos programas, junto a la inmigración de familias de bajos recursos atraídas por los beneficios provenientes de la asistencia social, terminarían por hacer inviables estos esquemas redistributivos financiados a nivel local.<sup>7</sup>

En consecuencia, esta literatura ha sugerido la conveniencia de que la política redistributiva, en especial aquella dirigida a combatir la pobreza, esté a cargo del gobierno central, o que al menos este apoye a los gobiernos locales con transferencias destinadas a financiar tal tipo de programas.<sup>8</sup> De esta forma, un objetivo de redistribución personal del ingreso a través de la política fiscal también puede justificar la existencia de transferencias desde el gobierno central a los gobiernos locales.

De la argumentación previa surge entonces que el diseño y ejecución de un sistema de transferencias intergubernamentales puede basarse, al menos en parte, tanto en un objetivo de redistribución regional como de redistribución personal del ingreso. En ambos casos habría argumentos que en forma independiente y por separado respaldan dicha política. Pero, ¿hasta qué punto el logro de estos dos objetivos redistributivos son realmente independientes? ¿En qué circunstancias las transferencias que ayudan a mejorar la distribución regional del ingreso influyen también positivamente en la distribución personal, y en qué casos esta complementariedad no ocurre? En la próxima sección se discuten posibles respuestas a estos interrogantes.

El impacto redistributivo personal de las transferencias: la distribución inicial del ingreso, la progresividad de gastos e impuestos, y el tamaño del presupuesto

La cuestión de si una mejora en la distribución regional del ingreso provocada por un sistema de transferencias intergubernamentales ayuda a mejorar la distribución personal de la riqueza ha sido objeto de análisis teórico (ver, por ejemplo, Oakland, 1983 y 1994). Estos autores presentan modelos donde una redistribución de recursos, generada por las transferencias intergubernamentales desde zonas ricas a regiones más pobres, mejora la distribución personal del ingreso

---

<sup>7</sup> Las implicaciones de la movilidad de factores y en especial de las migraciones de personas para las políticas redistributivas han sido objeto de intenso análisis teórico en forma reciente (véase Epplé y Roemer, 1991 y Wildasin, 1992). De todas formas, el problema es de vieja data. Por ejemplo, las antiguas leyes de pobres de Inglaterra (1601 y anteriores) requerían que cada parroquia asistiera a los pobres y encontrara trabajo para los desempleados. El problema de las migraciones fue resuelto simplemente prohibiéndolas (año 1662). De esta forma, cada parroquia se ocupaba de sus propios pobres: "*In fact, the history of the poor laws is largely an account of efforts to deny support to the itinerant poor...*" (Brown y Oates, 1987). Información más reciente sobre los efectos de los beneficios de la asistencia social sobre la migración entre estados en el caso de los Estados Unidos, se presenta en Moffitt (1992).

<sup>8</sup> Bajo ciertas condiciones, por ejemplo cuando la asistencia a la pobreza se convierte en un bien público local, habría ganancias de eficiencia si esos programas se financian y ejecutan a nivel local (Pauly, 1973, y Buchanan, 1974). Esto también ocurre si el gobierno local tiene ventajas informativas (Gilber y Piccar, 1993; Ferris y Winker, 1991).

(reducción en el nivel agregado de desigualdad). Una condición necesaria y suficiente para que tal resultado se verifique es que la distribución personal del ingreso en las regiones relativamente pobres (con ingreso promedio bajo) debe estar más concentrada que en las regiones ricas. Otra condición es que las transferencias, que se financian con impuestos nacionales cobrados en forma uniforme en todas las regiones, se utilicen para financiar gastos locales que sean progresivos; esto es, que los beneficiarios de estos programas de gastos sean en su mayor proporción individuos o familias de bajos ingresos.

La interacción de estas dos condiciones y sus consecuencias en cuanto al efecto redistributivo personal de las transferencias intergubernamentales, pueden verse mejor con la ayuda de un sencillo modelo analítico. Al mismo tiempo, dicho modelo servirá para introducir las principales medidas de desigualdad y progresividad que se utilizarán luego en el análisis empírico.

El efecto distributivo de la política fiscal se estima usualmente calculando el índice de Reynolds-Smolensky  $RS_p$ , definido como la diferencia absoluta de los coeficientes Gini,<sup>9</sup> antes (1977), y después del presupuesto; o sea,

$$RS_p = GI_d - GI_a \quad (1)$$

Un signo negativo/positivo indica un mejoramiento/empeoramiento en la distribución personal del ingreso.<sup>10</sup> El indicador de  $RS_p$  se puede descomponer en dos elementos: por un lado, la progresividad y, por otro, el tamaño de gastos e impuestos. El primer determinante se mide usualmente de la manera propuesta por Kakwani (1977),

$$K_g = GI_a - C_g \quad (2)$$

$$K_t = C_t - GI_a \quad (3)$$

donde  $K_g$  es el coeficiente de progresividad del gasto público (definido como la diferencia entre el Gini de desigualdad inicial ( $GI_a$ ) y el índice de concentración del

<sup>9</sup> En un cuadrado en el que los lados miden los porcentajes acumulados de población (horizontalmente) y de ingresos (verticalmente), el coeficiente de Gini se define como el cociente de dos áreas: la comprendida entre la línea de absoluta igualdad y la curva de Lorenz, y el área triangular por debajo de la diagonal.

<sup>10</sup> Mejoramiento/empeoramiento significa que la desigualdad en la distribución personal del ingreso disminuye o aumenta.

gasto ( $C_g$ ) y  $K_i$  es el coeficiente de progresividad de los impuestos (definido como la diferencia entre el índice de concentración de los impuestos ( $C_i$ ) y el Gini inicial).<sup>11</sup>

El indicador de impacto distributivo de Reynolds-Smolensky queda expresado, entonces, de la siguiente forma:

$$RS_p = [(\frac{t}{1-t+g})K_i + (\frac{g}{1-t+g})K_g] \quad (4)$$

donde  $t$  es el tamaño relativo de los impuestos (presión tributaria sobre el producto interno bruto, PIB) y  $g$  el tamaño del gasto (gastos en función del PIB).<sup>12</sup> A partir de las expresiones (1) a (4) es fácil ver que el efecto distributivo de la acción fiscal del sector público -sea este el gobierno central o el subnacional- depende, según el indicador de progresividad, de la distribución del ingreso inicial y de la asignación del gasto (o impuesto) entre los distintos estratos (coeficiente de concentración). Luego, una distribución dada del gasto en una localidad será más progresiva (y con mayor efecto sobre la distribución del ingreso) cuanto más inequitativa sea la distribución inicial de la riqueza. Por otro lado, dada una cierta distribución del ingreso, el impacto distributivo será mayor cuanto más concentrado esté el gasto en los grupos de menores ingresos (es decir, cuanto menor sea el valor de  $C_g$ ). Al mismo tiempo, para un nivel dado de progresividad, cuanto mayor sea el presupuesto asignado mayor será el efecto redistributivo.

Pero, ¿cuál es la evidencia empírica sobre los efectos de las transferencias intergubernamentales respecto de la redistribución regional y personal del ingreso? En la próxima sección se analiza la experiencia de algunos países latinoamericanos.

### IMPACTO REDISTRIBUTIVO DE LAS TRANSFERENCIAS : LA EXPERIENCIA DE UN CONJUNTO DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

El intento de cuantificar los efectos que la descentralización fiscal y las transferencias intergubernamentales generan sobre la distribución del ingreso, implica recoger información tanto sobre variables de tipo fiscal (grado de descentralización, monto de las transferencias, asignación sectorial de las mismas, etc.) como también sobre

<sup>11</sup> El índice de concentración de gasto/impuesto se calcula como el cociente entre dos áreas: la formada por la diferencia entre la línea de perfecta igualdad y la curva de concentración del gasto/impuesto, y el área triangular debajo de la línea de perfecta igualdad. La curva de concentración del gasto/impuesto indica la proporción total del gasto/impuesto que recibe/paga la población con un ingreso menor o igual que "x".

<sup>12</sup> Existen formas alternativas de medición de estos fenómenos. Por ejemplo, para la desigualdad en la distribución del ingreso puede utilizarse el Gini estándar como en el texto, o el índice de Atkinson (1970). De igual modo, existen formas alternativas de medir la progresividad (por ejemplo, Kakwani, 1977; y la obtenida a partir del índice de Atkinson (Gasparini y Porto, 1994)).

distribución del ingreso. Si bien la información fiscal generalmente está disponible, no ocurre lo mismo con la concerniente a la distribución del ingreso, sobre todo cuando se requiere trabajar con indicadores desagregados por regiones (provincias, departamentos). Afortunadamente, en forma reciente, el interés por los efectos de la descentralización, por el análisis de la pobreza y la evaluación de la actividad del sector público ha llevado a algunos países a desarrollar nuevas encuestas y relevamientos estadísticos, que han permitido a su vez encarar nuevos estudios sobre temas de descentralización y distribución del ingreso regional y personal.

A continuación, se resumen los principales hallazgos de una serie de trabajos que comprenden los siguientes países: la Argentina, Bolivia, Colombia y Chile<sup>13</sup>. En cada caso interesará, en primer lugar, caracterizar el país atendiendo a la disparidad regional en la distribución de la riqueza y de bases imponibles. En segundo lugar y a la luz de esta realidad regional, se describirán brevemente las principales características del proceso de descentralización fiscal llevado a cabo, con especial énfasis en el funcionamiento y magnitud de las transferencias intergubernamentales y el tipo de patrón redistributivo regional que generan. Finalmente, se discutirán las estimaciones de los diversos estudios sobre el efecto redistributivo personal de los presupuestos locales que son financiados por esas transferencias.

### **Argentina<sup>14</sup>**

Una de las características salientes del funcionamiento del federalismo fiscal en la Argentina, que se acentuó en los años 80 con la descentralización de los servicios educativos y de salud, es la creciente delegación de funciones y gastos en el nivel provincial y, al mismo tiempo, un importante grado de centralización tributaria del gobierno nacional.<sup>15</sup> Esto ha implicado la necesidad de establecer un alto nivel de transferencias desde el gobierno nacional hacia las provincias. En el período 1991-1995, el total de transferencias desde la nación a los estados provinciales fue del orden del 5% del PIB nacional. Estas transferencias fueron equivalentes, en

---

<sup>13</sup> Hemos omitido el caso brasileño por falta de estudios sobre incidencia fiscal y efectos redistributivos a nivel regional. De todas maneras, distintos estudios sobre descentralización y federalismo fiscal en el Brasil (Rodrigues Afonso, 1994; Rodrigues Afonso, Marcel y Cesar, 1995; Alvarez Affonso y Barros Silva, 1995), dan cuenta de que el sistema de transferencias intergubernamentales produce, similarmente a lo que se observa en otros países de la región, una fuerte redistribución de recursos desde los estados más ricos del sur/sudeste hacia los más pobres, especialmente, los estados del nordeste.

<sup>14</sup> Esta sección se basa en los trabajos de Porto y Sanguinetti (1996a), y Porto y Cont (1996).

<sup>15</sup> Un análisis detallado del funcionamiento del federalismo fiscal en la Argentina puede hallarse en Porto (1990); Porto y Sanguinetti (1993); Fundación de Investigaciones Económicas para América Latina, FIEL (1993); Artana y otros, (1994).



promedio, al 50% del total de los gastos provinciales y al mismo tiempo, también en promedio, un 50% mayores que los ingresos propios de las jurisdicciones.<sup>16</sup>

### Las transferencias intergubernamentales

Dentro del conjunto de transferencias las más importantes corresponden al régimen de coparticipación federal de impuestos (CFI), régimen que inició su funcionamiento en el año 1935.<sup>17</sup> El motivo de su establecimiento fueron las crecientes necesidades de gastos del gobierno nacional *vis-à-vis* las restricciones que enfrentaba por el lado de sus ingresos, muy ligados al sector externo. Para evitar que se generasen distorsiones por doble imposición o reclamos entre jurisdicciones, la nación y las provincias acordaron centralizar la recaudación de ciertos impuestos en el gobierno nacional, y compartir la recaudación mediante un régimen que estipulara los porcentajes que le correspondían a cada jurisdicción. En la actualidad, el régimen está definido por la ley 23.548 del año 1988, e incluye los principales impuestos nacionales (impuesto sobre el valor agregado, IVA, impuesto sobre las ganancias, y una parte de la recaudación de los impuestos sobre los combustibles). La ley establece una distribución primaria tal entre nación y provincias que el 57% de la recaudación se destina a estas últimas.

Los fondos que llegan a las provincias mediante este mecanismo no están condicionados a ningún uso específico, pudiendo las autoridades locales decidir libremente sobre su asignación. No obstante, existen otras transferencias nacionales cuyo uso sí está condicionado a determinado sector o actividad. Estos fondos están dirigidos tanto a financiar la transferencia de servicios desde la órbita nacional a la provincial, como también la construcción de viviendas (Fondo Nacional de la Vivienda, FONAVI), obras de infraestructura básica (Fondo del Conurbano), obras de electricidad (Fondo Nacional para el Desarrollo Eléctrico del Interior, FEDEI), seguridad social, vialidad y educación. De todas formas, estas transferencias condicionadas no llegaron a representar durante el período 1991-1995, en promedio, más del 20% del total de los fondos recibidos por los gobiernos subnacionales.

### La redistribución regional del sistema de transferencias

La distribución de las transferencias por jurisdicción provincial depende de una serie de parámetros que varían según el tipo de transferencia que se considere. En el caso de la CFI los fondos se reparten de acuerdo con los porcentajes que en forma directa establece la ley 23.548 y que no están justificados por ningún criterio o fórmula explícita.<sup>18</sup> El fondo del conurbano bonaerense y para infraestructura social básica es

---

<sup>16</sup> Estos valores agregados esconden sin embargo una alta variabilidad en cada provincia. En algunas jurisdicciones las transferencias financian casi el 80% del gasto local. Ver cuadro 1.

<sup>17</sup> Ver Porto (1990) para un análisis del funcionamiento del régimen de CFI desde su creación.

<sup>18</sup> La ley de coparticipación anterior, ley 20.221, que rigió hasta 1984, sí establecía porcentajes determinados de acuerdo a una fórmula que incluía población, nivel de desarrollo relativo y

una transferencia que se financia con una retención del 14% sobre el impuesto a las ganancias. Del total recaudado, la mayor parte se dirige a la provincia de Buenos Aires, mientras que el resto se distribuye entre las restantes provincias sobre la base de indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Las transferencias que financian la descentralización de servicios desde la nación a las provincias, se distribuyen en función de los servicios transferidos. Los fondos nacionales destinados a vivienda (FONAVI), a obras eléctricas y a vialidad, se financian con retenciones sobre impuestos a los combustibles, gas y energía eléctrica, y su distribución por jurisdicción depende de la población, el consumo de gasolina y gas-oil, en el caso de vialidad, y es discrecional para las restantes transferencias (para FONAVI rigen los coeficientes fijados en 1989).

Finalmente, el fondo de compensación de los desequilibrios provinciales se reparte aproximadamente en partes iguales, mientras que los aportes del tesoro nacional (ATN), que también tienen la función de cerrar desequilibrios presupuestarios de los gobiernos provinciales, se reparten en forma totalmente discrecional. El cuadro 1 resume los montos de todas estas transferencias recibidas por cada jurisdicción, en el año 1994. Se observa que en cuanto a la participación provincial en el total del gasto y en montos per cápita, los recursos recibidos por cada provincia varían significativamente. Mientras las provincias avanzadas aparecen financiando con dichas transferencias entre un 40 y un 60 por ciento de su gasto, y reciben 380 pesos por habitante (salvo Buenos Aires, que recibe 256), en algunas de las jurisdicciones más rezagadas estas transferencias representan casi el 90% de su gasto, y en montos per cápita son tres veces mayores que las que reciben las regiones avanzadas.

Dado que estos recursos girados a las provincias se obtienen con impuestos que se cobran de manera uniforme a lo largo del territorio del país, estas disparidades en los montos per cápita implican una fuerte redistribución regional de recursos entre jurisdicciones. El patrón redistributivo no es simplemente que las provincias más desarrolladas financian a las más pobres. Algunas de las jurisdicciones con baja densidad de población, como Tierra del Fuego o Santa Cruz, también reciben montos per cápita muy significativos (1 600 pesos y 2 200 pesos, respectivamente). Por otro lado, algunas provincias pobres como Misiones reciben solo un 25% por encima del promedio. En la próxima sección se analiza el efecto que estas transferencias han tenido sobre la distribución personal del ingreso.

---

densidad de población. Detalles de este régimen se tratan en Núñez Miñana y Porto (1983). En las leyes anteriores a la 20.221 también se explicitó la fórmula de cálculo. La "ausencia de fórmula" en el presente régimen es un indicador de la importancia de las variables políticas en la determinación de la distribución de las transferencias (Porto y Sanguinetti, 1996b).

### El efecto de las transferencias sobre la distribución personal

Para analizar el impacto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso se partió de los gastos provinciales clasificados por finalidad.<sup>19</sup> Estos gastos fueron distribuidos por quintiles utilizando la estimación realizada por Porto y Gasparini (1992) para la provincia de Buenos Aires. Los recursos provinciales propios se distribuyeron utilizando una estimación disponible para la provincia de Buenos Aires (convenio FCE.UNLP-MEPBA). Las transferencias nacionales se calcularon como lo aportado por cada provincia a los fondos nacionales (origen) que luego son distribuidos (destino) a las provincias según los distintos regímenes (coparticipación y otros); la estimación se efectuó de modo que para el conjunto de provincias el ingreso medio no se modifica,<sup>20</sup> siendo el ingreso medio de las provincias favorecidas mayor que el inicial, y viceversa en las perjudicadas.

Los resultados del ejercicio se presentan en los cuadros 2, 3 y 4. En el cuadro 2 se calcula la variación en el ingreso per cápita de cada quintil debida a la política fiscal provincial y a los regímenes de transferencias nacionales. El ingreso per cápita de los dos quintiles más pobres aumenta en todas las provincias. El ingreso per cápita del tercer quintil disminuye solamente en Buenos Aires. El ingreso del cuarto quintil disminuye en Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe. El ingreso del quintil más rico disminuye en la mayoría de las provincias, excepto en Catamarca y La Rioja. Esto último muestra que en el caso de estas dos jurisdicciones las transferencias se asignan a gastos que no están necesariamente focalizados en los estratos de ingresos mas bajos de la población.

Surge también del cuadro 2 que el aumento en el ingreso de los quintiles más pobres es menor, en tanto que la disminución del ingreso de los quintiles más ricos es mayor, en las provincias que "financian" al resto (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe). En el cuadro 3 se calculan los coeficientes de igualdad, progresividad, tamaño y el de Reynolds-Smolensky, para el conjunto de provincias. Los presupuestos provinciales en su conjunto son progresivos ( $K_g > 0$ ), como así también su financiamiento ( $K_f > 0$ ). El efecto sobre la distribución del ingreso es positivo ( $RS_p < 0$ ). Este efecto se refleja en el valor del índice de igualdad antes y después de la acción fiscal. El cuadro 4 muestra que la igualdad se eleva en todas las provincias luego de la acción fiscal, indistintamente de cual sea el indicador que se utilice.

La evidencia empírica del efecto distributivo de los presupuestos provinciales puede interpretarse como indicadora del efecto distributivo de las transferencias, ya que estas financian más del 50% del gasto provincial. Del conjunto de estimaciones se puede concluir que los presupuestos provinciales mejoran la distribución

---

<sup>19</sup> La información básica se obtuvo de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

<sup>20</sup> La diferencia entre el total de gasto y el total de recursos se incorporó como recursos propios, dado que esta diferencia (endeudamiento) se supone que se convertirá en futuros impuestos provinciales.

personal del ingreso en todas las provincias. Ello es consecuencia de que en todas las provincias tanto los gastos como el financiamiento son progresivos (entre personas). Sin embargo, hay grandes diferencias entre las provincias en cuanto a los determinantes del impacto de los presupuestos sobre la distribución del ingreso. Hay casos de baja progresividad y gran tamaño (por ejemplo, La Rioja) y otros de alta progresividad y menor tamaño (por ejemplo, Chubut, Tucumán y Buenos Aires). Asimismo, los resultados del conjunto de provincias, señalan que los presupuestos provinciales y su financiamiento son progresivos, y mejoran la distribución (agregada) del ingreso. Finalmente, los resultados indican que Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe financian al resto de las provincias.

### **Bolivia<sup>21</sup>**

Bolivia desde mediados de 1994 se halla envuelta en un importante proceso de descentralización con la creación de 311 nuevos municipios, cuyas autoridades locales son elegidas a través del voto directo. Antes de esta reforma los municipios estaban constituidos básicamente por las capitales de departamentos, y en algún otro caso por ciudades importantes (por ejemplo, El Alto). Los nueve departamentos en que está dividido constitucionalmente Bolivia (La Paz, Santa Cruz, Beni, Pando, Cochabamba, Chuquisaca, Oruro, Potosí y Tarija) están subdivididos en provincias, que a su vez se dividen en secciones. Hasta julio de 1994, de la totalidad de la recaudación proveniente de la renta interna y de aduanas se destinaba un 10% por concepto de coparticipación a los municipios. La distribución de estos recursos se realizaba en función directa de la capacidad contributiva de cada jurisdicción; esto es, con un carácter devolutivo.

Ciertamente, este mecanismo de asignación daba lugar a la concentración de los recursos de coparticipación en el eje central, constituido por tres departamentos desarrollados: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, en desmedro del resto del país. El mismo motivo provocaba una concentración de recursos en el área urbana de estas regiones. Estos factores dieron origen a problemas de equidad, que resultaban de altos índices de necesidades básicas insatisfechas en los territorios menos favorecidos con los recursos de coparticipación. Este desequilibrio territorial en la distribución de los recursos y los niveles de desarrollo, puede apreciarse a partir de la información que se presenta en el cuadro 5. Se observa que La Paz, Cochabamba y Santa Cruz concentran más del 90% de los recursos coparticipados en 1993. Esta distribución generó importantes diferencias en cuanto a los recursos asignados por hogar pobre. Santa Cruz recibía casi un 70% más que el promedio nacional, mientras que las regiones más pobres del país -como Pando- solo recibían un 8% del valor promedio.

Por supuesto que esta situación alentó importantes flujos migratorios hacia el eje central, en particular hacia la ciudad de La Paz, donde esta afluencia de migrantes dio origen a la conformación de la ciudad de El Alto, lindante con La Paz,

---

<sup>21</sup> Esta sección del trabajo está basada en Cardoso (1996).

la cuarta ciudad de Bolivia por población y una de las primeras según los índices de pobreza.

### **Las descentralización fiscal y las transferencias intergubernamentales**

En parte como respuesta al fenómeno antes descrito, en julio de 1994 se aprueban las leyes de "participación popular" y de "descentralización administrativa", que proveen el sustento legal para materializar la descentralización fiscal y política. Estas leyes disponen que todas las capitales de sección y de departamento tendrán sus respectivos municipios, que ahora pasan a tener mayor autonomía tanto política (sus autoridades se eligen por el voto local) como económica, al tener nuevas competencias relacionadas con la provisión de servicios.

El nuevo régimen establece dos tipos de transferencias, con las que se busca moderar las brechas de capacidad fiscal: (i) Transferencias por concepto de coparticipación tributaria. Los recursos se incrementan al 20% de la renta nacional y se reparten por departamento de forma de igualar la coparticipación per cápita. Se establece asimismo que el 90% de esos fondos debe ser destinado a proyectos de inversión social. (ii) También con un criterio de equidad horizontal se crea un "fondo compensatorio departamental", para reducir las disparidades provenientes de la distribución regional de los recursos naturales. Este fondo permite girar recursos nacionales a los departamentos cuya regalía departamental sea inferior al promedio nacional por habitante.

Finalmente, el modelo descentralizador se completa con una parcial descentralización de la tributación, pues los impuestos a la propiedad, que en el pasado se coparticipaban con el gobierno central, ahora pasan a ser de dominio exclusivo del gobierno municipal. El cuadro 6 describe los efectos de la descentralización sobre los ingresos departamentales, entre 1993 y 1995. Claramente se observa que la descentralización implicó una redistribución de recursos de las regiones más desarrolladas a las más pobres. Por ejemplo, La Paz vio reducidos sus ingresos por coparticipación en un 20%, entre 1993 y 1995, mientras que en departamentos pobres como Pando, Beni, Chuquisaca las transferencias por este concepto se incrementaron más de quince veces, en algunos casos. ¿Qué efectos ha tenido esta redistribución regional de recursos sobre la distribución personal del ingreso?

### **Impacto distributivo personal de las transferencias**

El análisis de los efectos distributivos de las transferencias parte por medir la progresividad e impacto distributivo de los presupuestos municipales, los que, aun en comunas desarrolladas como la Paz, son financiados en una proporción superior al 50% con las transferencias del gobierno central. El cuadro 7 presenta los índices de progresividad de Suits y Kakwani, por departamento, en impuestos municipales y gastos de saneamiento, urbanismo, energía, educación y salud. Como se observa, en

los sectores de urbanismo y energía los gastos (y las transferencias que financian dichos gastos) son progresivos en todos los departamentos.

Sorprendentemente, en el caso del gasto en educación y salud los índices de Kakwani en valores absolutos son superiores al índice de Gini solo en las regiones de Potosí y Sucre. En el resto de las jurisdicciones la progresividad es débil, y se reduce a medida que se eleva la ponderación que reciben los grupos de menores ingresos ( $d \otimes Y$ ). Este hecho muestra que los primeros deciles de la distribución del ingreso se benefician en menor proporción con los servicios de educación pública. Este fenómeno se da en forma intensiva en las áreas rurales y en El Alto, donde las curvas de concentración en educación se ubican por debajo de la diagonal para cualquier valor de  $d$ . La explicación es que en estas regiones tan pobres la educación no llega a los individuos para quienes este servicio no es esencial para su supervivencia. Algo similar, pero en menor proporción, ocurre en salud. El gasto en este sector no parece tan progresivo en La Paz. Aquí, sin embargo, el "problema" es que el servicio público de salud alcanza un buen nivel y su uso es masivo; es decir, el servicio de salud en esta región es público y universal, y esto lo vuelve menos progresivo.

Estos resultados parecen sugerir que existen problemas de focalización en ciertos gastos sociales. Sin embargo, ello puede deberse, por un lado, a una falta de acceso a ellos por parte de las capas más pobres de la población. Por otro, tratándose de un servicio público cuyo oferta es masiva y universal es de esperar también un bajo nivel de progresividad en el gasto. Ciertamente, es importante entender las razones de por qué un determinado servicio es poco progresivo, ya que dependiendo de ello la acción política que se adopte puede ser muy distinta. Este punto se retoma en la sección 4.

El cuadro 8 presenta el cálculo del efecto distributivo de la acción fiscal por departamento. Tanto la comparación de los índices de Gini antes y después de la política fiscal como el indicador de redistribución de Reynolds-Smolensky señalan que entre 1994 y 1995 mejoró la distribución personal del ingreso en todos los departamentos, excepto en Tarija. Esto último se debe a que como consecuencia del proceso de descentralización este departamento sufrió una reducción en su presupuesto de aproximadamente un 15%.

Como era de esperar, la redistribución regional de recursos que implicó la descentralización tuvo un impacto redistributivo personal mayor en las regiones más favorecidas como Potosí, Pando y el área rural. En este resultado influyen tanto la mayor progresividad del gasto municipal como el mayor incremento en el presupuesto que tuvo lugar en esas regiones. La distribución del ingreso en las regiones subvencionadoras también mejora, aunque en forma mucho más moderada, debido al incremento de presupuesto que se produce entre 1994 y 1995. Las pruebas de incidencia indican de todos modos que la reducción en la desigualdad a nivel personal es menor que los efectos a nivel regional.

## **Colombia**

El proceso de descentralización en Colombia viene desarrollándose desde 1970 (y fundamentalmente desde los años 80) y ha recibido un fuerte impulso en forma reciente con la Constitución de 1991. Esta establece una participación creciente de los entes territoriales, departamentos y municipios, en el gasto público total (que pasó del 37% en 1980, al 45% en 1991); los gobiernos subnacionales se encargan de la prestación, cofinanciamiento y administración de los gastos en salud y educación, vivienda, agua potable y alcantarillado, saneamiento, subsidios rurales, etc. Los ingresos descentralizados (a nivel departamental y local) representan algo menos del 20% del total. Las transferencias intergubernamentales tienen una importancia alta y creciente en el tiempo (del 35% del gasto en 1980, al 56% en 1991).

La Constitución de 1991, además de otorgar a los gobiernos subnacionales nuevas y amplias facultades para la provisión de bienes públicos locales, también ha fortalecido la descentralización política del país, al asegurar la elección directa y democrática de autoridades locales.

El proceso de descentralización recibió un nuevo impulso recientemente al aprobarse en junio de 1993 la ley de competencias y recursos. Esta norma establece el marco para la prestación de los servicios sociales y asigna a los gobiernos municipales un papel central en la ejecución de estos. Los departamentos, por su parte, cumplen más que todo una función de supervisión, no obstante varios de ellos están participando en la inversión y provisión de tales servicios, especialmente cuando los municipios no cuentan con la suficiente capacidad institucional y económica para asumir sus nuevas funciones (Banco Mundial, 1996).

### **Las transferencias intergubernamentales**

Para permitir a los gobiernos locales asumir sus nuevas atribuciones, la ley de competencias y recursos concede a los departamentos y municipios una participación importante y creciente en los ingresos corrientes del gobierno central. En tal sentido, el situado fiscal -la transferencia destinada a los departamentos- se elevó al 23% en 1994, y llegará al 24% de los ingresos nacionales en el año 2001. Por su parte, las transferencias a los municipios crecerán de un 15% en 1994, a un 22% de las rentas totales en el año 2001. Estos cambios institucionales implicaron un fuerte aumento de los fondos recibidos por los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, en 1993 tan solo por concepto de salud y educación los recursos recibidos por los gobiernos subnacionales fueron entre dos y cinco veces (dependiendo de cada región) el total recibido en 1990. A partir de las reformas comentadas, la redistribución de las transferencias por departamento y municipio se realiza en función de fórmulas que contemplan las necesidades, la movilización de recursos propios y la eficiencia del gasto.

Como complemento de la transferencia de recursos a los gobiernos locales, el programa de descentralización comprende la creación de tres fondos de cofinanciación social. Estos fondos buscan acercar las decisiones de gastos locales a

los objetivos nacionales, y tienen como prioridad generar proyectos de inversión social, rural y de infraestructura.

### **Efecto distributivo de las transferencias por situado fiscal<sup>22</sup>**

Las transferencias canalizadas a través del situado fiscal son una de las más importantes; en 1993 representaban el 60% de las transferencias totales a regiones. En ese año, la asignación por departamento era todavía en partes iguales para el 30% del total, mientras que el 70% restante se distribuía en proporción directa a la población. Estas transferencias tienen potencialmente un fuerte poder redistributivo dado que el 74% del monto total recibido por cada departamento debería ser destinado a educación y el 26% restante a salud. A partir de 1994 se comenzaron a aplicar nuevos criterios de destinación que incluyen indicadores de pobreza, esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa.

El cuadro 9 muestra las transferencias recibidas en 1993 para educación y salud por departamento. Los departamentos se han clasificado en cuatro grupos, de acuerdo al porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas. Si bien no surge claramente del cuadro, existe una correlación negativa entre nivel de desarrollo (también, ingreso per cápita) correspondiente a cada departamento y subsidio promedio por hogar. Esto implica que las transferencias generan una redistribución regional de recursos en favor de los departamentos más pobres. ¿Qué efectos tiene esta redistribución regional sobre la distribución personal del ingreso?

El cuadro 10 presenta indicadores de progresividad y de efecto distributivo de las transferencias en educación, por grupo de departamentos. Se puede ver que la progresividad de los subsidios en educación es mayor en el grupo de departamentos de mayor desarrollo relativo, al mismo tiempo que la distribución del ingreso inicial es más pareja en esas regiones. El efecto distributivo de las transferencias es también mayor en esas áreas. El coeficiente de Gini antes y después de la acción fiscal cae un 4.18% en los departamentos de nivel de desarrollo alto, comparado con una caída de 2.15% en los departamentos más pobres.

El cuadro 11 muestra que en el caso de las transferencias para salud estas son progresivas en todas las regiones a excepción del grupo alto, donde son prácticamente neutras. De todas formas, el efecto distributivo sigue siendo más importante en las zonas más desarrolladas. El coeficiente de Gini luego de la acción de las transferencias se reduce en mayor proporción en estas últimas (donde cae un 4.66%) que en las regiones más pobres (donde cae solo un 0.52%). Este efecto se explica por el tamaño del presupuesto o de las transferencias. Un indicio de ello se obtiene a partir del hecho de que en la zona más desarrollada las transferencias aumentan en un 23% el ingreso de las familias más pobres, mientras que este aumento es de un 18% en las regiones menos desarrolladas.

De la información recogida se desprende que en Colombia las transferencias han tenido un efecto redistributivo importante, sobre todo si se considera el país en

---

<sup>22</sup> Esta sección se basa en Parra (1996).



su conjunto. Del análisis desagregado por región surge que si bien los gastos en educación y salud son progresivos y tienen efectos redistributivos positivos, su magnitud es pequeña en las zonas pobres y más grande en las regiones ricas. Ello se debe a que la progresividad de los gastos es en general más fuerte en las zonas más desarrolladas unido a que el aumento en los gastos, sobre todo de las familias de menores ingresos, es también mas significativo en dichas regiones. La lección parece ser que existen familias pobres en zonas ricas que con un buen nivel de gasto social y adecuado acceso pueden beneficiarse en forma marcada.

## **Chile**

Chile, desde fines de los años 70, ha estado inmerso en un proceso de descentralización fiscal en donde la característica central ha sido la preocupación por mejorar la capacidad de administración de los gobiernos subnacionales. Este propósito ha estado muy dirigido por el gobierno central.

El proceso de descentralización chileno cobró nuevos bríos con el advenimiento de la democracia. La reforma constitucional de 1991 estableció el mecanismo de elección popular de las autoridades comunales: intendente y concejo municipal. Al mismo tiempo, se crearon gobiernos regionales que han tenido importancia en la coordinación e implementación de proyectos de inversión pública, pero que carecen de autonomía política y financiera. Recientemente también se aprobó la ley de rentas municipales, que ha permitido un crecimiento de los recursos disponibles por parte de las municipalidades, principalmente por el traspaso al nivel municipal del impuesto territorial. Actualmente, los recursos propios municipales están constituidos por el indicado impuesto territorial y los permisos de circulación y patentes. Por otro lado, la reforma a la ley orgánica de las municipalidades ha transferido a éstas nuevas responsabilidades en las áreas de educación y salud, y en otros servicios públicos. El aumento de las responsabilidades municipales puede verse en el hecho de que el nivel del gasto real municipal creció casi tres veces entre 1970 y 1992, y su participación en el gasto total aumentó del 4.7% al 11.3% en ese mismo período (Yáñez y Letelier, 1995).

### **Las transferencias intergubernamentales**

El gobierno nacional transfiere fondos tanto a las regiones como a los municipios en forma directa. La transferencia más importante que reciben las regiones es el fondo nacional de desarrollo regional (FNDR). Esta transferencia es utilizada por las autoridades locales para financiar diversos proyectos de inversión cuya prioridad es de incumbencia regional. El 90% del fondo se distribuye de acuerdo con un indicador de pobreza relativa, de modo que sean beneficiadas las zonas más atrasadas del país. La importancia de estas transferencias a las regiones, a las que recientemente se ha agregado el fondo para inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR), se aprecia al comprobar que en 1993 el 20% de la inversión real total del gobierno central pasó a ser de decisión regional mediante este mecanismo de descentralización.

Las transferencias más importantes que reciben los municipios desde el gobierno central son las que surgieron a raíz del traspaso de las nuevas funciones, sobre todo en materia de educación y salud. Es así que las subvenciones a la enseñanza municipal gratuita y para la atención de la salud, constituyen poco más del 25% del total de los ingresos municipales. El monto global de estas transferencias se fija cada año en el presupuesto nacional y su distribución por municipio depende, en educación, de la cantidad de alumnos que asisten a las escuelas públicas en cada jurisdicción, ya que se entrega un monto fijo por alumno. En salud también se fija un monto por atención, y la distribución depende del número de atenciones que se brinda en cada municipio.

El fondo común municipal fue creado en 1979 e introduce un mecanismo explícito redistributivo intermunicipal. Este fondo obtiene sus recursos de parte de la recaudación del impuesto territorial, así como de un porcentaje de lo recaudado por patentes de automotores, de las patentes comerciales de las comunas de Las Condes, Providencia y Santiago, y de un aporte fiscal proveniente del presupuesto nacional. La distribución de este fondo por comuna se hace en un 10% por partes iguales, un 20% en relación con el número de habitantes, un 30% de acuerdo a la cantidad de predios exentos del impuesto territorial, y un 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente por habitante de cada municipio en relación con el promedio nacional. Es claro que este fondo incorpora explícitamente criterios redistributivos regionales, en el sentido de que, tanto por su financiamiento como por su distribución, tiende a favorecer a las comunas más pobres o con mayor debilidad en su base imponible. La incidencia de este tipo de transferencia intermunicipal en los recursos locales es importante. Para el promedio de los municipios representaba el 21% de sus ingresos totales, en 1992.

### **Efecto redistributivo regional y personal de las transferencias**

Del análisis anterior surge que las transferencias intergubernamentales en Chile han tenido el objetivo manifiesto de producir una redistribución regional y personal del ingreso. El FNDR explícitamente busca aumentar la inversión en obras de infraestructura física y social en las regiones atrasadas. Por otro lado, los municipios ricos transfieren a través del FCM recursos a los municipios pobres para apoyar a estos en su tarea de ofrecer servicios de educación, salud, y otros. El cuadro 12 muestra que efectivamente las transferencias intergubernamentales redistribuyen recursos desde regiones ricas a aquellas otras más pobres. En tal sentido, las regiones menos desarrolladas, con mayor nivel de pobreza y menor ingreso per cápita (más del 40% de la población), como son la IV, VII, VIII, IX y X, reciben transferencias per cápita superiores en más de un 50% al promedio nacional. Este nivel relativamente alto de transferencias les permite a estas regiones mantener también elevados niveles de gasto, en comparación con la media nacional (ver cuadro 12). ¿Qué efectos ha tenido esta redistribución regional sobre la distribución personal del ingreso?

La información previa muestra que Chile ha utilizado un criterio de focalización regional para distribuir una parte importante de sus transferencias. Este es un criterio simple, y en la medida que en las regiones pobres la mayor cantidad de

recursos así obtenidos de la nación se destinen a gastos sociales que efectivamente beneficien a las personas de bajos ingresos que allí residan, ello redundará en un efecto positivo sobre la distribución personal del ingreso en esas jurisdicciones. Aquí entonces importa saber cómo se asigna el gasto municipal financiado por dichas transferencias. Al respecto vale recordar que estos fondos son en su mayor parte condicionados, y deben asignarse a gastos de salud, educación y programas enfocados directamente contra la pobreza, como el programa de empleo mínimo. De esta forma, se debería esperar un efecto redistributivo personal positivo. Lamentablemente, no se cuenta con estimaciones de progresividad y de impacto redistributivo de dichos gastos, por lo cual solo puede hacerse una conjetura al respecto.

De todos modos, como se indicó en la sección 2, el efecto redistributivo personal de las transferencias depende no solo de cómo se asigna el gasto entre los individuos pertenecientes a distintos estratos de ingreso, sino también de la distribución del ingreso inicial (y del tamaño del presupuesto). El cuadro 13 muestra la distribución del ingreso monetario por quintiles de ingreso y desagregado por región, para 1994. También se computa el indicador de desigualdad de RAZ (participación en el ingreso del quinto quintil sobre el correspondiente al primero) y los niveles de pobreza.

Un aspecto que sobresale en el caso chileno es que no existe una relación definida entre pobreza y desigualdad del ingreso (Gatica y Schilling, 1996). Llama la atención, por ejemplo, que la región metropolitana que está segunda en el índice de menor pobreza, es la jurisdicción con mayor grado de desigualdad. Esta constatación tiene implicaciones a la hora de evaluar las consecuencias redistributivas personales de las transferencias; como se ilustró en la sección 2, si la distribución del ingreso en las regiones donantes (v. gr. la región metropolitana) es mucho más desigual que en las regiones beneficiadas (v. gr. IV, VII y VIII), el efecto redistributivo personal a nivel nacional que generan esas transferencias también será menor.

#### **4. EL DISEÑO DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES: FOCALIZACIÓN VERSUS UNIVERSALISMO**

La situación de los países latinoamericanos analizados sugiere que la profundización de los procesos de descentralización ha estado acompañada por un incremento de las transferencias a los gobiernos subnacionales. En general, estas transferencias han tenido el objetivo explícito de redistribuir recursos hacia las regiones más atrasadas. Si bien la redistribución regional de recursos puede ser un objetivo justificado por sí solo, en varios países -como lo demuestran los casos estudiados- la focalización regional de las transferencias busca también tener efectos sobre la distribución personal del ingreso, y en particular sobre la pobreza.

En este sentido la experiencia indica que las transferencias dirigidas a los gobiernos locales tienen en general efectos positivos sobre la distribución personal del ingreso en las respectivas jurisdicciones. Esto se manifiesta en que los gobiernos locales gastan tales recursos en sectores como educación y salud, al mismo tiempo

que en países como Colombia y Chile las administraciones locales también participan en la ejecución de programas focalizados específicamente en las familias de menores recursos (por ejemplo, el programa de empleo mínimo en Chile).

Comoquiera que sea, se ha visto que el efecto cuantitativo sobre la desigualdad variaba de país en país, y también de región en región dentro de una misma nación. En el caso de la Argentina, la desigualdad se reducía para el promedio de las provincias en un 5%. En el caso de Bolivia, las reducciones en la desigualdad eran estadísticamente mucho menos significativas que los efectos a nivel regional, pero se acentuaban cuanto más importancia relativa se le daba a los individuos de los primeros deciles (más pobres). En parte, esto era consecuencia de los reducidos niveles de progresividad que en Bolivia tienen los gastos en educación y salud. En el caso de Colombia, el efecto redistributivo de las transferencias en estos sectores tenía un impacto mayor en los departamentos con ingreso promedio más alto. En Chile, si bien la redistribución de recursos desde la región metropolitana hacia las regiones más pobres podría haber generado un efecto positivo sobre la pobreza, no necesariamente reduciría la desigualdad, ya que dicha región ostenta el mayor indicador de concentración del ingreso de todo el país.

La experiencia de estas naciones sugiere entonces que en estas economías las transferencias intergubernamentales, aunque colaboran con el objetivo de lograr mayor equidad geográfica en la distribución de la riqueza y reducción de la pobreza en regiones muy atrasadas, tienen un efecto sobre la distribución del ingreso personal en las jurisdicciones que no es uniforme y, en algunos casos, ni siquiera muy significativo. Además, parte del problema es que estas transferencias se utilizan en su mayor parte para financiar gastos, como los de salud y educación, que si bien potencialmente pueden mejorar las posibilidades de obtener ingresos por parte de los estratos más pobres de la población, no están focalizados explícitamente en estos, ya que su prestación es comúnmente universal.<sup>23</sup> Al contrario, en regiones muy atrasadas de Bolivia, ir a la escuela es en alguna medida un "lujo" que solamente pueden darse las familias que ya resolvieron su problema de supervivencia. En este contexto, no es sorprendente que la medida de progresividad del gasto sea relativamente baja. Este tipo de comprobación podría hacer pensar que el gasto social en estos países no está suficientemente focalizado y que se debería orquestar una suerte de reasignación de los recursos públicos, reduciendo estos servicios con cobertura universal.

Sin embargo, una mirada más atenta a estos datos indica que en muchos casos el problema no es de focalización, sino que de un servicio que está pensado para una cobertura universal y que en la práctica no lo es, porque otras razones impiden el acceso al mismo a parte de la población de menores recursos. En realidad el problema no sería tanto una cuestión de programas universales frente a programas focalizados, sino de encontrar una apropiada combinación entre ambos. Es decir,

---

<sup>23</sup> En otras palabras, si bien el uso de esos fondos está, como se vio, condicionado respecto al sector en que debe ser gastado, no existe en general una condicionalidad en cuanto a quién debe ser su beneficiario.

para facilitar a las capas de ingresos más bajos el acceso a la educación o salud pública, se requiere de programas focalizados -por ejemplo, mediante vales de comida y de transporte- que sí se otorguen en función del ingreso del individuo o de la familia.<sup>24</sup> Además, existen argumentos adicionales que tienden a establecer la complementariedad o necesidad de encontrar una “mezcla óptima” entre programas con un destino focalizado y aquellos con cobertura universal (Besley y Kanbur, 1993).

Por otra parte, se ha demostrado que los programas focalizados tienen un costo de administración comparativamente alto frente al de los programas universales. En un presupuesto dado, la transferencia neta recibida por las familias resulta entonces menor. Problemas de información y logísticos hacen muchas veces difícil identificar y verificar cuáles son las familias con bajos ingresos.<sup>25</sup> En muchos países en desarrollo este tema de la información y costos de administración es un importante obstáculo para el desarrollo de programas focalizados. No obstante, dentro de los casos antes estudiados Chile ha dado recientemente importantes pasos en el camino de su solución. En tal sentido, se han elaborado encuestas periódicas que han sido aplicadas con relativo éxito en el diseño de ciertos programas de ayuda focalizada a familias con carencias (CEPAL, 1995). Otro factor que puede limitar los beneficios de las transferencias focalizadas son las respuestas individuales ante los incentivos creados por los programas.

En este sentido se ha visto que cuando más requisitos se ponen para identificar a los que verdaderamente requieren de la ayuda estatal, no solo los costos de administración suben (y, para un presupuesto dado, baja la transferencia neta recibida por las familias), sino que aumentan las posibilidades de que los que necesiten realmente la ayuda se autoexcluyan (Besley, 1990). Aquí también reviste importancia el tema de las migraciones, que, en el caso de programas ejecutados a niveles subnacionales, puede afectar seriamente los incentivos de las autoridades al establecer dichos mecanismos focalizados de asistencia. En Sanguinetti y Heymann (1995) se muestra que las migraciones, junto con algunas externalidades, pueden resultar en que un énfasis excesivo en programas focalizados lleve a que, por la vía del efecto “ghetto”, esta asistencia tenga un resultado final sobre el bienestar de las familias pobres mucho menor que el esperado.

Finalmente, existen argumentos de economía política que se han esgrimido para favorecer un relativo equilibrio entre universalismo y focalización en el diseño

---

<sup>24</sup> En relación con el debate de focalización *versus* universalidad, en general la literatura habla de programas que por su naturaleza están dirigidos a enfrentar necesidades o situaciones muy específicas de familias de alto riesgo (por medio de vales de alimentos para familias con padres desempleados, transferencias en dinero para madres solteras, subsidios para ancianos desposeídos, etc.) y no se refieren a servicios públicos de tipo primario, como educación básica y salud.

<sup>25</sup> En realidad existe un problema todavía más fundamental relacionado con la definición misma de pobreza, que puede expresarse en términos de utilidad, ingreso, o capacidad (*capability*) para funcionar de las personas (Sen, 1995; Van de Valle, 1995).

de la transferencias y en la política social en general. En tal sentido, un fuerte recorte de los programas universales y el incremento de aquellos destinados a los individuos de ingresos bajos, pueden chocar con el escaso apoyo que ello encontraría en la clases media y media alta, principales beneficiarias del gasto social universal. La información de las economías estudiadas, donde en la mayoría de los casos las transferencias a los gobiernos subnacionales redistribuyen recursos entre las regiones pero no tienen ningún componente explícito de focalización personal, es muy ilustrativa de las restricciones que estas medidas de economía política imponen a la política redistributiva.

## 5. CONCLUSIONES FINALES

El propósito de este trabajo es evaluar el efecto de las transferencias sobre la distribución regional y personal del ingreso, a partir de la experiencia de un conjunto de países de Latinoamérica. La información recogida muestra que en el caso de los países estudiados la redistribución regional de recursos que produce el sistema de transferencias es importante, y en general está orientada a favorecer a las regiones menos desarrolladas de cada nación. No obstante, el diseño de estas transferencias no contempla mecanismos explícitos de focalización en familias de bajos ingresos. Sin embargo, el hecho de que dichos fondos financien gastos en educación, salud y otras áreas sociales, hace que el mismo tenga, cualitativamente, un efecto redistributivo personal positivo.

De todas formas, diferencias en la distribución inicial del ingreso entre países y entre regiones dentro de una misma nación, así como variaciones en los montos de las transferencias asignadas, tienen como consecuencia que los efectos cuantitativos varíen significativamente en cada caso, y no necesariamente el efecto redistributivo es más fuerte en las regiones más pobres. Una explicación de este hecho es que los programas que financian estas transferencias tienen una cobertura universal. Al mismo tiempo, en algunos países, se ha detectado que la falta de programas focalizados (vales de transporte y de comida, para familias con carencias, y otros) que complementen el gasto social de característica universal, ha obstaculizado el acceso a estos servicios de las capas más pobres de la población.

La falta de progresividad del gasto social en algunas regiones dentro de ciertos países, debe ser interpretada entonces como un problema de falta de una adecuada complementación entre transferencias focalizadas y universales. De todas maneras, un avance en esta materia requiere de una mayor relevancia informativa y de la creación de mecanismos de participación local que hagan que la asistencia llegue a las familias verdaderamente necesitadas a un costo de administración razonable.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvares Afonso, Rui de Britto y P. Barros Silva (1995), *Desigualdades regionais e desenvolvimento*, Sao Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP).
- Artana, D. y otros (1994), "La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas. El caso argentino", documento de trabajo, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ahumada, H. y otros (1994), "Impacto distributivo del presupuesto público: una propuesta metodológica", VI Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Atkinson, A. (1970), "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, N° 3.
- Bahl, R. y J. Linn (1994), "Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries", *The Journal of Federalism*.
- Banco Mundial (1996), *La pobreza en Colombia*, Washington, D.C.
- Besley, T. (1990), "Means testing versus universal provision in poverty alleviation programs", *Economica*.
- Besley, T. y R. Kanbur (1993), "The principles of targeting", *Including the Poor*, M. Lipton y J. Van der Gaag (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bird, R. y E. Rodríguez (1995), "Decentralization and poverty alleviation: International experience and the case of Phillipines".
- Brown, C. y W. Oates (1987), "Assistance to the poor in a federal system", *Journal of Public Economics*, vol. 32.
- Buchanan, J. (1974), "Who should distribute what in a federal system?", *Redistribution Through Public Choice*, H.M. Hochman y G. Peterson (comps.), Nueva York, Columbia University Press.
- \_\_\_\_ (1950), "Federalism and fiscal equity", *American Economic Review*, vol. Bd. 40.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995), El proceso y el contexto de la focalización en Chile (LC/R.1458), Santiago de Chile.
- CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (1996), *Descentralización fiscal en América Latina: balances y principales desafíos* (LC/L.948), Santiago de Chile, julio.
- Diéguez, H., J.J. Llach y A. Petrecolla (1990), *El gasto público social*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.
- Epple, y Romer, (1991), "Mobility and redistribution", *Journal of Political Economy*.
- Escalante Cardoso, A. (1996), "La descentralización fiscal en Bolivia: análisis del impacto distributivo regional y personal", tesis, Buenos Aires, Programa Regional de Posgrado en Políticas Públicas, Instituto Torcuato di Tella/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ferris, J. y D. Winker (1991), "Agency theory and intergovernmental relationships", *Public Finance with Several Levels of Governments*, Remy Prud'homme (comp.), La Haya, Foundation Journal Public Finance.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Latinoamericanas) (1993), "Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina", Buenos Aires.

- Flood, C. y otros (1994), "El gasto público social y su impacto distributivo", Buenos Aires, Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Gasparini, L. y A. Porto (1994), "Medidas de equidad y política fiscal: teoría y una aplicación", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, tomo 3, Buenos Aires.
- Gatica, J. y M. Schilling (1996), "Descentralización, pobreza y distribución del ingreso", Santiago de Chile, inédito.
- Gilbert, G. y P. Piccard (1993), "Incentives and the optimal size of local territories", *European Economic Review*, Amsterdam, North-Holland, por aparecer.
- Kakwani, N. (1977), "Applications of Lorenz curves in economic analysis", *Econometrika*, Evanston, Illinois, Econometric Society.
- Ladd, H. y F. Doolittle (1982), "Which level of government should assist the poor?", *National Tax Journal*, Columbus, Ohio, National Tax Association.
- Moffitt, R. (1992), "Incentive effects of the US welfare system: A review", *Journal of Economic Literature*, Nashville, American Economic Association.
- Musgrave, R.A. (1983), "Who should tax, where and what?", *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, Australian National University Press.
- \_\_\_\_ (1959), *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill.
- Núñez Miñana, A. y A. Porto (1983), *Distribución de la coparticipación federal de impuestos, análisis y alternativas*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.
- Oakland, W. (1994), "Recognizing and correcting for fiscal disparities: A critical analysis", *Fiscal Equalization and Local Government*, J.E. Anderson (comp.), Praeger.
- (1983), "Income redistribution in a federal system".
- Oates, W. (1991), "Fiscal federalism: An overview", *Public Finance with Several Levels of Government*, Remy Prud'homme (comp.), La Haya, Foundations Journal Public Finance.
- \_\_\_\_ (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Hacourt Brace.
- Parra Osorio, J.C. (1996), "Impacto de las transferencias intergubernamentales en la distribución interpersonal del ingreso en Colombia", *Archivos de macroeconomía*, N° 43, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Pauly, M. (1973), "Income redistribution as a local public good", *Journal of Public Economic*.
- Petrei, H. (1988), "El gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina", Rio de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL).
- Porto, A. (1990), *Federalismo fiscal: el caso argentino*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella/Editorial Tesis.
- Porto, A. y W. Cont (1996), "Estimación del impacto distributivo de los presupuestos provinciales en la República Argentina", Buenos Aires, Universidad Nacional de la Plata, inédito.
- Porto, A. y L. Gasparini (1992), "Impacto distributivo del gasto social", *Desarrollo económico*, vol. 31, N° 124, enero/marzo.
- Porto, A. y P. Sanguinetti (1996a), "Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino", serie Política fiscal, N° 88 (LC/L.977),



- Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_ (1996b), "Political determinants of regional distribution in a federation: Evidence from Argentina", 52th Congress of the International Institute of Public Finance, Tel Aviv.
- \_\_\_\_ (1993), "Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino", serie Política fiscal, N° 45 (LC/L.794), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Reynolds, M. y E. Smolensky (1977), *Public Expenditures, Taxes and the Distribution of Income*, Nueva York, Academic Press.
- Rodrigues Afonso, J. (1994), "Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil", serie Política fiscal, N° 61 (LC/L.841/Add.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodrigues Afonso, J., R. Maciel y J. Cesar (1995), "Federalismo fiscal no Brasil: breves notas", Proyecto Regional CEPAL/GTZ sobre Descentralización Fiscal en América Latina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Sanguinetti, P. y D. Heymann (1995), "Integración social, productividad y políticas redistributivas: un análisis exploratorio", *Finanzas públicas y economía espacial*, A. Porto (comp.), Buenos Aires, Universidad Nacional de la Plata.
- Sen, A. (1995), "The political economy of targeting", *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, D. van de Walle y K. Nead (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial/Johns Hopkins University Press.
- Stigler, G. (1957), "The tenable range of functions of local governments", *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Joint Economic Committee, Washington, D.C.
- Tiebout, Ch. (1956), "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, octubre.
- Van de Walle, D. y K. Nead (comps.) (1995), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Washington, D.C., Banco Mundial/Johns Hopkins University Press.
- Velez Echeverría, C. (1995), *La incidencia del gasto público social en Colombia*, SantaFé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Wildasin, D. (1992), "Relaxations of barriers to factor mobility and income redistribution", *Public Finance in a World of Transition*, P. Pestieau (comp.), Supplement to Public Finance.
- Yáñez, J. y L. Letelier (1995), "La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas. El caso de Chile", *La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas*, R. López Murphy (comp.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Zodrow, G. (comp.), *Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty Five Years*, Nueva York, Academic Press.

CUADRO 1  
ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL A LAS PROVINCIAS, AÑO 1994  
(En miles de pesos)

PROVINCIAS	COPARTI- CIPACIÓN FEDERAL LEY 23.548	IMPUESTO A LAS GANAN- CIAS LEY 24.073	TRANSFE- RENCIA DE SERVICIOS	FONDO EDUCATI- VO LEY 23.906 ART. 3 Y 4	SEG. SOCIAL LEY 23.966 ART. 5 PTO. ART. 30	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES				FONDO COMPENS. DESEQ. POIALES	APORTES TESORO NACIONAL ATN	TOTAL	TOTAL PER CAPITA (en pesos)	% DEL GASTO PROVIN- CIAL
						VIALIDAD	OBRAS DE INFRAEST.	F.E.D.I.	FO.NA.VI					
<b>AVANZADAS</b>														
MCBA	152000,0			3894,0	5239,0				12095,0			172228,0	58,3	6,4
BUENOS AIRES	1989765,0	582221,1	453900,0	34574,8	49994,2	70223,5	32824,9	1900,0	127842,1	0,0	11100,0	3358490,9	256,8	43,3
CÓRDOBA	809515,8	25740,4	125300,0	9570,6	17073,3	27011,8	13272,5	3117,1	52020,9	0,0	8900,0	1093006,3	380,8	43,0
MENDOZA	377839,7	13949,9	61700,0	4717,8	9404,9	13747,1	6233,2	3541,7	37368,0	26400,0	6400,0	562119,7	380,8	43,4
SANTA FE	809760,7	28922,8	135489,0	9076,4	18433,4	26504,9	13358,7	3117,1	48365,7	6000,2	10900,0	1111551,2	384,0	50,5
<b>BAJA DENSIDAD</b>														
CHIBUT	143297,1	4244,9	24200,0	2588,8	1679,9	7876,0	2363,8	4975,7	29870,6	36000,0	8800,0	265041,7	683,8	45,4
LA PAMPA	170158,6	2157,2	19200,0	2283,0	1448,2	8372,1	2807,1	3464,3	18212,2	30000,0	20800,0	279026,3	1010,0	66,5
NEUQUÉN	157258,7	4543,6	17400,0	3111,6	1054,1	8050,4	2594,2	4061,4	38370,5	30000,0	11600,0	278136,2	630,7	30,7
RIO NEGRO	228623,4	7080,3	14600,0	3605,9	2875,8	8150,3	3771,6	3726,5	39478,7	30000,0	20400,0	362562,5	665,5	46,8
SANTA CRUZ	143297,1	1323,9	8500,0	2232,2	1366,8	7191,5	2363,8	4920,2	29508,8	36000,0	41800,0	278627,0	1594,3	45,0
TIERRA DEL FUEGO	61183,7	310,2	12000,0	1068,7	121,2	4883,5	1113,3	3630,4	23449,5	36000,0	59400,0	203171,1	2285,4	57,2
<b>INTERMEDIAS</b>														
ENTRE RÍOS	442413,1	14234,6	67500,0	4442,8	7409,4	18829,2	7293,4	3599,8	36523,9	21600,0	6900,0	631400,1	599,8	61,1
SALTA	347298,4	14857,1	39800,0	4784,1	5582,2	8882,3	5729,4	3863,0	37128,1	30000,0	9300,0	507477,2	545,0	64,0
SAN JUAN	306286,2	6918,2	30100,0	2703,8	5402,0	6445,8	5052,7	3582,1	33401,4	26400,0	2600,0	429361,7	786,5	54,5
SAN LUIS	206808,2	3256,7	18900,0	2286,8	2588,6	6805,7	3411,7	0,0	33728,4	28400,0	12000,0	316358,0	1017,3	71,0
TUCUMÁN	431068,3	19764,1	55800,0	4091,9	9334,0	11121,4	7111,3	3199,8	38954,1	26400,1	10800,0	618456,3	520,0	68,4
<b>REZAGADAS</b>														
CATAMARCA	249565,8	4228,7	21400,0	2587,7	4904,7	6659,6	4117,0	4725,2	19477,0	26400,0	12300,0	386792,0	1263,7	73,2
CHACO	452011,1	17484,2	33600,0	5608,0	4291,9	9993,4	7456,8	4175,4	42664,7	6000,0	12700,0	596358,6	674,8	78,4
CORRIENTES	334400,7	14762,3	38600,0	4292,2	5459,3	9028,1	5556,6	3994,0	45675,4	18000,0	15300,0	495483,1	591,2	74,2
FORMOSA	329846,1	7723,4	20700,0	3022,7	1999,2	7733,1	5441,6	4817,9	34841,2	26400,0	8200,0	450903,9	1034,0	73,6
JUJUY	257419,2	9586,1	33300,0	2753,6	2885,7	6382,8	4246,6	3896,7	27824,3	26400,0	2500,0	377425,8	695,7	56,5
LA RIOJA	187610,8	2876,9	20300,0	2221,4	5125,4	5988,3	3095,0	2727,2	16419,6	26400,0	143300,0	416538,5	1737,1	87,3
MISIONES	299305,4	12799,5	34100,0	3515,8	2343,9	12196,3	4937,6	4567,8	43760,5	26400,0	2200,0	446330,5	536,8	62,7
SANTIAGO DEL ESTERO	374349,1	14706,8	31600,0	4507,9	4700,9	9012,8	6175,7	4140,8	33386,1	26400,1	23000,0	538388,8	776,9	76,0
<b>TOTAL</b>	<b>9251102,2</b>	<b>813677,9</b>	<b>1317989,0</b>	<b>123499,5</b>	<b>170685,0</b>	<b>14379,7</b>	<b>300669,9</b>	<b>150333,5</b>	<b>83129,6</b>	<b>543600,4</b>	<b>461200,0</b>	<b>14146232,4</b>	<b>416,3</b>	<b>48,4</b>

Fuente: Subsecretaría de relaciones fiscales con las provincias

**Cuadro 2**  
**ARGENTINA: VARIACIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DE CADA QUINTIL POR PROVINCIAS. AÑO 1991**  
 (En pesos de 1991)

	Provincias	Quintil 1	Orden	Quintil 2	Orden	Quintil 3	Orden	Quintil 4	Orden	Quintil 5	Orden	Total	Orden
1	Buenos Aires	237,90	23	86,93	23	-13,02	23	-320,31	23	-1.411,01	22	-187,14	23
2	Catamarca	886,21	6	671,72	5	822,92	5	625,62	4	348,21	2	699,30	4
3	Córdoba	338,15	22	151,83	22	73,03	22	-264,99	21	-1.397,98	19	-114,30	21
4	Corrientes	468,91	16	333,56	16	369,22	16	168,44	12	-396,86	7	242,97	12
5	Chaco	547,57	13	384,72	13	410,84	14	204,68	10	-463,15	9	277,90	11
6	Chubut	806,97	8	464,19	10	425,13	13	-30,94	18	-1.418,08	23	155,98	16
7	Entre Ríos	452,87	17	273,11	17	241,85	18	-49,29	19	-922,47	15	84,84	19
8	Formosa	995,43	5	671,20	6	821,39	6	481,17	5	-281,35	4	616,88	6
9	Jujuy	690,27	10	533,45	7	623,46	7	390,98	7	-288,40	5	461,69	7
10	La Pampa	810,43	7	510,90	8	507,21	9	12,67	16	-1.410,67	21	225,89	13
11	La Rioja	1.205,60	3	1.030,52	3	1.372,68	3	1.237,27	1	1.347,22	1	1.223,73	2
12	Mendoza	343,37	21	164,63	20	111,31	20	-178,52	20	-1.111,88	17	-59,38	20
13	Misiones	397,45	18	270,98	18	290,77	17	67,50	14	-601,32	10	151,47	17
14	Neuquén	1.167,19	4	828,93	4	966,80	4	428,92	6	-835,90	13	629,58	5
15	Río Negro	768,86	9	442,99	12	432,54	12	9,24	17	-1.220,31	18	181,73	15
16	Salta	523,37	15	353,11	15	376,11	15	96,75	13	-788,65	12	194,40	14
17	San Juan	630,49	12	459,88	11	475,29	10	193,78	11	-612,59	11	301,61	10
18	San Luis	638,60	11	505,55	9	600,47	8	347,66	8	-297,51	6	420,77	8
19	Santa Cruz	1.808,81	2	1.280,12	2	1.423,03	2	813,78	3	-871,33	14	1.034,39	3
20	Santa Fe	352,39	20	161,65	21	75,89	21	-271,30	22	-1.406,22	20	-118,54	22
21	Santiago del Estero	523,69	14	359,51	14	449,25	11	311,58	9	-105,81	3	341,68	9
22	Tierra del Fuego	2.150,96	1	1.481,91	1	1.662,82	1	1.022,80	2	-1.008,65	16	1.253,64	1
23	Tucumán	390,70	19	234,28	19	231,33	19	37,40	15	-451,60	8	120,25	18

Fuente: Porto (1996)

Cuadro 3

**ARGENTINA: COEFICIENTES DE REYNOLDS-SMOLENSKY (RSp) Y KAKWANI PARA  
GASTOS (Kg) Y RECURSOS (Kt) POR PROVINCIAS**

	Provincias	Kg	$g/(1-t+g)$	Kt	$t/(1-t+g)$	RSp
1	Buenos Aires	0,265	0,067	0,078	0,106	-0,026
2	Catamarca	0,219	0,224	0,102	0,069	-0,056
3	Córdoba	0,205	0,091	0,109	0,113	-0,031
4	Corrientes	0,221	0,152	0,100	0,084	-0,042
5	Chaco	0,267	0,220	0,078	0,118	-0,068
6	Chubut	0,290	0,095	0,108	0,078	-0,036
7	Entre Ríos	0,213	0,143	0,098	0,122	-0,042
8	Formosa	0,218	0,371	0,125	0,157	-0,100
9	Jujuy	0,182	0,195	0,095	0,093	-0,044
10	La Pampa	0,200	0,107	0,122	0,082	-0,031
11	La Rioja	0,172	0,403	0,098	0,087	-0,078
12	Mendoza	0,252	0,069	0,112	0,079	-0,026
13	Misiones	0,229	0,171	0,094	0,116	-0,050
14	Neuquén	0,245	0,138	0,097	0,072	-0,041
15	Río Negro	0,303	0,118	0,107	0,090	-0,045
16	Salta	0,200	0,139	0,126	0,096	-0,040
17	San Juan	0,228	0,192	0,117	0,111	-0,057
18	San Luis	0,186	0,138	0,109	0,065	-0,033
19	Santa Cruz	0,220	0,198	0,148	0,094	-0,058
20	Santa Fe	0,240	0,072	0,096	0,091	-0,026
21	Sgo. del Estero	0,223	0,210	0,094	0,090	-0,055
22	Tierra del Fuego	0,223	0,224	0,132	0,101	-0,063
23	Tucumán	0,281	0,092	0,081	0,067	-0,031

**Fuente:** Porto y Cont. (1996)

(\*) Los coeficientes se calculan de la siguiente forma:

$Kg = Gla - Cg$

$Kt = Ct - Gla$

$RSp = - [Kg \times g/(1-t+g) + Kt \times t/(1-t+g)]$

**Cuadro 4**  
**ARGENTINA: ÍNDICE DE IGUALDAD ANTES Y DESPUÉS DE LA ACCIÓN FISCAL.**  
**GASTO PÚBLICO PROVINCIAL, AÑO 1991**

Provincias	Gini				Atkinson ( $\alpha=0,5$ )				Atkinson ( $\alpha=1$ )			
	Pre acción fiscal	Orden	Post acción fiscal	Orden	Pre acción fiscal	Orden	Post acción fiscal	Orden	Pre acción fiscal	Orden	Post acción fiscal	Orden
1 Buenos Aires	0,705	19	0,731	21	0,850	20	0,876	23	0,556	19	0,556	19
2 Catamarca	0,719	17	0,775	14	0,865	11	0,914	7	0,585	10	0,585	10
3 Córdoba	0,747	3	0,778	13	0,877	5	0,905	11	0,612	5	0,612	5
4 Corrientes	0,738	6	0,780	12	0,862	15	0,903	15	0,574	14	0,574	14
5 Chaco	0,705	20	0,772	16	0,839	23	0,905	12	0,538	22	0,538	22
6 Chubut	0,695	21	0,731	22	0,863	14	0,894	19	0,576	12	0,576	12
7 Entre Ríos	0,740	5	0,783	10	0,870	9	0,909	9	0,597	8	0,597	8
8 Formosa	0,732	13	0,786	8	0,857	17	0,943	1	0,564	17	0,564	17
9 Jujuy	0,742	4	0,796	4	0,844	22	0,892	20	0,555	20	0,555	20
10 La Pampa	0,764	1	0,814	2	0,890	1	0,917	6	0,648	1	0,648	1
11 La Rioja	0,736	7	0,755	19	0,853	19	0,927	2	0,558	18	0,558	18
12 Mendoza	0,729	15	0,786	9	0,883	2	0,905	13	0,629	3	0,629	3
13 Misiones	0,735	9	0,757	18	0,844	21	0,886	14	0,554	21	0,554	21
14 Neuquén	0,716	18	0,740	20	0,863	13	0,901	17	0,533	23	0,533	23
15 Río Negro	0,695	22	0,773	15	0,864	12	0,901	16	0,576	13	0,576	13
16 Salta	0,733	11	0,792	5	0,875	6	0,923	5	0,585	11	0,585	11
17 San Juan	0,736	8	0,791	6	0,875	4	0,908	10	0,611	6	0,611	6
18 San Luis	0,758	2	0,788	7	0,878	3	0,926	4	0,631	2	0,631	2
19 Santa Cruz	0,730	14	0,758	17	0,879	8	0,926	4	0,618	4	0,618	4
20 Santa Fe	0,732	12	0,781	11	0,872	16	0,910	8	0,601	7	0,601	7
21 Sgo. del Estero	0,726	16	0,799	3	0,858	16	0,926	3	0,567	16	0,567	16
22 Tierra del Fuego	0,735	10	0,712	23	0,872	7	0,926	3	0,594	9	0,594	9
23 Tucumán	0,680	23	0,712	23	0,865	10	0,892	21	0,573	15	0,573	15

**Fuente:** Porto y Cont. (1996)

Las fórmulas de los coeficientes son las siguientes:

$$GI = \left(1 + \frac{1}{n}\right) - \frac{2}{n^2} \sum_{j=1}^n j Y_j \quad \text{y el coeficiente de igualdad de Gini es } G = 1 - GI.$$

donde  $Y_i$  e  $Y_p$  son el ingreso antes o después de la acción fiscal según sea el GI que se mida

$$I = Y^* / Y^p$$

donde  $I$  es el índice de igualdad de Atkinson  $Y^p$  es el ingreso promedio de cada jurisdicción y

$$Y^* = \left( \sum_i (Y_i^\alpha / n) \right)^{\frac{1}{\alpha}}$$

**CUADRO 5**  
**BOLIVIA: RELACIÓN ÍNDICES DE POBREZA ESTRUCTURAL Y RECURSOS DE**  
**COPARTICIPACIÓN. AÑO 1993**

DEPARTAMENTO	ÍNDICES DE POBREZA *		CONTRIBUCIÓN DE LA POBREZA ** (En porcentaje) (1)	RECURSOS COPART. (miles de dólares)	Porcentajes (2)	COPARTICIPACIÓN POR HOGAR POBRE (2)/(1)
	MAGNITUD	INCIDENCIA				
La Paz	29,90	70,50	31,40	50487,00	49,93	1,59
Cochabamba	28,90	70,80	18,21	15741,00	15,57	0,85
Santa Cruz	20,10	58,00	15,42	26118,00	25,83	1,67
Oruro	26,70	70,30	6,12	3215,00	3,18	0,52
Potosí	37,70	80,00	12,76	774,00	0,77	0,06
Chuquisaca	38,10	76,80	7,90	2620,00	2,59	0,33
Tarija	26,90	66,30	4,04	1746,00	1,73	0,43
Beni	31,70	77,40	3,59	366,00	0,36	0,10
Pando	38,60	80,60	0,59	56,00	0,06	0,09
<b>Total</b>	<b>29,10</b>	<b>69,80</b>	<b>100,00</b>	<b>101123,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1,00</b>
<i>Area</i>						
Urbana	15,50	51,10	41,25	93640,00	92,60	2,24
Rural	47,20	94,00	58,75	7483,00	7,40	0,13
<b>Total</b>	<b>29,10</b>	<b>69,80</b>	<b>100,00</b>	<b>101123,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1,00</b>

**Fuente:** Escalante y Cardoso, 1996

\* El índice de incidencia o extensión de la pobreza muestra la proporción de hogares pobres en una unidad geográfica con respecto al total nacional ( $qk/nk$ ).

El índice de magnitud muestra, en relación con todos los hogares o población, el nivel promedio de insatisfacción de las necesidades básicas

de los hogares o población pobre en una zona, respecto a los niveles mínimos de vida.

\*\* Calculado en base al índice de incidencia.

**CUADRO 6**  
**BOLIVIA: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DEPARTAMENTALES**  
 (En miles de dólares)

DETALLE	LA PAZ	SANTA CRUZ	COCHA-BAMBA	ORURO	POTOSÍ	CHUQUIS	TARIJA	BENI	PANDO	TOTAL
1993	60968	45947	23427	6020	1082	12028	11209	2282	2140	165103
Porcentaje	36,93	27,83	14,19	3,65	0,66	7,29	6,79	1,38	1,3	100,02
Coparticipación (10%)	50487	26118	15741	3215	774	2620	1746	366	56	101123
Regalías	521	14008	2746	1912	0	8871	8675	1218	609	38560
Recursos propios	9002	5820	3942	674	307	536	788	200	17	21286
Otros	957	0	998	219	0	1	0	498	2140	4813
1994	67089	53322	34853	9961	13375	13580	11105	7498	6219	217002
Porcentaje	32,78	23,74	16,98	5,06	7,72	5,79	4,11	3,34	0,48	100
Coparticipación	31189	22589	16159	4816	7341	5509	3913	3178	453	95147
Coparticipación CDR	11341	7406	3970	953	188	493	642	88	13	25094
Regalías	508	14166	4278	2675	123	6370	5675	1829	915	36539
Fondo Compensatorio	11232	0	2266	35	4037	0	0	0	0	17570
Recursos propios	11667	9161	5811	1088	509	1209	678	401	25	30549
Otros	1153	0	2368	394	1176	0	197	2002	4814	12104
1995 **	75516	61045	4135	13869	19468	18512	15419	11046	6180	264250
Porcentaje	28,58	23,1	13,35	5,25	7,37	7,01	5,84	4,18	2,34	100,02
Coparticipación	41724	29950	21370	7466	14178	9960	6397	6062	836	140943
Regalías	800	18837	723	2834	0	7038	7467	2287	1137	47523
Fondo Compensatorio	12573	0	307	0	4517	0	0	0	0	17997
Recursos propios	18983	12242	3395	1704	773	1514	1555	544	37	46747
Otros	1437	16	1400	1865	0	0	0	2153	4170	11041

**Fuente:** Escalante y Cardoso, 1996

\* 10% corresponde a coparticipación municipal y 10% a las Corporaciones de Desarrollo (CDR)

\*\* Programado

**CUADRO 7**  
**BOLIVIA: INDICES DE PROGRESIVIDAD DE SUITS Y DE KAKWANI POR DEPARTAMENTOS**

DEPARTAMENTO	IMPUESTOS				SANEAMIENTO				URBANISMO			
	Suits	Kakwani			Suits	Kakwani			Suits	Kakwani		
		£=2	£=5	£= ∞		£=2	£=5	£= ∞		£=2	£=5	£= ∞
La Paz	-0,06	-0,025	-0,002	-0,002	-0,83	-0,957	-1,673	-2,938	-0,84	-0,985	-1,775	-1,806
El Alto	-0,17	-0,159	-0,217	-0,134	-0,53	-0,546	-0,947	-1,433	-0,75	-0,867	-1,855	-4,021
Oruro	-0,16	-0,119	-0,096	0,108	-0,62	-0,612	-0,827	-0,845	-0,83	-0,983	-2,012	-4,35
Potosí	-0,14	-0,118	-0,116	-0,076	-0,37	-0,304	-0,308	-0,209	-0,67	-0,75	-1,497	-2,748
Cochab*	-0,1	-0,073	-0,056	0,081	-0,43	-0,442	-0,704	-1,068	-0,88	-1,149	-2,885	-6,995
Sucre	0,01	0,046	0,095	0,097	-0,68	-0,708	-1,023	-0,888	-0,86	-1,051	-2,037	-2,258
Tarija	0,04	0,051	0,085	0,061	-0,62	-0,639	-0,96	-0,857	-0,67	-0,755	-1,515	-2,348
St. Cruz	0,15	0,135	0,133	0,112	-0,64	-0,66	-1,014	-1,057	-0,73	-0,786	-1,279	-2,015
Trinidad	0	0,014	0,071	0,173	-0,57	-0,578	-0,925	-1,236	-0,55	-0,562	-0,21	-2,137
Cobija	---	---	---	---	-0,59	-0,63	-1,007	-1,309	-0,7	-0,742	-0,99	-1,137
Area urbana	0,01	0,009	0,003	0,007	-0,64	-0,643	-0,896	-0,894	-0,74	-0,825	-1,498	-2,142
Area rural	--	---	---	---	-0,46	-0,409	0,561	-0,734	-0,56	-0,555	-0,897	-1,098

DEPARTAMENTO	ENERGIA				EDUCACIÓN				SALUD			
	Suits	Kakwani			Suits	Kakwani			Suits	Kakwani		
		£=2	£=5	£= ∞		£=2	£=5	£= ∞		£=2	£=5	£= ∞
La Paz	-0,084	-0,985	-1,775	-1,806	-0,65	-0,645	-0,859	-0,717	-0,42	-0,37	-0,509	-0,769
El Alto	-0,75	-0,867	-1,855	-4,021	-0,38	-0,355	-0,431	-0,483	-0,4	--	--	--
Oruro	-0,83	-0,983	-2,012	-4,35	-0,51	-0,506	-0,701	-0,667	-0,4	-0,438	-0,052	-2,098
Potosí	-0,67	-0,75	-1,497	-2,748	-0,49	-0,453	-0,528	-0,459	-0,54	-0,587	-0,95	-1,469
Cochab*	-0,88	-1,149	-2,885	-6,995	-0,57	--	--	--	-0,65	--	--	--
Sucre	-0,86	-1,051	-2,037	-2,258	-0,56	-0,561	-0,798	-0,899	-0,76	-0,832	-1,392	-2,598
Tarija	-0,67	-0,755	-1,515	-2,348	-0,51	-0,49	-0,624	-0,455	-0,45	-0,442	-0,828	-0,59
St. Cruz	-0,73	--	--	--	-0,49	-0,482	-0,687	-0,739	-0,58	-0,56	-0,777	-0,747
Trinidad	-0,55	--	--	--	-0,39	--	--	--	-0,32	-0,346	-0,645	-0,773
Cobija	-0,7	-0,742	-1,099	-1,137	-0,56	-0,56	-0,769	-1,059	-0,56	--	--	--
Area urbana	-0,74	-0,825	-1,498	2,142	-0,55	-0,542	-0,735	-0,71	-0,49	-0,468	-0,621	-0,616
Area rural	-0,56	-0,555	-0,897	-1,098	-0,25	-0,252	-0,381	-0,377	-0,51	-0,473	-0,683	-1,073

Fuente: Escalante y Cardoso, 1996

\* Los índices de saneamiento básico se basan en las carencias en el abastecimiento de agua potable.



## CUADRO 8

## BOLIVIA: ÍNDICES DE GINI ANTES Y DESPUES DE LA POLÍTICA FISCAL, POR DEPARTAMENTOS

	GINI ANTES			GINI DESPUES 1994			GINI DESPUES 1995			ESTADÍSTICOS				
	9=2	9=5	9=20	9=∞	9=2	9=5	9=20	9=∞	9=2	9=5	9=20	9=∞	1994	1995
La Paz*	0,504	0,725	0,83	0,844	0,485	0,688	0,789	0,804	0,473	0,668	0,765	0,779	-0,227	-0,349
El Alto	0,384	0,6	0,739	0,759	0,366	0,56	0,657	0,665	0,348	0,522	0,586	0,584	-0,223	-0,434
Oruro	0,465	0,69	0,799	0,813	0,448	0,651	0,718	0,719	0,421	0,612	0,708	0,722	-0,231	-0,659
Potosí	0,45	0,659	0,774	0,791	0,448	0,653	0,759	0,774	0,422	0,606	0,698	0,698	-0,035	-0,305
Cochabamba	0,458	0,675	0,784	0,799	0,448	0,642	0,704	0,706	0,415	0,592	0,678	0,689	-0,193	-0,482
Sucre	0,51	0,738	0,845	0,858	0,494	0,707	0,809	0,824	0,444	0,616	0,698	0,711	-0,194	-0,75
Tarija	0,442	0,675	0,809	0,827	0,402	0,603	0,718	0,734	0,408	0,612	0,725	0,74	-0,418	-0,367
Santa Cruz*	0,421	0,638	0,759	0,77	0,385	0,585	0,692	0,705	0,372	0,564	0,665	0,676	-0,301	-0,419
Trinidad	0,391	0,593	0,701	0,717	0,371	0,555	0,629	0,637	0,35	0,517	0,561	0,561	-0,211	-0,421
Cobina	0,53	0,72	0,792	0,8	0,525	0,712	0,782	0,791	0,461	0,618	0,679	0,687	-0,049	-0,616
Area Urbana	0,468	0,692	0,809	0,825	0,444	0,652	0,756	0,77	0,423	0,615	0,706	0,719	-0,237	-0,454
Area Rural	0,449	0,724	0,865	0,882	0,447	0,722	0,862	0,879	0,423	0,686	0,818	0,834	-0,012	-0,233

Fuente: Escalante Cardoso, 1996

\* Estimados; \*\* Calculados con base en el índice de Gini con un valor de °=5

**CUADRO 9**  
**COLOMBIA: SITUADO FISCAL PARA EDUCACIÓN Y SALUD POR**  
**NIVEL DE NBI POR DEPARTAMENTO**  
**En millones de pesos 1993**

	Departamento	Educación	Salud	Total
Bajo-Bajo	Cauca	18656	6874	25530
	Cesar	14617	4113	18730
	Córdoba	18462	6372	24834
	Chocó	11661	3531	15192
	Magdalena	12148	7002	19150
	Sucre	37736	4387	42123
Bajo	Bolívar	14650	11612	26262
	Boyacá	33699	9883	43582
	La Guajira	6504	3271	9775
	Nariño	26220	7378	33598
	Santander	37736	12915	50651
	Tolima	28241	7382	35623
Medio	Antioquia	70428	24415	94843
	Caquetá	9743	2405	12148
	Cundinamarca	41729	10480	52209
	Huila	17397	4703	22100
	Norte de Santander	23727	10103	33830
Alto	Atlántico	20365	6757	27122
	Bogotá, D.C.	65945	29698	95643
	Caldas	25735	7024	32759
	Meta	10147	3463	13610
	Quindío	13430	3894	17324
	Risaralda	17150	5221	22371
	Valle	48160	19211	67371
		624286	212094	836380

**Fuente:** Parra-Osorio, 1996

**CUADRO 10**  
**COLOMBIA: EFECTO DISTRIBUTIVO DE LAS TRANSFERENCIAS DEL SITUADO FISCAL PARA EDUCACIÓN.**  
**DESCONTANDO EL PAGO DE MATRÍCULAS. REGIONES SEGÚN NIVEL DE NBI.**

REGIÓN	QUINTIL	INGRESO PROMEDIO	SUBSIDIO/ INGRESO (en porcentaje)	SUBSIDIO/ HOGAR	GINI ANTES	CAMBIO GINI	CAMBIO PORCENTUAL GINI (%)	COEFI- CIENTE DE CONCENTRACIÓN SUBSIDIO	ÍNDICE DE SUITS	COEFI- CIENTE DE PROGRESIVIDAD
Bajo-bajo	1	41.858	23,22	9.721	0,402	-0,009	-2,15	-0,14	-0,562	-0,544
	2	90.538	10,67	9.657						
	3	131.023	7,25	9.502						
	4	194.849	3,48	6.783						
	5	442.490	0,92	4.083						
Bajo	1	47.000	17,57	8.256	0,396	-0,011	-2,80	-0,17	-0,573	-0,569
	2	96.526	7,19	6.941						
	3	145.707	4,79	6.973						
	4	222.547	2,23	4.963						
	5	470.433	0,59	2.796						
Medio	1	68.018	10,54	7.167	0,341	-0,012	-3,56	-0,20	-0,552	-0,546
	2	126.356	5,15	6.504						
	3	179.182	3,15	5.644						
	4	243.189	1,45	3.530						
	5	475.179	0,47	2.234						
Alto	1	83.265	7,37	6.134	0,383	-0,016	-4,18	-0,26	-0,633	-0,639
	2	169.210	2,66	4.507						
	3	235.314	1,83	4.306						
	4	328.828	0,74	2.428						
	5	859.277	0,16	1.210						

Fuente: Parra - Osorio (1996)

Cuadro 11  
COLOMBIA: EFECTO DISTRIBUTIVO DE LAS TRANSFERENCIAS DEL SITUADO FISCAL PARA SALUD,  
DESCONTANDO LOS PAGOS HECHOS POR LOS USUARIOS. REGIONES SEGÚN NIVEL DE NBI.

REGIÓN	QUINTIL	SUBSIDIO/ INGRESO (en porcentaje)	SUBSIDIO/ HOGAR	GINI ANTES	CAMBIO GINI	CAMBIO PORCEN- TUAL GINI (%)	COEFI- CIENTE DE CONCEN- TRACIÓN SUBSIDIO	DE SUITS	COEFI- CIENTE DE PROGRE- SIVIDAD
Bajo/bajo	1	18,76	7.852	0,402	-0,002	-0,52	-0,049	-0,470	-0,451
	2	8,41	7.616						
	3	5,55	7.277						
	4	3,51	6.839						
	5	1,37	6.067						
Bajo	1	27,03	12.703	0,396	-0,005	-1,28	-0,046	-0,453	-0,442
	2	11,52	11.121						
	3	7,25	10.570						
	4	4,81	10.714						
	5	2,08	9.784						
Medio	1	27,98	19.030	0,341	-0,010	-2,80	-0,049	-0,395	-0,390
	2	13,19	16.665						
	3	8,92	15.988						
	4	6,30	15.315						
	5	3,10	14.714						
Alto	1	23,49	19.556	0,383	-0,018	-4,66	0,388	-0,434	0,006
	2	13,93	23.560						
	3	9,03	21.233						
	4	6,24	20.522						
	5	16,00	120.997						

Fuente: Parra - Osorio (1996)

**CUADRO 12**  
**CHILE: POBREZA, TRANSFERENCIAS Y GASTOS POR REGIÓN. AÑO 1992**

REGIÓN	POBREZA (% de la población)	INGRESO PER CÁPITA (En dólares/Hab. al año)	GASTOS PER CÁPITA (En miles de pesos/hab.)	TRANSFERENCIAS PER CÁPITA (En miles de pesos/hab.)
I	29,3	2677	28,3	10,3
II	29,7	5041	20,5	5,5
III	28,8	3448	38,5	19
IV	40	1584	26,8	12,4
V	34,5	2827	26,8	8,1
VI	27,1	3259	27,6	9,8
VII	40,2	1822	32,8	16,4
VIII	46,6	2134	34,8	15,5
IX	43,4	1570	33,6	16,9
X	34,9	1876	31,3	15,1
XI	28,5	2309	59	34,1
XII	26,2	7443	26,1	4,7
RM	25,5	3057	26,7	4,2
<b>Total país</b>	<b>32,7</b>	<b>2864</b>	<b>29,2</b>	<b>9,6</b>

Fuente: J. Yañez y L. Letelier (1993)

**CUADRO 13**  
**CHILE: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MONETARIO TOTAL DEL HOGAR SEGÚN REGIÓN.**  
**QUINTIL MONETARIO PER CÁPITA REGIONAL**

REGIÓN	QUINTILES DE INGRESO						INDICADORES	
	1	2	3	4	5	TOTAL	RAZ	POBRE- ZA
I	4,7	9,8	15,1	20,9	49,4	100	10,5	22,7
II	5,7	9,8	13,6	20,6	50,4	100	8,8	26,3
III	5,5	11,6	16,5	21,2	45,1	100	8,2	33,9
IV	5,9	10,3	14,8	19,8	49,1	100	8,3	33,1
V	5,8	10,2	13,8	21,3	49,1	100	8,5	27,1
VI	5,3	9,8	14,1	17,8	53	100	10	34,1
VII	4,7	8,9	12,6	18,1	55,6	100	11,8	40,5
VIII	4,8	8,7	13	19,4	54	100	11,3	40,9
IX	5	8,5	11,2	16,6	58,6	100	11,7	33,6
X	5	9	12,2	17,3	56,5	100	11,3	33
XI	4,8	10,2	13,5	20,4	51,2	100	10,7	28,8
XII	5,6	11,4	15,6	22,5	44,9	100	8	14,8
RM	4	7,9	11,2	17,8	59,2	100	14,8	20,9
<b>Total país</b>	<b>4,3</b>	<b>8,2</b>	<b>11,9</b>	<b>18,3</b>	<b>57,2</b>	<b>100</b>	<b>13,3</b>	<b>28,5</b>

Fuente: Gatica y Schilling (1996)



## DESCENTRALIZACIÓN, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO<sup>1</sup>

Jaime Gatica B.  
Marcelo Schilling R.

### INTRODUCCIÓN

El tema de la distribución del ingreso está en la discusión pública nacional. La iglesia, partidos políticos, empresarios, trabajadores, organismos internacionales, entidades académicas y el gobierno, han emitido su opinión respecto a las causas de su desequilibrio y sus posibles soluciones. El diagnóstico al respecto refleja altos grados de consenso. En primer lugar, se coincide en la manifiesta inequidad existente, expresada en que del total del ingreso generado en el país, el 20% más rico de la población concentra el 57.2% del ingreso, y el 20% más pobre alcanza solo el 4.3%. Es decir, el 20% más rico recibe una proporción del ingreso 13.3 veces mayor que el 20% más pobre (cuadro 1 y gráfico 1).

En segundo lugar, a pesar de que la economía chilena lleva doce años creciendo a una tasa promedio anual superior al 6%, estas enormes diferencias no han variado fundamentalmente a través del tiempo. Para el futuro, las estimaciones realizadas muestran que esta situación no variará sustancialmente hacia el año 2000, aun cuando es probable que entre 1990 y el 2000 Chile duplique su producto per cápita llegando a los seis mil dólares. Así, la evidencia estadística indica que el crecimiento parece ser un factor más determinante en la reducción de la pobreza que en la disminución de las desigualdades de ingreso.

En tercer lugar, se reconoce la necesidad de distinguir los conceptos de pobreza absoluta y distribución del ingreso. El primero, se refiere a las personas que viven en hogares cuyos niveles de ingreso no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes. El segundo, se refiere a la posición relativa de aquellos que ganan menos en relación a los que ganan más.

La relación entre los niveles de pobreza y los grados de desigualdad relativa existente es probablemente la más controvertida y es clave para entender el fenómeno en su conjunto, porque no existe una relación directa entre ambas variables. No es necesariamente cierto que a menor pobreza corresponda menor desigualdad, y viceversa; por el contrario, en algunos casos se observa una relación

---

<sup>1</sup> Los datos sobre distribución del ingreso de este artículo se elaboraron a partir de deciles de hogares de cada una de las regiones, utilizando la variable ingreso monetario promedio per cápita del hogar, excluyendo los arriendos imputados. Por esta razón, los resultados difieren de los presentados en un artículo anterior titulado "La distribución del ingreso y pobreza: Una perspectiva regional". En este último artículo, las distribuciones regionales se construyeron utilizando las participaciones de los hogares de cada región en los deciles de ingreso del total nacional. Además, la variable ingreso monetario del hogar utilizada incluyó los arriendos imputados. Los datos de ambos artículos provienen de MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y cooperación): Encuesta CASEN (Encuesta de caracterización socioeconómica nacional) 1994.

inversa, es decir, a mayor pobreza menor desigualdad y a menor pobreza mayor desigualdad. En el caso de Chile, la información interregional es variada en este sentido.

**CUADRO 1**  
**Distribución del Ingreso Monetario Total del Hogar según Región**  
**Quintil Monetario Per-Cápita Regional**

Región	Quintiles de Ingreso						Indicadores	
	1	2	3	4	5	Total	RAZ	Pobreza
1	4.7	9.8	15.1	20.9	49.4	100	10.5	22.7
2	5.7	9.8	13.6	20.6	50.4	100	8.8	26.3
3	5.5	11.6	16.5	21.2	45.1	100	8.2	33.9
4	5.9	10.3	14.8	19.8	49.1	100	8.3	33.1
5	5.8	10.2	13.8	21.3	49.1	100	8.5	27.1
6	5.3	9.8	14.1	17.8	53.0	100	10.0	34.1
7	4.7	8.9	12.6	18.1	55.6	100	11.8	40.5
8	4.8	8.7	13.0	19.4	54.0	100	11.3	40.9
9	5.0	8.5	11.2	16.6	58.6	100	11.7	33.6
10	5.0	9.0	12.2	17.3	56.6	100	11.3	33.0
11	4.8	10.2	13.5	20.4	51.2	100	10.7	28.8
12	5.6	11.4	15.6	22.5	44.9	100	8.0	14.8
RM	4.0	7.9	11.2	17.8	59.2	100	14.8	20.9
<b>Total País</b>	<b>4.3</b>	<b>8.2</b>	<b>11.9</b>	<b>18.3</b>	<b>57.2</b>	<b>100</b>	<b>13.3</b>	<b>28.5</b>

Fuente: MIDEPLAN, CASEN 1994.

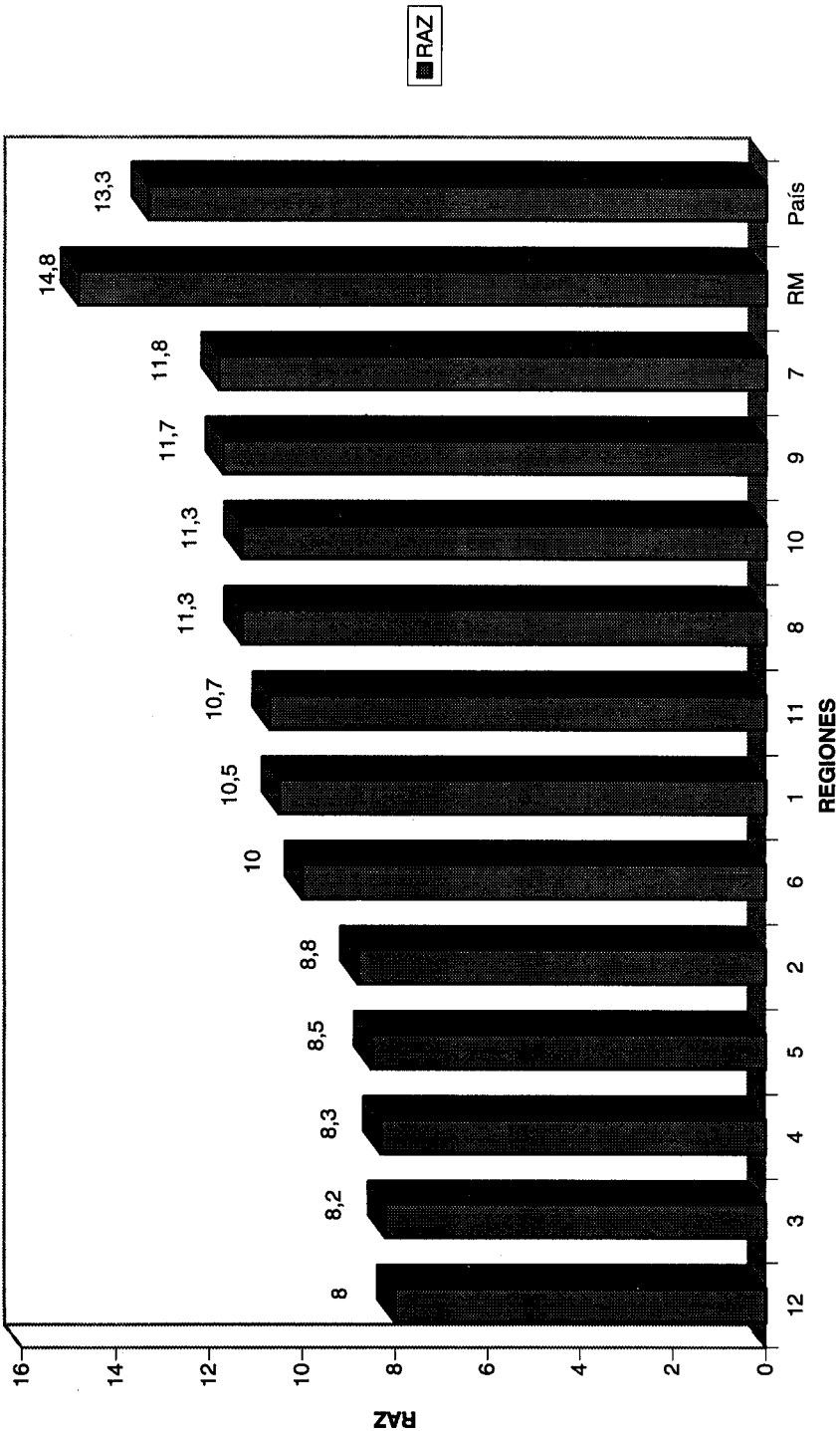
### La distribución del ingreso por regiones

¿Cómo se distribuye el ingreso al interior de las regiones del país y cómo se comparan estas distribuciones entre las regiones? ¿Es cierto que las desigualdades observadas para el conjunto del país se repiten en las regiones, o están concentradas en algunas de ellas?

En el gráfico 1 se presenta la distribución por regiones del indicador RAZ, que mide las desigualdades de ingreso relativas como la relación que existe entre la proporción del ingreso que recibe el 20% más rico de la población y el 20% más pobre (quintil 5 dividido por el quintil 1), que, como se mencionó, para el conjunto del país es de 13.3 (57.2 dividido por 4.3 en el cuadro 1). En el gráfico 1 el indicador RAZ se ordena por regiones que tienen una desigualdad menor (región de Magallanes con un RAZ de 8.0) a regiones que tienen una desigualdad mayor (región metropolitana con un RAZ de 14.8).



**GRÁFICO 1: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR REGIONES  
(RAZ: 20% más rico dividido por 20% más pobre)**



Los resultados muestran que es posible dividir las regiones en tres grupos de acuerdo con el grado de desigualdad relativa de sus ingresos (cuadro 2).

- Grupo A: de desigualdad baja, conformado por cinco regiones (Magallanes, Atacama, Coquimbo, Valparaíso y Antofagasta) que tienen disparidades de ingreso relativamente bajas comparadas con la situación del país en su conjunto, con un RAZ que fluctúa entre 8.0 (Magallanes) y 8.8 (Atacama).
- Grupo B: de desigualdad medía, conformado por siete regiones que tienen desigualdades de ingreso que fluctúan entre 10.0 y 11.8. (O'Higgins, Tarapacá, Aysén, Bío-Bío, Los Lagos, Araucanía y Maule).
- Grupo C: de desigualdad alta, integrado solamente por la región metropolitana que es la que presenta las mayores desigualdades de ingreso con un RAZ de 14.8. Esta región, es la única que tiene desigualdades de ingreso mayores al conjunto del país.

De estos resultados se puede concluir lo siguiente:

- Las desigualdades de ingreso que se observan en el conjunto del país también se manifiestan en las regiones, especialmente en la región metropolitana y en las que pertenecen al grupo B. Los niveles del indicador RAZ de este grupo, a pesar de ser menores que el correspondiente al total del país, indican que en estas regiones existen desigualdades de ingreso entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población.

Con todo, existe una cierta heterogeneidad en la distribución del ingreso entre las regiones, que se advierte al comparar la situación de la región metropolitana con el resto, y especialmente con el grupo A de baja desigualdad. En efecto, en la región metropolitana el 20% más rico de la población concentra el 59.2% del ingreso generado en la región, y el 20% más pobre logra solo el 4.0% del mismo. Este es el único caso donde el RAZ es mayor que el de todo el país, lo que significa que la situación de desigualdad del ingreso en esta región influye de manera sustancial en la desigualdad existente en el conjunto del país. En otras palabras, se puede afirmar que el problema de la desigual distribución del ingreso en el país está en gran medida determinado por la situación en la región metropolitana.

- Que la población más rica del país se concentre en la región metropolitana es un resultado que no debiera sorprender a nadie. Sin embargo, la magnitud de esta concentración y los bajos grados relativos de desigualdad de ingresos que se observan en algunas regiones del país (las que pertenecen al grupo A) son un dato que debiera llamar a reflexionar. En torno, por ejemplo, al impacto que tendría un desarrollo económico territorialmente más equilibrado sobre la distribución de los ingresos en el país. Los datos muestran que dada la heterogeneidad y concentración regional que tiene esta variable, la descentralización del desarrollo económico y la desconcentración del crecimiento desde la región metropolitana hacia las regiones, debiera generar una distribución del ingreso más equitativa en el conjunto del país. Este es un dato nuevo sumamente relevante, que debe tomarse en cuenta a la hora de

implementar medidas para hacerse cargo de los costos sociales que tiene el crecimiento de Santiago y, más importante aún, a la hora de implementar medidas para fomentar el desarrollo de las regiones. En la medida que se generen condiciones que permitan un crecimiento territorialmente más equilibrado, también se estará avanzando hacia una mejor distribución de los ingresos en el conjunto del país.

**CUADRO 2**  
**CLASIFICACIÓN DE LAS REGIONES DE ACUERDO A DESIGUALDADES DE**  
**INGRESO Y POBREZA**

REGIÓN	RAZ	REGIÓN	POBREZA
RAZ BAJO		POBREZA BAJA	
12	8.0	12	14.8
3	8.2	RM	20.9
4	8.3	1	22.7
5	8.5	POBREZA MEDIA	
2	8.8	2	26.3
RAZ MEDIO		5	27.1
6	10.0	País	28.5
1	10.5	11	28.8
11	10.7	POBREZA ALTA	
8	11.3	10	33.0
10	11.3	4	33.1
9	11.7	9	33.6
7	11.8	3	33.9
RAZ ALTO		6	34.1
RM	14.8	7	40.5
País	13.3	8	40.9

### Distribución del ingreso y pobreza por regiones

¿Existe alguna relación entre pobreza y distribución del ingreso entre las regiones del país? Para responder a esta pregunta, es necesario analizar la relación que existe entre el porcentaje de la población en situación de pobreza y la distribución del ingreso en cada región. En el cuadro 2 se presenta la clasificación de las regiones, mencionada anteriormente, de acuerdo con el grado de desigualdad de ingresos existente (RAZ bajo, medio y alto). En el mismo cuadro se presenta una clasificación

de las regiones de acuerdo con el porcentaje de población en situación de pobreza (pobreza alta, media y baja).<sup>2</sup>

Al cruzar estas dos variables, resulta una clasificación de regiones de acuerdo con sus grados de desigualdad de ingresos e incidencia de la pobreza. Los resultados de este ejercicio se presentan en el cuadro 1, y las principales conclusiones son las siguientes:

En primer lugar, que no hay una relación clara entre estas dos variables. En efecto, existen diversas combinaciones y grados de desigualdad de ingresos y pobreza dependiendo de la situación específica de cada región. Al respecto, es interesante destacar los siguientes casos (ver cuadro 3):

- Desigualdad baja y pobreza baja: En esta situación se encuentra solo la región de Magallanes, que presenta al mismo tiempo el porcentaje de pobreza menor (14.6%) y el grado de desigualdad menor (RAZ de 8.0) del país.
- Desigualdad baja y pobreza alta: En este caso se encuentran las regiones de Atacama y Coquimbo, con niveles de desigualdad relativamente bajos (RAZ de 8.2 y 8.3, respectivamente) y porcentajes de pobreza bastante altos (33.9 y 33.1). Este es el típico caso en el cual coexisten disparidades relativamente bajas de ingreso, con una incidencia alta de la pobreza.
- Desigualdad media y pobreza alta: En esta situación están las regiones de O'Higgins, Maule, Bío-Bío, Araucanía y Los Lagos. En estas regiones coexisten situaciones de desigualdad de ingreso medio con niveles de pobreza altos.

Es necesario aclarar que esta clasificación de desigualdad media se realizó respecto de la región metropolitana, lo que no significa que en estas regiones no exista un problema serio de desigualdad de ingresos.

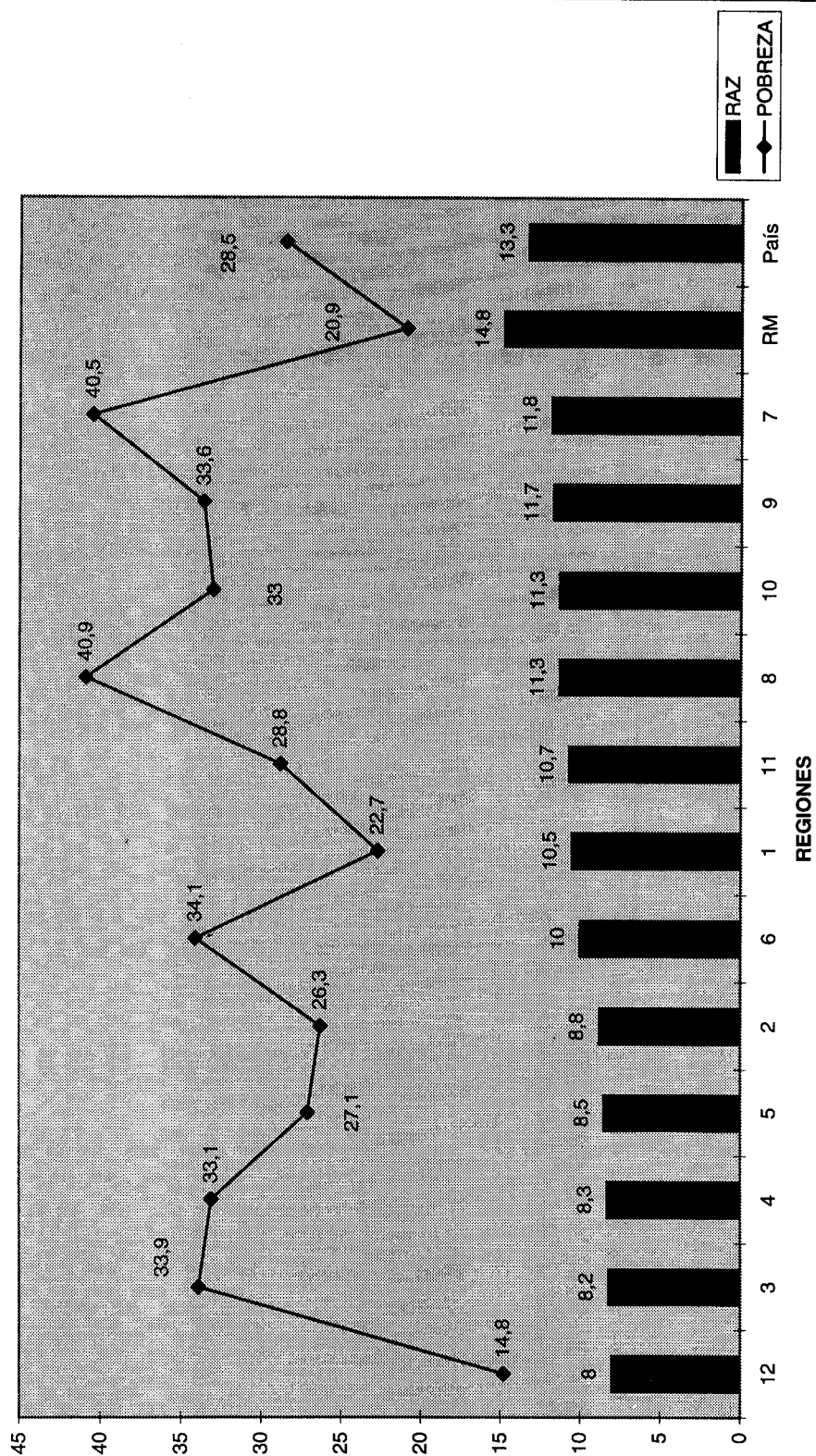
Desigualdad alta y pobreza baja: El único caso de este tipo es la región metropolitana, que presenta el segundo porcentaje de pobreza más bajo (20.9%) y la distribución del ingreso más inequitativa del país. En otras palabras, un caso claro de alta desigualdad de ingresos con porcentajes de pobreza relativamente bajos. En la región metropolitana se concentra la población rica y la mayor desigualdad, pero al mismo tiempo tiene una dinámica económica que le permite generar empleos e ingresos para un porcentaje alto de sus habitantes, lo cual determina que en relación al tamaño de su población la incidencia de la pobreza sea relativamente baja.

La gran concentración de la riqueza que existe en la región metropolitana plantea que la redistribución del ingreso pasa por la desconcentración de la riqueza y la generación de oportunidades de desarrollo económico en las regiones; es decir, por un crecimiento económico territorialmente más equilibrado.

---

<sup>2</sup> En el gráfico 2 también se presenta el resultado de este ejercicio.

GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y POBREZA POR REGIONES



Cuando se proponen políticas para redistribuir el ingreso, generalmente se menciona ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación; dar capacitación para el trabajo; ampliar el acceso a servicios básicos y la salud, y políticas de fomento productivo orientadas especialmente a la micro, pequeña y mediana empresa. Nunca se menciona la descentralización como una política eficaz para redistribuir el ingreso. No obstante, la evidencia estadística y los resultados que se presentan en este trabajo indican que la descentralización debiera ser un componente central de una política que se proponga avanzar hacia una mayor equidad distributiva en el país. El problema de la distribución del ingreso y de la pobreza en Chile tiene un componente territorial innegable, que debe tener una expresión nítida no solo en la política social y de generación de oportunidades, sino que también en los esfuerzos de inversión tanto del sector público como privado y en el mejoramiento de la calidad de los empleos y los aumentos de la productividad.

**CUADRO 3**  
**CLASIFICACIÓN DE LAS REGIONES DE ACUERDO A**  
**DESIGUALDADES DE INGRESO Y POBREZA**

POBREZA RAZ	POBREZA BAJA (14.8-22.7)	POBREZA MEDIA (26.3-28.8)	POBREZA ALTA (33.0-40.9)
DESIGUALDAD BAJA (8.0-8.8)	Magallanes	Valparaíso Antofagasta	Atacama Coquimbo
DESIGUALDAD MEDIA (10.0-14.8)	Tarapacá	Aysén	O'Higgins Maule Bío-Bío Araucanía Los Lagos
DESIGUALDAD ALTA (13.3-14.8)	Metropolitana	Total país	----

## **ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y POLÍTICAS DE LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS: PRÁCTICA Y PRINCIPALES DESAFÍOS<sup>1</sup>**

Fernando Rojas

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

La descentralización es, de manera directa e inmediata, un proceso de organización, de asignación, de producción, de bienestar. Aunque debe contribuir con las responsabilidades del gobierno central en materia de estabilización y redistribución, ello no es su razón de ser, pues es posible concebir estrategias más eficaces para lograr estabilización y redistribución. El punto de referencia de la descentralización no son los 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 del planeamiento de la inversión pública aportan datos paramétricos a la descentralización; pero esta no se agota sino que comienza allí.

La descentralización es por excelencia un proceso de construcción de capacidad actual de gestión; 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 a los procesos de descentralización, consisten en demostrar que esta ha aumentado la capacidad de articulación de recursos y de aprovechamiento de oportunidades de parte de los alcaldes-gerentes, por cuanto la sociedad civil se encuentra comprometida solidariamente con sus iniciativas. Esto no es posible cuando la descentralización sacrifica sus objetivos propios para demostrar que contribuye en parte con la reducción del índice de inflación.

Para colmar las expectativas que los gobiernos y las comunidades tienen respecto a la descentralización, es necesario romper la separación disciplinaria entre enfoque macroeconómico y desarrollo institucional; es decir, entre los componentes de gestión y de 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 puede lo uno ir primero o esperar a lo otro. La descentralización requiere del gobierno central una función de agente de cambio, de acicate de las nuevas actitudes y de las nuevas relaciones; no de regulador

---

<sup>1</sup> Este documento corresponde a la síntesis de un estudio publicado por la CEPAL en la serie de política fiscal N° 85, como parte de las actividades realizadas en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de descentralización fiscal en América Latina.

macroeconómico para la constitución de un marco de referencia favorable a las actividades económicas.

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 empresa, las organizaciones no gubernamentales, ONG, el ciudadano y -desde luego- los agentes del gobierno central imbuidos de las nuevas exigencias de la coordinación intergubernamental.

La responsabilidad (*accountability*), el desarrollo institucional, el fortalecimiento de los ingresos tributarios, la calidad del gasto público, la coordinación de las relaciones intergubernamentales, y la productividad de los fondos de financiación, son ingredientes indispensables para la constitución de los nuevos agentes. Por lo pronto, se sabe 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.

Cuando existan procesos de innovación y de participación locales producidos por generación espontánea (que los hay excepcionalmente en todos los países), es recomendable afianzarlos, estudiar sus condiciones y extenderlos horizontalmente. El gobierno central, mediante los fondos de cofinanciación, debe entonces estimular el crecimiento endógeno y 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, 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 macroeconómica del nivel central con la responsabilidad microeconómica del nivel local.

Los fondos de cofinanciación han de permitir 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 siguientes son las particularidades de los fondos de cofinanciación, en cuanto instrumentos especializados del menú de opciones de las relaciones fiscales intergubernamentales disponibles actualmente:

- Son instrumentos de negociación y conciliación de las prioridades en la asignación de recursos entre los distintos niveles del Estado.
- Se trata de instrumentos de financiación que operan 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.
- Como instrumentos 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.
  - Por su naturaleza de instrumentos de financiación, lo más indicado es que la transparencia de la oferta y la demanda se materialice en forma de montos, plazos y precios relativos de las líneas de recursos ofrecidos por ambas partes, y claramente expresados, sin reservas o discrecionalidades que introduzcan ambigüedades o contradicciones. 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 las condiciones del mercado), ya que la oferta y la demanda se irán aproximando a través de un proceso paulatino, siempre y cuando exista en ambas partes el interés de negociación. Por ello, la transparencia es compatible con la adecuación gradual de las posturas de negociación.
  - Los fondos son por esencia un mecanismo de financiación de la inversión, complementario de los recursos propios o de las transferencias destinadas a cubrir los gastos mínimos de funcionamiento.
  - 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 aun 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 procedimientos institucionales o formas organizativas reales.

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

De allí que los fondos también puedan, 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. El fortalecimiento institucional aparece entonces como labor complementaria (a veces previa, y ojalá transitoria) a la misión propia de colocación de recursos para fines de inversión. Cuando esto ocurre, los fondos entran a participar en el mercado de ofertas de fortalecimiento institucional, o a incursionar en un ámbito donde generalmente existen otros oferentes y donde deben encontrar su lugar específico,

relacionado en todo caso con su mandato de colocación de recursos de inversión mediante negociación.

## **2. LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO PRÁCTICO DE LOS FONDOS DE COFINANCIAMIENTO EN CUATRO PAÍSES LATINOAMERICANOS: BOLIVIA, COLOMBIA, GUATEMALA Y VENEZUELA**

### **La misión de los fondos**

Los fondos de estos países inicialmente fueron concebidos como programas compensatorios (de carácter individual o territorial), y algunos de ellos cuentan con recursos especiales para situaciones de emergencia. Ambos grupos de fondos atienden primordialmente gastos de funcionamiento, mientras que los sectoriales, por el contrario, están orientados hacia la inversión.

Los fondos compensatorios, y de manera especial los 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. Esta 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 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 -con fines de alivio de la pobreza o de compensación por razón de necesidades básicas insatisfechas- fue el que siguieron el Plan Nacional de Rehabilitación en Colombia, el Programa Nacional de Solidaridad en México y el FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social) 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, en un esquema descentralizador, es necesario hacer el tránsito de fondos manejados generalmente mediante programas gigantescos conducidos por la presidencia de la república (Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL de México, FONCODES del Perú, Plan Nacional de Rehabilitación, PNR de Colombia, etc.) y focalizados en comunidades y personas, a fondos de cofinanciación, institucionalizados dentro del aparato estatal ordinario y complementados por vías más expeditas de transferencias de subsidios para situaciones de emergencia o de pobreza extrema.

La fuerza de la descentralización ha impuesto 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.

Así, lo que se observa hoy en los fondos que recibieron mandatos de compensación, típicamente los llamados fondos de inversión social, FIS en Bolivia, Colombia y Guatemala, FONVIS en Venezuela -y hasta el más reciente Fondo Intergubernamental por la Descentralización, FIDES, 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.

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, fue creado en 1987, varios años antes 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.

Estos fondos, entre los cuales se encuentran preferentemente los de desarrollo regional y los de desarrollo urbano, recibieron desde su gestación la misión de negociar con los municipios o con el nivel intermedio las prioridades de inversión de los distintos niveles de gobierno. Para pasar de aquí a los fondos de cofinanciación se requería solo que los niveles subnacionales tuvieran recursos suficientes para ofrecer en contrapartida. Este último requisito fue satisfecho mediante las transferencias de destinación general que trajo la descentralización.

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

*Guatemala.* Los fondos de cofinanciación de Guatemala han tenido y siguen teniendo un carácter de fondos de emergencia, inicialmente en relación con el alivio de las consecuencias del ajuste estructural y más recientemente con la consecución de la paz.

En Guatemala, la idea de crear el FIS surgió en 1987 en relación con “el pago de la deuda social”, es decir, con el alivio de las consecuencias sociales del ajuste estructural. Sin embargo, solo fue aprobado por el congreso en 1993 y tardó aún más en entrar en operación.

Por su parte, FONAPAZ (Fondo Nacional para la Paz) fue creado con el fin de aliviar la pobreza para la promoción de la paz. Así las cosas, FONAPAZ no tiene una misión claramente definida en el tiempo: aunque su objetivo primordial debería concluir con los acuerdos de paz, el mandato de este fondo permanecerá vigente en tanto exista pobreza en Guatemala.

El FSDC surgió en 1992 como fondo especial adscrito al Ministerio de Desarrollo. En 1993 pasó a la presidencia de la república. Comenzó a operar 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 variedad de propósitos sociales, económicos e institucionales detrás de los que tienen carácter de cofinanciación. Asimismo, algunos nacieron para atender situaciones de emergencia mientras otros fueron creados para atender necesidades estructurales; pero todos tienden a institucionalizarse dentro del aparato estatal.

Desde el punto de vista del ordenamiento institucional, la verdadera causa de la proliferación de fondos en Guatemala entre 1992 y 1995 fue la incapacidad del gobierno central para asumir las nuevas funciones gubernamentales, y aun nuevos programas o proyectos. Esto explica por qué los fondos se justificaron en Guatemala para 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, sobre la base de 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, llamados DRI, en Colombia y en otros países de la región. En 1976, el DRI de Colombia fue creado como un programa centralizado de ejecución desconcentrada. Más adelante se transformó en un instituto descentralizado del orden nacional y, finalmente, en 1992 pasó a ser uno de los cuatro fondos integrantes del sistema nacional de cofinanciación junto con el FIS, los fondos de infraestructura vial y urbana y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, FOSSES. Habiendo sido un programa de ejecución directa, el DRI poseía una enorme planta de personal y disponía de cuantiosos recursos para su administración interna.

Como suele suceder con las organizaciones, especialmente las del gobierno central, el DRI no ha querido reducirse a un instrumento de negociación y ha presentado una formidable resistencia a los intentos de unificación y aun de coordinación del sistema nacional de cofinanciación, y de desconcentración y de descentralización para la administración integral de los fondos. Su oposición ha sido secundada por otros fondos y organismos del gobierno central.

Como resultado de lo anterior, en Colombia se impuso un complejo y dispendioso sistema de bancos de proyectos, carente de transparencia y de mecanismos de información adecuados, que está frustrando las iniciativas de las comunidades, los municipios y los departamentos, y que gradualmente ha facilitado el "clientelismo" político del gobierno central.

Es pertinente subrayar que la reorganización de los fondos, en 1992, buscó la reducción e inserción de estos dentro del proceso de descentralización. Sin embargo,

pronto aparecieron otros fondos de acceso a los municipios (entre ellos el fondo de regalías, además de los tradicionales, como los destinados a la vivienda), con lo cual se frustró el intento de reducción o unificación, de coherencia en las señales, de armonización de criterios y de participación en las operaciones para beneficiarse de economías de escala.

De hecho, los fondos no lograron insertarse con una identidad específica en un complejo y confuso paquete de instrumentos fiscales intergubernamentales que ha construido Colombia. Con el agravante de que se creó, hacia fines de 1994, la llamada Red de Solidaridad Social, una mezcla de fondo de emergencia, organismos de coordinación de las fuentes de financiación y asignación del gasto social, y escenario de participación y de conciliación de prioridades entre las comunidades, los municipios, regiones y el gobierno central.

Entre tanto, las comunidades, los municipios, los departamentos y las empresas del sector privado realizan por sí solos inversiones locales o regionales o conjugan sus recursos para realizar inversiones, ya sea por sí mismos o con recursos complementarios de 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 los bienes y servicios colectivos. No obstante, esta situación refleja la capacidad de movilización de la demanda de recursos de inversión, por parte de las entidades territoriales y del sector privado arraigado en ellas.

*Venezuela.* 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 si bien es un fondo de compensación, primordialmente tiene un carácter de inversión. Esto lo habilita para una transición hacia un modelo más acorde con la descentralización venezolana.

El funcionamiento actual del FONVIS facilita también su cambio un fondo de cofinanciación de la inversión dentro de un paquete de relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela. En efecto, el FONVIS capta 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 Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

El FONVIS actualmente busca ampliar su mandato para abrir más la puerta a la participación de la sociedad civil en el proceso de descentralización, de tal manera que refuerce 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.

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

venezolano. El mandato del FIDES le da amplio margen para asignar recursos a proyectos, programas de inversión y de funcionamiento, o a la administración pública nacional, estatal o municipal. Esto significa que el FIDES está llamado a financiar 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*. En este sentido, la novedad venezolana es doble, pues complementa el cubrimiento de este ajuste mediante fondos de cofinanciación y extiende el uso de tales fondos al nivel central de gobierno.

Debido a que los ajustes de la descentralización son hasta cierto punto imprevisibles, el FIDES requiere flexibilidad, discrecionalidad, y hasta características de fondo de emergencia. Esto, 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. 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.

Probablemente por la propia limitación de su mandato, el FIDES vio recortados sus recursos del 18% a cerca del 2% de los recaudos del impuesto general a las ventas. Es muy posible que esos recursos -todavía cuantiosos- se recorten aún más en los próximos meses. Sin embargo, el hecho de que el FIDES subsista y que el gobierno nacional esté dispuesto a ponerlo próximamente en funcionamiento es de todas maneras prueba del compromiso de Venezuela con el avance de la descentralización en dicho país.

*Bolivia.* Este país presenta dos grupos distintos de fondos: el de inversión social, FIS, y el de desarrollo campesino, FDC, a los cuales se les aplican los comentarios y recomendaciones formulados respecto de los fondos de alivio, de compensación o de emergencia; y el FNDR, un fondo de inversión que ha mostrado interés y competencia para ligar la 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 aquellos recursos de donación o subsidio no reembolsables, o que no exigen contrapartida. La cooperación internacional que aporta la mayor parte de los recursos no reembolsables tendrá que ayudar a esclarecer estos dos canales de financiación.

Una alternativa para el reordenamiento de los fondos hacia verdaderos fondos de cofinanciación, que tenga en cuenta las vocaciones institucionales y las experiencias acumuladas, consiste en hacer del FNDR la única fuente de cofinanciación, extendiéndolo más allá de las principales ciudades a que ha estado

restringido hasta ahora, además de fundir el FDC y el FIS para canalizar por ellos los recursos no reembolsables, de compensación, alivio o emergencia.

**Los fondos como vehículos 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 a los 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, y por tanto el gobierno nacional toma 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. Así, tienen otro destino que les asegura vocación de permanencia dentro del conjunto de relaciones intergubernamentales: el estímulo a la concertación de los sectores público y privado.

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, y apuntar el proceso hacia el mejoramiento de la calidad y la ampliación de la cobertura y número de los servicios. Esto supone la elevación de la eficiencia en la producción y en la asignación mediante nuevos recursos técnicos, financieros e institucionales; el mejoramiento de la gestión a través de la coordinación entre los niveles de gobierno, la cooperación horizontal entre las entidades subnacionales y la cogestión y el control de la sociedad civil; y la aplicación por parte del gobierno nacional de estímulos y condiciones al mejoramiento de la gestión, 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.

Entre los fondos estudiados, los de Colombia y Guatemala han sido los más próximos a estos esquemas de negociación multilateral. En efecto, los fondos de Colombia han tenido, en el papel más que en la práctica, esquemas organizativos y operativos destinados a estimular, desde las unidades de cofinanciación, UDECO, esta concertación. De hecho, se conocen numerosos casos de concertación promovida desde los municipios o los departamentos que terminan involucrando los fondos de cofinanciación. Por su parte, los fondos de Guatemala son los más decididos en cuanto a aproximarse directamente a las comunidades, aun eludiendo o ignorando a las autoridades locales y regionales.

Los fondos de Guatemala tienen la peculiaridad de eludir frecuentemente a las autoridades locales e intenta alcanzar por sí mismos las comunidades y los

beneficiarios finales de su acción. Esto tiene un efecto perverso 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, mientras que 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.

Sin embargo, no tomar en cuenta a 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 el Perú. En los tres países, el contacto directo entre los programas del gobierno central (PNR-Red de solidaridad, PRONASOL y FONCODES, respectivamente) no solo 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 de gobierno y las entidades subnacionales. Obsérvese, por ejemplo, que entre más crece la desconfianza del gobierno central en 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.

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

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 solo debería hacerse en las circunstancias más excepcionales; lo indicado es garantizar el cabal funcionamiento de otros organismos.

Los fondos tienen que motivar, asegurar y comprometer el interés real de las autoridades y de las comunidades locales en 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 especies a la cofinanciación de proyectos prioritarios señalados por el gobierno central para ser atendidas mediante procedimientos de emergencia.

No obstante, no basta la exigencia de fondos de contrapartida para comprometer a las autoridades locales y regionales con la sostenibilidad y la institucionalización. Estas demandan, además, la promoción y exigencia de una institucionalización local de las herramientas y de los procedimientos requeridos por



la cofinanciación y la promoción y exigencia de un esfuerzo fiscal local permanente y proporcionado al potencial impositivo de cada municipalidad.

### **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 estos recursos de cofinanciación de la inversión en un solo fondo, que saque provecho de las economías de escala; que se especialice en el planeamiento, negociación, seguimiento y evaluación de la inversión en cuanto tal; y, sobre todo, que emita señales claras y establezca procedimientos uniformes, transparentes y expeditos para la cofinanciación. En este contexto, lo importante es la observación rigurosa del concepto de inversión, independientemente del sector donde se ubique. Las transferencias intergubernamentales destinadas a propósitos que no sean de inversión podrán canalizarse por medio de instrumentos distintos a los fondos.

De hecho, conviene imprimir mayor flexibilidad a los mandatos de los fondos para que ellos adecuen sus 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 semejantes en sus fuentes, sus propósitos, sus criterios y sus operaciones. Cuando -como en el caso de Colombia- existe un banco especializado para el crédito este 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 las 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 de contrapartida.

En los demás casos, podría pensarse que los fondos canalizarán 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 ciertos usos del crédito) e

instrumentos para las prioridades tanto de las entidades territoriales como de orden nacional.

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

El punto de la capacidad de ejecución es crítico para la evaluación tradicional de los fondos, dado que fue precisamente esta capacidad (o la expectativa que se tenga) de efectuar el gasto público en coordinación y asociación con los gobiernos subnacionales y con el sector privado, estimulando nuevos desarrollos institucionales en los niveles local y regional, la que explica la creación de algunos de los fondos, su preferencia frente a otros organismos estatales, y la proliferación de estos en algunos países.

La capacidad de ejecución varía considerablemente de un fondo a otro, aun dentro de un mismo país. Algunos de ellos han demostrado capacidad para canalizar recursos -y focalizarlos eficazmente- hacia las regiones, las municipalidades y las comunidades, aprobando y colocando estos 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 de inversión, y la trayectoria o inercia institucional de los fondos.

En este contexto, 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 acompañamiento de 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 70. Los fondos para infraestructura vial y urbana están colocando sus recursos al ritmo que permiten su naturaleza de fondos para la inversión y la capacidad de dirección y gestión de la Financiera de Desarrollo Territorial, 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)

Finalmente, en Venezuela, el FIDES está por despegar. El FONVIS ejecutó con agilidad el programa de inversión local a su cargo. Pero luego quedó atado al agotamiento de este programa y rebajó el dinamismo en su ejecución.

## **3. 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). Así, 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. El fondo para la infraestructura vial y urbana no tiene personería jurídica, pues corresponde a un sistema especial de cuentas de la FINDETER. Por su parte, los fondos bolivianos están adscritos al Ministerio de Desarrollo Humano o al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Finalmente, de los fondos guatemaltecos, el FIS, FSDC, FODIGUA, FOGUAVI y ADR están adscritos a la presidencia, entidad que también coordina directamente el proceso de paz.

No obstante, no parece que la adscripción institucional sea un factor determinante de la capacidad de gestión o del impacto de los fondos. Ciertamente, América Latina ha recurrido al mecanismo de adscripción presidencial, pero ello debe reservarse a situaciones de extrema emergencia para las cuales no basten los canales jerárquicos y de comunicación ordinarios.

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 de los sectores público y privado. 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.

### **El papel del nivel intermedio de gobierno**

La negociación y la aplicación concreta de las políticas de cofinanciación en el territorio resultan casi imposibles para un manejo centralizado de los fondos, o aun para la planta desconcentrada de los mismos. 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 fondo DRI de Colombia-, la tendencia reciente lleva a la utilización del nivel intermedio de gobierno para la configuración, consolidación, evaluación y 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, UDECO, y en Guatemala con los intentos de integrar los fondos al sistema regional y departamental de planificación.

El nivel intermedio de gobierno resulta entonces un canal institucional más eficaz y eficiente para la armonización intergubernamental de prioridades. Sin embargo, las tempranas experiencias con las UDECO 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 de gobierno. El desarrollo institucional del sistema intergubernamental de

cofinanciación activado 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 en favor del nivel intermedio de gobierno, es un dilema común a los cuatro países estudiados. En el caso de Colombia, este dilema es crítico, puesto que la base del esquema teórico de funcionamiento de los fondos ha sido la desconcentración y aun descentralización parcial de los mismos en las llamadas UDECO. Es, además, un dilema que demanda urgente resolución por cuanto la experiencia de los dos y medio últimos años (1993-1995) indica que en tanto no se desarrollen las UDECO, la inercia del aparato burocrático central llevará a la recentralización del manejo de los fondos.

En Guatemala este dilema es de inmensa actualidad, dado que el sistema de consejos de planeamiento le atribuye al nivel intermedio de gobierno (regiones y departamentos) facultades de planificación que suponen la asignación de recursos. Además, algunos de los fondos deben concentrarse en ciertos departamentos o regiones, particularmente aquellos más afectados por la violencia y la pobreza.

En Bolivia, se trata de un dilema potencial puesto que 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 establecer en los departamentos sus centros de decisión y operación. Para ello, los fondos mismos habrán de colaborar con el fortalecimiento institucional de los departamentos.

En Venezuela, el reto inmediato para el funcionamiento de un fondo de la magnitud del FIDES (potencialmente el mayor de todos los fondos de los cuatro países estudiados) será trabajar en los estados y con los estados para cumplir con su misión de afianzamiento del proceso de descentralización.

Por otra parte, la cuestión de la desconcentración o descentralización de los fondos en favor del nivel intermedio de gobierno está íntimamente ligada al papel de este en los procesos de descentralización de cada país. Así, la función de eslabón de coordinación que el nivel intermedio de gobierno 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 una función crítica para los 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 de gobierno 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 UDECO, 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 frente a las distintas formas en que dicho 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, dado que dependen de factores particulares que varían de país a país y de región a región.

La función 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 subsidiariedad y justifica la mayor parte de las tareas que en la práctica realiza el nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, esta función es frecuentemente subestimada en la ley, y en la práctica da lugar a enormes confusiones como las que presenta 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 gobierno de varios de los países de la región-, es una función que se distorsiona frecuentemente, haciendo de dicho nivel intermedio el canal de una supuesta "asistencia técnica" del nivel central de gobierno hacia el nivel local, que solo es en realidad una imposición de las preocupaciones y prioridades del nivel central, con desconocimiento de las necesidades particulares del desarrollo institucional del nivel local.

En Bolivia, 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 valores 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 de gobierno puede estar representado por otras entidades regionales que podrían desempeñar algunas de las funciones desconcentradas o descentralizadas de los fondos. No es necesario que estos ejecuten directamente cada una de las operaciones o tareas de la cofinanciación; las ONG 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.

Los fondos deben hacer más para estimular el surgimiento de este mercado mediante la identificación, evaluación e información de los oferentes. Para este propósito, los fondos deberán ser capaces de evaluar -o disponer de una buena metodología de evaluación- por sí mismos o conjuntamente con organismos no gubernamentales o las comunidades de beneficiarios.

#### 4. EL NÚMERO DE FONDOS: ¿DISPERSIÓN, COORDINACIÓN O UNIFICACIÓN?

Los fondos han proliferado desorganizadamente en Guatemala, desde 1992. A mediados de 1995 existían nueve, 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, han sido creados recientemente y aunque sin entrar en operación, pueden agregarse a esta lista. Además, en Colombia, los numerosos fondos que existían hasta 1992 fueron agrupados en solo cuatro. Sin embargo, paulatinamente han aparecido otros de cofinanciación o de cofinanciación y crédito, tales como el Fondo de Regalías.

Esta proliferación de fondos tiene varios efectos negativos. Como las nuevas formas de trabajo con las nuevas clientelas (niveles subnacionales, sociedad civil) exigen un proceso de aprendizaje institucional, la proliferación de fondos multiplica innecesariamente los costos de aprendizaje. Tales fondos requieren un mínimo de infraestructura y personal para llegar óptimamente a su clientela. Como las clientelas son frecuentemente las mismas -o están situadas dentro de la misma área geográfica-, la multiplicación de infraestructuras y de personal tantas veces cuantos programas o propósitos existen, multiplica también los costos de transacción. Además, los nuevos fondos tienen que vencer resistencias, principalmente las de 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. No obstante, existe un límite en cuanto al número de fondos para los cuales la presidencia o cualquier otra oficina puede crear un ambiente adecuadamente protegido.

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

La manera de conciliar 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.

Un requisito 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 los precios de los recursos de cofinanciación deberían reflejar las prioridades del gobierno central y el costo relativo de los recursos de los fondos de manera explícita y transparente, de modo de permitir la competencia entre los varios proyectos que solicitan cofinanciación con una mínima 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. Entonces, habrá que especializar claramente cada uno y mantener la coordinación entre tales 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.

Uno y otro podrán tener estructuras afines, realizar operaciones y desarrollar formas de trabajo similares en relación con las entidades subnacionales, con las ONG 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, que les permita cubrir el territorio nacional con mínimos costos. Igualmente, seguir y controlar con metodologías comunes sus programas y proyectos en el territorio. Así, mantendrán su independencia como fondos y se beneficiarán de las economías de escala en la investigación, la ejecución y el control, incluyendo la contratación o subcontratación con firmas u ONG 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 un comité de mayor alcance que el establecido en Colombia.

Dicho organismo de coordinación deberá incorporar o consultar a 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 a la movilización de los recursos de los particulares; e incorporar a las principales autoridades que toman decisiones sobre el conjunto y la coherencia de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Por lo pronto, ni la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica de Guatemala, ni el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, ni la Secretaría de Hacienda de Bolivia, ni la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) o el Ministerio de Relaciones Interiores o el Ministerio de Hacienda, de Venezuela, han percibido o aceptado la urgente necesidad de constituir un órgano de coordinación como el aquí propuesto. Venezuela es quizás el país más avanzado en esta materia, dado que en Caracas se realizan reuniones informales entre los ministerios de Hacienda, de 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 la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y el Fomento Municipal, la Fundación Escuela de Gerencia Social o y las universidades, todo ello con vistas a construir gradualmente un ente idóneo de coordinación de la cofinanciación y de las relaciones intergubernamentales en general.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1995), "Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica", Informe N° 14085-CO, Washington, D.C.
- Linares, A. y M. Ramos (1993), "Los Fondos Sociales de Cofinanciación: instrumentos idóneos para la descentralización", Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Política Social, inédito.
- Ministerio de Desarrollo Humano (1994), "Marco de políticas", La Paz, inédito.
- Prud'Homme, R. (1994), "The danger of decentralization", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Ríos de Rodríguez, C. (1995), "Diagnóstico nacional", *I Foro Nacional de Descentralización. Memoria*, Ciudad de Guatemala, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica/Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (SEGEPLAN/GTZ/CIEN).
- Rojas, F. (1995), "The political, economic and institutional dimensions of fiscal decentralization in Latin America", Nueva York, Departamento de Servicios de Gestión y de Apoyo al Desarrollo, Naciones Unidas, inédito.
- \_\_\_\_ (1992), *La descentralización en Venezuela. El camino recorrido y propuesta de salida*, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- \_\_\_\_ (1990), *Descentralización fiscal*, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).



### **CAPÍTULO III**

#### **DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ASPECTOS DE ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS Y RECURSOS**

**7. Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades  
y nuevos desafíos para los países de la región**  
Gabriel Aghón

**8. Ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales:  
base teórica, la experiencia internacional y  
recomendaciones**  
Herbert Edling

**9. El nivel intermedio de gobierno en el orden institucional:  
situación en el ámbito latinoamericano**  
Edgar González e Iván Jaramillo

**10. Los estados y la descentralización en el Brasil**  
Rui de Britto Alvares Affonso



## **FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES: DIFICULTADES Y NUEVOS DESAFÍOS PARA LOS PAÍSES DE LA REGIÓN**

Gabriel Aghón

### **INTRODUCCIÓN**

Hay que reconocer que pese a los importantes desarrollos legales y avances producidos en materia de descentralización fiscal en las últimas décadas en América Latina, las finanzas locales siguen estando caracterizadas, en general, por una escasa autonomía en la determinación de sus principales impuestos, una utilización reducida de los cargos a usuarios y de las contribuciones, una alta dependencia de las transferencias o aportes presupuestarios de los gobiernos nacionales, un uso inadecuado del endeudamiento territorial, y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación financiera con los otros niveles de gobierno. Este panorama se da en un contexto caracterizado tanto por un acelerado proceso de urbanización como por un fortalecimiento de la democracia local, acompañado de un traspaso creciente de las responsabilidades de gasto, y por tanto de mayores demandas ciudadanas. Todo lo cual ofrece como resultado una permanente brecha fiscal a nivel local entre la necesidad de sufragar gastos y la capacidad de obtención de recursos, lo que dificulta la gestión local y en general una efectiva consolidación y sostenibilidad de los procesos descentralistas en América Latina.

Frente a este panorama, adquiere importancia avanzar en los propósitos de proponer alternativas eficientes de movilización de recursos y de gestión del gasto público local. Para ello es conveniente reevaluar cuáles son realmente las opciones financieras y márgenes de acción que tienen las localidades para resolver sus déficit y asumir de manera efectiva las mayores responsabilidades derivadas del mismo proceso descentralista. Es necesario que las municipalidades cuenten con esquemas adecuados de financiamiento que promuevan la transparencia en el manejo de los recursos públicos incentivando una mayor conciencia de los beneficios y costos tanto económicos como sociales, y que propicien una mayor responsabilidad ciudadana y esfuerzo fiscal local que reduzca la dependencia de las fuentes externas.

Los gobiernos municipales desempeñan sin duda un papel importante en el suministro de servicios públicos locales, y para ello requieren de fuentes de ingresos estables y proporcionales a las responsabilidades asignadas por las normas legales. La adecuada disponibilidad de recursos fiscales a nivel municipal y una efectiva coordinación del gasto público a nivel intergubernamental son esenciales para el avance del proceso de descentralización fiscal y autonomía local en los países de la región.

## I. LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS Y EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL: UNA REFLEXIÓN A PARTIR DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

El cumplimiento de las distintas competencias del nivel local de gobierno, incrementadas en buena medida por la dinámica de los procesos de descentralización que se llevan adelante en gran parte de los países de la región, resulta poco efectivo si las municipalidades no cuentan con los recursos financieros necesarios para desarrollar la gestión correspondiente. En este contexto, los gobiernos locales deben tener un sistema de financiamiento que guarde proporción con las atribuciones y competencias que les han sido conferidas por ley, todo ello dentro de un marco de autonomía y mayor responsabilidad política o *accountability*<sup>1</sup> de las municipalidades frente a su propia gestión.

En la concepción de un adecuado sistema fiscal debería existir por lo menos teóricamente una apropiada separación de los ingresos fiscales por niveles de gobierno. En este sentido, los impuestos asignados a cada nivel deberían ser congruentes con los correspondientes gastos. Tal criterio, no se verifica en la práctica. Este hecho ha estado permanentemente en el centro de la discusión económica sobre autonomía y descentralización. Las municipalidades latinoamericanas han señalado una alta concentración de ingresos y gastos en el gobierno nacional, lo que deja un margen de acción estrecho a la administración local para satisfacer las necesidades de sus respectivas comunidades.

Una rápida mirada sobre la distribución de los ingresos y gastos por niveles de gobierno para un conjunto de países latinoamericanos (la Argentina, el Brasil, Colombia y Chile) permite corroborar las anteriores aseveraciones. Sin saber a priori cuán importante debe ser cada nivel de gobierno y por tanto los niveles adecuados de participación de cada uno de ellos, se observa en los gráficos 1 y 2 cómo a pesar de los esfuerzos descentralizadores de los últimos años en estos países la participación de los gobiernos subnacionales, en particular de las municipalidades, sigue siendo bastante baja. Los indicadores de Bolivia, el Perú, Ecuador, Paraguay y los países del istmo centroamericano son aún más preocupantes.

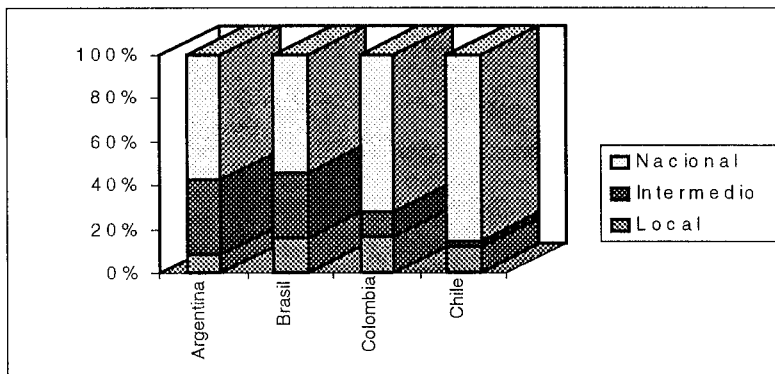
Lo anterior se refuerza si comparamos dichas cifras con las de algunos países industrializados, donde la participación del nivel municipal en el gasto e ingreso público total es significativamente más elevada. Ello deja entrever que en el municipio latinoamericano sin duda existe un amplio trecho por avanzar en la transferencia de responsabilidades y en el fortalecimiento de las finanzas locales.

---

<sup>1</sup> No obstante que el uso del término "accountability" resulte claro para muchos y que no hay una buena traducción en español, el concepto en este texto hace referencia al control ciudadano (electorado) sobre la gestión del sector público local, a la vez que también contempla la obligación de los representantes del sector público (autoridades locales) de rendir cuentas de su desempeño en forma clara y periódica.

**Gráfico 1**  
**AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE INGRESOS POR NIVELES**  
**DE GOBIERNO EN CUATRO PAISES SELECCIONADOS, 1992-1993**

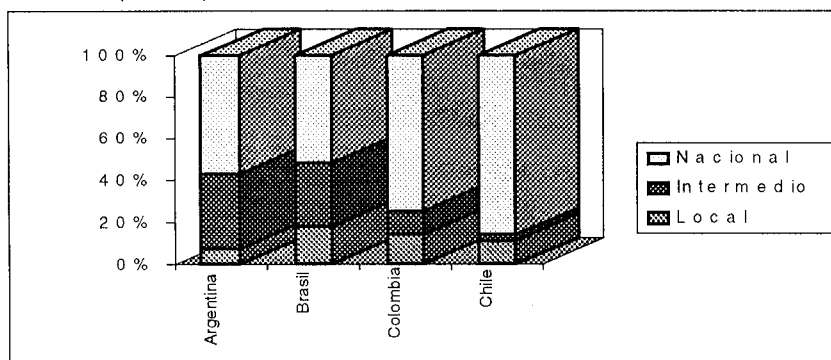
Composición porcentual



	Argentina	Brasil	Colombia	Chile
Local	8,2	15,8	16,6	11,8
Intermedio	34	29,5	11,4	2,6
Nacional	57,8	54,7	71,9	85,7

**Gráfico 2**  
**AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE GASTOS POR NIVELES DE**  
**GOBIERNO EN CUATRO PAISES SELECCIONADOS, 1992-1993**

Composición porcentual



	Argentina	Brasil	Colombia	Chile
Local	7,6	17,5	14,2	11,5
Intermedio	35,5	30,7	11	2,6
Nacional	56,9	51,8	74,7	85,8

**Fuente:** CEPAL, Sobre la base de estudios de caso del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL / GTZ

En términos generales, las funciones asignadas al gobierno local en cuestión de gastos y el tipo de financiamiento del que este dispone, tienen rasgos comunes en los países de la región. Haciendo una sencilla caracterización (ver cuadro 1) tendríamos un primer grupo de funciones propias del nivel municipal fundamentalmente relacionadas con la prestación de servicios públicos locales, como el agua potable y el saneamiento básico, la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana. El financiamiento de estas funciones por lo general está basado en los cargos a usuarios, cobros y contribuciones, como los instrumentos de mayor eficacia.

**Cuadro 1**  
**COMPETENCIAS MUNICIPALES Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO**  
**EN PAÍSES DE LA REGIÓN**

Tipos de funciones	Funciones propias	Funciones concurrentes con otro nivel de gobierno	Observaciones relativas al financiamiento
<b>Servicios públicos</b> - Agua potable y saneamiento básico - Electricidad - Teléfono	x x x		La principal fuente de financiamiento viene de los cargos a los usuarios. En algunos casos, cuando se requieren inversiones significativas, tienen acceso al endeudamiento.
<b>Transporte e infraestructura urbana</b> - Pavimentación y reparación de vías - Carreteras - Puentes - Alumbrado de las calles - Transporte masivo	x  x x	 x  x	El alto volumen de recursos comprometido en este tipo de obras recomienda en muchos casos la concurrencia financiera y técnica del gobierno nacional. También es importante para el financiamiento de ciertas obras, el uso de las contribuciones por mejoras y el acceso a cofinanciación proveniente del sector privado (concesiones).
<b>Servicios generales urbanos</b> - Recolección de basura - Parques y recreación - Aseo de calles - Operación del municipio	 x x x x		El financiamiento de varios de estos servicios proviene tanto de la tributación local como de los respectivos cargos y cobros.
<b>Servicios sociales</b> - Educación primaria - Salud básica - Bienestar social - Vivienda		 x x x x	El financiamiento correspondiente a este tipo de servicios viene mayoritariamente a través de subsidios, aportes presupuestarios y distintas modalidades de subvenciones y transferencias.
<b>Promoción del desarrollo local y regional</b> (actividades agrícolas, industria, minería, turismo, medio ambiente y telecomunicaciones, entre otras).		 x	Adicionalmente a las fuentes propias tradicionales, está el endeudamiento y la participación privada.

Fuente: CEPAL, sobre la base de la experiencia municipal latinoamericana.

El ejercicio de funciones de planeamiento y ordenamiento del territorio y algunos otros servicios relacionados con la administración general y la seguridad, son bienes esencialmente de carácter local en que no se puede aplicar el principio de exclusión en la fijación de precios, y para los que el financiamiento vía impuestos locales parecería ser lo más adecuado. En algunos países el financiamiento de buena parte de la infraestructura urbana, particularmente en municipalidades de tamaño medio y grandes urbes (áreas metropolitanas) tiene de manera complementaria el recurso del crédito, generalmente bajo ciertas normas de endeudamiento fijadas por las autoridades centrales. Por su parte, en pequeñas localidades con dificultades financieras y presiones de índole política es muy común, a pesar de los esfuerzos descentralizadores, el que las autoridades nacionales cofinancien en buena proporción algunos de estos servicios<sup>2</sup>.

Un segundo grupo de funciones atañe a los llamados servicios sociales, tales como educación, salud, deportes, asistencia social, entre otros. En este caso, la municipalidad por lo general tiene un papel de administrador y en menor medida de cofinanciador de dichos servicios. Por ello debe interactuar particularmente con el nivel nacional de gobierno, el que generalmente define y financia en gran parte las políticas en estos campos. Asimismo, el nivel intermedio desempeña un papel financiero y de apoyo técnico importante, destacando el caso de los países federales donde los gobiernos provinciales o estatales participan de manera significativa en el diseño y financiamiento de los programas sociales que se desarrollan en su territorio. En los últimos años, en varios países latinoamericanos las municipalidades vienen siendo objeto del traspaso significativo de mayores responsabilidades en el área social, frente a lo cual ha sido altamente conveniente el apoyo técnico y la concurrencia financiera del gobierno nacional a través de instrumentos como las distintas modalidades de transferencias intergubernamentales.

Un tercer grupo de funciones, que tradicionalmente no aparecen como de responsabilidad local, conciernen a la promoción del desarrollo económico local, la que ha venido cobrando gran importancia en el contexto latinoamericano debido en buena parte a los procesos de descentralización, globalización y apertura económica, que conllevan a su vez una mayor competitividad en el ámbito territorial. Si bien esta responsabilidad se asume en coordinación con los niveles regional y nacional de gobierno, las ciudades medianas y las áreas metropolitanas empiezan a tener un papel protagónico en su diseño y aplicación. La financiación de estas funciones debe contemplar adicionalmente a los ingresos propios la posibilidad del endeudamiento y la participación del sector privado mediante la búsqueda de incentivos apropiados. A este respecto, la estructura de funciones y financiamiento para el caso de las municipalidades chilenas se observa en el cuadro 2.

---

<sup>2</sup> En la provisión de servicios públicos es muy corriente observar un nivel alto de subvenciones. De acuerdo a estimaciones realizadas en el Informe sobre desarrollo mundial, 1994: *Infraestructura y desarrollo* (Banco Mundial, 1994), el financiamiento vía subvenciones por parte del gobierno (ya sea del nivel central o subnacional) puede estar variando entre un 20% para el gas a cerca del 70% para el agua potable, en promedio.

**Cuadro 2**  
**FUNCIONES MUNICIPALES Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO EN CHILE**

Funciones		Financiamiento	
Categoría general	Funciones específicas	Fuentes específicas	Categoría general
Administración general	Operación del municipio. Promoción y regulación de la actividad comunitaria.	Impuesto territorial.	Ingresos tributarios y de operación.
Regulación urbana	Regulación de construcciones, tránsito y transporte. Planificación urbana.	Permisos de circulación. Patentes comerciales y profesionales. Otros ingresos operacionales. Fondo común municipal.	
Provisión de bienes públicos	Prevención de riesgos y emergencias. Protección del medio ambiente Aseo de calles. Mantenimiento de parques y jardines.		
Prestación de servicios	Drenaje. Alumbrado público.		
Servicios sociales	Promoción de empleo y capacitación.		
Prestación de servicios	Recolección de basura.	Cobro directo.	Cobro a usuarios.
Inversión en infraestructura	Construcción y reparación de calles y caminos. Construcción de infraestructura comunitaria.	Recursos propios FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional). Programa de mejoramiento urbano vía ISAR (inversión sectorial de asignación regional) para vivienda y obras públicas.	Transferencias cerradas sin cofinanciamiento.
Servicios sociales	Deportes y Recreación. Asistencia Social. Administración de establecimientos educacionales. Administración de consultorios de salud. Construcción de viviendas sociales y casetas sanitarias. Asignación de subsidios monetarios.	Transferencia de DIGEDER (Dirección General de Deporte y Recreación). Fondo de Solidaridad e Inversión social FOSIS. Subvenciones educacionales. Subvenciones del Ministerio de Salud vía FAPEM (facturación por atención prestada en establecimientos municipalizados). Programa de mejoramiento de barrios. Tesoro público.	Transferencias abiertas sin cofinanciamiento. Endeudamiento fondos externos.

**Fuente:** Espinoza, J. y M. Marcel, "Descentralización fiscal: el caso chileno", serie Política fiscal, N° 57 (LC/L.823/Add. 1), Santiago de Chile, CEPAL.

En este punto, conviene señalar de manera breve los principios básicos que se esperaría tener presentes para el adecuado diseño de una política de fortalecimiento municipal. Un primer principio es el del beneficio, que recomienda preferentemente la utilización de impuestos locales, cargos, cobros y contribuciones, como los instrumentos que promueven una mejor asignación de los recursos públicos,



Segundo, el principio de la eficacia recaudatoria, que recomienda impuestos de baja movilidad interjurisdiccional (impuesto inmobiliario) y de bajo impacto distributivo. Tercero, el principio de equidad, en donde aparecen claramente los objetivos redistributivos y de compensación fiscal a nivel subnacional (justificación de las distintas modalidades de transferencias). Cuarto, el principio de la autonomía y responsabilidad (fiscal y política), aspecto que se manifiesta tanto en el proceso de determinación de las cargas tributarias locales como en la discusión de la propuesta de gasto local y, posteriormente, en el control o rendición de cuentas fiscales al electorado.

## II. LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL: CONSIDERACIONES GENERALES

A los efectos de una reflexión sobre las dificultades y los nuevos desafíos que enfrentan las finanzas locales en América Latina, conviene hacer una rápida revisión de las principales fuentes de recursos con que cuentan las municipalidades. Las posibilidades de gestión de las autoridades locales respecto a cada una de las fuentes de ingresos son bastante diversas, y en este sentido los retos son distintos. A manera de ejemplo, si se trata de ingresos propios como los impuestos locales, cargos a usuarios y contribuciones, las municipalidades tienen sin duda un mayor campo de acción que en el caso de las transferencias intergubernamentales y el endeudamiento, en cuya determinación prácticamente no tienen mayor injerencia pero sí serias repercusiones en la estructura del financiamiento local. En razón de ello, en esta sección se relevará al tema de la generación de recursos propios por parte de las municipalidades.

De manera comparativa y bastante global se presenta en el cuadro 3 la estructura de los ingresos locales de un conjunto de países latinoamericanos, donde se resalta la alta participación de las transferencias intergubernamentales y por así decirlo la pérdida de importancia de los recursos propios (tributarios y otros ingresos no tributarios). Si estos datos los comparamos con los de algunos países industrializados se observa que, si bien las transferencias constituyen una fuente importante del financiamiento local, los porcentajes son menores y en cambio se da un renovado interés por las fuentes tributarias y los cargos a usuarios que, en su conjunto, alcanzan una mayor participación en el total de ingresos locales. Sin pretender profundizar en un análisis comparativo (Aghón y Letelier, 1996) sobre el cual hay bastante literatura (autores como R. Bird, Mc Lure, A. Shah y M. McMillan, entre otros, han trabajado el tema de la asignación de bases imponibles y competencias), podríamos decir que la estructura del financiamiento local en América Latina es bastante frágil (altamente dependiente de las transferencias) y el fortalecimiento de los ingresos propios (impuestos, cargos, cobros y contribuciones, es sin duda la principal tarea pendiente de los procesos de descentralización fiscal en los países de la región, si queremos -como es el objetivo- que estos sean sanos y sostenibles.

**Cuadro 3**  
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES**  
**EN PAÍSES SELECCIONADOS DE LA REGIÓN, 1994**  
**(Porcentajes de las diferentes fuentes de recursos)**

	Brasil	Bolivia	Colombia	Chile	Perú
Transferencias	62.7	54.7	47.8	42.7	58.1
Impuestos					
- Impuestos a la propiedad	8.3	7.4	12.4	12.6	9.1
- Impuestos a las patentes comerciales			18.1	9.2	2.6
- Impuestos a los vehículos			3.2	7.4	
- Otros impuestos		7.3	5.2	3.7	1.3
Total Impuestos	22.3	22.8	38.8	32.9	13.0
Cargos, cobros y contribuciones	14.1	4.6	10.4	12.4	13.3
Otros recursos	15.0	17.9	3.0	12.0	15.6
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Estudios de casos nacionales, Proyecto regional de descentralización fiscal CEPAL/GTZ

**a. La tributación local: potencialidades y restricciones de la principal fuente de ingresos propios**

Si bien hay que reconocer que en los últimos años se ha avanzado en el fortalecimiento de la tributación municipal en América Latina, igualmente hay que estar consciente de que todavía se actúa en términos generales con un marco bastante restrictivo, en que se define por ley la base imponible, la tasa impositiva y la normatividad de los impuestos locales, dejando un escaso margen de actuación a las municipalidades.

La tributación local en América Latina descansa fundamentalmente en impuestos directos que están dirigidos a bienes que gravan la expresión material de un patrimonio o de un capital, como son típicamente el impuesto territorial o predial, el de las patentes municipales aplicadas a la industria y el comercio, y los impuestos a la propiedad y uso de vehículos, entre los más importantes. La evidencia empírica nos muestra como dichos gravámenes constituyen cerca del 80% de la tributación local.

Gran parte del problema de la asignación de bases imponibles a los gobiernos subnacionales, y en particular a las municipalidades, deriva en buena medida de la dificultad de encontrar gravámenes relativamente eficientes y que cumplan con ciertos principios básicos de la administración tributaria moderna. Considerando los principios básicos de eficiencia y conformidad de las fuentes de ingresos con las necesidades de gasto (Shah, 1994), y los tradicionales principios de eficacia recaudatoria, progresividad, responsabilidad, bajo impacto distributivo y

macroeconómico, y baja movilidad de la base imponible, entre otros,<sup>3</sup> sin duda que uno de los impuestos que cumple estas condiciones y cuya asignación podría estimarse adecuada al ámbito local, es el impuesto a la propiedad inmueble, comúnmente llamado impuesto predial o territorial. Dada su importancia y la actualidad de su debate en las legislaciones y reformas fiscales que se promueven, se hará un par de consideraciones sobre su comportamiento y principales desafíos.

El impuesto inmobiliario o predial con que cuentan buena parte de las municipalidades en América Latina es, como se mencionara, en teoría el gravamen más adecuado para captar los incrementos del valor de los bienes inmuebles. Desafortunadamente, la experiencia nos muestra que los avalúos o valores catastrales están significativamente por debajo de los valores comerciales o de mercado (en algunos de los países el avalúo catastral alcanza tan solo a cerca de una tercera parte del valor comercial), a pesar de los esfuerzos de las entidades responsables de dicha labor por actualizar y modernizar la administración del catastro. A ello contribuye sin duda la sensibilidad o costo político que significa para las autoridades locales adoptar medidas como el aumento de las tarifas del impuesto o la actualización de su base.<sup>4</sup>

El hecho de que este impuesto en particular conlleve un alto costo político en cierto sentido es conveniente, puesto que incentiva la fiscalización de los programas y proyectos de la administración por parte de los ciudadanos-contribuyentes, lo que a su vez también debería estimular un control de la burocracia local. Esta mayor vinculación entre impuesto y preferencias del electorado, en que se percibe directamente el beneficio de la carga tributaria, puede justificar los mayores esfuerzos de recaudación de impuestos (Tanzi, 1995).

El interés gubernamental de fortalecer esta fuente de ingresos se refleja fundamentalmente en dos grandes tipos de acciones que de ninguna manera son excluyentes sino que, por el contrario, tenderían a ser complementarias: por una parte, el esfuerzo se concentra en actividades relacionadas con el mejoramiento de la misma actividad catastral, a través de la utilización de técnicas modernas de valoración de predios, sistemas de información geográfica computarizada, sistematización y actualización de la información referente a avalúos y precios de la propiedad inmobiliaria por zonas de la ciudad, etc.

Por otra parte, deben ponerse en funcionamiento mecanismos que incentiven a los municipios a fortalecer la administración del recaudo del impuesto a través de una mejor orientación del contribuyente (sistemas ágiles de consulta y pago a través

---

<sup>3</sup> Musgrave hace un excelente tratamiento de los principios básicos que deben tenerse presentes cuando se diseña una distribución de potestades tributarias (véase Musgrave, 1983). Otros autores como R. Bird y A. Shah, han estudiado bastante el tema de la asignación de las bases imponibles a los gobiernos subnacionales como parte fundamental del proceso de descentralización fiscal.

<sup>4</sup> Al considerar que la cercanía de la recaudación eleva el precio político de un aumento de impuestos, en el caso de impuestos como el de la propiedad inmueble se hace aún más evidente cierta actitud reacia de las autoridades locales al incremento de la carga tributaria, por la sensibilidad política que lo caracteriza (Dillinger, 1991).

del sistema bancario), técnicas de autoavalúo que requieren sistemas de información actualizada de apoyo e incentivos para una correcta identificación y valoración de los predios, y sanciones efectivas contra la evasión del tributo. De la experiencia que han tenido países como el Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, España, Filipinas e Indonesia, entre otros, se desprende que a pesar de los problemas que aún enfrentan, la regla de oro es una adecuada combinación de ambas estrategias que busque la actualización de la base del tributo, la determinación de tarifas que aplicadas al avalúo fiscal tengan cierta correspondencia con la capacidad de pago y la modernización de la administración del recaudo. Asimismo, es recomendable como se verá en los casos estudiados que las autoridades locales tengan una mayor autonomía y responsabilidad, contando para ello con los elementos de una tributación moderna.

### **Los casos de Santa Fe de Bogotá (Colombia) y de La Paz (Bolivia)**

A los efectos de mostrar algunos de los esfuerzos recientes de reforma y modernización del impuesto inmobiliario que vienen realizándose en algunas ciudades capitales de la región, se hará una breve referencia a los casos de Santa Fe de Bogotá (Colombia) y La Paz (Bolivia).<sup>5</sup> El impuesto inmobiliario representa para la primera de ellas en promedio una cuarta parte de los ingresos tributarios locales de la ciudad durante el período 1990-1994, anotando que hasta la década pasada constituía la principal renta local en Colombia y en la actualidad solo lo es en los municipios de escasa actividad industrial y comercial. En la ciudad de La Paz, el impuesto inmobiliario representa en promedio en el período 1990-1995 un poco más de la mitad (55%) del total de los ingresos tributarios.

Cabe mencionar que los significativos incrementos del recaudo del tributo en los últimos años coinciden en las ciudades mencionadas con reformas implementadas en 1994. En el caso de Santa Fe de Bogotá, conviene mencionar que estas tuvieron como antecedentes un proceso previo de formación de predios iniciado de manera muy lenta en 1991, y un nuevo marco legal e institucional que permitió establecer para la ciudad un régimen fiscal especial que culminó en 1994 con una reforma más amplia de los impuestos locales. Dentro de dichas reformas se adoptó el autoavalúo como base imponible (opción permitida por la ley), así como un conjunto de normas de procedimiento para su administración.<sup>6</sup> Lo anterior se

---

<sup>5</sup> Un mayor detalle de estos dos casos se encuentra en las ponencias de Piza (1996) y Cuevas (1996). Estas ponencias fueron presentadas en el III Seminario internacional de Descentralización Fiscal, realizado por el Proyecto CEPAL/GTZ en Venezuela, del 2 al 4 de octubre de 1996.

<sup>6</sup> El autoavalúo hecho por el contribuyente tiene unos parámetros que fijan como valor mínimo el mayor valor entre el avalúo catastral y el 50% del valor comercial. A la vez, concedía al contribuyente el derecho de no pagar más del doble del impuesto del año anterior. En cuanto a normas de procedimiento estableció la obligación de presentar una declaración privada del impuesto y el pago a través del sistema bancario, liberando a la administración de dicha labor. Así mismo estableció un régimen de sanciones por la no declaración, inexactitudes, extemporaneidad y mora en el pago. Finalmente, como fuera planteado por Piza (1996), el nuevo sistema se vio estimulado por el reconocimiento de este valor (autoavalúo) como costo fiscal en caso de venta, con

justificaba por el bajísimo porcentaje de predios formados (de un total de 1.25 millones de predios, apenas el 30% estaba formado catastralmente) y por el rezago considerable del avalúo catastral frente al valor comercial; la relación oscilaba entre el 40% y el 50% del valor real en los predios formados, y en el resto (el 70% del total de los predios) la relación del valor catastral estaba entre el 10% y el 30% del valor real.

A pesar de algunas dificultades iniciales (costo político de asumir el nuevo sistema), el resultado más evidente fue el significativo incremento del recaudo (ver cuadro 4). Al parecer, este incremento se debió más al aumento del número de predios que pagaron el impuesto que a un aumento sustantivo del recaudo per cápita, produciéndose una "mejor distribución de la carga tributaria y una significativa disminución de la evasión" (Piza, 1996). A manera de lección de esta experiencia exitosa en un caso tan caótico como era el de la ciudad capital de Colombia, y como lo es en un gran número de ciudades donde el proceso de formación y actualización catastral sigue estando desfasado, puede anotarse que el autoavalúo constituye una opción interesante que requiere adecuados sistemas de declaración privada así como una eficiente gestión administrativa en los campos de la fiscalización y cobro, sistemas de información y de sanciones. Resulta por tanto un desafío para el resto de ciudades capitales de departamentos, y en ese sentido destaca que otras municipalidades como Cali y Barranquilla han empezado a adoptar el sistema de autoavalúo. En el caso de pequeñas localidades y sin perjuicio de continuar con las actividades del catastro nacional, debería evaluarse la posibilidad de contrastar la valoración catastral con un ejercicio de autovaloración que permitiese tomar la decisión más conveniente para la respectiva municipalidad.

**Cuadro 4**  
**SANTA FE DE BOGOTÁ. IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, 1993-1996**  
**(En millones de pesos)**

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996
Avalúo	8 921 098	17 724 125	22 155 156	30 305 924
Recaudo	45 662	104 000	128 000	157 635
Declarantes <sup>1/</sup>	550 000	950 000	997 500	1 047 375
Tarifa efectiva	0.51%	0.59%	0.58%	0.52%

**Fuente:** Elaborado por Julio Roberto Piza, con datos de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, para ser presentado en el III Seminario Internacional Descentralización Fiscal, realizado por el Proyecto CEPAL/GTZ en Venezuela en 1996.

<sup>1/</sup> Para 1995 y 1996, estimación sobre el total de documentos recibidos. 1996, provisional a octubre.

lo cual se podía eliminar el impuesto de renta que se genere sobre la utilidad derivada de la enajenación.

En el caso de la ciudad de La Paz (Bolivia), el significativo crecimiento del recaudo a nivel local de gobierno, en 1994, (ver cuadro 5) es el resultado de la aplicación de la Ley de Participación Popular (norma básica del actual proceso de descentralización boliviano), que elimina la participación directa del gobierno central al definir esta tributación como ingreso municipal. En la actualidad, las localidades que lo soliciten y demuestren capacidad administrativa pueden recaudar directamente el impuesto. De manera complementaria se puede mencionar que el incremento en los dos últimos años se debe a los esfuerzos municipales para modernizar el proceso de recaudación, que contempla la implantación de un sistema computarizado de carácter integrado para el registro de contribuyentes (Cuevas, 1996). Al igual que en el caso anterior, La Paz tiene tablas de zonificación sobre las cuales se aplica el impuesto bastante subvaluadas (con valores inferiores en un 50% a los valores reales), lo que conduce a que los autoavalúos realizados por los contribuyente estén altamente subestimados y contribuyan adicionalmente a la elevada evasión en el pago. Frente a este problema se han iniciado recientemente actividades de fiscalización.

**Cuadro 5**  
**IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMUEBLE CON RELACIÓN A**  
**LOS IMPUESTOS MUNICIPALES Y LOS INGRESOS TOTALES**  
**DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ**  
**(En millones de dólares)**

Período	Impuesto a la propiedad inmueble (a)	Impuestos Municipales (b)	Total de ingresos municipales (c)	Relación porcentual	
				(a/b)	(a/c)
1991	3.7	6.5	35.1	56%	10%
1992	4.8	8.1	41.0	58%	12%
1993	4.6	9.3	40.7	50%	11%
1994	8.2	13.4	37.4	61%	22%
1995	10.3	19.9	41.9	52%	25%
1996 <sup>a/</sup>	9.3	19.4	45.9	48%	20%

**Fuente:** Elaborado por Javier Cuevas Argote, con datos de la Dirección de Recaudación del gobierno municipal de la ciudad de La Paz, para ser presentado en el III Seminario Internacional de descentralización fiscal, realizado por el Proyecto CEPAL/GTZ en Venezuela en 1996.

<sup>a/</sup> Datos computados hasta agosto y proyectados para los últimos cuatro meses.

De esta corta experiencia del impuesto a la propiedad inmueble como ingreso exclusivo de la ciudad, se desprende que el gobierno municipal ha pasado a darle una alta prioridad al incremento de su recaudación, consciente de que puede aprovechar el enorme potencial que tiene dada la significativa diferencia entre los valores actuales de los inmuebles y los valores de mercado. Cada vez más se ve como una buena opción la participación del sector privado en la implantación de un adecuado sistema de catastro fiscal que podría reemplazar los autoavalúos. Por otra

parte, se reconoce la importancia del establecimiento de incentivos y mecanismos de control para fortalecer las actividades de fiscalización, en las que igualmente se podría contar con la participación del sector privado. Finalmente, esta mayor responsabilidad adquirida por la ciudad se manifiesta en los propósitos de lograr en el futuro una cierta autonomía en la determinación de tarifas (alícuotas) impositivas, como de hecho está contemplado en el caso de las municipalidades colombianas.

**b. Los cargos a los usuarios, cobros y contribuciones: hacia el autofinanciamiento de los servicios**

Se observa en las últimas décadas una mayor utilización de los cargos, cobros y contribuciones que son parte de lo que podríamos llamar ingresos no tributarios vinculados directamente con la prestación y provisión de ciertos bienes y servicios, por parte de los gobiernos subnacionales.<sup>7</sup> Cabe mencionar la potencialidad que estos tienen para la financiación directa de un servicio o actividad específica que se presta en favor del contribuyente, considerando una razonable equivalencia entre el beneficio y el costo o precio que el mismo requiere para ser prestado.<sup>8</sup>

A diferencia de los tributos locales, los cargos a los usuarios permiten una relativa autonomía de las municipalidades en la determinación de las tarifas, administración y recaudo. Es quizás el ejemplo más claro donde la legislación municipal a nivel latinoamericano permite un papel activo de la localidad en la generación de recursos por este concepto, y en la misma posibilidad de autofinanciar algunos bienes y servicios públicos locales.<sup>9</sup>

Debe anotarse que quizás ante la misma debilidad de las finanzas locales, se ha observado que en varios de los servicios públicos (a manera de ejemplo, en los programas de agua potable y saneamiento básico) se vienen dando altos niveles de subvenciones del gobierno que tienden a hacer menos transparente el financiamiento. Lo anterior encuentra sustento cuando se hace referencia exclusiva a sectores marginales de las ciudades, donde no hay capacidad de pago y por tanto pueden generar resistencia a su pago.

---

<sup>7</sup> Para efectos analíticos es útil hacer la distinción entre los impuestos locales (de obligatoriedad y cobro extensivos a la población) y las modalidades que presentan los ingresos no tributarios como son los cargos, cobros y contribuciones, instrumentos vinculados al uso y consumo de ciertos servicios (Edling, 1996).

<sup>8</sup> Los cargos a los usuarios, al proveer una cierta información acerca de los costos de un servicio específico y de la demanda real por dicho servicio o bien público, promueven una asignación entre el sector público y privado más eficiente (Edling, 1996). En otros términos, el problema del desplazamiento negativo se ve limitado por este instrumento.

<sup>9</sup> La recuperación de costos mediante este instrumento (cargos, cobros y contribuciones) no solo promueve una mayor autonomía financiera sino que muy posiblemente genere en los servicios que estén obligados a autofinanciarse, fuertes incentivos para la eficiencia en la producción. Este argumento lo desarrolla recientemente, Chandavarkar (1994).

No obstante, esta modalidad de ingresos continúa teniendo un bajo peso relativo en la estructura de ingresos de las municipalidades latinoamericanas, lo que obedece entre otras razones a limitaciones legales que restringen su utilización plena (pareciera ser el caso de Bolivia donde se requiere autorizaciones de organismos del nivel central de gobierno para su aplicación, caso por caso), a la difusión de exenciones bastante amplias en su cobro (en el caso de las contribuciones, amplios sectores o grupos de la población por distintos intereses terminan siendo excluidos del pago o tienen tratos preferenciales), a mala calidad de los servicios, y a una cierta resistencia política frente a la actualización de tarifas.

Una clasificación general de esta modalidad de financiamiento nos muestra que existen varios tipos de instrumentos: por una parte, los cargos y cobros por la prestación de servicios públicos locales básicos y otras actividades urbanas; por otra, las tarifas y peajes (precios de bienes semipúblicos) relativos al transporte urbano, parques y recreación, entre otros. Otro tipo de instrumentos lo constituyen algunas contribuciones especiales establecidas para el financiamiento urbano estrechamente vinculadas a la propiedad inmobiliaria, y que hoy en día vienen siendo utilizadas por algunas ciudades para captar ingresos que posteriormente serán reinvertidos en obras prioritarias para el desarrollo urbano.

Este último tipo de instrumentos corresponden al caso de las contribuciones de mejoras o de valorización, las cuales son utilizadas exitosamente por las ciudades de algunos países como Colombia, y que en otros no están contempladas explícitamente en el ordenamiento financiero municipal, como sería el caso de Chile. Asimismo, en Bolivia y el Perú a pesar de estar contempladas legalmente no han tenido mayor aplicación por razones de falta de voluntad política y, en algunos casos, porque no ha habido el correspondiente interés y desarrollo técnico por parte de las administraciones locales.

Aunque merecería una sección aparte, es importante señalar que en el último tiempo hay experiencias bastante interesantes de movilización de capitales privados para el financiamiento de la infraestructura municipal.<sup>10</sup> Es el caso de los contratos de concesión, que sin duda constituyen una veta por explorar y aprovechar en las municipalidades. Se evidencia un interés local en países como Chile y de manera reciente en Colombia, y el Perú, entre otros, por aprovechar ciertas normas y regulaciones que orientan la participación del sector privado en grandes programas de infraestructura nacional (vías, puentes, puertos, telecomunicaciones, energía

---

<sup>10</sup> Como se observa en el Informe sobre desarrollo mundial: 1994. *Infraestructura y desarrollo* (Banco Mundial, 1994) y el documento "Better Urban Services: Finding the right incentives" (Banco Mundial, 1995), las posibilidades de participación del sector privado en la infraestructura urbana comprende por lo general opciones como las siguientes: i. Propiedad y explotación privada (tradicional manejo de los servicios públicos); ii. Propiedad pública y explotación privada (incluye régimen de concesiones y es de creciente importancia en la región para proyectos de agua potable, carreteras con peajes, manejo de puertos, ferrocarriles, entre otros.); iii. Propiedad y explotación privada (sistemas de privatizaciones), y iv. Servicios a cargo de la comunidad (importante en comunidades y proyectos de pequeña escala).



eléctrica), y que en un contexto local igualmente podrían ser asimiladas por sus respectivas normativas.<sup>11</sup>

Adicionalmente, y dentro de la concepción de un desarrollo urbano sustentable que está relacionado con los procesos de urbanización, la movilización de recursos del sector privado (en particular los aportes de las industrias) para la gestión del medio ambiente es uno de los temas de mayor desafío en los próximos años. Las llamadas tasas o impuestos por contaminación ambiental son materias urgentes de abordar, especialmente en las grandes metrópolis de América Latina.

**c. Las transferencias del gobierno central: alta dependencia de esta fuente de ingresos y posibles efectos sobre el esfuerzo fiscal local**

Cabe anotar que los ingresos por concepto de transferencias intergubernamentales constituyen en muchos casos una gran proporción de los ingresos totales con que cuenta el gobierno local. En muchas municipalidades, especialmente las de tamaño medio y pequeño, constituye la fuente más importante de financiamiento.

Los criterios de distribución consideran diferentes variables como la población (por lo general es la más común y la de mayor peso relativo), indicadores de pobreza, esfuerzo fiscal, eficiencia administrativa, entre otras.<sup>12</sup> Estas últimas han venido ganando importancia en su efectiva aplicación, siendo acompañadas de significativos esfuerzos en el mejoramiento de los sistemas de información estadística que requieren.

En el caso de las transferencias discrecionales o condicionadas, estas se orientan principalmente al financiamiento de los servicios básicos de salud y educación, y en general al financiamiento de la inversión productiva y social. En este caso, el nivel central de gobierno define las características del programa y las municipalidades se limitan a ser los administradores, sin una exigencia de un porcentaje de cofinanciamiento y por tanto con un escaso margen de participación de las localidades en la implementación y control de los programas.

Existen otras transferencias que pretenden corregir las diferencias entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales, asegurar el logro de ciertos objetivos redistributivos y de eficiencia fiscal, y procurar una compensación por la existencia de externalidades negativas. Esta gran variedad de transferencias son el

---

<sup>11</sup> La experiencia de países como el Perú nos muestra como, a partir de las recientes normas de concesiones al sector privado de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, las municipalidades han interpretado que pueden actuar en este mismo marco (es el caso de la municipalidad de Miraflores). Dentro de la actual discusión de modificación a la ley orgánica municipal en uno de los proyectos que actualmente viene siendo trabajado por la comisión de descentralización del congreso peruano, se tiene previsto revisar el régimen de tributación local, y temas como la incorporación explícita de las concesiones está también en la agenda de trabajo.

<sup>12</sup> Para una mejor ilustración de las distintas modalidades de transferencias y variedad de criterios de distribución, véanse los estudios de casos nacionales del Proyecto CEPAL/GTZ de descentralización fiscal, y un análisis comparativo en CEPAL/GTZ (1996).

resultado tanto de las características socioeconómicas del país y de la tradición política, como de la capacidad de administración y control del nivel nacional de gobierno.

Algo que debe destacarse es la importancia que estas fuentes tienen en la estructura del financiamiento subnacional, así como la tendencia a su aumento en las distintas experiencias descentralizadoras de la región (ver cuadro 6). Se observa en países como Colombia y en menor medida el Brasil, Venezuela y Bolivia, el hecho de haber aumentado significativamente estas transferencias y aun de tener previstos sustanciales incrementos para los próximos años. En otros países, como Chile y la Argentina, si bien hay tendencias al aumento la velocidad es menor debido al fuerte control que ejerce el gobierno central, el que bajo el principio de la preservación de los equilibrios macroeconómicos atenúa (tiene un amplio margen de discrecionalidad) el posible carácter procíclico de esta fuente de ingresos.

**Cuadro 6**  
**AMÉRICA LATINA: IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS**  
**INTERGUBERNAMENTALES EN PAÍSES SELECCIONADOS, 1994**

	Argentina	Brasil	Colombia <sup>a</sup>	Chile
Porcentaje del PIB	5.3	6.0	4.6	1.6
Porcentaje del total de ingresos del gobierno nacional <sup>b</sup>	39.2	31.2	38.0	6.9

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de estudios de casos.

<sup>a</sup> En cuanto a los porcentajes en el caso de Colombia, se tiene previsto constitucionalmente que irán aumentando gradualmente hasta el año 2002, donde se estima que los indicadores serán cercanos al 6.0 del PIB y a un 46% del total de ingresos corrientes.

<sup>b</sup> Hace referencia a la participación en el total de ingresos corrientes del gobierno nacional.

Si bien el uso de las transferencias es justificable por razones de equidad, tender a que esta fuente sea la base principal del financiamiento de la descentralización conlleva varios problemas que es útil mencionar. Uno de ellos es el mismo comportamiento y actitud local respecto a esta fuente versus los propios ingresos tributarios. En otras palabras, la desincentivación del esfuerzo fiscal local, o pereza fiscal, y la misma falta de corresponsabilidad fiscal llevan a que se esté más atento a las posibilidades de seguir aumentando las transferencias a costa de reducir su autonomía, que a satisfacer las necesidades reales de sus contribuyentes.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> En países como Colombia se han adelantado algunos trabajos (Sánchez, 1994; Junguito y otros autores, 1995) que pretenden verificar la hipótesis de que el incremento de las transferencias ha ocasionado cierta pereza fiscal intentando establecer relaciones causales entre los ingresos tributarios a nivel subnacional y el monto de las transferencias giradas por el gobierno central, utilizando para ello una estimación de modelos uniecuacionales de elasticidades, ejercicios de *cross-section*, ejercicios de tipo panel y una estimación de modelos de función de transferencias. Los resultados hasta ahora encontrados desde el punto de vista del análisis econométrico no parecen

Un segundo problema tiene que ver con la falta de transparencia y de eficacia de los mecanismos de distribución y administración de las transferencias. Lo anterior conduce en muchos casos a efectos no deseados o "perversos". Un ejemplo claro que se da en varios de los países, particularmente señalado en la experiencia de la Argentina y el Brasil, es que dadas las desigualdades socioeconómicas a nivel territorial el énfasis de la distribución se pone más en las mismas regiones que en las personas, llevando a una situación final de la destinación de dichos recursos que puede hacer que los pobres de regiones ricas terminen subsidiando a los ricos de regiones pobres.<sup>14</sup> Dada la rigidez en la utilización sectorial de los recursos transferidos, otro ejemplo de efecto no deseado es el sobrefinanciamiento de algunos servicios en ciertas regiones, lo que muy probablemente va a conducir a pérdidas en la calidad y prestación del servicio.

Un tercer problema atañe a la misma autonomía local, la que en muchas ocasiones se verá restringida por los condicionamientos e instrucciones que imponga el gobierno nacional, reduciéndose el papel municipal a la simple administración y focalización de los programas definidos centralmente. No significa lo anterior que las transferencias no sean necesarias o que no estén promoviendo los incentivos y objetivos deseados, sino que debe mantenerse un adecuado balance entre las distintas modalidades de financiación y el grado de autonomía fiscal.

**d. El endeudamiento municipal: Mayores posibilidades de inversión y de riesgo en la estructura de las finanzas locales**

Entre los mecanismos financieros que permiten al municipio obtener un apalancamiento para nuevos recursos de financiamiento de obras prioritarias está la capacidad de endeudamiento, cuyo uso adecuado puede complementar sin duda las tradicionales fuentes de recursos locales.

Con algunas excepciones (casos del Brasil, Colombia y Ecuador), el rasgo común del sistema de financiamiento local es la baja utilización de la capacidad de endeudamiento. Esto necesariamente lleva a que las municipalidades no puedan evaluar la rentabilidad de la ejecución de ciertas obras prioritarias de inversión

---

validar satisfactoriamente dicha afirmación, y ello se debe en buena medida al hecho de no contar con cierto consenso en la medición de conceptos como la capacidad y el esfuerzo fiscal y -aún más delicado- de no disponer de una base estadística fiscal detallada a nivel subnacional que sea a su vez confiable y actualizada.

<sup>14</sup> En un reciente trabajo realizado por A. Porto y P. Sanguinetti (1996) para el Proyecto CEPAL/GTZ de descentralización fiscal sobre el tema de las transferencias intergubernamentales y la distribución regional y personal del ingreso, se muestra para el caso de un grupo seleccionado de países de la región que el temor de que la distribución regional de las transferencias estuviese conspirando contra una mejora de la distribución personal del ingreso, es parcialmente infundado. Ello se debe a que la evidencia estadística muestra que la redistribución regional favorece a las regiones menos desarrolladas; a pesar de que el sistema no contemple mecanismos de focalización, el tipo de gasto social que financia hace que el mismo tenga un efecto redistributivo personal positivo.

pública, ya que con los escasos recursos presupuestados dentro de una vigencia no se puede financiar su realización. Ello requiere determinar la carga fiscal que deberán soportar las generaciones presentes para garantizar obras prioritarias para las generaciones futuras (equidad intergeneracional).

Ahora bien, si el nivel de endeudamiento no es compatible con la capacidad de pago de la población y por tanto con el crecimiento de las finanzas locales, no solo se frenarán las posibilidades de inversión local sino que tal situación puede llegar a ser económica y financieramente insostenible. Obviamente, lo anterior puede suceder si existe demasiado relajamiento en las normas legales de crédito y una deficiente evaluación financiera de la capacidad real de pago. En países como la Argentina, Venezuela y Chile, las municipalidades prácticamente no pueden efectuar operaciones de crédito público; para realizarlas deben seguir un largo trámite que exige por último la aprobación del respectivo congreso nacional.

Si bien es recomendable la utilización de tales operaciones, pero en forma acorde y coherente con los objetivos de la política macroeconómica, algunos especialistas en el tema sugieren que hay demasiadas prevenciones y en cambio pocas evidencias de que los déficit municipales y su financiación vía endeudamiento sean una amenaza real para la estabilidad macroeconómica de los países de la región. Cabe recordar que los problemas en esta materia se presentaron en el pasado reciente no con las municipalidades, sino precisamente con los gobiernos estatales o provinciales de países federales como la Argentina y el Brasil cuyos altos niveles de endeudamiento y manejo relajado les significaron (y les significan todavía) graves efectos macroeconómicos.

Con el ánimo de no plantear posiciones extremas en uno u otro sentido, y siguiendo ciertos criterios básicos que sugerirían ubicarse en un punto intermedio que considere cierto comportamiento similar al del mercado, y por tanto una mayor disciplina financiera, mínimas normas claras sobre el tope o monto del empréstito, menos presión política en su asignación, y un uso para -fundamentalmente- fines de inversión,<sup>15</sup> creemos que hay coincidencia en que se requiere dar una mayor atención al tema y en este sentido hacer una revisión legal de las actuales normas, lo que pasa por establecer nuevas pautas de regulación de las condiciones del endeudamiento, que sean sostenibles en el mediano y largo plazo. En este sentido, es conveniente revisar los esfuerzos recientes de tratamiento de la deuda en países como el Brasil, y en particular la iniciativa legal que recientemente se aprobara en Colombia, la cual recoge un planteamiento interesante que incluye aspectos como el cambio en la base para el cálculo de la capacidad de pago.

---

<sup>15</sup> En América Latina se viene dando una interesante discusión sobre este tema por parte de especialistas del federalismo argentino como R. López Murphy, A. Porto y P. Sanguinetti; Del Brasil, como J. Roberto Rodrigues Afonso, Alvares Affonso, y de Colombia, como L. C. Valenzuela y Ferreira, J.A Ocampo, G. Perry y E. Wiesner. Asimismo, por parte de expertos internacionales del Fondo Monetario Internacional como Teresa Ter-Minassian, quien ha profundizado en el tema desde una perspectiva internacional y que formula interesantes criterios que se deben tener presentes, como algunos de los mencionados en este texto.

#### IV. NUEVOS DESAFÍOS DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Un esquema de financiamiento local con las características mencionadas no permite visualizar con claridad las ventajas que ofrece la municipalidad y, en un sentido más amplio, la racionalidad económica de las decisiones que se adoptan en su territorio. Esto sin duda tiene sus implicaciones en el financiamiento local, puesto que si los habitantes de una ciudad no contribuyen o pagan en cierta proporción la realización de las obras que los benefician mediante los impuestos, tarifas, cargos a los usuarios y contribuciones, muy posiblemente la brecha financiera va a aumentar y a hacerse insostenible. Por ello adquiere importancia evaluar cuáles son realmente los desafíos más urgentes que se deben afrontar. De la experiencia latinoamericana de los últimos años se desprenden algunas consideraciones relativas a los retos que enfrentarán las municipalidades en los próximos años. De manera breve vale la pena señalar las que se mencionan a continuación.

Se deduce de lo expuesto anteriormente que, pese a las potencialidades y restricciones de los instrumentos financieros mencionados, la problemática local gira fundamentalmente en torno a la suficiencia financiera local para hacer frente a sus responsabilidades de gasto, y a cierta debilidad en la capacidad administrativa y técnica (gestión) respecto a las exigencias que demandan los procesos de descentralización promovidos en los países de la región. Las políticas de fortalecimiento municipal, además de estar preocupadas por resolver el problema de la suficiencia financiera, deben estar mayormente motivadas para mejorar la calidad del gasto público de los niveles subnacionales de gobierno.

El desbalance fiscal vertical (entre los distintos niveles de gobierno) como el horizontal (entre las unidades de gobierno de un mismo nivel) frente a unas necesidades crecientes de gasto, se manifiesta en todos los países y en algunos alcanza dimensiones preocupantes, lo que evidencia la falta de una adecuada corresponsabilidad fiscal en la implementación de los procesos. Una de las metas de la descentralización fiscal es la creación de un entorno político-administrativo que apoye la responsabilidad financiera. Este gran desafío requiere de un sistema de financiamiento local que delegue en las municipalidades más autoridad para generar ingresos y más capacidad para recaudar y administrar mayores recursos.<sup>16</sup>

En este contexto, el modelo general de financiamiento municipal debería estar soportado por el balance y la combinación adecuada de los diversos instrumentos fiscales y financieros, en virtud de sus atribuciones y potencialidades. Algunos de ellos apuntan en teoría a la consecución de diversos objetivos relativos tanto al reforzamiento de la capacidad y autonomía financiera como, en otros casos, a resolver el problema de los desequilibrios fiscales verticales y horizontales. En fin, se trata de múltiples propósitos que deben estar articulados y resueltos conforme a los principios básicos de la eficiencia en la asignación de competencias, la equidad en los distintos niveles territoriales, y una mayor autonomía y responsabilidad de los gobiernos locales en su gestión.

---

<sup>16</sup> Véase Rondinelli (1990).

No obstante lo anterior, en la práctica se ha tendido a utilizar preferentemente las transferencias intergubernamentales, con las consabidas consecuencias que ello implica. Este tipo de comportamiento viene siendo objeto de una interesante discusión, puesto que un alto grado de dependencia financiera *vis-à-vis* el rezago de los sistemas de imposiciones propias, necesariamente le quita mayores posibilidades de sostenibilidad a los procesos (pérdida de corresponsabilidad fiscal, autonomía y responsabilidad política) e introduce una mayor incertidumbre de los efectos que estas modalidades tienen frente a los objetivos anteriormente mencionados.

La mayor autonomía fiscal local, aunque tímida y limitada, es sin duda uno de los objetivos centrales de buena parte de los proyectos actuales de reformas municipales promovidas en los países de la región.<sup>17</sup> En este sentido, el diseño de estrategias tendientes al fortalecimiento de las finanzas locales contempla diversas opciones. Por una parte, están las relacionadas con la estructura actual de ingresos tributarios y cobros a usuarios que requieren como algunos especialistas han planteado tanto el reconocimiento de la diversidad municipal como el incentivo a una mayor creatividad financiera, que en oposición a la pasividad tradicional de las administraciones locales, permita incrementar la ponderación de los recursos propios en relación con el total de ingresos locales. En esta línea de acción, es igualmente importante tener un papel activo en la determinación y ampliación de la base tributaria y en la optimización de los sistemas de recaudación local; asimismo, una mayor autonomía en la determinación y fiscalización de sus ingresos provenientes particularmente de impuestos.

En el ámbito de la tributación local y de la asignación de bases imponibles, es conveniente reservar y fortalecer aquellas que los gobiernos municipales pueden aplicar más eficientemente, como las que tienen una baja movilidad interjurisdiccional y que por ello admiten la imposición de tasas diferenciadas a nivel territorial (impuesto inmobiliario). Asimismo, aquellos tributos que están estrechamente relacionados con el uso de la infraestructura y el desarrollo de actividades municipales con externalidades localizadas (patentes comerciales y de circulación de vehículos).

Por otra parte, y con un claro propósito de aumentar los recursos financieros y aplicarlos con un mayor grado de autonomía a las obras prioritarias locales, resulta

---

<sup>17</sup> Estos propósitos se ven reflejados en los recientes esfuerzos de países como Colombia y Bolivia. En el primero de ellos y a partir de una nueva constitución se han expedido importantes normas de competencias y recursos, se ha aprobado una reforma tributaria, en 1995, que contiene disposiciones sobre impuestos territoriales y, actualmente, algunas iniciativas de ley que buscan la modernización de los fiscos territoriales, contemplando entre otros una reorganización de tributos locales como los de industria y comercio; adicionalmente, se evalúa la posibilidad legal de aprobar la sobretasa a la gasolina para el financiamiento de infraestructura vial a nivel municipal. En el caso de Bolivia, también se cuenta con un marco legal (Ley de Participación Popular), reforma tributaria y ley de modificación reciente (1994) que no solo transfiere importantes fuentes tributarias al nivel local de gobierno, sino que además deja sentadas la bases para un mejor aprovechamiento de estos recursos, incluyendo los cargos y contribuciones y las normas generales para contar con una administración tributaria más adecuada.

conveniente plantear posibles nuevas fuentes de ingresos municipales. En este sentido, y de acuerdo con la revisión de la experiencia internacional, parece conveniente analizar las posibilidades de nuevos recursos que ofrecen los llamados cobros a usuarios y contribuciones especiales por beneficios específicos relacionados con el desarrollo urbano. La utilización de este tipo de instrumentos no solo podría aumentar el nivel de ingresos propios, sino además tendería a reducir la creciente dependencia de recursos externos como las transferencias del gobierno central. También se incentiva a la localidad a recuperar el costo de las inversiones que la misma administración hace en beneficio de la comunidad. En otros términos, se promueve que determinados servicios urbanos se autofinancien. Otro de los instrumentos posibles de considerar para el financiamiento de la infraestructura urbana es la movilización de capitales privados mediante las llamadas concesiones.

Quizás, como lo sugiere la teoría del federalismo fiscal, una de las reglas de oro debe ser la ampliación al máximo del principio del beneficio local, y para ello la municipalidad debe cobrar en lo posible por los servicios que presta y de esta manera contar -así parezca muy obvio- con fondos propios para cubrir mínimamente sus gastos corrientes. En otros términos, es deseable el autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento de la administración local.

En general, se recomienda una cierta flexibilidad del sistema impositivo que permita a los gobiernos locales tener la autoridad para fijar sus propias tasas de impuestos<sup>18</sup> y de los cobros a usuarios. En esta materia, algunos países han dado pasos significativos mientras en otros todavía existe un marco bastante restrictivo de actuación local. Complementariamente con lo anterior, es recomendable también una mayor flexibilización de los gastos, que responsabilice cada vez más al gobierno local por la definición y ejecución de los programas prioritarios de inversión local. La falta de autonomía y de responsabilidad política o de *accountability*, lleva a que las autoridades locales evadan sus responsabilidades y presionen o culpen al gobierno central por la fragilidad de sus finanzas.

Se requiere una mayor claridad en la división de competencias sobre gasto entre los distintos niveles de gobierno, que vincule de manera directa y cercana el financiamiento con la calidad de los servicios urbanos. Esta mayor correspondencia entre ingresos y gastos exige que esta asignación de funciones siga siquiera mínimamente los principios de subsidiariedad fiscal y responsabilidad política.

Respecto a las transferencias intergubernamentales, dada la importancia que tienen en la estructura de las finanzas públicas locales, conviene mencionar que para el logro de los objetivos redistributivos (equidad y compensación fiscal) y de eficiencia en su utilización, es importante que el diseño sea simple y transparente y que minimice la influencia política en su asignación. El uso excesivo de este instrumento puede conducir a un sistema de financiamiento municipal altamente dependiente y que incentive la irresponsabilidad en el gasto y la disminución del

---

<sup>18</sup> En países como el Brasil y Colombia, las municipalidades tienen una relativa autonomía para fijar las tasas del impuesto inmobiliario. En el otro extremo, en países como Bolivia, Chile, México, el Perú y Venezuela las tasas del tributo siguen siendo de responsabilidad central.

esfuerzo fiscal. En razón de lo anterior, es esencial vincular de una manera estrecha su utilización y sus bondades con los demás instrumentos del financiamiento local. En síntesis, uno de sus principales desafíos es que esta fuente de recursos sea complementaria del esfuerzo recaudador municipal y promotora e incentivadora de una gestión eficiente, responsable y autónoma de las localidades (Wiesner, 1995).

En materia de endeudamiento, el tema, que suscita sin duda grandes inquietudes y polémica en el gobierno central, merece una mayor discusión para lo cual es conveniente revisar la experiencia internacional del nivel local de gobierno, particularmente de aquellos casos en que existe autorización de endeudamiento y la posibilidad de emisión de bonos de deuda pública bajo claros y estrictos mecanismos de control de las autoridades monetarias, y con adecuado manejo fiscal local. Es realmente conveniente para la municipalidad tener conciencia tanto de su capacidad administrativa y técnica como de la capacidad real de pago, de modo que asegure la solidez financiera y la responsabilidad en la definición de los proyectos de inversión que serán financiados mediante esta fuente. Por lo tanto, debe haber una clara percepción de los beneficios o rentabilidad de las inversiones y de su correspondiente recuperación. En ningún caso es recomendable autorizar o promover operaciones de rescate financiero frente a la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales en el cumplimiento de dichas obligaciones.

Ahora bien, a pesar de la diversidad de mecanismos financieros que vienen operando, en muchos casos de forma independiente y desarticulada entre los niveles de gobierno nacional y subnacional (regionales y locales), quedan una serie de inquietudes, fundamentalmente en torno a la necesidad de que existan unas pautas mínimas de coordinación entre los distintos niveles intergubernamentales, y de revisión y ajuste de las diferentes herramientas financieras que garanticen la concurrencia oportuna de los recursos para dar cumplimiento a las mayores responsabilidades de las municipalidades. Es evidente que con el esquema de la descentralización aumentan los riesgos de una utilización ineficiente de los recursos financieros. Existen peligros como la posible atomización de los recursos, carencia de proyectos de inversión debidamente formulados, y descoordinación del gasto entre los distintos niveles de administración.

Debe haber un mejoramiento de la capacidad administrativa y técnica de las localidades. En este sentido se requiere impulsar desde iniciativas legales que promuevan una mayor autonomía local y una deseable rendición de cuentas, hasta acciones de las municipalidades en el campo del desarrollo institucional. A manera de ejemplo: el fortalecimiento de sistemas contables uniformes y coherentes, la auditoría financiera y de resultados, la supervisión de los programas por parte de las mismas comunidades, y la elaboración permanente y actualizada de información fiscal y socioeconómica de nivel municipal para fines de seguimiento y evaluación.

Los mayores desafíos que enfrentan las finanzas locales son tanto la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia al asignar los recursos públicos como el fomento de un nivel de autofinanciamiento de los gobiernos subnacionales que sea compatible con los propósitos de estabilización económica y modernización del sector público. La adecuada disponibilidad de recursos fiscales en el nivel municipal es esencial para el avance del proceso de descentralización y autonomía local.



De la revisión de las experiencias locales en los países de la región, si bien no se desprenden las recetas ideales para resolver los problemas financieros de las municipalidades, sí se observa una amplia utilización de esquemas institucionales e instrumentos que han mostrado resolver con alguna eficacia muchas de las dificultades anotadas. A modo de ejemplo se pueden mencionar innovaciones exitosas en la gestión descentralizada de algunos servicios, diferentes opciones financieras que han introducido mayor racionalidad al sistema impositivo local y al de los mecanismos de transferencias, nuevas fuentes de ingresos propios no tributarios, mecanismos interesantes de supervisión y participación comunitaria que promueven una mayor responsabilidad política, y en general todo un campo de experiencias que enriquecen las alternativas de fortalecimiento de la gestión local. Sin duda este mayor conocimiento se convierte en uno de los elementos básicos digno de aprovechar mediante el intercambio y la difusión de experiencias exitosas, que se puede dar tanto entre las mismas municipalidades de un país como con las de otras localidades de los países de la región, a través del fomento de la cooperación internacional en ciertas áreas críticas de la gestión descentralizada.

### BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, G. (1994), "Retos y posibilidades de nuevos recursos para el desarrollo municipal: revisión de algunas experiencias a nivel internacional", *Más recursos para la ciudad: nuevas perspectivas*, Ignacio Irarrázaval y Carla Lehman (comps.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos/Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEP/CEAL).
- Aghón, G. y L. Letelier (1996), "Local urban governments financing: A comparison between countries", *Estudios de economía*, vol. 23, número especial, Santiago de Chile, Universidad de Chile, agosto.
- Ahmad, E. y otros (1995), "Colombia: reforma de la tributación territorial y del sistema de transferencias", documento de trabajo, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Bahl, R. y J. Linn (1992), *Urban Public Finance and Management in Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial (1995), *Better Urban Services: Finding the Right Incentives*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_ (1994), Informe sobre el desarrollo mundial, 1994. Infraestructura y desarrollo, Washington, D.C.
- \_\_\_\_ (1989), Informe sobre el desarrollo mundial, 1988, Nueva York, Oxford University Press.
- Bird, R. (1993), "Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization", *National Tax Journal*, vol. 46, junio.
- CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (1996), *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos (LC/L.948)*, Santiago de Chile, julio.

- Chandavarkar, Anand (1994), "Infrastructure finance: Issues, institutions and policies", World Bank Policy Research Working Paper, N° 1374, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre.
- Cuevas, J. (1996), "El impuesto a la propiedad inmueble: el caso de la ciudad de La Paz", documento presentado al III Seminario del Proyecto Regional CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina, octubre.
- Dillinger, W. (1991), "Urban property tax reform: Guidelines and recommendations", Urban Management Program Series, N° 1, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Edling, H. (1996), "Los ingresos no tributarios: una perspectiva internacional", documento de trabajo del Proyecto Regional CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina.
- Junguito y otros (1995), "Efectos fiscales de la descentralización: Colombia 1967-1994", Política Fiscal, CEPAL, inédito.
- Musgrave, R. (1983), "Who should tax, where and what?", *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, Australian National University, Center of Research on Federal Financial Relations.
- Piza, J.R. (1996), "El autoavalúo, una alternativa para incrementar la base gravable del impuesto predial. La experiencia de Santafé de Bogotá", documento presentado al III Seminario del Proyecto Regional CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina", octubre.
- Rojas, F. (1995), "La implantación de la participación popular y la descentralización del Estado: sugerencias estratégicas", documento preparado para el proyecto PROADE/GTZ, La Paz.
- Rondinelli, D. (1990), "Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analysis", Policy and Research Series, Washington, D.C., Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Sánchez, F. y C. Gutiérrez (1994), "Descentralización Fiscal en Colombia", documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Santafé de Bogotá.
- Shah, A. (1994), "The reform of intergovernmental fiscal relation in developing and emerging market economies", Washington, D.C., Banco Mundial.
- Spahn, B. (1996), "Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems", documento presentado al III Seminario del Proyecto Regional CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina, Caracas, octubre.
- 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*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ter-Minassian, T. (1995), "Los empréstitos de gobiernos subnacionales: problemas y experiencias internacionales", documento presentado al VIII Seminario de Política Fiscal de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Valenzuela, J.P. (1996), "Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile", documento preparado para el Proyecto Regional CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina, Santiago de Chile.
- Wiesner, E. (1995), "La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación/Asociación Nacional de Instituciones Financieras (DNP/ANIF).

## INGRESOS NO TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES: BASE TEÓRICA, LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y RECOMENDACIONES

Herbert Edling

### I. INTRODUCCIÓN

Los principales argumentos económicos a favor de la descentralización fiscal radican fundamentalmente en una mejor asignación de recursos y provisión de los bienes públicos. En este contexto son precisamente los gobiernos locales los que tienen un papel central en la labor de asignación. En razón a ello, el diseño de las competencias municipales pasa a tener una importancia decisiva en el logro de las ventajas atribuidas a los sistemas descentralizados.

Para cumplir dicho papel dentro de los sistemas descentralizados, las municipalidades necesitan cierta autonomía local. Esta normalmente incluye el derecho y el deber de hacerse responsable de la regulación de todos los asuntos de la comunidad, y actuar en forma autónoma en cuanto a decidir sobre sus funciones y sobre sus gastos e ingresos. En el manejo propio de los ingresos se manifiesta más estrictamente el grado de autonomía fiscal. Este, a su vez, está parcialmente determinado por los ingresos no tributarios.

En la primera parte de este artículo se hace un intento de clasificación de los ingresos no tributarios. En una segunda parte se presentan los argumentos que justifican un financiamiento a través de tales ingresos. Finalmente, se presentan algunos datos empíricos acompañados de posibles explicaciones de por qué la generación de esos ingresos tiene tan bajo rendimiento comparado con los estándares normativos. En estas explicaciones están implícitos los principales desafíos y líneas de acción que deberían asumirse para un aumento de estos ingresos dentro del sistema financiero local.

El tema a tratar no es nada sencillo en muchos aspectos. Por una parte, las decisiones sobre quién es el responsable de una función particular y sobre cómo se financia, están estrechamente relacionadas y en la práctica existen muchas formas de provisión. Por otra parte, el área de ingresos no tributarios en el sector público ha sido poco investigada con respecto a otros instrumentos financieros.

Una dificultad particular para esta investigación ha sido la precaria información estadística sobre las finanzas locales, especialmente las del tipo no tributario, como también la ausencia de definiciones y terminología uniformes tanto a nivel nacional como internacional.

## II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Los ingresos no tributarios dan, en la práctica, una imagen variada y en muchos confusa. La transición del financiamiento de los servicios ofrecidos por las empresas públicas hacia cargos, cobros, contribuciones y otros ingresos es fluida, como lo es también su distinción en cuanto a los impuestos municipales especiales. El gráfico 1 representa un intento de sistematizar los ingresos no tributarios de las municipalidades.

El énfasis se encuentra en los cargos, los cuales constituyen la forma práctica más importante del financiamiento por contraprestación directa de servicios, además de los cobros y contribuciones. Otros ingresos no tributarios especiales (como, por ejemplo, las sanciones monetarias), son de menor importancia y tienen una gran heterogeneidad.<sup>1</sup>

Tampoco se tratan las transferencias intergubernamentales, puesto que generalmente se basan en coparticipaciones de ingresos tributarios de otros niveles, ni los préstamos públicos que normalmente no se incluyen dentro de las genuinas fuentes de ingreso. El pago de intereses por dichos préstamos compromete la recaudación de impuestos, cargos a los usuarios, cobros y contribuciones, y los ingresos de las empresas públicas. En este sentido, el financiamiento de los préstamos públicos significa para cualquier nivel de gobierno solamente un aplazamiento temporal de la necesidad inevitable de cubrir los gastos con impuestos, cargos, cobros o contribuciones.

Normalmente, en la literatura la clasificación contempla, por una parte, los ingresos de las empresas públicas, donde el debate actual está centrado en el tipo de competencia estatal que debiera promoverse desde el punto de vista de la asignación, máxime cuando viene impulsándose el traspaso de responsabilidades al sector privado.

Los ingresos de las empresas pueden provenir de activos de capital de las municipalidades, en forma de ganancias de ventas (incluyendo aquellas por privatización) y distribución de dividendos (de bienes inmuebles en renta), tanto como de activos al contado, en forma de intereses por depósitos, créditos y reembolsos rápidos.

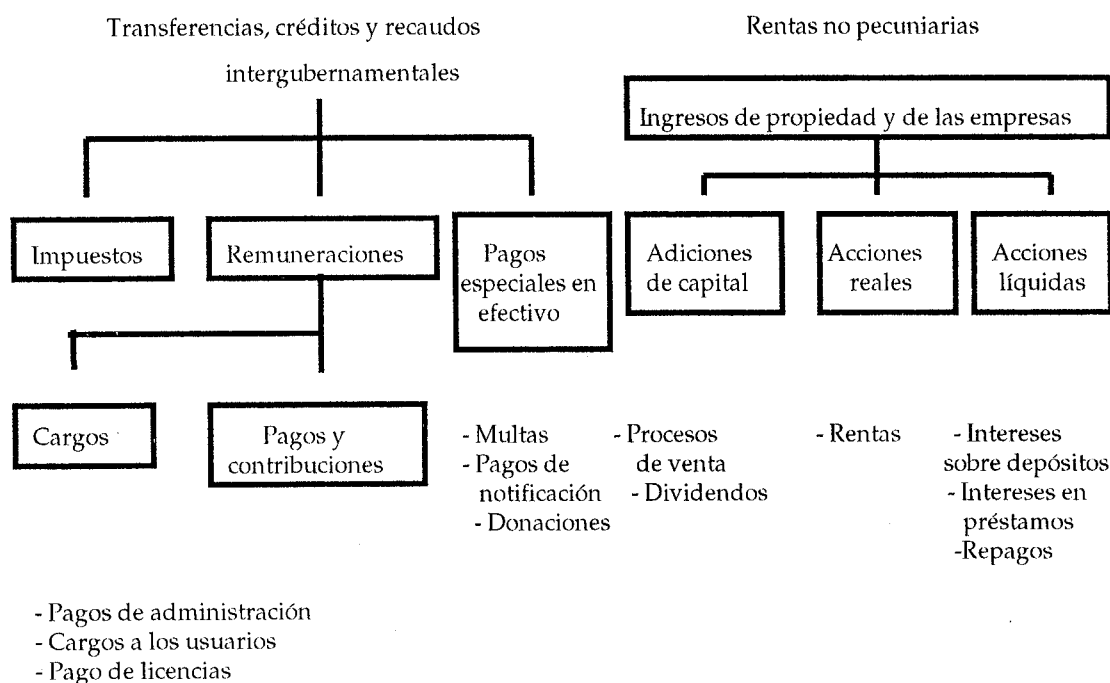
Por otra parte, están los cargos, cobros y contribuciones que esencialmente son pagos realizados a cambio de servicios especiales. Una distinción entre estas formas del financiamiento la constituye el hecho de que los cargos son establecidos sobre los servicios públicos que se dirigen a un ciudadano individual, mientras que los cobros y las contribuciones se refieren a un posible uso de los servicios, lo que da ventajas a

---

<sup>1</sup> Las rentas no pecuniarias presentan la obligación de cooperar con aspectos de la economía privada y con otras entidades públicas en la producción de ciertos servicios públicos (trabajo voluntario), los cuales no son remunerados a precios de mercado. Esto incluye, por ejemplo, la venta de tierras de propiedad del gobierno central a las localidades a precios bajos, y la obligación de formar parte de los miembros de los servicios de bomberos organizados en el nivel de la comunidad local.

grupos específicos de beneficiarios. Si efectivamente estos toman o desean esta ventaja del servicio, es un hecho irrelevante. Otra diferencia entre los cargos, los cobros y las contribuciones radica en que los dos últimos son utilizados para cubrir costos generales (función relacionada con inversiones), mientras que los cargos son puestos para financiar los costos corrientes.

GRÁFICO 1  
TIPOS DE FINANCIAMIENTO LOCAL A TRAVÉS DE REMUNERACIONES



En Alemania, los cargos se dividen -según su carácter obligatorio o voluntario y el tipo de servicios públicos financiados por ellos- en "cargos a usuarios" y "cargos administrativos". Los cargos a los usuarios son similares a las tarifas o precios, puesto que dan al usuario la posibilidad de hacer uso del servicio público y, consecuentemente, pagarlo. Este pago tiene entonces un carácter voluntario.

En varios servicios públicos administrativos no se permite una decisión tan libre, dado que no se sabe cuántas veces se los necesita. El cargo impuesto al usuario por estos servicios no tiene carácter de precio, en el sentido de que dependiendo de este los ciudadanos pueden variar su demanda. El pago tiene entonces un carácter obligatorio.

### III. JUSTIFICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO A TRAVÉS DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Para analizar las ventajas y desventajas de una generación de recursos financieros mediante los cargos, cobros y contribuciones, es necesario recurrir al principio de equivalencia, el cual se aplica en el financiamiento por contraprestación directa de servicios. Según este principio, las ventajas especiales recibidas por individuos o grupos de individuos a través de actividades públicas deben ser financiadas por ellos mismos.

De acuerdo con la literatura, el principio de equivalencia -y así el financiamiento por contraprestación directa de servicios- facilita una asignación más eficiente de los recursos, por tres razones básicas. Primero, origina un proceso en el que los individuos o grupos promueven la búsqueda de un equilibrio entre los costos y los beneficios, lo que normalmente evita una demanda excesiva. En otras palabras: este principio no genera la ilusión -a diferencia del financiamiento por impuestos o aun por préstamos públicos - de que los bienes y servicios se obtienen gratuitamente.<sup>2</sup>

En segundo lugar, crea un incentivo para que los individuos expongan sus preferencias por los bienes públicos locales y, de este modo, contribuye también a una asignación mejorada de los recursos. Además, se supone que el nivel de conciencia ciudadana frente a quienes toman las decisiones se aumenta con el financiamiento por contraprestación directa de servicios, ya que la carga financiera vinculada con el suministro del bien en cuestión se hace más transparente y tangible que en el caso de financiamiento por tributación o por préstamos. Esto debería llevar gradualmente a una mayor conciencia económica de los fondos disponibles gracias a una gestión pública responsable.

Una tercera razón importante desde el punto de vista del federalismo es que, aplicando el financiamiento por contraprestación directa de servicios, se puede reducir una asignación errada debido a un derrame espacial y la separación entre beneficiarios y contribuyentes de los servicios locales. Esto contrasta con el financiamiento por tributación, en la perspectiva individual, donde los beneficios externos se suministran sin tener que pagar, lo que provoca un uso excesivo. En este sentido, la aplicación del financiamiento por contraprestación directa de servicios asegura que todos los beneficiarios comparten el pago, independientemente del lugar donde tienen que contribuir con sus impuestos.

Con una expansión del sistema de financiamiento por contraprestación directa de servicios, también se pueden reducir los problemas de asignación y distribución entre los distintos niveles de gobierno que resultan de la estructura federal de muchos países, y como se expresa en la lucha por las cuotas de distribución en los

---

<sup>2</sup> Sin embargo, queda sin respuesta si un mayor uso del financiamiento por precios se vincula con un grado reducido de gastos nacionales, si se toma en cuenta la actitud de los gobiernos y administraciones orientados a sus propios intereses.

acuerdos de participación tributaria. Las actividades rentables pierden su relevancia en el mismo grado, puesto que los niveles individuales en un sistema federal dependen más de sus propios ingresos que de un resultado negociado sobre la distribución de recursos financieros compartidos. Por lo tanto, una mayor aplicación del financiamiento por contraprestación directa de servicios en un régimen federal simplifica y hace más transparente el diseño, a menudo muy complicado, del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.<sup>3</sup>

Donde se aplica el principio de administración autónoma (autogestión), el financiamiento por contraprestación directa de servicios ocupa el primer lugar, siempre y cuando el diseño y proporción puedan ser fijados independientemente de los diferentes niveles gubernamentales.

Básicamente, parece existir una discrepancia fundamental entre la norma del principio de equivalencia y el objetivo de introducir una mayor equidad dentro de distribución (objetivo de redistribución) dentro del marco de las políticas fiscales. Otro argumento que sustenta esta modalidad de financiamiento es que el uso de bienes y servicios públicos libre de pago favorece en forma inequitativa a los grupos de altos ingresos.

Mantener este principio también se puede considerar justo, puesto que solo pagan los que se benefician del bien y porque una minoría no recibe ventajas a costa de una mayoría. Siguiendo esta argumentación, la asignación de recursos sería igual a la que se logra en el mercado. El principio de equivalencia también implica un objetivo fiscal: Si el nivel de impuestos ya es alto, podrá suavizar la resistencia contra una carga contributiva extra, puesto que crea un vínculo más directo entre gastos y beneficios, lo que es importante desde un punto de vista psicológico y financiero.

La posibilidad restringida de variar los cargos, los cobros y las contribuciones anticíclicamente puede también ser vista de una manera positiva. Una política contracíclica ejecutada de esta manera podría ser únicamente con cargo a un grupo de usuarios conformado de manera casual, más que al conjunto de los contribuyentes como tales.

Debido a estos argumentos, el financiamiento por contraprestación directa de servicios ciertamente debería ser reconocido como "el" instrumento financiero democrático y del mercado. Si se considera que la función esencial de las municipalidades es manejar la asignación, como también proveer aquellos bienes que normalmente son ofrecidos por las comunidades locales, una adecuada estructura de ingresos implica un financiamiento extensivo a través de cargos, cobros y contribuciones. Sin embargo, la realidad muestra otra cara.

---

<sup>3</sup> En la República Federal de Alemania, algunos intentos por aprovechar la internacionalización de los efectos positivos de las externalidades por medio de ayuda financiera, cambiando las proporciones en los acuerdos de participación tributaria en general en el sistema de transferencias intergubernamentales, frecuentemente han implicado un costo adicional significativo de la administración sin necesariamente conducir a una solución satisfactoria.

#### IV. LA EVIDENCIA EMPÍRICA EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

En esta sección, se parte por analizar lo que representan los ingresos no tributarios como porcentaje de los ingresos totales en todos los niveles de gobierno. El gráfico 2 muestra que para los servicios locales los ingresos no tributarios han tenido tradicionalmente una mayor relevancia en el sistema de ingresos del nivel local que en el nivel central de gobierno, por lo menos en los países industrializados. Aparte de los Estados Unidos, en los países industrializados la proporción de los ingresos no tributarios es más alta a nivel local de gobierno que a nivel intermedio.

La proporción de ingresos no tributarios en los ingresos totales de las municipalidades en el período 1983-1992 (gráfico 3), variaba en los países industrializados bajo análisis entre el 12% en el Reino Unido y el 35% en Alemania. También los países como Australia (30%) y Austria (28%) muestran una proporción alta. Según estas cifras se ve que en el período observado no hubo cambios significativos en estas proporciones.

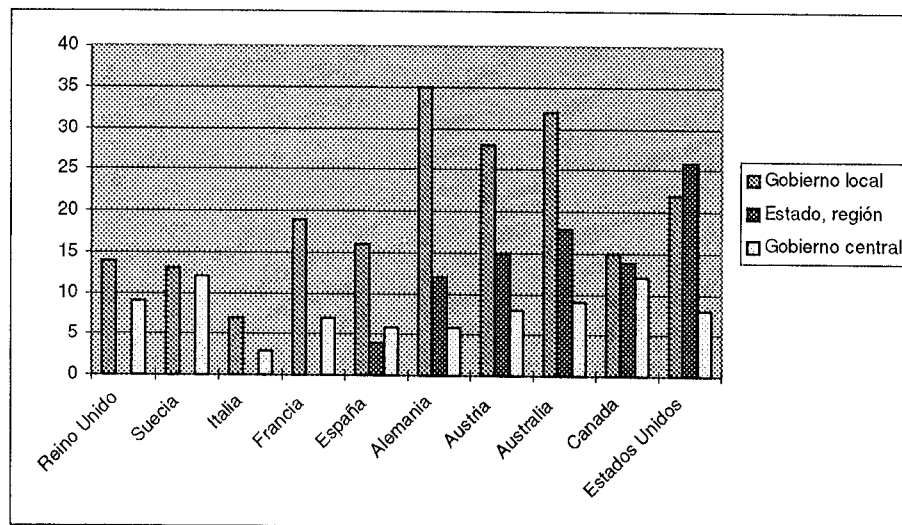
Respecto a las cifras de la República Federal de Alemania, vale la pena notar que en este país se prioriza el principio de equivalencia dentro de un marco legal normativo. Las regulaciones municipales dan prioridad a la generación de ingresos para las comunidades locales mediante esta modalidad, por sobre el financiamiento vía tributación.

En cuanto a los cargos a usuarios en Alemania existe la obligación de imponerlos a los servicios que "benefician predominantemente a individuos o grupos de individuos", pero no a las instalaciones que benefician al público en general (por ejemplo piscinas, campos deportivos, transporte local). El gráfico 4 muestra la estructura de los cargos a usuarios de la comunidad local en el caso de las ciudades alemanas. Una gran proporción de los cargos a usuarios totales corresponden a alcantarillado (42.8%), y basura (38.2%). La proporción de los cargos a usuarios por cementerios es de 4.9%, por la limpieza de las calles 3.3%, por el servicio de rescate 3.3%, por jardines infantiles 3.2%, por piscinas públicas 1.8%, y por teatros 2.1%.

Según las normas legales, las cargas administrativas son solamente impuestas sobre funciones de auto-administración, es decir sobre aquellas en que las municipalidades tienen alguna autonomía. Por las funciones que ellas deben cumplir obligatoriamente con base en otras jurisdicciones y que deben implementar bajo la dirección del gobierno central o del *Länder*, las municipalidades aplican los estatutos de estos niveles gubernamentales. En esto se respeta la regla de que la competencia legislativa para los cargos a usuarios y cobros sigue el principio de la función respectiva (principio de conexidad).

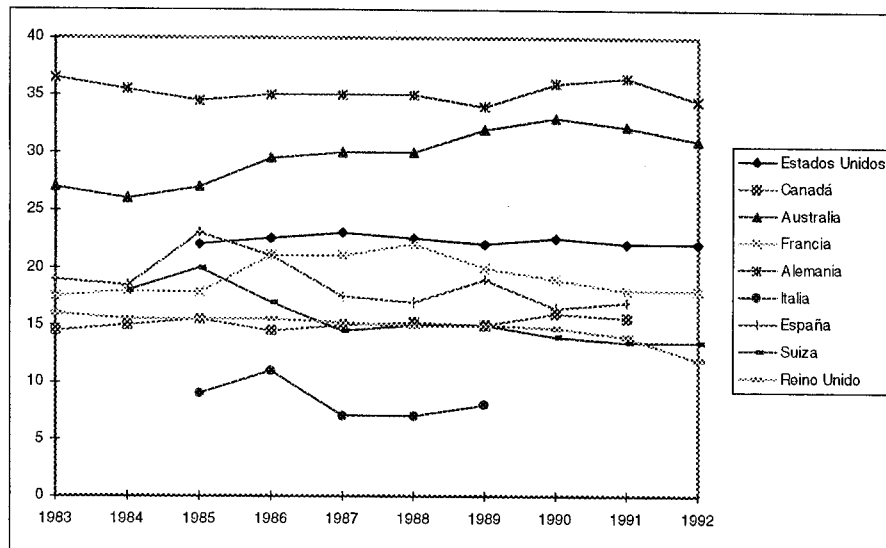


**GRÁFICO 2.**  
**RENTAS NO TRIBUTARIAS COMO PORCENTAJE DE RENTAS TOTALES**  
**(promedio 1987-1991)**



Fuente: FMI, Government Finance Statistics, Yearbook, 1994, Washington, D.C., 1994.

**GRÁFICO 3:**  
**GOBIERNOS LOCALES: RENTAS NO TRIBUTARIAS COMO PORCENTAJE**  
**DE LA RENTA TOTAL, 1983-1992**



Fuente: FMI, Government Finance Statistics, Yearbook, 1994, Washington, D.C., 1994.

El alcance de esta modalidad de ingresos no tributarios en las municipalidades alemanas es muy amplio y diferenciado, e incluye cargos por permisos de planificación y registro. A pesar de la diversidad de los cargos, los ingresos recibidos por ellos solo tienen una incidencia menor en términos cuantitativos. Los cobros y contribuciones más importantes son aquellos que afectan la explotación de la tierra, la infraestructura de tráfico, y el suministro del agua y las instalaciones de alcantarillado.

En la experiencia de los Estados Unidos, por ejemplo, se han introducido cobros por servicios de inspecciones de incendio y servicios de ambulancia, basados en la idea de que el seguro de salud cubrirá estos últimos. La prestación de estos servicios se suspende normalmente si las personas no tienen seguro o tienen ingresos bajos. Además, se introdujo un cargo por uso de alarmas contra robos. Otros cobros se crearon por la protección contra incendios y tempestades, y por el desarrollo de actividades que producen desechos peligrosos.

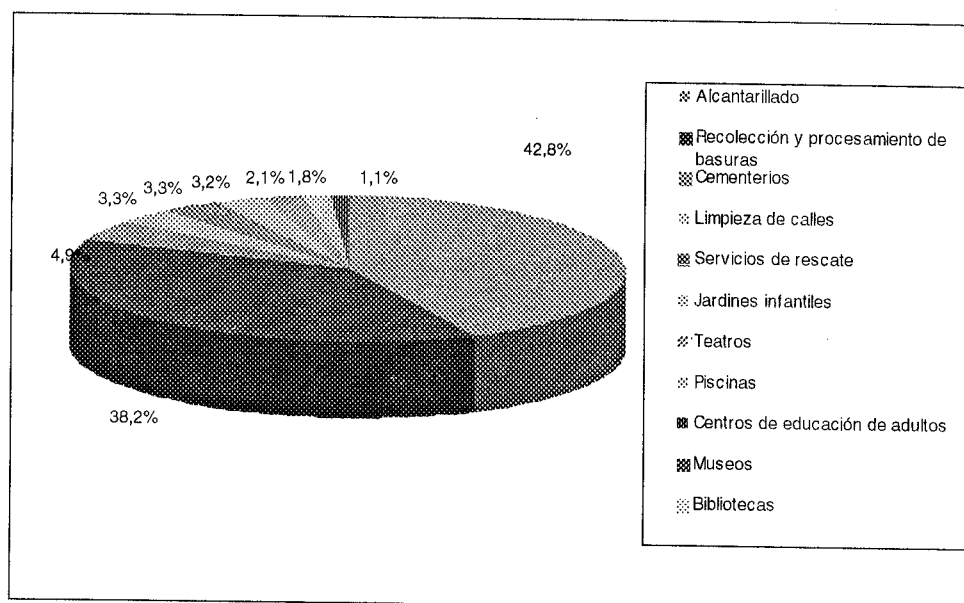
En el gráfico 5 se observa en forma comparada la proporción de las transferencias como parte del total de los ingresos municipales. Resalta en países como Austria, Australia y Alemania que la proporción de las transferencias intergubernamentales en el total de los ingresos es significativamente más baja que la de los ingresos no tributarios, lo que desde una óptica federal se puede juzgar positivamente. No es de asombrar que dentro del grupo de los demás países mencionados haya varios que tienen un estado de estructura unitaria.

El nivel intermedio de gobierno muestra un resultado distinto al nivel municipal (gráfico 6). Ahí se observa que en todos los países, salvo los Estados Unidos, el nivel intermedio recibe más transferencias que ingresos no tributarios.

Dentro del grupo de ingresos no tributarios (gráfico 7), la proporción de los ingresos de la propiedad empresarial en la mayoría de los países industrializados seleccionados es considerablemente menor que la proporción de los ingresos de los cargos a usuarios, cobros y contribuciones. Solo en el Reino Unido la proporción de los ingresos de la propiedad empresarial sobrepasa la de los cargos, cobros y contribuciones municipales. Esto se puede tomar como una prueba relevante del compromiso activo de las municipalidades frente al sector privado, lo que también se ve en los Estados Unidos y Canadá.

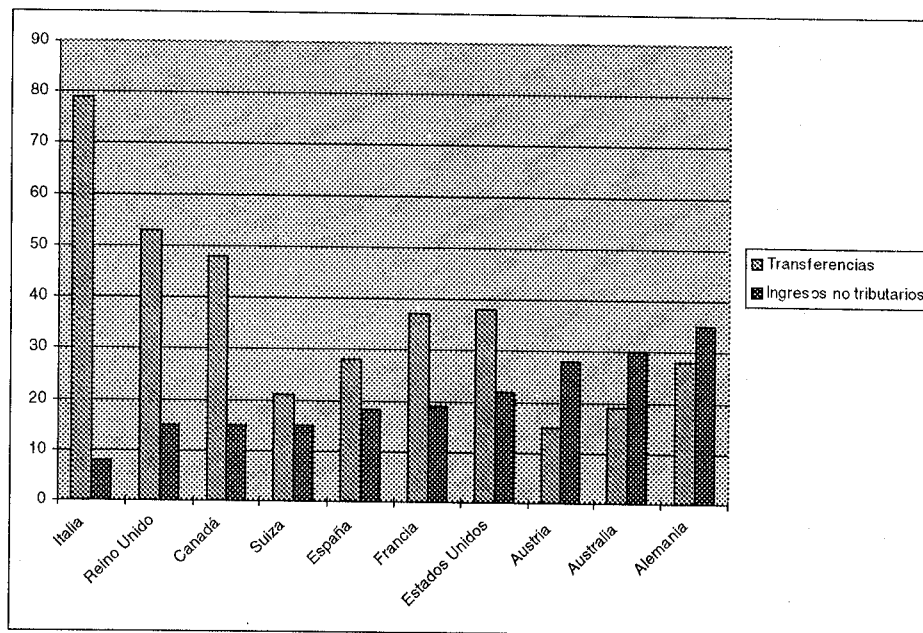
Igualmente se puede concluir que en casi todos los países, la proporción de cargos, cobros y contribuciones dentro de los ingresos no tributarios ha venido aumentando (gráfico 8). Esta expansión, naturalmente, se ha conseguido a costa de la proporción de los ingresos de empresa y propiedad. En general, este desarrollo puede demostrar mayores esfuerzos de los estados por seguir privatizando las empresas públicas, como también el uso creciente de los cargos, cobros y contribuciones como un instrumento de financiamiento, en especial en el nivel municipal. No se puede determinar tan obviamente un desarrollo parecido en el nivel intermedio de gobierno.

**GRÁFICO 4:**  
**ESTRUCTURA DE COBROS EN LAS COMUNIDADES LOCALES ALEMANAS**



Fuente: H. Karrenberg y E. Munstermann, *Gemeindefinanzbericht*, 1996

**GRÁFICO 5:**  
**GOBIERNOS LOCALES: INGRESOS NO TRIBUTARIOS Y TRANSFERENCIAS COMO PORCENTAJE DE LA RENTA TOTAL**  
(promedio 1983-1992)



Fuente: FMI, Government Finance Statistics, *Yearbook*, 1994, Washington, D.C., 1994.

En Alemania, el derecho de las municipalidades a participar en actividades empresariales y de ser accionistas de empresas privadas está regulado por los *Länder*. Según estos, las municipalidades solo pueden establecer, tomar posesión o expandir empresas económicas bajo ciertas condiciones. Todas las ordenanzas municipales exigen entre otras cosas que el interés público oriente a la empresa, y que no sea posible para otras empresas realizar estas funciones de una manera mejor y más económica. El tipo y tamaño de la actividad pública -aunque mucho menos que en países comparables- muestra, sin embargo, que existe una interpretación amplia del interés público.<sup>4</sup>

Las concesiones (licencias de funcionamiento) también se incluyen en los ingresos de las empresas, en un sentido amplio. Se establecen pagos de las empresas de servicios y de transporte a las municipalidades. A cambio, ellas tienen permiso de usar las propiedades públicas, por ejemplo, las rutas de transporte fuera de uso para instalar cables electrónicos o una red férrea. Las concesiones son ingresos genuinos y por ello, particularmente, corresponden a la autoadministración de las municipalidades como está previsto en la Constitución alemana. Como estos recursos no son parte del sistema de compensación fiscal entre las municipalidades, ellos realmente representan un ingreso autónomo.<sup>5</sup>

La información estadística presentada muestra, en un contexto internacional, que se da una cierta importancia a la estructura del financiamiento por contraprestación directa de servicios. Pero los datos también demuestran que la demanda por el financiamiento de los servicios de las comunidades locales, en la práctica no se ajusta del todo al principio de equivalencia.

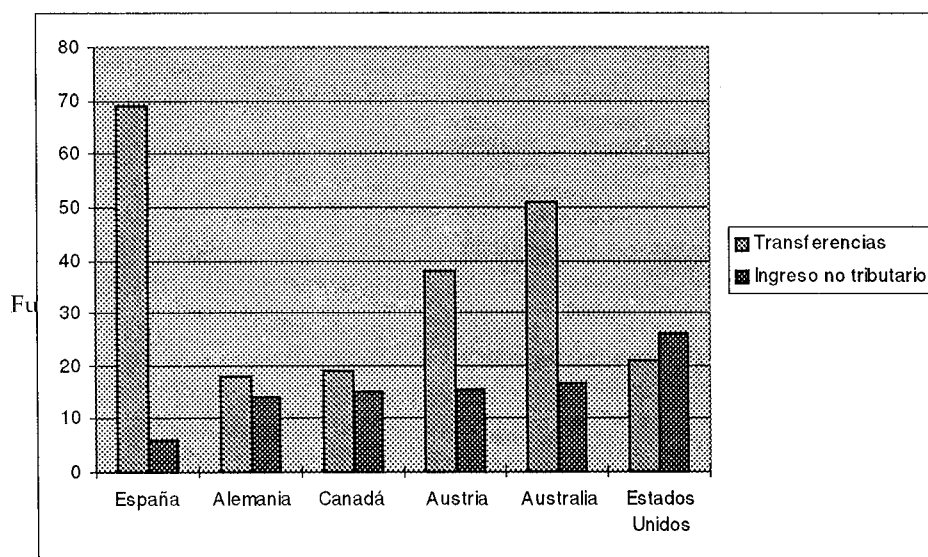
---

<sup>4</sup> En Alemania, usualmente tres clases de actividades económicas del sector público se diferencian entre sí de acuerdo con el grado de dependencia económica, organizacional y legal de sus unidades de producción en la administración general y, por tanto, en la dependencia o independencia del presupuesto público. En las municipalidades de Alemania existen sobre todo empresas de servicios públicos (en la mayoría, monopolios naturales locales) en el área de electricidad, gas, agua, calefacción y recolección de basura. Las empresas comerciales son en su gran mayoría los bancos y las instituciones de ahorro. También se consiguen ingresos relevantes en el campo del esparcimiento y las exposiciones.

<sup>5</sup> Las municipalidades alemanas reciben ingresos extras significativos por los derechos al turismo, las entradas a balnearios, protección contra incendios, multas y fondos del costo de operación de los hospitales locales. El cobro por turismo lo pagan aquellos que obtienen un beneficio económico directo o indirecto de dicha actividad. El pago recibido se debe usar generalmente para la promoción del turismo y la publicidad correspondiente. Los impuestos de turismo deben ser pagados por personas no residentes que lleguen a las municipalidades con fines de esparcimiento, y las que tienen la posibilidad de usar las instalaciones y los parques, y asistir a los eventos disponibles en los balnearios. Las cuotas para la protección contra incendios pueden interpretarse como obligaciones especiales, y para que personas que "podrían ser bomberos" se eximan de este servicio de carácter "voluntario". Estos ingresos obligatoriamente se usan en beneficio de las brigadas de bomberos.

GRÁFICO 6

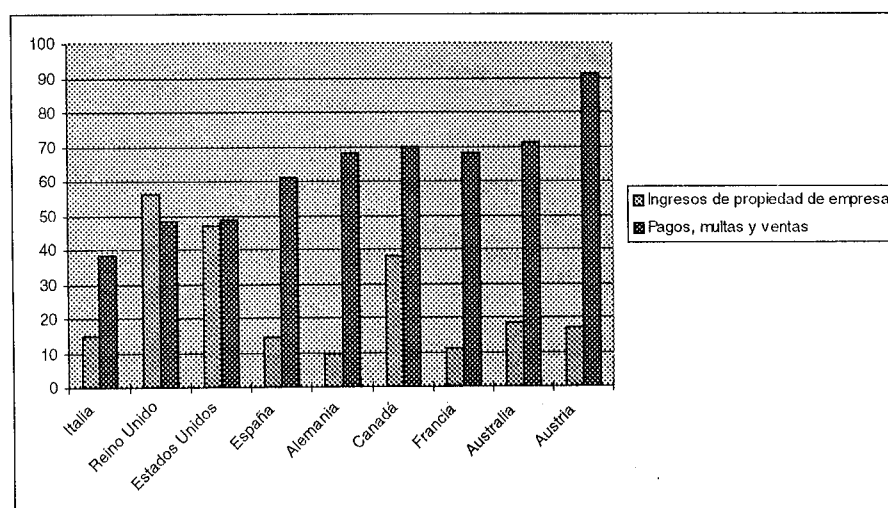
**GOBIERNOS LOCALES Y PROVINCIALES: INGRESO NO TRIBUTARIO Y TRANSFERENCIAS COMO PORCENTAJE DE LAS RENTAS TOTALES  
(Promedio 1983-1992)**



Fuente: FMI, Government Finance Statistics, Yearbook, 1994, Washington, D.C., 1994.

GRÁFICO 7

**GOBIERNOS LOCALES: PAGOS, MULTAS Y VENTAS E INGRESOS DE PROPIEDAD EMPRESARIAL COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS  
(promedio 1983-1992)**



Fuente: FMI, Government Finance Statistics, Yearbook, 1994, Washington, D.C., 1994.

Varios son los factores determinantes de las diferencias, el aumento y la proporción relativamente pequeña del financiamiento por contraprestación directa de servicios en los ingresos totales de las comunidades locales. En general, el nivel y la estructura de esta modalidad de ingresos dependen tanto de la oferta de servicios locales a los que se puede cargar un precio, como del nivel de los precios de los servicios correspondientes, de la estructura de la demanda de los ciudadanos y de aspectos político-institucionales.

## **V. FACTORES QUE AFECTAN LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS**

### **La oferta de bienes y servicios locales**

El criterio decisivo para el financiamiento por contraprestación directa de servicios es la viabilidad de asignar servicios públicos locales a los individuos o grupos de individuos. La posibilidad de asignación a su vez corresponde a la posibilidad de exclusión. Entonces, la asignación no crea problemas para bienes y servicios que son sujetos al principio de exclusión sin excepción. En este sentido, los bienes y servicios por los que se puede cobrar un precio son -a primera vista- bienes puramente privados.

Sin embargo, una mayor atención a las características de los bienes y servicios muestra que a muchos servicios públicos locales, que son financiados actualmente por medio de impuestos generales, también se les puede aplicar el financiamiento por contraprestación directa de servicios.<sup>6</sup>

Por ello es necesario reconocer que casi todos los llamados bienes colectivos pueden ser diferenciados según su beneficio interno o externo, o su carácter de bienes privados y públicos, y la posibilidad de excluir la provisión de servicios públicos no necesita estar basada únicamente en criterios técnicos económicos, sino que también pueden -debido al monopolio del poder del Estado- ser determinados políticamente. El Estado simplemente ha de detectar la presencia de los efectos externos, de implementar la asignación basada en argumentos plausibles y de diseñar un sistema de cargos, cobros y contribuciones como pagos compensatorios.

### **El nivel de los precios**

Los servicios del sector público pueden suministrarse por un precio utilizando distintas modalidades. En la práctica se tiene que decidir entre (a) el costo marginal, (b) el costo promedio, (c) los cargos binominales, (d) los cargos discriminatorios. Además, debe decidirse si se pretende cubrir todos los costos o no, y qué costos deben considerarse para el cálculo.

---

<sup>6</sup> Mucho de lo que realizan los gobiernos no se relaciona con la provisión de bienes públicos, en el sentido estrictamente económico. Al contrario, una parte importante de la actividad gubernamental consiste en la provisión de bienes que son total o principalmente privados en su carácter y en su distribución, y que generalmente son gratuitos (Bird, 1978).

En la práctica, en la comunidad local tradicionalmente domina el diseño del costo promedio. El procedimiento típico es determinar los costos totales del suministro de un servicio y, de ahí, calcular los costos medios. Aunque una orientación flexible en el costo promedio puede ser útil para el proceso de toma de decisiones, es necesario estar consciente de que únicamente los cargos correspondientes a los costos marginales pueden asegurar una asignación eficiente. En este sentido, tal fijación de precios debe constituir la meta de cualquier política de cargos, sin importar cuantas dificultades demande una modificación de tal norma.<sup>7</sup>

Los precios en función de los costos marginales también deben contemplarse en un diseño de cargos binominales. En este caso, el consumidor paga una suma fija (una contribución) por el derecho de usar el servicio, más una suma variable (cargo al usuario) que depende de la cantidad del servicio usado. El cargo variable se liga a los costos marginales del suministro del servicio, mientras que la contribución debe calcularse de tal forma que no afecte el nivel del uso.

Este diseño refleja lo que es característico de la mayoría de los servicios públicos locales: por una parte, la posibilidad de usarlos, y por otra, el uso que en el momento se hace de ellos. Este uso potencial puede ser tan importante como el uso real.<sup>8</sup> Esta norma de financiación por contraprestación directa de servicios puede ser también válida para el financiamiento de servicios de los así llamados monopolios naturales, los cuales frecuentemente existen en empresas municipales. En realidad, solo se pone un cierto porcentaje de los costos medios como cargo a los usuarios.

Desde el punto de vista de la asignación, los ingresos totales provenientes de los cargos deben cubrir los costos sociales del suministro del servicio. Por lo tanto, los costos deben reflejar además de los costos de producción los efectos externos y otras imperfecciones del mercado. En cuanto a los costos de producción, se debe tomar en cuenta también tanto la reducción en el valor del capital como un retorno apropiado al capital operativo. La depreciación y los intereses deben ser calculados con base en los costos de sustitución y no con base en los costos originales. Si se ignora tal cálculo de costos, existe el peligro de crear una sobrecapacidad que puede hacer irrelevante la pregunta de si debe aplicarse una política adecuada de fijación de precios.

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, en la práctica resulta que puede haber cientos de tipos de costos marginales para ciertos servicios, ya que los costos marginales de varios servicios públicos son específicos según el tiempo y espacio. Las diferencias no son siempre tan mínimas que puedan ser ignoradas. También, si los costos marginales están constantemente por debajo de los costos medios -como es el caso del monopolio natural-, cobrar cargos que están basados en los costos marginales produce pérdidas.

<sup>8</sup> Un sistema de transporte público, por ejemplo, es valorado por la gente que siempre utiliza sus automóviles. No únicamente porque en varias de las grandes ciudades estas personas difícilmente podrían utilizar sus propios automóviles si el resto de la gente no estuviera utilizando el transporte público. Pero más significativo quizás, porque los usuarios de los automóviles saben que pueden llegar a necesitar algún día el sistema de transporte público. La real existencia de este sistema es como un seguro. No existe ninguna razón para que este servicio sea prestado libre de cargo. La suma global de un cargo binominal puede ser visto como un premio de aseguramiento (Prud'Homme, 1987).

Al observar el grado de recuperación de los costos de los más importantes servicios con cargo a usuarios, se advierte que las comunidades locales alemanas (gráfico 9) están lejos de la recuperación total del costo, con excepción de la recolección y procesamiento de basuras y del alcantarillado (el grado de cubrimiento de costos en 1992 es del 89.6% en basura y el 88% en alcantarillado). Aproximadamente, la mitad de todas las rentas de los cargos a los usuarios provienen de estos ítemes. Las siguientes responsabilidades en prestación de servicios pertenecen a la categoría de cubrimiento de costo medio, en orden descendente: parques, mataderos, mercados, servicios funerarios, limpieza de las calles, espacios públicos; al igual que la planificación municipal y las normas de inspección y construcción. Al final de esta escala se encuentran los centros de educación para adultos, las piscinas, los jardines infantiles, los teatros, los museos y las instalaciones para prácticas deportivas.

De acuerdo con las normas legales alemanas, el principio de recuperación de costos debe ser mantenido mientras se pueda y sea apropiado. En particular, los precios que no cubren los costos pueden justificarse de acuerdo con la capacidad de pago de los ciudadanos o cuando se persiguen otros objetivos, por ejemplo, de tipo cultural o social.

En general, en el debate académico, se justifica una renuncia a la recuperación total del costo principalmente por aspectos de la asignación (efectos externos y bienes meritorios). En el debate político sobre el grado apropiado de cubrimiento del costo, los argumentos distributivos y sociopolíticos son los que dominan en la discusión.

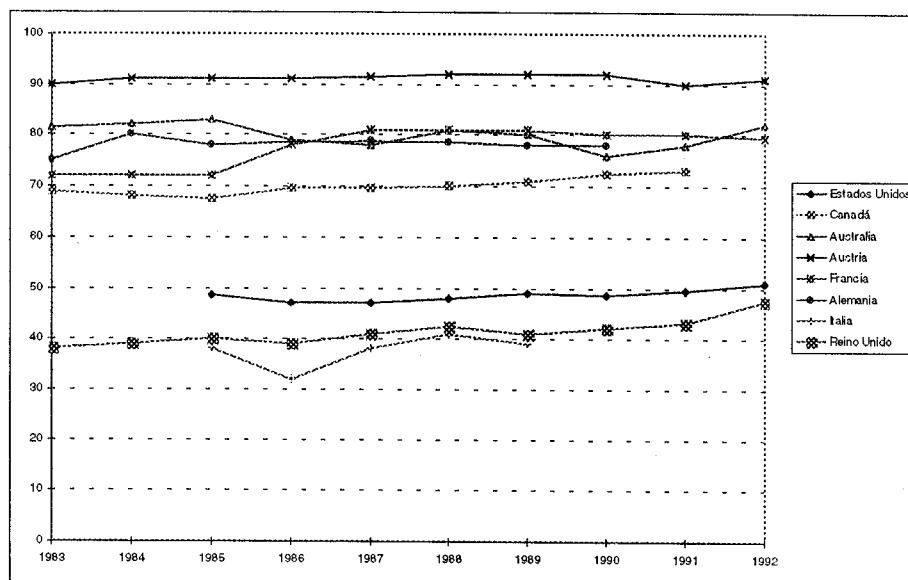
Primero se revisan los argumentos referentes a la asignación. Aquí, el principio de recuperación total de costos tiene que modificarse en favor de una financiación mixta (impuestos generales y cargos) cuando se advierten efectos externos significativos. Como regla se puede decir que, mientras mayor sea el beneficio al público en general (efecto externo positivo) mayor será la proporción de los impuestos que demandarán contribuciones.

En Alemania, por ejemplo, un juicio de la Corte Administrativa Federal atribuyó un alto grado de "interés colectivo" al aseo de las calles y a los cementerios. Esto puede explicar parcialmente el bajo grado de recuperación de los costos en estas áreas. Por esta misma razón, el nivel de cobros y contribuciones en Alemania tampoco lo determina el principio de cubrimiento total de los costos. Como el servicio prestado también cubre una necesidad colectiva que debe ser financiada proporcionalmente por los impuestos, solamente puede fijarse una "contribución" al costo, de acuerdo con la ley actual.

Igualmente, se llama a abstenerse de una recuperación del costo total por razones de asignación, si crea incentivos no deseados ocasionando costos adicionales (efectos externos negativos).

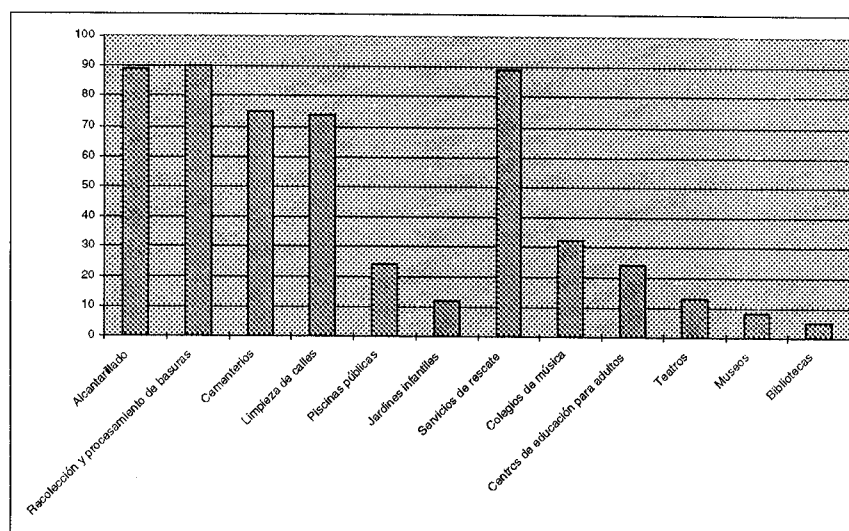


**GRÁFICO 8**  
**PAGOS, MULTAS Y VENTAS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS NO**  
**TRIBUTARIOS, 1983-1992**



Fuente: FMI, Government Finance Statistics, Yearbook, 1994, Washington, D.C., 1994.

**GRÁFICO 9**  
**GRADO DE REPOSICIÓN EN LOS PRESUPUESTOS LOCALES DE LAS**  
**COMUNIDADES ALEMANAS, 1994**



Fuente: Der Stadtetag, Gemeindefinanzbericht, 1996, p. 54.

Si los cargos pagados por los usuarios son relativamente altos, existe el peligro de que alguien deje de utilizar estos servicios y por tanto se perjudique a otros.<sup>9</sup> Podría ser esta la razón por la cual el Banco Mundial ve la necesidad de los subsidios (provisiones sin costos de cubrimiento) para la recolección y procesamiento de basuras. En este caso, los cargos a los usuarios son más un instrumento para incentivar la demanda al municipio que la remuneración por un servicio recibido.

Si la determinación de una externalidad deja un espacio para la interpretación, los elementos políticos entran a desempeñar un papel importante. La experiencia muestra que las provisiones sin una recuperación total de los costos o aun libres de cobro, son frecuentemente reclamadas por fuertes grupos de presión que esperan alcanzar beneficios especiales para sus miembros.

Por ello, resulta más eficaz pronunciarse en contra de una provisión libre de cobro o de costo rebajado de cualquier bien. Es mejor regularlos por medio de la exclusión y de la obligación de utilizarlos lo máximo posible, y cobrar de acuerdo con el principio de equivalencia.<sup>10</sup> Cuando esto va acompañado de un financiamiento de los costos fijos por medio de cobros y contribuciones y de los costos marginales por medio de cargos a los usuarios, el individuo se ve -por ejemplo- obligado a ser más ahorrador en el uso del agua potable. Este sería el caso de una financiación total por medio de impuestos.

Además, la oferta de bienes y servicios públicos libres de cobro crea la ilusión de que estos realmente son gratuitos. Como resultado, ello obliga a racionalizar la sobredemanda mediante colas, y a menudo conduce a una reclamación aun mayor por servicios públicos gratuitos. En fin, los efectos externos de la provisión de bienes públicos no exigen necesariamente una renuncia a la recuperación total del costo.

### **La estructura de la demanda**

Como se mencionó anteriormente, en lo que a bienes públicos se refiere suelen predominar los propósitos distributivos y los motivos sociopolíticos y no razones de asignación, lo que conduce a una mayor exigencia de provisión de ciertos servicios públicos libres de cobro o a que se aplique el diseño de cargos discriminatorios, de tal forma que más ciudadanos puedan hacer uso de ellos.

Primero que todo, se debe decir que los efectos redistributivos no deberían ser la preocupación primaria del financiamiento local. Además, resulta ser una interrogante empírica el saber si los efectos distributivos de los impuestos locales generales, como una alternativa de un financiamiento por contraprestación directa de servicios, no son incluso más regresivos.

---

<sup>9</sup> Piénsese, por ejemplo, en un bien como el servicio de bomberos.

<sup>10</sup> Así, por ejemplo, es posible obligar a los ciudadanos a conectarse al sistema de alcantarillado - como en el caso de Alemania- por razones sanitarias. Esto puede justificarse apelando a los efectos externos negativos que de otra manera se producirían (peligro de epidemias) así como a las consecuencias de la falta de información (perjuicios a la salud por la falta de higiene).

Los objetivos de la distribución tampoco deben verse afectados por el financiamiento mediante contraprestación directa, en tanto los cargos recaudados lo sean por servicios que son predominantemente utilizados por la población con mejores recursos.

La política distributiva también niega el hecho de que la llamada "tasa cero" o "tasa social" de servicios públicos puede ser no social, precisamente cuando es observada desde un punto de vista distributivo. Los subsidios vía precios también benefician a quienes realmente no pertenecen al grupo de los "necesitados" y podrían pagar precios que cubran los costos. Este es un fenómeno que puede ser observado particularmente en los países en desarrollo y repetidamente ha conducido a la conclusión de que las medidas para combatir la pobreza no son focalizadas suficientemente bien.<sup>11</sup> En este caso, es mejor establecer precios que cubran costos y apoyar a los grupos más pobres de la sociedad por medio de transferencias incondicionales, en vez de subsidiar bienes especiales.

Investigaciones en varios países muestran que también los sectores poblacionales con menores recursos económicos podrían pagar por los servicios de educación y salud, si por estos pagos las familias obtienen mejor calidad y más accesibilidad, y que las transferencias incondicionales no se gasten necesariamente en bienes.<sup>12</sup>

La diferencia de precios en la provisión de un servicio conduce a una redistribución entre los usuarios (subsidio interno).<sup>13</sup> Por ello, para algunos autores tiene mayor sentido pagar por la diferencia de costo de cubrimiento por medio de las rentas generales, ya que esta es la única manera de asegurar que no solo los usuarios de altos ingresos carguen con el financiamiento de las funciones redistributivas.

Finalmente, es mejor prevenir una carga excesiva sobre los ciudadanos por financiamiento a través de cargos, cobros y contribuciones, examinando si es necesario el servicio en general y su tipo y volumen (o, dicho en otras palabras, efectuar una revisión de los gastos). Sin embargo, una política que no trata de recuperar totalmente los costos reduce los incentivos y criterios para realizar tales exámenes. En este contexto, se olvida totalmente que la carga financiera no se reduce

---

<sup>11</sup> En la práctica, los pobres no tienen oportunidad de obtener estos servicios y si la tuvieran estarían en una situación de desventaja. Subsidiar el consumo de agua o electricidad favorece indiscriminadamente a un gran número de usuarios y de industrias.

<sup>12</sup> Un subsidio a un bien o a un servicio beneficia a los usuarios en proporción a su consumo. Si un rico consume más que un pobre, él es subsidiado más que el pobre. Apoyar al sujeto ofrece una ventaja adicional al favorecer una graduación entre los miembros de los diferentes niveles de ingreso, permitiendo una mayor diferenciación del grupo de los pobres.

<sup>13</sup> Al implementar cargos diferenciados según el ingreso, lo mejor es mantener el costo marginal como parámetro y solo modificarlos con los respectivos recargos o descuentos. La diferenciación de cargos de acuerdo con los grupos sociales (ingresos) es posible en las municipalidades alemanas. Un ejemplo significativo son las contribuciones para los jardines infantiles, cuyo monto depende del ingreso de la familia beneficiaria.

si se evitan los cargos, cobros y contribuciones, ya que los fondos entonces tienen que ser generados por los ciudadanos a través de la tributación.

A manera de síntesis, los argumentos económicos no están muy a favor de la aplicación de subsidios a los cargos por razones distributivas. La verdad es que los objetivos de asignación y distribución se han mezclado en la ley con la consecuencia de que al final ninguno de los objetivos perseguidos se cumple eficientemente. Debe presumirse que la razón para no realizar un uso más intensivo de este tipo de financiamiento es de índole político-institucional.

### **Aspectos político-institucionales**

Por una parte, a los ciudadanos simplemente les gusta obtener bienes y servicios "gratuitos" y frecuentemente la opción pública es que los servicios públicos deberían ser más baratos o libres de cobro dado que ellos son importantes para el bienestar de la población que hace uso de los mismos; lo cual, por supuesto, crea presión política. Por otro, la pretensión natural de obtener bienes y servicios gratuitos o subsidiados sirve al interés propio de los políticos y burócratas de mantener su poder.

Sin embargo, existen algunas restricciones que se presentan a continuación. Primero, la aplicación del principio de equivalencia restringe más las actividades discrecionales de los políticos y administradores comparado con la respectiva capacidad de pago en espacios donde mantener el poder político depende del uso discrecional de los fondos públicos.

Segundo, los líderes políticos y administradores tienden a mezclar y, por tanto, a eludir las responsabilidades. Tercero, los burócratas temen una reducción en la demanda por sus servicios si esta tiene una elasticidad de precio, produciendo como consecuencia que disminuya su poder y prestigio potencialmente vinculados con su "producto".

Cuarto, los líderes políticos y administradores tienden a favorecer a los grupos influyentes. Tal favoritismo puede difícilmente practicarse con la financiación por contraprestación directa de servicios. Además, los servicios públicos orientados a los grupos individuales tienden a influenciar el proceso político de toma de decisiones. Principalmente, los grupos económicamente poderosos, preparados para entrar en conflicto y capaces de organizarse por sí mismos, son los que utilizan el argumento de la solidaridad para su propia ventaja. Una consideración adicional es que en los procesos de decisión concernientes a los cargos, cobros y contribuciones, la administración se involucra más allá del nivel usual de oferta de servicios públicos.

Por encima de todo, el uso creciente de este tipo de cargos requiere una más transparente corrección de la distribución del ingreso, lo que en la mayoría de los casos no es políticamente factible. Elevar el grado de cubrimiento de costos de los

grupos de más bajos ingresos es posible solo si esto fue considerado cuando se calculó el nivel de subsistencia.<sup>14</sup>

## 6. CONCLUSIONES

Presumiendo que las municipalidades ejecutan la mayor parte de las actividades prioritarias a nivel local y que ello demanda unas fuentes adecuadas de recursos, es de gran interés que los servicios se provean y financien eficientemente. Al considerar el objetivo esencial de las municipalidades -de manejar la asignación como también aquellos tipos de bienes que normalmente se ofrecen en las comunidades locales- una adecuada estructura de ingresos implica un financiamiento extensivo a través de cargos, cobros y contribuciones. Los argumentos en contra de tal financiamiento no son suficientemente serios como para renunciar a esta modalidad de ingresos.

Por ello, las comunidades locales deben estar más conscientes del amplio abanico de posibilidades de que disponen para establecer cargos, cobros y contribuciones por los servicios localmente ofrecidos por el sector público. Solo queda reconocer que, (a) la posibilidad de excluir la provisión de servicios públicos no necesita estar basada únicamente en criterios económicos o técnicos, sino que también puede -debido al monopolio del poder del Estado- ser determinada políticamente; y que, (b) casi todos los llamados bienes colectivos pueden ser diferenciados según su beneficio interno y externo, o su carácter de bienes privados o públicos. Por lo tanto, es recomendable que todos los bienes y servicios sean revisados cuando se decide qué tipo de financiamiento se va a utilizar.

Al implementar un sistema apropiado de cargos, cobros y contribuciones se requiere, por supuesto, un detallado conocimiento de las condiciones de la demanda, su nivel y estructura, así como del costo de provisión del servicio. Esto a su vez conduce a la necesidad de una adecuada recolección de datos, que tiene que ser el punto de partida de una reforma del sistema de financiamiento local.

Los cambios relativos y las distorsiones en los precios causados por el financiamiento por contraprestación directa de servicios, pueden ser limitados o prevenidos completamente si los precios de los bienes de sustitución son también cambiados o si la financiación de servicios comienza con los servicios públicos, cuya demanda es inelástica. Básicamente, se debe perseguir la recuperación de los costos y los precios tienen que ser fijados basándose en su costo marginal. Los precios bajo los costos marginales tienden a exceder la demanda y necesitan obtener fondos de otras actividades, provocando eventualmente distorsiones en la economía. Los costos marginales, cuando sea posible, tienen que ser calculados en base a los costos sociales. De esta manera, los cargos a los usuarios, cobros y contribuciones pueden

---

<sup>14</sup> Como dijo Kafoglis: "La idea que la gente en general estaría en capacidad de disponer un servicio de salud es más un argumento para una distribución mejorada del ingreso que para servicios sin cargos (Kafoglis, 1969).

alcanzar completamente su propósito de regulación, particularmente en el ámbito de los objetivos ecológicos.

Solo deben darse desviaciones del principio fundamental de recuperación de costos en casos excepcionales. Desde el punto de vista de la asignación y del bienestar, debe tomarse como regla el que las transferencias incondicionales a los individuos son preferibles a un subsidio a los precios. De otra manera, se recomiendan los cargos discriminatorios dependiendo de los grupos beneficiarios (empresas y consumidores privados), del ingreso y del nivel y la distribución en el tiempo del servicio recibido. Como el esfuerzo administrativo, sin embargo, puede aumentar con la diferenciación creciente de las tarifas de pago -por cuanto las hace mas costosas- las municipalidades deben limitarse a fijar unas pocas tarifas.

Si existe el propósito de conceder a las comunidades locales mayor autonomía financiera, primero deben darse las condiciones para tener una política local respecto a los cargos a usuarios, cobros y contribuciones. Para prevenir que los encargados de la toma de decisiones locales ejecuten una política incompleta de financiamiento por contraprestación directa de servicios y generen sus rentas de de manera de tener poca resistencia, el nivel de transferencias intergubernamentales podría, por ejemplo, depender de la explotación de los cargos, cobros y contribuciones potenciales.

La resistencia de los ciudadanos puede aminorarse mediante un mejoramiento visible de la calidad de los servicios, una labor de relaciones públicas, y un incremento gradual de los cargos en los casos que sea necesario. Es de esperar resistencia cuando se trata de pagar por un servicio que con anterioridad se ha ofrecido sin costo, o por un servicio completamente nuevo cuyo financiamiento es con cargo al usuario.

En cuanto a la resistencia de los políticos y administradores locales, esta puede reducirse solo mediante un adecuado sistema de incentivos. En este contexto, es útil constatar que el proceso político de toma de decisiones con respecto a los cargos, cobros y contribuciones, en contraste con otros muestra dos características especiales. En primer lugar, la administración está involucrada de una forma que va más allá del nivel que usualmente presenta en la oferta de servicios públicos. En segundo lugar, tratándose de estos servicios hay mayores intereses especiales y legítimos en disputa. Esto, porque los servicios públicos utilizados por los individuos o grupos de individuos naturalmente generan incentivos para influenciar el proceso político de toma de decisiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, G. (1994), "Retos y posibilidades de nuevos recursos para el desarrollo municipal: revisión de algunas experiencias a nivel internacional", *Más recursos para la ciudad: nuevas perspectivas*, Ignacio Irarrázaval y Carla Lehman (comps.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos/Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEP/CEAL).
- Bahl, R.W., J. Miner y L. Schroeder (1984), "Mobilizing local resources in developing countries", *Public Administration and Development*, N° 4.
- Bahl, R. y J. Linn (1992), *Urban Public Finance and Management in Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial (1995), *Mejorar la calidad de los servicios urbanos*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1989), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1988*, Nueva York, Oxford University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1994), "Descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia", *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1994*, Washington, D.C.
- Bird, R.M. (1976), "Charging for public services: A new look at an old idea", *Canadian Tax Paper*, N° 59, Toronto, Canadian Tax Foundation.
- Bird, R. y C. Wallich (1992), "Financing Local Governments in Hungary", documento de trabajo, N° 869, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Buchanan, J.M. (1972), "A public choice approach to public utility pricing", *Theory of Public Choice, Political Applications of Economics*, Ann Arbor.
- Downing, P.B. (1992), "The revenue potential of user charges in municipal finance", *Public Finance Quarterly*, vol. 20, N° 4, octubre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1994), *Government Finance Statistics Yearbook, 1994*, Washington, D.C.
- Goetz, Ch.J. (1973), "The revenue potential of user-related charges in state and local governments", *Broad Based Taxes, New Operations and Sources*, Londres.
- Kafoglis, M. (1969), "Local service charges: Theory and practice", *State and Local Tax Problems*, H.L. Johnson (comp.), Knoxville.
- Kelly, R. (1992), *International Trends in Financing Urban Development*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development.
- Kent, C.A. (1972), "Users' fees for municipalities", *Government Finance*, vol. 1.
- Milliman, J.W. (1972), "Beneficiary charges: Toward a unified theory", *Public Prices for Public Products*, S.J. Mushkin (comp.), Washington, D.C.
- Mills, E.S. (1974), "User fees and the quality of the environment", *Public Finance and Stabilization Policy. Essays in Honor of R.A. Musgrave*, L. Smith y J.M. Culbertson, Nueva York.
- Musgrave, R.A. y P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, tercera edición, Tokio.
- Oates, W.E. (1992), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1987), *Managing and Financing Urban Services*, París.

- \_\_\_\_\_ (1983), "Policies and finance", *Managing Urban Change. The Role of Government*, vol. 1, París.
- Olson, M. (1969), "The principal of 'Fiscal Equivalence': The division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*, vol. 59.
- Prud'Homme, R. (1987), "Financing urban public services", *Handbook of Regional and Urban Economics*, E.S. Mills (comp.), vol. 2, Amsterdam.
- Rondinelli, D. (1990), "Financing the decentralization of urban services in developing countries", *Studies in Comparative International Development*, vol. 25.
- Senge, S. (1986), "Local government user charges and cost-volume-profit analysis", *Public Budgeting and Finance*.
- Sharpe, L. (comp.) (1981), *The Local Fiscal Crisis in Western Europe. Myths and Realities*, Londres.
- Statistisches Bundesamt (comp.) (1995), *Finanzen und Steuern*, Fachserie 14, Reihe 3.1 y 3.3, Wiesbaden.
- Unión Internacional de Autoridades Locales (1978), *Local Government Finance*, La Haya.
- Wiesner, E. (1994), "Descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia", *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1994*, parte 2, Washington, D.C.



## EL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO EN EL ORDEN INSTITUCIONAL: SITUACION EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO<sup>1</sup>

Edgar González

Iván Jaramillo

### I. INTRODUCCIÓN

Para abordar la problemática actual del papel institucional de las administraciones gubernamentales intermedias, debe tenerse presente el contexto de la reforma del Estado en que se han desenvuelto la mayor parte de los países de la región, en medio de tendencias comunes. Las más importantes de esas tendencias y las que determinan en mayor medida el papel institucional desempeñado por los departamentos, son: la redefinición de los límites entre la economía pública y el mercado, la descentralización administrativa, el federalismo fiscal y el papel asignado a la política fiscal.

En cuanto a la redefinición de los límites entre la economía pública y el mercado, es evidente que se trata de dar una mayor participación a los agentes privados en la provisión de ciertos bienes, servicios, funciones y obras que tradicionalmente aprovisionó el Estado bajo un régimen de oferta pública, y que correspondió además a una etapa de activo intervencionismo estatal. En este contexto, aparecen nuevas reglas de juego para prestar esos servicios, muchas de ellas orientadas por la desregulación, el estímulo a la competitividad, y la implementación de normas de asignación más o menos próximas a la lógica del mercado.

El papel del Estado y de la administración pública en cada uno de los niveles en que aquel se organiza se redefine, bien porque se abstiene de proporcionar las prestaciones correspondientes, bien porque su papel se limita a arbitrar recursos, ejercer potestades de regulación mínima, regular la competencia, o ejercer inspección, vigilancia y control. Desde este punto de vista el nivel intermedio de gobierno es redefinido con relación a las nuevas funciones del Estado, y el papel que ocupa en el sistema de relaciones interinstitucionales tiene en cuenta estas nuevas realidades de la economía pública.

Por su parte, la descentralización administrativa se ha impuesto como una tendencia igualmente generalizada. En este escenario, las entidades territoriales asumen funciones, obras, servicios, y el aprovisionamiento de bienes, o garantizan todas estas responsabilidades a través de terceros, en el entendido de que lo harán

---

<sup>1</sup> Este documento corresponde a la síntesis de un estudio publicado en la serie de Política fiscal N° 86, como parte de las actividades realizadas en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de descentralización fiscal en América Latina.

con mayor eficiencia que como tradicionalmente lo hizo el Estado central. El nivel intermedio de gobierno se define aquí como una dependencia descentralizada, en mayor o menor grado, que asume nuevas responsabilidades y recursos para el efecto.

Adicionalmente, las entidades territoriales y el nivel intermedio de gobierno en particular requerirían un financiamiento apropiado a las responsabilidades de gasto que conlleva la descentralización, y obrando con diversos grados de autonomía al igual que los municipios, comunas o localidades, poder acceder a recursos propios o transferidos del nivel central, para dar origen a un cierto grado de federalismo fiscal que se impone como requisito y complemento necesario de la descentralización.

Finalmente, la política fiscal está llamada a ser un factor de primer orden en el concierto de economías altamente inestables en precios y vulnerables a la recesión y el estancamiento económico, para imponer un sano equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos. Por consiguiente, el papel de los niveles territoriales y del gobierno intermedio como agente fiscal y canalizador del gasto, ha de insertarse en las preocupaciones macroeconómicas y en un sano sistema de relaciones fiscales intergubernamentales que contribuya al equilibrio del sector público en su conjunto, y no se convierta en fuente de inestabilidad fiscal y macroeconómica.

Sin embargo, así como estas tendencias y escenarios son comunes a los países del área, existen otros factores heterogéneos que contribuyen a crear condiciones diversas de acuerdo al grado en que el nivel intermedio se diferencia de los otros niveles de gobierno, en cuanto a la mayor o menor autonomía que posee, a su protagonismo político, a los objetivos que se plantea, y a la asunción de determinadas funciones específicas.

Las características del régimen político, la tradición histórica del nivel intermedio de gobierno y su inserción en el proceso de formación del estado/nación y del estado nacional, su capacidad institucional, el protagonismo político que haya tenido en la configuración institucional, y por cierto la forma como se hayan asimilado las tendencias más estructurales que han impregnado la reforma del Estado, son todos factores explicativos de cada situación o caso particular.

Para el presente estudio se han tenido en cuenta los casos de Chile, la Argentina, el Perú, Colombia y Venezuela, así como otras realidades próximas a estas latitudes que no se desarrollan en calidad de casos específicos, como son las de Ecuador y varios países centroamericanos.

En una primera parte se describe la situación en que se desenvuelve el nivel intermedio de gobierno en los países seleccionados. Se hace una alusión a otros niveles gubernamentales en la medida en que contribuyen a caracterizar mejor el objeto de estudio, y se concluye con las lecciones que arroja cada caso particular a fin de ir generando un acervo de datos que permita la comparación y la generalización.

En la segunda parte se resumen algunas reflexiones sobre la experiencia latinoamericana subrayando los principales desafíos y proponiendo alternativas de gestión del nivel intermedio de gobierno, llamando la atención sobre la forma de

superar los principales vacíos que ha dejado en el camino el proceso recorrido hasta la fecha.

### **El papel del nivel intermedio de gobierno en América Latina: La experiencia de algunos países**

#### **a) Chile**

El nivel intermedio de administración en el caso de Chile está representado por las regiones. La aparición de estas es relativamente reciente pues datan de 1974, año en que se agruparon las anteriores veinticinco provincias en estas nuevas entidades intermedias. La presencia e importancia de las regiones se consolidó con la Constitución de 1980.

Desde entonces, las mismas operaron en la práctica como agencias del gobierno central. En este sentido debe tenerse presente que el Estado chileno se instituyó como una república unitaria con descentralización territorial y funcional.

Tales agencias intermedias sirvieron al control político del gobierno nacional de la época. Tras el fin del régimen autoritario, se inscriben en una nueva situación a partir de la creación de los gobiernos regionales en 1991. Desde entonces y hasta hoy han constituido un instrumento de planificación y de asignación de recursos desde la nación hacia los espacios del orden territorial.

En cuanto a su carácter de instrumento funcional de control político, las regiones eran administradas por las autoridades que más fielmente reflejaban las políticas del gobierno central, siendo en este sentido órganos corporativos al servicio de los intereses del régimen. Criterios como los de control y ocupación armónica de los espacios territoriales, y el desarrollo más equilibrado de ciertas regiones del país ligadas a objetivos geopolíticos y de seguridad nacional del régimen, o la necesidad impuesta por este de neutralizar las formas de participación social tradicionales y adoptar formas corporativistas para canalizar las demandas populares, sirvieron a la iniciativa de consolidación de una estructura de tipo regional.

La institucionalidad que se configuró como soporte de la implementación de estas políticas, denota una estructura de control y de funcionalidad a los intereses del gobierno central. Así se creó la figura del intendente regional, que conjuntamente con los gobernadores de las provincias eran agentes de la exclusiva confianza del presidente de la república. Las funciones y responsabilidades de estas autoridades se ejercían bajo la fórmula del gobierno y del Ministerio del Interior, al cual correspondía impartir las instrucciones y asignar los recursos de que dispondrían las mencionadas autoridades.

Esta dependencia jerárquica al interior del Estado y desde lo nacional hacia lo regional no excluyó la institucionalización de ciertos órganos de carácter regional, como lo fueron los consejos regionales de desarrollo, las secretarías regionales de planificación y coordinación y las secretarías regionales ministeriales. Los dos primeros organismos desempeñaron las funciones políticas y técnicas,

respectivamente, esto es con respecto a la orientación de los recursos y a su diseño técnico de aplicación.

Un comentario aparte merecen las denominadas secretarías regionales ministeriales. Parece claro entender que ellas constituyeron una forma de desconcentración sectorial que operó también a escala regional. En este nivel dichas secretarías fueron coordinadas y fiscalizadas por los intendentes regionales, pero su dependencia administrativa y técnica siguió estando en manos de los ministerios correspondientes.

Conforme a esto, las regiones operaron como instrumento de las políticas centrales de planificación y de asignación de recursos, trascendiendo así las condiciones históricas particulares en que se desenvolvían. De esta manera contribuyeron a imprimirle un carácter más eficiente a la política de asignación de recursos y una dimensión espacial a los proyectos y su localización.

Para garantizar el papel de las regiones en este sentido, se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Fue este el instrumento más destacado con que se materializó el papel asignador del nivel administrativo intermedio chileno durante muchos años. Al Fondo se le dio como objetivo la financiación de proyectos de infraestructura productiva y social, dirigidos a las comunidades locales. Más bien fue un medio para garantizar un proceso de elaboración y selección descentralizada de proyectos.

Los recursos del FNDR son distribuidos anualmente a las regiones de acuerdo a criterios de compensación, y hasta 1991 se asignaron por proyectos específicos. El Fondo no ha sido significativo en el gasto fiscal total, pero sí ha tenido un protagonismo importante y su crecimiento real fue cercano al 80%, entre 1986 y 1991 (ver Estudio de caso de Chile, del Proyecto CEPAL/GTZ).

Este Fondo que se ratificó en la última reforma constitucional de 1991 y en la ley orgánica sobre gobierno y administración regional, está definido en la actualidad como un programa de inversiones públicas para el financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica, y tiene por objeto el desarrollo territorial armónico y equitativo.

La orientación compensatoria de la asignación de sus recursos le concede especial valor a la distancia de cada región beneficiaria respecto a la región metropolitana. Por cierto que el énfasis en esta variable ha dejado de lado el tamaño poblacional y la condición socioeconómica de las regiones. Así las cosas, es difícil imaginar unas relaciones fiscales horizontales ordenadas según criterios de equidad.

En forma alternativa, las regiones que resultan discriminadas por la compensación han tenido acceso a otros instrumentos de asignación, en especial a la inversión sectorial de asignación regional (ISAR) canalizada por los programas sectoriales que adelantan los ministerios respectivos y que el gobierno nacional asigna a proyectos específicos en cada región, y los que se ejecutan a instancias de cada uno de los ministerios.

La mayor injerencia de los gobiernos regionales en la inversión pública, más autónomos en cuanto al mecanismo de elección indirecta de los consejos regionales pero aún ubicados en línea jerárquica respecto al intendente que es designado por el presidente de la república, no ha eliminado del todo el sesgo de la orientación municipalista en la nueva etapa del ordenamiento territorial del país.

En efecto, en rigor existe un ordenamiento bipolar, en el cual las autonomías son más claras en las comunas o municipalidades con respecto al gobierno central que en el caso de los gobiernos regionales actuales. Más aún, nótese que un rasgo característico de la política de asignación canalizada por el FNDR ha sido la de priorizar proyectos de carácter local, como ya se manifestó.

Las restricciones a la autonomía en el caso regional y la mayor autonomía en el caso de las comunas, pueden evaluarse mejor por el lado de las competencias de gasto. Por el lado de las competencias de ingreso siguen existiendo drásticas restricciones a la autonomía en los dos niveles frente al del gobierno central.

Comenzando por las competencias de ingreso público, al nivel nacional le corresponde definir y administrar las fuentes de financiamiento de los municipios. En otros términos, las potestades tributarias municipales son prácticamente nulas en la medida en que es la nación la que legisla, administra, y fiscaliza los impuestos de ese resorte.

Las fuentes municipales se circunscriben a las rentas obtenidas mediante el impuesto a los bienes inmuebles o impuesto territorial, impuestos a los vehículos por permisos de circulación, y derechos de patentes por instalación de actividades comerciales, industriales y profesionales. Los municipios también gozan de una parte de la recaudación por patentes mineras, respecto de las cuales se ha otorgado una fracción a los gobiernos regionales recientemente. El impuesto territorial y el de permiso de circulación de las comunas más ricas, una vez recaudados por la nación, son reasignados en una medida significativa a los municipios a través del fondo común municipal, con criterios presuntamente redistributivos.

Lo cierto es que el componente más importante del financiamiento de los municipios lo constituyen los ingresos extrapresupuestarios, provenientes del fondo de subsidios de responsabilidades traspasadas a estos por la nación, de transferencias condicionadas del gobierno central, del financiamiento o inversión directa de recursos de beneficio local, o de subsidios sociales que solo asigna por el municipio.

Respecto al nivel intermedio de gobierno, la situación es de una más clara dependencia. Las regiones están supeditadas a los recursos distribuibles del FNDR y a las cuotas ministeriales, sin que tengan en rigor asignados ciertos instrumentos específicos de ingreso público, ni mucho menos potestad tributaria alguna sobre los mismos (se exceptúa su participación en una fracción de las patentes mineras).

En cuanto a las competencias de gasto público asignadas a las comunas y regiones, cabe anotar que las erogaciones de gasto público en Chile se han canalizado principalmente a través del gobierno nacional.

Desde los años 80 las municipalidades comenzaron a tener competencias de gasto público en materia de educación básica y media, y atención primaria de salud. A las actividades que desde los años 70 venían ejecutando en forma concurrente con la nación, como es el caso de la recolección de basuras, ornato, recreación pública, construcción de caminos y otras obras de carácter municipal, se les sumó la protección del medio ambiente, capacitación y promoción del empleo, deportes y recreación, construcción de viviendas de carácter social, e infraestructura sanitaria y vialidad. El protagonismo de las comunas aumentó como canalizadoras de gastos nacionales en subsidios asistenciales y programas alimentarios.

A las regiones, a partir de la reforma constitucional de 1991, se les encomendó atender lo relacionado con el área de inversión, el fomento productivo y el desarrollo social. Sin embargo, se puede concluir que la evolución de las regiones hacia entes territoriales autónomos no se ha consolidado, a pesar de los avances en la configuración de gobiernos regionales y del mayor protagonismo ganado en la política de asignación sectorial y mediante las cuotas recibidas del FNDR. No parece tampoco evidente el mayor alcance de las regiones en materia social, por el predominio que históricamente han tenido las municipalidades en su gestión, si bien han operado bajo la lógica de ejercer en la práctica como administradores delegados del gobierno central en ese ámbito.

¿Qué conclusiones pueden derivarse de la situación de las regiones de Chile en su carácter de nivel administrativo intermedio?

- i) Desde el punto de vista institucional: El diseño institucional no se ha consolidado, a pesar de la conformación de los gobiernos regionales. Su condición de agentes planificadores y ejecutores de la política de asignación no se ha traducido en un aparato administrativo particular ni en la diversificación de sus órganos primarios, circunscritos a su función deliberante, coordinadora y decisoria.
- ii) Desde el punto de vista político: Las regiones tendrán más fuerza en la capacidad negociadora potencial de sus territorios y población, en la medida en que se desenvuelvan en un ambiente democrático que facilite la expresión de los intereses y reivindicaciones de autonomía frente al gobierno central.
- iii) Desde el punto de vista fiscal: Las regiones han sido útiles a las políticas presupuestarias nacionales de asignación, pero no son por sí mismas agentes de la economía pública, aunque la dinámica institucional y política podría llevarlas a esta condición. Ello supondría una revisión de las competencias de carácter tributario o la institucionalización de un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales más desarrollado, o bien una combinación de las dos.

## **b) Perú**

En el caso peruano el nivel intermedio de gobierno ha sido objeto de diseños normativos que no han tenido cabal aplicación en la práctica. Hasta 1979, el ordenamiento del Estado se fundó en el gobierno central y en los gobiernos locales, que comprenden hasta hoy a las municipalidades provinciales y distritales.

La definición de ese nivel intermedio no permitía diferenciarlo claramente del gobierno central, si bien se le fijaron como atribuciones las de ejecutar el gasto público sectorial mediante las agencias regionales de los ministerios, y disponer de ingresos propios provenientes de recursos significativos como los ingresos por venta de bienes y servicios, los impuestos de renta y patrimonio que se le transferirían en un plazo de tres años, el cobro de un canon sobre la explotación de los recursos naturales, y las transferencias que recibiría del gobierno central y del fondo de compensación regional creado con fines redistributivos.

En la práctica, los gobiernos regionales se conformaron en forma tardía con respecto al momento en el que se previó su institucionalización, ya que datan apenas de 1990, y no lograron constituirse plenamente debido a nuevas reformas dictadas en abril de 1992 y a la vigencia de una nueva constitución en 1993. La reforma introdujo un fuerte esquema centralizador en el que el gobierno nacional es predominante y de él dependen administrativamente doce regiones que no se definen como un nivel administrativo distinto de aquel. En cambio, se distinguen los gobiernos locales constituidos por municipalidades provinciales y distritales.

Para el gobierno central los consejos transitorios de administración regional son solo el instrumento responsable de la canalización del gasto público, dado que conjuntamente con ellos están el mismo gobierno central, las empresas del Estado, los organismos autónomos, las instituciones públicas descentralizadas y las sociedades de beneficencia.

El gobierno nacional ha sido el órgano predominante en la ejecución del gasto total, si bien los gobiernos locales han ganado participación en la medida en que el primero la ha perdido. Ello se corresponde con un mayor peso relativo de los gobiernos locales en la generación de recursos tributarios y en los ingresos totales. Para todos estos efectos el nivel regional no tiene importancia alguna.

Esta limitación del nivel intermedio de gobierno que no ha logrado constituirse en agente de ingreso y de gasto público en el estado peruano ni ha llegado a conformar un gobierno regional, no se compara con el caso de otros países en los cuales se da un peso muy significativo de los gobiernos locales y una organización bipolar nación/municipios más diferenciada y marcada.

En efecto, los municipios peruanos tienen responsabilidades muy limitadas de gasto público al punto que se han concentrado en registros civiles, policía municipal, limpieza y mantenimiento urbano, e infraestructura local. No se encuentra en ellos una orientación hacia programas de gasto social o a la administración de bienes y servicios más diversificados. Sus potestades de ingreso son también limitadas, toda vez que su capacidad propia para determinar el monto impositivo está circunscrita al impuesto predial.

Con respecto a otros instrumentos de ingreso público de beneficio local, el gobierno central ejerce todas las principales atribuciones de regulación, administración y fiscalización, de suerte que no se configura ninguna autonomía financiera para determinar las bases impositivas o el sistema de contribuciones imponibles, ni para ajustar los esfuerzos de financiación con las exigencias y preferencias locales de gasto público. Estos instrumentos complementarios de

ingreso público son los impuestos de promoción municipal, de circulación, a las embarcaciones de recreo, y otros recaudados por el gobierno central y coparticipados a los municipios total o parcialmente, como el canon minero y petrolero y parte del impuesto de renta.

*¿Qué conclusiones deja el caso del Perú?*

- i) Desde el punto de vista institucional, no existe un sistema de relaciones interinstitucionales desarrollado que aborde la necesidad evidente de la existencia de una institucionalidad intermedia, ni siquiera de un poder gubernamental regional o provincial. Ello es indicativo de un escaso grado de afianzamiento del modelo descentralizador en el Perú. Por ende, los diseños normativos han tenido poca fuerza para hacerse valer en la realidad político-institucional del país.
- ii) Desde el punto de vista político, las localidades mantienen una tradición que se fundamenta en la elección popular de sus alcaldes, junto a un afianzado poder político central. No existe evidencia de movimientos regionales de carácter reivindicativo con suficiente capacidad política para implementar la existencia de verdaderos gobiernos regionales.
- iii) Desde el punto de vista fiscal, las penurias del erario nacional que refleja la caída de los ingresos del sector público consolidado con respecto al PIB, indican la dificultad material de concebir la existencia de agentes intermedio de la economía pública, y también la subvaloración de las potencialidades de generación de recursos que tendría un modelo de federalismo fiscal en caso de existir un nivel intermedio. Reiteramos: este último se considera como una agencia funcional a la política de asignación presupuestaria del gobierno central, sin una importancia significativa.

**c) Venezuela**

La organización institucional en Venezuela prevé la existencia de un nivel intermedio entre la nación y los municipios. Desde 1961, el estado venezolano configurado como un régimen federal se ha venido afianzando progresivamente, todavía a fines de los años 80 y principios de los años 90.

Hasta mediados de 1989 el papel del nivel central giraba alrededor de la república y el municipio. El estado como nivel administrativo intermedio funcionaba a modo de una agencia representativa del gobierno central que carecía de competencias fiscales. Pero desde entonces ha habido un cambio de orientación importante.

La constitución política de Venezuela le asigna funciones al municipio y lo señala como un nivel fundamental del ordenamiento territorial. La misma Carta no hace una enumeración exhaustiva de las responsabilidades municipales, simplemente les asigna todas aquellas que constituyen interés local, tales como educación, urbanismo, policía, abastecimiento, turismo, recreación y salud.



La ley de ordenamiento territorial -que data de 1988- hace un mayor detalle de las materias de la vida local, aunque menciona solamente aquellas que son ilustrativas sin pretender agotar la lista de competencias. El listado de estas competencias municipales se gradúa según se trate de municipios con menos de diez mil habitantes, o con menos de cincuenta mil y más de diez mil, o con cincuenta mil a cien mil, o con más de esta última cifra. Las competencias así fijadas constituyen el mínimo posible de las que se debe responder.

Hay otras materias donde el municipio está llamado a colaborar, sin que sean de su exclusivo resorte como bien puede ser el caso de la salud, los servicios sociales, la asistencia técnica, la organización de cooperativas de producción. El caso de la salud es doble, pues por una parte corresponde a las áreas en que el municipio debe cooperar y por otra parte es una función expresamente asignada. Para los municipios mayores de cincuenta mil habitantes se asignan funciones que son cooperadas con el Estado. Aún existe duda sobre la correlación apropiada entre los tamaños poblacionales y las funciones asignadas.

La ley establece que los servicios públicos serán prestados por los municipios o por asociaciones creadas por los mismos, o por terceros mediante contrato o licitación para otorgar tales prestaciones a los particulares.

La Constitución permite que el congreso con votación calificada decida confiar materias precisas a los estados y municipios. En 1989, se transfieren a los estados una serie de competencias. Se prevé que los estados asuman progresivamente mayores responsabilidades conforme a los convenios que celebren con el estado central, y que tales estados convengan con los municipios la administración de otros servicios.

Es claro que no hay en la constitución política una definición expresa de competencias asignadas a los órganos administrativos del nivel intermedio. Sin embargo, pueden actuar en todo lo no reservado a los otros dos niveles, como es el caso de la salud y la educación.

En la ley de ordenamiento territorial de 1989 se otorgan ciertas competencias exclusivas a los estados. Estas competencias se asumen con fundamento en una ley de la asamblea legislativa del estado correspondiente, proceso que se ha limitado en la práctica a definir como materia de competencia los puertos, aeropuertos, puentes, carreteras y autopistas.

Como competencias concurrentes se consignan atenciones a sectores de población específicos, funciones de carácter social, fomento económico, y medio ambiente y recursos naturales. También se estipulan como competencias concurrentes entre los diversos niveles de gobierno las relativas a servicios como agua, luz, teléfonos, transporte y gas.

Toda transferencia de funciones a los estados obliga a su vez a que se les traspase los recursos (de presupuesto, personal e inmuebles) correspondientes y la autonomía para administrarlos. La asunción de competencias puede ser revertida por solicitud del gobierno central o del gobernador, pero requerirá aprobación del senado.

Desde 1993 se lleva adelante un acuerdo de descentralización entre el gobierno central y los gobernadores que establece programas de transferencias comparables entre los estados a realizarse en un lapso de tres años, pausa el sistema fiscal para la descentralización en dos etapas, y crea un consejo de administración federal como instrumento permanente de diálogo y negociación entre el poder central y las gobernaciones.

En la práctica, los mayores problemas en el proceso de traspaso de responsabilidades de la nación hacia los estados se han centrado en los diferentes regímenes laborales de los dos niveles, en especial respecto a los salarios (más altos en los estados); en la deuda prestacional acumulada y en el responsable de su pago, y en la dificultad de compatibilizar los regímenes legales de organización y prestación de los servicios heredados del modelo centralista con los procesos crecientes de descentralización.

El situado constitucional que se liquida sobre el 20% de los ingresos ordinarios del presupuesto y que se reparte el 30% en partes iguales y el 70% de acuerdo a la población, constituye la fuente primordial del financiamiento de los estados. A su vez los estados ceden a los municipios un 20% de sus ingresos ordinarios. Los estados coordinarán con la nación un plan de inversiones que puede generar aportes extraordinarios importantes. Es evidente que los recursos de los estados se refuerzan con las transferencias de funciones, las que han resultado insuficientes en varios casos para enfrentar la ampliación de coberturas o los costos operativos variables, incluidas las mayores erogaciones por la diferencia salarial.

Las fuentes de financiación propias son poco significativas y se refieren a las recaudaciones que obtienen por prestación de servicios públicos; a ciertas rentas que se derivan de impuestos, tasas, contribuciones y de la administración de sus bienes; a los ingresos provenientes de la administración y explotación de obras de infraestructura, del crédito -interno principalmente y sujeto a un trámite en el congreso-, y de multas o sanciones pecuniarias establecidas en la legislación estatal.

La experiencia venezolana demuestra la dificultad de hacer un arreglo fiscal equilibrado entre las competencias transferidas a los estados y el costo de los servicios y las rigideces del proceso de descentralización subsecuente.

#### *¿Qué reflexión sugiere el caso de Venezuela?*

Desde el punto de vista institucional, los estados se han constituido con un gobierno e institucionalidad propios de reciente aparición, pero que han venido ganando importancia en el ordenamiento territorial e institucional del Estado. Se verifica un proceso de diversificación institucional y de mayor dotación de recursos de todo orden, resultante del traspaso efectivo de ciertas responsabilidades y recursos al amparo de un sistema de distribución de competencias flexible, voluntario y estimulado por los réditos políticos de la gestión de los gobiernos intermedios.

Su papel de mediación con los municipios se estimula por el situado fiscal que deben canalizar hacia los mismos y por los convenios que pueden celebrar para la asunción de responsabilidades por parte de aquellos, las cuales están definidas por

niveles mínimos y graduadas de acuerdo a las categorías poblacionales en que se clasifican las localidades.

Desde el punto de vista fiscal, los estados tienen en la práctica una alta dependencia de los recursos de transferencias y sus fuentes de financiación propias. El modelo de descentralización que lleva aparejados los recursos que para iguales fines destinaba la nación, no es una solución completa para la financiación adecuada de las nuevas responsabilidades. Las presiones por mayores recursos que por vía extraordinaria concede la nación, y los problemas no del todo resueltos de financiamiento de las responsabilidades crecientemente asumidas, pueden conducir a desequilibrios fiscales de cierta significación.

Desde el punto de vista político, el protagonismo de los estados ha ido en aumento, toda vez que su posición negociadora frente al estado central se ha consolidado con la progresiva descentralización y con su papel intermediador frente a los municipios que están bajo su jurisdicción. Los mecanismos de negociación y concertación con el estado central son indicativos de este protagonismo. También lo es el hecho de que los estados determinan los servicios que desean asumir, manifestando la voluntad política propia y la de sus pobladores para solucionar necesidades vinculadas a determinadas prestaciones que consideran prioritarias.

#### d) Argentina

El nivel administrativo intermedio en la Argentina está constituido por las provincias. El ordenamiento fiscal e institucional y el reparto de competencias entre el estado federal y aquellas, han condicionado en forma importante el papel de las provincias en el proceso histórico de su desenvolvimiento y desarrollo. El protagonismo político de las provincias en el ordenamiento territorial ha sido significativo. Además, desde principios de siglo este nivel administrativo intermedio ha tenido un posicionamiento importante desde el punto de vista institucional y fiscal.

La centralización de las facultades impositivas surgió en la Argentina como efecto de las presiones de gasto cada vez mayores sobre el estado federal, al tiempo que tal y como ocurrió con otros países se fue mostrando la vulnerabilidad de sus ingresos tributarios. El estado federal hubiera terminado centralizando las esferas más significativas de la actividad pública, de no ser por el régimen de coparticipaciones fiscales que se convino con las provincias desde 1935 hasta el período de crisis de los años 80, cuando se generó una ruptura en el sistema de relaciones intergubernamentales. La centralización se produjo en forma evidente en las competencias de carácter tributario, pero las provincias mantuvieron a pesar de todo una importante actividad en la canalización y gestión del gasto público. Un sistema como este solo fue posible gracias a la institución de las coparticipaciones fiscales.

El caso argentino indica que el desenvolvimiento del nivel intermedio de gobierno se produce en medio de dos tendencias contradictorias: un proceso creciente de descentralización del gasto público, especialmente en el nivel

administrativo intermedio aunque también en los municipios, a la vez que un fortalecimiento de la financiación pública claramente centralizado en el nivel nacional. Esta contradicción ha llevado a que el sistema de relaciones fiscales se haga más activo y complejo, y a la vez a que el mismo reparto de competencias entre los distintos niveles del Estado se reestructure sustancialmente en la medida en que tal tendencia se impone.

Para el caso de este país y visto desde un ángulo puramente fiscal, las relaciones entre el estado federal y las provincias pasaron por un período largo de estabilidad, para luego sumirse en una situación de crisis, acumulada desde finales de los años 70, la cual se hizo insostenible entre 1985 y 1987. A partir de este último año se volvió a un período de relativa estabilidad.

El gobierno federal impuso restricciones al sistema de coparticipaciones fiscales, de forma que se dedujeron a título de pre-coparticipaciones importantes recursos de la base de liquidación sobre la que se calculaban aquellas, los cuales sirvieron en parte para la financiación de las jubilaciones y pensiones nacionales. Adicionalmente, el gobierno federal trasladó competencias de gasto hacia las provincias sin prever recursos compatibles con ellas. Finalmente, se afectó el ejercicio de la potestad tributaria de las provincias en ciertos ámbitos de imposición, en razón de la coordinación tributaria.

La situación resultante enfrentó a los distintos actores presionando por lograr mayores recursos tributarios. La discrecionalidad con la cual el gobierno federal compensó las coparticipaciones a través de transferencias discrecionales del tesoro, no solamente enfrentó al mismo con las provincias sino a estas entre sí.

La institucionalización y normalización del sistema se basó en un pacto de pretensiones transitorias pero que tendió a estabilizarse a partir de 1987. El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales involucra desde entonces dos elementos: el reparto de una masa importante de recursos generada por el estado federal, y el reparto entre las distintas provincias de la masa de recursos definida a nivel global como fase subsecuente al primer reparto.

La ley-convenio suscrita por el gobierno federal y las provincias que en un principio debía durar dos años (1988-1989), se estableció en calidad de régimen permanente. No obstante, desde 1991 se observa una vuelta a las tensiones en el reparto con el ahondamiento de la descentralización de competencias de gasto, el sistema de pre-coparticipaciones, y las restricciones en nuevos ámbitos al ejercicio de la potestad tributaria de las provincias.

La restricción de dicha potestad tributaria ha resultado en un reparto asimétrico de la capacidad regulatoria y recaudatoria de la imposición en la Argentina. El estado federal conoce de la tributación al comercio exterior y de los impuestos directos por tiempo limitado, aunque de hecho por el sistema de prórrogas lo hace en la práctica en forma indefinida. Así, legisla, recauda y fiscaliza los impuestos al valor agregado, a las ganancias, a consumos específicos y a los salarios, todos los cuales constituyen aproximadamente un 80% de la tributación total.

Las provincias legislan, perciben y fiscalizan los impuestos a los ingresos brutos y a los sellos, cuya territorialidad no delimita claramente su base imponible. Igualmente ejercen tales facultades con relación a los inmuebles y a los vehículos, los cuales sí tienen una delimitación territorial explícita de sus bases imponibles. El total de la tributación generada es de aproximadamente un 14%. Debe aclararse que las provincias conocen de los impuestos indirectos concurrentemente con el gobierno federal.

Los municipios tienen facultades delegadas para percibir tasas retributivas de servicios. Algunas provincias les han delegado el recaudo del impuesto predial y de circulación de vehículos.

En cuanto a las finalidades del gasto, las provincias siguen teniendo a su cargo la atención de las demandas del gasto social en educación y salud, en vivienda social, en seguridad social y por otros conceptos como los de infraestructura y bienestar social. La predominancia de estos gastos contrasta evidentemente con los bajos porcentajes de ejecución de los municipios en esta materia, salvo en lo relacionado con la directa provisión de los servicios urbanos. Puede entonces inferirse que el papel del nivel intermedio de gobierno en la Argentina ha sido relevante, y que las responsabilidades se han centrado en la gestión del gasto social, aunque también han aparecido nuevos tipos de gasto sumados a los ya tradicionales de seguridad.

Para el gasto de salud y educación, las provincias tienen potestad para establecer legislación. En la práctica han cubierto los niveles de educación primaria y secundaria, al tiempo que en salud ejercen facultades reglamentarias conjuntamente con el estado federal. Para estos dos servicios los tres niveles de gobierno participan concurrentemente en las provisiones de servicios, aunque las ventajas comparativas del sistema estén aún en discusión (así, por ejemplo, la eventual asunción de las universidades por las provincias, en contra de su actual gestión por parte de la nación; o el incremento de la educación primaria gestionada por los municipios, frente al papel principal que en esta materia desempeñan las provincias).

Las policías provinciales se centran en la prevención y represión de delitos en los ámbitos de su jurisdicción, y actúan como auxiliares de la justicia provincial (la policía federal conoce de los delitos de competencia nacional). La previsión social se cubre mediante cajas de previsión que permiten a los empleados y funcionarios provinciales y municipales dictar las normas laborales y vigilar su cumplimiento, aunque sujetos a la legislación básica a cargo del nivel administrativo central. Además, están las potestades reglamentarias compartidas entre las provincias y el Estado en todo lo relacionado con medio ambiente, transporte, puertos y aeropuertos, provisión de agua potable, y otros.

Los municipios tienen un espacio circunscrito a prestaciones y reglamentaciones relacionadas con la vida local, como el alumbrado público, el barrido, limpieza y conservación de calles, plazas y parques, y aspectos relacionados con los alimentos. La relación entre provincias y municipios parece muy estrecha, toda vez que las constituciones y leyes provinciales son reguladas por las primeras, tanto en lo atinente a la capacidad tributaria como a las funciones y competencias del gasto a su cargo. En cierta forma, a pesar de reconocerse el necesario establecimiento

de un régimen municipal al interior de las provincias donde los municipios gocen de cierta autonomía, también se cuestiona el papel limitado que estos terminan desempeñando en ciertas áreas de gasto donde podría decirse que tienen ventajas comparativas, tales como la educación primaria, la salud básica y el bienestar social (en tales sectores es muy baja la participación municipal en la ejecución del gasto total).

*¿Qué lecciones deja el caso de la Argentina en relación con el papel cumplido por el nivel intermedio de gobierno?*

La descentralización del gasto ha sido dinámica y ha traspasado buena parte de la responsabilidad institucional a las provincias. No cabe duda de que el grueso del modelo descentralista se ha forjado a instancias del nivel administrativo intermedio, a lo cual seguramente ha contribuido la tradición del sistema federal en los orígenes de la conformación del Estado de este país.

Siguiendo criterios de unidad, la nación y las provincias acordaron un reparto de potestades tributarias que ha conducido, en el contexto descentralizador, a generar fuertes desequilibrios verticales. El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales no siempre ha sido enmarcado en relaciones de armonía entre los niveles mencionados, ni tampoco se han sorteado de manera adecuada los desequilibrios de carácter horizontal.

El nivel intermedio de gobierno en la Argentina se ha visto más vulnerable a la crisis fiscal y económica, dado que la afectación del sistema de coparticipaciones ha estado influenciada por estas variables.

El protagonismo del nivel intermedio ha inhibido la posibilidad de afianzar un sistema descentralizado más fuerte, capaz de tomar en cuenta en forma decidida el nivel municipal, el que ha tenido un papel marginal en el ordenamiento institucional del estado argentino. Probablemente se puede concluir de lo antes expuesto que por la importante concentración de recursos coparticipados y propios, por la canalización sustancial del gasto total, y por efecto del soporte político de las decisiones de la representación política nacional recaído en las provincias, el espacio dado al nivel municipal es bastante limitado. Además, la concentración de recursos, gastos, decisiones y reglamentaciones en las provincias tiende a generar una fuerza derivada con poca capacidad de autoreformarse a sí misma y en favor del nivel inferior. Finalmente, el régimen municipal no es nacional, sino que está sujeto a las decisiones de cada provincia.

Así las cosas, no hay un papel de intermediación entre el estado federal y los municipios desempeñado por las provincias, sino una supeditación de los municipios a estas últimas.

**e) Colombia**

Colombia está constituida como una república unitaria, pero su organización es descentralizada y se reconoce autonomía a su nivel administrativo intermedio, en este caso a los departamentos, así como a los municipios que configuran la célula

fundamental del ordenamiento territorial del estado colombiano. Si bien los departamentos tuvieron una importancia histórica en la organización del estado federado de 1863, al conformarse la república unitaria que ha perdurado desde 1886 hasta ahora, perdieron progresivamente toda significación política, fiscal e institucional, cayendo en una situación de dependencia económica frente a la nación. Desde principios de los años 70 esta instituyó una transferencia de carácter automático en beneficio de los departamentos, condicionada y sin contrapartida sobre sus ingresos ordinarios, con el fin de financiar los servicios de educación primaria y de salud.

Desde fines de los años 70 los departamentos fueron el centro del modelo de descentralización. Las políticas de entonces se orientaron a fortalecer el papel de los órganos administrativos del nivel intermedio, delegándoles funciones que venía ejerciendo el nivel nacional y comprometiéndolos a participar en forma activa en los planes y programas nacionales y en el seguimiento y control de las acciones nacionales en su territorio. También se les dotó de un sistema jurídico adecuado para la gestión de planeamiento en el territorio de su jurisdicción, fijándoles reglas modernas de presupuestación, con el fin de estimular su papel como centro de referencia de la acción nacional.

Empero, la descentralización de los años 80 se orientó a fortalecer los municipios, y los departamentos quedaron fuera del centro principal de atención de las políticas públicas territoriales del Estado. Su debilidad institucional no mejoró mayormente y su capacidad fiscal no repuntó a lo largo de la década de esos años.

No obstante, a fines de la década de los 80 se volvió sobre los departamentos: para fortalecer su papel de nivel intermedio entre la nación y los municipios y trasladarles ciertos servicios, bienes y funciones que venía asumiendo la nación; para comprometerlos en la gestión de desarrollo y coordinación de la planificación local; para involucrarlos en los procesos de programación de la inversión pública nacional, y, en fin, para que sirvieran de soporte técnico de la nación en todas las actividades territoriales.

En respuesta, varios departamentos establecieron estrategias de descentralización en su territorio a fin de atender más eficientemente su capacidad planificadora, y para gestionar la prestación de bienes y servicios y ejercer determinadas funciones.

El proceso de descentralización llevó a transferir mayores recursos a los municipios en forma creciente y gradual, entre 1987 y 1992. A estos se les confirieron mayores responsabilidades de gasto público, y se les fortaleció políticamente al instituirse la elección popular de los alcaldes. Este proceso se tradujo en un saldo financiero negativo para los departamentos, debilidad institucional y bajo protagonismo político, pues sus mandatarios seguían siendo designados por el presidente de la república. En contraste, los municipios vieron incrementados sus recursos por las mayores transferencias automáticas del gobierno nacional, condicionadas a determinados rubros de gasto público; se estableció un marco jurídico apropiado para devolver la elasticidad al ingreso de sus recursos tributarios propios; se fortalecieron políticamente y la dinámica institucional pareció favorecer a

los municipios intermedios y grandes, principalmente. No obstante, quedó en claro que era necesario actuar sobre el nivel administrativo intermedio si se quería garantizar la buena marcha de la descentralización y de las reformas al Estado, en su conjunto.

Con la promulgación de una nueva constitución política, en 1991, se dio paso a la elección popular de mandatarios departamentales (gobernadores) y se ordenó incrementar las transferencias del situado fiscal (transferencia nacional) que debería financiar los gastos de la educación preescolar, primaria y secundaria, así como de los servicios de salud. Se estableció que los departamentos tendrían facultades reglamentarias en educación, salud, transporte, medio ambiente, cultura y turismo, entre otros, y que podrían asociarse entre sí para conformar regiones administrativas y de planificación, y posteriormente regiones, en calidad de entidades territoriales supradepartamentales. Se les ratificó su carácter de órganos intermedios entre la nación y los municipios, y su función coordinadora de la planificación municipal y de gestión del desarrollo en el ámbito de su jurisdicción. Igualmente, se les facultó para asumir directamente la prestación de determinados bienes, servicios y funciones.

La situación fiscal de los departamentos siguió siendo gravosa, pero ganaron un protagonismo político significativo, se asociaron en una conferencia nacional de gobernadores y se constituyeron en un elemento de presión importante frente al gobierno central.

La descentralización se profundizó de nuevo de la mano de los recursos destinados al nivel municipal. El mayor incremento de transferencias (participaciones de inversión social) se decretó junto con la Constitución de 1991 beneficiando a los municipios, a los que en 1993 se les atribuyeron mayores responsabilidades de gasto en materia social, principalmente en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, renglones en los cuales debían aplicar el 75% de las participaciones que reciben de la nación.

Con la fuerte descentralización del gasto social, los departamentos quedaron dotados de facultades de coordinación en la programación de dicho gasto, así como de los programas y planes de inversión de sus municipios. Se les ordenó realizar el seguimiento a los gastos, establecer reglas y normas para evaluar el impacto de los recursos y "monitorear" a través de metodologías establecidas por ellos la eficiencia y eficacia de las acciones, e incluso que regularan la distribución de ciertos recursos del situado fiscal que podían a su vez redistribuirse a ciertos grupos de municipios que asumieran determinadas responsabilidades en materia de educación y salud.

Desde el nivel nacional de gobierno se vio al departamento como un elemento esencial para acometer orgánicamente las reformas del Estado y como prerrequisito de la sostenibilidad del proceso de descentralización. En efecto, ciertos organismos nacionales que tenían operación centralizada tendrían que suprimirse o transformarse en dependencias u organismos normativos especializados, reguladores o financiadores, en tanto que la competencia para ejecutar los programas pasaría a los departamentos, ante la imposibilidad práctica de descender hasta el nivel municipal. En un sentido estricto, los departamentos pasarían a ser



entidades sustitutivas de las agencias regionales y a prestar apoyo institucional al sistema desconcentrado de operación de la nación, para hacer el tránsito hacia una organización descentralizada del Estado.

Con el surgimiento de la cofinanciación, los departamentos fueron llamados a prestar apoyo técnico a los municipios para que estos pudieran formular adecuadamente sus proyectos, y también para servirles de filtro técnico de los fondos de cofinanciación que el gobierno central creó en sustitución de actividades de ejecución directa tradicionales del viejo modelo inherente al estado centralizado, especialmente en materia social, de vías, de infraestructura urbana y de desarrollo rural.

*¿Qué conclusiones pueden extraerse de la experiencia de los departamentos colombianos en su calidad de nivel intermedio de gobierno?*

Desde el punto de vista institucional, los departamentos han mantenido estructuras administrativas muy rígidas y organizadas en forma sectorial, reproduciendo los mismos sectores del nivel administrativo nacional.

Los procesos de adaptación institucional tuvieron como escenario favorable a partir de 1992 la elección popular de los gobernadores, lo que permitió una mayor estabilidad de los mandatarios seccionales que antes de las reformas tenían un alto índice de rotación y eran muy vulnerables a las presiones políticas. A ello se suma como algo también parcialmente favorable el establecimiento de una carrera administrativa con características de estabilidad, ingreso y ascenso por mérito, y retiro por mala evaluación del desempeño.

No obstante, los procesos de reforma administrativa del nivel intermedio no han logrado mayores grados de gobernabilidad ni de organización básica y funcional para la asesoría y asistencia técnica, administrativa y financiera de los municipios de su jurisdicción, pues tales administraciones se apoyan en un esquema centralizado de gestión desde las capitales de los departamentos y con una organización todavía sectorial, sin aprovechar la dimensión espacial con la que deberían adaptarse a los exigentes procesos de municipalización.

Tampoco se ha logrado mejorar la coordinación con gobierno central, pues los organismos nacionales operan con esquemas de desconcentración que no coinciden con los exactos límites de cada uno de los departamentos, y los directores regionales son nombrados por autoridades centrales a pesar de que la Constitución de 1991 abrió un espacio para permitir una mayor injerencia de los gobernadores en la nominación de tales funcionarios. Además, la capacidad técnica de muchas de las administraciones seccionales es baja, lo que les impide manejar la metodología de proyectos o formular planes de desarrollo debidamente concebidos y armónicos con las prioridades nacionales.

Desde el punto de vista político, la elección popular de los gobernadores ha contribuido a estimular mejores administraciones, más estables y en muchos casos menos comprometidas y condicionadas al botín político. El protagonismo político de los departamentos frente al nivel central ha ido en ascenso. El fenómeno que se ha presentado en varios departamentos es que se ha renovado la clase política, y se han

legitimado proyectos de mayor consenso ciudadano. Los riesgos que presentan cada tres años los proyectos alternativos de la elección popular de los mandatarios, son los de polarizar las tendencias que salen y entran a las administraciones.

Desde el punto de vista fiscal, los departamentos han dependido de rentas tradicionales consistentes en los llamados impuestos de consumo a los vicios, en materia de licores, cerveza y cigarrillos.

Los índices de dependencia de los ingresos públicos departamentales de las inversiones nacionales y de las transferencias se han incrementado, sin que por ese solo hecho las administraciones seccionales hayan ganado en autonomía o en capacidad decisoria sobre las mejores oportunidades de inversión frente a sus ciudadanos, a pesar de haberles impuesto el voto programático y la revocatoria del mandato. Ello implica que los programas de gobierno tienen su legitimidad altamente cuestionada por las restricciones financieras, los altos déficit que se observan en muchos departamentos, y por su imposibilidad a veces de pagar las nóminas de sus funcionarios.

## II. REFLEXIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL PAPEL DEL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO

El examen de las características que asume el nivel administrativo intermedio en los distintos países del área permite concluir que es necesario redefinir su papel, tomando en consideración las experiencias positivas de algunos de los países donde su configuración es reciente y lo demostrado durante una extensa trayectoria histórica, en el caso de aquellos que lo consolidaron tempranamente desde la conformación misma del Estado nacional.

El enfoque propuesto lleva a definir un nivel intermedio con las siguientes características:

### 1. Coordinación de la planificación local

La planificación local está circunscrita a espacios bien definidos en los cuales operan una multitud de jurisdicciones, numerosas y con poblaciones reducidas, dado que los municipios medianos o grandes suelen constituir una limitada proporción del total.

Por otra parte, los procesos de planificación local han de materializarse en proyectos específicos que un gran número de localidades son capaces de diseñar, pero no logran hacer avanzar hacia etapas de formulación y evaluación bien concebidas.

Además, varios países han dispuesto sistemas de cofinanciación para proyectos específicos, con recursos que se canalizan a través del nivel administrativo intermedio o bien a través de fondos nacionales de carácter sectorial o intersectorial. En otros casos el nivel intermedio realiza funciones concurrentes con el nivel local, y

no son pocos los sectores en donde también aparece como nivel concurrente el nacional.

En síntesis, la posibilidad de lograr acciones coordinadas de tipo horizontal entre los municipios para generar efectos de un mayor espectro de localización, por ejemplo, aprovechando economías de escala a nivel subregional o generando beneficios externos debidamente compensados entre diversas localidades, puede conseguirse con una adecuada intervención del nivel de administración intermedio. La posibilidad de armonizar las acciones y proyectos de los otros niveles de gobierno con los del nivel local, de conseguir mejores resultados con la eficiente utilización de los recursos en aquellas funciones de carácter concurrente, y de facilitar la culminación satisfactoria del ciclo de proyectos con la consecución de recursos cofinanciados, descansa en el papel que el nivel intermedio asuma sobre el particular.

## **2. Coordinación de la planificación sectorial con la nacional**

La experiencia demuestra que el nivel intermedio de gobierno puede tener un espacio de significativa importancia en la detección y el diseño de proyectos de un impacto agregado que comprenda varias municipalidades, y que no son necesariamente perceptibles ni canalizables por un municipio en particular; al no existir los estados, las provincias, los departamentos o las regiones sería difícil asignar eficientemente recursos para proyectos de semejantes características.

Igualmente es destacable el hecho de que la nación haya acudido reiteradamente en distintas experiencias nacionales a una vía intermedia para garantizar mayor eficiencia en su política de asignación de recursos y para aumentar los niveles de gobernabilidad del territorio, ante la insuficiencia de los esquemas sectoriales.

El ciclo completo de los proyectos de carácter nacional, pero que se orientan a resolver problemáticas territoriales, difícilmente se completa con éxito en una escala supramunicipal sin la capacidad fiscalizadora de una organización intermedia, que sea capaz de asumir el control y el seguimiento de la ejecución de tales proyectos y que opere como una autoridad independiente de los poderes centrales correspondientes.

## **3. Asistencia técnica, administrativa y financiera al nivel local**

En los diversos ordenamientos territoriales el nivel local ha tenido distintos tratamientos; en unos casos ha sido el único que se perfila autónomamente frente a la nación, y en otros presenta favorables perspectivas para su consolidación y el desempeño de tareas que resultan congruentes con las políticas públicas de descentralización.

No obstante, las deficiencias del nivel local son abundantes y se dan en un escenario -en casi todas las latitudes estudiadas- en que las transferencias y la canalización de mayores recursos vía gasto público hacen del mismo un organismo

estratégico para la resolución adecuada de las necesidades de las comunidades locales en áreas de interés social.

Una de esas deficiencias tiene que ver con la falta de capacidad resolutive integral e institucional para insertarse en las lógicas sectoriales, condicionadas a esquemas de gestión muy exigentes, donde el municipio no aparece como proveedor directo de bienes sino como una institución gerencial, que arbitra recursos y gestiona servicios a través de terceros, aunque también en un rango muy amplio todavía actúe directamente como proveedor de prestaciones, ejerza determinadas funciones o produzca bienes públicos locales.

La capacidad administrativa exige incorporar rutinas, capacidad tecnológica aprendida, métodos y experiencias exitosas en organización y gestión de bienes públicos; en suma, una capacidad adquirida que difícilmente se crea en forma espontánea y que requiere un apoyo permanente de los niveles administrativos restantes de la organización estatal.

El nivel intermedio es el recurso gubernativo más cercano para los apremios de la administración comunal, local o municipal. Los departamentos tienen mayor versación en el conocimiento del territorio que comprende su jurisdicción, e igualmente pueden en forma más oportuna atender las demandas de asistencia técnica, administrativa y financiera de los municipios. Presentan ventajas comparativas para asimilar los beneficios de sus municipios en determinadas áreas que tienen demandas estacionales, según los tipos de proyectos y las demandas especiales de aquellos.

La dependencia municipal va más allá del soporte técnico que pueda brindarle el departamento, ya que incluso la decisión de descentralizar en favor del municipio determinadas competencias radica en la voluntad política del nivel administrativo intermedio, para el cual uno de los factores a considerar ha de ser la capacidad adquirida por las localidades para asumir eficientemente las prestaciones o gestión de determinados bienes, servicios y funciones.

El aparato administrativo del nivel intermedio, cuando este logra diversificar su organización, debería tener en cuenta su adecuación a las demandas de capacitación, asesoría de gestión, y de respuesta a consultas puntuales que le eleven los municipios, localidades o comunas.

Las metodologías de apoyo al nivel administrativo local no pueden basarse en una estrategia exclusivamente nacional, sino que tienen que contar con la disponibilidad del nivel intermedio para garantizar su oportunidad, sistematicidad y coherencia, y para aprovechar como se ha dicho las ventajas comparativas de la capacidad del nivel intermedio para asimilar los beneficios que presente la oferta de servicios de esta naturaleza a las localidades.

La superación de los esquemas clásicos de capacitación basados en seminarios, talleres o cursos cortos a las autoridades locales, se puede consolidar si el nivel intermedio ha logrado establecer estructuras administrativas y masa crítica capaces de resolver problemas derivados de la gestión local, como un apoyo de primera línea a las autoridades de este nivel.

#### **4. Prestaciones de bienes y servicios y ejercicio de funciones administrativas**

En algunos países el nivel intermedio de gobierno ha sido importante en relación con la prestación de ciertos servicios, la construcción de obras y el ejercicio de responsabilidades y funciones administrativas.

En ciertos casos, la concentración de estas actividades en el nivel intermedio puede resultar excesiva y en consecuencia terminar contrariando la autonomía local y las claras ventajas comparativas que tienen las municipalidades y comunas en determinadas prestaciones.

No obstante, en otros casos, la asunción de actividades como las precitadas no solamente es provechosa evaluada económicamente y eficiente en el marco de la política de asignación de recursos, sino que también constituye una alternativa para efectuar el tránsito desde la organización centralizada del Estado hacia un modelo descentralizado.

Es evidente que existen actividades claramente ineficientes si se administran desde el nivel central, pero estas difícilmente las podrían asumir las municipalidades pues sobrepasan la territorialidad de una jurisdicción local. En ausencia de un nivel intermedio, la alternativa sería estimular las asociaciones municipales u otras formas análogas de carácter subregional que pueden resultar más o menos permanentes, pero las variedades de las posibles formas institucionales que asumiría tal modelo ciertamente crearían un panorama de excesiva complejidad de organización. Además, sin descartar las ventajas que por su flexibilidad ofrece este tipo de asociaciones, lo cierto es que existen actividades múltiples de carácter supramunicipal que podrían agruparse orgánicamente en una institucionalidad de tipo intermedio investida de poder político, lo cual tiene la ventaja a más de la racionalización de la administración de representar los intereses de poblaciones unidas por demandas comunes con una capacidad de interlocución propia frente al gobierno central.

Adicionalmente, existe un sinnúmero de funciones, operaciones y responsabilidades administrativas que también tienen un carácter supramunicipal. Algunas de tales funciones difícilmente serían ejercidas por asociaciones de municipalidades o figuras parecidas, pues precisamente tienen el objeto de coadyuvar a la supervisión, el seguimiento y control de cierto tipo de acciones y prestaciones locales. También es común que dentro de este tipo de actividades se encuentren algunas de coordinación municipal, o de administración de licencias ambientales de impacto regional, de adjudicación de rutas de transporte intermunicipal, de concesiones para la construcción y administración de vías intermunicipales, o un sinnúmero de tareas que sobrepasan los linderos estrictamente municipales pero que ejercidas desde la nación distraen la atención de las autoridades centrales y les son extrañas cuando se trata de cumplirlas con eficiencia, oportunidad y calidad.

Una observación que se puede ratificar sobre la importancia del nivel intermedio en el ordenamiento institucional del Estado es que la inexistencia del mismo va generalmente acompañada de unos niveles de mayor centralismo estatal,

y de costos de ineficiencia derivados de la baja capacidad resolutive de los organismos nacionales con presencia regional.

Otra dimensión de la problemática de las prestaciones asumidas por el nivel administrativo intermedio es el ordenamiento fiscal que pueda resultar aconsejable. Sin duda, el federalismo fiscal tiene más posibilidades de compatibilizarse con la existencia de un nivel intermedio. Ciertos beneficios pueden implementarse en jurisdicciones político-administrativas más amplias, como es el caso de centros de formación universitaria de carácter regional, o de instituciones hospitalarias de ciertos grados de complejidad que resultarían del todo ineficientes a escala municipal o nacional.

El nivel intermedio de gobierno puede establecerse en base a tributos de carácter sectorial, dispuestos para su administración y aprovechamiento dentro de jurisdicciones más amplias que las de un municipio particular. La demanda por determinados bienes públicos no municipales ni nacionales, puede encararse a través de la disposición de las comunidades regionales a pagar determinadas cargas impositivas, contributivas o retributivas, con tal de que se garantice el suministro de aquellos bienes.

De hecho, la existencia del nivel intermedio incluye un grado de complejidad adicional en el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, en correspondencia con la mayor complejidad que presenta el sistema de relaciones interinstitucionales. No obstante, esas complejidades no son inmanejables y de hecho la mayor parte de los países han diseñado esos sistemas aun en ausencia de gobiernos regionales o de tipo intermedio, como lo demuestran los casos expuestos.

## **5. Ejercicio de facultades normativas**

La heterogeneidad de las realidades geográficas, ambientales, étnicas, culturales, económicas, políticas y sociológicas del territorio en el que se extienden los diversos estados nacionales y la multiplicidad de intervenciones que debe realizar el Estado en los variados aspectos de la intrincada realidad histórica de cada jurisdicción, han puesto de manifiesto la insuficiencia de las reglamentaciones universales, que deben ser adoptadas en forma acorde con cada problemática territorial específica.

El nivel administrativo intermedio está llamado a desempeñar un papel en este escenario una vez que se ha legitimado al amparo de la existencia de gobiernos territoriales. Las posibilidades son mayores cuando el nivel intermedio forma parte de un estado federal, pero también existen experiencias importantes en estados centralizados cuya estructura institucional se ha organizado descentralizadamente y concediendo importancia y protagonismo político al nivel intermedio.

Debe esperarse que se den legislaciones estatales, provinciales o regionales sustentadas en el marco constitucional del ordenamiento jurídico superior de los estados correspondientes, o bien subordinadas a los principios jurídicos de una legislación marco de carácter nacional. Algunos procesos de descentralización de los mismos estados federados han introducido cambios en las competencias normativas

a fin de conceder mayor autonomía en el ejercicio de la facultad reguladora a los propios estados, provincias o regiones.

Igual ha ocurrido en otros modelos de organización estatal en los que, a pesar de la existencia de repúblicas unitarias, la descentralización ha abierto espacios para que los legisladores se despojen de sus facultades de regulación legal en ciertas materias y las depositen en el nivel intermedio.

## **6. Delegación de facultades nacionales**

La experiencia también indica que el nivel nacional de gobierno puede garantizar mayor eficiencia en el ejercicio de determinadas funciones mediante sistemas de delegación más o menos permanente de las mismas.

El gobierno nacional está habilitado para reasumir tales funciones en cualquier tiempo, si bien el delegatorio ejerce en forma regular la facultad delegada bajo las condiciones correspondientes y dentro de un esquema en el cual la financiación es provista por el nivel delegatorio superior.

Estos sistemas de delegación parecen, reiteramos, más apropiados si se recurre al nivel administrativo intermedio como suplemento y sustituto de los esquemas ortodoxos de desconcentración con delegación que corresponden a formas más centralizadas de organización del Estado.

## **7. Función subsidiaria del nivel administrativo local**

El nivel intermedio de gobierno puede constituir un recurso importante en el ordenamiento institucional para superar las carencias en la capacidad resolutoria del nivel local respecto a determinadas prestaciones, en el ejercicio de determinadas funciones o en el encargo de garantizar la provisión de bienes públicos específicos.

Pero aquí no se trata de la asistencia técnica, administrativa o financiera que también el nivel intermedio está llamado a prestar. La idea fundamental es que asuma determinadas funciones, obras y servicios, que en un principio y transitoriamente están encomendados al nivel local, mientras alcanza la suficiente capacidad técnico-operativa para ejercer definitivamente sus responsabilidades.

Este planteamiento es válido en diversas situaciones por las que atraviesan los países analizados. Desde luego, en los casos en que la asunción de ciertas responsabilidades está sujeta a la negociación entre el nivel estadual y las municipalidades. También, en aquellos casos en que hay competencias concurrentes y es necesario establecer acuerdos entre el nivel intermedio y el municipal para definir quien ejerce prevalentemente esas competencias; o bien, en la circunstancia de aprestar a la administración municipal para su asunción en un plazo determinado. Igualmente en los casos en que no están definidas, las categorías municipales para determinados grupos de funciones, situación en la que la flexibilidad en el reparto de competencias se orienta a la aplicación de principios de subsidiariedad; esto es, que el nivel superior asuma transitoriamente o por un período largo determinadas funciones que no están capacitados para asumir los

municipios. O también en los casos en que existan funciones que tradicionalmente ha asumido el nivel intermedio pero que tienen un claro contenido local, y deben ser en consecuencia transferidas.

### **8. Función de evaluación y control del nivel local de gobierno**

El nivel administrativo intermedio está llamado a ejercer las tareas de seguimiento y evaluación del nivel local, función que se le facilita en mayor medida que a la nación por su mayor comprensión de las realidades espaciales en que se inscriben las jurisdicciones municipales.

Puede decirse -basados en las circunstancias que se verifican en casi todos los países donde las municipalidades han asumido responsabilidades de gasto público crecientes y los sistemas de transferencias de recursos se han hecho más complejos a la vez que exigen para su uso racional determinadas condiciones a las que deben someterse los beneficiarios locales receptores de las mismas- que el nivel administrativo intermedio tiene ventajas comparativas para verificar el cumplimiento de los requisitos adoptados por el nivel local para gestionar eficientemente esos recursos.

En este mismo sentido, el nivel intermedio puede alertar al nivel nacional respecto de los problemas detectados en la gestión de los recursos, o poner en conocimiento de otras autoridades de control, administrativas o judiciales, las irregularidades en el cumplimiento de las disposiciones legales.

### **9. Gestión de la información**

Para que el nivel administrativo intermedio opere óptimamente insertado en un sistema de relaciones interinstitucionales y fiscales intergubernamentales como el que se ha expuesto, es necesario que se disponga de una batería de indicadores que orienten la conformación de bases de datos útiles para el proceso de decisiones y la relación entre los distintos niveles de gobierno y los agentes privados.

La calidad, la oportunidad, la confiabilidad y la utilidad son requisitos básicos de la información que ha de gestionar el nivel intermedio de gobierno para la administración y gestión de los asuntos a su cargo. Igualmente, deben estar definidos los agentes generadores y receptores de la información, con arreglo a un sistema de flujos de información estandarizados.



## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Sociedad Alemana de Cooperación técnica) (1996), "Descentralización fiscal en América Latina: Balance y principales desafíos (LC/L. 948), Santiago de Chile, Julio.
- Espinoza, J. y M. Marcel (1994), "Descentralización fiscal: el caso chileno", serie Política fiscal, N° 57 (LC/L.823/Add.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferreira, A. M. Y L. C. Valenzuela (1993), "Descentralización fiscal en América Latina: el caso colombiano", serie Política fiscal, N° 49 (LC/L.798), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- López Murphy, R. (1994), "La descentralización en América Latina: problemas y perspectivas", documento de trabajo, N° 188, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Porto, A. y P. Sanguinetti (1993), "Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino", serie Política fiscal, N° 45 (LC/L.794), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



## LOS ESTADOS Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN BRASIL

Rui de Britto Alvares Affonso

### 1. LA CONFORMACIÓN DE LOS ESTADOS

#### Breves datos históricos

A lo largo de la historia republicana el federalismo brasileño ha pasado por diversos períodos de descentralización y centralización política y financiera, con el consecuente impacto sobre los niveles intermedios de gobierno. Al contrario de la Federación norteamericana, en la cual ya existían unidades territoriales autónomas antes del surgimiento de la Unión, la Federación en el Brasil nació como una reacción al centralismo del Imperio, teniendo como característica la lucha por la descentralización y la autonomía frente al gobierno central. De un modo general, podemos distinguir claramente cinco períodos, determinados por las grandes transformaciones político-institucionales: el de la primera República (1889 a 1930), el del Estado Nuevo (1930-1945), el de la Restauración Democrática (1945-1964), el del Régimen Militar (1964-1985), y el de la Nueva República (institucionalizado plenamente con la Constitución de 1988 y las elecciones directas para la presidencia de la república en 1989).

Durante los años 80, en medio del proceso de redemocratización, los estados y municipios ampliaron significativamente su participación en los ingresos tributarios, aumentando también sus poderes en materia fiscal y su autonomía en cuanto a los gastos. Entre tanto, la descentralización experimentada en los últimos trece años constituye aún un fenómeno reciente, conflictivo e inconcluso.

#### La estructura actual

La República Federativa del Brasil se compone de tres niveles de gobierno: el federal, el estadual y el municipal. Existen actualmente 26 estados, un distrito federal y 4 974 municipios. La estructura de los gobiernos estaduais se asemeja a la del federal, pero varía de acuerdo con las constituciones de los estados. Es notable la importancia -si bien con distinciones regionales- de las empresas públicas y del sistema financiero estaduais.

La importancia del nivel intermedio de gobierno también puede ser percibida a través de su participación en el empleo público. Al comienzo de los años 90, cerca del 50% del empleo público en Brasil era generado por el nivel estadual de gobierno llegando a 3.5 millones de funcionarios, equivalente al 5.5% de la población económicamente activa.

### **La heterogeneidad de la estructura federativa**

La estructura federativa brasileña se caracteriza por una profunda heterogeneidad social, económica, demográfica y territorial. Esta miscelánea de situaciones se manifiesta en el carácter ambiguo del perfil institucional de cada nivel de gobierno. De hecho, el término "estado" designa realidades con escaso contenido común, lo cual tiene consecuencias importantes sobre las posibilidades de una adecuada división de competencias entre los niveles de gobierno.

## **2. LAS COMPETENCIAS FISCALES DE LOS ESTADOS Y EL RECIENTE PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**

### **El proceso de descentralización: causas y consecuencias**

El reciente proceso de descentralización fiscal tuvo inicio al final de los años 70 y se extendió a lo largo de la década de los 80; la Constitución de 1988 lo ratifica y lo profundiza. Los principales beneficiarios de la descentralización fiscal fueron los municipios, que aumentaron su participación en los ingresos netos (incluidas las transferencias intergubernamentales) de 8.6%, al comienzo de los años 80, a 15.8% en 1993. Los estados también aumentaron su participación, de 22% a 26.4% en el mismo período, mientras que el gobierno federal redujo su participación en los ingresos netos de 69.2% a 57.8%.

Se verifica, también, una descentralización interregional de los ingresos tributarios netos, los cuales crecieron más rápidamente en las regiones menos desarrolladas del país. Como consecuencia de la mayor capacidad financiera de los gobiernos subnacionales, ha aumentado significativamente su participación en el gasto público agregado. Los estados entre 1990 y 1992 registran aproximadamente el 42% del consumo gubernamental agregado y el 42% de la inversión pública (exceptuando las empresas estatales). En lo que se refiere a los gastos por función, recientes estimaciones de la participación de los estados en los gastos de salud registran un 28.2% y un 45% en los gastos de educación y cultura.

Es importante resaltar que, aunque la descentralización se haya apoyado en el aumento de las transferencias federales para los estados y los municipios, esas transferencias no implican hoy día de parte de estos -como en el pasado- una significativa dependencia financiera del gobierno federal, toda vez que más del 60% de tales recursos son de libre asignación.

La característica central de la descentralización en el Brasil es su descoordinación. Contrariamente al caso de otros países de Latinoamérica, la descentralización brasileña no fue impulsada por el gobierno federal sino que por los estados y municipios.

El hecho decisivo es que la redemocratización ocurrió primero en los gobiernos subnacionales, con la elección de gobernadores y alcaldes al comienzo de los años 80, y solamente llegó al núcleo central del Estado casi diez años después, en 1988, con la

nueva Constitución, y en 1989 con las elecciones directas para la presidencia de la república.

De esta forma, ocurrió una identificación entre la lucha contra el autoritarismo y la lucha por la descentralización. El gobierno federal quedó sin defensores durante el proceso constituyente y la descentralización se implantó en forma descoordinada, sin que existiera un proyecto articulador. El resultado de este proceso fue un permanente conflicto intergubernamental. Desde el punto de vista de los ingresos, el gobierno federal recurrió permanentemente a la elevación de las contribuciones y a la creación de impuestos no compartidos con los estados y municipios (contribuciones sociales, impuesto sobre movimientos financieros, etc.). Desde el punto de vista de los gastos, el resultado fue la indefinición de competencias, que redundó en vacíos, por un lado, y sobreposición de responsabilidades, por otro. La indefinición de las competencias en cuanto al gasto es particularmente seria en el caso de los estados. El debate sobre la descentralización reconoce solo dos posiciones extremas en la configuración federativa: la de la municipalización, sinónimo por excelencia de la descentralización, y la de la coordinación general de las políticas públicas, que cabría al gobierno federal. El nivel intermedio de gobierno no aparece en el debate con delimitación propia alguna de sus atribuciones.

La descentralización entre los poderes de la República, observada en el gobierno federal con el fortalecimiento del poder legislativo y del judicial, no encontró correspondencia en los estados. De hecho, el poder ejecutivo estadual posee un amplio control sobre el legislativo, sobre el tribunal de cuentas del Estado y sobre la procuraduría del Estado, a los cuales correspondería fiscalizar las cuentas y los actos administrativos del ejecutivo. Actualmente, son dos las características del conflicto federativo: su generalización y su horizontalización. Con relación a la primera, la disputa entre los tres niveles de gobierno sobrepasa el ámbito fiscal y afecta el control y porvenir de las empresas estatales, la gestión de los bancos estaduais, y la destinación regional de los gastos federales. En segundo lugar, el intento de atraer inversiones a través de la concesión de incentivos fiscales desencadenó una intensa guerra fiscal entre los estados.

### **3. EVALUACIÓN DEL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO**

#### **El diseño de las unidades intermedias de gobierno**

Dos tendencias son dignas de mención en lo que se refiere al diseño de las unidades intermedias de gobierno. En primer lugar, la dinámica socioeconómica de los últimos quince años ha diferenciado el espacio interregional e interestadual, redefiniéndolos y rediseñando las fronteras económicas internas. Este movimiento, sumado al aumento de las desigualdades intrarregionales e intraestaduales, a la crisis de la planificación regional y a la crisis financiera del sector público, han llevado a la aparición de proposiciones especulativas sobre el rediseño de los estados y al surgimiento de propuestas separatistas.

En segundo lugar, impulsados por la posibilidad de ampliación de sus recursos fiscales, varios estados optaron por desmembrarse y se crearon más de 1 000 nuevos municipios en los últimos trece años, la mayor parte después de la constituyente de 1988. Este desmembramiento no correspondió a ninguna preocupación por la ocupación territorial del espacio nacional o a una eventual necesidad de ampliar la eficiencia administrativa pública. Además, gran parte de los nuevos municipios son de tamaño pequeño, con una gran fragilidad económico-fiscal, y dependientes totalmente de transferencias del gobierno federal o de los estados.

### **La competencia fiscal de los estados. El ICMS y la guerra fiscal**

La principal competencia fiscal de los estados, el impuesto sobre la circulación de mercaderías y de servicios, ICMS, se encuentra seriamente comprometido debido a la generalización de la guerra por atraer inversiones a través de incentivos fiscales. Además de esto, la existencia de diferencias entre las contribuciones internas de los estados y entre estas y las contribuciones interestaduales, ha abierto una serie de brechas para la evasión fiscal.

La reciente propuesta de enmienda de la Constitución enviada por el ejecutivo federal al congreso, tiene como objetivo central enfrentar esta situación, además de eximir del ICMS a las exportaciones, los bienes de capital y la agricultura. El contenido central de la propuesta es la uniformación de las contribuciones del ICMS en todo el territorio nacional, pasando la legislación del impuesto a ser de competencia federal. Otro cambio importante será la adopción del principio de destino en la recaudación del ICMS.

### **Las competencias referentes al Gasto**

La heterogeneidad estructural del país dificulta enormemente la adopción de una división estricta y permanente de competencias. Este hecho, unido a la mencionada descoordinación del proceso de descentralización, resultó en diferentes situaciones especiales en la distribución de competencias.

En la actualidad, diversas áreas se caracterizan por la ausencia o la sobreposición de responsabilidades. Esta situación es el resultado de una intensa disputa por recursos y competencias relacionada con la forma de estructuración del poder político en el país. Este se apoya en un sistema electoral y de partidos que condiciona su reproducción a la intermediación de recursos federales para el nivel regional y local.

### **La función de educación**

En lo que se refiere a la función de educación, el gobierno federal concentra en general la responsabilidad por la enseñanza superior, aunque los estados más desarrollados posean importantes universidades, declinando el apoyo federal. La enseñanza media es totalmente de responsabilidad del nivel intermedio de gobierno, y la enseñanza básica se distribuye entre los estados y los municipios (de modo muy

desigual en las regiones). La descentralización en materia educacional se concentra en la municipalización de la enseñanza básica (1° a 4° grado). Este proceso conlleva numerosos problemas, como la transferencia de funcionarios y patrimonio, la capacitación técnica y financiera de los municipios para asumir las nuevas funciones, y otros. Además, la situación es muy desigual entre los estados. Por ejemplo, el estado de São Paulo responde por el 80% de los alumnos de la enseñanza básica, Minas Gerais por el 73%, Maranhão por el 28%, y Río de Janeiro por el 27%. En los estados del norte, nordeste y centro-oeste, la descentralización depende de recursos de las transferencias federales, en los estados del sudeste y del sur se apoya en recursos estatales.

### Los estados y la estabilidad

Desde fines de los años 70, se constata una ampliación de recursos y poderes fiscales de los niveles subnacionales de gobierno. La actuación de los estados y municipios es hoy fundamental para el éxito o fracaso de cualquier política macroeconómica, tanto por su influencia sobre el gasto agregado como por el condicionamiento de la liquidez de la economía.

Cinco aspectos correlacionados se vinculan en el período reciente con la problemática de la estabilización, en lo que se refiere al nivel estadual de gobierno:

- a) La evolución de los gastos de sueldos de los funcionarios públicos ha comprometido cada vez más los presupuestos de los Estados. Estos gastos significan el 85% de los ingresos netos de São Paulo, el 90% en Santa Catarina, y el 75% en Río de Janeiro. La brusca caída de la inflación anuló el expediente utilizado anteriormente reducir gastos mediante el retraso en los pagos.
- b) El recurso del endeudamiento interno fue utilizado largamente por los estados más desarrollados como una opción para escapar a las limitaciones de crédito impuestas por la política macroeconómica. El crecimiento acelerado de la deuda mobiliaria elevó enormemente su riesgo implícito, aumentando significativamente su costo. Hace poco tiempo, un grupo de secretarios de Hacienda estatales reunidos en el senado federal, declaró que el total de las deudas estatales, equivalente a 100 mil millones de reales y concentrada en los estados de São Paulo, Minas Gerais y Río de Janeiro, es impagable. Actualmente, se está negociando en el senado la reducción del porcentaje de los ingresos fiscales de los estados comprometido con el pago de la deuda, de un 11% a un 7%. Al mismo tiempo, se concierta una renegociación más amplia de la deuda de los estados, la cual incluiría la venta de activos de ese nivel de gobierno y su compromiso con la reducción de gastos.
- c) Al enfrentar una crisis de confianza del mercado en relación con sus títulos, así como una tasa de interés explosiva, los gobiernos estatales pasaron a concentrar en forma creciente la colocación de su deuda mobiliaria en la cartera de sus propios bancos lo que, sumado a otros factores, llevó a estas instituciones a una situación crítica. La súbita caída de la tasa de inflación dejó al descubierto las fragilidades estructurales de las instituciones financieras estatales. Sin la

posibilidad de utilizar el mecanismo del *floating*, con el cual generaban importantes recursos, los bancos estaduais empezaron a sentir el peso de la concentración de créditos, del tamaño de sus estructuras, de la gravosa deuda mobiliaria con un *roll-over* elevadísimo, y de la concesión de créditos sin garantías sólidas. Ante el agravamiento de la situación del sistema financiero estadual, el Banco Central del Brasil pasó a asumir el control directo o indirecto de estos bancos. El Banespa y el Banerj, los dos mayores bancos estaduais del país, están bajo régimen de administración especial del Banco Central del Brasil, desde enero de 1995.

- d) La política tarifaria de servicios bajo control de los estados (transporte metropolitano, agua y gas), ha sido objeto de intensas disputas con el gobierno federal desde la adopción del Plan Real. Los estados intentan recuperar el histórico retraso tarifario y el gobierno federal persigue contener los reajustes.
- e) La política tributaria de los estados implicó el aumento de las contribuciones sobre varios bienes en los últimos años. Este hecho, junto a la política indiscriminada de incentivos fiscales, distorsiona cualquier intento de política de carácter nacional.

### Los estados y la cuestión distributiva

El principal tributo del país, el ICMS, de competencia estadual, posee poca progresividad para niveles de ingreso de hasta 12 salarios mínimos, tornándose regresivo a partir de ese punto.

Desde el punto de vista de la cuestión distributiva interregional, se observa una progresiva desconcentración del ICMS. La participación de São Paulo, el estado más desarrollado, pasa de 47.3%, en 1974, a 37.7%, en 1994. Este fenómeno está relacionado, por un lado, con la crisis económica y sus efectos más que proporcionales sobre las regiones más desarrolladas, y, por otro, con la política de diferenciación de las tarifas interestaduais del ICMS, la cual beneficia a los estados más pobres.

### El papel del nivel intermedio de gobierno: evaluación y retos

El problema más general es el de como estructurar una coordinación federativa en el contexto de una mayor privatización, apertura externa, descentralización fiscal y aumento expresivo de la heterogeneidad socioeconómica. Este reto plantea la necesidad de recuperar sobre nuevas bases la capacidad de planificación, tanto nacional como regional.

Una de las cuestiones importantes levantadas por la descentralización tiene que ver con la política de estabilización. Una vez que los estados controlan parte significativa del gasto público y ejercen influencia sobre la liquidez de la economía, es necesario compatibilizar esa competencia sobre las variables macroeconómicas con una política económica nacional.



En el contexto de una coordinación federativa descentralizada, un aspecto estratégico se refiere al papel fundamental de los estados, en cuanto niveles intermedios de gobierno, en la articulación de las realidades heterogéneas y atomizadas de los municipios con los requerimientos de una política nacional y regional. Esto supondría atribuir constitucionalmente a los estados la función de órganos articuladores del nivel municipal.

Otro problema crucial, derivado de la diversidad y heterogeneidad del país, es el de definir cuáles elementos de la estructura federativa tendrían que permanecer unitarios porque corresponden a requerimientos básicos para una ciudadanía nacional, y cuáles deberían ser regionalizados de modo de expresar la pluralidad cultural, económica y política del país.

La apertura externa, la privatización y la desregulación de la economía implican impactos diferentes y significativos sobre los estados. De esta manera, el marco regulatorio intergubernamental, tanto del período de transición como del escenario pos-reformas reviste especial importancia.

La heterogeneidad estructural del país dificulta cualquier división escrita y permanente de competencias en relación con el gasto entre niveles de gobierno. Se hace necesario pensar en un rediseño de las unidades federadas con atribuciones diferenciadas de acuerdo a la capacidad financiera propia, la densidad urbana, el nivel de carencias básicas insatisfechas, etc.

También es necesario repensar la representación federativa de los estados, la que debería expresarse en el senado (este, en realidad, funciona como una cámara revisora y no cumple el papel de representante de los estados de la Federación).

Es prioritario evitar la dispersión de la actividad parlamentaria en el congreso nacional, reestructurando las bases para la formulación de políticas nacionales aunque regionalizadas.

De igual modo, se hace necesaria una modificación de los criterios de representación parlamentaria de los estados en la cámara federal, incorporando la representación de la población concentrada en los grandes centros urbanos y, al mismo tiempo, manteniendo un mínimo de representación por estado como la Federación supone.

Una de las posibilidades puede ser el establecimiento de mecanismos de cooperación entre los tres niveles de gobierno, a través de competencias compartidas.

Para superar los obstáculos que impiden una adecuada división de competencias es necesario impulsar amplias reformas al sistema electoral y de partidos, de modo de modificar la actual dependencia del sistema federativo de la distribución atomizada de recursos federales para el nivel local de gobierno.



## **CAPÍTULO IV**

### **DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DESARROLLO INSTITUCIONAL: ASPECTOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN**

- 11. La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local**  
Eduardo Wiesner
- 12. El gobierno descentralizado y el control macroeconómico**  
Paul Bernd Spahn
- 13. Una medición sencilla de la calidad del buen gobierno y su aplicación al debate sobre el nivel apropiado sobre descentralización fiscal**  
Anwar Shah y Jeff Huther
- 14. Innovaciones y toma de riesgos: el motor de la reforma del gobierno local de América Latina y el Caribe (ALC)**  
Tim Campbell
- 15. Descentralización fiscal y participación en experiencias democráticas rezagadas**  
José Roberto Rodrigues Afonso y Thereza Lobo



## LA ECONOMÍA NEOINSTITUCIONAL, LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA GOBERNABILIDAD LOCAL

Eduardo Wiesner

*Entre los mercados y su supuesta eficiencia y entre la  
intervención y su supuesta equidad, están las instituciones.  
Son estas las que definen qué tanto funcionan los mercados y  
qué tanto redistribuye la intervención.*

### INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

Durante las últimas dos o tres décadas ha surgido en el mundo académico y en el de la praxis del desarrollo económico y social un consenso alrededor de las siguientes apreciaciones:

- El progreso económico y social depende más de factores institucionales, políticos e históricos que de la dotación inicial de recursos naturales, de factores externos o del ciclo económico.
- Las “restricciones de economía política” terminan teniendo más poder real sobre la eficacia de las políticas públicas y sobre las “decisiones colectivas” que la argumentación normativa, teórica o técnica.
- El desarrollo económico y social es más endógeno que exógeno y responde, principalmente, a las formas como ciertas inversiones estratégicas y ciertas estructuras de gobierno afectan, a través de externalidades, la productividad y la competitividad de largo plazo de una sociedad.

Estas tres visiones de la esencia de la problemática del cambio económico, social y político configuran la sustancia conceptual de lo que la literatura contemporánea denomina la “escuela neoinstitucional”.<sup>1</sup> Quienes han venido trabajando en el plano teórico y empírico estos temas han recibido especial reconocimiento. Al punto que seis premios Nobel han sido otorgados a quienes han hecho las más significativas contribuciones.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Para un excelente resumen sobre la evolución reciente de la economía institucional véase North (1993a). La otra publicación que ofrece un resumen sobre la relación entre instituciones y desarrollo es la editada por Christopher Clague, *Institutions and Economic Development*.

<sup>2</sup> George Stigler (1961), por su análisis del papel de la información; Douglas North (1981), por el énfasis en los aspectos históricos; R Coase (1960), por sus aportes al manejo de las externalidades; J. Buchanan (1990), por sus trabajos sobre las reglas constitucionales; G. Becker (1976), por incorporar los factores derivados de la conducta humana; H. Simon (1982) y Reinhard Selten, por sus estudios sobre la racionalidad limitada. Esta lista puede ser complementada con los aportes de otros *scholars*, como: P. Krugman (1992), M. Olson (1971), G. Tullock (1988), E. Ostrom (1993), J.

Por lo general, la escuela neoinstitucional ha concentrado su análisis en las instituciones públicas y privadas sin distinguir entre las nacionales, de una parte, y las territoriales o locales, de otra.<sup>3</sup> Sin embargo, desde el punto de vista de la calidad de vida de los ciudadanos y de la gobernabilidad democrática,<sup>4</sup> las instituciones locales podrían ser las más decisivas.

Por ello parece pertinente reabrir el tema del marco institucional a nivel local, y hacerlo desde la óptica de la economía neoinstitucional y en el contexto de los procesos de descentralización que están teniendo lugar en América Latina y en otras partes del mundo. El contribuir a esa reapertura es el propósito del presente trabajo. La importancia de los aspectos institucionales en los procesos de descentralización es, por lo general, reconocida (Aghón, 1993). Lo que se pretende que distinga este escrito de otros es el énfasis en el enfoque neoinstitucional y la focalización específica de su marco teórico y analítico en la problemática de la descentralización.<sup>5</sup>

Más específicamente el documento tiene los siguientes tres objetivos:

- Analizar el marco institucional local y su relación con el proceso político y fiscal.
- Examinar la interdependencia entre el marco institucional local, fiscal y político, y la gobernabilidad.
- Proponer una estrategia para fortalecer las condiciones conducentes a una mayor gobernabilidad local.

El documento está organizado en cinco partes. En la primera, se ofrece una síntesis del marco teórico y de política aplicada de la economía neoinstitucional. Esto, con el fin de proporcionar la referencia conceptual y analítica global para el desarrollo de los temas específicos de la descentralización y de la gobernabilidad local.

En la segunda parte se aplica el análisis neoinstitucional a la descentralización, con el fin de precisar en qué forma ese enfoque podría contribuir al éxito de la descentralización. En la tercera parte se analiza el marco institucional local y su relación con la gobernabilidad local. Lo que aquí importa es el examen de los factores que afectan esta gobernabilidad. En la cuarta parte se resumen las principales conclusiones y se analizan las implicaciones de política que de ellas se

---

Stiglitz (1991); O. Williamson (1993); A. Alchian y H. Demsetz (1972) y A.K. Sen (1970), entre muchos otros.

<sup>3</sup> El profesor Barry Weingast, de la Universidad de Stanford, ha analizado en detalle la relación entre la economía institucional y constitucional, de una parte, con el federalismo, de otra, dentro de un proceso de descentralización (véase Weingast, 1993).

<sup>4</sup> Es importante distinguir entre gobernabilidad en general y la gobernabilidad que podría ser el producto de un proceso democrático y participativo, en contraste con uno autoritario o hegemónico. Sobre este tema y su relación con el desarrollo, véase Boeninger (1992).

<sup>5</sup> Para un análisis de la relación general entre la economía institucional y el desarrollo, véase Picciotto (1995),

derivan. Por último, se presentan los lineamientos de una estrategia institucional para fortalecer la gobernabilidad local y hacer más altamente probable el logro de los objetivos de la descentralización política y fiscal.

## I. EL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DEL MODELO NEOINSTITUCIONAL

No es fácil resumir el marco teórico ni los postulados del modelo neoinstitucional. Después de todo, se trata de un conjunto de principios cuya evolución ha ocurrido a lo largo de muchas décadas y que se inició coetáneamente con el surgimiento de la teoría económica clásica.<sup>6</sup> Es más, no es posible definir el modelo neoinstitucional sin referencia a la teoría económica clásica o neoclásica.<sup>7</sup> Se trata, en esencia, del conjunto de consideraciones y restricciones que se deben agregar al modelo clásico no para sustituirlo sino para complementarlo y darle mayor eficacia.

Por sus características, el modelo neoinstitucional no constituye una síntesis final ni sincrética de la teoría económica clásica y su posterior desarrollo. Por el contrario, es un modelo dinámico, un programa heurístico de aplicación de política económica y de economía política. Como programa de investigación y de ejercicio heurístico de economía aplicada, el enfoque neoinstitucional no está conceptualmente lejos de la llamada escuela de Chicago. En realidad, hay mucho en común entre los dos. De acuerdo con Bretton (1993), la tradición de la escuela de Chicago ha sido la de invertir tiempo en la investigación y en el análisis de la conducta humana, con el fin de comprender las instituciones que de ella surgen y de examinar, a su vez, la conducta humana que fluye de esas instituciones (Bretton, 1993). El objeto de estudio es la interacción entre instituciones y conductas humanas, tanto a nivel individual como colectivo.

La premisa de la cual parte la escuela de Chicago es que las personas, por lo general, tratarán de maximizar su bienestar o lo que perciben como tal. De esta manera, compiten entre sí y generan los mercados y la competencia. Ese esfuerzo por maximizar es lo que explica la existencia de las instituciones, de los mercados, de la información, de los monopolios, de los sindicatos, de los *rent-seekers*, etc. Lo que se observa todos los días, en todos los lugares, es la acción de las personas tratando de

---

<sup>6</sup> Podría argumentarse que los orígenes de la economía neoinstitucional se remontan a la llamada Escuela Alemana Institucional de Gustav Schmoller y Carl Menger, de fines del siglo XIX. En realidad, su parecido es quizás mayor con la Escuela Austríaca de I. Kirzner, F. Hayek y J. Schumpeter, en la segunda mitad del siglo XX.

<sup>7</sup> Por lo general, se acepta que la economía clásica se refiere tanto a un período (1750-1800 aproximadamente) como a unos autores, principalmente a aquellos que siguieron los trabajos de Smith, Cournot, Ricardo y Walras. El término neoclásico fue utilizado por primera vez por Veblen (1900), para referirse a las características de la economía de Alfred Marshall y de la Escuela de Cambridge. Más tarde, este término fue utilizado por Keynes, Dobb, Hicks, Stigler y Samuelson.

maximizar su beneficio. Esta es la premisa de la cual nunca se aleja la tradición de la escuela de Chicago.<sup>8</sup>

#### RECUADRO 1

##### LOS MERCADOS SURGEN DE LA CONDUCTA HUMANA

Por lo general, las personas tratan de maximizar su bienestar o su percepción de ese bienestar. De esta manera, compiten entre sí y generan los mercados y la competencia. Ese esfuerzo por maximizar su bienestar es lo que explica la existencia de las instituciones. Tanto de aquellas que restringen la competencia como de aquellas que la protegen.

La *rational choice* individual buscará restringir la competencia mientras que una *rational choice* colectiva buscará protegerla. Las sociedades prosperan o declinan en función de esta interacción.

Esta misma premisa es la que lleva a la economía neoinstitucional a buscar en los factores políticos, en las restricciones de economía política<sup>9</sup> y en los factores institucionales e históricos, la explicación del progreso o atraso de los países, de sus sectores y hasta de sus empresas y regiones (Olson, 1996).

En el caso de la mayoría de los países de América Latina estos supuestos y sus interdependencias no han recibido adecuada atención o interpretación.<sup>10</sup> Por ello, en la búsqueda del desarrollo económico y social el énfasis ha recaído más en la cantidad de los recursos y su distribución o reparto que en la calidad de las políticas globales. Por lo general, se ha subestimado el papel de las instituciones y la

<sup>8</sup> Para un análisis del trayecto analítico entre la escuela de Chicago y la economía neoinstitucional, véase Williamson (1994a).

<sup>9</sup> La investigación en campos como la economía y la ciencia política ha dado origen a nuevas áreas de trabajo interdisciplinario. Una de ellas se conoce como la "economía política positiva". Esta área de investigación tiene como propósito establecer "principios frente a los cuales determinadas experiencias son comparadas entre sí para entender que ocurre y no para juzgar que ocurre". En esencia, se busca determinar el comportamiento real de las personas y de las instituciones, dentro de determinadas circunstancias, para así anticipar resultados y diseñar estrategias que faciliten el logro de unos objetivos dados. Uno de los principios de "economía política positiva" sugiere que la sola racionalidad técnica de una política no garantiza el que ella vaya a ser adoptada. Tampoco ocurre automáticamente que la "lógica colectiva" (Olson, 1969) haga prevalecer el bienestar de la sociedad sobre los intereses de los "rent-seekers" o de grupos de poder organizados.

<sup>10</sup> Afortunadamente se empieza a observar una creciente toma de conciencia de la importancia de los factores institucionales. Un ejemplo de trabajos específicos en este campo es el de Alesina y otros (1996).



capacidad de las restricciones de economía política<sup>11</sup> para limitar la eficacia de las políticas<sup>12</sup>

Quedando así resumido el antecedente histórico y teórico conceptual de la "escuela neoinstitucional", corresponde ahora ver cuáles son más específicamente sus características principales. Una síntesis de lo que contiene el enfoque neoinstitucional no podría dejar fuera los siguientes cinco aspectos:

- a. El enfoque inductivo e histórico, en contraste con el deductivo y abstracto.
- b. La interdependencia de los mercados económicos y de los mercados políticos.
- c. Las condiciones institucionales y de economía política como determinantes de la eficacia de las políticas.
- d. La relación entre las instituciones, los mercados y la competencia.
- e. El papel del Estado.

**a. El enfoque inductivo e histórico en contraste con el deductivo y abstracto**

Una de las ideas básicas de la escuela neoinstitucional es que no existe una fórmula única para resolver los problemas públicos o colectivos. Lo que resuelve los problemas de una sociedad es el proceso continuo de diseñar, ejecutar, evaluar, aprender y corregir las políticas públicas y privadas. Como dice Hayek (1945), lo básico es dejar amplio margen para el aprendizaje. La única constante que reconoce la escuela neoinstitucional es la noción apriorística del escogimiento racional. Lo hace, desde luego, en sus acepciones de *bounded rationality* y *limited cognition*, desarrolladas por North (1993a).

La escuela neoinstitucional se concentra en el caso específico y en sus circunstancias históricas y situacionales. El modelo no se construye de arriba hacia abajo, como el modelo neoclásico, sino de abajo hacia arriba; del caso particular al caso general. Más que un modelo abstracto lo que importa son las instituciones y su evolución a lo largo del tiempo. Según el economista alemán Walter Eucken,<sup>13</sup> la

---

<sup>11</sup> Para un estudio del marco institucional en el sector energético en Colombia, véase Wiesner (1992a).

<sup>12</sup> Un interesante análisis relacionado con el tema institucional lo hace Lerda (1996) en su estudio "Política cuasi-fiscal y reforma del Estado", donde se aprecia cómo la proporción del presupuesto que es "invisible" es más grande que la parte visible y explícita en América Latina. El punto de interés institucional es que el gasto menos "visible" responde a la influencia de quienes ganan con menor transparencia fiscal y política.

<sup>13</sup> Walter Eucken, el hijo del filósofo y ganador del premio Nobel Rudolf Eucken, desarrolló su trabajo bajo la influencia de la escuela histórica. Pero su interés era el de agregarle una estructura teórica de soporte. W. Eucken acuñó el concepto de la "gran antinomia" de las ciencias sociales, para referirse al conflicto entre las grandes teorías con jurisdicción global y las teorías específicas que solo pueden ser aplicadas a períodos históricos específicos.

forma de abordar el estudio y la práctica de la economía es a través de un proceso evolutivo en el cual se ordenan (*Ordnungstheory*) los distintos niveles de análisis.<sup>14</sup>

Dentro de este enfoque inductivo, la escuela neoinstitucional prioriza los experimentos o lo que se podría llamar la verificación empírica de las hipótesis abstractas. Esta línea de trabajo corresponde a lo que ha conducido a economistas como H. Simon a desarrollar el concepto de *bounded rationality* en contraste con una *rational choice* que suponga una *perfect rationality*.

Por último, para la economía neoinstitucional el proceso es tan o más importante que el modelo abstracto o la dinámica hacia un equilibrio general. El análisis del equilibrio parcial es más importante que el del equilibrio general. En fin, los mecanismos de transmisión importan tanto o más que la búsqueda de los equilibrios a través de una dinámica global, hacia o desde el equilibrio walrasiano.<sup>15</sup>

#### **b. La interdependencia de los mercados económicos y de los mercados políticos**

La segunda característica de la economía neoinstitucional es su reconocimiento de que los mercados económicos y los mercados políticos actúan simultáneamente. La economía en abstracto no existe. La teoría económica no es suficiente para explicar la realidad. Siempre existen las instituciones, porque siempre hay externalidades que justifican la existencia y la intervención de los gobiernos. Por ello, existen los escogimientos públicos. Dentro de la lógica de la *rational choice*, tales escogimientos reflejarán más los intereses de quienes toman las decisiones públicas que el beneficio de aquellos en nombre de los cuales se toman tales decisiones. Como dice North (1993b), "la escuela de *public choice* es la aplicación del modelo neoclásico de la teoría económica a la política".

La economía neoinstitucional reconoce, entonces, que frente a cualquier programa de reforma de un sector público o de cambio de estructura de los niveles públicos -como sería el caso de una política de descentralización-, los intereses políticos y las ambiciones de los *rent-seekers*<sup>16</sup> afectarán el diseño y la ejecución de la política de que se trate.

---

<sup>14</sup> Según Helmut Leipold (1996), este enfoque es concordante con el de la llamada escuela constitucional.

<sup>15</sup> León Walras (1834-1919), estableció, en su obra seminal *Elements d'économie politique pure* (1874), el marco teórico de un equilibrio general en el cual todos los precios están simultáneamente determinados. El principio de maximizar la utilidad lleva a todos los mercados hacia un equilibrio general; desde luego, si se cumple con una serie de condiciones. El equilibrio general walrasiano es muy distinto al equilibrio parcial en un solo mercado del que hablaba A. Marshall en Cambridge, a principios del siglo XX (Marshall, 1890).

<sup>16</sup> El término *rent-seekers* fue acuñado por Gordon Tullock (1967) y por Anne Krueger (1974), para referirse a los grupos de personas que logran "capturar" rentas de la acción del gobierno o de otras instituciones públicas, y aun privadas. Por lo general, se trata de rentas obtenidas a través de escogimientos públicos y no a través de escogimientos de mercado. Los *rent-seekers* presionan a los gobiernos para que intervengan como respuesta a presuntas o reales fallas del mercado, y

**c. Las condiciones institucionales como determinantes la eficacia de las políticas**

Más allá de toda regulación y de la fortaleza de un argumento teórico o técnico, lo que determina gran parte de la eficacia de las políticas públicas son las condiciones bajo las cuales ellas se diseñan y se ejecutan. Esas condiciones son: (i) la competencia, (ii) un marco macroinstitucional que proteja la competencia, (iii) un marco legal que proteja los derechos de propiedad y que reduzca los costos de las transacciones, y (iv) la realización de evaluaciones independientes sobre el desempeño de las instituciones públicas.

La economía institucional parte de la premisa de que las conductas de los agentes económicos y los agentes políticos responden más a las condiciones positivas, v.gr., la realidad, que a las consideraciones normativas sobre como deberían comportarse las personas o las instituciones. Solo un cambio en las condiciones produce un cambio significativo de las conductas, tanto de los agentes económicos como de los agentes políticos.

**d. La relación entre las instituciones, los mercados y la competencia**

Para la economía neoinstitucional la competencia no es la norma sino la excepción, tanto en los mercados públicos como en los privados. En este sentido, se aparta por completo de los supuestos de la teoría clásica.<sup>17</sup> Para la economía neoinstitucional todo agente económico y todo agente político buscará siempre reducir o eliminar la competencia. Esto es lo que su *rational choice* le indica; lo que su interés propio le aconseja. Por todo ello, no hay políticas en abstracto, lo que hay son políticas e instituciones.

Las instituciones surgen del ejercicio de la *rational choice*. Unas para proteger la competencia, otras para restringirla. La forma como las instituciones se organizan y jerarquizan entre sí en lo político y en lo económico responde a factores históricos, culturales, e incluso ideológicos. El cambio y el progreso así como el atraso y la extinción dependen, en una gran medida, de esa organización institucional (Williamson, 1994b) y de su capacidad de adaptación a su entorno.<sup>18</sup>

---

aprovechan de crear para sí rentas que el mercado, operando abiertamente, no les entregaría. Actividades derivadas de escogimientos públicos tales como la regulación, tarifas, cuotas, precios de sustentación y financiamientos cuasi-fiscales, son las principales fuentes de financiamiento de los *rent-seekers*.

<sup>17</sup> Sobre este tema ver Alchian (1950).

<sup>18</sup> Según Hayek (1945), el principal problema de toda sociedad es su capacidad de adaptación. La ruta para una mayor adaptabilidad es el mercado y una estructura institucional que proteja, como una prioridad de primer orden, el papel de la competencia.

**RECUADRO 2**  
**NO HAY POLÍTICAS EN ABSTRACTO: SOLO POLÍTICAS**  
**E INSTITUCIONES**

El subestimar la fuerza de la *rational choice* conduce a que las políticas se diseñen en abstracto, como si se tratara solamente de un desafío técnico. Aunque la relación entre políticas e instituciones es de doble vía, en América Latina se tiende a formular políticas suponiendo que las instituciones están esperando con una actitud neutral e imparcial. La realidad es muy distinta. Las instituciones, por lo general, tienen sus propias políticas e intereses.

El desafío no es, entonces, no estriba solo en diseñar las políticas correctas, sino en incorporar las instituciones a su proceso de formulación y ejecución. La pregunta de fondo no es tanto cómo cambiar las políticas sino cómo cambiar las instituciones.

**e. El papel del Estado**

La escuela neoinstitucional tiene una visión positiva del Estado, en contraste con la visión normativa del dictador benévolo o del abnegado servidor público o político. En este contexto, una de las principales funciones del Estado es asegurar condiciones que conduzcan a la mayor eficiencia colectiva y al logro de las metas de equidad fijadas. Dentro de esas condiciones la competencia se convierte en un bien público de enorme importancia.<sup>19</sup>

En resumen, la economía neoinstitucional sostiene que entre los mercados y su supuesta eficiencia, por un lado, y entre la intervención y su supuesta equidad, por otro, están las instituciones. Son estas últimas las que definen qué tanto funcionan los mercados y que tanto redistribuye la intervención. Por ello, el estudio de las instituciones es indispensable para entender los resultados reales que surgen tanto de los mercados como de la intervención. Más aún, las instituciones deben ser analizadas para incorporarlas activamente a los procesos de reforma y de modernización.<sup>20</sup> Dentro del planteo de este trabajo, ellas deben ser incorporadas al proceso de la descentralización.

La economía neoinstitucional considera que es indispensable incluir en el diseño de políticas los factores que limitan su eficacia. Dentro de tales factores están las condiciones que: (i) restringen la competencia, (ii) dejan poco margen para las evaluaciones externas independientes, (iii) aseguran un financiamiento fijo separado

<sup>19</sup> En cuanto al papel del Estado en la determinación de los "derechos de propiedad", véase Rapaczynski (1996).

<sup>20</sup> Para un análisis de los problemas reales que existen frente al nuevo papel del estado en América Latina, véase Hausmann (1995).

de la eficacia del gasto, y (iv) conducen a que los *rent-seekers* puedan hacer prevalecer sus intereses particulares sobre los de la sociedad como un todo.

Para fortalecer las condiciones conducentes a la mayor eficiencia, la equidad y el logro del bienestar de la sociedad como un todo, es indispensable que el marco constitucional, el marco macroinstitucional y el marco intrainstitucional, en que actúan los agentes económicos y políticos, sean formulados a través de un proceso que separe los intereses inmediatos y directos de los intereses globales y de largo plazo. El marco de las reglas colectivas debe ser formulado en forma independiente de los intereses de quienes juegan con esas reglas.<sup>21</sup>

## II. LA ECONOMÍA NEOINSTITUCIONAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Según Oliver Williamson (1993), la economía neoinstitucional opera en dos niveles de interacción. Uno, denominado el ambiente institucional, donde se establecen las reglas básicas de la organización económica, política y social; el otro, denominado el ordenamiento institucional, donde se define cómo se organizan las instituciones para efectos de cooperar o de competir entre sí. Una estructura de gobierno descentralizado o un proceso de descentralización se incluiría en el segundo nivel de acción de la economía neoinstitucional (Williamson, 1993).

La dinámica de cambio de las sociedades establece interdependencias y restricciones entre los dos niveles. En principio, estos deben ser congruentes entre sí. Por ejemplo, si en el nivel más macroinstitucional se quiere crear un ambiente donde los mercados económicos y políticos tengan un papel importante, en el nivel de la estructura específica organizacional de las instituciones también se debería encontrar una modalidad favorable a ese modelo.

Esto es más fácil enunciarlo que hacerlo ya que, por lo general, formular políticas no tiene los mismos requisitos ni enfrenta las mismas resistencias que el construir instituciones y el organizarlas entre sí. No es extraño encontrar casos donde supuestamente el marco macroinstitucional promueve la competencia, pero donde el marco microinstitucional real no protege, por ejemplo, los derechos de propiedad. Por ello, la estructura institucional global termina no siendo propicia para la acción de los mercados. Lo mismo puede pasar con una política de descentralización. Se la adopta en busca de la eficiencia, pero si no se tiene especial cuidado en el diseño del marco institucional termina prolongando en el nivel local las condiciones de monopolio que existían en el nivel nacional.

### La estructura institucional descentralizada

La descentralización responde a la pregunta de cómo hacer más eficiente el sector público de un país. Hay muchas responsabilidades del Estado que, en principio,

---

<sup>21</sup> Esto es lo que John Rawls (1971) llama la formulación de políticas "detrás de un velo de ignorancia".

podrían ser cumplidas más eficientemente bajo un esquema descentralizado. Tal es el caso, por ejemplo, del gasto social en educación primaria y en atención médica, así como el manejo ambiental y el suministro de varios servicios públicos. Sin embargo, la búsqueda de la eficiencia a través de la descentralización no está exenta de serios riesgos. El principal de ellos es el que se subestime la importancia de satisfacer las condiciones que el mismo proceso de descentralización exige. Como dice Proud'homme (1994) "existen peligros en la descentralización".<sup>22</sup>

Dentro de las condiciones más importantes que debe cumplir la descentralización se subraya el desarrollo de un marco institucional a nivel local que guíe el proceso en forma eficiente a lo largo del tiempo.<sup>23</sup> Se considera que sin ese fortalecimiento institucional local la devolución de recursos y de competencias podría, *inter alia*, exceder la capacidad local para su buen manejo, o que a nivel político local se podría generar una menor transparencia política y fiscal. En fin, hay numerosas advertencias (Aghón, 1996) sobre el papel vital que deben desempeñar las instituciones. Frente al reconocimiento nominal de la importancia de lo institucional, ¿qué podría agregar el enfoque neoinstitucional?

Habría cuatro puntos donde la economía neoinstitucional podría ser de especial utilidad en el diseño y en la ejecución de una política de descentralización;

- a) La importancia de los incentivos y el papel de la competencia.
- b) El poder de los agentes políticos y de los *rent-seekers*.
- c) La inelasticidad de la oferta de los factores institucionales.
- d) El papel de las externalidades.

**a) La importancia de los incentivos y el papel de la competencia**

La economía neoinstitucional argumenta que la competencia no es la norma sino la excepción en todos los mercados, tanto públicos como privados. Por lo tanto, no se debería suponer, por ejemplo, que tan solo por descentralizar la educación primaria o la atención de la salud, su suministro se realizará en un mercado local más competitivo que el mercado nacional. Para que este fuera el resultado real, sería necesario asegurar que la estructura de incentivos propicia la competencia y no el monopolio.

En varios países de América Latina gran parte del gasto social se ejecuta en forma descentralizada y se financia a través de las transferencias. Ocurre también, como es el caso de Colombia, que esas transferencias están atadas a los ingresos corrientes de la nación, y son por ello automáticas y sin mayor relación con el desempeño o con la calidad del gasto local. Así, una vez que por razones de equidad

---

<sup>22</sup> Este planteamiento suscitó varias réplicas. Véase McLure (1995) y Sewell (1996).

<sup>23</sup> Para un resumen de los requerimientos institucionales aconsejables para el caso general de los países de América Latina, véase López-Murphy (1994).

se financian las necesidades básicas regionales, no hay margen significativo para que la competencia por recursos produzca una mayor eficiencia global a nivel territorial.

El enfoque adoptado por Colombia a principios de los años 90 fue cuestionado desde un comienzo (Wiesner, 1992), y ahora empieza a abrirse paso la idea de que hay que corregirlo para hacerlo más eficiente. El "Informe de avance de la comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas" subraya que es indispensable hacer eficiente la descentralización (Rosas y otros, 1996). Por su parte, Ocampo, (1996), a nombre del gobierno nacional, ha advertido sobre la necesidad de conciliar las transferencias con la sostenibilidad macro-fiscal.

Dentro del esquema de transferencias "atadas" a un agregado de ingresos nacionales, no hay margen significativo para que se genere una competencia interjurisdiccional por mayores recursos en función de mejores resultados en el suministro de bienes públicos locales. Esto ocurre principalmente porque no es el consumidor quien recibe el subsidio sino que la parte oferente. Si el consumidor no puede escoger, el escogimiento descentralizado es solo la desconcentración del gasto y no la búsqueda de su eficiencia ni de su equidad.

La descentralización real implica la devolución a las autoridades locales de la *decision-making* y de su total discrecionalidad sobre el gasto. Esto es lo que Prud'homme (1994) llama el "coeficiente de discrecionalidad", que expresa el grado en que el gasto descentralizado está libre de ataduras administrativas y contables del gobierno central.

#### b) El poder de los agentes políticos y de los *rent-seekers*

Otra forma como la economía neoinstitucional puede hacer un aporte especial al proceso de descentralización, es advirtiéndolo a los *policy-makers* que los agentes políticos tienden a pensar primero en su interés inmediato y en su beneficio propio antes que en el beneficio de la colectividad. Ellos buscarán que las transferencias no estén vinculadas a principios abstractos, como el de la eficiencia o el de la competencia, sino a una base que permita un mayor reparto de recursos para sus regiones o para quienes les garanticen apoyo político. Quienes salgan ganando de la falta de competencia buscarán reducirla o hacer nugatorios los esfuerzos porque ella influya en la asignación de recursos. En el caso de Colombia, las transferencias para financiar la educación primaria favorecen a la Federación Colombiana de Educadores, FECODE, y no dejan margen significativo para la competencia ni dentro del mismo sector público ni desde el sector privado (Wiesner, 1997).

Es importante tener en cuenta que la acción de los *rent-seekers* no surge de su falta de patriotismo o de su desinterés, por ejemplo, por la educación de la población infantil más pobre de Colombia. Surge de su *rational choice* que les dice que su prioridad es proteger sus intereses si las condiciones institucionales se lo permiten. No se trata de un problema normativo, sino de uno positivo. Por ello, para cambiar el resultado no sería útil insistir en mejores conductas normativas. Lo que habría que hacer es cambiar las condiciones institucionales y premiar la competencia con

incentivos reales. En ese nuevo contexto institucional los agentes políticos y los económicos competirían para proteger su interés, imprimiendo eficiencia al sistema.

En resumen, como dice Krueger (1995), los *rent-seekers* no representan un problema de conducta humana sino de economía política. Ocurre que quienes saldrían ganando con el gasto descentralizado en el caso de la educación primaria subsidiada, los niños pobres, no están organizados para defender su interés, mientras que quienes saldrían perdiendo con un suministro competitivo sí están organizados para protegerse (Krueger, 1995). No es un problema moral; es un problema de organización institucional y de la forma cómo el financiamiento público consolida un ordenamiento institucional que tanto puede fortalecer el uso eficiente de un recurso como fortalecer un monopolio, con sus conocidos resultados.

#### c) La inelasticidad de la oferta de los factores institucionales

La economía neoinstitucional aconsejaría ser muy prudente en el uso del supuesto de que si hay demanda a nivel local por un bien público la oferta va a responder con elasticidad. Y advertirá, con mayor insistencia aún, sobre la alta probabilidad de que esa oferta no sea eficiente. En el caso del gasto público social en Colombia el problema ha sido examinado, y lo que los expertos observan es una situación de oferta inelástica y un mercado de monopolio en casi todos los insumos de la producción de bienes públicos locales (Vélez, 1994; Castañeda, 1994; Quehl, 1993; Wiesner, 1994; Winkler, 1991; y Campbell, 1992). Muchas veces aun en el sector privado no se da la elasticidad de la oferta; menos se la encontrará en el sector público local.

La inelasticidad de una oferta eficiente de factores no es característica exclusiva del nivel local. Con frecuencia también en el gobierno central, hay serias limitaciones para administrar eficientemente el proceso de descentralización. Como bien lo dice Naim (1995):

“La devolución de poder es un proceso complejo, pero en América Latina se le intenta hacer por medio de gráficos y decretos. Esto enfrenta serios problemas pues tales reformas olvidan la enorme tarea de construir la capacidad de ejecución para que la descentralización sea un éxito.

Cuando se argumenta en favor de la descentralización como la ruta hacia la eficiencia, no se debe suponer que ella solo se dirige a los gobiernos locales. La descentralización “hacia arriba” también busca la mayor eficiencia en los gobiernos centrales (Sewell, 1996).

#### d) El papel de las externalidades

Las externalidades tienen un papel decisivo en la determinación de todo proceso económico, social y político. En el caso de la descentralización, las externalidades de ciertas políticas específicas pueden ser la clave de su éxito o de su fracaso. Esto ocurre en el frente del desarrollo institucional a nivel local. Por ello, siempre se



recomienda que el desarrollo institucional acompañe los procesos de descentralización político y fiscal. Este enfoque esencialmente normativo conduce a que, en varios países de América Latina, la ejecución de la descentralización de recursos y de competencias vaya acompañada de inversiones en cursos, seminarios y publicación de folletos, y de la reiteración de que la variable institucional no ha sido dejado fuera.

¿Qué dice el enfoque neoinstitucional sobre las externalidades? (Papandreu, 1994). En esencia, que es principalmente a través de un cambio en las condiciones positivas que se creará el entorno que generará los factores institucionales requeridos por la descentralización. Tal cambio de condiciones estaría constituido por modificaciones en el origen del financiamiento del gasto público local. Si éste es financiado en una alta proporción por transferencias, libres de condicionamientos significativos, será muy difícil que los requisitos institucionales se cumplan y sean sostenibles. La clave es asegurar que los ciudadanos locales financien, de sus propios recursos, una parte importante de sus gastos públicos. Si así no lo hacen, ¿por qué razón le darían importancia real a los aspectos institucionales? Al respecto, dice Wiesner (1996a):

“La importancia del financiamiento propio difícilmente puede ser exagerada. Su significado radica no solo en proveer recursos adicionales sino en suministrar las externalidades que hacen posible satisfacer las otras condiciones básicas. Estas son: el fortalecimiento institucional, la mejoría en la información, la transparencia en los procesos políticos y fiscales, y la capacidad de hacer evaluaciones reales de la gestión pública”.

Este mismo argumento lo expone Stiglitz (1995) al distinguir entre la competencia en un mercado por un bien privado -un automóvil por ejemplo- y la competencia por un producto como la educación.

“Veo la competencia como el mecanismo para resolver la falla del mercado al no poder diseñar esquemas de incentivos para premiar desempeños y para producir la información necesaria para juzgar si una organización es eficiente”.

En suma, solo una demanda efectiva por los factores institucionales hace altamente probable que el mercado genere su disponibilidad y su oferta eficiente. Esa demanda real surge más del interés de los ciudadanos locales por vigilar el uso de sus recursos propios que de una normativa abstracta que simplemente subraye la importancia de los factores institucionales a nivel local. Casi ningún programa de desarrollo institucional, preparado y financiado por el nivel superior de gobierno, tendrá éxito sostenible si no está complementado y apoyado por una demanda real

del nivel local. Son las externalidades del financiamiento local las que generan la demanda real por los factores institucionales.<sup>24</sup>

### RECUADRO 3

#### FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y EXTERNALIDADES

Son las externalidades del esfuerzo fiscal local, más que cualquier otro factor, las que generan la demanda real por los factores institucionales a nivel territorial. Solo una demanda efectiva por los factores institucionales hará que el mercado genere su disponibilidad y su oferta eficiente. Esa demanda surge más del interés de los ciudadanos locales por vigilar el uso de sus recursos propios que el de una normativa abstracta que subraya la importancia de las instituciones a nivel local.

Casi ningún programa de desarrollo institucional, preparado y financiado por el nivel superior, tendrá éxito sostenible si no está complementado y construido sobre una demanda real del nivel local.

#### La privatización y la descentralización dirigida a los mercados

La privatización de entidades públicas es un ejemplo de descentralización dirigida a los mercados. Al igual que la descentralización fiscal o política en el nivel territorial - que se hace en busca de mayor eficiencia- la descentralización dirigida a los mercados se hace, precisamente, para llegar en forma directa a un entorno institucional de competencia y por esta vía lograr una mayor eficiencia.

Pero la sola privatización, diría la economía neoinstitucional, no asegura ni la competencia ni la mayor eficiencia. Ello solo es altamente probable si se cumplen condiciones institucionales tales como la claridad en los derechos de propiedad, y la existencia de un marco regulatorio que vigile que el mercado privado en favor del cual se descentraliza está caracterizado por la competencia.

Los factores claves para la eficacia de las políticas de descentralización, dentro del mismo sector público u orientados a los mercados, son de carácter institucional. Tales condiciones no se dan simplemente porque sean necesarias, hace falta que exista por ellas una demanda efectiva. La compra de bienes públicos a través de impuestos y de tasas por parte de la comunidad local, es la base de esa demanda efectiva.

---

<sup>24</sup> Para un análisis de los factores que influyen en la oferta y en la demanda de factores institucionales, véase Feeny (1993).

En conclusión, el marco institucional local es, por lo general más débil que el nacional. Para fortalecerlo hay que ir más allá de la asistencia técnica<sup>25</sup> y de la normativa sobre la necesidad de un marco institucional adecuado. Es necesario crear una demanda real de los factores institucionales, a nivel local. Esa demanda surge, principalmente, del pago de una proporción importante del gasto público local a través de impuestos y tasas cubiertas por el ciudadano local. Son las externalidades del financiamiento local las que generan la demanda real por información, por derechos de propiedad bien definidos, por transparencia y *accountability* política y fiscal.

### III. EL MARCO INSTITUCIONAL Y LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad democrática es quizás el más importante de los bienes públicos. La búsqueda de una mayor gobernabilidad es uno de los principales objetivos de la descentralización fiscal y política. Pero, así como la descentralización tiene requisitos, su capacidad de contribuir a la mayor gobernabilidad también los tiene. Es decir, no toda descentralización contribuye a la gobernabilidad y hasta es posible que algunas modalidades de descentralización terminen debilitándola. La pregunta que surge es de qué depende la gobernabilidad local democrática y cómo se la podría fortalecer. Siguiendo el enfoque neoinstitucional, la respuesta dependería de los siguientes factores:

- a) El origen del financiamiento del gasto público local.
- b) Las características del modelo de escogimiento público local.
- c) Las características del modelo principal - agente.
- d) La descentralización con plena discrecionalidad.

#### a) El origen del financiamiento del gasto público local

En esencia, la gobernabilidad depende del resultado de dos procesos y de las externalidades de su interacción. El primero es el proceso económico que busca mejorar la eficiencia distributiva y el logro de los objetivos de equidad. El segundo es el proceso político que busca vincular a los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas y dar a estas legitimidad y seguridad de ser cumplidas. Estos dos procesos dependen el uno del otro. Es imposible mejorar significativamente la eficiencia económica si no hay un interés real de la comunidad local por obtener dicho objetivo. A la vez, no habrá desarrollo político significativo a nivel local, si la comunidad no encuentra que es de su interés real el participar activamente en ese proceso. Mientras la comunidad no participe, simultáneamente, en el proceso económico y en el proceso político no habrá mayor gobernabilidad, definida esta como la capacidad de la comunidad para resolver sus problemas, tomando decisiones públicas colectivas y supervisando la ejecución de tales decisiones.

---

<sup>25</sup> Sobre este tema, véase Fiszbein (1995).

Ahora bien, ¿cómo lograr la vinculación ciudadana con el proceso fiscal y político? ¿Cómo asociar sus preferencias reales con el conjunto de políticas fiscales y financieras que las traducen en programas específicos?

No hay una respuesta única o una fórmula que siempre produzca el resultado buscado. Lo que sí parece claro es que, si el ciudadano municipal no aporta algo de su ingreso personal para la compra de algunos bienes públicos locales, la gobernabilidad no alcanzará el nivel que puede lograr. Sin esa forma de revelar preferencias, ¿qué vinculación podría tener el ciudadano con las decisiones públicas colectivas? En el mejor de los casos, una vinculación pasiva, la de un "consumidor" que recibe un subsidio, pero no la de un "contribuyente-comprador" que exigirá resultados del gasto público y, de esta forma, promoverá mayor eficiencia en su sector público inmediato. Sin un mínimo de esfuerzo fiscal propio, ¿cómo estructurar el control fiscal del ciudadano sobre su entorno político? ¿Cómo fortalecer la gobernabilidad?

La clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está en la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera, la negociación interna entre ellos sobre sus prioridades y necesidades colectivas, los convierte en factores de estabilización y en moderadores de sus propias expectativas (Hayek, 1973). De este proceso surge una especie de "orden espontáneo";<sup>26</sup> una gobernabilidad endógena y sostenible.

Si se adopta un sistema de transferencias que no estimula significativamente la mejor gestión pública local -en lo fiscal y en lo político- se corre el riesgo de que la descentralización debilite la gobernabilidad.<sup>27</sup> El simple reparto de recursos acarrea inestabilidad y acentúa la pugna por más recursos. Así, no se estimula la sana competencia por más eficiencia y mejor equidad. Casi ningún gobierno central podrá moderar las exigencias y las presiones sí, desde un comienzo, las transferencias no

---

<sup>26</sup> Ese "orden espontáneo" resulta más de la "acción humana" que del "diseño humano." Véase Hayek (1968).

<sup>27</sup> Sobre el caso de Colombia, decía Wiesner (1992b) refiriéndose a la relación entre reparto de recursos y la gobernabilidad: "No es del todo improbable, por ejemplo, que parte importante de las dificultades y de los problemas económicos, sociales, políticos, laborales y administrativos que se han presentado en casi todos los niveles de gobierno de muchas de las jurisdicciones territoriales, y aun de las nacionales, se deban precisamente a la forma como se han venido distribuyendo las transferencias en los últimos 10 años. Baste recordar que la transferencia del IVA ha crecido al 14.0%, en promedio, por año, en términos reales entre 1985 y 1990. Dentro de estas circunstancias, ¿qué tan extraño sería el que este proceso en vez de fortalecer las bases fundamentales de la organización local y regional, las hubiera afectado adversamente?. ¿Qué tan improbable sería el que este proceso en vez de actuar como un incentivo al esfuerzo local propio, haya estimulado el reclamo por mayores transferencias y haya fortalecido los intereses burocráticos y políticos de quienes se benefician directamente del gasto público? ¿Qué tan sin fundamento sería la hipótesis de que las transferencias hayan contribuido, indirectamente al menos, al desgreño administrativo, a la insuficiente probidad en el uso de los recursos públicos y al fracaso de muchas empresas públicas locales?

fueron diseñadas para actuar como incentivos reales de una mejor gestión pública territorial.

En síntesis, el factor que actúa como catalizador entre el proceso fiscal local y el proceso político e institucional a nivel local es el pago libre y voluntario de un mínimo de impuestos y de contribuciones municipales o regionales. Así se origina el interés político y se completa la ecuación económica y política. Esta parece ser la ruta más directa hacia la mayor gobernabilidad. Desde luego, tal pago estará condicionado por la capacidad fiscal real de cada jurisdicción.<sup>28</sup>

#### RECUADRO 4

##### GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN CIVIL

La clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está en la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera, la negociación interna entre ellos sobre sus prioridades y necesidades colectivas los convierte en factores de estabilización y en moderadores de sus propias expectativas. De este proceso surge una especie de "orden espontáneo"; una gobernabilidad endógena y sostenible.

El factor que actúa como catalizador entre el proceso fiscal y el proceso político e institucional local, es el pago libre y voluntario de un mínimo de impuestos y de contribuciones municipales o regionales. Así se origina el interés político y se completa la ecuación económica y política. Esta parece ser la ruta más directa hacia la mayor gobernabilidad.

#### b) Las características del modelo de escogimiento público local

El modelo de escogimiento público local supone que los contribuyentes, como votantes, van a participar más en la política local y van a vigilar rigurosamente a los políticos y burócratas locales.<sup>29</sup> De este modo habría mayor transparencia en el

<sup>28</sup> Lo que verdaderamente importa es el mayor esfuerzo fiscal efectivo como proporción de la capacidad económica local. Si en una comunidad la capacidad económica y fiscal está creciendo más rápidamente que su desempeño fiscal, la proporción efectiva del aprovechamiento fiscal estará cayendo. Esta proporción es la que importa. Aun si los recaudos fiscales crecen a un ritmo real aceptable en términos del PIB, habría que ver si se está efectivamente reduciendo la "brecha fiscal municipal". Si ello no ocurre difícilmente podría hablarse de un mayor esfuerzo fiscal efectivo. Dentro de este contexto es indispensable conocer las capacidades fiscales locales, su ritmo de crecimiento y su potencial, para así poder medir las brechas fiscales locales y orientar una parte importante de las transferencias para que actúen como incentivos de la reducción de esa brecha.

<sup>29</sup> Según Campbell y otros (1991), bajo el escogimiento público local la "accountability" es está en el ciudadano municipal mientras que bajo el modelo del principal/agente está en el gobierno central.

proceso fiscal y político y una más estrecha relación entre sus preferencias y las políticas municipales. La oferta y la demanda de bienes públicos estarán más cerca y habrá una mayor correspondencia entre ellas. Pero, ¿qué tan realista es suponer que tal resultado se va a dar automáticamente como producto de la descentralización y de la aplicación de este modelo?

Las elecciones son escogimientos públicos locales y en ellas no son pocas las posibilidades que tienen algunos pequeños grupos para manejar la información y producir unos resultados dados. La corrupción no es un fenómeno extraño en un proceso político local y aun nacional, en muchos países del mundo. La pregunta es si la descentralización y unas determinadas características de sus instrumentos y condiciones podrían contribuir a mitigar el problema, o a hacerlo más agudo. La descentralización y la llegada de unas transferencias de recursos con condicionamientos más nominales que reales, bien podría generar un proceso político local poco transparente, con menor participación ciudadana efectiva, y sin mayores mejoras en la probidad del manejo de recursos públicos. La gobernabilidad podría ser afectada adversamente.

En síntesis, así como la mayor eficiencia distributiva y el mejor logro de los objetivos de equidad dependen fundamentalmente de un esfuerzo fiscal local, así mismo la gobernabilidad y la estabilidad política también dependen en gran medida de que las comunidades fortalezcan sus fuentes de recursos fiscales propios, y perciban que es de su interés el vigilar rigurosamente la gestión pública de sus políticos y burócratas.

### c) Las características del modelo principal/agente

Una parte importante del gasto público descentralizado se hace a través de la aplicación del modelo principal/agente, en el cual el gobierno central es el principal y el gobierno local es el agente. Las transferencias actúan como el vínculo entre las partes y financian las tareas que el principal quiere que el agente cumpla. La teoría<sup>30</sup> detrás del modelo es que ambas partes salen ganando del proceso, pues intercambian ventajas que el otro no posee. Tal sería el caso, por ejemplo, del contrato que haría un principal (gobierno nacional) con un agente (departamento o municipio), para que los niños de hogares de bajos ingresos reciban un mínimo de educación o de atención médica.

Según Stiglitz (1988) el problema entre el principal y el agente surge cuando la información necesaria para el desarrollo del contrato es imperfecta, y los incentivos y sanciones respectivas no funcionan adecuadamente. Podría también ocurrir que en el fondo no coincidan los intereses de cada una de las partes. Pero más allá de este tipo de problemas habría uno más crítico. Se trata de la *enforceability* del contrato entre las partes. Este es un problema típicamente institucional y directamente relacionado con la teoría de los derechos de propiedad.

---

<sup>30</sup> Para una síntesis de la teoría detrás del modelo, véase Ross (1973).

Si no hay derechos de propiedad claramente definidos y respaldados por un entorno institucional creíble, la eficiencia que se puede lograr en un proceso de privatización o de regulación, por ejemplo, se verá restringida. Es decir, si los riesgos no tienen dueños, ni son claros e inequívocos, no habrá "precios" para ellos y no se podrán intercambiar para que la sociedad salga ganando cuando los evalúe y los incorpore a sus decisiones individuales y colectivas.

**d) La descentralización con plena discrecionalidad**

En último análisis, la verdadera descentralización se refiere a la devolución total de la capacidad de tomar decisiones a nivel local. Es en esa discrecionalidad donde se generan las ventajas de dejar que el riesgo -y el premio- recaigan en quien toma las decisiones. La gobernabilidad depende finalmente de que ese proceso se dé a nivel local, y de que allí, en forma espontánea y negociada, se llegue a acuerdos reales sobre cómo decidir los temas que tiene ante sí la comunidad.<sup>31</sup> Si los riesgos son transferibles "hacia arriba" o "hacia afuera", la gobernabilidad no saldrá igualmente fortalecida que si los riesgos y los premios por calcularlos bien corresponden a los actores políticos y económicos locales.

#### IV. CONCLUSIONES PRINCIPALES

- Los factores institucionales tienen una enorme capacidad para restringir o para potenciar la eficacia de las políticas públicas de todos los países. En muchos casos, esa eficacia está de hecho determinada por esos factores. El subestimar la capacidad de las restricciones de economía política es una ingenuidad intelectual, que surge de la creencia de que el modelo neoclásico de competencia es la norma y de que hay algo espontáneo que lleva los procesos económicos y políticos a esa situación. Todo esto, cuando la realidad indica que la competencia es la excepción y que los mercados, por sí solos, no necesariamente conducen a la eficiencia. Ni los mercados son todos eficientes ni las intervenciones gubernamentales corrigen siempre sus fallas ni mejoran la equidad. Entre los mercados y la intervención están las instituciones. Unas promueven la competencia y la eficiencia. Otras promueven el monopolio, la ineficiencia y la inequidad. Por todo esto es que las instituciones y los factores institucionales son importantes.

El desafío es construir y mantener condiciones institucionales propicias al cambio, a la competencia y a la evaluación de sus resultados a través del mercado económico y del proceso político. Esas condiciones institucionales deben ser parte integral del diseño y ejecución de las políticas públicas y privadas.

- En el caso específico de una política de descentralización dentro de cuyos objetivos está una mayor gobernabilidad local, la economía neoinstitucional

---

<sup>31</sup> Esto es lo que Krause-Junk (1996) llamó "la base democrática".

subraya que el proceso tiene una gran importancia así como el aprendizaje a través de la evaluación de la experiencia. Cada caso es distinto, y no hay una fórmula única. Las reglas del juego deben ser explícitas y flexibles, y el ejercicio particular debe ser congruente con el marco de política global del país en cuestión.

- Por lo general, en América Latina los marcos institucionales locales son más débiles que a nivel nacional. Para fortalecer el marco institucional local hay que ir más allá de la asistencia técnica y de la retórica sobre cómo debería ser esa estructura. Es necesario crear una demanda real a nivel local de los factores institucionales. Esa demanda surge, principalmente, del pago de una proporción importante del gasto público local a través de impuestos y tasas cubiertas por el ciudadano local.
- Son las externalidades del financiamiento local más que cualquier otro factor las que generan la demanda real por, *inter alia*, información, derechos de propiedad bien definidos, transparencia, *accountability* política y fiscal, evaluación de desempeño, etc. En síntesis, el modelo de escogimiento público local y gran parte de sus ventajas, solo son alcanzables en la medida en que una alta proporción del gasto público local es financiado por recursos propios de la comunidad local.

## V. LAS IMPLICACIONES DE POLÍTICA

Las implicaciones de política de las anteriores conclusiones se deben separar entre aquellas que tienen que ver con la importancia general de los postulados de la economía neoinstitucional, y las que se refieren al caso específico de la descentralización y la gobernabilidad. En cuanto a las primeras, es necesario trabajar en el diseño de una política que tenga las siguientes características :

- Como política general, se debe tener un enfoque integral del diseño y ejecución de las políticas públicas. Esto quiere decir, alinear las instituciones, los mercados y las evaluaciones independientes. De esta manera, a través de la acción complementaria de estos factores, se genera mayor competencia en los mercados públicos y privados (Wiesner, 1996b).
- Un marco macroinstitucional y una estructura interinstitucional, coherentes entre sí y favorables al papel de la competencia en la determinación de la asignación de los recursos.
- Una responsabilidad general del Estado en la protección de las reglas colectivas y los derechos de propiedad, en promover la generación y difusión de información, y en vincular las asignaciones presupuestarias a las evaluaciones de resultados de gestión.

En cuanto al caso específico de la descentralización y de la gobernabilidad, las implicaciones de política son las siguientes:

- La descentralización de recursos y de competencias debe ir acompañada del establecimiento de una estructura de incentivos que estimule la eficiencia en el



uso de los recursos que se transfirieren y la generación de recursos propios a nivel local.

- Las transferencias deben cumplir no solo la función de nivelar desigualdades territoriales, sino también la de premiar el uso eficiente de los recursos públicos.
- La oferta de factores institucionales a nivel local, que es la clave de la gobernabilidad, deberá ser buscada como el resultado de las externalidades que surgen del pago con recursos propios de una parte significativa del gasto público local.

## VI. LA ESTRATEGIA PARA FORTALECER LA GOBERNABILIDAD

Respecto a la pregunta básica de qué hacer frente a las restricciones de economía política, la respuesta es enfrentarlas con un cambio en las condiciones en que ellas se desarrollan. Esto quiere decir, una estrategia que las someta a la competencia, a la información y a las evaluaciones independientes. Aunque las restricciones de la economía política nunca desaparecen del todo, y los *rent-seekers* tampoco, la estrategia tiene que ser una que minimice su desarrollo y su influencia.

Básicamente, la estrategia para hacer más eficiente el proceso de descentralización y fortalecer la gobernabilidad, pasa por cambiar las condiciones en que se generan, utilizan y transfieren los recursos. Este enfoque parte de la premisa de que es el origen del financiamiento más que cualquier otro factor, el que determina si una estructura institucional tiende a ser favorable o adversa para la eficacia de unas políticas dadas.

En este contexto global, la estrategia tendría que reservar una parte importante de los recursos que se van a transferir para financiar lo que se podría llamar un "fondo de cofinanciación para proyectos regionales y locales". La idea detrás de esta estrategia es promover el desarrollo del proyecto local y del proyecto interjurisdiccional. A través de este fondo se crearía la estructura de incentivos para estimular la generación de recursos propios a nivel local y la preparación de proyectos con externalidades interjurisdiccionales.

No es fácil precisar si el fondo debería estar financiado con la mitad de las transferencias o con un tercio de ellas. Cada país tendrá que fijar sus propias reglas de juego, es decir, su marco macrofinanciero específico. En todo caso, parecería que un fondo con menos de un tercio de los recursos que serán transferidos, difícilmente podría tener el efecto de apalancamiento que se busca con los recursos y la iniciativa locales. En todo momento se debe tener presente que se trata de aprovechar las externalidades de iniciativas compartidas entre los agentes económicos y políticos de todos los niveles de gobierno.

El fondo debe servir de incentivo para el buen uso de los recursos y la mejor gestión pública local, y elevar el costo político del bajo desempeño de esa gestión.

Específicamente, la estrategia consiste en introducir cuatro elementos de acción fundamentales en el proceso de descentralización y desarrollo de la gobernabilidad:

- 1) Fortalecer la competencia interjurisdiccional por recursos y por acceder a ellos a través de proyectos surgidos del ejercicio político y fiscal local;
- 2) Disponer de mayor flexibilidad para acoger distintos tipos de iniciativas de carácter nacional, regional y local;
- 3) Capitalizar las ganancias en gobernabilidad derivadas de las externalidades de un proceso político y fiscal cuya dinámica proviene fundamentalmente de las prioridades reales de la ciudadanía local;
- 4) Hacer sostenible el proceso a través de un mayor esfuerzo fiscal local y de una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos nacionales y locales.

El enfoque neoinstitucional no cree en soluciones definitivas sino en procesos que vayan en la dirección adecuada. No hay soluciones óptimas ni perfectas. Hay unas soluciones que son preferibles a otras. En la formulación de políticas económicas y sociales públicas conviene seguir el consejo de uno de los padres de la economía institucional, H. Simon (1957), en el sentido de que lo ideal es lo óptimo pero lo realista es lo satisfactorio.<sup>32</sup>

Si fuera necesario hacer una recomendación global que integrase todos estos conceptos sería la de que las instituciones, los mercados y las evaluaciones deben estar alineados, para generar competencia en los mercados públicos y en los privados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, G. (1996), "Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos" (LC/L.948), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1993), "Descentralización fiscal: marco conceptual", serie Política fiscal, N° 44 (LC/L.793), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alchian, A. (1950), "Uncertainty, evolution and economic theory", *Journal of Political Economy*, vol. 58, N° 3.
- Alesina, A. y otros (1996), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Boeninger, E. (1992), "Governance and development: Issues and constraints", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1991*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bretton, A. (1993), "Toward a presumption of efficiency in politics", *Public Choice*, vol. 77, septiembre.
- Campbell, T. (1992), "Modes of accountability in local governments of LAC", dissemination note, Washington, D.C., Banco Mundial.

---

<sup>32</sup> Este es el concepto de *satisficing* desarrollado por Simon (1957).

- Campbell, T. y otros (1991), "Decentralization to local governments in LAC", Regional Studies Program, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Castañeda, T. (1994), "Elementos críticos de la descentralización en salud y educación en Colombia", documento de discusión, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Feeny, D. (1993), "The demand for and supply of institutional arrangements", *Rethinking Institutional Analysis and Development*, V. Ostrom, D. Feeny y H. Picht (comps.), ICS Press.
- Fiszbein, A. y otros (1995), "Colombia: estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales. Más allá de la asistencia técnica", documento de trabajo, N° 14085, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Hausmann, R. (1995), "Sustaining reform: What role for social policy?", *Redefining the State in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hayek, F. (1973), *Law Legislation and Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_ (1968), "The confusion of language in political thought", *Economic Freedom*, Basil Blackwell.
- \_\_\_\_ (1945), "The use of knowledge in society", *American Economic Review*, N° 35.
- Krause-Junk, G. (1996), "La descentralización fiscal en América Latina: una perspectiva internacional", Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos (LC/L.948), Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (CEPAL/GTZ), Santiago de Chile.
- Krueger, Anne (1995), "Policy lessons from development experiences since the Second World War", *Handbook of Development Economics*, J. Behrman y Srinivasen (comps.), vol. 3.
- Lerda, J.C. (1996), "Política cuasi-fiscal y reforma del Estado", documento presentado al Seminario en honor de A. Fischlow, Santafé de Bogotá, julio.
- López Murphy, R. (1994), "Fiscal decentralization: The search for equity and efficiency", *Progreso económico y social de América Latina. Informe 1994*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Marshall, A. (1890), *The Principles of Economics*, Philadelphia, Porcupine Press.
- McLure, Ch. (1995), "Comment on Prud'homme", *The Research Observer*, vol. 10, N° 2, agosto.
- Naim, M. (1995), "Latin America's journey to the market", Occasional papers, N° 62, International Center for Economic Growth.
- North, D. (1993a), "Institutions and credible commitment", JITE, marzo.
- North, D. (1993b), "What do we mean by rationality?", *Public Choice*, vol. 77, N° 1.
- Ocampo, J.A. (1996), "Propuesta de ajuste fiscal", documento CONFIS, Santafé de Bogotá, julio.
- Olson, M. (1996), *Capitalism, Socialism and Dictatorship*.
- Olson, M. (1969), "Strategic theory and its applications: The principle of fiscal equivalence. The division of responsibilities among different levels of government", *The American Economic Review*, vol. 59 N° 2.
- Papandreu, A. (1994), *Externalities and Institutions*, Oxford, Oxford University Press.

- Picciotto, R. (1995), "Putting Institutional Economics to Work", World Bank Discussion Paper, N° 304, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Prud'homme, R. (1994), "On the dangers of decentralization", Policy Research Working Paper, N° 1251, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Quehl, S. (1993), "Colombia: Towards increased efficiency and equity in the health sector. Can decentralization help?".
- Rapaczynski, A. (1996), "The role of the State and the market in establishing property rights", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, N° 2.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- Rosas, G. y otros (1996), "Informe de avance de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas", Santafé de Bogotá.
- Ross, S. (1973), "The economic theory of agency: The Principal's problem", *American Economic Review*, mayo.
- Sewell, D. (1996), "The dangers of decentralization, according to Prud'homme: Some further aspects", *The Research Observer*, vol. 11, N° 1, febrero.
- Stiglitz, J. (1988), *Economic of the public sector*, Segunda edición, Nueva York, WW. Norton Co.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Whither Socialism*, Massachusetts, MIT Press.
- Veblen, T. (1900), "The preconceptions of economics science", *The Quarterly Journal of Economics*, N° 14.
- Vélez, C.E. (1994), "La incidencia del gasto público social en Colombia", misión social del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Santafé de Bogotá.
- Von Mises, L. (1966), *Human Action: A Treatise on Economics*, tercera edición, Chicago, Contemporary Books.
- Weingast, B. (1993), "Constitutions as governance structures: The political formulations of secure markets", JITE, marzo.
- Wiesner, E. (1997), "Estructura institucional y desarrollo económico y social en Colombia", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- \_\_\_\_\_ (1996a), *La descentralización del gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación/Asociación Nacional de Instituciones Financieras/Financiera de Desarrollo Territorial (DNP/ANIF/FINDETER).
- \_\_\_\_\_ (1996b), "Evaluation, markets and institutions in the reform agenda of developing countries", *Evaluation for the 21<sup>st</sup> Century: A Resource Book*, E. Chelmsky y W. R. Shadish (comps.), Sage Publications, Inc.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Fiscal decentralization and social spending in Latin America: The search for efficiency and equity", *Progreso económico y social de América Latina. Informe 1994*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- \_\_\_\_\_ (1992a), *Política energética y estructura institucional*, Santafé de Bogotá, Comisión Nacional de Energía, Ministerio de Minas y Energía.
- \_\_\_\_\_ (1992b), *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la Misión para la descentralización*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Williamson, O. (1994a), "The institutional and governance of economic development and reform", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1994*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- \_\_\_\_\_ (1994b), "Comparative economic organization: The analysis of discrete structural elements", Occasional Papers, N° 54, International Center for Economic Growth.
- Williamson, O. (1993), "The evolving science of the organization", JITE, marzo.
- Winkler, D. (1991), "Decentralization in education: An economic perspective", Washington, D.C., Banco Mundial.



## EL GOBIERNO DESCENTRALIZADO Y EL CONTROL MACROECONÓMICO

Paul Bernd Spahn

### 1. INTRODUCCIÓN

Últimamente, la opción de canalizar los recursos nacionales sirviéndose de los presupuestos de los niveles subnacionales de gobierno y de explotar en mayor medida los potenciales locales de tributación ha concitado una atención creciente. Esto obedece en parte a estrategias de desarrollo exitosas basadas más bien en iniciativas regionales que nacionales (China); también contribuye a ello la formación de agrupaciones económicas regionales (Mercosur, APEC) en que hay que clarificar la relación entre las naciones estado soberanas y las competencias centralizadas.

En cuanto a la asignación de recursos, los beneficios del gobierno descentralizado generalmente no se cuestionan (véase, sin embargo, Tanzi, 1995). Pero, la multiplicidad de funciones gubernamentales plantea problemas sustanciales para el control macroeconómico a nivel nacional. Esto obedece a que la responsabilidad de la gestión local<sup>1</sup> exige no sólo una toma de decisiones descentralizada; sino que suele entrañar también competencias financieras —junto con el derecho a endeudarse. Por ende, el acceso irrestricto a los mercados de capital y el mal manejo presupuestario de los gobiernos locales pueden amagar los esfuerzos para estabilizar la economía a nivel nacional. Por tanto, la descentralización del gobierno tiene sus riesgos para la estabilidad de la economía.

### 2. ARGUMENTOS A FAVOR DE CENTRALIZAR LA FUNCIÓN ESTABILIZADORA

La idea de que la descentralización del gobierno afecta la estabilidad macroeconómica se remonta a Oates (1972) quien esgrime una serie de argumentos a favor de centralizar las políticas monetaria y fiscal. Estos argumentos se han replanteado últimamente (Tanzi, 1995; Prud'homme, 1995) y parecen realmente curiosos. En general, los argumentos en pro de centralizar la política de estabilización macroeconómica se fundan en el razonamiento siguiente:

- El uso de una moneda nacional implica una política monetaria centralizada. Dado que las políticas monetaria y fiscal están entrelazadas, una política monetaria centralizada parecería favorecer por tanto la centralización de la política fiscal.

---

<sup>1</sup> Para aligerar el texto de la expresión "responsabilidad de la gestión" se abreviará en lo sucesivo a "responsabilidad".

- La monetización de la deuda pública a nivel local tendería a obstaculizar la política monetaria. Esto disminuiría la capacidad del Banco Central para perseguir sus objetivos de política nacionales.
- Toda deuda creada mediante la gestión Keynesiana de la demanda es interna para la nación, pero externa para las regiones. Esto hace que la política de estabilización descentralizada se vuelva ineficiente debido a los mayores costos del endeudamiento.
- El impacto de las iniciativas de estabilización regionales suele ser despreciable en el plano nacional -debido a su exiguo tamaño relativo comparado con el presupuesto nacional. Por lo demás, la apertura de las economías regionales limita la eficacia de la política fiscal local porque todo estímulo fiscal es en gran medida exportado.
- Dado los efectos secundarios regionales de los estímulos fiscales, las autoridades locales no aportarán jamás una estabilización suficiente porque los costos son demasiado elevados comparados con los beneficios internos de la política.

Para que las políticas fiscales centralizadas sean eficaces, hay que cumplir empero con otros requisitos. La proporción de los impuestos nacionales y del gasto del gobierno en relación con el PIB tiene que ser considerable; de otro modo, el impacto de las políticas nacionales de estabilización será de poca monta. Esto significa un sector gubernamental de gran envergadura, o un alto grado de centralización, o ambos. Puesto que el gobierno local puede neutralizar las políticas centrales, es preferible contar con un alto grado de centralización.

### 3. EXAMEN DE LOS ARGUMENTOS EN PRO DE UNA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN CENTRALIZADA

Recientemente, el criterio tradicional de una política de estabilización centralizada ha sido cuestionado seriamente, sobretudo por autores europeos. Por una parte, la gran mayoría de los europeos aceptan la noción de que la política monetaria sea centralizada siempre que se confiera a una institución independiente del gobierno la potestad para dictarla.<sup>2</sup> Por otra parte, se rechaza en general la idea de centralizar la política fiscal en la Unión Europea (UE). Las razones políticas de esta actitud son obvias: en la UE, esa tesis conduciría al fortalecimiento de los niveles supranacionales, en particular mediante la ampliación del presupuesto de la

---

<sup>2</sup> De hecho, los europeos han venido coordinando su política monetaria mediante el Sistema Monetario Europeo (SME) desde 1979, y ahora se proponen crear una Unión Monetaria Europea con una moneda única para 1999. La política monetaria la ejercerá un Banco Central europeo que será independiente de la Comisión y de los gobiernos nacionales y provinciales.



Comisión Europea a expensas de los estados nación.<sup>3</sup> Esto vendría a vulnerar gravemente la soberanía nacional y a contradecir el “principio de subsidiariedad” - aprobado formalmente como una norma cuasi constitucional en virtud del artículo 3b del Tratado de Maastricht- que estipula que las facultades de las instituciones de la UE deben limitarse a aquellas funciones que no puedan desempeñar adecuadamente los estados miembros. Esta es una conjetura a priori a favor de la soberanía nacional. Por tanto, la centralización es la excepción y no la regla, y esto también debe regir para la función estabilizadora del gobierno.

Aunque el rechazo de la política fiscal centralizada obedeció sobre todo a las motivaciones políticas, hubo que hacer un examen teórico acabado de la hipótesis de centralización ya bosquejada. De hecho, ese examen logró detectar varias deficiencias del criterio tradicional. Es muy probable que los argumentos en pro de la gestión Keynesiana de la demanda hayan exagerado la necesidad de contar con políticas macroeconómicas centralizadas, porque:

- **Supone cambios bruscos (shocks) regionalmente simétricos.** Cabe preguntarse qué debería hacer el gobierno central en presencia de shocks regionalmente asimétricos que suman cero para la nación. No existe una norma clara para la política fiscal en este caso;
- **Supone una economía cerrada.** Como ha señalado Mundell (1963), todo estímulo fiscal nacional sería compensado por una variación del tipo de cambio en una economía abierta. Así, el estímulo fiscal se esfuma cuando el tipo de cambio es flexible. Si hubiera una respuesta fiscal estatal apropiada a los shocks con variaciones regionales, pero de suma cero, ésta podría ser eventualmente neutral con respecto al tipo de cambio y seguir empero mostrando efectos importantes sobre el empleo;
- **Supone mercados de capital segmentados.** La idea de que la política fiscal descentralizada es más costosa, porque representa costos crediticios más elevados para los gobiernos regionales, carece de fundamento para una economía en que los mercados de capital son libres y el acceso al financiamiento internacional es irrestricto. Los mercados de capital abiertos y competitivos establecerán una tasa de interés única para cualquier deuda que se halle en manos de los tenedores de bonos -sin contar, naturalmente, las primas específicas por riesgo. Así, la deuda de ambos niveles de gobierno tendrá en principio idénticos costos de financiamiento expresados por la tasa de interés establecida. Aunque de hecho pueden existir primas específicas por riesgo para los niveles regionales de gobierno, la suposición que la política fiscal centralizada sería menos costosa en estas circunstancias es errónea. No es del todo imposible que el gobierno central tenga que simplemente hacerse cargo de tales costos -a través de garantías de rescate explícitas o implícitas—, o algún tipo de “seguro

---

<sup>3</sup> No obstante, algunos autores han sostenido que la política de estabilización a nivel supranacional es factible con sólo muy pocos recursos adicionales a nivel central (véase, por ejemplo, Italianer y Pisani-Ferry, 1992).

nacional". Esta suposición es razonable mientras los mercados de capital sean informados y racionales. Pero, peor sería que la política de estabilización, considerada como seguro nacional contra los cambios bruscos regionales, ocasionara costos adicionales que eventualmente sobrepasaran el costo de los factores específicos de riesgo regional.

- **Desestima los efectos de oferta de la política fiscal.** La política fiscal no es simplemente "la gestión de la demanda". Habitualmente repercutirá sobre la oferta de bienes y servicios según la forma en que se empleen los recursos públicos. Esto ocurre sobre todo en los programas locales de inversión pública en que la incidencia regional de los efectos de la oferta es más evidente. Aquí, los gobiernos locales suelen estar mejor dotados para hacer frente al desempleo local, pues tienen un acceso más fácil a la información pertinente, pueden responder con mayor rapidez a las necesidades locales, y a menudo controlan instrumentos de política apropiados para su implementación inmediata;
- **Desestima los estabilizadores incorporados.** La estabilización fiscal es en gran parte automática debido a los elementos incorporados del sistema tributación-transferencias. Esto es válido sobre todo para el ingreso tributario muy elástico (como el impuesto a la renta) y para determinados componentes del gasto (por ejemplo, indemnizaciones por desempleo). Pero los estabilizadores incorporados no son de propiedad exclusiva del gobierno central. Pueden operar en todos los niveles de gobierno. Esto depende en definitiva de la asignación de las funciones de ingresos y gastos. Además, el comercio entre las regiones tiende a amortiguar los shocks asimétricos y, por lo tanto, también es un estabilizador automático sin que implique necesariamente la intervención de una política discrecional.
- **Supone una falta de colaboración de los niveles subnacionales de gobierno.** Los argumentos a favor de una política fiscal centralizada formulan supuestos contundentes acerca de la falta de colaboración de los gobiernos locales. Estos suelen basarse en la afirmación de que los niveles locales se inclinan generalmente por una ejecución presupuestaria basada en el flujo de fondos que sería procíclica y, por ende, desestabilizadora. Incluso si se aceptara esta tesis, cualquier disposición a manejar presupuestos basados en el ingreso corriente puede controlarse mediante arreglos fiscales apropiados, una asignación adecuada de las responsabilidades de ingresos y gastos y un sistema bien concebido de transferencias intergubernamentales. En la práctica, hay mecanismos de coordinación efectivos para la política fiscal descentralizada. El problema es evitar los incentivos perversos en el sistema coordinador.
- **Supone que el endeudamiento local interfiere demasiado en la política monetaria.** En la práctica, las constituciones fiscales centralizadas tienden a considerar que la creación de dinero constituye un medio alternativo de financiar el presupuesto, para lo cual los gobiernos nacionales tienen que mantener bajo su control al Banco Central. Puede demostrarse que la independencia del Banco Central suele ser mayor en el gobierno descentralizado (Huther/Shah, 1996), lo que implica la posibilidad de contar con una disciplina monetaria más estricta y mayor estabilidad macroeconómica cuando se independiza la política fiscal. Por

ende, la centralización de la política fiscal tendería a vulnerar más la estabilidad monetaria que en el gobierno descentralizado.

#### 4. LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN NACIONAL COMO UN MECANISMO DE SEGURO

Tal como ya se destacó, la política fiscal central equivale a un contrato de seguros en que el gobierno de nivel superior promete equilibrar las variaciones de ingreso entre las regiones resultantes de shocks regionalmente asimétricos. En su defecto, los gobiernos regionales pueden endeudarse “afuera” (lo que significa “fuera de la región”, pero no necesariamente en los mercados de capital internacionales) a fin de estabilizar su economía regional mediante una inversión local adecuada. Sin embargo, en comparación con el endeudamiento los argumentos a favor del seguro son relativamente débiles. Esto obedece a los hechos siguientes (CEPR, 1993):

- En el caso del seguro suprarregional de las economías locales se corre siempre el riesgo de la conducta “negligente” de estas últimas. Las autoridades locales se verían alentadas a provocarse crisis económicas (por ejemplo, absorbiendo en su presupuesto peticiones salariales ajenas a la realidad) porque albergan la esperanza de que el asegurador —el gobierno central— las puede rescatar en último término. Asimismo, el seguro nacional tiende a hacerse cargo del consumo excesivo de parte de las economías y gobiernos regionales por lo que se relajan las restricciones presupuestarias debido a las garantías implícitas o explícitas del “contrato de seguro”<sup>4</sup>. En la UE donde hay una percepción generalizada del riesgo de negligencia, el Tratado de Maastricht ha definido límites presupuestarios cuantitativos para poder adherir a la Unión Monetaria, y un pacto de estabilidad ha introducido la posibilidad de aplicar sanciones financieras contra los miembros a fin de contener la conducta presupuestaria descuidada después de la creación de la Unión Monetaria. Se argumenta que la Unión Monetaria exige la imposición de restricciones a los estados miembros para impedir el sobreendeudamiento de estos últimos, porque éste puede llevar a que la Unión practique una operación de rescate y así amenace la estabilidad de la moneda única (Eichengreen/von Hagen, 1996, p. 2).
- Incluso cuando los shocks regionales son realmente exógenos, el seguro puede ser contraproducente cuando éstos son permanentes y no transitorios. A menudo

---

<sup>4</sup> Hay varios ejemplos que muestran que esta eventualidad no es simplemente teórica, sino relevante en la práctica. Las normas alemanas de equiparación intergubernamental son manifiestamente generosas con las regiones con déficit presupuestarios persistentes y recurrentes (por ejemplo, Bremen o Saarland), los que hasta ahora han tenido escaso efecto sobre la disciplina y el ajuste fiscal en estas regiones. (Compárese Saarland con Luxemburgo en una posición geográfica similar, e incluso ligeramente desmejorada —donde no existen garantías de rescate, y se entenderá la importancia de la disciplina fiscal como motor del ajuste estructural). En Argentina, el sistema fiscal realiza transferencias per cápita bastante generosas a las provincias más pobres y con menor densidad demográfica, también con pocos incentivos para la reforma estructural.

es difícil decidir si el desempleo es simplemente una respuesta a una depresión cíclica o si se precisa un ajuste estructural para restaurar el pleno empleo. El seguro puede entonces acentuar la recesión mediante la "relajación" de las restricciones presupuestarias rigurosas y la postergación del ajuste estructural necesario (dado que el seguro de desempleo desalienta la movilidad laboral a nivel individual). A la inversa, el endeudamiento de los gobiernos regionales tiende a fomentar políticas de ajuste más rápidas, debido a la necesidad de convencer a los mercados de capital (y al parlamento), y porque los costos de no ajustarse son ilimitados y muy dolorosos.

- La misma importancia reviste la posibilidad de que un plan de seguros pueda colapsar bajo una crisis perdurable mal interpretada como temporal.

Esto ocurre sobre todo si no se ha iniciado el ajuste estructural. Esto podría llevar a tensiones entre las jurisdicciones locales en que algunas regiones comenzarían a sentirse como los "eternos pagadores" de otras regiones más pobres que carecen de iniciativa para las reformas estructurales (por ejemplo, en Italia). Sin embargo, la renegociación de los arreglos existentes (o de las cláusulas de optar por no recibir) reduciría el valor *ex ante* del seguro debido a una conducta cronológica inconsistente —lo que también entraña costos adicionales. La inconsistencia cronológica también puede darse en el caso del endeudamiento, pero en condiciones normales los mercados de capital privados deberían ser capaces de limitar dicha conducta con mayor facilidad acomodando con fluidez sus condiciones crediticias a la nueva información disponible.

Por último, los shocks macroeconómicos no se distribuyen en forma independiente entre las regiones sino que están muy correlacionados, lo que reduce la necesidad del seguro mutuo. El comercio entre regiones abiertas, pero independientes, opera como un mecanismo de seguro implícito en este caso.

En el caso concreto de la UE, donde hay que respetar la presupuestación autónoma de las naciones soberanas, existe otro problema: la selección adversa. Normalmente los países desean vincularse con aquellos países que constituyen mejor riesgo que ellos, y excluir a los que parecen menos confiables.<sup>5</sup> En conjunto, esto es simplemente imposible, ya que excluye a priori todo arreglo de seguro colectivo. Las federaciones pueden imponer un seguro obligatorio, pero en la Unión Europea se corre el riesgo de una parálisis política persistente entre los estados miembros, o de asistir a un proceso con "dos velocidades": uno, de integración monetaria y fiscal y otro de cooperación intergubernamental.

---

<sup>5</sup> Esto es manifiesto en el caso de Alemania donde se dice que la mayoría de los votantes objeta la formación de una unión monetaria en Europa. Hasta ahora Alemania se ha beneficiado de la estabilidad monetaria más que otros países europeos.

## 5. ASIGNACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS

Hay dos enfoques esencialmente distintos para lograr la estabilización en un gobierno descentralizado; éstos radican en la filosofía que orienta la asignación de ingresos y gastos en la nación.

El primero asigna a los niveles subnacionales fuentes de ingreso “de flujo constante” y funciones de gasto invariables cíclicamente, lo que facilita su planificación presupuestaria y evita la conducta procíclica de las políticas presupuestarias. La conducta uniforme de los gobiernos locales actuará entonces como una fuerza incorporada, cíclicamente neutral, y por ende, estabilizadora, y la gestión de la demanda (si la hay) puede dejarse íntegramente en manos del gobierno central.

En el segundo, la Constitución asigna a los niveles subnacionales funciones de producción elásticas e impuestos volátiles, lo que requiere la flexibilidad presupuestaria local y el empleo de instrumentos de gestión especiales. La flexibilidad presupuestaria comprende, naturalmente, el derecho a endeudarse. De esto se desprende que los gobiernos regionales tienen que tener “fuentes propias” de ingreso suficientes a fin de minimizar las presiones de recurrir a operaciones de rescate nacional (von Hagen/Eichengreen 1996).

Como hay claros argumentos a favor de descentralizar la función de asignación del gobierno —y la provisión de bienes públicos a nivel local es por su misma naturaleza estable y persistente (como los servicios de educación básica y salud)— suele adoptarse el primer modelo de descentralización lo que evita el conflicto con los objetivos de la estabilización macroeconómica. El financiamiento de los presupuestos locales debe basarse entonces en fuentes de ingreso locales estables (como el impuesto al patrimonio o las tarifas locales por servicios) y en transferencias intergubernamentales invariables en teoría frente a los vaivenes del ciclo económico. Aquí las donaciones tienen una ventaja sobre la modalidad de participación en los ingresos porque estas últimas suelen incluir impuestos sensibles a los ciclos. El endeudamiento local puede limitarse a financiar la inversión pública generadora de ingresos en el plano subnacional que esté dentro del ámbito de sus responsabilidades de gasto. Esto exige un conjunto de normas institucionales y la fiscalización por el gobierno central, pero se necesita poca flexibilidad presupuestaria para los niveles subnacionales de gobierno.

Sin embargo, si los gobiernos locales van a prestar servicios sensibles al ciclo económico, como por ejemplo asistencia social en el caso de las municipalidades alemanas o de los estados en los EE.UU., se precisa flexibilidad tanto en las partidas de ingreso como de gasto de los presupuestos locales. Estas disposiciones no deberían alentar a los gobiernos locales a perseguir una política activista de estabilización macroeconómica. Todo lo contrario. Pero en estas condiciones deberían asegurar la plena operabilidad de los estabilizadores incorporados en los niveles subnacionales de gobierno.

La flexibilidad presupuestaria disminuye cuando:

- el proceso de presupuestación es rígido, es decir, cuando el volumen y la estructura del presupuesto no pueden reaccionar frente a un entorno económico cambiante;
- los ingresos y gastos quedan "capturados" en fondos, o si es imposible la transferencia de recursos entre las partidas de un presupuesto;
- el ingreso está asignado a determinadas funciones, en particular, si el ingreso es volátil (por ejemplo, el ingreso petrolero vinculado a un fondo vial);
- el endeudamiento local está restringido o prohibido.

Sólo este último punto es algo polémico y requiere mayor análisis, aunque no puede darse aquí una cuenta detallada de los problemas del endeudamiento local.<sup>6</sup>

Pese al hecho de que las restricciones institucionales al endeudamiento local van a reducir la flexibilidad presupuestaria y, por ende, a poner en peligro la plena operancia de los estabilizadores incorporados del sistema fiscal, muchos países limitan esa facultad de una u otra forma. Se recuerda que la UE trata de restringir incluso el endeudamiento de los gobiernos nacionales mediante criterios presupuestarios estándar y aplicando el peso de sanciones financieras en caso de lenidad.

Esto obedece sobre todo a la preocupación de que los gobiernos locales podrían -por negligencia o por una interpretación errónea de los acontecimientos cíclicos- contraer deudas que resultaran ser insostenibles a la larga, lo que obligaría entonces al gobierno nacional a rescatarlos. Es por ello que Eichengreen y von Hagen insisten en que los niveles subnacionales de gobierno deben contar con un nivel suficientemente elevado de recursos propios, porque éste es, en efecto, un requisito indispensable para que el gobierno central se comprometa de manera fidedigna a dejar que los gobiernos regionales caigan a la larga en bancarrota. Mientras menor sea la importancia relativa de los recursos propios de los niveles subnacionales de gobierno, menos confiable será el compromiso del gobierno central de "no practicar operaciones de rescate". Pero este compromiso de "no practicar operaciones de rescate" es esencial para que los mercados de capital privados evalúen correctamente los riesgos concretos de la concesión de préstamos -lo que podría entonces disciplinar implícitamente a los gobiernos regionales mediante el cobro de primas por riesgo más elevadas sobre los intereses. He aquí por qué los criterios presupuestarios de Maastricht no necesitan contemplar el riesgo por negligencia ni tampoco son imperativos para limitar la deuda pendiente de los gobiernos nacionales europeos mientras éstos controlen recursos públicos lo suficientemente cuantiosos de sus propias jurisdicciones, y se permita que los mercados de capital se adapten libremente. Cabe sostener incluso que los criterios de Maastricht podrían en

---

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Ter-Minassian (1996) y Gandenberger (1996).

último término afectar la estabilidad macroeconómica y, por ende, convertirse, en su defecto, en una fuente de presiones inflacionarias.<sup>7</sup>

## 6. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

El ingreso local propio es la piedra angular de la descentralización fiscal porque establece un vínculo entre impuestos y beneficios que realza la eficiencia y fomenta la responsabilidad local.<sup>8</sup> Pero cualesquiera que sea el sistema tributario local que se establezca en un país, se precisarán donaciones o la participación en los ingresos porque las necesidades locales de gasto suelen tender a sobrepasar los recursos locales. Esto se da sobre todo en aquellos países cuya infraestructura social es considerada pública o de bienes preferentes -por ejemplo, la enseñanza básica o la atención primaria en salud- en que las responsabilidades de dichas funciones son habitualmente descentralizadas. Cuando tales funciones puedan privatizarse (y su externalización sea socialmente aceptable) naturalmente que el ámbito para movilizar recursos es mucho mayor.

El diseño de todo sistema de transferencias reviste primordial importancia. Independientemente de la solución que se adopte, las relaciones fiscales intergubernamentales deben fundarse en normas estables, transparentes, no arbitrarias, universales y no negociables. Dichas normas deben evitar los incentivos desestabilizadores y no deben infringir el principio de responsabilidad. Las pautas siguientes pueden servir de orientación:

- Si existe un desequilibrio fiscal vertical entre la capacidad fiscal local, por una parte, y las responsabilidades de gasto asignadas a los niveles subnacionales de gobierno por la otra, lo habitual es que la brecha se salve mediante transferencias financieras en la forma de donaciones de ingresos incondicionales o mediante la participación en los ingresos con la autoridad central. Estos fondos se otorgan sin condiciones, pero las transferencias deben basarse en criterios estándares de capacidad fiscal o necesidades de gasto que no pueden modificarse mediante la conducta estratégica de los gobiernos receptores. Esto sumado a la capacidad de

---

<sup>7</sup> El argumento, que aducen Eichengreen y von Hagen (1996), es que los estados que gustan de los servicios que atenúan las variaciones impositivas —pero están impedidos de prestarlos por criterios presupuestarios— presionarían a las instituciones europeas para que lo hicieran. Esto podría conducir a una mayor acumulación de deuda que si los estados miembros pudieran endeudarse. Este argumento queda invalidado en parte por la independencia del Banco Central europeo, y en parte por el requisito que exige a la Comisión un presupuesto equilibrado (es difícil que el Banco Europeo de Inversiones juegue un papel importante en este proceso). Sin embargo, cabe señalar que los criterios presupuestarios de Maastricht han ejercido una fuerte presión sobre los gobiernos para encarar la necesidad de un ajuste político, institucional y estructural de sus sistemas de bienestar, la provisión de servicios públicos, y de los procesos presupuestarios —incluida la externalización de servicios y la privatización de la función gubernativa. Esta es en sí una contribución positiva del Tratado de Maastricht y sus criterios presupuestarios (Spahn 1997).

<sup>8</sup> Respecto a los criterios de tributación local, véase Spahn (1995).

los niveles subnacionales de seguir una política tributaria independiente garantiza que estos últimos pueden responder libremente a las variaciones de la demanda de servicios públicos locales sin incurrir en sanciones que lleven a disminuir las transferencias a la jurisdicción. Permite el financiamiento de fuente tributaria al menos marginalmente, lo que es una condición previa para la eficiencia del sector público. Limitarse exclusivamente a “salvar la brecha” equivaldría a recurrir al rescate integral, lo que fomentaría el gasto ineficiente y el derroche.

- Sea que se trate de hacer hincapié en la provisión local de servicios públicos estándares —con una conducta (uniforme) de los gobiernos subnacionales— o en un enfoque presupuestario más flexible, las transferencias intergubernamentales deberían en teoría evitar la volatilidad. Esto permite que las actividades locales se desarrollen de manera constante dentro del marco de políticas estables, y, en el enfoque flexible, centran su atención en aquellos elementos presupuestarios que están bajo su control: tributación, gasto y endeudamiento local. Las donaciones pueden estabilizarse con mayor facilidad que la participación en los ingresos mediante el “financiamiento cerrado”. La participación en los ingresos suele basarse en fórmulas rígidas y, por lo tanto, es difícil desvincularla del dinamismo del sistema tributario nacional. En consecuencia, debería limitarse la participación en los impuestos extremadamente volátiles, en particular, la participación en los impuestos sobre los recursos naturales (por ejemplo, sobre el petróleo).
- A fin de que la participación en los ingresos se vuelva más constante, es preciso contar en definitiva con un “plan de estabilización”. Conforme a dicho plan, los niveles subnacionales del gobierno no pierden sus derechos a un impuesto compartido, pero las transferencias reales se basan en normas que “esterilizan” parte de sus ingresos en períodos de auge, y los liberan en períodos de escasez.<sup>9</sup>
- La restricción del ámbito de la participación en los ingresos a los impuestos menos volátiles no resuelve el problema precedente, porque todos los impuestos dinámicos suelen ser elásticos en función de los ingresos. Además, esta práctica centraría la política tributaria del gobierno federal en aquellos impuestos que están excluidos de la participación y distorsionaría, por ende, el sistema tributario nacional.

---

<sup>9</sup> El Fondo Colombiano de Estabilización de los ingresos petroleros se inspira en esta filosofía. Hay varias posibilidades de estabilizar las transferencias intergubernamentales: La base tributaria (en vez de los ingresos) puede participarse como ingreso, pero suele ser más volátil para los impuestos progresivos; las fórmulas de participación en los impuestos y donaciones pueden basarse en promedios móviles; la participación en los ingresos puede indexarse sobre la base de indicadores macro (como el PIB nominal); la base tributaria puede “limitarse” para excluir las partes cíclicas (por ejemplo, circunscribirse al nivel mínimo proporcional de un impuesto progresivo a la renta personal); y pueden limitarse los incrementos anuales de las transferencias.



- Sin embargo, el gobierno federal debería conservar el derecho a establecer y variar los impuestos no participables a fin de poseer un instrumento para lograr una estabilización macroeconómica marginal.

Un sistema general de transferencias intergubernamentales basado en una capacidad fiscal estándar y criterios de necesidad puede establecer un equilibrio fiscal vertical, es neutral respecto a los incentivos/desincentivos fiscales, puede hacerse compatible con la idea de equidad entre las regiones (equiparación), y puede concebirse como cíclicamente neutro y promotor de la estabilidad macroeconómica. Australia ha establecido un sistema de esa índole para las donaciones generales de ingresos del Commonwealth a los estados (Spahn/Shah 1995, Rye/Searl 1996). Pero el sistema australiano es demasiado ambicioso y muy oneroso en términos de necesidades de información. Hay criterios más sencillos que lograrían resultados similares y seguirían siendo eficientes, equitativos y estabilizadores.

## 7. COORDINACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS EN EL GOBIERNO DESCENTRALIZADO

### 7.1 Beneficios y costos de la coordinación

Se reitera que el argumento en pro de centralizar las funciones estabilizadoras omite considerar los potenciales de coordinación entre los gobiernos y la vigilancia y control del presupuesto. Los beneficios de la coordinación presupuestaria pueden resumirse así:

- La coordinación puede mejorar la asignación de recursos públicos mediante un mejor intercambio de información.
- La coordinación entre las jurisdicciones locales y entre los niveles subnacionales y el gobierno central, puede “internalizar” los beneficios indirectos conferidos a otras regiones y a la nación.
- La acción concertada puede disminuir la carga total de la deuda pública al evitar la expansión excesiva de políticas fiscales no coordinadas.
- No obstante, la coordinación tiene sus costos.
- Están los costos políticos de establecer criterios claros y uniformes para la acción conjunta.
- Están los costos de institucionalizar el intercambio de información y los procedimientos operacionales para coordinar las medidas de política.
- Hay costos relativos al comportamiento estratégico de todos los niveles de gobierno, porque puede haber divergencias entre la racionalidad individual y colectiva, y está el problema de los “aprovechadores” en todos los niveles de gobierno.

Pese a que algunos costos de la coordinación son considerables, habrá que en definitiva sufragarlos, ya sea porque los beneficios de una prestación descentralizada de servicios locales pueden superar con creces dichos costos y/o porque un sector gubernativo centralizado no sea políticamente factible (como en los casos extremos de Bosnia o de la Ribera Occidental-Gaza).

## 7.2 Autonomía presupuestaria y fiscalización presupuestaria

La coordinación presupuestaria en un gobierno con múltiples niveles ha venido recibiendo una atención creciente en los últimos años como consecuencia del proyecto de Maastricht de establecer una unión monetaria europea. A los gobiernos europeos afines a la estabilidad les preocupa que un Banco Central europeo tuviera que financiar -directa o indirectamente- grandes déficit públicos de estados miembros sin espíritu de colaboración, lo que pondría en peligro su capacidad de controlar la oferta de dinero, y por ende, la inflación. Por ello, el Banco Central europeo será independiente de las instituciones europeas y de los gobiernos nacionales. Por las mismas razones, se definieron criterios presupuestarios formales en función del PIB para los déficit y la deuda del sector público para los candidatos a ingresar a la Unión Monetaria a fin de coordinar sus políticas fiscales e implantar una disciplina presupuestaria. Los países que no cumplan con estos criterios no tendrán derecho a ingresar -una sanción eficaz-; y los que sí lo hagan seguirán sometidos a la fiscalización de su observancia aplicándose ciertas sanciones financieras en incumplimiento. La Comisión tiene que supervisar los presupuestos de los estados miembros e informar periódicamente al Consejo en el contexto de sus perspectivas económica y presupuestaria de mediano plazo. El Consejo se forma continuamente opiniones sobre déficit y deudas "excesivas", lo que brinda información útil a los mercados de capitales. Así, los mercados se aseguran de responder ajustando las primas por riesgo correspondientes lo que crearía incentivos para restablecer la disciplina presupuestaria. El Consejo podría incluso llegar a imponer "multas" de hasta 0.5% del PIB nacional.

Es poco probable que la UE utilice ese arsenal de sanciones financieras en caso de incumplimiento. Después de todo los gobiernos nacionales siguen siendo soberanos para formular sus políticas presupuestarias, y va a ser difícil implementar sanciones efectivas dispuestas por un organismo supranacional sin crear tensiones políticas. Asimismo, se duda de la capacidad del mercado para imponer primas por riesgo a ciertos bonos del gobierno, pues se especulará sobre la probabilidad de que la Unión practique un rescate efectivo de los países miembros incumplidores.<sup>10</sup> Algunos países podrían perder interés en cumplir con los criterios, y el "riesgo de negligencia" se convertiría en un problema.

---

<sup>10</sup> La crisis mexicana de 1994 resultó ilustrativa en cuanto a que un país vecino, los Estados Unidos, e incluso la comunidad mundial y sus instituciones financieras internacionales acuden al rescate de un país en dificultades financieras, incluso sin tener compromisos formales como los que existirían en una unión monetaria.

Este planteamiento tiene un gran defecto: es esencialmente estático y no toma en cuenta la evolución institucional. Los arreglos institucionales tienden a modificarse a la luz de los costos de transacción económicos y políticos. Esto también es válido para los procedimientos y políticas presupuestarias. El objetivo mismo de ingresar a la Unión Monetaria puede modificar las condiciones políticas y los arreglos constitucionales que hacen posible una política fiscal más responsable a largo plazo. Asimismo, se establecerán nuevos arreglos e instituciones que permitan coordinar con eficacia las políticas fiscales a nivel europeo preservando al mismo tiempo la subsidiariedad. En último término, podrían idearse nuevos instrumentos para controlar y coordinar el comportamiento de los gobiernos nacionales. Mientras tanto, el instrumento más efectivo para la coordinación de políticas es la información.

La coordinación presupuestaria es un tema particularmente delicado dada la autonomía presupuestaria de los niveles subnacionales de gobierno. Por ello, debería basarse fundamentalmente en el intercambio de información y orientarse por principios o criterios formales. Estos son instrumentos normativos sutiles pero poderosos. La coordinación presupuestaria formal parece ser la única posibilidad de conciliar la autonomía política con la necesidad de lograr cierta medida de armonización de los presupuestos en los estados federales y unitarios con un sector local autónomo. La coordinación formal podría tener un éxito resonante en términos materiales ya que influye en el comportamiento político -como puede observarse en la Europa pos Maastricht. La propia existencia de los criterios presupuestarios ha alentado la reforma institucional y ha centrado las políticas fiscales en el aspecto clave: la disciplina presupuestaria.

Por ejemplo, Alemania ejerce una coordinación presupuestaria formal de los gobiernos federales y subnacionales mediante su ley de principios presupuestarios. Como dichos principios pueden tener una importancia genérica para la coordinación presupuestaria de otros sistemas de gobierno descentralizados, se justifica analizarlos someramente.

### 7.3 Principios formales de coordinación presupuestaria

La ley sobre principios presupuestarios de 1969<sup>11</sup> procura coordinar el proceso presupuestario y su implementación enmarcándolo en principios uniformes que deben observar todas las autoridades públicas. Estos principios abarcan desde disposiciones muy generales (como estimaciones brutas, globalidad, unidad, claridad, periodicidad y precedencia, eficiencia y eficacia en función de los costos, autorización para gastar y comprometer recursos), luego normas más específicas relativas a la preparación del presupuesto, la contabilidad y la rendición de cuentas (que incluye la clasificación del presupuesto), y, por último, la auditoría y el descargo, y las normas que rigen los fondos especiales establecidos en virtud de la legislación federal o estadual. Asimismo, el proceso presupuestario se hizo más

---

<sup>11</sup> Esta ley fue publicada en inglés, junto con otro material pertinente, con el título *Federal German Budget Legislation*, por el Ministerio Federal de Hacienda, Bonn, noviembre de 1988.

transparente a fin de evaluar los efectos del presupuesto sobre el curso general de la economía. La segunda parte de esta legislación contiene un reglamento que es aplicable de manera general y directa a la federación y a los estados -tal como la planificación financiera multianual y el intercambio de información relativa al presupuesto.

La ley parte de la premisa de que los objetivos uniformes de política nacional sólo pueden realizarse si los presupuestos públicos de los gobiernos central y subcentral pueden supervisarse de una forma efectiva estandarizada. De otra manera la coordinación de los presupuestos está destinada al fracaso. Esto ha llevado a elaborar un marco uniforme de clasificación y bosquejo presupuestario en que la necesidad de formar categorías económicas y relacionar las partidas presupuestarias con las categorías de las cuentas nacionales ha desempeñado un papel prominente. No obstante, los principios contables del presupuesto siguen centrados en los valores de caja mientras que las cuentas nacionales tratan de privilegiar el concepto basado en valores devengados. Sin embargo, el concepto presupuestario basado en valores de caja está estrechamente relacionado con los estados financieros que registran las fuentes de financiamiento, el déficit y la posición financiera neta de los gobiernos frente al sector privado. Naturalmente, que un marco armonizado de clasificación presupuestaria tiene que facilitar la consolidación de los presupuestos entre diferentes autoridades en los diversos niveles de gobierno.

Aunque el presupuesto anual está centrado en los valores de caja, es decir, sólo se contabilizan las partidas de ingresos y gastos susceptibles de conducir a operaciones financieras durante el año presupuestario, todas las autoridades están obligadas a evaluar -en cuentas separadas- la necesidad prevista de autorizaciones de gasto para los años presupuestarios venideros.

La ley ha insistido en los principios clásicos de la globalidad de los presupuestos y de llevar la contabilidad en términos brutos (y no netos). Todos los gastos e ingresos públicos deben figurar en los presupuestos públicos y ser sometidos a la consolidación nacional, y en teoría no se debería tolerar que ningún fondo especial establecido escapara fácilmente al control democrático y creara su propio "feudo".<sup>12</sup> El financiamiento "extrapresupuestario" es de hecho un instrumento de peso para eludir las restricciones presupuestarias y proteger intereses especiales. Además, las partidas de gasto deben figurar en términos de costo íntegro y se descarta la consolidación de dichos gastos con partidas específicas de ingresos. Sin embargo, hay excepciones a este precepto. El financiamiento de los

---

<sup>12</sup> La única excepción típica a esta regla son los fondos de seguridad social. Además, los fondos temporales (como la *Treuhandgesellschaft*, una institución encargada de privatizar las empresas y propiedades estatales de Alemania oriental, o el Fondo de la Unidad Alemana que manejó la deuda pública de Alemania oriental) se establecieron en el contexto de la unificación alemana, pero más tarde se integraron en los presupuestos gubernamentales. En América Latina hay a menudo una dependencia excesiva de los fondos especiales, y la asignación de impuestos y transferencias para finalidades específica se basa en consideraciones meramente sectoriales (por ejemplo, Colombia). Esto implica ineficiencias como las descritas en la sección 2.6.

presupuestos públicos mediante los mercados de capital y el rescate de la deuda pública se presentan en términos netos (y no brutos). Se consideró que esto era más pertinente para evaluar el impacto de la política presupuestaria sobre los mercados de capital y, a la postre, sobre la política monetaria.

Otras normas de coordinación presupuestaria son de procedimiento, por ejemplo, las relativas a la preparación, el establecimiento y la ejecución del presupuesto así como el control y la auditoría formal del mismo.<sup>13</sup> Asimismo, los presupuestos anuales (año calendario) tienen que ser incorporados en un plan financiero a mediano plazo elaborado conjuntamente por un consejo de planificación financiera que representa a los tres niveles de gobierno. Su objetivo es llegar a un acuerdo sobre la coordinación de la política presupuestaria general y apoyar al gobierno federal en su tarea estatutaria para lograr una política presupuestaria y fiscal armónica y centrada en la estabilidad. Empero, el consejo de planificación financiera está obligado por la constitución a respetar la administración fiscal autónoma e independiente de los estados y el derecho a la autonomía de las municipalidades. Por lo tanto, obra a través de recomendaciones que no son obligatorias pero que no obstante tienen un fuerte impacto sobre las estimaciones y ejecución presupuestarias (incluido el nivel de endeudamiento). No obstante, esto exige un entorno cooperador en que las autoridades presupuestarias independientes estén dispuestas a implementar tales recomendaciones dentro del ámbito de sus responsabilidades.

La planificación financiera de mediano plazo tiene una importancia primordial en una situación en que los presupuestos están determinados cada vez más por programas sociales de financiamiento flexible. Dichos programas tienden a establecer criterios de admisibilidad para ciertas transferencias y servicios y a menudo se aprueban leyes sin considerar su impacto de largo plazo sobre los presupuestos, dado que la admisibilidad es difícil de prever (por ejemplo, la necesidad de prestar asistencia a la ancianidad). Asimismo, depende de criterios administrativos y juicios de valor (por ejemplo, en materia salud, qué clase de tratamiento debería respaldar la sociedad). Incluso cuando el impacto financiero de la legislación es más fácil de evaluar (por ejemplo, para las pensiones públicas mediante proyecciones demográficas), los políticos -que tienden a ser miopes y reacios a mirar más allá del período de su mandato- a menudo no consideran tales consecuencias. Además, un sistema presupuestario basado en valores de caja también tiende a subestimarlas aunque un plan financiero de mediano plazo puede poner una legislación de corto plazo en una perspectiva más dilatada. A lo menos,

---

<sup>13</sup> Antes de la reforma presupuestaria de 1969, no se estableció ninguna ley del presupuesto federal antes del comienzo del año fiscal pertinente, sin embargo, incluso después de la reforma el procedimiento de implementación no funcionó satisfactoriamente puesto que la legislatura tendió a retardar la aprobación del presupuesto. Sin embargo, una decisión del tribunal constitucional de 1977 que obligó al parlamento a aprobar el presupuesto dentro de los límites cronológicos prescritos prosperó, y el presupuesto federal comenzó a establecerse regularmente antes del comienzo del año fiscal. Las instrucciones detalladas sobre la administración financiera y presupuestaria están insertas en el reglamento administrativo relativo a la ley de presupuesto.

esto es válido, por ejemplo, para las consecuencias inmediatas de los proyectos de inversión. Se duda de que esto sea suficiente y las sugerencias para reformar el proceso presupuestario y su marco contable subrayan la necesidad de complementar el concepto de valores de caja con el concepto de valores devengados para el presupuesto público.

#### 7.4 La reforma del marco de la presupuestación pública y su control

En los últimos años, se ha venido criticando la presupuestación pública en vista de la necesidad de controlar la política fiscal y coordinar los presupuestos sobre la base de un sistema armónico de contabilidad y de medición del desempeño (Buschor/Schedler 1994). Se reconoce que la presupuestación tradicional cifra su fortaleza en que permite una presentación y control sistemáticos de la implementación de políticas en cuanto a sus recursos financieros imputados y usados. Asimismo, facilita salvar la brecha entre la implementación de políticas y el financiamiento de la cartera pública. Sin embargo, hay varios inconvenientes que hay que subsanar para supervisar el desempeño del sector público y obtener una coordinación presupuestaria formal efectiva en un gobierno con múltiples niveles.

La contabilidad del sector público debería:

- Reflejar como costos el uso de los recursos, tal como cualquier institución comercial del sector privado.
- Indicar el nivel de compromisos actuales para los futuros presupuestos y las generaciones futuras.
- Permitir en teoría cierta supervisión del desempeño basada en indicadores del costo de los servicios.
- Reflejar la posición del activo líquido de los gobiernos en todos los niveles.

Nueva Zelandia y el Australian Capital Territory (ACT) en Australia han sido últimamente los pioneros de la contabilidad del sector público basada en principios contables generalmente aceptados. El sistema de presentación de informes sobre los valores devengados,<sup>14</sup> pero incluyendo los informes sobre los valores de caja. Además, procura hacer un seguimiento de la deuda pública neta así como del impacto del saldo de operaciones y de las variaciones por revalorización del presupuesto sobre el patrimonio neto. La finalidad del sistema es realzar la integridad y credibilidad de las declaraciones del gobierno. Ese sistema de presentación de informes y planificación financiera tan global y estandarizado podría emplearse también para fomentar la coordinación y la cooperación

---

<sup>14</sup> Un ejemplo de las implicaciones de pasar de la contabilidad en valores de caja a otra en valores devengados es que si la Corona proyectaba disponer de un activo bajo su valor justo de mercado (lo que requiere regularizar parte del valor) esto se reconocería explícitamente en las proyecciones presupuestarias.

intergubernamental en un entorno gubernativo de múltiples niveles y para corroborar el compromiso del gobierno central de no practicar operaciones de rescate. Asimismo, se procura medir la posición del patrimonio neto del gobierno, y las comparaciones interjurisdiccionales podrían servir para establecer indicadores de servicios/costos a fin de supervisar el desempeño del sector público.<sup>15</sup> Si el objetivo es practicar la "regla de oro" del endeudamiento del sector público —es decir, el acceso a los mercados de capital se circunscribe a financiar activos públicos reales cuyos beneficios abarquen varios períodos— convendría dividir el presupuesto en uno corriente y otro de capital (como en algunos países europeos, por ejemplo, Luxemburgo). Nueva Zelandia ha ampliado este enfoque para supervisar la evolución del valor neto del gobierno con el fin de controlar las restricciones presupuestarias intertemporales.

La contabilidad generacional es otro instrumento que ha cobrado cierta importancia en los últimos años (Auerbach/Gokhale/Kotlikoff, 1994, Sturrock, 1995). Persigue evaluar la redistribución neta de los recursos públicos entre las generaciones y la sustentabilidad de las políticas fiscales a largo plazo. Un concepto clave es el residuo fiscal neto. El valor actual de los ingresos vitalicios por transferencias previstos para cada cohorte de edad se resta del valor porcentual de los impuestos vitalicios previstos para cada grupo. Esto sirve para medir el grado de redistribución fiscal entre las generaciones, y permite estimar las obligaciones explícitas e implícitas de los sistemas de bienestar que influirán en las posiciones presupuestarias futuras —en particular, las vinculadas con las poblaciones de la tercera edad (Kuné, 1993 y Chand, 1996).

La implementación de estos conceptos exige supuestos muy polémicos (por ejemplo, una tasa única de descuento, la incidencia de los impuestos, etc.) y demanda muchos datos. Además, las proyecciones basadas en métodos de contabilidad generacional están sujetas a incertidumbres tales como la tasa de crecimiento, el cambio demográfico (por ejemplo, la migración) y la esperanza de vida. Naturalmente que tales conceptos arrojan luces sobre la sustentabilidad a largo plazo de los presupuestos, pero no pueden sustituir a la presupuestación en sí. La consolidación fiscal tiene que llevarse a cabo siempre sobre la base de datos "fidedignos" y de la presupuestación acostumbrada. La contabilidad en valores devengados, la contabilidad generacional y la información adicional sólo pueden ser complementarias.

Las políticas de información son claves para el gobierno descentralizado. La información es necesaria para hacer que la coordinación sea efectiva, informar a los gobiernos subnacionales y su electorado sobre las prioridades nacionales, fomentar

---

<sup>15</sup> Interesa señalar que el plan para distribuir donaciones incondicionales a los estados elaborado por la comisión de donaciones de Australia ha generado un conjunto valioso de información que permite ejecutar tales comparaciones interjurisdiccionales de desempeño. No sólo brinda información provechosa, sino que se combina también con un mecanismo de incentivos que tiende a mejorar el desempeño sectorial, puesto que las donaciones se otorgan sólo conforme a un "nivel estándar" de servicios. Lo contrario ocurriría si se recurriera a "salvar la brecha" lo que operaría como un desincentivo para controlar los costos.

la cooperación interregional, establecer normas transparentes para distribuir los recursos financieros entre las jurisdicciones, medir las bases y potenciales tributarios y supervisar la eficiencia y la eficacia en función de los costos de la prestación de servicios públicos en el plano regional. Asimismo, es importante para estimular la competencia entre las jurisdicciones y fomentar la innovación.

Por lo tanto, la disponibilidad de datos es crucial para que la descentralización del gobierno sea exitosa. No basta con basar las políticas en los datos existentes y las percepciones imperantes, puesto que éstos tienden a apoyar el *statu quo* y no la descentralización como medio de mejorar el bienestar social. La nueva información podría obligar al debate e inducir un cambio de políticas (Banco Interamericano de Desarrollo, 1994, p. 192), lo que podría alterar el equilibrio de intereses. Esto explica en gran medida la resistencia a las políticas de información globales y a los nuevos sistemas de presentación de informes de parte de ciertos grupos influyentes que se benefician con los arreglos actuales.

Asimismo, la información podría afectar a instituciones cuyo funcionamiento (e incluso existencia) podría ser cuestionado desde la perspectiva de la descentralización. Esto rige en particular para los fondos funcionales verticales que prosperan gracias a impuestos o donaciones asignadas. Esto explicaría la resistencia a las políticas de información que oponen los burócratas y sus clientes quienes se benefician del sistema. Pese a estas fricciones políticas, la descentralización tiene que proseguir basada en una información más amplia y perfeccionada a fin de establecer un control efectivo y construir nuevas instituciones confiables para la cooperación intergubernamental.

## 8. CONCLUSIONES

La descentralización puede, pero no debe, poner en peligro la estabilidad macroeconómica. El empirismo superficial desestima el hecho de que los niveles locales a menudo tienen que operar dentro de un marco macro inestable y que su comportamiento refleja, por tanto, un desempeño presupuestario adaptativo, pero no necesariamente inestable. Por ejemplo, el hecho de que Argentina y Brasil hayan tenido graves problemas para controlar los niveles subnacionales de gobierno después de implementar sus programas de estabilización de comienzos de la década de 1990, no constituye una prueba de que la descentralización del gobierno esté *per se* poniendo en peligro la estabilidad macroeconómica. Refleja simplemente el hecho de que los “antiguos” arreglos institucionales ya no funcionan bajo el nuevo régimen y que se requiere una reforma institucional.

La conducta desestabilizadora de los gobiernos locales puede evitarse mediante la creación de estructuras de incentivos apropiadas y mecanismos eficaces de cooperación intergubernamental. Los incentivos pueden ser económicos y financieros. También pueden provenir del funcionamiento del sistema político, las reglas electorales, y los mecanismos que permiten que grupos de intereses hagan sentir su voz en el funcionamiento del gobierno. Los incentivos económicos están directamente relacionados con la asignación de responsabilidades en materia de



ingresos y gastos entre los niveles de gobierno. En teoría, se precisa un vínculo estrecho entre impuestos y gastos para mejorar la asistencia social de un gobierno descentralizado. Las transferencias intergubernamentales también pueden enviar señales erróneas. Pero hay un conjunto de criterios que pueden utilizarse para diseñar un sistema de transferencias que evite los desincentivos y propenda a lograr simultáneamente el equilibrio fiscal, la eficiencia, la equidad y la estabilidad macroeconómica. La existencia de formas específicas de cooperación intergubernamental, de fiscalización presupuestaria y el intercambio de información pueden constituir un complemento sutil para lograr la estabilidad en un gobierno descentralizado.

### BIBLIOGRAFÍA

- Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale y Laurence J. Kotlikoff (1994), "Generational accounting: A meaningful way to evaluate fiscal policy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, N° 1.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)(1994), *Progreso económico y social en América Latina*. Informe 1994, Washington, D.C.
- Buschor, Ernst y Kuno Schedler (comps.) (1994), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Haupt, Berna.
- CEPR (1993), "Making sense of subsidiarity: How much centralization for Europe?", *Monitoring European Integration 4*, A CEPR Annual Report, noviembre.
- Chand, Sheetal K. y otros (1996), "Aging populations and the fiscal consequences of public pension schemes with particular reference to the major industrial countries", *Occasional Paper*, Fondo Monetario Internacional (FMI) (forthcoming).
- Eichengreen, Barry y Jürgen von Hagen (1996), "Fiscal policy and monetary union: Is there a tradeoff between federalism and budgetary restrictions?", *Working Paper*, N° 5517, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, marzo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional)(1996), "Focus on fiscal policy", *World Economic and Financial Surveys. World Economic Outlook*, Washington D.C.
- Gandenberger, Otto (1996), "La coordinación de la política macroeconómica y la descentralización fiscal. Una perspectiva europea", en Aghón, G. y H. Edling, (1997) *Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gramlich, Edward E. (1987), "Federalism and federal deficit reduction", *National Tax Journal*, vol. 40.
- Huther, Jeff y Anwar Shah (1996), "A simple measure of good governance and its application to the debate on the appropriate level of fiscal decentralization", Banco Mundial, Washington, D.C., septiembre, inédito.
- Italianer, Alexander y Jean Pisani-Ferry (1992), "Systèmes budgétaires et amortissement des chocs régionaux: implications pour l'union économique et monétaire", *Economie Prospective Internationale*, N° 51.

- Kuné, Jan B. y otros (1993), "The hidden liabilities of the basic pensions system in the member states", *Working Paper*, Bruselas, Centre for European Policy Studies, noviembre.
- Mundell, Robert A. (1963), "Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29, noviembre.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt-Brace Jovanovich.
- Prud'homme, Rémy (1995), "The dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer*, Washington, D.C., vol. 10, N° 2.
- Rye, C.R. y R.J. Searl (1996), "The fiscal transfer system in Australia", *Designing and Implementing Inter-governmental Transfers*, Ahmad Ehtisham (comp.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), por aparecer.
- Spahn, Paul Bernd (1997), "Subsidiarity and coordination of macro management in the European Union: Lessons for fiscal decentralization in federal states", Washington, D.C., Banco Mundial, documento inédito.
- \_\_\_\_ (1995), "Local taxation: Principles and scope", *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, Roy Jayanta (comp.), EDI Seminar series, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Spahn, Paul Bernd and Anwar Shah (1995), "Intergovernmental fiscal relations in Australia", *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, Roy Jayanta (comp.), EDI Seminar series, Washington D.C., Banco Mundial.
- Sturrock, Jon (1995), "Who pays and when? An assessment of generational accounting", Washington D.C., Congressional Budget Office.
- Tanzi, Vito (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, Teresa (1996), "Borrowing by subnational governments: Issues and selected international experiences", *IMF Paper on Policy Analysis and Assessment*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI) (April).

## UNA MEDICIÓN SENCILLA DE LA CALIDAD DEL BUEN GOBIERNO Y SU APLICACIÓN AL DEBATE SOBRE EL NIVEL APROPIADO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Anwar Shah<sup>1</sup>

Jeff Huther

### I. INTRODUCCIÓN

Habitualmente los debates sobre el papel apropiado del Estado y las políticas e instituciones adecuadas para promover este papel se realizan sobre la base de casos conocidos a falta de una definición cuantificable de "buen gobierno". En este artículo se procura llenar este vacío desarrollando una medición de la calidad del gobierno mediante la construcción de un índice de calidad para una muestra de ocho países. Este índice se ofrece como un punto de partida para hacer una evaluación objetiva de diversas políticas económicas destinada a fomentar la calidad del gobierno y no como un indicador preciso y definitivo de dicha calidad. Tras describir la construcción del índice y los resultados, se pasa a aplicarlos del mismo al debate sobre el nivel apropiado de descentralización de los poderes fiscales.

Esta aplicación brinda apoyo empírico a los cimientos teóricos de la literatura sobre el federalismo fiscal. Conforme a esta teoría, la calidad del gobierno mejora si se equiparan mejor los servicios con las preferencias de los ciudadanos, y si los gobiernos se aproximan más a la gente que deberían servir, lo que asegura mayores posibilidades de que el sector público tenga que rendir cuenta de sus actos. El documento está organizado como sigue: en la sección II se presenta un enfoque de la medición de la calidad del gobierno; en la sección III se aplica esta medición al debate sobre la descentralización. En la sección IV se señalan las limitaciones del enfoque y en la última sección se destacan las conclusiones principales.

### II. MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEL GOBIERNO

El buen gobierno es un concepto multifacético que engloba a todos los aspectos del ejercicio de la autoridad a través de instituciones formales e informales en el manejo de la dotación de recursos de un Estado. Por ende, la calidad del gobierno queda determinada por el impacto de este ejercicio de poder sobre la calidad de vida que disfrutan sus ciudadanos. Hay una toma de conciencia creciente en la comunidad en vías de desarrollo que es preciso dar una mirada global al entorno habilitante de las

---

<sup>1</sup> El presente artículo ha sido redactado por los autores a título personal y no como parte de sus funciones en el Banco Mundial. Las opiniones vertidas en este documento pertenecen exclusivamente a sus autores y no cabe atribuir las al Grupo del Banco Mundial. Se ruega enviar cualquier observación al respecto a Anwar Shah, Banco Mundial, Room G6-079, Washington, DC 20433, Estados Unidos de América.

instituciones (Banco Mundial, 1992, 1994, Picciotto, 1995, Hansen, 1996, Huther, Roberts y Shah, 1996) los intereses (Shah, 1996) y las políticas para determinar el impacto neto del Estado sobre el bienestar de sus ciudadanos. Aunque ningún índice puede captar conceptualmente por sí solo todos los aspectos de este entorno propicio, convendría centrarse en los aspectos observables claves de las dimensiones del gobierno para suministrar una perspectiva comparativa acerca de los diferenciales de calidad del gobierno entre distintas naciones. Los aspectos observables claves de la dimensión del bien gobierno examinados en este artículo son los mecanismos de participación y opción de los ciudadanos; la orientación del gobierno; el desarrollo social y la gestión económica. En consecuencia, el índice de calidad que hemos construido consta de cuatro índices compuestos que se han elegido para ofrecer una señal de la capacidad de un gobierno para: 1) asegurar la transparencia política y el derecho de participación para todos los ciudadanos, 2) proporcionar servicios públicos eficientes y eficaces, 3) promover la salud y el bienestar de sus ciudadanos, y 4) crear un clima favorable para un crecimiento económico estable. Estos factores figuran entre los citados en el folleto del Banco Mundial (1992) titulado *Governance and Development*, como los objetivos más importantes que deberían perseguir todos los gobiernos independientemente de la riqueza del país en cuestión. En la elaboración de estos índices nos hemos basado en los indicadores existentes que miden las características destacadas de cada uno (véase el cuadro I).

**Cuadro I**  
**COMPONENTES DEL ÍNDICE DE CALIDAD DEL GOBIERNO**

Índice	Índices componentes
CP	Índice de participación ciudadana
PF	Libertad política
PS	Estabilidad política
GO	Índice de orientación del gobierno
JE	Eficiencia judicial
RT	Eficiencia burocrática
CO	ausencia de corrupción
SD	Índice de desarrollo social
HD	Desarrollo humano
GI	Distribución igualitaria del ingreso
EM	Índice de gestión económica
OO	Orientación hacia el exterior
CB	Independencia del Banco Central
DB	Coficiente invertido deuda/PIB

La capacidad de crear un índice de calidad del gobierno se ha ampliado con la creación de varios índices de calidad de vida en los últimos años. Por ejemplo, nos servimos de índices publicados previamente que miden la salud, la educación, la libertad política y la corrupción gubernativa. El interés creciente en los países en desarrollo dada su calidad de prestatarios potenciales ha llevado a incrementar los

datos, en gran medida mediante encuestas, sobre una amplia variedad de aspectos institucionales. El índice aquí elaborado se sirve de esta mayor disponibilidad de datos así como de fuentes más tradicionales de información sobre los países en desarrollo como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Utilizando los índices ya descritos el índice resultante de calidad del gobierno (GQI) es:

$$GQI = CP^{c_1} * GO^{c_2} * SD^{c_3} * EM^{1-c_1-c_2-c_3}$$

donde:

$$\begin{aligned} CP &= PFO * PS^{1-0} \\ GO &= RT^{Y_1} * CO^{Y_2} * JE^{1-li-72} \\ SD &= HDS * GI^{t-a} \\ EM &= 00; * CB^{g_2} * DB^{1-8} * l-e^2 \end{aligned}$$

donde: a, p, y, 8 y F- son ponderaciones que indican la importancia relativa de los componentes para la evaluación global del gobierno.

El índice de participación ciudadana se compone de dos índices —uno que determina el grado de libertad política y otro que estima el nivel de estabilidad política de un país. El primero sopesa la capacidad de los ciudadanos para influir en la calidad del gobierno que reciben. El segundo fue elaborado por un grupo comercial desde la perspectiva de un inversionista. Esta perspectiva puede subestimar la capacidad de los ciudadanos para participar en las decisiones de gobierno en algunos países, pero es un indicador razonable de la continuidad de la participación ciudadana.

La orientación de los gobiernos hacia la provisión de bienes y servicios públicos se evalúa mediante tres índices: eficiencia judicial, eficiencia burocrática y ausencia de corrupción. Por lo menos desde la década de 1960 se reconoce que el mejoramiento de la eficiencia judicial es un requisito previo para el desarrollo de un país (Blair y Hansen, 1994) y también se han documentado cabalmente los costos de la ineficiencia burocrática y de la corrupción (de Soto, 1989). Los tres índices están basados en encuestas que procuran estimar la medida en que los empleados del sector público están dedicados a servir al pueblo en vez de enriquecer su patrimonio o el de sus partidos políticos.

El desarrollo social de un país se evalúa mediante dos componentes bien conocidos, el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas y coeficiente de concentración de Gini (que cuantifica el grado de desigualdad del ingreso). El índice de desarrollo humano combina las estimaciones de esperanza de vida, nivel medio de educación e ingreso per cápita. El coeficiente de concentración de Gini se basa en encuestas recientes sobre la distribución del ingreso.

La calidad de la gestión económica de un gobierno se evalúa mediante los indicadores de desempeño de las políticas fiscal (coeficiente deuda/PIB), monetaria (independencia del Banco Central), y comercial (orientación hacia el exterior). Para la política monetaria y comercial utilizamos los índices que reflejan, en cierta medida, la orientación institucional del gobierno. El índice de independencia del Banco Central se basa en la independencia legalmente estatuida del Banco Central. El índice

de orientación hacia el exterior incluye el componente de las percepciones que tienen los inversionistas sobre la receptividad del gobierno al comercio. Lamentablemente, el índice de política fiscal, es decir el coeficiente deuda/PIB, es una medida sumamente imperfecta de la orientación institucional. Esta limitación se compensa hasta cierto punto con la perspectiva histórica que ofrece, pues la deuda es la medición acumulativa de las políticas fiscales de un país. Los índices de la política fiscal y monetaria pueden estar sesgados en desmedro de los países pobres. Es posible, por ejemplo, que el coeficiente deuda/PIB esté sesgado contra aquellos países que crecen con rapidez, independientemente de la calidad de su gestión económica, puesto que la inversión pública suele rendir beneficios muy tardíos. O puede ser que un país con un sistema de recaudación de ingresos incipiente estime que la monetización de la deuda sea la forma más eficiente de financiamiento. Sin embargo, ninguno de estos índices está estrechamente relacionado con el ingreso, lo que sugiere que de existir el sesgo este no es acentuado.

En general, cabe preguntarse si la agregación de estos índices introduce un sesgo sistemático a favor o en contra de cualquier país o grupo de países. Por ejemplo, ¿la mayor disponibilidad de datos de los países desarrollados significa que estos países, como grupo, están mejor o peor clasificados que los países de menor desarrollo relativo? O bien, ¿la composición de estos índices por académicos, hombres de negocios y economistas de corte occidental conducen a un sesgo contra los gobiernos que persiguen otros objetivos? La respuesta al primer interrogante es que esto parece improbable. La respuesta al segundo interrogante es afirmativa, aunque es más probable que las diferencias ideológicas surjan en torno a las ponderaciones aplicadas a cada objetivo y no respecto a cuales objetivos deben incluirse. El índice tiene la flexibilidad suficiente para ajustarlo fácilmente si se desea, por ejemplo, sostener que la participación ciudadana no es un componente relevante de la calidad del gobierno.

No cabe duda que la ponderación apropiada de cada categoría es un asunto delicado. Por ejemplo, ¿debería un gobierno que crea un entorno económico favorable pero que carece de libertades políticas juzgarse como de superior o peor calidad que otro que ofrece libertad política pero impide el crecimiento económico? En lo posible, nuestra respuesta ha consistido en otorgar a cada una de estas categorías una ponderación igual. Esto se hizo en parte para imprimirle un sentido de imparcialidad al proceso. Pero lo primordial es que este enfoque no privilegia ningún índice determinado. Esto es importante dada la naturaleza de los índices empleados —algunos son de necesidad subjetivos y otros reflejarían evaluaciones que podrían variar bruscamente. Una ponderación igual significa que los sesgos o errores potenciales no influyen demasiado en el índice compuesto.

A todos los índices componentes se les asignó una ponderación igual salvo con respecto al índice de desarrollo social. En este caso, al índice de desarrollo humano coeficiente 3 se le asignó una ponderación de 0.80 dado su carácter amplio y globalizante (véase el apéndice I para las técnicas de recopilación, fuentes y limitaciones de estos índices). En el cuadro 2 se presentan los resultados para 80 países. Los índices utilizados para crear este índice sufrieron dos modificaciones. Primero, se invirtieron los índices en que las cifras más elevadas representaban el

peor gobierno (Gini y deuda/PIB). Segundo, se sustituyó la escala de todos los índices de modo que cada uno tiene una media de 50. El índice de orientación hacia el exterior exigió una modificación adicional a fin de combinar el índice inicial 1980-1983 con índice de velocidad de integración para 1980-1983 a 1990-1993. En los casos en que el índice subyacente no suministró una evaluación de los países en nuestra muestra, extrapolamos los números índice basados en el desempeño de países comparables (véase el apéndice II para los índices componentes).

**Cuadro 2**  
**CLASIFICACIÓN DE PAÍSES CONFORME A LA CALIDAD DEL GOBIERNO**

<i>País</i>	<i>Índice de calidad del gobierno</i>	<i>País</i>	<i>Índice de calidad del gobierno</i>
<b>a) Buen Gobierno</b>			
Suiza	75	Francia	60
Canadá	71	República Checa	60
Países	71	Bajos Bélgica	58
Alemania	71	Malasia	58
Estados Unidos	70	Israel	57
Austria	70	Trinidad y Tobago	57
Finlandia	68	Grecia	55
Australia	67	España	55
Dinamarca	67	Hungría	54
Noruega	67	Costa Rica	54
Reino Unido	66	Uruguay	54
Irlanda	66	Italia	53
Singapur	65	Chile	53
Nueva Zelanda	64	Argentina	52
Japón	63	Jamaica	52
<b>b) Gobierno regular</b>			
Rumania	50	<b>c) Mal gobierno</b>	
Panamá	50	Egipto	40
Venezuela	50	Marruecos	40
Sudáfrica	50	China	39
Polonia	49	Kenia	39
México	48	Honduras	38
Arabia Saudita	48	Indonesia	38
Jordania	48	Camerún	38
Perú	48	Nicaragua	37
Omán	48	Nepal	36
Ecuador	48	Pakistán	34
Colombia	47	Nigeria	33
Túnez	47	Ghana	32
Federación de Rusia	46	Zambia	29
Brasil	46	Togo	29
Turquía	46	Uganda	28
Sri Lanka	45	Yemen	28
Paraguay	45	Senegal	28
Filipinas	44	Sierra Leona	26
Zimbabwe	44	Malawi	26
Tailandia	43	Irán	26
India	43	Zaire	25
Costa de Marfil	42	Rwanda	22
Papua Nueva Guinea	41	Sudán	20
		Liberia	20

**Fuente:** Cálculos de los autores.

Hay una correlación elevada entre la calidad del gobierno y el ingreso per cápita -los países de la OCDE encabezan la categoría del buen gobierno y no figuran en ninguna de las otras dos categorías. A la inversa, ningún país africano figura en la primera categoría. La correlación entre el índice de calidad del gobierno y el PIB per cápita parece ser mucho mayor de lo que sugeriría su ponderación de 6.7% (mediante el índice de desarrollo humano). Esta correlación elevada entre la calidad del gobierno y el PIB per cápita plantea la cuestión de la causalidad- si la demanda de un gobierno de alta calidad está impulsada por un ingreso per cápita elevado, entonces el índice de calidad del gobierno va a reflejar simplemente el ingreso per cápita. O bien, si hay requisitos indispensables para que exista un ingreso per cápita elevado, tales como la orientación económica hacia el exterior y la educación de la fuerza de trabajo, entonces el ingreso per cápita elevado reflejará un gobierno de alta calidad.

Es probable que la causalidad sea bidireccional -algunos componentes del gobierno fortalecen de hecho la probabilidad de un mayor ingreso per cápita y un mayor ingreso per cápita aumenta en efecto la demanda de un gobierno de mayor calidad.

Los desafíos para quienes postulan una relación exclusivamente unidireccional entre la calidad del gobierno y el ingreso son los valores atípicos -por ejemplo, ¿por qué el ingreso per cápita de Irlanda es tan bajo dada su alta calidad de gobierno o, si la causalidad es a la inversa, por qué la República Checa tiene tan buen gobierno dado su ingreso per cápita?

El buen desempeño de los países europeos no se limita a Europa occidental. Los países de Europa central y oriental (así como los países latinoamericanos) han combinado mejoramientos de la participación ciudadana y de la gestión económica con puntuaciones relativamente elevadas para el desarrollo social. Hay notorios patrones geográficos marcados por todo el mundo —los países europeos gobiernan bien, los países africanos y del Asia meridional gobiernan mal, los países latinoamericanos y del Asia oriental lo hacen en forma regular. Estos patrones plantean la posibilidad de que los estándares de calidad de gobierno de los países estén influidos por el desempeño de sus vecinos.

### **Relaciones con los factores que influyen en el desarrollo**

En el cuadro 3 señalamos los coeficientes de correlación de varios factores que pueden influir en la calidad del gobierno o ser influidos por ella: el ingreso per cápita con paridad del poder adquisitivo, el crecimiento del PIB y el gasto militar. La notoria correlación positiva entre el ingreso y la calidad del gobierno respalda las observaciones ocasionales mencionadas. La correlación negativa del gasto militar con la calidad del gobierno no es estadísticamente significativa, pero sí sugiere que son más bien los gobiernos los que estarían defendiéndose y no los países. La correlación positiva entre la tasa decenal de crecimiento económico y la calidad del gobierno apoya el argumento de que el núcleo institucional del gobierno es un determinante importante del desarrollo económico. Asimismo, dado que los países con ingresos más elevados en general no han tenido las tasas de mayor crecimiento



de la última década, la correlación positiva entre un crecimiento más elevado y un mejor gobierno sugiere que el buen gobierno mejora el desempeño económico y no viceversa.

**Cuadro 3**  
**COEFICIENTES DE CORRELACIÓN DEL ÍNDICE DE CALIDAD DEL GOBIERNO**

	Índice de gobernabilidad	Ingreso	Gasto militar como porcentaje del gasto de público	Crecimiento Anual (85-94)
Gobierno	1.00	0.89 (0.00)	-0.16 (0.22)	0.25 (0.03)
Ingreso		1.00	-0.11 (0.42)	0.26 (0.03)
Gasto militar			1.00	0.10 (0.47)
Crecimiento anual				1.00

**Fuentes:** Ingreso y crecimiento, Banco Mundial (1996b), Gastos militares y subnacionales, Fondo Monetario Internacional (1995).

### III. CALIDAD DEL GOBIERNO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

En la primera mitad de este siglo los países en desarrollo siguieron, en general, la senda de la centralización, con el resultado que hoy están más centralizados de lo que estaban los países industrializados en sus etapas iniciales de desarrollo (Boadway, Roberts y Shah, 1994). El marco económico desarrollado en la literatura sobre el federalismo fiscal aborda la cuestión del nivel apropiado de centralización mediante la asignación de responsabilidades tributarias, de gasto y reglamentarias a diversos niveles de gobierno y su interfase con el sector privado y la sociedad civil en general. Este marco propicia la asignación de responsabilidades a los niveles más inferiores de gobierno que puedan internalizar los beneficios y costos de la toma de decisiones para la prestación de servicios determinados (véase Shah, 1994). El principio de subsidiariedad adoptado por la Unión Europea se conforma a este criterio exigiendo que la asignación de responsabilidades sea al nivel más bajo de gobierno, a menos de que puedan aducirse razones convincentes para asignarlas a un nivel superior. Varios acontecimientos recientes, vienen inducidos a estos países a reexaminar este asunto y casi todos los países en desarrollo cuya población supera los 20 millones de habitantes está reformulando sus arreglos fiscales.

#### Los principales catalizadores del cambio

Los principales catalizadores del cambio comprenden el colapso del comunismo, los fracasos de los gobiernos nacional y subnacional, la reafirmación de los derechos fundamentales por los tribunales, la globalización de las actividades

económicas y los efectos de demostración de la Unión Europea (véase Shah, 1995). El colapso del comunismo provocó un cambio considerable en la organización del gobierno y los límites geográficos de algunos países. En otros países, los gobiernos nacionales no han logrado asegurar la equidad regional, la unión económica, la independencia del banco central, un entorno macroeconómico estable o la autonomía local. El historial de los gobiernos subnacionales tampoco es muy encomiable. Estos últimos han seguido a menudo políticas destinadas a empobrecer al vecino, han procurado beneficiarse sin asumir carga alguna y en la consecución de un egoísmo miope han socavado con frecuencia la unidad nacional.

Los sistemas judiciales de algunos países también propician el cambio al brindar una interpretación más amplia de los derechos fundamentales y exigir que la legislación nacional y subnacional se conforme a los derechos fundamentales de los ciudadanos. El surgimiento de una nueva economía mundial "sin fronteras" complica este panorama pues conlleva nuevos desafíos para el federalismo constitucional. Estos desafíos emanan de la declinación de los estados nación en cuanto a la regulación de ciertas actividades económicas, pues las fronteras se han vuelto más porosas y la tecnología de la información ha debilitado su capacidad de controlar los flujos de información. Las políticas y principios de la Unión Europea en materia de la subsidiariedad, armonización fiscal y control de la estabilización también tienen efectos demostrables sobre las políticas nacionales.

El impacto global de estas influencias es que obliga a reformular los problemas en materia de asignación y fuerza una reestructuración jurisdiccional en muchos países del mundo. En los países en desarrollo, la reformulación de estos arreglos ha conducido a la descentralización gradual de las responsabilidades hacia los niveles inferiores en un número reducido pero creciente de ellos. Algunos autores han recomendado cautela frente a ese viraje en la división de poderes en un país en desarrollo y han destacado los peligros de la descentralización (Prud'Homme, 1995, Tanzi, 1996). Estos autores han manifestado su inquietud respecto al mal manejo macro, la corrupción, la burocratización, y la brecha creciente entre las personas y regiones ricas y pobres en un sistema fiscal descentralizado. Sewell (1966) y McLure (1995) han replicado a estas inquietudes presentando argumentos conceptuales y casos conocidos en apoyo de sus puntos de vista.

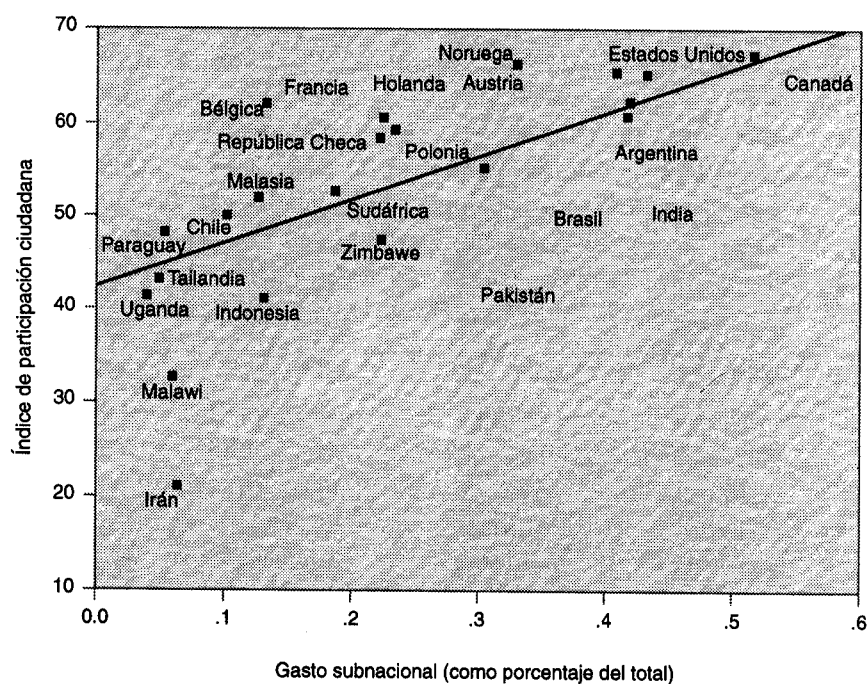
A continuación, reflexionaremos sobre varios elementos de los peligros de la descentralización basados en la evidencia empírica disponible. Al relacionar la descentralización con la calidad del gobierno, se subrayan cuatro aspectos de esta última: participación ciudadana, desarrollo social, orientación del gobierno y gestión de la economía.

### **Participación ciudadana**

La participación ciudadana garantiza que los bienes públicos sean consistentes con las preferencias de los votantes y la responsabilidad del sector público. Dicha participación sólo es posible si se permite la libertad política e impera la estabilidad política. Combinamos las clasificaciones individuales de países basados en estos indicadores para elaborar un índice compuesto de participación ciudadana.

Encontramos que ambos subíndices estaban correlacionados positivamente con la descentralización fiscal. Los coeficientes de correlación del cuadro 4 indican que esta relación es estadísticamente significativa lo que sugiere que la participación ciudadana y la responsabilidad del sector público van de la mano con la toma de decisiones del sector público descentralizado (véase también el gráfico 1).

Gráfico 1  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**



### **Orientación del gobierno**

La orientación del sector público cumple una función importante en el desempeño del mismo. Si el servicio público está centrado en servir a sus ciudadanos, la tramitación burocrática y la corrupción serían mínimas y el sistema judicial exigiría además responsabilidades mediante decisiones oportunas y justas en la administración de justicia. Lo habitual es que esa orientación no exista en algunos países en desarrollo donde la administración pública persigue la captación de rentas, el poder y la influencia a través del mando, el control, la tramitación burocrática y el soborno.

Una clasificación amalgamada de países basada en tres indicadores de la orientación del gobierno, a saber, eficiencia judicial, eficiencia burocrática y ausencia de corrupción, ofrece un buen indicador de la orientación y el desempeño del sector público. Relacionamos la magnitud de la descentralización del gasto con la clasificación de países basada en indicadores individuales así como con la clasificación amalgamada de orientación del gobierno y observamos que todas estas correlaciones muestran una asociación positiva y estadísticamente significativa (véase el cuadro 4 y el gráfico 2). Esto sugiere que los países típicamente descentralizados responden más a las preferencias ciudadanas en la prestación de servicios y que se esfuerzan más por servir a su pueblo que los países centralizados. Hay varios estudios de casos que corroboran dichas conclusiones. Crook y Manor (1994), Meenakshisundaram (1996) basados en una revisión de la experiencia del estado indio de Kamatka, y Blair (1996) basado en la experiencia más reciente de Filipinas con la descentralización, concluyen que el gobierno democrático descentralizado tiene un impacto positivo sobre la calidad del gobierno, especialmente en la reorientación del gobierno de una función de mando y control a otra de proveedor de servicios (véase, asimismo, Blair y Hansen, 1994). Landon (1996) llevó a cabo un estudio de costos de la enseñanza en Canadá y concluyó que los regímenes fiscalizadores locales eran más exitosos en controlar los costos generales que los regímenes fiscalizadores provinciales. Humplick y Moini-Araghi (1996) señalan que, en una gran muestra de países, la descentralización lleva a costos unitarios administrativos menores en los servicios viales.

### **Desarrollo social**

Se consideran dos aspectos del desarrollo social: el desarrollo humano y la desigualdad del ingreso. Para clasificar los países en funciones de sus logros en materia de desarrollo humano, nos basamos exclusivamente en el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas. Este índice incorpora la esperanza de vida, el alfabetismo de los adultos, la matrícula en la enseñanza y el PIB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo. El carácter igualitario de la sociedad se expresa mediante la jerarquización inversa de los coeficientes de concentración de Gini estimados por Deininger y Squire (1966). En el cuadro 4 se muestra que la descentralización fiscal está correlacionada positivamente y es estadísticamente significativa con ambos índices (véase asimismo el gráfico 3).

**Cuadro 4**  
**CORRELACIÓN DE GASTO SUBNACIONAL CON LOS INDICADORES DE**  
**CALIDAD DEL GOBIERNO**

	<i>Coefficientes de Correlación de Pearson</i>
<b>Participación ciudadana</b>	
Libertad política	0.599** (0.000)
Estabilidad política	0.604** (0.000)
<b>Orientación del gobierno</b>	
Eficiencia judicial	0.544** (0.000)
Eficiencia burocrática	0.540** (0.000)
Ausencia de corrupción	0.532** (0.000)
<b>Desarrollo social</b>	
Índice de desarrollo humano	0.369** (0.019)
Distribución del ingreso (Gini)	0.373** (0.018)
<b>Gestión económica</b>	
Independencia del Banco Central	0.327* (0.039)
Valor inverso del coeficiente deuda/PIB	0.263 (0.101)
Orientación hacia el exterior	(0.001)
<b>Índice de calidad del gobierno</b>	0.617** (0.000)

El nivel de significación figura entre paréntesis

\* El coeficiente de correlación de Pearson es significativo al nivel 0.05% (test de las 2 colas).

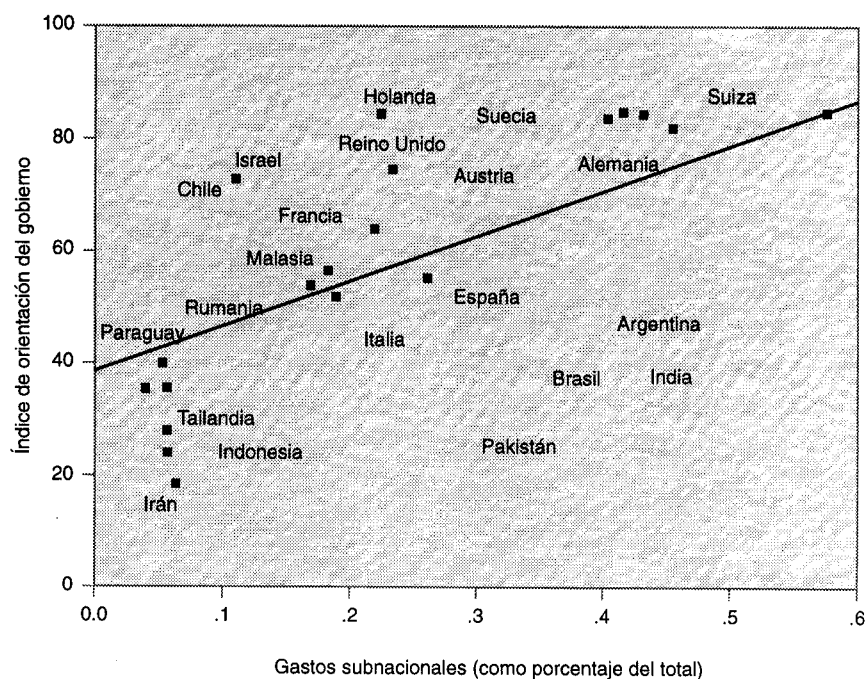
\*\* El coeficientes de correlación de Pearson es significativo al nivel 0.01% (test de las 2 colas).

### Gestión macroeconómica

Suele sostenerse que el entorno descentralizado de la política pública del tipo que se encuentra en los países en desarrollo contribuye a la agravación de los problemas macroeconómicos (Tanzi, 1996, p. 305). A continuación reflexionaremos sobre la evidencia empírica disponible relativa a los aspectos de las políticas monetaria y fiscal a fin de formarnos una perspectiva al respecto.

Gráfico 2  
**ORIENTACION DEL GOBIERNO  
 Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

GRAFICO 2

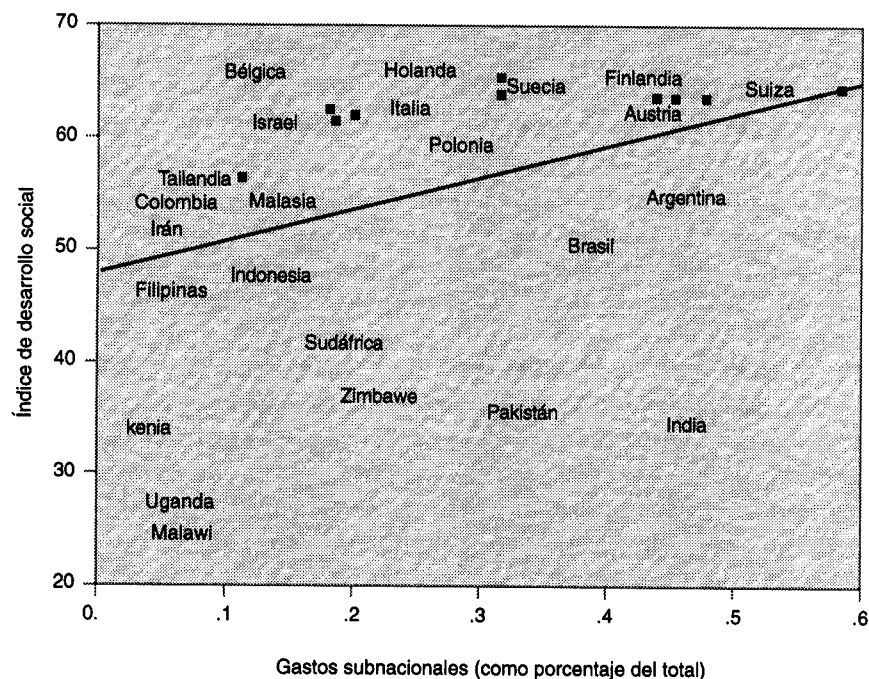


### Política monetaria

No cabe duda que la política monetaria es una función central y que lo mejor es dejarla en manos de un banco central independiente (Shah, 1994, p. 11). Se plantea entonces el interrogante crítico de si se compromete o no la independencia del banco central en un sistema fiscal descentralizado. A priori, cabría esperar una mayor independencia de éste en un sistema así, puesto que dicho sistema exigiría la clarificación de las normas en virtud de las cuales opera el banco central, sus funciones y sus relaciones con los diversos gobiernos. Por ejemplo, cuando Brasil instituyó en 1988 una constitución federal descentralizada, fortaleció notoriamente la independencia del banco central (Bomfim y Shah, 1994). En cambio, en los países centralizados lo habitual es que el ministerio de hacienda configure e influya en el papel que desempeña. En un caso extremo, las funciones del banco central del Reino Unido, el Banco de Inglaterra, no están definidas por ley sino que se han elaborado

con el paso del tiempo producto de una tradición fomentada por el Tesoro de ese país.

Gráfico 3  
**DESARROLLO SOCIAL  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**



Para examinar en forma sistemática este asunto, relacionamos las pruebas presentadas por Cukierman, Webb y Nepatti (1992) sobre la independencia del banco central con la participación del gasto subnacional en el gasto total. El coeficiente de correlación del cuadro 4 muestra una asociación débil pero positiva lo que confirma nuestro juicio a priori de que esa independencia sale fortalecida en los sistemas descentralizados. El incremento de la base monetaria causado por las operaciones de rescate del banco central de los bancos estatales en quiebra y no estatales representa una fuente importante de inestabilidad monetaria y un obstáculo importante a la gestión macroeconómica. En Pakistán, que es una federación centralizada, tanto los gobiernos central como provinciales han definido en el pasado los bancos nacionalizados. En Brasil que es una federación descentralizada, los bancos estatales han otorgado préstamos a sus propios gobiernos sin prestar la debida consideración a su rentabilidad y riesgos. Basta que el

banco central cumpla la función de garantizar que haya transacciones en pie de igualdad entre los gobiernos y el sector bancario, para que se consolide la estabilidad monetaria independientemente del grado de centralización.

Las pruebas empíricas presentadas sugieren que tales transacciones son más difíciles de lograr en aquellos países con una estructura centralizada de gobierno que en los de estructura descentralizada con un mayor número de actores. Esto obedece a que una estructura descentralizada exige mayor claridad respecto a los papeles que cumplen los diversos actores públicos, incluido el banco central.

### Política fiscal

En un país centralizado, el gobierno central asume la responsabilidad exclusiva de la política fiscal. En los países descentralizados, la política fiscal pasa a ser una responsabilidad compartida por todos los niveles de gobierno y el gobierno federal (central) de estos países recurre a sus facultades financieras (transferencias) y a la persuasión moral en reuniones conjuntas para inducir un enfoque coordinado. Varios autores (Tanzi, 1995, Wonnacott, 1972) han sostenido, sin corroboración empírica, que el financiamiento de los gobiernos subnacionales tendería a ser una fuente de inquietud en los sistemas federales abiertos dado que dichos gobiernos pueden eludir los objetivos federales de la política fiscal. Asimismo, a Tanzi (1995) le preocupa la generación de déficit y las políticas de gestión de la deuda de los gobiernos subnacionales. Los trabajos teóricos y empíricos disponibles no ratifican la validez de estas inquietudes. Respecto al primer punto, en el plano teórico Sheikh y Winer (1977) demuestran que habría que formular supuestos relativamente extremos y poco prácticos acerca de la falta de cooperación discrecional de las jurisdicciones inferiores para concluir que esto provocaría la inoperancia absoluta de las medidas de estabilización dispuestas por las autoridades centrales. Sus simulaciones empíricas sobre Canadá sugieren además que, en la mayoría de los casos, la falla de una política fiscal federal no puede atribuirse a una falta de cooperación de los gobiernos subnacionales.

Saknini, James y Sheikh (1966) demuestran además que, en una federación descentralizada con economías subnacionales notoriamente diferenciadas con mercados incompletos y bienes no transables, la política fiscal federal opera como un seguro contra los riesgos propiamente regionales y, por lo tanto, las estructuras fiscales descentralizadas no comprometen ninguno de los objetivos que persiguen las políticas fiscales centralizadas.

En cuanto al segundo punto, señalado por Tanzi, la evidencia empírica de varios países sugiere que, si bien las políticas fiscales federales no suelen observar a las directrices de la Unión Europea (UE) de que los déficit no deberían sobrepasar el 3% del PIB y la deuda no debería sobrepasar el 60% del PIB, los gobiernos subnacionales suelen hacerlo. Esto es válido tanto para los países federales descentralizados como Canadá como para los países federales centralizados como India y Pakistán. En los países centralizados estos indicadores son incluso peores. Por ejemplo, Grecia, Turquía y Portugal no cumplan las directrices de la UE. Los resultados del cuadro 4 confirman apenas nuestras observaciones empíricas —el



coeficiente, si bien positivo, no es estadísticamente significativo al nivel de confianza de 95%.

### **Orientación hacia el exterior**

En la actualidad, casi todos aceptan que la liberalización económica es la piedra angular de la buena gestión económica. Últimamente, el Banco Mundial ha clasificado a los países según la apertura de sus economías tomando en cuenta factores como el PIB proveniente del comercio, las exportaciones de manufacturas, la inversión extranjera directa como proporción del PIB, la clasificación crediticia y el contenido manufacturado de las exportaciones. Este índice está relacionado con el grado de descentralización del gasto y hay una relación positiva entre estos dos indicadores.

### **Gestión económica**

Cuando combinamos los tres aspectos de la gestión económica ya mencionados en un índice de calidad de esta gestión, el índice resultante muestra una asociación positiva con el grado de descentralización fiscal (véase el gráfico 4). Esto era previsible dado que los sistemas descentralizados son más transparentes en cuanto a definir el papel de los diversos agentes públicos y hacer más hincapié en la responsabilidad por los resultados.

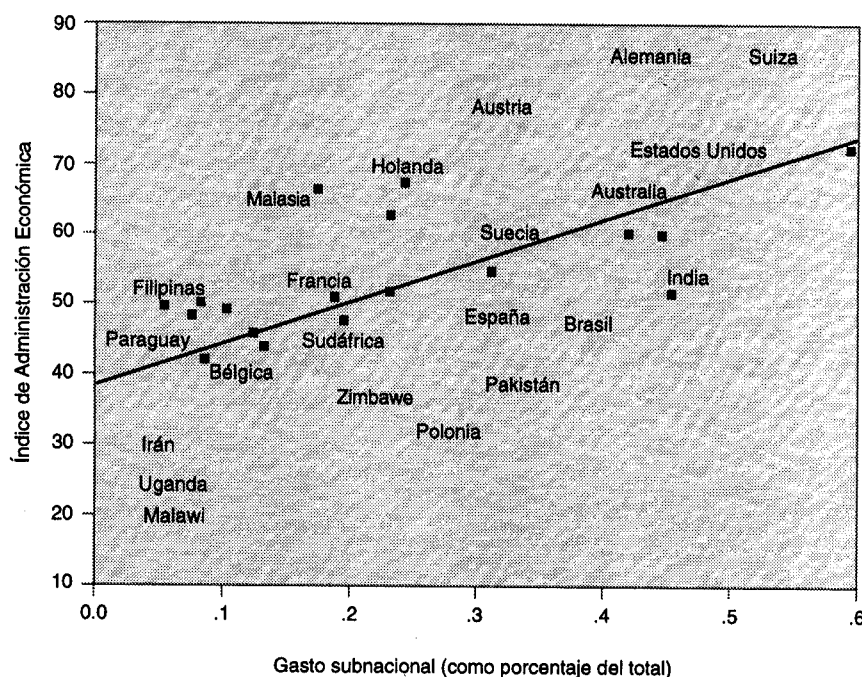
### **Calidad del gobierno y descentralización**

Por último, combinamos los índices de gestión económica, desarrollo social, orientación del gobierno y participación ciudadana para derivar un índice global de calidad del gobierno. Este índice se relacionó luego con el grado de descentralización fiscal. Dada la correlación positiva entre todos los índices componentes de la calidad del gobierno y la composición del gasto público, no cabe extrañar la relación positiva entre la descentralización fiscal y la calidad del gobierno (véase el gráfico 5). Lo que sí puede resultar sorprendente es la solidez de su correlación: si se supone que la combinación del gasto nacional y subnacional es una variable explicativa de la calidad del gobierno, la regresión OLS resultante da un  $R^2$  de 0.38 (el coeficiente del gasto subnacional fue 53.07, con un error estándar de 10.99).

### **Causalidad**

La relación entre el nivel del gasto descentralizado y la calidad del gobierno parece ir en rigor en aumento, pero es claro que debe haber cierta especie de "Curva Laffer". Es fácil estructurar casos en que la descentralización completa del gasto conduciría a un gobierno de menor calidad que si se combinara el gasto nacional y subnacional. Sin embargo, los datos no indican que incluso los gobiernos más descentralizados hayan incrementado la descentralización a expensas de un gobierno de menor calidad. Esto sugiere que los países altamente centralizados pueden mejorar su calidad de gobierno mediante un gasto más descentralizado sin correr el riesgo de involucrarse en una descentralización excesiva.

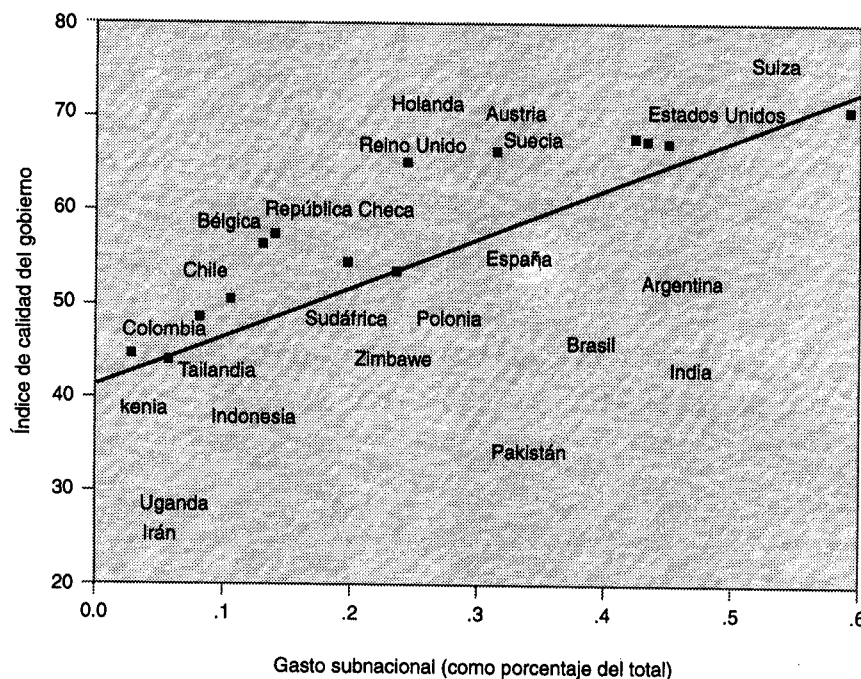
Gráfico 4  
**ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA  
 Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**



En suma, los debates recientes sobre el nivel apropiado de descentralización del gasto fiscal han sido en gran medida teóricos o casuísticos (por ejemplo, véase Prud'Homme (1995) y Sewel (1996)). Los partidarios de la descentralización citan el mejoramiento de la eficiencia merced a la mayor participación de los electores locales en tanto que los que favorecen la centralización citan el mejoramiento de la eficiencia gracias a las economías de escala (provenientes a menudo de consolidar el capital humano o físico). La conclusión del valor que reviste una mayor descentralización se dedujo de examinar la relación de la descentralización fiscal con diversas mediciones individuales y compuestas de la calidad de gobierno. En un plano empírico, parece que una mayor descentralización podría mejorar la calidad del gobierno. Sin embargo, cabe señalar que éste es un análisis macroeconómico y no

puede aplicarse a gastos concretos. Incluso en el plano teórico, la combinación apropiada de las funciones nacionales y subnacionales y, por lo tanto, del gasto difiere por sectores (o incluso por proyectos).

Gráfico 5  
**LA CALIDAD DEL GOBIERNO Y  
LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**



#### IV. RESERVAS

En primer lugar, aceptamos las advertencias formuladas por los autores de los índices individuales que hemos utilizado. En ellas se señala que los índices sirven para dar una idea general sobre el lugar que ocupan los países y no constituyen evaluaciones precisas del desempeño relativo de los mismos. Además, los autores reconocen en general la posibilidad de errores en las clasificaciones individuales, puesto que muchos índices se basan en juicios subjetivos o encuestas limitadas. Cabe sostener que la agregación podría compensar los sesgos estadísticos vinculados con las técnicas y sesgos de los índices individuales. Otro tema más amplio, no tanto econométrico como teórico, es el relativo a las ponderaciones que se aplican a cada índice componente. Nuestro criterio de aplicar ponderaciones iguales a cada índice

componente está expuesto a la crítica de que un componente, por ejemplo la participación ciudadana o el desarrollo social, debería ponderarse más que otro, por ejemplo la gestión económica. El ajuste de estas ponderaciones influiría en la jerarquización de los países, pero nuestra impresión preliminar es que dicho ajuste no incidiría en las tendencias generales ya señaladas.

### Omisiones

Un número considerable de países incluidos en la muestra, carecían de muchos de los índices originales utilizados para construir el índice de calidad del gobierno (véase el cuadro 5). Para ello, recurrimos a las estimaciones de los desempeños relativos de aquellos países efectuadas por funcionarios del Banco Mundial. La mayoría de los casos carentes de índices provenían de África, aunque en Europa central faltaban los índices de orientación del gobierno. Las estimaciones de los valores que faltaban las efectuaron funcionarios superiores del departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial.

**Cuadro 5**  
**OMISIONES DE LOS ÍNDICES ORIGINALES**

<i>Índice</i>	<i>Omitidos (5)</i>
Libertad política	6
Estabilidad política	28
Eficiencia judicial	28
Burocratización	28
Corrupción	20
Desarrollo humano	0
Coeficiente de concentración de Gini	19
Orientaciones hacia el exterior	0
Independencia del banco central	30
Coeficiente deuda/PIB	21

De los 80 países en los que pudimos construir el índice de calidad del gobierno, sólo dispusimos de datos sobre el gasto subnacional en 40 de ellos. Dichos países, enumerados en el apéndice III, están relativamente bien distribuidos entre grupos de ingreso per cápita y regiones geográficas, aunque los países desarrollados tienen mayor representación aquí que en el total.

## V. CONCLUSIONES

El debate y la labor normativa respecto al papel, alcance y eficacia del gobierno se han dado a menudo en ausencia de mediciones empíricas de su calidad. En este artículo se introduce una medición que permitirá examinar tanto trabajos teóricos como aspectos normativos dentro del marco de una definición concreta de calidad del gobierno. La definición que hemos empleado puede modificarse fácilmente para reflejar diferentes convicciones acerca de la relevancia de los componentes utilizados en este índice. Asimismo, el índice puede ampliarse o reducirse para reflejar las diferencias de convicción acerca del papel y el alcance del gobierno.

La aplicación de este índice al debate sobre la descentralización destaca que, a falta de una evidencia empírica concreta, la polarización de la opinión puede superarse mediante el empleo de un estándar de referencia apropiado. Así mismo, nos permite llegar a conclusiones definidas respecto a los efectos positivos netos de la descentralización fiscal sobre el desempeño del sector público en una mayoría de países.

## Apéndice I

### FUENTES, CALIDAD DE LOS DATOS Y EXPLICACIONES SOBRE LA ELABORACIÓN DE LOS ÍNDICES COMPONENTES

**Libertad política:** Haq (1995). Este índice mide cuatro factores que reflejan la capacidad de un individuo para ejercer la libertad política: el proceso político de un país, las libertades establecidas por la ley, la capacidad de un individuo para ejercer la libertad de expresión, y la medida en que se tolera la discriminación.

**Estabilidad política, eficiencia judicial y burocracia:** Mauro (1995). Estos índices, elaborados por la Business International Corporation (BIC), son inevitablemente subjetivos, pues se construyeron desde la perspectiva de un inversionista. Esta perspectiva puede conducir a estimaciones diferentes de, por ejemplo, la eficiencia judicial, que una perspectiva menos pecuniaria. Estos índices, que no hemos actualizado, están basados en datos correspondientes al período 1980-1983.

**Corrupción:** Transparency International/Universidad de Gottingen (1996). Este índice, actualizado con frecuencia, se basa en los resultados de encuestas de varios grupos consultores evaluadores de riesgo, el Global Competitiveness Report y el Institute for Management Development.

**Índice de desarrollo humano:** informe sobre el desarrollo humano (1996). Este índice, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo mide la esperanza de vida, el alfabetismo adulto, la matrícula en las instituciones de enseñanza primaria, secundaria y terciaria, y el PIB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo.

**Coefficiente de Concentración de Gini:** Deininger y Squire (1996). Estas estimaciones de la igualdad del ingreso se basan en encuestas de hogares presentadas por los autores como un mejoramiento sustancial respecto a trabajos previos en cuanto a la calidad y cobertura de los datos.

**Orientaciones hacia el exterior:** Banco Mundial (1996a). Este índice recurre a una estimación inicial de la orientación hacia el exterior calculada para 1980-1983 y la modifica según el índice de la velocidad de integración calculado para 1990-1993. Los factores que componen el índice son: una relación población/comercio ajustada, la clasificación crediticia del país efectuada por Institutional Investor, la inversión extranjera directa como proporción del PIB (en función de la paridad del poder adquisitivo), y la proporción de manufacturas que se exporta.

**Independencia del Banco Central:** Cukierman, Webb y Neyapti (1992). Este índice se ha recopilado del examen de 16 aspectos reglamentarios de las operaciones del banco central que incluyen el mandato del presidente, la estructura formal de la formulación de políticas, los objetivos del banco (establecidos en su constitución) y las limitaciones a la concesión de préstamos al gobierno.

**Índice deuda/PIB:** elabora datos del año más reciente disponible extraídos de FMI (1995) y IFS (1995).

**Calidad de los índices:** para información pormenorizada sobre los índices componentes empleados, remitimos a los interesados a los trabajos originales a fin de examinar las fortalezas y debilidades de los mismos. En los casos en que los índices se han elaborado para varios años (índice de desarrollo humano y coeficiente de concentración de Gini), los autores han tenido tiempo de responder a las críticas de las versiones iniciales. Los índices extraídos de la visión publicada por Mauro fueron construidos por una organización comercial, la Business International Corporation, que vende versiones actualizadas de sus índices. El tiempo transcurrido desde la publicación podría desmerecer su valor comercial (y tal vez académico). Lamentablemente, la versión actualizada escapaba a nuestro presupuesto de investigación.

El índice de libertad política creado por Haq es nuevo tanto porque no hay versiones previas como porque aborda un tema que no ha sido sometido previamente a una indicación formal. El índice de corrupción se actualiza anualmente y refleja los resultados de varias encuestas sobre honradez burocrática. El índice de orientación hacia el exterior es una versión actualizada de un índice creado por primera vez a mediados de la década de los ochenta. El índice de independencia del banco central es relativamente nuevo y representa las características legales del banco central de un país. Como señalan los autores, existe una abierta discrepancia entre la independencia establecida por ley y la que existe en la práctica. Los autores procuraron captar este efecto, elaborando un segundo índice que mide la frecuencia de recambio de los jefes de los bancos centrales, índice que no se ha incorporado en este estudio debido a que abarca un número reducido de países.

Nótese que aunque todos estos índices se han publicado en los tres últimos años, los datos de Mauro y Cukierman, Webb y Neyapti son algo más antiguos. Esto podría viciar los resultados a favor o en contra de determinados países que han experimentado un rápido cambio desde comienzos de la década de 1990. Por ejemplo, los índices de Mauro le asignan a Liberia y Nigeria cifras que dados los acontecimientos más recientes, parecen elevadas. Sin embargo, los índices no se han ajustado para reflejar estos cambios a fin de preservar su consistencia interna de estos índices.

### Ajustes

Libertad política: media variada a 50.

Estabilidad política, burocracia, eficiencia judicial: media variada a 50.

Corrupción: invariable.

Índice de desarrollo humano: media variada a 50.

Coeficiente de concentración de Gini:  $10 - \sqrt{\text{Gini}}$ , media variada a 50.

Orientaciones hacia el exterior: índice de velocidad de integración utilizado como variación porcentual, aplicado luego al índice inicial, media variada a 50.

Independencia del Banco Central: media variada a 50.

Índice de deuda / PIB: 2 - deuda/PIB, media variada a 50.

Procedimiento para variar:

Número del índice inicial \* 50 / promedio del índice inicial.

### Apéndice II: Índices compuestos

Nombre del País	Participación ciudadana	Orientación del gobierno	Desarrollo social	Administración económica
Suiza	67	86	65	85
Canadá	64	83	66	72
Holanda	65	86	66	69
Alemania	62	74	64	85
Estados Unidos	66	80	64	71
Austria	65	73	65	78
Finlandia	66	83	65	60
Suecia	66	83	65	59
Australia	61	83	63	65
Dinamarca	65	83	64	60
Noruega	68	84	64	54
Reino Unido	61	78	66	62
Irlanda	60	74	63	67
Singapur	59	86	60	59
Nueva Zelandia	64	88	64	48
Japón	62	76	64	52
Francia	64	65	62	52
Checoslovaquia	59	54	62	66
Bélgica	62	72	66	40
Malasia	54	59	54	64
Israel	52	75	61	45
Trinidad y Tabago	59	53	58	58
Corea del Sur	51	52	62	63
Grecia	60	47	63	52
España	56	52	66	48
Hungría	57	52	62	48
Costa Rica	62	46	58	51
Uruguay	64	53	56	45
Italia	59	43	63	52
Chile	49	69	57	42
Argentina	57	46	55	52
Jamaica	57	50	49	52
Rumania	50	48	55	49
Panamá	54	58	55	37
Venezuela	55	36	57	55
Sur África	52	56	42	50
Polonia	55	54	60	32
México	49	42	54	48
Arabia Saudita	32	48	55	63
Jordania	49	58	52	36
Perú	44	53	48	46
Omán	40	41	50	62



Nombre del País	Participación ciudadana	Orientación del gobierno	Desarrollo social	Administración económica
Ecuador	51	42	53	46
Colombia	47	40	55	50
Tunisia	46	40	51	53
Rusia	54	32	59	46
Brasil	50	37	51	48
Turquía	48	38	48	50
Sri Lanka	46	51	49	36
Paraguay	46	43	46	44
Filipinas	44	36	46	52
Zimbabwe	46	63	37	34
Tailandia	43	30	56	50
India	50	37	35	53
Costa de Marfil	53	58	29	37
Papua Nueva Guinea	54	29	36	52
Egipto	45	34	45	37
Marruecos	38	52	40	32
China	38	25	46	56
Kenia	42	36	34	44
Honduras	45	37	39	33
Indonesia	40	24	48	46
Camerún	42	42	35	32
Nicaragua	46	44	40	24
Nepal	45	39	29	35
Pakistán	41	24	36	38
Nigeria	44	22	32	41
Ghana	34	31	37	26
Zambia	38	24	31	25
Togo	37	22	30	27
Uganda	40	24	27	24
Yemen	28	28	26	31
Senegal	39	22	26	27
Sierra Leona	36	22	18	31
Malawi	31	28	25	20
Irán	20	14	52	29
Zaire	32	18	28	22
Rwanda	14	20	29	29
Sudan	18	22	29	16
Liberia	11	32	24	18

Fuente: Cálculos de los autores

### Apéndice III: Países utilizados en el análisis del gasto subnacional

Argentina	Kenia
Australia	Malawi
Austria	Malasia
Bélgica	México
Brasil	Holanda
Canadá	Noruega
Chile	Pakistán
Colombia	Paraguay
Checoslovaquia	Filipinas
Dinamarca	Polonia
Finlandia	Rumania
Francia	Sur Africa
Alemania	España
Hungría	Suiza
India	Suecia
Indonesia	Tailandia
Irán	Uganda
Irlanda	Reino Unido
Israel	Estados Unidos
Italia	Zimbabwe

### BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1996a), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_ (1996b), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1996. De la planificación centralizada a la economía de mercado*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_ (1994), *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, D.C.
- Blair, Harry y Gary Hansen (1994), "Weighing in on the scales of justice", USAID Program and Operations Assessment Report N° 7, Arlington, USAID Development Information Services Clearinghouse.
- Blair, Harry (1996), "Supporting democratic local governance: Lessons from international donor experience. Initial concepts and some preliminary findings", San Francisco, California, American Political Science Association Meetings, 29 de agosto al 1 de septiembre.
- Boadway, Robin, Sandra Roberts y Anwar Shah (1994), "The reform of fiscal systems in developing and emerging market economies: A federalism perspective", Policy Research Working Paper series, N° 1259, Washington, D.C. Banco Mundial.
- Boeninger, Edgardo (1992), "Governance and development: Issues and constraints", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development and Economics, 1991*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Bomfim, Antulio y Anwar Shah (1994), "Macroeconomic management and the division of powers in Brazil: Perspectives for the 1990s", *World Development*, vol. 22, N° 4.
- Crook, R. y Jaines Manor (1994), *Enhancing Participation and Institutional Performance: Democratic Decentralization in South Asia and West Africa*, Londres, Overseas Development Administration.
- Cukierman, Alex, Steven Webb y Bilin Neyapti (1992), "Measuring the independence of Central Banks and its effect on policy outcomes," *The World Bank Economic Review*, vol. 6, N° 3.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1996), "Measuring income inequality: A new data base", *The World Bank Economic Review*, N° 10, vol. 3.
- De Soto, Hemando (1989), *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Nueva York, Harper & Row.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C.
- Hansen, Gary (1996), "Constituencies for Reform", *USAID Program and Operations Assessment Report N° 12*. Arlington, USAID Development Information Services Clearinghouse.
- Haq, Mahbub ul (1995), *Reflections on Human Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Humplick, Frannie y Azadeh Moini-Araghi (1996), "Optimal structures for decentralized provision of roads", *Journal of Infrastructure Systems*, septiembre.
- Landon, Stuart (1996), "Education costs and institutional structure", *Research Paper*, N° 96-4, University of Alberca, junio.
- Mc Lure Ch. (1995), "El problema de la asignación impositiva en Brasil: fines, medios y limitaciones", *Hacienda Pública Española*, N° 132.
- Meenakshisundaram, S.S. (1996), "Rural development through decentralized governance. An indian experience", documento preparado para la World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development, 25 al 27 de septiembre.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, N° 109.
- Picciotto, Robert (1995), "Putting Institutional Economies to Work," *World Bank Discussion Paper*, N° 304, Washington, D.C., Banco Mundial.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)(1994), *Informe sobre el desarrollo humano, 1994*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (1996), *Informe sobre el desarrollo humano, 1996*, Madrid, Mundi-Prensa.
- Prud'homme, Remy (1995), "On the Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, agosto.
- Saknini, Humam, Steven James y Munir Sheikh (1996), "Stabilization, insurance, and risk sharing in federal fiscal policy", Ottawa, Department of Finance.
- Sewell, David (1996), "The dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 11, N° 1, Washington, D.C.
- Shah, Anwar (1996), "Why fiscal decentralization remains an elusive goal for most developing countries? Lessons from experiences of Indonesia and Pakistan", documento presentado a la International Conference on Fiscal Decentralization in Developing Countries, Montreal, 19 al 20 de septiembre.
- \_\_\_\_ (1995), "Design of economic constitutions", *Canadian Economic Journal*, CEA Annual, junio.

- \_\_\_\_\_ (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sheikh, M.A. y S.L. Winer (1977), "Stabilization and nonfederal behavior in an open federal state: An econometric study of the fixed exchange rate. Canadian case" *Empirical Economics*, vol. 2, N° 3.
- Tanzi, Vito (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.
- Transparency International/Gottingen University (1996), *Corruption Index* at web site <http://www.gwdg.de/~uwww/icr.htm>.

## INNOVACIONES Y TOMA DE RIESGOS: EL MOTOR DE LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)<sup>1</sup>

Tim Campbell

### I. INTRODUCCIÓN

La descentralización en América Latina y el Caribe ha transformado radicalmente la fisonomía del sector público local, produciendo una revolución silenciosa de la participación popular en la elección social. Sin embargo, esta descentralización ha tenido su parte de frustraciones, peligros y partidas en falso. Las divisiones del trabajo difusas o superpuestas, las amenazas conexas de inestabilidad fiscal y las nuevas formas de financiar la infraestructura urbana, aún están por resolverse en muchos países (véase Aiyer, 1996). Pero la descentralización ha producido también una nueva generación de líderes. Varias encuestas de opinión muestran que los funcionarios locales elegidos despiertan mayor confianza en los votantes y se muestran más sensibles que nunca a las demandas de sus electores. Asimismo, son enérgicos, dinámicos y expresivos. Los nuevos líderes tienen deseos de cumplir, y esto los vuelve consumidores ávidos de nuevas ideas y técnicas. Han inventado o adoptado muchas maneras de movilizar la participación local, fortalecer las capacidades de organización e incluso subir los impuestos locales, pese al flujo creciente de ingresos participativos provenientes de los gobiernos centrales.

Los líderes locales elegidos comparten un conocimiento común de las presiones fiscales y políticas de los niveles superiores e inferiores -es decir, de las figuras políticas nacionales y de sus electores- y este conocimiento los hace también tomar plena conciencia de los riesgos involucrados en emprender innovaciones. El impulso innovador es un motor mucho más poderoso que el mandato nacional de alcanzar y sostener la segunda etapa de la reforma en la región. En consecuencia, conocer el proceso innovador -sus orígenes, refinamientos y difusión- no sólo es importante en términos de política, sino que bien podría brindar una asistencia operacional más directa.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo está basado en el análisis de casos y de conferencias dictadas como parte del proyecto sectorial del Departamento Técnico del Banco Mundial encargado de la región de América Latina y el Caribe, titulado *"Decentralization in LAC: Policy Lesson and Best Practices"* dirigido por Harald Fuhr y Tim Campbell bajo la jefatura de Malcolm Rowart, Unidad de Modernización del Sector Público, Departamento Técnico. Este estudio es una evaluación preliminar de las investigaciones de casos de dicho proyecto y se redactó en ausencia de Harald (durante su desempeño en el equipo del informe sobre el desarrollo municipal). En 1997 se publicará un informe completo del proyecto bajo autoría conjunta. Aprovecho la oportunidad para expresar mis más sinceros agradecimientos a Harald Fuhr, Florence Eid, Fernando Rojas, Joseph Tulchin, Marcela Huertas y Pamela Lowden por la gran variedad de observaciones y sugerencias provechosas que han aportado. El presente documento contiene la versión ampliada de otra con el mismo título publicada en *Urban Age*, en diciembre de 1995.

Nuestra labor sectorial, base de este informe, persigue obtener nuevas luces sobre este proceso de asunción de riesgos.<sup>2</sup> Iniciado en 1994, los objetivos del estudio son i) identificar los avances decisivos en materia de descentralización logrados en determinados países y sectores; ii) analizar las historias exitosas, para explorar sus orígenes y aplicación en otras partes de la región; y iii) difundir la práctica óptima compartiendo los resultados con el personal del banco y las autoridades responsables mediante la celebración de una serie de seminarios y conferencias subregionales.

## II. EL CONTEXTO Y EL PROBLEMA: SOSTENER LA INNOVACIÓN DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN SILENCIOSA

### ¿Cómo afrontar la revolución silenciosa?

La descentralización del gobierno comenzó en gran parte de ALC mucho antes de la década de 1980, pero su progreso fue intermitente y estuvo marcado por reestructuraciones financieras espectaculares y reformas políticas contundentes, las que luego se suspendieron o retrasaron debido a los instintos centralistas de muchos gobiernos nacionales. Casi todos los gobiernos tomaron medidas para reformar tres aspectos: relaciones fiscales, democratización y gobierno local.

1. *Reforma política y fiscal.* En la precipitación por compartir el poder, muchos gobiernos promulgaron la descentralización sin reflexionar plenamente en cómo los objetivos nacionales —por ejemplo en materia de salud, educación y bienestar— podían conciliarse con las facultades descentralizadas de toma de decisiones y gasto por parte de los gobiernos subnacionales. Por ende, en los primeros años del proceso y, los ingentes recursos transferidos eran, para caricaturizar la situación, finanzas en busca de funciones (aunque en algunos casos a los gobiernos locales les asignaron nuevas responsabilidades sin transferirles ingresos). La mayoría de los gobiernos locales gozan de bastante discrecionalidad para gastar, y esta ambigüedad, sumada a que los gobiernos nacionales siguieron gastando a nivel local, dejó fondos superavitarios a dicho nivel, al menos durante los años iniciales de la descentralización. Los gobiernos locales desde Guatemala hasta la Argentina, han venido desembolsando 10 a 40% del gasto público total lo que equivale a proporciones considerables del PIB (véase el cuadro 1).

Pero aunque algunos gobiernos estatales se endeudaron —São Paulo y Córdoba son dos ejemplos destacados— en general, los gobiernos municipales evitaron el gasto precipitado y no generaron presiones desestabilizadoras como muchos observadores temían. Buena parte de la labor futura en los asuntos fiscales

---

<sup>2</sup> El término nivel *subnacional* se empleará en lo sucesivo para describir *todos* los niveles situados por debajo del nivel nacional, es decir, los niveles local y municipal, regional e intermedio, y a veces los niveles "meso". Los términos local y municipal así como los términos intermedio, meso, regional y provincial se utilizan indistintamente, a menos que se indique lo contrario.

intergubernamentales consiste en restablecer el equilibrio entre el financiamiento y el gasto. Algunos de los gobiernos locales más progresistas -aquí se estudian los correspondientes a Manizales, Valledupar y la provincia de Mendoza- muestran que es factible.

**Cuadro 1**  
**GASTO LOCAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL**  
**Países seleccionados**

<i><b>País</b></i>	<i><b>1980</b></i>	<i><b>1992</b></i>
Argentina	36.4	48.1
Colombia	27.2	33.0
Chile	4.7	12.7

**Fuente:** R. López Murphy, "La descentralización en América Latina: problemas y perspectivas", documento de trabajo, No. 188, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.

2. *Democratización.* Otra tendencia que impera en la región y refuerza el carácter fiscal de la reforma es la transición democrática. Desde mediados de los años ochenta, los países no sólo seleccionan democráticamente a sus líderes nacionales sino que eligen también prácticamente a todos los funcionarios del poder ejecutivo y legislativo en las más de 13 000 unidades que componen los gobiernos estatales (es decir, intermedios) y locales. Casi todos han completado esta transición. Además, se han promulgado reformas electorales -por ejemplo, el cambio a las elecciones uninominales y la exigencia de que los candidatos publiquen sus programas durante las campañas- en una docena de países y muchos otros estudian decididamente proclamadas. La opción electoral, sumada a la participación popular generalizada en la toma de decisiones, planificación, gasto e implementación de proyectos equivale a una revolución silenciosa del gobierno local.<sup>3</sup>
3. *Un nuevo modelo de gobierno.* Lo paradójico es que la facultad de gastar y los ingresos transferidos fomentaron la democratización en el plano local y crearon nuevas energías. La mayoría de la nueva generación de líderes, con mandatos flamantes e ideas reformadoras renovadas, comenzaron a rejuvenecer las instituciones municipales y a crear un nuevo modelo de gobierno. El nuevo modelo se caracteriza por i) un nuevo estilo de liderazgo;

<sup>3</sup> Véase *The Quiet Revolution: The Rise of Political Participation and Local Government in Latin America and the Caribbean*, por Tim Campbell, Departamento Técnico, región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, en prensa.

ii) una mayor dotación profesional de las ramas ejecutivas; iii) alza de los impuestos e ingresos; y iv) participación mucho más acentuada en la elección social.

Tal vez el cambio más sorprendente sea que hay personas más idóneas en busca de asumir cargos públicos locales. Las encuestas de los funcionarios elegidos en los cinco últimos años en Centroamérica, Paraguay y Colombia, revelan que la proporción de profesionales ha ascendido vertiginosamente de un 11% a comienzos de los años ochenta a más de 46% en los años noventa.

Los funcionarios más calificados atraen a más personal profesional. Una muestra de 16 municipalidades en Colombia, sobre las que se recopilaban datos pormenorizados, permite ver que durante los 10 últimos años la proporción de personal total respecto de los profesionales bajó de 12:1 a 4:1. Los alcaldes manifestaron que estos cambios estaban destinados a preparar los instrumentos necesarios para prestar mejores servicios.

En contra de muchas predicciones, muchos gobiernos locales son capaces de aumentar los gravámenes a sus poblaciones, porque para parafrasear a muchos ejecutivos locales, cuando los contribuyentes ven que obtienen nuevos servicios están dispuestos a pagar (véase el cuadro 2). La tasa del incremento de impuesto al patrimonio se duplicó en la última década en la totalidad de las más de 1 000 municipalidades de Colombia. El incremento promedio a fines de los años ochenta era de 7.5%; y a comienzos de los años noventa era de 15%. Los incrementos habidos en Colombia obedecen en parte a requisitos que deben cumplirse para tener participación en los ingresos, y en parte, en determinadas ciudades, a que los alcaldes trataron de vincular los gravámenes, como la sobretasa a la gasolina y los impuestos sobre la plusvalía, a mejoras concretas en materia de servicios. Algunos alcaldes han simplificado los catastros (La Paz), o han introducido autoevaluaciones (Bogotá) o ambas cosas (Quito). Otros (Puerto Alegre, Tijuana) se han limitado simplemente a aumentar la recaudación del impuesto al patrimonio inmobiliario.

Los alcaldes han incrementado también las consultas participativas, recurriendo a una gran variedad de técnicas de comunicación y consulta a fin de sondear las preferencias de sus electores. En muchas ciudades, observamos que una vez que se produce este proceso participativo se crea una nueva frontera de expectativas, lo que hace difícil desconocer la voz y las preferencias de los contribuyentes que votarán en las rondas programáticas y electorales venideras.



**Cuadro 2**  
**AUMENTOS RECIENTES DE INGRESOS DE FUENTES PROPIAS**  
**(Ciudades seleccionadas)**

<i>Ciudad</i>	<i>Año</i>	<i>Aumento</i>
Porto Alegre	1991-95	22%
Tijuana	1989-94	58%
Manizales	1988-94	65%
La Paz	1990-95	218%
Valledupar	1988-94	246%
Villanueva (HO)		

**Fuente:** Comunicación personal.

### ¿Cómo sostener la innovación y la reforma?

Estos y muchos otros cambios -por ejemplo, la incorporación de la sociedad civil y el sector privado en la vida pública local- han transformado la naturaleza y el estilo del gobierno local. Pero lo primordial es que una ola de reformas crea nuevas oportunidades para el crecimiento autosostenido. Sin embargo, la política del banco de dialogar con los gobiernos ha ido algo a la zaga de la dinámica de cambio en los niveles subnacionales de gobierno. Los departamentos geográficos están centrados en sostener el equilibrio fiscal y corregir la falta de correspondencia entre las funciones locales y los recursos financieros. Pero la traducción de esta función en operaciones -en el otorgamiento de los préstamos y para la modernización del sector público y la reforma del estado- no suele ocuparse de los niveles municipales y desconoce la concentración creciente de la matriz cultural y empresarial en las ciudades y regiones. Varios países presentan vínculos robustos forjados por los intereses empresariales y los actores en los asuntos cívicos. Estas alianzas sustentan la actividad económica local y regional en los países industrializados. Otra característica de la nueva era de gobernabilidad es que los gobiernos locales demandan la ocupación de un lugar más prominente en el crecimiento nacional y local (por ejemplo, véase Campbell, 1996).

En su conjunto estos cambios (intereses regionales emergentes, innovadores y gobiernos locales dinámicos) constituyen una oportunidad para el banco y los donantes para multiplicar la capacidad de asistencia aprovechando la nueva dinámica imperante en la región. Un paso clave en la dirección del cambio autosostenido es conocer el proceso innovador.

### III. INDAGACIÓN DE LA DINÁMICA DE CAMBIO

#### Finalidad y alcance del estudio

Aunque el Banco ha prestado una considerable atención a los aspectos financieros y fiscales de la descentralización, rara vez (como la revisión del sector público de Venezuela), los analistas del Banco tratan debidamente a los requisitos políticos e institucionales necesarios para poner en marcha la reforma. Algunas organizaciones han elaborado un cúmulo de datos e información acerca de las innovaciones en los Estados Unidos y el mundo en desarrollo.<sup>4</sup> De aquellos que se concentran en las naciones emergentes, sólo el Programa de Gestión Urbana, administrado conjuntamente por el Banco Mundial y el PNUD (Hopkins, 1995) se ocupa de los orígenes y la difusión de las innovaciones. El presente estudio persigue corregir esta deficiencia.

Aunque pueden hallarse innovaciones en otros ámbitos del gobierno municipal y regional, se identificaron cinco esferas como centrales para la gobernabilidad local, e importantes para la misión del Banco:

1. Desempeño administrativo: el aumento de la competencia profesional, la reorganización y el fortalecimiento administrativo, la expansión de los programas de capacitación, y asuntos similares;
2. Gestión fiscal: sistemas de transferencias intergubernamentales eficientes y transparentes y mecanismos creativos para movilizar y gestionar los recursos financieros locales;
3. Provisión de servicios públicos: más eficiencia en la prestación, más coordinación efectiva entre los niveles de gobierno y nuevas opciones para la prestación de servicios tales como la externalización, la privatización, y cosas similares;
4. Intensificación del desarrollo del sector privado: arreglos que fomentan la inversión privada local, activan la participación del sector privado en materia de políticas y servicios en el plano local y mejoran la sensibilidad pública a las necesidades del sector privado;
5. Participación en la toma de decisiones local y regional: expansión de las opciones para la que se manifiesta la opinión local, planificación participativa y mecanismos consultivos, entre otros.

---

<sup>4</sup> Las más conocidas son i) las innovaciones de la Fundación Ford en el programa del gobierno estadounidense administrado por la John F. Kennedy School of Government en la Universidad de Harvard (véase Altshuler y Zegans, 1990); ii) el programa de innovación y austeridad fiscal en la Universidad de Chicago (véase Clark, 1991) y iii) el programa de gestión urbana, administrado conjuntamente por el PNUD y el Banco Mundial.

El rasgo singular que distingue este estudio de otros acerca de la práctica óptima es el hecho de centrarse en las condiciones y los orígenes circunstanciales de la innovación. Cada uno de los casos procura tomar en cuenta los factores históricos, políticos, económicos y culturales que podrían servir para explicar no sólo la génesis de la innovación sino también para adquirir más luces sobre las condiciones para reproducirla.

### **Métodos: Selección de casos de la nueva generación de promotores del cambio**

*Criterios y selección.* Los casos que reflejan cambios en las cinco esferas se seleccionaron sobre todo atendiendo a su reputación. Se confeccionó la lista provisional de más de 30 casos recopilada de diversas fuentes provenientes tanto del propio Banco como ajenas a este. Esta lista incluyó la casuística reunida en el curso de la labor profesional, en estudios publicados e informes inéditos, y en la interacción entre profesionales en conferencias y seminarios. Se procuró también incluir casos que son relativamente nuevos, así como innovaciones más antiguas que han generado cambios secundarios a nivel local e incluso lo han trascendido. En este sentido, el estudio trata de tomar en cuenta las condiciones existentes antes de la descentralización. Asimismo, no todas las innovaciones fueron completamente exitosas, pero todas se encaminaron hacia una regla general perfeccionada, y todas menos una han sobrevivido a más de un período de gobierno. Además, se aplicaron criterios geográficos y sectoriales para lograr una amplia muestra representativa de las experiencias en la región.

*Preparación de casos.* De la lista provisional el grupo de estudios seleccionó 20 casos y, junto con consultores y colaboradores nacionales en el Brasil y Colombia, elaboró 17 estudios de caso conforme a instrucciones que hacen hincapié en el contexto y los orígenes de la innovación.<sup>5</sup> El cuadro 3 grafica cada caso e indica las áreas primarias (secundarias y terciarias) impactadas por la innovación.

Hay cinco casos del cuadro 3 que se analizan en detalle más adelante (cuadro 4). Son representativos de la esencia y el ámbito de acción de los 20 casos preparados hasta ahora.<sup>6</sup> Muchos casos “rebasan” nuestros límites de clasificación. Por ejemplo, la “participación” se encuentra por doquier. Algunos casos repercuten sobre varias esferas principales. Tijuana, por ejemplo, trata de la participación, de la reforma fiscal y los servicios de infraestructura. Y sería inconveniente y contraproducente mantener una separación neta de estos aspectos.

---

<sup>5</sup> Hay otros tres casos en preparación al momento de redactar este estudio. El autor dispone de información adicional acerca de los miembros del equipo, los redactores de casos, los mandatos, y sobre las agendas de las dos reuniones regionales y de los dos seminarios institucionales organizados como parte del esfuerzo para difundir este proyecto.

<sup>6</sup> Cabe señalar que se tomó la decisión deliberada de no estudiar los fracasos, por las razones metodológicas siguientes: i) el personal del Banco y los profesionales están familiarizados con muchos de los impedimentos y dificultades comunes que frustran a las innovaciones; ii) las historias exitosas de éxito de una muestra representativa superan a menudo los problemas que suelen conducir al fracaso.

**Cuadro 3**  
**CASOS POR ÁREA DE IMPACTO**

Caso	Adminis- trativa	Fiscal	De Servicios	Privada	De Participación
Cali desechos	†		†††	††	
Cali Privada			††	†††	†
Conchalí	†		††		†††
Curitiba Planeación	†††		††		
Curitiba Transporte	†		†††	††	
El Salvador			†††	†	††
Manizales Administración	†††		†		
Manizales Fiscal		†††			
Manizales desechos			††	†††	
Mendoza presupuesto	††	†††			
Mendoza Infraestructura	†	††	†††	†	†††
P. Alegre presupuesto	†	††			†††
Tijuana Manos	†	†	††		†††
Tijuana PAU	†	†††	††	†	††
Valledupar Fiscal	†	†††			
Valledupar Pavimentación	†	†	†††	†	†
Valledupar Policía	†		††		†††

Clave de los impactos    +++ = primario    ++ = secundario    + = terciario

**Fuente:** Tim Campbell, H. Fuhr y F. Eid, "Decentralization policies that work. Policies lessons and best practices", initiating memorandum for LACTD regional study, Washington, D.C., Banco Mundial, 1995

### Casos de la muestra: antiguos y nuevos, simples y complejos

Antes de profundizar el estudio de los casos, conviene desglosarlos en cuatro categorías generales (y algo superpuestas) —simples y complejos y de generación "incipiente" y "madura". El término "simple" se refiere a la innovación de un instrumento, técnica o proceso familiar y central para el flujo cotidiano del quehacer municipal, como la capacitación de funcionarios, presupuestación, planificación urbana, gestión y finanzas y similares. En realidad, los proyectos sencillos no lo son en modo alguno. La característica distintiva de los casos simples es que no involucran un amplio contacto con grandes segmentos del público. Más de la mitad de los casos seleccionados en este estudio pueden catalogarse de "simples". Los casos "complejos" restantes involucran la amplia participación del público, los

grupos comunitarios, las organizaciones voluntarias, y los votantes en general. Por ejemplo, en algunos se ha convocado a reuniones multitudinarias para determinar las prioridades de gasto de la ciudad o para concertar arreglos en materia de endeudamiento comunitario. Estos casos son multifacéticos y complicados, y por tanto "complejos". Los casos sencillos o complejos pueden representar la primera innovación en la ciudad o pertenecer a una serie de innovaciones. Manizales, por ejemplo, estableció un instituto de capacitación, reformó sus finanzas, renovó la atención de salud e innovó el servicio de eliminación de desechos, y todo esto se llevó a cabo casi dentro de un solo mandato administrativo. Curitiba, por otra parte, emprendió una larga serie de innovaciones que comprenden el uso de la tierra, el transporte, los desechos sólidos el manejo de los vendedores ambulantes, que abarcan un período de 30 años.

**Cuadro 4**  
**CASOS SELECCIONADOS: EDAD, CONTEXTO Y ÁMBITO**

Ciudad/ región	Innovación	Ámbito	Complejidad	Generación/ año de iniciación
Cali	función del sector privado en la vida pública	planificación, finanzas, gestión de las empresas públicas por el sector privado	simple	múltiple, década de 1920
Curitiba	transporte	sistema de transporte urbano integrado, basado en la secuencia de innovaciones	alta	múltiple, década de 1960
Manizales	Instituto de capacitación municipal	integra el programa de capacitación con las categorías de empleo y las perspectivas de carrera existentes en la ciudad	simple	primero, 1990
Mendoza	censura social para garantizar el crédito	financiamiento de infraestructura en hogares de bajos ingresos	alta	Primero, 1991
Tijuana	elección social respecto a programas de infra-estructura y sus costos	el programa de inversión y los costos para los contribuyentes fueron sometidos a referendo público	alta	primero, 1991

**Fuente:** El autor.

Los casos complejos y maduros se fundan secuencialmente en las innovaciones previas y esto amplía en cierto modo el ámbito de la indagación para incluir las condiciones que favorecen el cambio sostenido, a menudo bajo el supuesto de que se ha enriquecido un entorno propicio, y el manejo del proceso innovador pasa a ser un esfuerzo renovado. En todos los casos, nos centramos en el “avance decisivo” de la innovación inicial. Estos aspectos relativos a la complejidad y antigüedad, junto con mayores detalles acerca del ámbito de las innovaciones se presentan también en el cuadro 4.

### **1. Cali: papel del sector privado en la administración y la gestión pública<sup>7</sup>**

El caso de Cali es un estilo de administración y gestión basado en una estrecha interacción entre las dependencias de los sectores público y privado de los niveles de gobierno local (municipal) e intermedio (departamentos) y con las empresas multinacionales. Cali y el Valle del Cauca se eligieron para el estudio precisamente porque por más de 50 años, grandes empresas familiares y empresas multinacionales han laborado estrechamente con las administraciones locales en una serie de empresas mixtas. Tanto los sectores público como privado se han caracterizado por su apertura a las innovaciones, han participado en iniciativas administrativas y han mantenido fuertes lazos entre sí y con la Iglesia, la universidad regional, las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales y las empresas. Más de la mitad de las empresas que establecieron la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle (FDI), la principal organización formadora de consenso en la región, fueron multinacionales.

La cooperación entre el sector público y privado caleño adopta muchas formas —rotaciones de empresarios y administradores en puestos públicos, consultas públicas, juntas asesoras, captación de fondos, y provisión directa de servicios públicos por fundaciones privadas, como el caso de los parques públicos mencionado en el otro estudio del mismo proyecto (Rojas, 1996a). Asimismo, la empresa privada compartió los costos de capacitar personal y efectuar investigaciones de mercado y de consumo. En general, estas interacciones han sido instigadas por el sector privado como forma de modernizar el gobierno y hacer que las funciones públicas necesarias sean más eficientes y estén menos sujetas a la burocracia, el clientelismo y la corrupción administrativa. Tanto los intereses públicos como privados se beneficiaron de la mejor calidad de la gestión pública. Esta actitud de colaboración se extendió a los parques, la planificación, los servicios y la vivienda para los pobres, y a otras esferas.

Los acuerdos de cooperación han tenido un impacto que trasciende la mera idoneidad en materia de servicios o infraestructura. Esta repercusión se advierte en: i) una mayor orientación de los servidores públicos hacia el cliente; ii) cambios en la

---

<sup>7</sup> El caso de Cali en mayor detalle fue preparado por Fernando Rojas. Se agradece la colaboración de Marcela Huertas y Fernando Rojas en la elaboración de esta síntesis.

forma y calidad de la gestión en todas sus dimensiones —planificación, financiación, coordinación y controles, y eficiencia; y iii) el establecimiento de precedentes y de competencia indirecta con las estructuras administrativas tradicionales. Las formas de interacción preludian las relaciones Estado-sociedad necesarias en un sistema descentralizado de gobierno.

El estilo caleño de interacción también tiene sus inconvenientes. Los vínculos estrechos entre los sectores público y privado no siempre conducen a la eficiencia en la asignación de recursos, ni en la producción, ya que los intereses de ambos sectores pueden estar dominados a veces por la captación de rentas. Asimismo, no se han eliminado todas las rigideces burocráticas ni se han desterrado las conductas personalistas y clientelistas de los niveles medios del sector público. Otro problema es que el estilo caleño instaure también una especie de gobierno en la sombra, paralelo al personal profesional de alcaldes y gobernadores, y esto crea confusión y eleva los costos de ambos. Asimismo, este estilo lleva a tensiones inevitables entre los procedimientos administrativos del Estado y las prácticas empresariales modernas de la planificación estratégica, la flexibilidad, la gestión de riesgos, etc. Pero los empresarios han conseguido imponer la dinámica del sector privado, y ambas partes han alcanzado una actitud de cooperación y una visión más amplia, y han concretado logros importantes en la composición y orientación del personal administrativo, apoyada por una red de asociaciones empresariales y peritos gerenciales en la región.

Circunstancias como su evolución histórica, orgullo ciudadano e identidad regional serían decisivas para explicar las innovaciones de Cali y limitar, por tanto, la aplicabilidad del estilo conjunto público/privado inventado en esta ciudad. Pero tal como ella hay muchas ciudades grandes, e incluso más pequeñas en la periferia de los centros regionales, que pueden beneficiarse de los intereses propios de la empresa privada, rica en recursos humanos y financieros que suelen hallarse en las grandes empresas nacionales e internacionales, las universidades regionales, los centros de investigación y las fundaciones sin fines de lucro.

## **2. Curitiba: sistema de transporte integrado**

Curitiba ha venido innovando con éxito en el sector transporte durante los últimos 25 años. Su excelente tránsito público es un buen ejemplo de autoridades públicas que piensan como el sector privado y de empresas privadas que piensan como el sector público. Curitiba favoreció explícitamente el transporte público en desmedro del automóvil privado, desarrollando o adaptando tecnologías apropiadas a los problemas del tránsito, el número de usuarios del transporte público, el trazado vial y urbano y la disponibilidad de capital en la ciudad. Además, Curitiba persiguió principios estratégicos, guiada por un plan regulador y apoyada en datos fidedignos sobre necesidades de terrenos y tránsito y aplicó medidas coercitivas sobre el uso del suelo. Las innovaciones claves en el sistema de transporte son:

- Integración concienzuda de la planificación del uso del suelo, el diseño de carreteras y el transporte público

- Explotación conjunta del sistema de transporte con el sector privado
- Sistema integrado con participación en los ingresos por concepto de tarifas
- Flexibilidad para expandir el sistema (buses especiales, paraderos, venta anticipada de billetes)
- Énfasis en la equidad y la capacidad de pago (medidas para mantener bajos los costos y asegurar un servicio de alta calidad a los pobres y a las zonas urbanas poco pobladas)

Estas innovaciones se originaron en un plan regulador visionario y flexible que cuestionaba el uso creciente y acelerado del automóvil particular. El plan y las innovaciones iniciales -un paseo peatonal que servía de terminal céntrico- maduraron mientras la capacidad técnica se fortalecía con la creación de un organismo de planificación urbana. Las audaces innovaciones implementadas en Curitiba fueron casi todas de origen local y nutridas por un apoyo político consistente a lo largo de muchas administraciones municipales y por los efectos positivos de las relaciones federales y metropolitanas con Curitiba.

Las innovaciones en materia de transporte evolucionaron simultáneamente en varias direcciones. Los ejes principales del sistema vial -y la preservación de los derechos de paso- fueron heredados de planes anteriores. Éstos fueron cultivados con el tiempo y preservados mediante el control del uso del suelo. El sistema de transporte público integrado evolucionó hacia una especie de metro de superficie. Todo esto se implementó con medidas de aplicación innovadoras y operantes. Los datos básicos sobre el uso del suelo y el número de pasajeros fueron indispensables para alcanzar el éxito sostenido.

Dichas innovaciones han proporcionado beneficios económicos y ambientales tangibles para Curitiba. Aunque la ciudad cuenta con más de 500 mil automóviles particulares, tres cuartos de los habitantes que viajan diariamente lo hacen en bus. La expresión tarifas accesibles significa que la familia promedio de bajos ingresos gasta sólo un 10% de su ingreso en transporte lo que es relativamente poco para el Brasil. El sistema eficiente mejora la productividad acelerando el movimiento de personas, bienes y servicios. Casi 75% de los viajes de pasajeros en Curitiba -un volumen de pasajeros que se aproxima a los estándares del ferrocarril metropolitano- es efectuado por buses a una milésima del costo de un metro. En materia ambiental, la ciudad ha logrado reducir en un 25% el consumo de combustible con disminuciones consiguientes de las emisiones de los vehículos automotores. El sistema de transporte es directamente responsable de que la ciudad tenga una de las menores tasas de contaminación ambiental del aire del Brasil.

Las innovaciones del transporte urbano en Curitiba tuvieron que vencer una serie de obstáculos: el pensamiento predominante acerca de cómo las ciudades deberían responder al crecimiento rápido; las amenazas a la planificación a largo plazo del transporte que plantean las decisiones políticas coyunturales; y la falta de financiamiento. La manera de vencer estos obstáculos ha dejado lecciones que se han difundido por todas las ciudades brasileñas e incluso más allá. Muchas ciudades han



adoptado buses articulados, pistas exclusivas, paraderos, y demás características del sistema de Curitiba. Además, la difusión ha sido espontánea y no realmente el producto de una estrategia de difusión deliberada. La implementación de estrategias más deliberadas podría haberse justificado fácilmente solo por razones ambientales, y el gobierno central y los donantes podrían haber logrado un impacto mucho mayor en el Brasil.

### **3. Mendoza: el contrato social para dotar de infraestructura a las comunidades pobres**

El Programa Provincial de Mendoza de Infraestructura Básica (denominado en lo sucesivo (MENPROSIF) está destinado a suministrar saneamiento básico y otros servicios a los hogares de bajos ingresos a nivel comunitario en la Provincia de Mendoza, Argentina. Desde su creación en 1991, el MENPROSIF ha implementado 274 proyectos en pequeña escala (de un valor promedio inferior a 100 000 dólares cada uno) que han beneficiado a más de 50 000 hogares en más del 50% de las municipalidades de la provincia. Lo innovador del MENPROSIF es que se basa en la censura social —es decir, la presión de amigos y vecinos sobre los participantes— para obtener préstamos otorgados a residentes de bajos ingresos, en vez de exigirles una prenda en garantía que rara vez poseen. Este sistema permite que los pobres puedan sufragar entre 70% y 80% del costo total del proyecto y minimiza el subsidio estatal para el mejoramiento de obras de gran interés social. El programa ha disminuido los costos de las obras y ha logrado tasas elevadísimas de reembolso y de terminación de proyectos.

Hay muchos otros rasgos del MENPROSIF que son innovadores. Por ejemplo, el programa ha concertado acuerdos de asociación entre organismos públicos, contratistas privados, organismos no gubernamentales y organizaciones comunitarias, en los que cada uno desempeña una función en el proyecto, a saber, planificación, diseño, licitación, contratación y construcción de obras de adelanto comunitario. La excelente organización comunitaria entre los grupos beneficiarios ha sido también un ingrediente clave para lograr una amplia participación en la selección e implementación de las obras. Cada comunidad organiza a sus beneficiarios para que participen en identificar necesidades, seleccionar soluciones, asumir la responsabilidad individual por créditos de corto plazo (a 2 años), elegir contratistas y supervisar la implementación de las obras.

Aunque la provincia todavía desempeña un papel indispensable en el éxito del MENPROSIF, el programa sustrae al Estado de las responsabilidades claves. El Ministerio provincial del medio ambiente juega un papel destacado como promotor e intermediario para conseguir que los grupos locales lleguen a un consenso sobre las preferencias comunitarias y verificar la voluntad de pago. Para ello, se realizan reuniones comunitarias frecuentes, abiertas y participativas. El hecho de obtener el consenso sobre los proyectos y pagos obvia tareas claves del sector público como la evaluación de costos y beneficios de los proyectos. Las próximas etapas evolutivas incluirían un menor papel del Estado; subsidios explícitos y dirigidos a los más pobres; y crédito a mayor plazo y más basado en el mercado.

### 3. Manizales: instituto de capacitación municipal<sup>8</sup>

La experiencia de Manizales demuestra la eficacia de la intervención de un agente externo, aparte de asistencia técnica y financiación por un organismo no gubernamental internacional, para establecer una entidad de capacitación ad hoc para los empleados municipales de la ciudad. El establecimiento del Instituto de Capacitación de Manizales (ICAM) ha servido para fortalecer el proceso de descentralización ya que mejora y sustenta la capacidad de la ciudad para la prestación de servicios públicos transferidos al nivel municipal. El presupuesto de capacitación del ICAM aumentó de 70 000 dólares en 1994, su primer año de financiamiento, a una cifra proyectada de 614 000 dólares en 1996, y ha afectado a más de 6 500 funcionarios locales. Desde entonces la eficacia del ICAM se ha diluido debido a una disminución del número de estudiantes que pasan por sus aulas y a un aflojamiento de los vínculos entre la matrícula, la remuneración y el ascenso en el empleo.

Aunque el ICAM se sirvió de experiencias similares en Ecuador y Venezuela, un conjunto de factores circunstanciales fueron claves para adaptarlas en Manizales. Entre estos factores los más notables fueron i) nuevos incentivos a los alcaldes para implementar políticas innovadoras favorecidas por la reanudación de las elecciones y fortalecidas por nuevas medidas para exigir responsabilidad; ii) varias políticas que permitieran ampliar la base fiscal de las municipalidades, tanto mediante el incremento de las fuentes propias de ingresos propios como por el aumento de las transferencias del gobierno central; iii) la transferencia a los gobiernos municipales de responsabilidades adicionales por la prestación de servicios en esferas como el agua y el saneamiento, la salud, la educación, la agricultura y el transporte; y iv) requisitos legales destinados a mejorar la gestión de los recursos humanos en las municipalidades vinculando el buen servicio local con la movilidad ascendente en la administración pública nacional y exigiendo que las municipalidades asignaran un porcentaje mínimo de gasto en inversión a actividades de capacitación. El presupuesto del ICAM se asigna conforme a esta disposición legal.

Hay algunos rasgos destacados de la estructura y función del ICAM que han sido decisivos para su éxito. El proyecto del instituto fue aprobado por el Concejo Municipal de Manizales como un "Fondo" especial de capacitación dotado de poco personal altamente calificado y un aparato administrativo mínimo. Funciona con especialistas contratados externamente quienes abordan los diversos componentes del plan de capacitación municipal, que es elaborado por el personal del ICAM en estrecha coordinación con la división de recursos humanos y la oficina del alcalde. En el plano organizativo, esta condición permite que el ICAM tenga flexibilidad y autonomía en el diseño y la implementación de sus programas. Estos últimos abarcan desde seminarios para abordar problemas de contabilidad y rigideces en materia de adquisiciones, hasta sesiones de toma de conciencia destinadas a reorientar las actitudes laborales (orientación al servicio, importancia del cliente) de los empleados municipales.

---

<sup>8</sup> Se agradece la colaboración de Florence Eid en la preparación de este resumen.

La idea del ICAM se ha difundido vertical y horizontalmente. Entre los efectos de su difusión vertical se cuenta un plan del gobierno nacional para instituir sistemas permanentes de transferencia de tecnología entre las municipalidades, basado en la información sobre capacitación y asistencia técnica recopilada por el instituto. Siguiendo el ejemplo de Manizales, a fines de 1995 se habían establecido otros cinco institutos similares, y se proyectaban otros 11 para 1996.

#### **4. Tijuana: contrato político para el financiamiento público de infraestructura**

El caso de Tijuana consiste en una amalgama de una media docena de innovaciones, introducidas en conjuntos de dos o tres en secuencia. Cada innovación comparte una relación directa o indirecta con las demás, y éstas a su vez se basan en el cambio cualitativo de la gobernabilidad de la municipalidad y luego lo perfeccionan. Las innovaciones comprenden:

- reforma del impuesto al patrimonio inmobiliario o predial
- restricción del gasto público
- modernización del catastro
- un referéndum general sobre un programa de obras públicas (PAU)
- un programa de obras públicas para los pobres (Manos a la Obra)
- la planificación estratégica de largo plazo con el sector privado

La innovación central en términos de alcance, novedad, riesgo e impacto fue el programa de acción urbana (PAU), un paquete de obras civiles destinado a rehabilitar la ciudad tras las desastrosas inundaciones de 1993. Lo novedoso del PAU reside en el proceso de diseño, la consulta amplia con el público, la vinculación de los costos con el financiamiento a través de la caída la contribución de mejoras a los propietarios afectados, y el recurso a un eferéndum público general y a una encuesta de opinión para verificar la demanda y la disposición del público a costear los 170 millones de dólares del programa.

Lo notable del PAU son sus rasgos de participación, comunicación e involucramiento del público en la toma de decisiones, sobre todo en cuanto a endeudarse para efectuar inversiones de capital. No recordamos otro caso en que las inversiones públicas hayan estado tan vinculadas, a través de la consulta y el voto, a las preferencias y a la voluntad de pago manifestadas por los beneficiarios o los contribuyentes votantes. El PAU y demás innovaciones en Tijuana confirman las conclusiones de los casos analizados por otros acerca de los roles indispensables del liderazgo, la continuidad, la simplicidad y la participación.

Asimismo, el análisis de Tijuana se adentra otro paso en la dinámica de las innovaciones. Las innovaciones múltiples, en que una sienta las bases para la siguiente, nos permiten comenzar a formular hipótesis acerca del cambio sostenido. Cada innovación en una ciudad refuerza y amplía el clima de expectativas y produce

en definitiva una calidad emergente en el estilo de gobernabilidad y sobre todo de la relación entre el poder ejecutivo y el electorado. En el caso de Tijuana, nos referimos a este cambio cualitativo como a una transformación del carácter del gobierno.

Pero trátase de una o múltiples innovaciones, la experiencia de Tijuana arroja nuevas luces en cuanto a las opciones de política y las condiciones de la sociedad civil que deben conocer las organizaciones de asistencia financiera y técnica para fomentar y promover la reforma en los sistemas de gobierno descentralizado. Ante todo, el nuevo estilo de gobierno está marcado por las condiciones de un nuevo contrato político forjado en Tijuana. En éste, los vínculos entre las obras públicas y el contribuyente que vota se hicieron más explícitos y se sometieron a debate público. Estas relaciones constituyen el punto clave de la gobernabilidad. Además, los partidos políticos y las asociaciones del gobierno local se han centrado más en los cambios del estilo de gobierno en Tijuana que en las innovaciones propiamente tales como el referéndum, el programa manos a la obra o el ahorro de costos.

#### **IV. RESULTADO Y CONCLUSIONES: CUIDADO Y MANTENIMIENTO DE LOS MOTORES DE CAMBIO**

Los cinco casos estudiados son idiosincrásicos en términos de las condiciones y circunstancias de su creación. Pero también comparten características, al menos un parecido familiar, en tres fases específicas del ciclo de innovaciones de Hopkin — orígenes, puesta en marcha y difusión (1995) (véase cuadro 5). Salvo indicación expresa, las generalizaciones formuladas aquí son válidas para todos los casos documentados en este estudio.

##### **Orígenes y contexto**

¿Quiénes innovan y cómo aprenden? Según se observa en la literatura pertinente (por ejemplo, Hopkins, 1995; Leeuw, Rist y Somichsen, 1994) hay casi siempre un campeón o un visionario en toda experiencia innovadora, y estos casos no son la excepción. Un campeón —un autor, empresario o líder— fue capaz de “captar” lo que es posible en un momento histórico dado, comprender lo que el público desea y visualizar una nueva manera de hacer las cosas. Ante todo, el campeón es capaz de convertir esta visión en realidad. El liderazgo es otra facultad del campeón visionario. Es difícil imaginar los comienzos exitosos, y menos aún los resultados positivos, de las innovaciones que documentamos sin la fuerza impulsora del liderazgo. Los líderes desempeñan el papel de “provocador” incitando a la ciudadanía a “ver” cómo podría formularse una empresa. Los líderes andan a la caza de buenas ideas, y encuentran o inventan maneras de compensar o eludir los riesgos del fracaso. Un buen número de iniciativas fueron en realidad adaptaciones de experiencias observadas en otras partes, por ejemplo, el referéndum y la contribución de mejoras introducidos en Tijuana se inspiraron en parte en lo obrado por los gobiernos locales estadounidenses.

Cuadro 5

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SÍNTESIS DE LAS CARACTERÍSTICAS  
DE LAS INNOVACIONES URBANAS**

Característica	Mendoza	Curitiba	Tijuana	Cali	Manizales
Contexto de los orígenes	renovación política; cólera	congestión, crisis petrolera	inundaciones, gobierno de oposición	identidad histórica	descentralización; democracia restaurada
Modelo conceptual	Programa previo (ahorro previo)	Buses como metros	Impuesto a la plusvalía	Ciudad empresa	Instituto francés
Quien actuó	Gobernador	Alcaldes	Alcalde	Alcaldes, sector privado	Alcaldes
Ayuda externa	No	Ayuda en etapas ulteriores			Contratación de personas de fuera
Requisitos	Experiencia previa; liderazgo político	Plan regulador urbano, calles amplias; compromiso a sostener el uso de la tierra	Registros del catastro, reforma del gasto	Historia de compromiso; descentralización de la autoridad	Las reformas electorales y municipales crearon la necesidad de profesionalización
Puesta en marcha	Ámbito reducido, plan piloto	Eje simple, buses grandes rediseñados	Programa íntegro	Gestión rotatoria en parques y planificación	Fundación del instituto
Evolución	Expansión limitada del concepto básico	Elaboración detallada del concepto básico	Revisado y desglosado en programas menores, diferentes formas de participación	Elaboración gradual y aplicación amplia	Elaboración e integración con las perspectivas de carrera y las remuneraciones
Próximos pasos	Créditos a más mayor plazo; financiamiento de mercado; proyectos más grandes	?	Empréstitos e implementación	Vínculos más estrechos con los planes de desarrollo regionales y nacionales	Integración con los criterios de contratación y con la carrera; aplicación a otras autoridades públicas
Difusión	Impacto limitado en otras provincias; alerta a los gobiernos municipales	Moderada; muchas ciudades brasileñas y de América Latina han adoptado "fragmentos"	Vía asociaciones municipales	Las ideas se difunden a otras ciudades de Colombia	Contribuyó a la reforma en otras ciudades
Replicación	Buen potencial	Buen potencial; pero no plenamente realizado (necesidad de control del uso de la tierra y de pistas exclusivas)	Buen potencial (para referéndum y comunicaciones)	Posible para determinadas aplicaciones	Buen potencial

Fuente: El autor.

Otro factor de inspiración, presente en más de la mitad de los casos, fue un entorno de reforma o de crisis -fiscal, natural o política. Los líderes y campeones actúan en un entorno de grandes imperativos, como el impacto de la reforma política argentina en Mendoza a comienzos de los años noventa, la onda renovadora en Manizales o las inundaciones en Tijuana. Incluso la crisis de los combustibles de los años ochenta sirvió para dar un impulso extra al sistema de transporte de Curitiba.

¿Cómo aprenden los alcaldes y demás líderes locales? Hemos descubierto que los alcaldes aprenden más de sus pares que de ninguna otra fuente. Pueden sacar ideas del exterior, de la prensa o como resultado de la interacción con expertos. Pero las fuentes independientes, foráneas o externas, aunque a veces son importantes como medio de legitimar una nueva empresa, suelen ser posteriores a la celebración de una o varias consultas con otros líderes elegidos. (Esta modalidad se observa también en la literatura, por ejemplo, Leeuw, Rist y Somichsen 1994). Además, nuestros seminarios han revelado —por ejemplo en el programa de Educación con Participación Comunal (EDUCO) en El Salvador, la presupuestación participativa en Porto Alegre, y la infraestructura comunitaria en Mendoza —que los líderes aprenden mejor en forma oral, la mayoría de las veces de sus pares, y rara vez de material impreso. Los alcaldes son hacedores no académicos, y pueden llegar lejos con ejemplos que sean visualmente demostrables. Algunas experiencias revelan también que los alcaldes son especialmente eficaces como prestadores o retransmisores de ideas.

*Compromiso sostenido.* Una extensión de la importancia del liderazgo, sobre todo en los gobiernos locales, es que el líder debe ser capaz de articular el compromiso en forma convincente y de sostener la confianza pública. Esto es sumamente difícil en América Latina y el Caribe donde los mandatos de los alcaldes son de regla de corta duración. A menudo se logra mantener la confianza mediante “dosis” periódicas de contacto directo con las comunidades que participan en el proyecto. El Alcalde Lerner de Curitiba logró mantener una visión consistente durante tres mandatos no consecutivos que abarcaron más de 20 años. El historial más largo, registrado en Cali, se remonta a los años veinte. Tijuana conquistó grandes logros en sólo 6 años.

*Contextos y modelos con instrumentos básicos.* Toda innovación tiene alguna especie de modelo mental —un precedente, un ejemplo cercano o un plan visualmente concreto— como punto de partida. Pero la información actualizada de alta calidad sobre la ciudad también fue importante para los innovadores, ya que les permitió observar la conexión entre una idea producto de la inspiración y las circunstancias urbanas locales. La información sobre el uso de la tierra y el catastro fue decisiva tanto en Curitiba como en Tijuana. Esto sugiere una nueva justificación para realzar los módulos de la gestión urbana. Sin datos básicos la gestión creativa de las ciudades es más difícil.

*Escala y puesta en marcha: mantener la sencillez, complejidad gradual.* Los orígenes de experiencias complejas, multigeneracionales, como las innovaciones primitivas mencionadas en estos casos fue una idea sencilla, basada en un modelo sencillo, visible y funcionando en las proximidades. Por ejemplo, los institutos de capacitación en Ecuador y Venezuela sirvieron para poner en marcha el ICAM en Manizales.

Ninguna experiencia es más ilustrativa del poder de la simplicidad que la de Curitiba, donde un concepto fundamental —controlar el uso del automóvil y lograr que los buses adquirieran parte de la velocidad y el volumen de los sistemas de metro— se extendió en múltiples direcciones diferentes durante un período de 15 años. Desde la perspectiva actual, estas innovaciones en Curitiba parecen sumamente complejas e irreproducibles. Pero todo comenzó con un simple cambio conceptual, basado en la premisa de que la ciudad podía controlar el automóvil, y que para ello tenía que controlar el uso del suelo. Hay muchas ciudades que ya saben que esto es cierto, pero todavía no pueden encontrar el camino para comenzar.

Cuando se rompió esta modalidad de “primero poco y sencillo” —y Tijuana es el mejor ejemplo dada la gran envergadura que suponía el PAU— la innovación comenzó a tener problemas. El problema y la eventual derrota del Plan de Activación Urbana (PAU), emanó no tanto de que la idea fuera mala o mal ejecutada, aunque los errores de táctica y de diseño podrían haber sido en parte los causantes. El problema mayor es que los grandes proyectos crean más fricción institucional y son más vulnerables a las fuerzas externas, como las crisis monetarias y fiscal que asolaron a México y liquidaron el PAU.

La escala de operaciones es decisiva, especialmente para las obras comunitarias. Por ejemplo, la pequeña escala, 200 a 300 familias, cuadra por cuadra -del programa de infraestructura de Mendoza, que también se dio en Conchalí y en el programa Manos a la Obra de Tijuana, facilitó el contacto personal sostenido entre los funcionarios del programa y los líderes, y por ende fue más fácil legitimarlo. La pequeña escala fomenta asimismo un sentido de asociación entre los residentes comunitarios y los funcionarios del programa. El incremento del contacto directo entre los vecinos involucrados en un programa tiende a realzar la responsabilidad mutua y esto, a su vez, es la clave para administrar los riesgos de los miembros de una comunidad que contrae obligaciones crediticias. Por último, los proyectos pequeños se construyen más rápido.

*Comienzo en un refugio.* Los casos sugieren asimismo que la puesta en marcha en un refugio -es decir, el hecho de proteger a los nuevos proyectos de las reacciones políticas y sociales- ayuda a promover el éxito. El incubador en Mendoza fue la oficina de un ministerio provincial. En Manizales, un programa de capacitación en pequeña escala y en Valledupar y Conchalí los programas locales de infraestructura se iniciaron en algunas comunidades. Otros, como el programa EDUCO de El Salvador, se expandió con mucha rapidez sobre la base de un programa piloto aplicado en algunos distritos rurales.

#### Relaciones sociales y comunicaciones con el público

*Las organizaciones sociales como módulos o elementos básicos.* Un corolario de la idea de la simplicidad en los arranques innovadores es que es necesario contar con módulos sociales básicos en el plano local para promover objetivos comunes. Mendoza y Manizales -tal como sus cohortes Valledupar, El Salvador, Conchalí y Porto Alegre- tuvieron que fortalecer considerablemente sus organizaciones de base cuyo norte era a menudo único, y movilizarlas gradualmente para superar los objetivos de su fundación. Los intereses populares son las fuerzas motrices de las

innovaciones participativas. En muchos casos su misma presencia pasa a ser el principio organizador en torno al cual se movilizan los esfuerzos de la comunidad. Las organizaciones comunitarias típicas de Mendoza se componían de 100 a 300 familias que vivían en vecindades contiguas, pero con variaciones extremas que oscilaban entre 5 y 4 000. Variaciones similares se hallaron en Conchalí, Tijuana y Porto Alegre.

A su vez, los arquitectos de las innovaciones estaban muy conscientes de la importancia de la comunidad organizada, y los ejecutantes de proyectos mostraban habilidad y experiencia en comunicarse con ella y en promover la organización y gestión de las relaciones comunitarias. Pero aunque la experiencia de los donantes corrobora la importancia de la participación, apenas se presta atención a configurar el mensaje o a movilizar los modos de comunicación con el público.

### **Comunicación y educación pública**

Un factor común a todas las innovaciones es que los campeones utilizaron diversos mecanismos de comunicación pública para conseguir las ideas, darles una identidad, disminuir las incertidumbres planteadas por la oposición y persuadir o convencer al público y demás líderes políticos de que las innovaciones eran una buena idea. Las empresas privadas que comercializan productos conocen el valor de la propaganda y de despertar el apetito del consumidor. Los organismos públicos son en general deficientes en este aspecto, salvo en las campañas electorales. Los casos exitosos en este estudio destacan por la calidad de la publicidad generada para ganarse al público. Los innovadores potenciales, las instituciones de desarrollo y las instituciones gubernamentales, deben prestar mucha más atención a los medios de difusión y al mensaje al transmitir ideas al público acerca de la buena práctica. Con demasiada frecuencia los funcionarios públicos no están enterados de la calidad de su mensaje ni al tanto de las formas de mejorar la comunicación con el público. Muchas líderes locales, tal como los donantes, rara vez están dispuestos a pagar costos aparentemente elevados por fortalecer este enlace decisivo de las comunicaciones en el proceso de elección social.

### **Temas de la reforma futura**

Cabe señalar que hay temas algo más abstractos que han pasado por estas experiencias innovadoras, aunque las consecuencias normativas u operacionales no sean identificables de inmediato. Estos temas son el vínculo fiscal -confrontar a los contribuyentes-votantes con los costos de las obras que dicen querer- y el papel de los organismos intermediarios y sobre todo de las organizaciones metropolitanos y los partidos políticos.

*Conexión fiscal.* Uno de los aspectos más notables de las innovaciones en instancias claves -Tijuana, Mendoza, Conchalí y Valledupar- es lo directo del vínculo entre el mejoramiento de las obras y servicios que los residentes comunitarios dicen querer, y el pago que las autoridades dicen que los residentes deben efectuar para recuperar los costos. Los modelos fiscales habituales de gobierno consideran como axiomático que este intercambio -el pago por bienes y servicios- se va a verificar.



De hecho, cuatro décadas de sistemas centralizados en la región han roto este vínculo. Y una de las características distintivas de las múltiples innovaciones observadas después de la descentralización es la restauración de esta conexión fiscal decisiva. La transferencia de los haberes amasados por la comunidad de los residentes al gobierno local en Mendoza y Conchalí, por ejemplo, subrayan esta restauración. Hay una gran participación comunitaria involucrada en la creación de activos a escala vecinal en estas innovaciones. Igual que en la autoconstrucción en las décadas de 1960 y 1970 (véase Turner, 1976), los gobiernos, los centrales en el caso de la vivienda, conservan una función reguladora y administrativa, incluso cuando son incapaces de crear bienes públicos. Las comunidades mendocinas estuvieron dispuestas no sólo a asumir los riesgos del crédito, sino a expensas de la reversión de parte del flujo tradicional del capital social. Los residentes pobres se endeudan para formar el capital social del Estado. Un trato con las comunidades consagra este intercambio. Las empresas distribuidoras de agua potable y gas de Mendoza ofrecen servicios gratuitos por un período de seis a 12 meses como reconocimiento del valor agregado por los pagos de los beneficiarios a los activos de capital. La importancia de estos intercambios fiscales es que enseñan el camino para completar la segunda etapa de las reformas en materia de descentralización, en particular, las reformas fiscales en que los gobiernos locales se vuelven financieramente más viables.

*Intermediarios latentes.* Otro tema es el papel potencial de los grupos normativos organizados —organizaciones supramunicipales, grupos de análisis de políticas y partidos políticos— con capacidad latente como agentes de cambio. Muchas instituciones regionales todavía tienen que habérselas con los efectos de las reformas nacionales. Por ejemplo, la descentralización se ha centrado en la municipalidad y ha debilitado las organizaciones metropolitanas necesarias para manejar los problemas y las múltiples externalidades de la gran ciudad. Las grandes ciudades comienzan a crear la trama de organismos supramunicipales necesarios para ocuparse de los problemas indirectos. Los niveles intermedios de gobierno y las asociaciones entre los intereses públicos y privados, incluido la universidad y los grupos analíticos pueden desempeñar también un papel en la creación o evaluación de prácticas innovadoras, como lo ha demostrado ampliamente el caso caleño.

Los partidos políticos poseen también una capacidad latente para educar al público en materia de opciones y proyectar y evaluar los resultados de la política local, incluidas las buenas prácticas innovadoras. Durante gran parte de la historia regional, las organizaciones políticas se han formado en torno a las personalidades de los líderes, y no se han basado en principios o ideologías. La política local, presente hasta ahora último en pocos lugares, es incluso menos capaz de establecer principios como orientación para el desarrollo. Las reformas políticas en Colombia, Venezuela y Chile, además de la fuerza creciente de los partidos opositores en México, han inducido nuevas alianzas locales para proyectar líderes e ideas innovadoras en el gobierno municipal. Estas pocas experiencias, si bien anémicas, no son tan distintas de otros instrumentos de gobierno —burocracias desmesuradas, reforma presupuestaria, Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (SPPP)— considerados una vez como el caso más obsoleto, pero que ahora son centrales para la reforma del sector público. Los partidos políticos desempeñan un

papel importante que no cumple ninguna otra institución en el gobierno moderno, que consiste en realzar la competencia constructiva en la elección social.

## V. INSTRUCCIONES DE POLÍTICA PARA LOS DONANTES: PASANDO DE LA INNOVACIÓN A LA REFORMA

### Política y núcleo estratégico

¿Qué puede hacer el Banco y demás donantes para apoyar las crecientes innovaciones y difundir las prácticas óptimas en la región? Del presente estudio ha surgido un abanico de sugerencias. Tal vez la conclusión más importante para los donantes sea que el campo de acción de la reforma del sector público se ha trasladado al plano local. Aunque este estudio documenta sólo 17 casos, hay otros cientos y tal vez miles de experimentos que han emprendido las ciudades y los niveles intermedios de gobierno. Esta energía representa un motor de reforma, y los donantes tienen que percatarse primero del impulso reformador y de las oportunidades crecientes para estimular el buen gobierno en el plano local. Las estrategias actuales para lograr una mejor gobernabilidad local no parecen estar funcionando (véase el cuadro 6a).

El Banco gastó más de 200 millones de dólares en la década de 1980 en materia de fortalecimiento institucional con muy pobres resultados (véase Campbell y Frankenhoff, 1991). Después, las reformas de comienzos de los años noventa en Colombia y Centroamérica generaron cambios asombrosos —en la profesionalización de las ramas ejecutiva y legislativa, el control del gasto y la recaudación del ingreso— con poca o ninguna asistencia de donantes. Los estudios previos y las observaciones hechas en el curso de este trabajo indican en forma convincente que la reforma política y electoral —por ejemplo, las elecciones uninominales de alcaldes, la exigencia a los candidatos de que publiquen los programas propuestos, la abolición del gasto discrecional por parte de los legisladores nacionales y regionales— puede servir para que líderes mejores asuman los cargos colocándolos en una cancha más pareja. En otras palabras, para que la reforma del Estado llegue a los niveles locales los donantes y el Banco tienen que ampliar sus esfuerzos orientados a la modernización del Estado a fin de incluir las reformas que fortalezcan la competencia entre los contendores por los cargos locales.

El énfasis en el cliente y las estrategias de asistencia a los países tienen que transferirse en su mayor medida a las instituciones subnacionales. Además, hay que ampliar el ámbito del análisis para abarcar las esferas políticas e institucionales como la participación en la elección social, el desarrollo de líderes, y los papeles de los mecanismos de responsabilidad legislativa y de otra índole. Muchos de los instrumentos que hoy utiliza el Banco —por ejemplo, labor económica y sectorial, conferencias y seminarios y la estrategia de asistencia a los países— son susceptibles de exploración y seguimiento en estas esferas de trabajo.

*¿Cómo empezar?* Incluso sin reformas nacionales de envergadura para crear incentivos locales, los donantes pueden ayudar a los gobiernos locales a adoptar y

difundir cambios innovadores. Lo primero se refiere a los requisitos de cambio y cómo empezar.

**Cuadro 6a**  
**VARIABLES DE POLÍTICA EN LA GESTIÓN DEL PROCESO INNOVADOR:**  
**ÁMBITO DE ACCIÓN DEL BANCO Y LOS DONANTES**  
**Política y puesta en marcha**

Esfera normativa	Objetivos	Cometido y ámbito del Banco
A. Política estratégica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- trasladar el núcleo reformador a los niveles subnacionales;</li> <li>- fomentar la competencia en el marco de la elección social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-incluir las reformas locales en el diálogo nacional y la modernización del Estado;</li> <li>- hacer que las reformas sean parte de los criterios de elegibilidad en el financiamiento de proyectos</li> </ul>
B. Puesta en marcha		
1. Instrumentos técnicos y datos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-mejorar las opciones entre el cambio simple y el complejo</li> <li>-suministrar datos e instrumentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-asesoría y asistencia técnica</li> <li>-financiamiento y seguimiento de los catastros, encuestas, bases de datos y planes urbanos y regionales</li> </ul>
2. Formación de incentivos para líderes	<ul style="list-style-type: none"> <li>-estimular el liderazgo</li> <li>-disminuir los riesgos de las innovaciones y reducir los costos de los planes piloto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Organizar el intercambio internacional de experiencias, otorgar premios</li> <li>-celebrar conferencias de alcaldes sobre "cómo hacerlo", complementadas con viajes de estudio</li> <li>-publicar modelos y menús</li> <li>-llevar buenos profesionales a los foros regionales</li> </ul>
3. Incubadores y cuidado inicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>-apoyar el período crítico de la incubación y parto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- publicar reformas previas</li> <li>- ofrecer donaciones y asistencia utilizando un jurado de pares</li> <li>-apoyar conferencias de innovadores, intercambio de experiencias</li> <li>-apoyar asociaciones de gobiernos locales</li> </ul>

Fuente: El autor.

*Instrumentos técnicos, datos básicos y complejidad.* Los resultados de este estudio sugieren que los instrumentos básicos del desarrollo urbano —planes físicos, catastros, informes financieros y gestión de datos— tienen ahora otra *raison d'être*. Han demostrado ser insumos iniciales decisivos para una innovación exitosa. La información básica y los instrumentos de gestión pueden ser financiados habitualmente en los proyectos del Banco, pero no se les ha asignado una alta prioridad ni se ha hecho un seguimiento de ellos para mantenerlos actualizados y aprovechar el trabajo previo ni para hacer una buena aplicación de los datos existentes. A su vez, interesa conocer la relación de compensación riesgo - beneficio de centrarse exclusivamente en los instrumentos fáciles y técnicos a expensas de perderse mayores beneficios producto de innovaciones sociales y participativas complejas. Si se dan los instrumentos y demás condiciones, los directivos y patrocinadores en ciernes deberían percatarse de que hay varios medios auxiliares analíticos que pueden servir para decidir acerca de qué y cuándo innovar.

En primer lugar, el juicio profesional (y político) experimentado puede ser capaz de decidir cuándo las circunstancias ameritan encarar desafíos más complejos. Algunos casos —presupuestación participativa en Porto Alegre, el sistema de transporte en Curitiba, las acciones del sector privado en Cali— fueron impulsados al comienzo por los patrocinadores, pero luego se nutrieron de su propio éxito en el tiempo. Las buenas ideas, simples o complejas —se recomiendan solas de un modo que es reminiscente de las observaciones clásicas (por ejemplo, Marris, 1974) de la transferencia de tecnología. Las cerillas y las armas de fuego fueron asimiladas rápidamente por pueblos que nunca estuvieron en contacto con estas tecnologías, porque promovieron los fines de sus nuevos usuarios a bajo costo y en poco riesgo. Las cocinas solares y otros inventos han tenido una recepción muy distinta. Por eso hay que estar seguro de que se dan los elementos básicos y luego aprovechar lo que ya está funcionando.

Si está involucrada la dinámica participativa intensiva, entonces hay que ponderar otros factores en la decisión estratégica, a saber, la complejidad de las tareas, la preparación del organismo importador, y el número de personas cuya conducta hay que modificar. También influye el contacto directo de los líderes con las innovaciones. Escuchamos muchas veces que la transmisión oral y la experiencia personal desempeñaron un gran papel no sólo en convencer a los líderes, sino también al público, de la viabilidad y conveniencia de intentar el cambio. A menudo se precisa una campaña educativa del público y los interesados claves para ampliar el entendimiento, revisar las propuestas y movilizar el apoyo.

*Formación de incentivos para los líderes.* Las instituciones de desarrollo no pueden producir líderes, pero los organismos de ayuda si pueden estimular a los aspirantes a esa categoría y suministrar incentivos tácticos cuando no estratégicos. Asimismo, los donantes son competentes para identificar y difundir las prácticas óptimas, información que puede ser muy útil para orientar y estimular a los innovadores potenciales o los que adopten las mejores prácticas. La publicación de experiencias modelo, la publicidad continua de buenas prácticas, así como poner de relieve las buenas experiencias, celebrar reuniones anuales, explorar la reproducción del programa de innovación de la Kennedy School, incluso ofrecer premios, puede compensar los riesgos de introducir métodos de trabajo más eficientes. Algunos incentivos pueden incorporarse en los criterios de elegibilidad para participar en créditos. No obstante, el liderazgo en sí es menos importante para las innovaciones técnicas y en pequeña escala.

*Incubadores y cuidado preliminar.* Suponemos que muchas innovaciones potencialmente exitosas no superaron el período crítico que se extiende entre la concepción y la puesta en marcha. Esta fase del cambio es decisiva —como cuando las autoridades de Curitiba convencieron a los comerciantes que aceptaran un paseo peatonal, y Tijuana transformó su plan de rehabilitación del desastre en uno de rehabilitación urbana. Los donantes podrían colaborar ofreciendo albergue y comodidades —en un marco realista, técnico y basado en la experiencia en el terreno. También puede fortalecer la asesoría en materia de comunicaciones y educación del público. Otro aporte podría consistir en un proceso de donaciones de desembolso rápido, tal vez como una extensión de las donaciones para el desarrollo de carácter

especial o institucional, a fin de poder reaccionar con prontitud cuando las circunstancias así lo requieran. Las donaciones son medios eficaces para inducir la asunción de riesgos -siempre que se incluyan salvaguardias, por ejemplo, rendir un examen ante un jurado compuesto por expertos locales e internacionales (véase el recuadro). Otra posibilidad sería establecer un círculo virtuoso de asociación público/privada en que las donaciones privadas pasaran a ser la fuente de donaciones administradas por juntas de excelencia privadas y públicas.

*Apoyo directo al proyecto.* Los proyectos pequeños se beneficiaron de las innovaciones, y el financiamiento parcial de los mismos por el Banco y otros donantes podría calzar bien en el contexto de reformar los gobiernos de la región. La experiencia de proyectos con los fondos sociales, la concesión de préstamos urbanos y municipales y la atención primaria de salud y enseñanza básica en los sistemas descentralizados son todos vehículos naturales para introducir cambios innovadores. Los fondos sociales municipales —un híbrido producto de la consolidación municipal y de los fondos sociales nacionales— podrían reproducir la experiencia de muchas ciudades. Por ejemplo, Conchalí, Mendoza y Tijuana han implementado fondos con objetivos y normas operacionales similares a los fondos sociales y a los proyectos de desarrollo municipal financiados por el Banco. Los proyectos futuros con este mismo financiamiento pueden aprovechar mejor las relaciones naturales —entre los grupos comunitarios y las organizaciones no gubernamentales, o entre estas últimas y las municipalidades, para establecer asociaciones con Estados, provincias o autoridades regionales en que cada una desempeña sus funciones conforme a su ventaja comparativa.

### **El proceso y la dinámica (véase el cuadro 6b)**

*La participación —eficiencia, sustentabilidad y gobernabilidad.* La participación es el ingrediente mágico de la innovación. Muchos innovadores (líderes en Valledupar, Porto Alegre y Tijuana) ansiaban comprometer al público y contar con su participación como manera de ampliar la base de apoyo y verificar el número del gobierno. La interacción intensiva hizo que el gobierno pareciera más abierto, más accesible y más justo. Pero lo más importante es que la participación generó expectativas en los ciudadanos, lo que hizo más difícil que los gobiernos ulteriores los ignoraran. Después de seis años de presupuestación participativa en Porto Alegre, ninguno de los partidos principales que hacían su campaña para las elecciones municipales habría, según Zandor Navarro (1996), osado ignorar el proceso de presupuestación participativa. Estamos aprendiendo que la participación es indispensable para determinar la demanda. Sabemos que mejora la responsabilidad. El presente estudio sugiere asimismo que esta es clave para sostener las innovaciones dada la dinámica de expectativas que genera la participación.

**Cuadro 6b**  
**VARIABLES DE POLÍTICA EN LA GESTIÓN DEL PROCESO INNOVADOR:**  
**ÁMBITO DE ACCIÓN DEL BANCO Y LOS DONANTES**  
**Procesos y sustentabilidad**

Esfera normativa	Objetivos	Cometido y ámbito del Banco
<b>C. Procesos y dinámica</b>		
1. Participación	-Fortalecer la participación en la elección social	-Prestar en asesoría, organizar conferencias de innovadores -otorgar premios por participación
2. Comunicación, educación del público	-Conseguir más partidarios -Mejorar la educación del público	-documentar las buenas prácticas sobre las técnicas de comunicación -publicar casos, celebrar conferencias -financiar estudios y cursos para mejorar la práctica
<b>D. Cambio sostenido</b>		
1. Fortalecer la capacidad local	-Fortalecer la capacidad de gestión	-Crear fondos sociales municipales -otorgar donaciones para apoyar planes piloto, empresas mixtas con las ONG, niveles intermedios de gobierno
2. Evaluar	-Medir el impacto sostenido	-Efectuar revisiones y evaluaciones periódicas como parte del ciclo del proyecto -evaluar los factores en la estructura de incentivos
3. Difundir	-difundir las buenas prácticas	-crear programas especializados (Centro para el cambio, modelo basado en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) -contratar actores y universidades locales como docentes

**Fuente:** El autor.

La diferencia fundamental entre estas observaciones y la labor reciente del Banco al respecto es que la participación de los electores y de los grupos civiles es importante para tener un gobierno sustentable y responsable, y no sólo para disponer de programas y proyectos sustentables financiados por el Banco. La participación del público en la toma de opciones es el mecanismo crítico del proceso de reforma del sector público, e indispensable para la segunda etapa de la reforma en la región. Algunos autores han dicho que está emergiendo una nueva cultura política. Las expectativas basadas en experiencias reales impulsan al gobierno local a salir a campo abierto y, a su vez, alientan a los funcionarios locales a considerar al público como un nuevo recurso de gobernabilidad.

*¿Cómo volver operantes estas observaciones?* Los proyectos de consolidación municipal en la región tienen ya un diseño bastante participativo. Pero este estudio ha dejado en claro que las comunidades desorganizadas, como las carentes de líderes, no pueden ser tratadas con indiferencia. No todas las comunidades tuvieron derecho a participar en los programas en Mendoza, Tijuana (Manos) y Conchalí. Sólo se ofreció asistencia a aquellas que estaban dispuestas a cumplir con las condiciones de legitimidad, finalidad y continuidad. Asimismo, esto no significó que se exigiera a todos los participantes niveles homogéneos de participación en todas las etapas del ciclo del proyecto. El programa de Mendoza se preocupó especialmente (y Conchalí se sensibilizó más) de la participación de los beneficiarios

en la autoorganización, de divulgar información en prácticamente todas las etapas del ciclo del proyecto, y de incorporar a los residentes como participantes activos en etapas claves de diseño y compromiso —qué construir, si asumir o no asumir créditos, a quiénes seleccionar como contratistas. Las comunidades no se involucraron, ni necesitan hacerlo, en todas las cuestiones de política y diseño, ni siquiera en el trabajo manual, como la experiencia de algunos proyectos (saneamiento de bajo costo, abastecimiento de agua rural, riego rural), parece recomendar (Banco Mundial, 1996).

Pero aunque no todo el mundo tiene que participar en todo, los donantes deberían preocuparse más de promover la participación en la elección social como medio de tener una base amplia que de seguridades de que el gobierno democrático local puede funcionar. Para ello, la misión y los mecanismos del Banco tienen que operar dentro de una redefinición del desarrollo y una reorientación de la asistencia, ofrecer más apoyo no basado en préstamos y más educación civil, y privilegiar más la comunicación pública.

*Las comunicaciones y la educación pública.* La idea de las comunicaciones con el público, y la calidad del mensaje, escapan normalmente al ámbito de la labor de las instituciones de desarrollo. Sin embargo, este estudio demostró reiteradamente que la transmisión de las ideas a un público comprometido en restaurar un papel activo en el gobierno se basa en gran medida en la información y la comunicación. Valga decir que éstas son necesarias para rebasar apoyo político para reformar el Estado. Las medidas impopulares en la reforma del Estado, como por ejemplo, su reducción y el alza de impuesto tienen gran acogida en instituciones como el Banco Mundial cuando el apoyo político está en juego. Pero los esfuerzos paralelos a nivel local para ofrecer siquiera apoyo implícito a las reformas urbanas suele considerarse como una intromisión indirecta (el Banco incluso advierte a los administradores de recelar de la interacción directa con los parlamentarios). Pero esto no significa que las campañas de publicidad y de comunicación deban ignorarse cuando se emprendan las reformas e innovaciones municipales. El Banco tiene que explorar la forma de colaborar en este ámbito de la información pública.

### **Del viaje inaugural a la reforma autosostenida en las ciudades**

En último término, los donantes, los patrocinadores y los administradores urbanos desean pasar a una transferencia de tecnología más veloz y a la reforma sostenida. Estos pasos se demoraron, pero el mecanismo ya está en marcha. El Banco y otros donantes pueden laborar productivamente por lo menos en tres áreas.

*Fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones locales.* Sería pedir demasiado que las reformas del entorno institucional ya mencionadas (en la sección sobre política y núcleo estratégico) fueran a producir incentivos suficientes para reformar el gobierno local. Mientras tanto, los donantes pueden expandir el fortalecimiento de la capacidad centrándose en las necesidades de información y las funciones respectivas del público y los legisladores locales. Como el proceso de aprendizaje de los líderes es sobre todo informal, los esfuerzos de los donantes pueden hacer mayor hincapié en los viajes de estudio y seminarios en materia de proyectos y asistencia no

basada en la concesión de préstamos (los programas a mayor plazo tienen que ocuparse de la educación cívica en la enseñanza básica y secundaria). Los donantes tienen que seguir apoyando el sistema de las funciones básicas del gobierno local. El método de centrarse en la elección social es el más apropiado para la región. La asistencia convencional de los donantes —capacitación, asistencia técnica, viajes de estudio, apoyo para equipos— es necesaria pero dista de ser suficiente. Ahora hay que extenderla a las esferas ejecutiva y legislativa del gobierno local, y aquí la difusión de la buena práctica administrativa puede ser de utilidad. Otro vehículo de asistencia que reproduce lo que muchos países y ciudades ya han inventado, son los fondos municipales de progreso social o comunitario en los gobiernos locales que puedan satisfacer los criterios de la reforma. También debe prestarse atención a los niveles intermedios de gobierno. Los sistemas federados, las zonas metropolitanas y los grandes estados unitarios pueden apoyarse en mayor medida en los niveles intermedios de gobierno (y a veces en los grupos no gubernamentales) para fortalecer los gobiernos locales.

*Evaluación sistemática.* El presente estudio apenas ha tocado la superficie y ha encontrado muchas historias interesantes que merecen divulgarse. La deficiencia principal es la falta de una repercusión duradera del cambio. Sólo Cali y Curitiba lo han logrado. Es preciso efectuar revisiones y evaluaciones más consistentes para verificar los juicios formulados en este trabajo y ofrecer insumos de mejor calidad a los administradores y decisores. Pero estas funciones no competen exclusivamente a los donantes. En la evaluación y el análisis de políticas deben participar el crecido número de excelentes universidades, grupos de investigación e instituciones no gubernamentales que ya realizan estas funciones en muchos países de la región. El Banco, junto con otros donantes, podría orientar y promover la evaluación y la investigación en la reforma del gobierno local.

*Difusión de experiencias.* El Banco está mejorando en materia de difusión. El Departamento Técnico encargado de la región, el Instituto de Desarrollo Económico, muchos de los departamentos de regiones, y tal vez las dependencias futuras del Banco, se orientan cada vez más a movilizar los datos y la información recopilados en el curso de su labor y a convertirlos en conocimiento operacional en el terreno. Aparte de las múltiples referencias a conferencias, viajes de estudio y asistencia técnica ya mencionados, el Banco podría considerar patrocinar (pero no necesariamente financiar) programas especiales tomando como modelos donaciones especiales o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, a fin de centrar la atención del público en las prácticas promisorias del buen gobierno. Los premios, la publicidad, el apoyo de la prensa, el respaldo del Banco, legitimarían las invenciones populares conducentes a la reforma. Los casos más exitosos podrían incorporarse también en el currículo universitario en gestión.

Jane Jacobs (1968) se refiere al crecimiento urbano como un proceso de cambio incremental que involucra la extensión paulatina de algo que ya se conoce bien, por ejemplo, la invención de las puertas de vidrio corredizas como una extensión de la tecnología del chasis de las aeronaves, y la conformación de equipos de I & D siguiendo las técnicas de la producción de las películas. Estas actividades del sector económico han permitido vislumbrar la dinámica de cambio en un entorno



institucional creado en la región sólo durante la última década. Algo sabemos acerca de las condiciones iniciales que propician la reforma. Pero ahora necesitamos pasar de las primeras tentativas, los viajes inaugurales de las innovaciones simples, a la secuencia sostenida de cambios que produzcan la reforma en el plano local. Los donantes y patrocinadores pueden lograr grandes cosas en los instrumentos operacionales actuales. Se puede conseguir más concentrándose en el nivel local para construir desde abajo la base para el cambio sostenido.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aiyer, Sri-Ram (1996), "The infrastructure challenge in Latin America and the Caribbean", Dissemination note, LACTD. Banco Mundial.
- Altshuler, Alan y M. Zegans (1990), "Innovation and creativity. Comparisons between public management and private enterprise", *Cities*, febrero.
- Banco Mundial (1991), *Poverty Reduction Handbook*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_ (1996), *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington, D.C.
- Campbell, T. y Travis Katz (1996), "The politics of participation in Tijuana, Mexico. Inventing a new style of governance", LACTD Regional Study on Decentralization: Best Practices and Policy Lessons in LAC, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Campbell, Tim (1996), "Final report. The second Inter-American Conference of Mayors" *An Emerging Policy Agenda for Local Government*, patrocinado conjuntamente por el Banco Mundial, OEA, BID, USAID y la Universidad Internacional de Florida, Miami, 17 al 19 de abril.
- Campbell, Tim (1995), "Mendoza Provincial Program for Basic Social Infrastructure (MENPROSIF)", LACTD Regional Study on Best Practices and Policy Lessons in Decentralization, Washington, D.C., Banco Mundial, septiembre.
- Campbell, Tim y J. Frankenhoff (1991), "Institutional development in decentralized governments of Latin America. A contestability model of change", *LACTD Dissemination Note*.
- Campbell, Tim, H. Fuhr y F. Eid (1995), "Decentralization policies that work. Policies lessons and best practices", initiating memorandum for LACTD Regional Study, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Clark, T.N. (comp.) (1995), *Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.
- Eid, Florence (1996), "Implementing municipal policy reforms: The Fondo de Desarrollo Vecinal of Conchali, Chile and the problem of "elite control" in promoting participation", LACTD Regional Study on Decentralization: Best Practice and Policy lessons in LAC, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fuhr, Harald (1996), "Reformas e innovaciones en el sector público: caso de la Provincia de Mendoza, Argentina", LACTD Regional Study on Decentralization: Best Practice and Policy lessons in LAC, Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Guillen, Tonatiuh (1995), "Innovaciones y conflicto. Sociedad civil y gobierno local", Tijuana, Colegio de la Frontera Norte.

- Hopkins, Elwood (1995), "The life cycle of urban innovations", (vol.1), *Urban Management Program Working Paper series*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jacobs, Jane (1968), *Life and Death of Great American Cities*, Nueva York, Doubleday.
- Katz, Travis y Tim Campbell (1996), "Manos a la obra", LACTD Regional Study on Decentralization: Best Practice and Policy Lessons in LAC. LACTD Regional Study, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Leeuw, F., R. Rist y R. Sonnichsen (comps.) (1994), *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Letiman, J, R. Santoro y Tim Campbell (1996a), "Planning in Curitiba. IPPUC as the Trojan horse of innovation", LACTD Regional Study on Decentralization: Best Practice and Policy Lessons in LAC. LACTD Regional Study, Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_ (1996b), "Transport system in Curitiba. A successful challenge to conventional wisdom", Case Study of Decentralization in LAC. Policy Lessons and Best Practices, LACTD Regional Study, Washington, D.C., Banco Mundial.
- López Murphy, R. (1994), "La descentralización en América Latina: problemas y perspectivas", documento de trabajo, N° 188, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Maldonado, Alberto (1996), "Creación del Instituto de Capacitación Municipal de Manizales", LACTD Regional Study on Decentralization: Best Practice and Policy Lessons in LAC. LACTD Regional Study, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Maldonado, Alberto (1996b), "Fortalecimiento fiscal del municipio de Manizales", LATD Regional Study on Decentralization: Best Practice and Policy Lessons in LAC. LACTD Regional Study, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Marris, Peter (1974), *Loss and Change*, Nueva York, Pantheon.
- Navarro, Zandor (1996), "Participatory budgeting: the case of Porto Alegre (Brazil)", LACTD Regional Study on Decentralization: Best Practice and Policy Lessons in LAC. LACTD Regional Study, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Pinto, Augusto (1996a) "El programa de pavimentación por autogestión en el Municipio de Valledupar", LACTD Regional Study on Decentralization: Best Practice and Policy Lessons in LAC. LACTD Regional Study, Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_ (1996b), "Popular election of police inspectors in Valledupar, Colombia", LACTD Regional Study on Decentralization: Best Practice and Policy Lessons in LAC. LACTD Regional Study, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rojas, Fernando (1996a), "Administrative decentralization and management: Private park provision in Cali", LACTD Regional Study on Decentralization: Best Practice and Policy Lessons in LAC. LACTD Regional Study, Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_ (1996b), "Innovaciones en el manejo de la ciudad de Cali y el Departamento del Valle (Colombia)", LACTD Regional Study on Decentralization: Best Practice and Policy Lessons in LAC. LACTD Regional Study, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Turner, J.F.C. (1976), *Housing by People*, Nueva York, Pantheon.

## DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y PARTICIPACIÓN EN EXPERIENCIAS DEMOCRÁTICAS REZAGADAS

José Roberto Rodrigues Afonso<sup>1</sup>

Thereza Lobo<sup>2</sup>

La observación reciente de las experiencias latinoamericanas permite detectar una clara tendencia hacia la descentralización fiscal, directamente proporcional a la consolidación de la democracia en la región. La descentralización es el resultado de un proceso, cuyas influencias determinantes varían de país en país según la configuración institucional y política y las circunstancias económicas. Como ilustración, se presentan unos breves comentarios sobre la experiencia latinoamericana, en particular la del Brasil.

Esta ponencia intenta reunir algunos de los principios más importantes recomendados para los procesos de descentralización fiscal, con especial atención en los asuntos relacionados con la participación.

La cuestión de la participación en la toma de decisiones públicas se examina con más detalle, en sus diversas formas, y según sus distintos actores. Ciertamente, el aspecto más relevante de la participación política en este proceso (de hecho, es un punto de consenso entre los autores que han examinado el tema) atañe a las reformas de los sistemas político-partidario y electoral, y al establecimiento de elecciones libres, en los niveles intermedio y local de gobierno, para nombrar a los respectivos jefes del poder ejecutivo y generalmente también a los miembros del correspondiente poder legislativo.

En general, es muy posible que se desarrolle un círculo virtuoso en el cual, junto con darse un escenario macroeconómico marcado por la estabilidad de precios, la reanudación del crecimiento sostenido, y las reformas estructurales de la economía, los procesos de descentralización fiscal y de participación política mejoren y se complementen.

---

<sup>1</sup> Economista del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Río de Janeiro, Brasil.

<sup>2</sup> Directora del Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP) y consultora del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Río de Janeiro, Brasil. Ponencia presentada en el Foro Tinker sobre el papel del Estado en América Latina y el Caribe, en Cancún, México, del 24 al 26 de octubre de 1996.

## I. PRINCIPIOS Y CUESTIONES GENERALES

Desde los años 80, América Latina ha pasado por profundos cambios políticos y económicos. El regreso a la democracia en el continente se ha vinculado, en términos macroeconómicos, con el abandono del modelo de sustitución de importaciones, la creciente apertura de las economías al exterior, la consolidación de la estabilidad de precios, y la revisión de la magnitud y las funciones del poder público.

Por muy diferentes que sean los países, una de las características más comunes y notables de la reforma del Estado ha sido la descentralización fiscal y financiera. Es decir, la creciente participación de los niveles intermedios y locales de gobierno en la generación y asignación de los fondos públicos y, principalmente, en la toma de decisiones gubernamentales.

Naturalmente, los factores económicos, sociales, culturales e históricos moldean diferentes estructuras fiscales de un país a otro.<sup>3</sup> No existe ningún modelo teórico ideal, como tampoco ningún patrón uniforme dictado por la experiencia práctica, para la configuración del sistema tributario, la asignación de los gastos y, sobre todo, las relaciones entre los niveles de gobierno. No obstante, la observación reciente de la experiencia latinoamericana revela una clara tendencia hacia los avances en descentralización fiscal que es directamente proporcional a la consolidación de la democracia en la región.<sup>4</sup> En consecuencia, hay también consenso sobre la condena de los sistemas que concentran excesivamente los recursos públicos en manos de un nivel central o nacional de gobierno.

En cierto modo, existe la idea general (expresada aquí en forma simplificada) de que la democracia exige autonomía y fortalecimiento político y financiero, ya sea de los poderes legislativo y judicial o de las esferas subnacionales del gobierno. Una vez más, este principio estaría en contraste con el pasado reciente en que predominaban los llamados regímenes de gobierno de excepción -especialmente, las dictaduras militares- que, en mayor o en menor grado, recurrían a estructuras fiscales que centralizaban los fondos y las decisiones públicas.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Según Ter-Minassian (1995), "La arquitectura de las relaciones fiscales intergubernamentales en cualquier país refleja una serie de factores de orden político, social, cultural y económico. La historia de un país, la evolución de su equilibrio político, la distribución de las fuerzas políticas dentro del territorio y las tradiciones culturales son algunos de los factores no económicos que ejercen influencias importantes sobre la estructura legislativa y constitucional y sobre las instituciones que rigen las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno del país. Aun dentro de la limitada esfera económica, la estructura de las relaciones fiscales intergubernamentales y su evolución con el correr del tiempo reflejan la evolución de los acomodos (trade-offs) entre objetivos que buscan alcanzar la eficiencia de asignación, la redistribución del ingreso y la gestión macroeconómica".

<sup>4</sup> Ver Wiesner (1994), Aghón y Casas (1994), BID (1994) y Aghón (1995).

<sup>5</sup> Souza (1996): "La descentralización se ha convertido en una meta de moda. No es difícil explicar la razón de su popularidad... El poder excesivo de los gobiernos centrales ha llegado a ser un

No existe ninguna definición precisa, mucho menos una fórmula -ni general ni específica de cada país-, que mida el grado óptimo de descentralización o que indique la asignación ideal de recursos, responsabilidades y poderes dentro de los diferentes niveles de gobierno. La descentralización es más el resultado de un proceso, en el cual influyen determinantes que varían de país en país según la configuración institucional; al respecto, es pertinente la orientación metodológica proporcionada por Bird (1993):

“El análisis de las diferentes prácticas en diversos países es una de las pocas formas en que se puede obtener información sobre los efectos y propiedades de las diversas instituciones fiscales. En este respecto, es importante distinguir entre la centralización y la federación... se está aconsejando (o, por lo menos, contemplando) la descentralización como posible cura para muchos de los males que afligen al país en cuestión. Es más, en varios casos, se está recurriendo a la literatura económica sobre el federalismo fiscal en busca de orientación, para determinar alguna variedad de la solución descentralista y cómo funcionaría”.

De aquí en adelante, examinaremos el proceso en marcha en América Latina, tanto en países organizados formalmente como federaciones (el caso del Brasil, la Argentina, México y Venezuela) como en países que tienen sistemas políticos unitarios (como Chile y Colombia). En contra de lo que algunos puedan pensar, el hecho de que un país tenga una organización federativa no significa necesariamente que su estructura fiscal esté más descentralizada que la de un país unitario, como lo demuestra una comparación entre México y Colombia. De hecho, no solo en América Latina sino en todo el mundo el número de naciones formalmente federativas es pequeño.<sup>6</sup>

No está de más recordar que en América Latina el federalismo (e incluso la descentralización en las naciones unitarias) no nace, como en el caso norteamericano, de un movimiento de unión entre las unidades autónomas ya existentes. Realmente, las pocas federaciones fueron impuestas en general por las clases dominantes nacionales, como alternativas supuestas para lograr la independencia política y

---

blanco de ataque para la izquierda y la derecha de la gama política. Además, a pesar de reconocer que el término 'descentralización' oculta un conjunto complejo y sumamente variado de fenómenos, es en nombre de la descentralización que están ocurriendo cambios actuales en las relaciones constitucionales, financieras e intergubernamentales. En el Tercer Mundo, la descentralización es un concepto que tiene atractivo ideológico, especialmente, como reacción contra los procesos que fomentan la centralización”.

<sup>6</sup> Bird (1993): “... existen sorprendentemente pocos países federales en el mundo: por ejemplo, Silverman enumera sólo 17 formalmente federales, de los cuales 10 son países en vías de desarrollo. De hecho, sin embargo, sólo tres de los países en desarrollo que se mencionaron (India, Brasil y Nigeria) parecen ser verdaderamente federales, en el sentido usado aquí: esto es, países en los cuales los gobiernos centrales y estatales no sólo tienen poderes formalmente dependientes, sino que también los usan en la práctica.... Para ilustrar en el contexto latinoamericano, Venezuela y México son formalmente federales, sin embargo ninguno de los dos es, en la práctica tan “federal” como Argentina, ya no digamos el Brasil”.

financiera del centro español o portugués. Aun durante las fases de adopción de los sistemas fiscales más descentralizados, lo común -y no la excepción de la regla- es ver que siempre los movimientos fueron impulsados de "arriba hacia abajo".

En cierto modo, en la mayoría de los países latinoamericanos, los factores económicos reciben prioridad cuando se define el proceso de descentralización fiscal. Sucede que la máxima motivación se encuentra en la búsqueda de más eficiencia y eficacia al asignar los recursos públicos, tratar de reducir los gastos, ajustar las finanzas del gobierno central, y fomentar el autofinanciamiento de los gobiernos subnacionales. Sobre todo, se considera que la descentralización fiscal es un instrumento de política económica, un programa del gobierno federal que tiende a centralizar las funciones de planeamiento, ejecución y evaluación de las tareas. Después de una estabilización económica exitosa, el ajuste y modernización del sector público surge comúnmente como uno de los principales medios para la reforma.<sup>7</sup>

En otra situación (típica del Brasil), predominan los factores políticos. Con el objetivo de aumentar los recursos y los poderes que están en manos de los gobiernos intermedios o locales, la estrategia consiste principalmente en debilitar al gobierno central, y luego evitar que a raíz de esto se instaure un gobierno centralizador o dictatorial en el país. La descentralización fiscal se dicta básicamente a partir de instrumentos de índole netamente política -se integran reglamentaciones fiscales detalladas en la constitución, en las leyes nacionales y en los pactos y acuerdos entre los dirigentes de los poderes ejecutivo y legislativo.

Aunque se recurra a otros términos o definiciones, los mismos razonamientos son desarrollados por otros autores, tales como Albuquerque y Knopp (1995):

"Los proyectos descentralizados implementados en América Latina en los últimos diez años sugieren, fuertemente, que éste no es un asunto sencillo ni fácil. Se deben mencionar aquellos proyectos que, llevados a cabo por gobiernos centrales fuertes, caracterizan lo que se puede llamar descentralización por la oferta, que debe distinguirse de aquellos otros

---

<sup>7</sup> La relación entre las políticas de estabilización y de descentralización fiscal en América Latina es comentada por Aghón y Casas (1994): "... las presiones que pueden observarse sobre el déficit fiscal parecen que están asociadas a los períodos de transición en que se busca pasar a etapas de mayor descentralización. Esto parece evidenciar un trade-off entre la descentralización y la estabilidad económica de corto plazo, por lo que un proceso de esta naturaleza debería iniciarse cuando las finanzas públicas estén debidamente saneadas. El sentido común aconseja tener una situación macroeconómica estable antes de iniciar un serio proceso de descentralización. Con esto se pretende aliviar los costos del período de transición - si éstos existen. En todo caso esta relación de condición previa debe analizarse en profundidad para poder obtener una conclusión clara a este respecto...

En general observamos que los procesos de descentralización en América Latina se encuentran en una etapa temprana y hacen parte de las reformas estructurales que se vienen dando en la región. Dado que cada realidad es distinta a otras, la consolidación del proceso se conseguirá sólo en un proceso de prueba y error".

procesos que vienen más de abajo hacia arriba, en los cuales las presiones e intereses subnacionales terminan logrando que un poder central debilitado les dé más recursos y autonomía para prestar servicios sociales: una descentralización por la demanda".<sup>8</sup>

Y más adelante:

"Pragmáticamente, esos dos paradigmas, con la evolución de los procesos descentralizadores, tienden a confundirse y a traslaparse dialécticamente el uno con el otro. Comúnmente, generan contradicciones y conflictos, ya sea porque el gobierno central casi siempre procura recuperar los poderes y los recursos que antes tenía o porque los gobiernos subnacionales, conscientes de la autonomía y de los nuevos recursos conquistados, se muestran dispuestos a conservarlos (o hasta ampliarlos) a cualquier costo..."

Coincidiendo con la tardía redemocratización política y la estabilización económica, en general la descentralización fiscal en América Latina se ha iniciado basada en inspiraciones simplistas o precarias, sigue un rumbo marcado por la inestabilidad administrativa y financiera. Con todo, el hecho de reconocer que existen distorsiones en el proceso no significa que la descentralización se considere no viable o menos funcional que los esquemas centralizadores de recursos.

En este sentido, la cuestión de la participación en la toma de decisiones públicas también se puede examinar con más detalle. En la misma motivación de los procesos de descentralización, es común que surjan ideas sobre la participación, las cuales parecen ser sensatas y tener atractivo popular, aunque por otro lado fallan cuando generan actitudes extremas y simplistas. Eso es lo que sucede con razonamientos del tipo de: "Los servicios públicos siempre deben ser prestados por el nivel de gobierno que esté más cerca de los beneficiarios del servicio"; "Todas las rentas públicas se recaudan en una localidad determinada y la mayor parte debería destinarse al gobierno de esa localidad o ser gastada por el mismo"; "Una unidad federada o gobierno subnacional que sea verdaderamente autónomo no tiene que preocuparse por lo que pasa más allá de sus fronteras"; "Solo habrá democracia en un país, y una federación fuerte, cuando el gobierno central sea débil y esté política y financieramente restringido"; "Las medidas de un gobierno solo logran legitimidad

---

<sup>8</sup> Albuquerque y Knopp (1995) caracterizan así algunas experiencias latinoamericanas:

"Entre las descentralizaciones por la oferta, se podrían incluir las reformas político - administrativas descentralizadoras de Colombia, a principios de los años ochenta, destinadas a reducir la presión fiscal sobre el gobierno central; una reforma educativa de México, destinada a debilitar los poderes y la influencia sindicales que se consideraban excesivos; las medidas descentralizadoras conducidas por Chile, en la década de 1970, que procuraban difundir más eficientemente, en el espacio nacional, las acciones del gobierno; y la descentralización en Venezuela (iniciada en 1989), cuyo propósito es superar la crisis generalizada de legitimidad gubernamental. Ejemplos de descentralización por la demanda serían los casos del Brasil y de Colombia (1988 y 1991, respectivamente)".

cuando se someten a la aprobación de los concejos municipales o a consultas populares".

Obviamente, se debe tener cuidado con las generalizaciones peligrosas. La descentralización fiscal no se puede reducir a la simple cuestión de la participación y el control social, aunque al mismo tiempo estos factores no se pueden ignorar. También se deben considerar el financiamiento, costo, tecnología, escala y calidad de los servicios públicos. No hay ninguna fórmula rápida y perfecta para encontrar el equilibrio en manejo de cuestiones tan diferentes y, a veces, en conflicto.

Como ya se mencionó, esta sección intenta reunir algunos de los principios más importantes y recomendados para los procesos de descentralización fiscal, con atención especial en los temas relacionados con la participación. Sin embargo, no es la intención (de hecho, no sería viable) presentar algún tipo de manual o metodología para orientar o evaluar las experiencias nacionales de descentralización fiscal. En cada país, este proceso es resultado de un conjunto de factores específicos.<sup>9</sup> Como ilustración, en las dos secciones siguientes se entregan comentarios sobre algunos aspectos de tres experiencias latinoamericanas diferentes: la del Brasil, en especial, y las de Colombia y El Salvador.

## II. EL CASO PARTICULAR DEL BRASIL

El Brasil está organizado como república federada, tanto formalmente como en la práctica.<sup>10</sup> El país lleva adelante uno de los procesos más peculiares de descentralización en el mundo -para comenzar, formaliza la federación constitucionalmente como una unión no solo de los estados (gobiernos intermedios) sino también de los municipios (gobiernos locales).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Según Bird (1993): "En realidad, no existe tal solución porque el federalismo es un fenómeno multidimensional complejo cuyas características específicas dependen, en gran parte, del contexto particular en cuestión". "... se puede aprender mucho al estudiar cómo se ocupan los diferentes países federales de sus asuntos fiscales: las soluciones encontradas en la práctica pueden ser muy diferentes, dependiendo del contexto local, pero los problemas básicos enfrentados probablemente tienen gran parecido".

<sup>10</sup> Bird (1993) también hace un análisis comparativo sintético y curioso del Brasil: "Las dos federaciones de países en vías de desarrollo aquí consideradas, Brasil e India, también son muy diferentes, pues Brasil quizás sea la que más se parezca a los Estados Unidos en su estructura política formal, así como en su homogeneidad cultural relativa y la India se acerca más al Canadá, tanto en su heterogeneidad cultural como en su forma parlamentaria de gobierno. Por otra parte, el grado de disparidad de ingresos regionales es mucho mayor en Brasil y en India que en cualquier federación desarrollada. Finalmente, la importancia de los municipios en el Brasil y los fuertes nexos directos entre el gobierno municipal y el central son muy diferentes de la situación en la India".

<sup>11</sup> Ver, entre otras obras, Shah (1990), Tanzi (1992), Serra y Alvares Affonso (1991), Alvares Affonso (1994), lo mismo que Rodrigues Afonso (1994) (1996).



La federación brasileña se encuentra marcada por notorias especificidades. Por un lado, está el alto nivel de participación de los gobiernos subnacionales en la generación directa y, aún más, en la asignación de las rentas fiscales, así como en el pago del personal activo, de otros gastos de consumo corriente e inversiones fijas, incluyendo la administración de presupuestos con mínima intervención del gobierno central.<sup>12</sup> Por otro lado, el país todavía muestra notables disparidades socioeconómicas regionales y familiares, paga un precio alto por mantener la unidad nacional, y tiene relaciones complejas y desarticuladas entre los diferentes niveles del gobierno.

En contra de las recomendaciones de teóricos y analistas extranjeros y también en contraste con otras experiencias latinoamericanas, la descentralización fiscal reciente del Brasil se inició y se profundizó en medio de condiciones sumamente adversas, de crisis política, económica y social. Por otra parte, el marco conceptual aconseja que para iniciar un programa exitoso de descentralización se saneen las finanzas públicas nacionales y se establezca la economía, con el fin de atenuar los costos esperados en el período de transición. En este contexto, los cambios institucionales favorables a las finanzas estatales y municipales se adoptaron desde fines de la década de los 70 y se profundizaron con la promulgación de la Constitución de la República en 1988. El nuevo escenario fiscal-financiero se consolidó en la primera mitad de los años 90. Todo esto en medio de un ambiente bastante adverso de hiperinflación, recesión, cambio de régimen político, pobreza y deuda social.

En el Brasil, la motivación básica de la descentralización fiscal fue de carácter claramente político. El proceso no fue determinado por intereses técnicos o económicos, no partió de ningún planeamiento ni sigue una estrategia deliberada con políticas bien definidas en busca de mayor eficiencia y eficacia en las medidas gubernamentales. Los cambios constitucionales se vincularon con la democratización del país y fueron impuestos al gobierno central por el poder legislativo nacional. No está de más repetir que no se elaboró un plan nacional, previo y organizado, para reestructurar la federación brasileña. Tampoco se celebró ningún pacto entre los jefes del ejecutivo de los tres niveles de gobierno.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, Dillinger (1995) recalca la autonomía de los gobiernos locales en el Brasil: "Toda situación de un país es única en su género, hasta cierto punto; difiere la condición cultural e histórica y, hasta en países que tienen antecedentes similares, varía la disposición del gobierno para influir en asuntos específicos de descentralización... En el otro extremo se encuentra el Brasil, en el cual los gobiernos locales son casi soberanos. Los municipios brasileños han disfrutado históricamente de una autonomía política completa, pues los concejos municipales y los alcaldes son escogidos en elecciones locales (excepto durante el régimen militar de 1964-1985). Reciben porciones irrestrictas y constitucionalmente establecidas de los principales impuestos gravados por los gobiernos federal y estatal y tienen el poder de aplicar una variedad de impuestos locales con tasas irrestrictas..."

Para un análisis de la importancia de los estados en la reciente experiencia de descentralización en el Brasil, ver Souza (1996).

Los indicadores actuales de la evolución y la estructura tributaria y fiscal muestran un grado acentuado de descentralización, acompañada de una amplia libertad de acción de los gobiernos estatales y municipales. Estos han representado, desde el inicio de la década de 1980, una porción cada vez mayor de las rentas y gastos del gobierno, tendencia que se ha consolidado y acentuado después de promulgarse la Constitución de 1988.

Detrás de la tendencia general de descentralización, se encuentran movimientos marcadamente diferenciados en la redistribución de los recursos públicos. En sentido vertical, casi todos los aumentos relativos se han dado en el nivel local de gobierno, con poca diferencia respecto al nivel intermedio, sobre todo en el concepto de renta tributaria disponible (valor recaudado más/menos transferencias constitucionales). En sentido horizontal, la mayor parte de los recursos adicionales se ha canalizado hacia los gobiernos estatales y municipales de las regiones menos desarrolladas, con lo cual más que se revierte -en cuando a dividir las rentas tributarias disponibles y el gasto- la elevada concentración en las regiones que generan mucha recaudación y producto interno, en cuanto a dividir las rentas tributarias disponibles y el gasto. Para probar estos comentarios, vale la pena destacar algunos indicadores estadísticos recientes:<sup>13</sup>

- Tomando en cuenta solamente los impuestos (menos del 17% del PIB, en 1995), los gobiernos subnacionales recaudan directamente cerca del 55% del total, pero, después de realizarse las reparticiones constitucionales, disponen del 71% de la renta; gran parte de este resultado lo explica el hecho de que los estados administran el impuesto más difundido y el que más recauda en el país (7.5% del PIB) -un tipo de impuesto al valor agregado con que se gravó la circulación de mercaderías y servicios de transporte y comunicaciones (ICMS)-, lo cual escapa totalmente a los paradigmas teóricos internacionales que recomiendan su recaudación por parte del gobierno central;
- Habiendo adoptado en 1995 el concepto de tributación de las cuentas nacionales, incluyendo las contribuciones y los impuestos de la carga tributaria global estimada en 30.2% del PIB, los estados y municipios recaudan directamente el 34% y, después de las transferencias, disponen del 44%; el gobierno federal depende cada vez más de las contribuciones relacionadas con la seguridad social (dos tercios de sus fondos disponibles efectivos), que gravan los sueldos, las ventas y las utilidades (recaudando, en conjunto, más del 11% del PIB);
- Los flujos de transferencias intergubernamentales son significativos (más del 6% del PIB) y diversificados (se estima que tres cuartas partes están constituidas por reparticiones regulares y previamente definidas de la renta tributaria, y una cuarta parte son indemnizaciones, compra de servicios de salud y transferencias voluntarias). A pesar de la elevada suma de transferencias la autonomía de los gobiernos receptores se ve poco comprometida, ya que pueden usar libremente cerca del 65% de este total (proporción que aumenta a más del 90% si se incluyen

---

<sup>13</sup> Ver Afonso y Cesar (1995) para estadísticas actualizadas sobre la federación brasileña.

las partidas genéricas para enseñanza y salud, del tipo de subvenciones en bloque);

- Los cambios en la asignación de las rentas tributarias nacionales indican que la participación agregada de los gobiernos subnacionales volvió en 1995 al mismo nivel que se observó en 1965, antes que los militares efectuaran la reforma centralizadora, pero los movimientos se diferencian según el nivel de gobierno. En cuanto a la renta disponible, en términos relativos, los estados no ganaron nada (solo representa el 27% de los impuestos totales) después de promulgarse la Constitución, y perdieron una cuarta parte de la participación que habían logrado con la reforma tributaria de los años 70. Mientras tanto, la participación de los municipios pasó del 10% al 17%, en el mismo período. A su vez, el gobierno central perdió posición relativa (en la repartición de la *torta* tributaria del país), pero salió ganando en magnitud, debido al aumento significativo de la carga tributaria del país -sus fondos disponibles aumentaron del 13% al 16% del PIB, entre 1988 y 1995;
- A nivel regional, las rentas tributarias disponibles de los gobiernos estatales y locales en las regiones menos desarrolladas aumentaron en un promedio del 8% al año, entre 1967 y los primeros doce meses del Plan Real, en comparación con el 5% al año en las regiones más desarrolladas. En la distribución de estas rentas, solo el 32% se destina actualmente al estado de São Paulo, no obstante este genera el 35% del ingreso nacional. Si se suman los presupuestos de todos los niveles de gobierno, la región centro-sur del país genera cerca del 80% del producto interno y de las rentas tributarias, pero solo recibe, aproximadamente, el 60% de los gastos;
- En cuanto al gasto del gobierno registrado en las últimas cuentas nacionales disponibles (1995), los niveles intermedio y local representaron alrededor del 70% del gasto total en planilla y cargas sociales (10.8% del PIB fue el gasto consolidado del gobierno), el 65% de las demás compras para consumo corriente del gobierno general consolidado (5.2% del PIB), y el 80% de la formación bruta de capital fijo (2.4% del PIB). El gobierno central solo predomina en las transferencias corrientes a las familias, ya sean para seguridad social y bienestar (83% del 13.5% del PIB) o para intereses y cargos de la deuda (94% del 29% del PIB, incluyendo también las amortizaciones de la deuda nominal);
- Cuando se toma en cuenta el gasto gubernamental no financiero -es decir, si se excluye el servicio de la deuda-, el desglose de las cuentas públicas muestra que en 1995 el gobierno federal absorbió sólo el 54% del gasto consolidado nacional de los tres niveles de gobierno (35.1% del PIB), en 1995; los gobiernos estatales registraron el 30% de este monto y los gobiernos municipales el 16%. Esto indica la posición dominante de estos niveles (subnacionales) de gobierno en el gasto público nacional. La importancia relativa del gobierno central nunca había sido tan baja en el período de la posguerra y, por otro lado, los municipios nunca habían sido tan importantes.

La estabilidad de la economía lograda con la introducción del Plan Real, a mediados de 1994, abrió nuevas oportunidades para racionalizar la descentralización fiscal del país.<sup>14</sup> En primer lugar, debe señalarse que la misma introducción y el éxito inicial del Plan Real demuestran la posibilidad de estabilizar una economía, en un contexto de descentralización fuerte de recursos y poderes, alrededor de una política fiscal. A su vez, la estabilidad facilita los esfuerzos por refinar el proceso existente de descentralización fiscal. En particular, es importante buscar más integración y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. La administración central dispone de un importante instrumento de negociación, como es la deuda enorme de los gobiernos intermedios y de los gobiernos locales más grandes, concentrada en estos días, directa o indirectamente, en manos del tesoro nacional.

Después de renegociar y asumir directamente montañas de deuda estadual acrecentada (primero la externa, después la bancaria y, finalmente, la mobiliaria), el gobierno central aumentó su capacidad de influir en el futuro de las finanzas subnacionales. Las autoridades económicas federales pasaron a disponer de condiciones excepcionales para apoyar (si no exigir) un ajuste fiscal eficaz y duradero por parte de los gobiernos estaduales. La renegociación de esta enorme deuda con el gobierno federal se está condicionando, entre otros objetivos y acciones, a:

- los programas de despido de funcionarios públicos;
- la venta o control rígido de los bancos de propiedad estadual;
- la privatización de empresas o mayores concesiones a la iniciativa privada en las áreas de energía eléctrica, saneamiento, transporte y comunicaciones, y
- el apoyo a la reestructuración del sistema tributario, especialmente a los cambios en el impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y de servicios (ICMS), de manera que se convierta en un impuesto verdaderamente nacional (sin que el gobierno central tenga que asumir la responsabilidad exclusiva), gravado sobre el consumo (exoneradas las exportaciones y las inversiones) y, lo principal, armonizado en todo el territorio nacional y en relación con el Mercosur.

La búsqueda de eficiencia y eficacia no será sencilla, pues un proceso de descentralización impulsado por factores esencialmente políticos no tiene una base teórica ideal. Siempre existirán divergencias de intereses entre los tres niveles de gobierno, igual que entre cualesquiera deudores y acreedores. Sin embargo, cada vez más, una parte necesita de la otra y se buscarán y encontrarán soluciones negociadas.<sup>15</sup> Lo importante es que, en el Brasil, la descentralización fiscal, y las

---

<sup>14</sup> Para un análisis más detallado y actualizado de este aspecto, ver Rodrigues Afonso (1996).

<sup>15</sup> Por ejemplo, para Souza (1996): "La evidencia de la experiencia del Brasil en una década de descentralización política y financiera muestra que, aunque la descentralización impulsa la democracia, hay muchos factores políticos y económicos que influyen en sus resultados y exponen

demás reformas del Estado, cuando se ligan intrínsecamente a la democratización del país, se vuelven una conquista más duradera que cuando son el resultado de un simple programa del gobierno central.

### III. LOS CASOS DE COLOMBIA Y EL SALVADOR

En contraste con la experiencia brasileña, las de Colombia y El Salvador constituyen ejemplos de procesos más orgánicos y coherentes de descentralización.

La historia de Colombia había seguido el mismo patrón que la mayoría de los países latinoamericanos: creación de un aparato estatal sumamente centralista e intervencionista.<sup>16</sup> La corriente deformadora de los años 80 tuvo impacto en el país y puso en marcha un movimiento descentralizador, basado en la redirección del gasto público, aunque bajo fuerte control del gobierno central. Los estudiosos consideran que este movimiento es una de las principales reformas del modelo político y estatal colombiano. Uno de los puntos claves del proceso fue la elección popular de alcaldes, primero, y luego de gobernadores departamentales.

A fines de la década de 1980, las leyes y reglamentaciones permitieron avances en cuanto a la transferencia de competencias y recursos, aunque también hubo problemas en la implementación: falta de un fortalecimiento previo de los órganos locales y regionales y reglamentación desordenada, lo cual resultó en contradicciones y confusiones entre el nivel regional de gobierno y el local.

En 1991, se promulgó la nueva Constitución en la que se proponía un modelo acelerado de descentralización fiscal donde, una vez más, la transferencia de recursos precedía la redistribución de competencias. Las estimaciones indican que, para el año 2002, las transferencias a departamentos y municipios habrán llegado al 46% de las rentas corrientes de la nación. Entre las transferencias vale la pena mencionar las de cofinanciamiento, que son de suyo negociadas aunque se organizan alrededor de tres fondos, con reglas previamente definidas y fórmulas para redistribuir los recursos. Igualmente, se tiene previsto un amplio sistema de apoyo técnico para ayudar a los departamentos y municipios.

En la experiencia colombiana de descentralización, es importante destacar el fomento de una participación activa de la sociedad civil organizada; el mantenimiento de las principales bases tributarias en manos del gobierno central,

---

los muchos límites de la descentralización: los límites de la descentralización financiera, en países afectados por desigualdades regionales; los límites de la descentralización política, cuando siguen existiendo viejas coaliciones políticas; los límites de la descentralización sobre resultados normativos, cuando hay falta de consenso social sobre lo que debe alcanzar la descentralización. Los límites nos ayudan a entender por qué la descentralización, generalmente, ha prometido más de lo que ha cumplido, recalcando que la descentralización no es la panacea prometida por sus defensores y que sus resultados están influenciados por factores políticos y económicos".

<sup>16</sup> Sobre la descentralización fiscal en Colombia, ver Ferreira y Valenzuela (1993), Lobo y Ugá (1993), y Wiesner (1992) y (1995).

pero con rentas fuertemente condicionadas a transferencias destinadas a niveles inferiores de gobierno; el nexo entre transferencia gradual de funciones y división de la renta; y un amplio esquema de apoyo al desarrollo institucional de departamentos y municipios con el objetivo de capacitarlos para que absorban las responsabilidades y garanticen la prestación adecuada de los servicios. Por otro lado, los principales problemas que enfrentan son las restricciones a la autonomía local, debido a las partidas excesivas de gasto; las indefiniciones sobre el papel del nivel intermedio de gobierno; la lentitud para descentralizar la salud y la educación, y las dificultades del gobierno central para la coordinación general del proceso.

La descentralización fiscal en Colombia se vuelve cada vez más irreversible, pues ha dejado de ser el sencillo programa de gobierno de principios de los años 80, para convertirse en una importante política del Estado, mantenida de manera permanente por las tres últimas administraciones nacionales.

El Salvador tiende a seguir el camino de Colombia, aunque se trata de situaciones distintas.<sup>17</sup> El proceso de descentralización se encuentra en su fase inicial, entre incertidumbres sobre los motivos y los medios, y ciertamente se verá afectado por el menor tamaño territorial y de población del país (su número de habitantes es similar al del municipio de Río de Janeiro, en el Brasil).

Existen en El Salvador los mismos antecedentes históricos latinoamericanos de centralismo e intervencionismo estatal. La diferencia la hace una guerra civil de doce años. El éxodo de la población es de los mayores del mundo. La ayuda internacional es fuerte y ha llevado a adoptar programas de estabilización clásicos. Los acuerdos de paz resultaron en importantes reformas constitucionales, ya que en el núcleo de estos cambios el papel del gobierno local y de la sociedad organizada ha adquirido importancia estratégica para mejorar la prestación de los servicios públicos básicos.

Entre las directrices de la reforma de la administración pública en El Salvador, se destaca la prioridad que se ha atribuido a las acciones destinadas a los estratos más pobres de la población, la descentralización de servicios y la democratización de la administración. En el ámbito de los planes nacionales de desarrollo que se han seguido, la descentralización administrativa y territorial siempre ha enfatizado el llamado "municipalismo". La estrategia sigue un rumbo tradicional: redistribución de funciones y competencias con la concomitante transferencia de recursos, reequipamiento de las instituciones públicas, y capacitación de sus recursos humanos. Más recientemente, el Banco Mundial ha comenzado a apoyar específicamente la descentralización mediante el financiamiento de proyectos para modernizar el sector público. Los avances más importantes se han observado en el área de la educación, incluyendo las zonas rurales.

Igual que en el caso de Colombia, también en El Salvador se han detectado problemas en su proceso de descentralización, comenzando por los propios del período de inicio. Las diferencias entre ambos países tienen que ver con los desacuerdos entre las autoridades salvadoreñas debido a la enorme influencia de las

---

<sup>17</sup> Sobre la experiencia salvadoreña, véase Lobo (1994).

agencias multilaterales, a la fragmentación institucional -típica de un territorio tan pequeño-, a la acumulación de demandas que surgen de la guerra civil, y a las demoras para definir la estructura tributaria.

De cualquier forma, vale la pena subrayar que El Salvador define claramente la descentralización como una política del Estado y no la conduce a través de un conjunto fragmentado de programas. La experiencia sugiere que un ordenamiento previo, con diseño de estrategias, programación de etapas y actividades, previsión de acuerdos y negociaciones políticas, es algo posible y deseable.

#### IV. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PRINCIPIOS BÁSICOS

A fin de alejarnos del predominio de las acciones fundadas en la espontaneidad del momento y en la casuística, que caracterizan los intentos aislados de descentralización, ya sea de los gobiernos centrales o de los niveles intermedios, es posible reconocer algunos principios mínimos -que están lejos de constituir un marco formal u obligatorio para implementar un programa de descentralización.<sup>18</sup>

La descentralización fiscal siempre debe basarse en alguna forma de pacto federativo. No hay manera de implementar un proceso descentralizador de la administración pública sin lidiar, antes que nada, con las relaciones políticas entre los poderes de los diferentes niveles de gobierno, el sistema electoral y la representación en el congreso nacional. No solo para iniciar la descentralización sino también para ajustar o reanudar el proceso, es indispensable recurrir al pacto federativo.<sup>19</sup>

El pacto, también, está íntimamente ligado a la llamada cuestión regional, que es fundamental para muchos países subdesarrollados o en vías de desarrollo, que tienden a presentar una distribución más irregular de la riqueza y del bienestar social.

La existencia y diversidad de los conflictos de intereses entre los miembros federados y entre los actores políticos, es natural e inexorable. La diferencia estará, primero, en la capacidad de negociación, regateo y cooperación, y, luego, en los

---

<sup>18</sup> Para una descripción más detallada de las directrices y asuntos operacionales de los programas de descentralización, ver, entre otros, Lobo y Medeiros (1993) y Wiesner (1995).

<sup>19</sup> Albuquerque y Knopp (1995) destacan la importancia del pacto para mejorar el proceso de descentralización fiscal: "... la descentralización se debe constituir en una política y estrategia consciente, coordinada y orgánica, que implique la participación del gobierno en la formulación, financiamiento y ejecución, guiada por objetivos comunes y que incluya una negociación política permanente y consecuente. En ese contexto, se debe encontrar un punto de equilibrio entre la necesidad de asegurar la eficiencia y la equidad y el grado de autonomía de los actores políticos y sociales involucrados. Esto sólo se puede alcanzar mediante el pacto federativo integrador, apoyado por la sociedad, lo que hoy constituye uno de los principales desafíos del proceso brasileño de modernización".

pactos y la implementación de soluciones con un mínimo de consenso. Para la descentralización también es importante que el resultado del acuerdo político se convierta en una verdadera política de los estados, en vez de constituir un conjunto de iniciativas gubernamentales desorganizadas y fragmentadas, que no permiten visualizar su propósito y que raras veces resisten los cambios de mandato de los gobernantes.

El objetivo de racionalizar el gasto público a través de la descentralización de las medidas gubernamentales, exige seguir algunas directrices ya clásicas: flexibilidad, gradualismo, transparencia en el proceso decisorio, control social, y el nexo con las políticas macroeconómicas, especialmente las de corto plazo destinadas a la estabilización de precios y al ajuste fiscal.

Vale la pena explayarse más en los comentarios sobre aspectos que de una forma más o menos directa vinculan la descentralización y la participación.

En cuando a la idea de las ventajas comparativas, ya se comentó la cautela que se debe tener con las generalizaciones del tipo de "mientras más próxima del ciudadano está, mejor deberá ser la prestación del servicio". En algunos casos, sobre todo los de infraestructura pesada (transporte, comunicaciones y energía), los problemas de escala, de financiamiento y de carácter tecnológico exigen buscar alternativas y ordenamientos institucionales diversos. Si, por un lado, en estos casos de gran infraestructura la asociación con el sector privado tiende a ser más ventajosa que la transferencia de atribuciones a los niveles territoriales de gobierno, por otro, se debe llamar la atención sobre las cuestiones de calidad de los servicios, de costo y de cobertura.

Aparte de la visión simplista de que toda actividad de gobierno debe ser responsabilidad de la unidad más próxima al ciudadano, la participación se presenta en otros estudios de directrices de descentralización como una de las alternativas para implementar programas, en este caso, el modelo de "elección pública local" -la otra alternativa sería el modelo "principal/agente". Aghón y Casas (1994), resumen los modelos analíticos de la forma siguiente:

"El modelo principal/agente... caracteriza a las unidades menores como entes a los cuales hay que brindarles los incentivos para que se comporten de la manera que quisiera el nivel central. El [modelo de elección pública local supone un mayor grado de autonomía por parte de las unidades inferiores y se centra en el criterio mediante el cual los ciudadanos toman las decisiones..."

"... mediante el modelo (de la elección pública local) se refuerza la responsabilidad (accountability) fiscal por parte de los gobiernos locales debido a que una de sus implicaciones es que los electores premiarán o castigarán a una autoridad reeligiéndola o destituyéndola según evalúen su actitud y eficiencia en las tareas administrativas..."

"... en el caso del modelo «principal - agente» se tiende a criticar la falta de autonomía de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, el modelo de la elección pública local lleva a un grado mayor de autonomía que



puede terminar siendo absoluta y contraproducente para el logro de objetivos nacionales. No existe una receta exacta de la forma de llevar a cabo el proceso. Ello dependerá de las características de cada realidad...”.

El tema de la equidad llama a fijar la atención en la focalización del gasto público. Si bien es un camino para alcanzar mayor eficacia en la redefinición de las responsabilidades del gasto, también presenta un desafío difícil: perfilar y seleccionar el grupo de beneficiarios que recibirán prioridad dentro de una población. Esta es una tarea que se vuelve más difícil mientras mayor sea la proporción, absoluta y relativa, de la población que vive por debajo de la llamada línea de la pobreza (típicamente el caso del Brasil). A fin de implementar y lograr políticas redistributivas eficaces y de gran alcance, es imperativo buscar nuevos ordenamientos financieros e institucionales.

La eficacia del gasto también exige prestar atención a factores tales como la necesidad de distinguir entre la producción y la provisión de los servicios: la responsabilidad de una y otra no deben recaer, necesariamente, en la misma entidad. Es importante detectar quién produce mejor y al menor costo, y determinar cómo se controla este gasto para mantenerlo eficaz. Se pueden utilizar formas alternativas de producción de servicios, como subcontratación, asociación, cooperativa, contratos de administración, consorcios, y otras. La sostenibilidad de la prestación de los servicios es un factor definitivo para garantizar la eficacia del gasto. Por ejemplo, de nada sirve transferir la responsabilidad del gasto si el impacto de esta transferencia perjudica la salud financiera de la entidad receptora. Eso también plantea la cuestión de la necesidad de estándares mínimos de funcionamiento; esto es, solo debe transferirse la responsabilidad si hay garantía de un desempeño mínimo, en cuanto a la prestación del servicio público.

En la búsqueda de eficiencia en el gasto, surgen aspectos relacionados con la posibilidad de controlarlo constantemente, ya sea por parte de la autoridad pública que transfiere la responsabilidad o de los beneficiarios de los servicios. Esto nos lleva a los principios de rendición política de cuentas (*political accountability*) y control social. El primero plantea la posibilidad de responsabilizar a los tomadores de decisiones o a los ejecutores por sus eventuales errores, omisiones o negligencias cometidos en la prestación de los servicios. El principio de control social, íntimamente ligado al primero, se refiere al seguimiento sistemático de los resultados para garantizar un mínimo de equidad y eficacia. Por ejemplo, Dillinger (1995) sostiene que:

“Un elemento fundamental en un sistema exitosamente descentralizado de gobierno es el equilibrio apropiado entre la reglamentación central y la rendición local de cuentas. Aunque a los gobiernos locales se les asignen funciones claramente definidas y tengan los medios para financiarlas, la dirigencia política local no necesariamente responde a los intereses de sus constituyentes (o al gobierno central), a menos que se instaure un sistema balanceado de rendición de cuentas. Ambas formas de rendir cuentas, reglamentación y participación política, son complementarias. Con la reciente proliferación de la democracia, el papel de la política local como instrumento primario para rendir cuentas

ha recibido mucha atención. No obstante, a medida que las responsabilidades vuelven a recaer en el gobierno local, deben permanecer algunas reglamentaciones centrales”.

Los dos conceptos y prácticas se van a aplicar tanto a las medidas ejecutadas por el sector público como a las desarrolladas por el sector privado, con o sin fines de lucro. Desgraciadamente, en el Brasil, igual que en la mayoría de las experiencias latinoamericanas hasta ahora, se tiene poca o ninguna información sobre adelantos significativos en esa materia. Se ha creído demasiado en los concejos municipales como medio de control social.<sup>20</sup>

La creciente participación de las rentas generadas localmente, propias o directas, para financiar el gasto de los gobiernos subnacionales, constituye uno de los principales elementos para motivar y moldear la participación popular en el proceso y para mejorar la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos. En términos sencillos, se espera que la participación y el control social sean directamente proporcionales al presupuesto de los gobiernos intermedios y locales financiado por las rentas obtenidas con impuestos o de otra forma, decididas o legisladas, recaudadas y administradas por las propias autoridades locales. Este es el aspecto que más subraya Wiesner (1995) en relación con la participación política en la descentralización fiscal:

“De conformidad con la idea de que la eficiencia sigue a la fuente del financiamiento, los ciudadanos locales deben participar en el ejercicio público local de decidir «quién recibe qué cosa, cuándo, cómo y quién lo paga». Cuando las fuentes propias son las que financian una porción grande del presupuesto local, la participación política para determinarla tenderá a ser elevada y las autoridades locales tendrán que rendir cuenta de los resultados de sus políticas. Sin embargo, esta no es la pauta en la mayor parte de las jurisdicciones de América Latina. Cuando intervienen las transferencias, la rendición de cuentas se divide en dos: hacia arriba ante el gobierno nacional y hacia abajo ante la ciudadanía local.

En el caso específico de la educación primaria y la salud, la rendición de cuentas se podría mejorar con la utilización de honorarios de usuarios, esto es, cobrar a los consumidores una porción de los gastos. Este enfoque fortalecería el presupuesto y ayudaría a las autoridades en la difícil interpretación de las preferencias de los consumidores por los bienes públicos”.

---

<sup>20</sup> En Banco Mundial (1995) se comenta que: “Al mismo tiempo se presenta una corriente opuesta que no identifica el “acercamiento al pueblo” con la democracia multipartidista o con la separación respecto al gobierno central. En Chile (bajo el gobierno de Pinochet) y en otros países como Guatemala y particularmente en México, la descentralización ha sido simultánea a la creación de nuevas instituciones “participativas”, encargadas de vincular más directamente las decisiones y la inversión de la comunidad con las autoridades centrales. Las nuevas instituciones pueden pasar por alto el gobierno local o reducir su autonomía. Esta forma de descentralización que pretende estimular, rejuvenecer y legitimar el papel del gobierno central y del partido político que lo controla, estableciendo vínculos directos con la comunidad y el pueblo organizado, se ha dado en otras regiones, especialmente en África. Un autor la ha llamado “recentralización a través de la descentralización”.

Mientras tanto, los esfuerzos en ese sentido se enfrentan con serios obstáculos, la poca solidez en la base de recaudación tributaria, normalmente atribuida a los gobiernos subnacionales; la debilidad de la riqueza y de la actividad económica en la localidad o en la región; la falta de capacitación técnica, de una cultura adecuada para recaudar impuestos, y de una gestión financiera más organizada.

Se llama la atención sobre la necesidad de una actitud responsable del poder legislativo en todas las reformas. Con el objeto de lograr la eficacia y la consolidación de los cambios ocasionados por la implementación de los esquemas de cofinanciamiento de los gobiernos locales y por la racionalización de gastos descentralizados, el poder legislativo debe estar presente durante todas las fases del proceso, en los tres niveles de gobierno. En otras palabras, se considera indispensable que el poder legislativo forme parte de este proceso, para llevar adelante los cambios deseables.

De lo contrario, existe gran riesgo de crear un adversario formidable que luchará contra tales cambios, y con probabilidades razonables de triunfar. A fin de garantizar una alianza con el poder legislativo, ciertamente, se necesitarán cambios en su relación con el poder ejecutivo y con la sociedad en general, en su forma de "cerrar un trato". Este es el momento perfecto para que el poder legislativo recupere funciones desprestigiadas y olvidadas, tales como la fiscalización y la representatividad de los intereses de la sociedad.

Finalmente, el principio fundamental de la descentralización (y de los demás programas de gobierno) es la garantía de sostenibilidad del proceso. El cumplimiento de los acuerdos políticos y una fuerte participación de la sociedad civil organizada, a través de canales transparentes y expeditos, son las condiciones imprescindibles para la continuidad y la consolidación de la política.

## V. OBSERVACIONES FINALES

Para hacer una evaluación crítica de la descentralización fiscal en América Latina y presentar sugerencias para su mejoramiento, se tiene que considerar su condición rezagada respecto a las experiencias de los países desarrollados, y la importancia de los factores políticos, aun en aquellos países que han adoptado programas de descentralización en los que se da prioridad a los llamados aspectos técnicos. Como bien observan Aghón y Casas (1994):

"No se observa ninguna experiencia que haya sido perfectamente concebida y ejecutada desde el punto de vista económico. Ello se debe principalmente a que este proceso es eminentemente político en donde las negociaciones entre los diferentes niveles de gobierno -basadas en muchos casos en criterios técnicos- no dan la solución óptima. Sin embargo, se está avanzando en este sentido y el apoyo que se pueda prestar desde un punto de vista técnico será de vital importancia para el éxito y consolidación de estos procesos en América Latina y el Caribe".

En América Latina, la naturaleza intrínsecamente política del proceso de descentralización está íntimamente ligada (como una de las causas o como una de las consecuencias) al retorno de la democratización en el continente. Ciertamente, el aspecto más importante de la participación política en ese proceso (de hecho, es un punto de consenso entre los autores que han examinado el tema) tiene que ver con las reformas de los sistemas político-partidario y electoral, y el establecimiento de elecciones populares en los niveles intermedios y en los niveles locales de gobierno para seleccionar a los respectivos jefes del poder ejecutivo y, generalmente, también a los miembros de los correspondientes poderes legislativos.

No está de más recordar que, en la mayoría de los países latinoamericanos, después de la redemocratización del país no se han efectuado más de tres o cinco elecciones en los niveles intermedios y locales del gobierno; de hecho, en algunos casos, apenas se ha iniciado ese proceso. Como lo comenta Wiesner (1994):

“La tradición centralista en América Latina está dando paso a una estructura de gobierno más federal y descentralizada. En países tales como Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, México, Chile, Brasil, Bolivia y la Argentina, los ciudadanos están ahora eligiendo directamente a los alcaldes y a los concejos municipales. Este es un acontecimiento bastante reciente que, a lo sumo, no data de más de 10 años en la mayoría de los casos. Los gobernadores estatales o regionales también son elegidos directamente por la ciudadanía en la Argentina, el Brasil, Colombia, República Dominicana, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Este proceso ha tenido un paralelo aproximado en la participación que se ha dado al público para elegir alcaldes y concejos municipales.

... Aunque existe una clara tendencia hacia la descentralización política, esto no basta para concluir que las jurisdicciones locales hayan de hecho adquirido una autonomía substancial... Las diferentes etapas de desarrollo del proceso de descentralización fiscal se explican, en gran parte, con las diferentes historias políticas e institucionales de cada país”.

Independientemente del modelo analítico teórico y de las circunstancias locales, es inevitable que la gestión gubernamental se juzgue en las urnas electorales.<sup>21</sup> Los medios de difusión y los analistas políticos están caracterizando la

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, en el documento del Banco Mundial (1995) se menciona que “la descentralización en la región ha estado muy vinculada a la democratización, al menos en el sentido de que la gran mayoría de las iniciativas de descentralización se han dado acompañadas por el establecimiento de elecciones locales o por reformas substanciales en el proceso electoral local. Quizá una de las reformas más importantes es la elección de alcaldes independientemente de la elección de concejos (excepto en Chile y México) y la introducción de esquemas de reelección (Venezuela y Ecuador). Estas reformas tienden a incrementar la responsabilidad del elegido ante sus electores (accountability). Sin embargo, los períodos electorales cortos (dos años en Colombia y tres en muchos otros países) obstaculizan la continuidad de los programas de inversión y administración”.

elección municipal reciente en el Brasil<sup>22</sup> como un caso típico de evaluación de las administraciones locales actuales en las urnas electorales. Independientemente de las posiciones ideológicas y partidarias, en las más diversas regiones del país, y hasta en aquellas donde los alcaldes fomentaron un fuerte aumento de impuestos cobrados localmente, las administraciones que han recibido las evaluaciones más positivas en las encuestas de opinión pública deben arreglárselas para elegir a sus sucesores o, por lo menos, poner a sus candidatos entre los mejor colocados en la elección.

Como perspectiva, es muy posible que se desarrolle un círculo virtuoso en el cual, a la par de un escenario macroeconómico marcado por la estabilidad de precios, la reanudación del crecimiento sostenido y las reformas estructurales de la economía, se perfeccionen y se complementen los procesos de descentralización fiscal y participación política.

### BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, G. (1995), "Descentralização fiscal em América Latina: algumas experiências", *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*, R. Alvares Affonso y P.L. Barros Silva (comps.), Sao Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP).
- Aghón, G. y C. Casas (1994), "Descentralización fiscal en América Latina: una comparación preliminar", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre, inédito.
- Albuquerque, R. y J. Knoop (1995), "As políticas sociais no Brasil: desafios", *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*, J.P. Velloso, R. Albuquerque y J. Knopp (comps.), Rio de Janeiro, Instituto Nacional de Alto Estudos/Instituto Latino-americano de Desenvolvimento Econômico e Social (INAE/ILDES).
- Alvares Affonso, Rui de Britto (1994), "A crise da federação no Brasil", *Ensaio FEE*, vol. 15, N° 2, Porto Alegre.
- Alvares Affonso, R. y P.L. Barros Silva (comps.) (1995), *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*, Sao Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP).
- Banco Mundial (1995), "Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1994), "Special Report: Fiscal Decentralization", *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1994*, Washington, D.C.
- Bird, R. (1993), "Aspects of Federdi finance: A comparative perspective", *A reforma fiscal no Brasil: subsidios do Simposio Internacional sobre Reforma Fiscal*, Sao Paulo,

---

<sup>22</sup> La elección municipal de 1996 es la cuarta que se realiza para elegir alcalde desde que se restableció el voto directo en los municipios de las capitales de los estados y en gran parte de las principales ciudades del país (antes, consideradas áreas de seguridad nacional).

- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/Universidade de São Paulo (FIPE/USP), septiembre.
- Campbell, T. (1991), "Social Investment Funds: Decentralization: Politics and public services", LATIE, dissemination note, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dillinger, W. (1995), "Decentralization: Politics and public services", *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*, R. Alvares Affonso y P.L. Barros Silva (comps.), São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP).
- Ferreira, A.M. y L.C. Valenzuela (1993), "Descentralización fiscal: el caso colombiano", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- FMI (Fondo Monetario Internacional), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C.
- Lobo, T. (1994), "El Salvador: Decentralization and community education strategy. Governance study", Rio de Janeiro, inédito.
- Lobo, T. y A.C. Medeiros (1993), "Descentralização: diretrizes básicas e estratégia de implementação", texto para discussão, N° 19, Rio de Janeiro, Centro de Estudos de Políticas Públicas.
- Lobo, T. y M.A.D. Uga (1993), "Descentralização: abordagem conceitual e experiência colombiana", texto para discussão, N° 17, Rio de Janeiro, Centro de Estudos de Políticas Públicas.
- Rodrigues Afonso, J. (1994), "Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil", serie Política fiscal, N° 61 (LC/L.841/Add.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_ (1996), "Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira", *Revista do BNDES*, vol. 3, N° 5, Rio de Janeiro, junio.
- Rodrigues Afonso, J. y J. Cesar (1995), "Federalismo fiscal no Brasil", Seminario Ministerio de Hacienda/Fondo Monetario Internacional (FMI), Salvador, diciembre, inédito.
- Serra, J. y J. Alvares Afonso (1991), "Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos", *Conjuntura econômica*, N° 1 011 1, Rio de Janeiro, FGV, octubre/noviembre.
- Shah, Anwar (1990), "The New Fiscal Federalism in Brazil", Policy, Research and External Affairs Working Papers, N° 557, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- Souza, C. (1996), "Redemocratization and decentralization in Brazil: The strength of the member states", *Development and Change*, vol. 27, Oxford, Institute of Social Studies.
- Tanzi, V. y otros (1992), "Brazil: Issues for fundamental tax reform", Washington, D.C., Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Ter-Minassian, T. (1995), "Relações fiscais intergovernamentais sob uma perspectiva macroeconómica: algumas questões e experiências de países", Seminario Ministerio de Hacienda/Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre, inédito.
- Velloso, J.P., R. Albuquerque y J. Knopp (comps.) *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*, Rio de Janeiro, Instituto Nacional de Alto Estudos/Instituto Latino-americano de Desenvolvimento Económico e Social (INAE/ILDES).

- Wiesner, E. (1995), *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), octubre.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity", documento de trabajo, N° 199, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1992), "Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la Misión para la descentralización", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.





## **CAPÍTULO V**

### **REFLEXIONES FINALES**

- 16. Descentralización Fiscal en América Latina: Algunas Lecciones y Nuevos Desafíos**  
Gabriel Aghón y Herbert Edling



## DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: ALGUNAS LECCIONES Y NUEVOS DESAFÍOS

Gabriel Aghón

Herbert Edling<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas se ha observado un cambio a nivel mundial en cuanto a la concepción del Estado y su papel en la economía. Muchos de los problemas macroeconómicos de varios países en desarrollo se atribuyeron a la fuerte intervención del Estado. Dado el pobre desempeño económico e institucional alcanzado, se inició una fuerte corriente que buscaba disminuir la presencia del Estado y a la vez mejorar su eficiencia. En este contexto, la descentralización fiscal es una de las reformas políticas y económicas más significativas que se vienen promoviendo en buena parte de los países de América Latina, y que se ha traducido en importantes cambios normativos y constitucionales que reflejan sin duda consensos nacionales en torno a la idea de llevar adelante procesos de reforma y modernización del Estado.

Recientemente, el tema de la descentralización ha cobrado mayor interés en los países de América Latina y también se está introduciendo, aunque de manera lenta, en países del antiguo bloque socialista, cuyos regímenes han sido tradicionalmente centralistas. Entre las causas de este fenómeno hay que mencionar principalmente el debate sobre el papel del sector público y la asignación de sus recursos y competencias. Por otra parte, las experiencias de movimientos separatistas parecen indicar que la descentralización se puede convertir en un instrumento útil para la continuidad y aceptación interna de un Estado dentro del cual coexisten grupos con marcadas diferencias étnicas, religiosas, culturales o económicas.

Mediante el esquema descentralizador se puede fortalecer el ejercicio democrático, el cual se practicará mejor mientras más proximidad local y cívica exista. En este sentido, con la descentralización se pretende lograr una mayor eficacia de las políticas públicas, lo que a su vez se traduce en una mayor gobernabilidad. Sin duda, este nuevo enfoque refuerza la conveniencia de un ejercicio de reinversión de la gestión pública en que los gobiernos subnacionales adquieren una dimensión más significativa en una estrategia de desarrollo.

Conviene señalar que en muchos países latinoamericanos las reformas descentralizadoras han sido acompañadas y reforzadas por la profundización de la democracia. Esta se manifiesta por la puesta en marcha y consolidación de

---

<sup>1</sup> Los autores desean agradecer la colaboración de Patricia Cortés en la recolección de información y sistematización de la encuesta sobre el estado actual del proceso de descentralización fiscal, que fuera realizada por las contrapartes nacionales del Proyecto de descentralización fiscal en América Latina (Proyecto CEPAL/GTZ) en los países de la región.

mecanismos que promueven una mayor participación de las comunidades en el manejo de los asuntos locales, especialmente en el ámbito político.

Hoy en día después de un período de autoritarismos en la región se ha regresado a regímenes democráticos, caracterizados en su gran mayoría por la elección directa de los mandatarios locales. En el nivel intermedio de gobierno se observa esta tendencia en elecciones recientes de autoridades (casos de Colombia, Paraguay, Venezuela), estando pendiente su aplicación en un grupo reducido de países (como Chile y Bolivia). En este contexto más democrático se genera una mayor responsabilidad política de los gobiernos subnacionales en su respectiva gestión pública (*accountability*), y por tanto existen mayores demandas y posibilidades de incrementar el traspaso de competencias y responsabilidades.

Se entiende por descentralización fiscal todas las actividades que contribuyen al establecimiento de una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales. En forma muy simple ello ocurre cuando las competencias fiscales se desplazan desde un nivel central de gobierno hacia los niveles subnacionales. Existen diversas alternativas de transferencias de funciones y responsabilidades, y por tanto de procesos de descentralización fiscal.

Ahora bien, el concepto de autonomía conlleva el derecho y el deber de que las comunidades locales respondan de manera propia por sus respectivos aspectos regionales y locales. La autonomía fiscal, en especial, implica desarrollar actividades localmente responsables e independientes en cuanto a la determinación de funciones y la generación de recursos, es decir, asumir una adecuada corresponsabilidad fiscal.

Si la estrategia de descentralización fiscal está adecuadamente diseñada, es capaz de cumplir con las expectativas puestas en ella. En este sentido, los argumentos económicos primordiales a su favor son aquellos relacionados con las funciones de asignación<sup>2</sup>.

## 2. OPORTUNIDADES Y RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Una de las principales argumentaciones a favor de la descentralización destaca una mejor correspondencia entre la oferta de bienes y servicios públicos y las preferencias o demandas ciudadanas. En otros términos, ella ofrece una mejor capacidad de respuesta y mayor transparencia, lo que favorece una asignación más eficiente y responsable.

Otra ventaja se relaciona con la capacidad de innovación en la oferta de servicios públicos, promovida por la cantidad y diversidad de los organismos descentralizados y la mayor competencia que esto genera. La competencia entre la multiplicidad de alternativas y su difusión contribuiría a su vez a tomar en cuenta las preferencias ciudadanas y a ofrecer servicios a menores costos.

---

<sup>2</sup> La contribución parcial de una política distributiva descentralizada es examinada por Pauly, (1973).

En los sistemas descentralizados pueden distinguirse varias posibilidades de reducción de costos. Por un lado, pueden economizarse costos de información, puesto que mientras más centralizadas estén la toma de decisiones, la implementación y el sistema de control, tanto menores deberían ser los costos del suministro y evaluación de las informaciones. Por otro lado, pueden aminorarse los costos por concepto de riesgos e innovaciones, ya que mientras más unidades de gobierno participen y más soluciones se ofrezcan, menor será el riesgo de elegir una ineficiente, al mismo tiempo que aumentan las posibilidades de corregir decisiones equivocadas gracias al efecto de demostración e imitación.

La descentralización también puede eximir al gobierno central de una serie de responsabilidades liberando recursos de este nivel, de manera que las tareas restantes puedan ser enfrentadas con mayor selectividad y mejor éxito. Entre las razones políticas que la abonan se debe señalar el argumento constitucionalista que prevé, aparte de la división del poder estatal entre legislativo, ejecutivo y judicial, una distribución vertical de los poderes. Mediante la descentralización puede cumplirse más adecuadamente con el principio de la subsidiariedad.

Este concepto no solo significa privilegiar la producción privada frente a la oferta estatal, sino que también dar preferencia a las entidades subnacionales frente a los órganos centrales. Esta idea se basa en el supuesto bastante razonable de que el bienestar aumenta cuando las decisiones sobre asuntos locales son tomadas por los propios individuos, o por lo menos en niveles más cercanos que sea posible a los ciudadanos afectados.

En cuanto a la descentralización, los argumentos tanto económicos como políticos tienen una orientación claramente individualista donde la libertad personal es fundamental, siendo dominante la influencia de los ciudadanos-consumidores. Los dos enfoques privilegian la diversidad y multiplicidad; o sea, el individualismo por sobre el colectivismo. De manera más general podemos corroborar que el federalismo fiscal, la economía de mercado y la democracia, constituyen elementos propios de organización en aquellas sociedades que utilizan modelos de decisión descentralizados y apuestan a la competencia como medio de limitación del poder y como motor de la innovación en el sentido más amplio.

La descentralización fiscal promueve una mayor cercanía entre ciudadanos y autoridades, y por ello puede contribuir a un mejor aprovechamiento de las potencialidades locales. La promoción de las capacidades productivas y de los esfuerzos creativos de las comunidades es, sin duda, uno de los elementos claves para el combate de la pobreza.

Investigaciones de expertos en el tema (Shah y Huther, 1997) demuestran, con datos recientes de un grupo de países seleccionados, cómo un aumento en la descentralización resulta en una mejora de la calidad de gobierno, medida en los indicadores como participación de los ciudadanos, gestión macroeconómica y desarrollo social<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Véase el artículo de Shah y Huther publicado en este mismo texto.

Constituyen factores decisivos para aprovechar las ventajas potenciales de la descentralización fiscal la adecuada estructura de incentivos y el ordenamiento institucional<sup>4</sup>. Así, por ejemplo, los contribuyentes y las autoridades deberían tener una clara relación de responsabilidad fiscal. Si existe una mezcla o superposición de responsabilidades se impedirá un control directo y eficaz del ciudadano sobre las decisiones adoptadas.

La insuficiente calidad de las administraciones y del personal en los niveles regional y local, puede hacer fracasar los esfuerzos descentralizadores. Principalmente, en los países en vías de desarrollo cabe suponer que en los organismos regionales y locales existe un déficit de personal calificado y de infraestructura material de la administración pública, lo que puede conducir a problemas adicionales como las prácticas clientelistas y de corrupción.<sup>5</sup>

Empero, la descentralización fiscal puede dificultar una política de estabilidad macroeconómica, sobre todo cuando se aplican complejos sistemas de transferencias intergubernamentales, incluidos los sistemas de coparticipación de impuestos. O cuando las administraciones subnacionales pueden endeudarse sin que haya una limitación o control por parte del gobierno central, máxime si ha sido una práctica generalizada en el pasado que el gobierno central se encargue *ex-post* del servicio de las deudas regionales o locales (*bailing out*).

Si se dan las circunstancias adecuadas, gracias a una gestión responsable y mejor informada del nivel local de gobierno, la descentralización puede contribuir a proveer los bienes y servicios de una manera más eficiente. Sin embargo, esta ventaja no se dará automáticamente. Si no se establecen las condiciones e incentivos correctos, la descentralización puede generar más bien problemas adicionales, tanto para la asignación de recursos como para la estabilización macroeconómica y la distribución del ingreso. La pregunta clave es, por lo tanto, cómo deben estructurarse los incentivos para que la descentralización fiscal realmente redunde en una política más eficiente y equitativa.

El factor decisivo para el buen aprovechamiento de las ventajas que conlleva la descentralización fiscal es el grado de simetría institucional alcanzado en su correcta implementación. Esto significa la adecuada combinación de varios conceptos, como el de "equivalencia fiscal" (los beneficiarios de servicios definidos a nivel local también asumen los costos), "conexidad" (la competencia en cuanto a funciones y gastos es relativamente coincidente), y "autonomía" (libertad de decisión sobre los gastos e ingresos). Acercarse a esta deseable simetría obliga a los distintos niveles de gobierno a analizar cabalmente los beneficios y costos de los servicios públicos,

---

<sup>4</sup> Véase el artículo de Wiesner publicado en este mismo texto.

<sup>5</sup> Esta argumentación ha sido presentada entre otros especialistas por Prud'Homme (1994) y Tanzi (1995).

asegurando así que los impuestos constituyan una adecuada señal del precio del bien público.<sup>6</sup>

### 3. ALGUNAS CONSIDERACIONES NORMATIVAS ACERCA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Como se ha mencionado la distribución de competencias entre las entidades subnacionales debería realizarse de tal forma que se garantice una deseable simetría institucional del proceso. Esto lleva a que cada nivel de gobierno debería responsabilizarse políticamente frente a su electorado, de modo que los éxitos y fracasos en la gestión pública no sean transferidos a otros órganos o niveles.

En este sentido, la creciente participación política de las comunidades es de vital importancia para que se alcancen las ventajas vinculadas a la descentralización fiscal. Las dimensiones fiscal y política de la descentralización son complementarias, y ambas necesitan de un desarrollo paralelo en el proceso de descentralización.

La dimensión política del proceso se ve fortalecida por la elección popular de las autoridades locales y también de las de niveles intermedios, aspecto que presenta rezagos en algunos países de la región (caso de Chile, el Perú, Bolivia y los países centroamericanos). El fortalecimiento de la representatividad de los niveles intermedios permitirá un reforzamiento de los gobiernos subnacionales para tener un papel activo en el proceso de descentralización.

#### Competencias de funciones y gastos

La decisión sobre la provisión de los servicios públicos en los niveles regional y local debería considerar las economías de escala, los efectos sinérgicos, las externalidades (positivas y negativas), y por supuesto las preferencias de los ciudadanos. Se debe tomar en cuenta que la asignación de competencias para proveer un servicio específico no significa necesariamente la producción estatal del mismo. Por ejemplo, solo aquellas tareas y servicios públicos sobre las cuales no existan preferencias regionales marcadamente distintas, o que por su naturaleza tengan una considerable influencia en los diferentes niveles, deberían adjudicarse al gobierno central siguiendo el principio de la subsidiariedad fiscal.

En general, esto se aplica en materia de asignación. Ahora bien, respecto a las políticas de estabilidad y distribución, a pesar de ser recomendable su manejo centralizado por contar el gobierno central con instrumentos que garantizan una mayor eficacia de los respectivos programas, se debe reconocer que a los gobiernos subnacionales les corresponde un papel importante en el diseño y la implementación de estas políticas. Sin embargo, el supuesto básico es que deben aplicarse mecanismos de coordinación adecuados.

---

<sup>6</sup> Especialmente en cuanto a la equivalencia fiscal véase Olson (1969). El mismo autor analiza más recientemente dicha equivalencia como principio central de la organización del Estado (Olson, 1986).

Una mayor descentralización de funciones se logra cuando en el ámbito de la soberanía legislativa el nivel central de gobierno se limita a la expedición de la norma básica. La legislación y ejecución por parte del gobierno central se complementan con poderosos instrumentos como las transferencias, fondos y derechos de coparticipación de los niveles subnacionales, y la ejecución de las competencias de los gobiernos regionales y locales queda total o parcialmente a cargo de ellos. En este sentido, se promueve una delimitación clara de funciones y competencias de gasto. Lo mismo ocurre con el traspaso de competencias en sectores sociales como la educación y la salud, en que se avanza hacia una administración descentralizada y coordinada con los niveles centrales de gobierno.

Además, junto con traspasar la competencia en materia de funciones, también debería delegarse la responsabilidad en cuanto a asumir los gastos correspondientes. Cuando se trata de tareas compartidas, igualmente debería hacerse un claro prorrateo de los costos entre las entidades subnacionales afectadas, siempre que las responsabilidades políticas no se desdibujen demasiado.

El apartarse del fundamento de la simetría institucional, debería hacerse solo después de un concienzudo análisis. Pero las divergencias no deben llegar hasta el extremo de que a un nivel se le nieguen importantes competencias parciales. Por otro lado, cada vez que se establecen competencias parciales deberá cuidarse de que estas estén claramente definidas, evitando cualquier superposición innecesaria de competencias.

### **Competencias de ingresos**

Cada entidad territorial debe tener el derecho y el deber de procurarse los recursos propios para solventar los gastos derivados de las funciones de las que son responsables (adecuada corresponsabilidad fiscal). Cada nivel de gobierno debería disponer de una o varias fuentes de ingresos propios. El autofinanciamiento es más que ningún otro el factor que puede contribuir a una conducta fiscal responsable, a la participación política y a formas democráticas.

Con una decidida voluntad política de traspaso de ciertas competencias tributarias y de generación de recursos propios, se establece un elemento central de la autonomía financiera y de un sano y sostenido proceso de descentralización fiscal.

En este punto y con razón cabe preguntarse: ¿Cómo se puede afirmar que los ciudadanos participan más cuando no necesitan solventar los costos de los bienes y servicios públicos? ¿Cómo puede lograrse una mayor responsabilidad local si la carga tributaria puede ser exportada? ¿Cómo puede darse la equidad fiscal si todas las entidades subnacionales reciben el mismo trato, independientemente de sus esfuerzos tributarios y de gestión local?

La competencia sobre la administración y sobre el recaudo de una determinada fuente tributaria deben estar en el mismo nivel; con ello se evita que una mala administración en un nivel se refleje en costos en otro nivel. Más importante aún, dicha fuente debe ser de fácil recaudación y administración. Desde este punto de vista es recomendable fortalecer los impuestos esencialmente locales, como los de bienes raíces o a los vehículos.



Por lo demás, un sistema de financiamiento local ideal exige un mejor aprovechamiento del principio del beneficio, básicamente a través del uso de los impuestos locales, cargos, cobros y contribuciones. Si bien existen algunos argumentos contra este tipo de financiamiento que se deben considerar, como el mismo rechazo social que generalmente produce su aplicación y otras razones directamente relacionadas con el diseño impositivo inadecuado (injusticia tributaria y la no correspondencia con la capacidad de pago), tal recurso no se puede dejar de lado ya que los cargos no permiten la ilusión de beneficiarse de un servicio gratis. Esta forma de financiamiento es el instrumento más democrático y propio del mercado, que refleja el costo/beneficio de la provisión de un bien.<sup>7</sup>

Respecto a la asignación de las bases imponibles, los distintos niveles subnacionales no deberían tener bases impositivas de alta movilidad interjurisdiccional, ni con posibles efectos distributivos o incidencias sobre las variables macroeconómicas. En este sentido, deben ser además estables frente a las fluctuaciones económicas, no fomentando un comportamiento procíclico de los gastos.

Un criterio importante en la asignación de las bases imponibles a los distintos niveles gubernamentales debe ser la eficiencia en la administración tributaria y la necesidad de fortalecer la generación de ingresos propios. Los procesos de descentralización fiscal surgen y se profundizan cuando los regímenes de impuestos compartidos y los sistemas que conceden solo cierta soberanía impositiva, se reemplazan por sistemas que fortalecen las posibilidades de un manejo más autónomo de las entidades subnacionales. Así, la mejor solución para las unidades descentralizadas no consiste en un sistema de impuestos compartidos, sino en el derecho de cobrar una sobretasa a los ingresos tributarios centrales o, en el mejor de los casos, en la recaudación de tributos propios sobre la base imponible determinada nacionalmente.

Para no poner en peligro la gestión macroeconómica, hay que regular el financiamiento de los déficit de las entidades descentralizadas. Por ello, estas deben comprometerse a informar regularmente a los niveles centrales de gobierno sobre su estado financiero. Además, es necesario establecer restricciones al financiamiento crediticio de los niveles subnacionales. El acceso al endeudamiento debe ser controlado, y en algunos casos si la situación lo exige fuertemente restringido.<sup>8</sup>

#### **Las transferencias intergubernamentales y el esfuerzo tributario**

Un sistema de transferencias intergubernamentales adecuadamente diseñado puede apoyar el cumplimiento de una serie de objetivos políticos. A manera de ejemplo, puede contribuir a cerrar brechas fiscales, compensar externalidades, garantizar niveles mínimos de prestación de servicios públicos, impulsar políticas redistributivas a nivel regional, y coordinar políticas de estabilidad. Debido a esta

---

<sup>7</sup> Véase el artículo de Edling publicado en este mismo texto.

<sup>8</sup> Véase el artículo de Gandenberger publicado en este mismo texto.

amplia variedad de objetivos las estructuras de estas transferencias tienen que ser revisadas regularmente a través de mecanismos o comités interinstitucionales. Dentro de las reformas del sector público, este es uno de los temas prioritarios de la agenda gubernamental.

El uso creciente de las distintas modalidades de transferencias intergubernamentales, incluyendo los sistemas de coparticipación de ingresos, implica una autonomía limitada de las unidades subnacionales como también una restricción a una adecuada equivalencia fiscal, por cuanto los gobiernos regionales y locales no pueden armonizar sus ingresos con las funciones que deben cumplir. Cabe mencionar la elevada participación que tales transferencias representan en la estructura de ingresos de los niveles subnacionales en América Latina.

En primer lugar, se debe garantizar que las transferencias no promuevan cierta pereza fiscal al debilitar los esfuerzos tributarios subnacionales. Por eso, al definirse los criterios de distribución de estas debe tenerse en cuenta el potencial de la recaudación tributaria de los niveles territoriales. De ninguna manera estas transferencias deberían sustituir ingresos que los receptores hubieran recaudado de sus propias fuentes. En tal caso las transferencias podrían tener el efecto de una subvención a la exportación tributaria, un desincentivo al comportamiento tributario local, y fomentando finalmente un uso ineficiente de los recursos a nivel regional y local.

La cualidad más importante de las transferencias debe ser que no saboteen los esfuerzos de las entidades receptoras, ni actúen como estímulos equívocos sobre los contribuyentes. Es más, deberían tener un efecto de incentivo sobre los esfuerzos tributarios locales.

Para fomentar la iniciativa propia de las entidades subnacionales a fin de aumentar su capacidad financiera y hacer un uso moderado de sus recursos, la diferencia entre capacidad y demanda financiera no debería compensarse en su totalidad sino sobre el promedio, calculado territorialmente. Si se piensa en una compensación financiera horizontal, esta debe establecerse solo cuando, después de sopesar las necesidades y disponibilidades financieras que se dan entre las jurisdicciones de un mismo nivel, se detectan diferencias sostenidas que no pueden tolerarse.

En suma, las transferencias deben estructurarse del modo más sencillo y transparente posible. Además, es importante, tanto en el nivel central de gobierno como en los niveles subnacionales, la existencia de mecanismos que permitan controlar y evaluar estas transferencias. En ningún caso un nivel de gobierno puede decidir unilateralmente cambios en su distribución; para eso se han previsto los respectivos mecanismos de coordinación y ajuste en las relaciones fiscales intergubernamentales.

Para reducir al máximo el posible efecto procíclico de las transferencias estas deberían establecerse como un ítem fijo del presupuesto, el que naturalmente puede modificarse de acuerdo con las metas del Estado y las restricciones presupuestarias.

El sistema de transferencias se convierte en un instrumento de descentralización cuando estas se reducen en favor de una participación directa de la tributación, así como cuando las transferencias para un fin determinado se reemplazan por transferencias generales y se evita dictar regulaciones sobre los aportes propios.

### Aspectos institucionales

Parece conveniente que los principios generales de la descentralización fiscal se regulen en forma constitucional, ya que de otra manera existe el peligro de que se instrumentalice dependiendo de la coyuntura política, provocándose una enorme inestabilidad al proceso mismo.

También es importante que las leyes que regulan las relaciones intergubernamentales se basen en datos e informaciones confiables y sometidos a rigurosa revisión y actualización, para que de esta manera no sean fácilmente manipulados por los partidos políticos o por determinados grupos de presión. La realidad ha demostrado que un cuerpo legal bien definido puede ser muy útil para la solución de los problemas.

De ningún modo deben señalarse demasiados detalles en las normas y disposiciones legales, porque de lo contrario habría una falta de flexibilidad en los acuerdos de descentralización. Las características de los bienes y servicios cambian con el tiempo, lo que de vez en cuando demanda una modificación en la asignación de competencias. La necesidad de flexibilidad se desprende también del hecho de que para dar comienzo al proceso de descentralización fiscal no basta con una sola reforma; por lo general su gestación es paulatina, gradual y experimental. Aquí es importante velar porque el proceso no se estanque en el inicio, o pierda fuerza por fracasos parciales.

Asimismo, deben tenerse presentes los variados desarrollos que se han dado en los distintos países de la región, atendiendo a la diversidad y particulares condiciones político-económicas, sociales e históricas de cada país. En tal sentido, a pesar de las experiencias y avances de algunos países no se puede pretender copiar aceleradamente un modelo preconcebido, sino que, en un proceso de búsqueda, deberá encontrarse el sistema más idóneo para las necesidades de cada país.

Las experiencias recientes sugieren que un país que pretende avanzar hacia un sistema descentralizado, por lo general requiere de un nivel mas alto de coordinación y colaboración que un país centralizado. A partir de esto se puede concluir que mientras más competencias se descentralicen con éxito más se desarrollarán los mecanismos institucionales. Esto tiene validez tanto en la preparación y elaboración de reformas como en el trabajo cotidiano entre los niveles intergubernamentales:

Por ello deben crearse y perfeccionarse los instrumentos para una mayor cooperación y colaboración intergubernamental, incluyendo contactos netamente informales pero regulares para el intercambio de informaciones. Aparte de la coordinación y armonización de las políticas de gasto, tributaria y de deuda, esta cooperación debería servir para adoptar medidas comunes de formación de

personal, incluyendo la capacitación y movilidad del mismo. Esto es importante porque contribuye a contrarrestar las siempre latentes tendencias centralizadoras.

Una cooperación horizontal podría minimizar las desventajas que sufren las unidades pequeñas por la limitación de sus recursos. A veces, una integración horizontal también ayuda a desarrollar un cabildeo local lo suficientemente fuerte como para negociar con el gobierno central. Asimismo, una cooperación horizontal entre municipalidades para la provisión de un determinado servicio o función, puede redundar en ventajosas economías de escala. Hay ejemplos exitosos en América Latina de este tipo de prácticas.

Se debe estar atento al fortalecimiento de la capacidad de absorción de competencias de las entidades subnacionales, la cual debe estar lo suficientemente desarrollada como para poder gestionar efectivamente las nuevas responsabilidades asumidas. En este sentido, el proceso de *institution-building* es fundamental para una descentralización fiscal exitosa, donde el gobierno nacional -y en la fase inicial eventualmente también el nivel administrativo intermedio- tiene tareas importantes que cumplir. A modo de ejemplo, los programas de fortalecimiento institucional para los niveles regionales, de capacitación para funcionarios locales, y los incentivos a la movilidad geográfica del personal, entre otros.

Para aprovechar las ventajas esperadas de una provisión descentralizada de servicios públicos, la asistencia técnica y disposiciones normativas son en parte suficientes, pero sin duda que una adecuada implementación y consolidación requiere de la voluntad política de todos los niveles territoriales, incluyendo a las fuerzas sociales más relevantes. Parte integral de las reformas tiene que ser la creación de un marco institucional adecuado<sup>9</sup>, que incentive y anime a los actores a aprovecharse de las instituciones y normativas establecidas, o que genere en los participantes una actitud que garantice una competencia entre los niveles gubernamentales, a la vez que asegure por parte de los electores un control político de las autoridades locales y su administración, y por ende una mayor responsabilidad política de aquellas frente al ciudadano.

#### 4. UNA SÍNTESIS DEL ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA<sup>10</sup>

El tamaño y forma de la descentralización depende de las circunstancias históricas, políticas e institucionales de cada país, así como del papel que desempeña el sector público dentro de la sociedad. Por ejemplo, países con regiones inestables (por la existencia de movimientos separatistas) en general temen una descentralización fiscal más profunda, por temor de perder la unidad nacional. Países que quieren limitar el papel del sector público dentro de la economía prefieren más

---

<sup>9</sup> Véase el artículo de Wiesner (1997) publicado en este mismo texto.

<sup>10</sup> Una revisión detallada de la experiencia latinoamericana véase en Aghón (1996).

descentralización, mientras que países en los cuales la redistribución es un objetivo prioritario prefieren un mayor grado de centralización.

Dadas las particularidades de cada país, recomendaciones de tipo general en cuanto al diseño y aspectos específicos de una reforma de descentralización fiscal no constituyen de ninguna manera *recetas* de cómo implementar adecuadamente el proceso. Sin embargo, el análisis de diferentes experiencias y su confrontación con la teoría del federalismo fiscal, permiten resaltar algunos aspectos de ciertas tendencias comunes y prácticas que merecen una atención especial.

### **Tendencias generales del proceso de descentralización fiscal en los países de la región**

En la última década, en la mayoría de los países latinoamericanos se han dado importantes pasos para el inicio o la consolidación del proceso de descentralización fiscal, pudiendo decirse que ha sido acompañado por una descentralización político-administrativa caracterizada por el reconocimiento de la autonomía política, especialmente en el ámbito local (elección popular de autoridades locales). Asimismo, se ha producido un importante traspaso de competencias de gasto, y en menor grado de facultades de generación de ingresos propios.

En los cuadros sinópticos del anexo, se observa a grandes rasgos el estado actual y los principales desafíos de la descentralización fiscal en un conjunto de 16 países latinoamericanos que han estado involucrados en el desarrollo del Proyecto CEPAL/GTZ. Esta información permite hacer comparaciones y acceder a los aspectos centrales de las controversias que se dan en los gobiernos, a la vez que ofrece una serie de lecciones y reflexiones que sin duda pueden contribuir al avance y consolidación de los procesos en la región.

Las experiencias demuestran que la descentralización en lo fiscal y administrativo, por lo general, no ha alcanzado del mismo modo a los diferentes niveles subnacionales de gobierno. En los países unitarios los esfuerzos recientes han impulsado en primer lugar a las municipalidades, quedando pendiente en varios de ellos la importante discusión sobre el papel de los niveles intermedios, como en los casos de Chile y Paraguay y en general de los países del istmo centroamericano.

El papel del nivel intermedio de gobierno -salvo en los países federales- por lo general ha sido poco significativo y, además, en muchos casos, demasiado ambiguo. La falta de claridad sobre sus funciones específicas en este nivel de gobierno es una de las causas de los problemas que hoy pueden observarse en el proceso de descentralización.

El proceso mismo está caracterizado por una redistribución fuertemente asimétrica de las responsabilidades, ingresos y gastos entre los organismos subnacionales. En algunos países los ingresos se descentralizaron más que los gastos, como sucedió en Colombia y el Brasil; en otros ocurrió de manera inversa, como lo muestran los casos de la Argentina y Chile.

Continúa observándose un gran peso de los gobiernos centrales en la provisión de los servicios públicos. Dicha importancia es mayor de lo que se observa en los países industrializados y sin duda va mas allá de lo deseable en cuanto a una asignación eficiente de los recursos públicos. Es bastante claro que los problemas de asimetría institucional mencionados no permiten una adecuada corresponsabilidad fiscal en el proceso.

Se evidencian fuertes limitaciones en la asignación y ejecución de las competencias. Los gobiernos subnacionales obtienen, pero en pequeña medida, facultades legislativas que les permiten un manejo autónomo en ciertas responsabilidades típicamente locales.

También puede observarse una cierta interferencia política y difusas estructuras de responsabilidades. Muchas veces, las competencias para cumplir con una función no están reguladas desde un principio, siendo en cierto sentido "materia de negociación" entre los distintos niveles, o quedando incluso expuestas a un manejo discrecional. La experiencia latinoamericana indica que las tareas quedan por lo general sin solución y que la oferta de servicios continúa siendo cualitativamente mala, puesto que los distintos niveles de gobierno se achacan mutuamente los problemas existentes. A manera de ejemplo, esta ha sido la práctica del Brasil. Además, como se señala, en este país a menudo faltan mecanismos eficientes de cooperación y coordinación entre los gobiernos subnacionales.

Debido a los desequilibrios fiscales verticales, las transferencias intergubernamentales configuran una parte relativamente importante del total de ingresos de las entidades subnacionales. El creciente uso de esta fuente de recursos se canaliza a través de los distintos sistemas o fondos de coparticipación, complementados con aportes presupuestarios directos de los llamados fondos de inversión o de desarrollo territorial, y con otros mecanismos de cofinanciación.

En casi todos los países, las transferencias fluctúan con la recaudación, causando en algunos de ellos por su magnitud efectos macroeconómicos no deseados. Generalmente, los criterios de distribución están recargados con múltiples objetivos, en algunos casos aparentemente contradictorios, contribuyendo a crear inseguridad y poca claridad sobre su real eficacia respecto a sus objetivos iniciales.

Por otro lado, cabe señalar que la mayoría de las unidades subnacionales solo recaudan una pequeña parte de los ingresos que necesitan a través de recursos propios, lo que refleja su bajo nivel de autonomía tributaria.

Otra característica general observada es el insuficiente control del proceso descentralizador y la reducida capacidad de recursos materiales y humanos destinados a su implementación. Muchos de los problemas se originan porque los sistemas de información sobre las finanzas públicas subnacionales son bastante deficientes, tanto por la calidad de la información como por la carencia de indicadores de desempeño y de gestión que no permite un seguimiento, control y ajuste de su desarrollo. En especial, los sistemas de control y seguimiento del gasto público promovidos hasta ahora no son lo suficientemente buenos como para que las entidades subnacionales puedan cumplir con eficiencia las funciones que tienen asignadas.

En países como la Argentina y el Brasil, el uso creciente y no responsable del endeudamiento territorial sin duda ha tenido un efecto económico no deseado, dificultando la respectiva gestión macroeconómica<sup>11</sup>.

### **Avances en la descentralización: Las mejores prácticas**

Corrientemente aparecen en la literatura y en la práctica latinoamericana los problemas y dificultades que son de alguna manera comunes a la implementación del proceso de descentralización fiscal. Poco se dice en cambio de los casos exitosos que ha generado, y particularmente del espíritu innovador que está promoviendo, y de cómo su difusión e intercambio puede constituir un avance especialmente en países que recién comienzan o se encuentran en medio de una transición hacia una gestión más descentralizada.

Estas mejores prácticas reflejan nuevas ideas y técnicas innovadoras adoptadas por un número cada vez mayor de alcaldes y funcionarios del sector público subnacional, y son el resultado de la interacción entre la sociedad civil, el sector privado y la administración pública comprometida con un proceso de modernización y reforma del Estado.<sup>12</sup>

Las áreas de análisis comparativos que orientan el desarrollo de esta sección reflejan experiencias comunes de los países: un fortalecimiento de la descentralización política con sus implicaciones en cuanto a mayor liderazgo y responsabilidad local; una mayor precisión de la distribución de responsabilidades y funciones con un mejor ajuste entre competencias de gasto y esquemas de financiamiento; una mayor racionalización en el diseño de las transferencias; un fortalecimiento fiscal en los niveles subnacionales que se refleja en una modernización tributaria y en un mejor aprovechamiento de recursos propios como los cargos y contribuciones, y en un uso más ordenado del crédito; un fortalecimiento de las capacidades administrativas y técnicas de los gobiernos subnacionales, y esquemas novedosos para alcanzar niveles aceptables de eficiencia en la provisión y prestación descentralizada de bienes y servicios; y, finalmente, una mayor conciencia sobre los mecanismos de coordinación y cooperación que pueden contribuir no solo a la profundización del proceso sino al logro de las metas nacionales de estabilización y distribución.

### ***Fortalecimiento de la descentralización política***

Los procesos de descentralización en la región han sido acompañados de un afianzamiento de la democracia. Como se observa, cada vez es mayor el número de países que han establecido la elección directa de autoridades locales e implantan mecanismos que promueven una mayor participación ciudadana en los asuntos locales a través de cabildos, consultas y diversas formas de asociacionismo

---

<sup>11</sup> Véase el artículo de Artana y López Murphy publicado en este mismo texto.

<sup>12</sup> El tema de las innovaciones como motor de la reforma del gobierno local es desarrollado de manera muy interesante por Tim Campbell (1996), en el artículo publicado en este mismo texto.

municipal. Al respecto vale la pena mencionar el caso de los países del istmo centroamericano, donde ha habido significativos avances en este sentido durante los últimos años.

En el plano del nivel administrativo intermedio (provincias, estados, departamentos o regiones) se ha avanzado igualmente en la elección directa de mandatarios, como puede observarse en Venezuela, Colombia, y más recientemente en Paraguay.

En el ámbito legislativo ha sido bastante importante la instauración de comisiones nacionales de descentralización por parte de los parlamentos, con participación de los distintos niveles de gobierno y de representantes de la comunidad y del sector privado. Como ejemplos están los casos de Paraguay y del Perú, donde dicha comisión está propiciando la presentación de nuevas iniciativas legales y de apoyo político al proceso. Finalmente, es notable cómo el tema ha adquirido una mayor relevancia en el discurso político latinoamericano, tal como se evidenciara en la cumbre de presidentes de la región realizada a fines de 1996 en Chile, y cómo al interior de los países se ha incorporado en los respectivos planes de desarrollo o estrategias gubernamentales de reforma y modernización del Estado.

#### *Mayor precisión en la distribución de responsabilidades, competencias y recursos*

En la mayor parte de los países latinoamericanos se han establecido recientemente marcos constitucionales y legales que apuntan a una distribución más clara de las responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno.

A manera de ejemplo, en Colombia se ha expedido una ley de competencias y recursos que desarrolla los preceptos de la nueva Constitución de 1991. Asimismo, en Chile se avanza en esta materia y se clarifica el papel de los gobiernos regionales. Recientemente, en Bolivia, con las leyes de participación popular y descentralización administrativa se delimita claramente el papel de las municipalidades y se le da nuevo contenido a las prefecturas departamentales.

Conviene señalar que buena parte de estos avances conciernen a la asignación de mayores competencias administrativas en las áreas sociales, como lo muestran los casos de la Argentina, el Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México y Venezuela. Sin embargo, subsisten en algunos países serias dificultades relacionadas con la transición a una gestión más descentralizada en este campo.

En el caso de Venezuela, existe un esquema de transferencias negociadas que a pesar de la inercia inicial ha empezado a mostrar experiencias interesantes en la asunción de mayores responsabilidades por parte de los estados.

Uno de los campos de mayor experimentación es el del diseño de las transferencias intergubernamentales. La revisión de estos sistemas incorpora nuevos criterios que toman en cuenta tanto factores de distribución del ingreso y la pobreza, como de esfuerzo fiscal local y de eficiencia administrativa. Quizás la experiencia reciente de Colombia y de algunas provincias argentinas como Mendoza ha incentivado la búsqueda de una mayor eficiencia y equidad en la distribución



territorial de las transferencias intergubernamentales. En la actualidad, este es el tema prioritario en buena parte de los países de la región.

### **Fortalecimiento fiscal de los gobiernos subnacionales**

No obstante que se ha preferido el aumento de las transferencias como instrumento de financiación, también se han producido ciertos avances en el traspaso de fuentes tributarias al nivel local de gobierno. Es el caso del impuesto inmobiliario o predial en Bolivia, Paraguay, Venezuela, y varios países centroamericanos.

Uno de los frentes más importantes de avance ha sido el de una mayor autonomía en la determinación de las tarifas de los impuestos en los niveles locales e intermedios de gobierno, como lo evidencian el Brasil y Colombia. Asimismo, se han promovido procesos de modernización en la administración y recaudo de los impuestos subnacionales (autoavalúo del impuesto predial y cobro por redes bancarias, mejores padrones de contribuyentes y sistematización de patentes comerciales y de industria, programas de modernización tributaria de los niveles administrativos intermedios), como ocurrió en la Argentina, el Brasil, Colombia y Chile.

También hay que destacar la utilización creciente de los ingresos no tributarios, como son los cargos, cobros y contribuciones. Existen ejemplos exitosos de aplicación de las contribuciones por mejoras en ciudades de Colombia, Ecuador y México, entre otros. Igualmente resulta interesante mencionar prácticas tendientes a una efectiva movilización de capitales privados para el financiamiento de la infraestructura local, como el sistema de concesiones. Chile y recientemente otros países de la región han mostrado que esta fuente es una veta interesante de explorar y trabajar en los próximos años.

### ***Eficiencia en la provisión y prestación descentralizada de bienes y servicios***

En esta materia, que sin duda es la razón fundamental de la descentralización, se han dado bastantes experiencias exitosas en las municipalidades, aunque sin mucha difusión. Donde existen esquemas mixtos, la misma competencia entre el sector público y el privado en varios servicios ha contribuido a mejorar la calidad del servicio ofrecido localmente. Otro factor que ha contribuido es el fortalecimiento de la asociación de municipalidades para la ejecución y administración de proyectos prioritarios de inversión, cuyos resultados no solo se ven en el aumento de las coberturas y calidad del servicio sino también en la reducción de costos para las mismas comunidades. A lo anterior se suman las nuevas prácticas de fiscalización o control social del gasto descentralizado, como muestran la creación de comités de vigilancia en Bolivia y las juntas administradoras locales en Colombia.

### ***Mayor regulación del endeudamiento territorial***

En relación con este tema tan controversial para las autoridades monetarias y de Hacienda, se ha avanzado bastante en la solución del problema originado por un

excesivo e irresponsable endeudamiento subnacional en países federales como la Argentina y el Brasil. A comienzos de este año (1997) se ha expedido en Colombia una nueva ley de crédito<sup>13</sup> que introduce elementos bastante innovadores en lo que respecta a fijar la capacidad de endeudamiento de las municipalidades y departamentos.

### **Fortalecimiento de las capacidades administrativas y técnicas de los gobiernos subnacionales**

Como se observa en los cuadros del anexo, se están promoviendo en el nivel administrativo nacional y en los distintos niveles territoriales sistemas de planificación estratégica y operativa. Uno de los frentes de trabajo comunes en muchos de los países ha sido el mejoramiento de los sistemas de información fiscal y socioeconómica.

Se advierten igualmente prácticas interesantes en el profesionalismo de la gestión local. Ejemplos en esta materia se dan en Chile, entre otros, y recientemente en países centroamericanos como Honduras y Costa Rica.

La capacitación en las distintas áreas críticas de la gestión municipal la ofrecen en algunos casos entidades altamente calificadas. Así ocurre en Colombia, con la Escuela de Administración Pública (ESAP), la Promotora de Comunidades Municipales (PROCOMUN) y programas como el Programa de Desarrollo Institucional (PDI); en el Brasil con el Instituto Brasileiro de Administración Municipal IBAM, entre otros. Finalmente, se observa una creciente línea de trabajo en materia de cooperación e intercambio entre municipalidades de un mismo país y, con reciente auge, entre localidades de los países de la región.

## **5. REFLEXIONES FINALES**

La experiencia reciente de América Latina nos muestra que tanto en la etapa inicial de los procesos de descentralización fiscal como en el período de transición que experimentan gran parte de los países de la región, se evidencian fuertes presiones políticas y fiscales por el traspaso de recursos netos desde los gobiernos centrales hacia los gobiernos subnacionales y, en menor grado, de competencias, lo que de alguna manera dificulta el manejo equilibrado de las finanzas públicas.

Esto último, como ya se ha señalado, surge de la conjunción de algunos de los siguientes factores: una no muy clara transferencia de competencias a los niveles subnacionales; un creciente traspaso de voluminosos recursos a través de las distintas modalidades de transferencias intergubernamentales sin una adecuada correspondencia de responsabilidades de gasto; una inquietante debilidad del sistema tributario y de generación de recursos propios; y, finalmente, los problemas de un endeudamiento desbordado de las entidades subnacionales.

---

<sup>13</sup> Véase el artículo de Perry y Huetas publicado en este mismo texto.

En este contexto, últimamente los países de la región han tratado de asumir una actitud de mayor pragmatismo frente al proceso (en especial a los planteamientos teóricos), y han adoptado distintas prácticas para encarar muchas de las dificultades mencionadas. Pero estas quizás no han sido tan difundidas como los mismos problemas, razón por la cual hemos querido darles un especial realce. Como se evidencia en la experiencia latinoamericana estas mejores prácticas han abordado los distintos campos de la problemática en cuestión, comprendiendo la revisión de las modalidades de transferencias intergubernamentales, con miras a una mayor transparencia y eficiencia del gasto descentralizado; una modernización de la tributación subnacional y de las demás fuentes de ingresos propios que incentive una mayor eficiencia en el recaudo; un mayor esfuerzo de autofinanciamiento local; una mayor competencia y eficiencia en el traspaso de los servicios públicos, complementada con una efectiva participación de las comunidades en la fiscalización del gasto y, por tanto, de responsabilidad política frente a sus autoridades; y, finalmente, acuerdos de cooperación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno que minimicen posibles efectos en las políticas distributivas y macroeconómicas. Lo anterior, en su conjunto, muestra una creciente voluntad política que va de la mano con una profundización democrática.

Como reflexión final extraída de la experiencia latinoamericana se podrían anotar las observaciones que siguen. La voluntad política deberá mantenerse con decisión frente al surgimiento permanente de tendencias altamente centralizadoras que tienden a contrarrestar la consolidación del proceso. En este sentido, la descentralización no es una tarea limitada en su objetivo o en el tiempo, sino que constituye un constante desafío.

Un proceso de descentralización sostenible requiere una adecuada asignación de competencias y de esquemas de financiamiento (mayor corresponsabilidad fiscal). Consideramos que lo más importante es el fortalecimiento de los ingresos propios generados por la tributación subnacional y los cargos, cobros y contribuciones. En el hecho de asumir este desafío se encuentra la prueba de fuego para una verdadera profundización del proceso de descentralización fiscal en los países de la región. El no adoptar un comportamiento fiscal que promueva una mayor cultura del autofinanciamiento puede conducir a que el proceso descentralizador se convierta en un simple ejercicio burocrático y administrativo complejo, no transparente, y que no conduce a una más eficiente y equitativa utilización de los recursos públicos.

Dados los intereses particulares en juego y la visión que tienen los distintos actores del proceso descentralizador (representantes políticos, funcionarios gubernamentales, distintos niveles de grupos de presión, comunidades), es conveniente que se cuente además del análisis instrumental normativo con un enfoque de tipo *public choice*, que permita juzgar qué tipo de sistema puede ser efectivamente implementado, a partir del reconocimiento de dichos intereses. Al efecto, conviene una amplia discusión sobre los incentivos que se deben establecer para que la actitud de los distintos actores converja hacia los objetivos generales de la descentralización fiscal.



## ANEXO

### **Proyecto Regional de Descentralización Fiscal en América Latina Síntesis del Estado Actual y Principales Desafíos de la Descentralización Fiscal en América Latina**



CUADRO 1: ARGENTINA

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
La Constitución de 1994 define la necesidad de establecer los papeles, funciones y servicios a cargo de cada nivel de gobierno, y la posterior asignación de recursos y elaboración de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos.	Fortalecer el debate en torno a la necesidad de profundizar las reformas estructurales, fortalecer los sistemas tributarios y racionalizar las políticas del gasto público.	La heterogeneidad del desarrollo de las economías locales y provinciales. Las transferencias de recursos pretenden atenuar estas desigualdades a partir de una redistribución de recursos, pero han sido ineficaces en su propósito.	El gobierno federal creó un sistema de administración financiera para establecer métodos modernos de gestión financiera y administrativa, de evaluación de políticas y apoyo a la toma de decisiones. Ejemplos exitosos se observan en Mendoza y Buenos Aires.	Existen recursos destinados al financiamiento de inversión real que se coparticipan a las provincias. Fedei, Fonavi o infraestructura básica social.	Establecer programas permanentes de fortalecimiento institucional de las provincias, y de búsqueda de consenso y de coordinación intergubernamental.
Dentro del contexto del plan de convertibilidad y ajuste a la reciente crisis fiscal, la descentralización fiscal se reformula como estrategia de saneamiento fiscal de las provincias, en forma complementaria al resto de reformas estructurales promovidas.	Eliminar toda posibilidad de endeudamiento espurio del gasto corriente. El endeudamiento de las provincias es limitado y sujeto a condiciones de mercado, y los aportes del tesoro nacional a las provincias restringidos.	Conflicto entre distribución regional y personal del ingreso, dado que la calidad de vida de las provincias más rezagadas no mejora con las transferencias. Asegurar que la redistribución favorezca el ingreso personal de los beneficiarios más necesitados.	Los programas financiados por organismos internacionales tienen componentes de asistencia técnica y fortalecimiento institucional de los gobiernos involucrados para favorecer reformas estructurales.	A partir del plan de convertibilidad (1991) se observó un incremento de los recursos propios de las provincias, una estrategia de saneamiento fiscal y financiero, y una incipiente estrategia de reformas estructurales (privatizaciones, de gestión, etc).	Fortalecer los sistemas de información para la toma de decisiones, especialmente en el caso de las provincias y los municipios. Estos deberán medir además la eficiencia en las prestaciones y las metas físicas de producción de cada nivel de gobierno.
Se entiende la descentralización fiscal como una estrategia destinada a prestar los servicios públicos en los niveles de gobierno más próximos a la comunidad involucrada, con el beneficio de mejor control de gestión y eficiencia macroeconómica.	Mantener la restricción presupuestaria de los gobiernos subnacionales, para evitar problemas que deriven en crisis de financiamiento. El crédito internacional se restringe para reformas estructurales.	En lo que respecta a la descentralización tributaria, esta no ha sido posible porque se teme la ineficiencia de los gobiernos subnacionales en esta materia, y que por tanto se genere una caída en los niveles de tributación.	Se ha logrado un relativo éxito en las transferencias de servicios, puesto que estas no han producido deterioro o suspensión de los mismos. Sin embargo, no existen indicadores para evaluar estos resultados de manera cuantificada.	El gobierno nacional inició un debate en torno a la necesidad de profundizar las reformas de privatización, administrativas y de gestión para fortalecer los sistemas tributarios y racionalizar las políticas de gasto público.	Continuar con los esfuerzos de coordinación intergubernamental y realizar planes interjurisdiccionales de inversión pública, previendo el cofinanciamiento de los mismos por parte de los gobiernos involucrados.
	Definir una estrategia de fortalecimiento institucional que torne factible la transferencia de actividades de un nivel de gobierno a otro.	No puede hablarse de una estrategia continua, sino más bien de esfuerzos descentralizadores que se dan en función de la coyuntura, aprovechando situaciones favorables a la transferencia de servicios.		El endeudamiento provincial es limitado y sujeto al mercado, y los aportes del tesoro nacional a las provincias ha decrecido. Los gobiernos mantienen restricción presupuestaria y su acceso a crédito internacional se limita a las reformas estructurales.	Dar respuestas eficaces a las demandas sociales. Las provincias deberán tener un papel clave en el desafío de extender y fortalecer el federalismo para potenciar el gasto público.
		No existe una adecuada estrategia de fortalecimiento institucional para sentar las bases de la descentralización fiscal.			

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ

CUADRO 2. BOLIVIA

Estrategia general	Principales objetivos e instrumentos	Principales problemas u obstáculos	Mejores prácticas	Resultados más importantes del proceso	Principales desafíos
Descentralización del sector público a través de la revalorización de gobiernos municipales autónomos constituidos, con competencias ampliadas (transiendas) y recursos incrementados que aseguren su correspondiente financiamiento.	Establecer y diferenciar competencias en cada uno de los niveles territoriales, identificar fuentes de financiamiento interno para los niveles subnacionales, y fijar territorialmente la jurisdicción de cada uno de los órganos públicos subnacionales.	Debilidad institucional en algunas administraciones municipales, ya que al inicio sólo 24 de los 311 municipios contaba con capacidad administrativa real para asumir las competencias señaladas por la Ley.	El plan de desarrollo municipal guía las acciones de desarrollo del conjunto de actores que intervienen en el municipio. Es elaborado participativamente entre el gobierno municipal, la sociedad civil y los fondos de inversión.	La ley 1551 de Participación Popular transfirió competencias y recursos para los municipios en lo referente a la administración, de infraestructura física de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro-riego.	Realizar un esfuerzo de los gobiernos departamentales y municipales por cubrir los déficit de infraestructura de los servicios de salud y educación, los cuales son financiados por ambos niveles de forma concurrente.
La ley 1551, de 1994 (ley de participación popular), es la norma legal que constituye el eje rector del proceso de descentralización, comprendiendo transformaciones políticas, económicas, administrativas y sociales.	Establecer la estructura organizativa del poder ejecutivo y departamental, el régimen de recursos económicos y financieros departamentales, y mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública en la prestación de servicios.	Los fondos de inversión aún no han entrado en una estrecha coordinación con las secretarías nacionales de salud y educación especialmente para definir prioridades concentradas en el financiamiento de proyectos de inversión.	El plan anual operativo de los gobiernos municipales es un plan de acciones basado en el plan de desarrollo municipal que es formulado participativamente entre los actores sociales e institucionales del municipio, priorizando proyectos y obras sociales.	La ley 1551 incrementa los recursos municipales, distribuyendo el 20% de la recaudación efectiva de la renta interna y aduanera entre los municipios existentes con criterios de equidad y solidaridad.	La Secretaría Nacional de Participación Popular tiene que reforzar el diseño de acciones que articulen políticas públicas, y que permitan al ministerio requerido operar en forma integral y ejecutar efectivamente políticas sociales locales.
La anterior se complementa con la ley 1654, de 1995, de desc. administrativa del poder ejecutivo a nivel departamental, que permite armonizar la intervención de los sectores en su territorio (departamento), vinculando el nivel nacional con el municipal.	Al poder ejecutivo departamental le corresponde planificar el desarrollo departamental, promover e institucionalizar mecanismos de participación popular, administrar los caminos vecinales y los recursos naturales y del medio ambiente.	En ocasiones los criterios de priorización de los fondos están en contradicción con las políticas definidas por las secretarías. Este es un problema estructural que deberá ser resuelto con la definición concertada de políticas nacionales sectoriales.	El programa de acciones estratégicas (Ministerio Desarrollo Humano) organiza y hace operativa la oferta social programática de gobierno nacional para que prefecturas y gobiernos municipales cofinancien esta área.	La Ley Orgánica de Municipalidades, de 1985, establece las competencias propias de este nivel de gobierno, en lo referente a la prestación de servicios públicos y la defensa de la autonomía popular.	Uno de los mayores retos de la gestión de medidas públicas, en el marco descentralizado y participativo, es lograr una mayor articulación entre los niveles de administración, desde el gobierno nacional hasta los niveles prefecturales y municipales.
	En diciembre de 1995 se realizaron las elecciones municipales y, por esta vía, de alcaldes municipales. Esto significó la asunción de nuevas administraciones municipales con efectos sobre su eficacia y rendimiento.		La ley org. de municipalidades señala los derechos y obligaciones de vecinos, juntas vecinales y comités cívicos. La ley Participación Popular crea comités de vigilancia para controlar que la inversión local sea equivalente entre la pob. urbana y la rural.	La ley 843, de 1986, de Reforma Tributaria ordena el sistema tributario nacional, ampliando la base imponible, incorporando el sistema a todos los agentes económicos, simplificando los programas de fiscalización para disminuir los niveles de evasión.	Consolidar las acciones definidas en los programas de acciones estratégicas para el desarrollo humano, económico y del medio ambiente, y diseñar los sistemas de seguimiento y evaluación de la descentralización en el marco territorial y programático.
				La Ley Orgánica de Municipalidades establece como fines de las mismas promover el desarrollo de su jurisdicción a través de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo regional y nacional.	Estudiar nuevas áreas de cofinanciamiento a efectos de orientar la inversión pública territorial y establecer la intermediación financiera de las ONG, y su relación con los gobiernos municipales.
				La aplicación de políticas de descentralización no ha generado conflictos entre la distribución regional y personal del ingreso, por cuanto no se han creado nuevos impuestos sino la reconceptualización y mejoramiento de los ya existentes.	

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ



CUADRO 3: BRASIL

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
Como estrategia eminentemente política la descentralización busca atenuar las desigualdades socioeconómicas de estados y localidades. Para ello se han transferido funciones y competencias y recursos a los niveles subnacionales de gobierno.	Fortalecer un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, tanto en el plano vertical como horizontal.	No existe por parte del gobierno un plan de descentralización que contemple el traspaso de las competencias y recursos. Esto ha llevado a que exista una alta descoordinación entre los niveles, y superposición de funciones y esfuerzos.	El gobierno federal está coordinando con organismos internacionales programas de desarrollo institucional, al igual que de ajuste y saneamiento financiero de los estados.	Se creó provisionalmente el fondo social de emergencia, recientemente transformado en el fondo de estabilización fiscal.	Estructurar mecanismos que propicien una mejor coordinación vertical y horizontal del proceso de descentralización, tanto en lo que se refiere a competencias como en gestión y cooperación técnica.
Los gobiernos estatales y especialmente las municipalidades se fortalecieron desde la Constitución de 1988, en particular en el ámbito financiero.	Fortalecer las estructuras administrativas y las secretarías de hacienda de los estados.	Dependencia de los estados y municipios de las regiones más pobres de las transferencias federales. Sin embargo, no se puede hablar de pobreza fiscal, dado que los recursos propios han crecido más que las transferencias.	Los gobiernos subnacionales fortalecieron su capacidad fiscal desde finales de los años 70 y principalmente desde la Constitución de 1988, especialmente en cuanto a sus capacidades de tributación local y de ingresos no tributarios como tasas y cobros.	Se ha iniciado un cuestionamiento de la actuación del poder judicial local, así como de los tribunales de cuentas de los estados. Igualmente, comenzó un debate sobre la representatividad de los diputados.	El principal desafío es la coordinación del proceso de descentralización fiscal, en el plano vertical (mejor definición de competencias) y en el plano horizontal (control a la guerra fiscal).
	Impulsar evaluaciones sistemáticas o un balance de los resultados del proceso de descentralización.	Existen oficinas de los estados del norte porque la estrategia de apertura federal no prevé el fortalecimiento institucional para el desarrollo de una economía globalizada en regiones pobres, favoreciendo la concentración de riqueza en algunas regiones.		Los ingresos estatales y municipales se fortalecieron entre 1988 y 1995, principalmente en las regiones más atrasadas (7.9% y 16.5%, respectivamente).	Tener en cuenta la extrema heterogeneidad socioeconómica del país.

CUADRO 4: CHILE

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
La descentralización es un proceso gradual de transferencia de autonomía financiera, con exigencia de eficiencia en el uso de los recursos transferidos para perfeccionar los sectores de salud y educación, traspasados a los municipios.	Lograr el retiro permanente de la institucionalidad descentralizada en el país, especialmente en los ámbitos de la educación y la salud.	Alta dependencia municipal y regional de los recursos externos, especialmente de los aportes presupuestarios del nivel central.	La inversión regional de asignación local IRAL es una modalidad pública planificada y focalizada regionalmente y de ejecución local, basada en convenios de programación plurianuales con ministerios en servicios de infraestructura social básica.	La ley de rentas municipales de 1995 incrementa las tasas de impuestos y actualiza los catastros inmobiliarios. Esta gradualidad al sistema de transferencias de competencias administrativas.	El proceso de descentralización en Chile debe avanzar sustancialmente en su componente fiscal, y readecuar y dar gradualidad al sistema de transferencias de competencias administrativas.
Los esfuerzos de descentralización fiscal se concentran en los municipios. La Ley orgánica de municipalidades de 1995 promueve el fortalecimiento de recursos propios, mediante las tasas de impuestos y la actualización de al catastro de bienes inmuebles.	Mejorar considerablemente la gestión de las autoridades municipales y regionales, teniendo en cuenta criterios de eficiencia, eficacia y transparencia.	Débil capacidad financiera y de autonomía fiscal de las localidades. Alta heterogeneidad social de los municipios y regiones por lo que se dificulta mantener una gestión exitosa.	Programa de apoyo en planificación estratégica y gestión en educación y salud en 35 municipios pobres. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de desarrollo regional para detectar áreas vulnerables y sectores específicos.	Desde 1994 se crean mecanismos de inversión. Convenios de programación y la modalidad IRAL, que asigna mayores montos de recursos fijos a los municipios, y se consolidan las inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR).	Continuar con la política de alta prioridad en la eficiencia y la gestión, en el buen manejo de intereses macroeconómicos y fiscales, con transparencia en los resultados.
Se ha incrementado la transferencia de recursos desde el nivel central de gobierno al local, en especial para los sectores de educación y salud.	Incorporar en los programas de redistribución de competencias y recursos mecanismos que permitan conciliar los objetivos de compensación territorial con los de equidad individual (focalización).	Los pocos recursos transferidos a través de los fondos se destinan especialmente a servicios de compensación para las zonas de extrema pobreza.	Desde 1996 se inició un programa de aprendizaje respecto a asociaciones municipales para la gestión de actividades de nivel local.	Normas locales: ley estatuto de atención primaria, crea carrera funcionaria en salud; financiamiento per cápita en salud primaria (desde 1994 con criterios de ruralidad, pobreza, ubicación territorial y existencia de economías de escala).	Uno de los temas emergentes y prioritarios en el proceso de descentralización es el fomento productivo a nivel local.
Los gobiernos regionales prácticamente no tienen recursos propios y dependen de las transferencias del gobierno central para financiar sus gastos de operación y los programas de inversión.	Fortalecer el traspaso de la responsabilidad de educación y salud como una prioridad política del proceso de descentralización.	Baja capacidad de contratación de profesionales por parte de los municipios pequeños lo cual dificulta mantener una gestión exitosa.	Se han dado experiencias exitosas en la movilización de capitales privados hacia el financiamiento local. Por ejemplo, concesiones para vías, playas y parques, etc.	Dentro de los ministerios existe una clara relevancia de la capacidad conductora del proceso por parte del Ministerio del Interior. No obstante, los demás ministerios han ido asumiendo el compromiso de la meta del 42%.	Aumentar la capacidad local y regional para llevar a cabo procesos de descentralización más profundos; la modernización de la gestión pública, el desarrollo de mecanismos de participación, y el aumento de la gobernabilidad.
El presidente de la República asumió el compromiso de alcanzar el 42% de la inversión regional en el año 2000.	La descentralización es una prioridad política que implica el reconocimiento de la irreversibilidad del traspaso de servicios de educación y salud, la legitimidad del proceso, una gestión eficiente, mecanismos de evaluación y recursos humanos calificados.	Existe una precaria coordinación con otros recursos públicos en el territorio, y una concentración de recursos en el sector de infraestructura social básica.	La reforma de la ley de fondo común municipal, FCM, que potenció su objetivo redistributivo de equidad horizontal y de focalización de recursos desde las comunas más ricas hacia las comunas más pobres.	Todos los gobiernos regionales presentan una estrategia de desarrollo regional y están apoyando a los municipios en la creación de su propia estrategia. Existe un programa piloto de fortalecimiento institucional para 25 municipios.	
	Las transferencias del gobierno central impiden ampliar la cobertura de los servicios y son insuficientes para cubrir los costos de operación.	Se ha perfeccionado el sistema de castigos para aquellos municipios que demoran la entrega de recursos al FCM. Existen incentivos para los que incrementan su recaudación de ingresos propios y el sistema actual de cobro de impuestos es bastante eficaz.		Los municipios han mejorado la gestión financiera en educación y salud, y con las reformas se redujo la presión sobre sus recursos propios.	

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ

CUADRO 8. COLOMBIA

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
Fortalecimiento gradual del sistema de transferencias intergubernamentales.	Fortalecimiento financiero de los gobiernos subnacionales: aumento de las transferencias y regalías al nivel local de gobierno y creación del sistema de fondos de cofinanciación.	A. Institucionales: Baja capacidad administrativa y técnica de los departamentos y municipios.	Reorganización institucional de entidades relevantes en el proceso: Departamento Nacional de Planeación, ministerios de Gobierno (interior) y Hacienda, fondos de cofinanciación y finanzas a nivel departamental y local.	A. Legislación y principales reformas: Ley 14 de 1983, 12 de 1986, decreto 77 de 1987 y la reforma constitucional de 1991 y sus normas reglamentarias (en particular la Ley 60 de 1993, de competencias y recursos y Ley 388 de 1997 de endeudamiento público).	Recientemente se ha iniciado un interesante y vivo debate sobre los aspectos macroeconómicos y distributivos del proceso, con motivo de la creación de la Comisión del Gasto Público.
Traspaso o redistribución de competencias en busca de una mejor eficiencia del gasto.	Fortalecimiento fiscal de los departamentos y municipios a través de la modernización de los sistemas tributarios subnacionales y de la exploración y movilización de nuevas fuentes para el financiamiento territorial (cargos, contribuciones, etc.).	Conflictos en el traspaso efectivo de competencias (pasivos laborales especulativos en sectores de salud y educación) y lento ajuste institucional del nivel central.	Inicio de un proceso de fortalecimiento institucional a nivel territorial (programas de desarrollo institucional en municipalidades y de saneamiento financiero de los departamentos).	B. Cumplimiento de metas: Los mayores recursos transferidos han cumplido la meta de mayor inversión social. El Departamento Nacional de Planeación hace una evaluación anual.	Superar las dificultades inherentes a la transición (hay una discusión pendiente sobre el fortalecimiento tributario subnacional y la revisión de las transferencias).
Relativo fortalecimiento de los recursos propios. En particular, la modernización del sistema tributario municipal.	Mayor eficiencia en el gasto público: traslado de competencias y responsabilidades a los departamentos y municipios.	Proliferación de leyes y normas sectoriales que le restan transparencia e integralidad al proceso, y falta de voluntad política, coordinación y liderazgo del proceso.	Innovaciones exitosas en los esquemas de provisión descentralizada de servicios (participación del sector privado).	A. Pesar de las dificultades iniciales, el ajuste institucional del gobierno central ha tenido avances significativos en sectores como agua potable, salud y vivienda, entre otros.	Evidenciar con mayor soporte empírico las ventajas esperadas del proceso, por tanto uno de sus desafíos es mejorar la capacidad administrativa y técnica de las entes territoriales.
Mayor participación de la ciudadanía en el control y fiscalización de la gestión pública.	Promoción de una mayor estabilidad política de los entes territoriales: elecciones populares y control de comunidades (consultas populares, juntas administradoras locales, referéndum, revocatoria del mandato, participación directiva empresas públicas).	B. Financieros: Debilitamiento de los recursos tributarios subnacionales (bajo esfuerzo fiscal local) y alta dependencia de las transferencias y regalías en el caso de algunos territorios.	Movilización de nuevas fuentes de recursos y mayor control y fiscalización por parte de las comunidades. Aplicación exitosa de las contribuciones de mejoras en medianas y grandes municipalidades.	Se está ejecutando el programa de desarrollo institucional de los municipios más pequeños y departamentos (cuenta con el apoyo de organismos de cooperación internacional, GTZ, Banco Mundial y BID).	Fortalecer un sistema de seguimiento y evaluación del proceso.
		Creación de múltiples fondos de cofinanciación, inadecuada coordinación entre ellos y las demás fuentes de recursos.	Estímulo a la eficiencia, al esfuerzo fiscal y a la mejor gerencia en los distintos instrumentos del proceso, mediante nuevos criterios en la distribución de las transferencias e incentivos a la cofinanciación.		
		Efecto distributivo: Conflicto entre los propósitos de equidad regional e interpersonal que subyacen en el diseño de las transferencias.			
		Efecto macroeconómico: Mayores prestaciones generadas por el traspaso sobre déficit fiscal de más transferencias en la Constitución de 1991. Adicionalmente, aceleración de procesos de endeudamiento.			

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ

CUADRO 6. COSTA RICA

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
Promover la autonomía municipal. Esta se encuentra elevada a rango constitucional (artículo 170). El principal cuerpo de leyes que regula la acción municipal es el código municipal (1971).	Profundizar la reforma del Estado con la ejecución de los programas de ajuste estructural, los procesos de privatización de empresas públicas, y la apertura de las actividades antes reservadas solo al sector público.	Facsa vinculación entre la corporación y el ejecutivo municipal y los ciudadanos, debido al origen y funciones de cada uno de ellos. Poca participación de los ciudadanos en los asuntos municipales, a pesar de existir mecanismos para ello.	Creación de una comisión bipartidista (1993) que estudia las propuestas de los gobiernos locales sobre el traslado del impuesto territorial, la administración municipal y la sustitución del ejecutivo municipal por un funcionario de elección popular.	El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal es el ente político de coordinación entre el poder ejecutivo y las municipalidades.	Asignación constitucional a los gobiernos locales de un porcentaje de los ingresos corrientes del Estado con el correspondiente traslado de competencias.
Fortalecer las finanzas locales. Para ello se promueve el traspaso del impuesto territorial a las municipalidades y la modernización de otros tributos locales.		Insuficiente base impositiva legal, exceso de impuestos productivos y lentitud en el trámite de aprobación del impuesto sobre actividades económicas (patentes).	Se trasladó la administración del impuesto territorial del Ministerio de Hacienda directamente a las municipalidades. La distribución estará en favor de la recaudación local, principal paso en la descentralización y la modernización fiscal local.	Se creó la Unión Nacional de Gobiernos Municipales que agrupa a 81 municipalidades y ligas municipales. Promueve principalmente la reforma y defensa de los asuntos de los gobiernos locales.	Establecimiento de mecanismos de democracia directa, especialmente el recurso de revocatoria del mandato y regulación del uso del referéndum, plebiscito y cabildo.
		Mucha incertidumbre, competencia y desgaste político de las autoridades locales en negociar partidas específicas con los diputados de la asamblea legislativa. Normalmente, a los concejos municipales de oposición no se les asignan las partidas.	Se creó la ley marco para gravar las actividades económicas (patentes), la cual moderniza la legislación tributaria local.	En 1994 se creó la comisión especial de descentralización del Estado y fortalecimiento municipal, cuyo mandato es proponer al plenario legislativo una reforma integral del sistema municipal.	Obligatoriedad de presentar a la ciudadanía y registrar en el Tribunal Nacional de Elecciones, el programa de gobierno de los candidatos locales.
		Existen escasas opciones de acceder a recursos financieros y servicios de asistencia técnica que no sean los que el Estado ofrece.	Elección popular del ejecutivo municipal.		
		Excesiva intromisión de entidades ajenas a las municipalidades en asuntos propios de su competencia, tales como la aprobación de sus presupuestos, tasas por servicios públicos, y regulación de planes urbanos entre las municipalidades.			

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ

CUADRO 7: ECUADOR

Estrategia general	Principales objetivos e instrumentos	Principales problemas u obstáculos	Mejores prácticas	Resultados más importantes del proceso	Principales desafíos
Desarrollar un programa de modernización del Estado para potenciar los ingresos propios, generar un sistema de distribución de recursos, devolver responsabilidades, y racionalizar los recursos a través de una cultura de proyectos a nivel local.	Implementar una coordinación institucional para una efectiva planificación, ejecución, seguimiento y control.	La actual forma de asignación de competencias no responde a una eficiente división de funciones. No existe una clara definición de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, ni niveles de coordinación entre ellos.	La utilización de programas de crédito de organismos internacionales ha permitido una mayor vinculación de los beneficios y costos de los proyectos. Todo ello a través de un incentivo al esfuerzo fiscal local.	En 1989 se creó el Programa de Desarrollo Municipal, un instrumento de apoyo a la descentralización que procura acceso al crédito, asistencia técnica, fortalecimiento financiero, asesoría en administración eficiente de servicios, etc.	El principal desafío, una vez que se supere la crisis político-institucional, es reanudar la discusión y asignar prioridad gubernamental a la implementación y consolidación del proceso descentralizador.
Adecuar la relación entre competencias y recursos en cada nivel de gobierno, garantizar la correspondencia entre recursos y capacidad de gestión, y permitir un proceso de descentralización progresiva, flexible y consensuada.	Asegurar coherencia con la estrategia macroeconómica, especialmente en cuanto a restricción presupuestaria y austeridad fiscal.	La diversidad de municipios es tan grande que existen diferencias significativas de capacidad de gestión, por lo que las competencias difícilmente pueden ser generales para todo tipo de municipio.	Se ha promovido en algunas ciudades la ejecución de proyectos tendientes a actualizar y modernizar los catálogos y con ello, a fortalecer la tributación local a la propiedad inmueble.	En 1990 se creó el Fondo de Desarrollo Seccional y el Fondo de Desarrollo Provincial, que establecen la distribución de recursos hacia los municipios y los concejos provinciales, respectivamente.	Definir las competencias de los niveles de gobierno. Superar la ambigüedad de responsabilidades de los concejos provinciales, redefinir el papel del nivel intermedio de gobierno, devolver responsabilidades al nivel municipal, y delegar nuevas funciones.
	Asegurar a los municipios una tributación sobre beneficios; esto es, que exista correspondencia entre los impuestos y los beneficios proveídos por los bienes y servicios públicos.	La dicotomía entre lo rural y lo urbano ocasiona que el municipio se ocupe de la zona urbana consolidada, mientras que los concejos provinciales atienden algunas zonas rurales, pero sin una delimitación clara de responsabilidades.	En varias municipalidades se ha desarrollado una cultura de proyectos y de mayor responsabilidad local en su ejecución (agua potable, caminos, etc.).	En 1990 se promulgó la ley 72, que posibilita un mecanismo de redistribución de recursos para disminuir la discrecionalidad de la asignación de partidas e imponer la racionalización de transferencias para garantizar un sistema de reparto transparente.	Potenciar los ingresos propios, racionalizar el gasto corriente y optimizar el gasto de capital, y crear reglas claras y transparentes para la distribución de recursos. Todo ello para garantizar el fortalecimiento financiero de los niveles territoriales.
	Alcanzar una recaudación eficiente. Generar autonomía financiera a nivel local, a partir de los ingresos propios.	El gobierno central limita la autonomía, en la práctica, con el cruce de acciones. Existen programas nacionales manejados por el gobierno central que realizan inversiones en los sectores seccionales, sin coherencia alguna.		A partir de 1990 se cuenta con la cooperación de la agencia alemana GTZ, que participa en los componentes de fortalecimiento municipal, capacitación y desarrollo institucional.	Definir una estrategia de apoyo al fortalecimiento municipal mediante asesorías permanentes y creativas, dando fuerza a los aspectos financieros (tarifas, impuestos) y administrativos.
	Mejorar la participación comunitaria en los diferentes niveles de decisión y en la selección de prioridades.	Existe una débil cultura de proyectos. Un servicio está solo concebido en su componente técnico, sin integrar los mecanismos de operación y mantenimiento necesarios y definir los elementos económicos y financieros para su sostenibilidad.		En 1993 se expide la Ley de Modernización del Estado que regula los procesos de descentralización, desconcentración y simplificación. En este contexto se crea la Comisión Nacional de Descentralización.	Revisar los límites de endeudamiento en todos los niveles de gobierno, principalmente en el nivel local, puesto que los municipios están accediendo al crédito de manera significativa.

CUADRO 8 EL SALVADOR

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
La Constitución de El Salvador establece que los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por el Código Municipal.	Transferir la administración de los servicios básicos domiciliarios, acompañados de los recursos que tradicionalmente han financiado su funcionamiento y, de los mecanismos para aumentar los ingresos municipales.	El proceso está avanzando lentamente por los retrocesos experimentados por la guerra, que generó la desarticulación de un número importante de municipalidades.	El proyecto de estabilización social y fortalecimiento del desarrollo municipal para reconstruir la infraestructura en áreas de conflicto armado. Este es prioritario en el programa de reconstrucción nacional.	En 1991 se creó la ley general tributaria que constituye el código tributario municipal que fija los límites y facultades a los concejos municipales para gestionar sus tasas y contribuciones.	Es necesario explorar los espacios de participación y actuación de iniciativas al margen del poder ejecutivo. Esto implica establecer mecanismos para que las minorías estén representadas en las decisiones locales.
La descentralización es asumida como el reordenamiento de los niveles e instituciones responsables de la gestión pública, en base a la redistribución directa de funciones y competencias del gobierno nacional y sus entidades a las municipalidades (1992).	Elaborar un plan de descentralización y desarrollo municipal, y coordinar su implementación.	El fácil acceso a las donaciones internacionales ha generado un poco de esfuerzo local por aumentar la recaudación de ingresos de fuentes propias, o por tasas de servicios municipales.	Las municipalidades, estimuladas por la Corporación de Municipalidades Salvadoreñas, se organizaron en comités departamentales de alcaldes, especie de foro donde los alcaldes formulan sus inquietudes programáticas y de cobertura departamental.	El artículo 204 compromete a los municipios a elaborar las tarifas de impuestos y sus reformas, y proponerlas como Ley a la asamblea legislativa. Los gobiernos locales pueden gestionar libremente sus competencias.	Crear en favor de las municipalidades el impuesto sobre bienes inmuebles. Otras fuentes de ingresos: impuesto de circulación, transferencia real de recursos nacionales y actualización del impuesto que recaee sobre las actividades económicas.
Trabajar en el desarrollo de un marco institucional que posibilite la entrega de servicios públicos al nivel municipal.		Inexistencia u obsolescencia de una base fiscal local. Dependencia de los recursos de donación e insignificante participación de los recursos nacionales a los gobiernos locales.	La instalación del Cabildo abierto como la forma principal de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones locales y para la canalización de recursos donados para inversión en infraestructura.	En 1993 se creó la comisión coordinadora del proceso de descentralización y desarrollo municipal integrada por el Ministro de Planificación, la Corporación de Municipalidades, el Inst. Salvadoreño de Desarrollo Mpal. y la Sec. de Reconstrucción Nacional.	Otorgar facultades de decisión de inversión de los recursos públicos a los consejos departamentales de alcaldes, y orientar el trabajo mancomunado para minimizar la atomización municipal.

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ

CUADRO 9: GUATEMALA

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
La Constitución de 1986 establece la autonomía de los gobiernos locales y su obligación de obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial de su jurisdicción.	Procurar el fortalecimiento económico, técnico y administrativo de los municipios, a fin de poder realizar las obras y prestar los servicios necesarios. La prioridad estaría en los servicios de agua y saneamiento ambiental, salud y educación.	No existe un mecanismo institucional de resolución de conflictos entre los ciudadanos y las autoridades locales.	El rasgo particular de la legislación consiste en que las disposiciones referentes a las funciones de las municipalidades no son limitativas ni imperativas. El municipio debe definir la amplitud y cobertura de sus funciones y fines.	El establecimiento del mandato que obliga al gobierno nacional a transferir el 10% de los ingresos ordinarios del Estado a los gobiernos locales. Este ha sido el principal impulso al proceso de desarrollo local en Guatemala.	Establecer un mecanismo para resolver los conflictos de las comunidades en lo relativo a la inversión del aporte constitucional. Considerar el recurso de revocatoria de mandato.
La descentralización de los servicios públicos y el fortalecimiento de los gobiernos locales, como parte de una estrategia de combate a la pobreza.	Fortalecer el código municipal, la ley de servicio municipal, la ley preliminar de regionalización y un código tributario municipal ajustados a los preceptos constitucionales.	En lo fiscal, prevalece la dispersión y obsolescencia de los tributos.	El enlace político entre el ejecutivo y los gobiernos locales es el Ministerio de Gobernación. Los gobernadores tienen escasa incidencia en la gestión del territorio.	Se trasladó el impuesto único sobre inmuebles a las municipalidades. Se creó el fondo de desarrollo municipal (25% de recaudo local) para apoyar a las municipalidades en la financiación de su funcionamiento o de las áreas requieren mayor inversión.	Promulgar el código tributario municipal que ordene sistemáticamente y modernice la obsoleta legislación que existe en materia de gravámenes y actividades económicas.
	Fortalecer la capacidad financiera de las municipalidades mediante la entrega oportuna del aporte constitucional, y la generación de ingresos tributarios propios (participación en el impuesto territorial e impuesto a la gasolina).	En lo financiero, existe una extrema dilatación en la entrega del aporte constitucional y de los impuestos compartidos.	En las normas que acompañan al presupuesto de la Nación en 1995, se estableció la participación de las municipalidades y padres de familia en las propuestas de nombramiento de personal docente.	El Instituto de Fomento Municipal es la entidad del Estado creada para asistir técnica y financieramente a las municipalidades. Los fondos de inversión cofinancian proyectos sociales con municipalidades, y otras instituciones y ONG.	Aumentar la participación de los gobiernos locales en las entidades vinculadas al desarrollo local, especialmente del INFOM.
	Fortalecer la capacidad técnica y gerencial de los gobiernos locales, analizando y ejecutando las reformas al Instituto de Fomento Municipal, y facilitar la participación de la Asociación Nacional de Municipalidades en su dirección.			El sistema de consejos de desarrollo nacional (1), regional (8), departamental (22) y municipal (330) es la estructura para planificar el desarrollo territorial, determinar prioridades de inversión con contenido participativo y cofinanciar obras locales.	Establecer un mecanismo automático y entrega en el tiempo del situado constitucional e impuestos específicos.
	Fortalecer a la municipalidad en su tarea de promover y organizar la participación activa de la comunidad en la identificación y solución de sus propios problemas.			La Asociación Nacional de Municipalidades es el órgano que representa los intereses de las municipalidades en su conjunto. Con la presidencia tiene canales de comunicación por medio de la figura enlace presidencial.	Permitir la planificación y ejecución de obras por medio de la garantía de transferencias especialmente en los proyectos de largo alcance.

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ

CUADRO 10: HONDURAS

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
La Constitución establece que los departamentos se dividirán en municipios autónomos, administrados por corporaciones elegidas por el pueblo.	Revisión de las tarifas impositivas y creación de un régimen tributario uniforme para todos los gobiernos locales y de un mecanismo de sanción a infractores y morosos, y establecimiento de un sistema de transferencias del nivel central al gobierno local.	Preparación de programas sectoriales de descentralización que definen funciones, responsabilidades y mecanismos de concertación e instrumentos a las transferencias, en sectores de educación, salud, saneamiento básico, protección ecológica, gestión, etc.	Las corporaciones no pueden crear ni modificar impuestos, pero sí tienen facultades para decidir discrecionalmente las tarifas impositivas que aplicarán, dentro de los límites legales.	Creación de la ley de municipalidades en 1991. Esta ley otorga amplias competencias a los gobiernos locales y establece una normativa en favor de la autonomía de las municipalidades en lo económico, lo político y lo administrativo.	Establecer un mecanismo automático y seguro para transferir los recursos del 5% del presupuesto nacional. Esa disposición permitirá la planificación de obras municipales y garantizar los recursos para proyectos de envergadura.
Formular, diseñar y ejecutar las políticas nacionales para la reforma del Estado, en especial en lo referente a la descentralización.	Apoyar técnica y financieramente a las municipalidades que cumplan las funciones que le asigna el proceso de descentralización.	El procedimiento para suspender y destituir a miembros de la corporación municipal posee un alto grado de discrecionalidad.	La ley de municipalidades le otorgó al gobierno local su propia base tributaria, y modernizó el sistema de financiamiento de los gobiernos locales.	En 1992 se creó la ley para la modernización del estado. Dentro del proceso de descentralización, las transferencias a las municipalidades se instituyeron en 1991.	Clasificar la obligatoriedad de pago de impuestos de industria, comercio y servicios por parte de las empresas públicas de servicio. Establecer parámetros claros para que el ejecutivo declare actividades exentas de impuestos locales.
	Fortalecimiento y ejercicio de la autonomía municipal, que comprende transferir a los municipios recursos, responsabilidades y decisiones, y profundizar la democracia participativa.	En lo fiscal, están exentas de pago de impuestos una serie de actividades económicas y las empresas públicas de servicios.	En lo administrativo, los gobiernos locales gozan de plena autonomía para asignar sus presupuestos y planes regulares.	La Asociación de Municipios de Honduras asesora la ampliación de la esfera de competencias locales de manera paulatina.	Dar seguimiento a los resultados de la descentralización administrativa (servicios públicos) y preparar la normativa del caso.
	Transferencia efectiva de la autoridad legal y política sobre las funciones públicas y prestación de servicios estatales al municipio, con el correspondiente traslado del poder de decisión, capacidad técnica y recursos económicos.	El incumplimiento por parte del gobierno nacional respecto a la asignación en monto y entrega oportuna de la transferencia del 5% del impuesto nacional.	La participación ciudadana en la toma de decisiones a través del cabildo abierto y los concejos municipales de desarrollo.	En 1994 se creó un comité por la descentralización, integrado por los miembros del ejecutivo y Asociación de Municipios de Honduras. Su objetivo es implementar la descentralización administrativa.	

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ



CUADRO 11: MÉXICO

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejoras prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
La descentralización fiscal en México tiene dos frentes que se manejan por separado: la coordinación fiscal en materia de ingresos y recaudación y la colaboración administrativa entre los niveles nacional y estatal, principalmente.	Distribución del ingreso por recaudación de impuestos nacionales con participación de los tres niveles de gobierno.	Se han transferido competencias del nivel central a otros niveles de gobierno sin el respectivo desarrollo normativo.	Se ha iniciado un proceso de discusión entre las autoridades estatales y municipales frente a problemas comunes que obstaculizan el proceso de descentralización.	La coordinación de los ingresos se realiza por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El proceso de descentralización es liderado por las secretarías sectoriales.	Integrar dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 un proyecto específico de descentralización que contemple las necesidades de los niveles estatales y municipales y una distribución transparente y no discrecional de recursos y responsabilidades.
La transferencia de responsabilidades de gasto del nivel nacional a los niveles estatal y municipal. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contempla continuar la descentralización en educación, desarrollo social, agricultura y asignación de recursos.	Desarrollar una nueva fórmula de distribución de participaciones que por consenso entre los estados incorpore variables que hagan equitativa la distribución actual.	No existe un esquema general de transferencias como parte de la política de descentralización fiscal que fortalezca las finanzas de los niveles estatales y municipales, y las decisiones de gasto son centrales y con destino específico.	El reciente sistema de transferencias funciona con una fórmula que considera índices de marginación y pobreza en cada uno de los municipios al proyectar obras de caminos rurales, agua potable, escuelas, becas de educación básica, etc.	No se han modificado las normas o legislación correspondiente a la coordinación fiscal con motivo de la descentralización, ya que esta se ha orientado básicamente al gasto y no a la focalización o creación de nuevos ingresos.	Diseñar un sistema de seguimiento y control de las metas de descentralización en sus diferentes etapas, y respecto a sus objetivos globales.
Mejorar el sistema nacional de coordinación fiscal que en la actualidad no funciona como debiera debido a la actitud centralista del gobierno federal.	No existe un plan rector de descentralización que contemple transferencias de recursos, resignación de funciones de gasto, de recaudación y de asignación de nuevas fuentes de ingreso a los gobiernos subnacionales.	No existe un plan rector de descentralización que contemple transferencias de recursos, resignación de funciones de gasto, de recaudación y de asignación de nuevas fuentes de ingreso a los gobiernos subnacionales.	Movilización de nuevas fuentes de recursos para el financiamiento urbano. Es el caso de la aplicación exitosa de mejoras en ciudades como Tijuana.	Desde 1996 los fondos de desarrollo social se empezaron a transferir con una fórmula que considera índices de marginación y pobreza en los 2400 municipios, fondos que en forma integrada por entidad federativa se transfirieron para obras prioritarias.	Crear conciencia en los niveles de gobierno de la necesidad de un plan global de descentralización, que contemple la medición cuantitativa de las necesidades que se derivan del cumplimiento de las responsabilidades desde cada uno de los entes territoriales.
	En los niveles subnacionales de gobierno no se ha desarrollado una estructura institucional eficiente con respecto al sistema administrativo de recaudación, de control de gasto, de verificación o de auditoría.	En los niveles subnacionales de gobierno no se ha desarrollado una estructura institucional eficiente con respecto al sistema administrativo de recaudación, de control de gasto, de verificación o de auditoría.		En educación se sigue dando una transferencia por parte del gobierno federal a los gobiernos estatales, para hacer frente al costo educativo que tienen que asumir como producto de sumeña responsabilidad.	Asignar las correspondientes fuentes de ingreso para cada nivel subnacional de gobierno y que su crecimiento esté en función de su esfuerzo fiscal y de la especialización y mejora administrativa en el uso de los recursos.
	Las responsabilidades de gasto y de recaudación de los ingresos fiscales del país continúan en manos del nivel federal, con el objeto de prevenir el desbalance en sus ingresos.	Las responsabilidades de gasto y de recaudación de los ingresos fiscales del país continúan en manos del nivel federal, con el objeto de prevenir el desbalance en sus ingresos.			
	Las finanzas del nivel intermedio son deficitarias y dependientes del nivel central, tanto en sus rubros de inversión como de administración.	Las finanzas del nivel intermedio son deficitarias y dependientes del nivel central, tanto en sus rubros de inversión como de administración.			

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ

CUADRO 12. NICARAGUA

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
El artículo 177 de la Constitución Nacional establece que el gobierno y la administración de los municipios corresponde a las autoridades municipales sin perjuicio de las facultades del gobierno nacional.	Redefinición radical de un modelo de desarrollo para Nicaragua y de reforma del Estado, que tiene como premisa básica la descentralización y la democracia.	La subordinación de los municipios al ejecutivo en asuntos de armonía entre la nación y el municipio, ratificación del plan de arbitrios, y control discrecional sobre los impuestos de las municipalidades.	Los gobiernos locales están cooperando en la recaudación de los impuestos nacionales, concretamente el impuesto a la renta, cuya percepción ha sido delegada en algunas municipalidades. Se apoya el esfuerzo tributario nacional.	La ley de municipios, de 1988, establece amplias facultades y funciones de los concejos en asuntos económicos, políticos y sociales.	Definición clara de las competencias del alcalde, vice alcalde y concejo municipal.
	Simplificación de los tributos locales: eliminar la doble tributación, suprimir los tributos acumulativos, no utilizar los servicios públicos como base para la tributación municipal, y uniformar a nivel nacional los impuestos municipales.	La informalidad de las normas legales que ratifican los impuestos municipales, el alto nivel de carga tributaria nacional y la falta de racionalidad entre la tributación local y la nacional.	El rasgo más sobresaliente del régimen de ingresos de los gobiernos locales es el elevado grado de autofinanciamiento alcanzado. Entre transferencias del sector público y donaciones se alcanza menos del 10% de los ingresos locales.	El traslado de las competencias del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados y de la administración del impuesto sobre bienes inmuebles y de circulación, del nivel central a los gobiernos locales.	Definición de las bases de la tributación local.
	La comisión sectorial para la descentralización es la encargada del diseño de una estrategia y de un plan de acción que conduzca a la descentralización en las tareas del Estado en lo fiscal, lo institucional y lo administrativo.	Falta de coherencia de la tributación municipal respecto a la política fiscal y en relación con el programa de estabilización económica y de ajuste estructural.	Los mecanismos de participación son múltiples. Formalmente se exige la realización de por lo menos dos cabildos al año sobre la propuesta y ejecución del presupuesto.	El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (1990) es la entidad de apoyo a la gestión de los gobiernos locales y mediador entre los intereses del nivel local y nacional de gobierno.	Definición de las competencias en los servicios públicos nacionales y locales y los procedimientos para el traslado progresivo, y del correspondiente mecanismo de financiación.
		El sistema de gobierno local alcalde elegido entre los miembros del concejo, ha generado inestabilidad política local, revanchismo y hasta chantaje político, en detrimento de la gestión de desarrollo local.		En 1994 se creó la Asociación de Municipalidades de Nicaragua que se encarga de animar y coordinar las políticas y reformas que afectan al sector municipal.	Eliminación de los controles por parte del gobierno central respecto a los planes de arbitrios (tasas y contribuciones) y formulación del presupuesto municipal.
				En 1993 se crearon tres comisiones: técnica, consultiva e interinstitucional, que tenían por mandato formular una estrategia de fortalecimiento institucional y de descentralización.	

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ

CUADRO 13: PANAMÁ

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
La Constitución establece la autonomía de los gobiernos locales. Los municipios deben promover el desarrollo de la comunidad y la realización del bienestar social.	Promover la reforma municipal. Garantizar espacios para representar y defender los intereses de las municipalidades en su conjunto.	El proceso de descentralización no se tiene como una prioridad de gobierno. Falta claridad en las competencias de los diferentes niveles de gobierno. Se presenta un excesivo control por parte de la Contraloría General de la República.	Los mecanismos de participación y control ciudadano en la gestión local contenidos en la legislación son los más amplios de la región: juntas comunales, juntas locales, referéndum, iniciativa, plebiscito y revocatoria de mandato.	El concejo municipal tiene facultades para establecer impuestos locales por medio de acuerdos, sin necesidad de consulta o autorización previa de ningún organismo o dependencia.	Elegir a rango constitucional la elección directa del alcalde. Una disposición de tal naturaleza sin duda traerá confianza para el sistema democrático, además de afianzarlo.
Compromiso del gobierno para impulsar el proceso de descentralización y reforzamiento de la autonomía municipal		No existe un código tributario propiamente dicho. Cada distrito tiene su propio régimen de tributos y tasas, dentro del marco de la ley 106. Escasa base fiscal local y excesiva discrecionalidad para fijar impuestos locales.	A partir de 1993 el Inst. Panameño de Desarrollo Municipal ha tenido una destacada labor de capacitación y orientación a las autoridades y funcionarios locales e instituciones relacionadas con el sector.	La asesoría municipal en materia tributaria a los gobiernos locales es prestada por el Ministerio de Planificación y Política Económica por medio del Departamento de Coordinación y Asesoría Municipal.	Es necesario normar las competencias y funciones del alcalde y del concejo, arribos derivados de la voluntad popular, incluso considerar darle voto al alcalde.
		La asamblea constituyente de 1992 aprobó un proyecto de ley para que de los ingresos generales se destinara un porcentaje a favor de las municipalidades. Esta no entró en vigencia al ser rechazada por el plebiscito.		Las cuatro principales fuentes de ingreso de los gobiernos locales son el impuesto sobre actividades industriales, comerciales o lucrativas, circulación de vehículos, rentas de activos, y por expendio de bebidas alcohólicas.	Eliminar la excesiva participación de la Contraloría General en las decisiones locales. Su participación se debe dar en temas de legalidad.
		No existe un criterio definido en materia de asignación de transferencias y la ley se limita a establecer que el Estado sub-sidará las actividades que no cuenten con recursos. La transferencia más importante corresponde al programa de obras comunitarias.			Organiar a los gobiernos locales un impuesto municipal sobre bienes inmuebles y fijar de manera constitucional los criterios de distribución de recursos y competencias. Eliminar las facultades tributarias excesivas del Tesoro.

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ

CUADRO 14. PARAGUAY

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
Descentralización del sector público a través del fortalecimiento de los municipios y los recién creados departamentos.	Incremento de los ingresos municipales, especialmente del impuesto inmobiliario	Una fuerte cultura de centralización, y debilidad institucional a nivel local y departamental.	Buena coordinación intergubernamental en relación con el servicio de infraestructura vial. En el sector salud existen programas pilotos de descentralización.	Se creó la Comisión Nacional para la Descentralización con participación del poder ejecutivo, el congreso nacional y los gremios de los gobiernos subnacionales.	Fortalecer, dinamizar y fomentar el proceso de descentralización iniciado en Paraguay en 1993.
Nueva Constitución que otorga autonomía política a las municipalidades y crea el gobierno departamental, ambos con elección popular.	Consolidar las bases legales y normativas del proceso de descentralización y elaborar un marco jurídico para el traspaso de competencias; igualmente, desarrollar una matriz de funciones por niveles de gobierno.	Falta un esquema claro de transferencias de recursos y aumentar las posibilidades de generación de recursos propios de los gobiernos subnacionales.	Presencia del tema de la descentralización en la agenda de prioridades políticas.	Los ingresos municipales se han incrementado dentro del nuevo sistema. En particular, el impuesto inmobiliario ha aumentado su recaudación, en comparación que era recaudado por el gobierno central.	Desarrollar la capacidad de absorción de los gobiernos departamentales y municipales para asumir las competencias y recursos sujetos a traspaso por el gobierno nacional.
Transferencia del impuesto inmobiliario del gobierno central al local.	Organizar y formalizar un cuerpo técnico que se dedique de tiempo completo al tema de la descentralización fiscal, y que apoye a la Comisión Nacional para la Descentralización.	Deficiencias a nivel municipal en el recaudo de impuestos, en el uso de fondos y en la capacidad de gestión.	Cambio del esquema político de autoritarismo a democracia.	Se creó el Programa de fortalecimiento institucional BID-Ministerio del Interior, destinado a proveer a las municipalidades mayores con un catastro, un proyecto de inversiones y asistencia técnica y capacitación.	Una mayor responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales debe respaldarse con el desarrollo de la capacidad institucional.
	Ayudar a las municipalidades a lograr una mejora en la recaudación, en el uso de fondos y capacidad de gestión.	Carencia de metas trazadas en el proceso de descentralización, y de un esquema claro de transferencias intergubernamentales para infraestructura básica y servicios sociales.	Inicio de un programa de fortalecimiento municipal auspiciado por organismos internacionales (BID, GTZ, entre otros).	Cambio de sistema político, elecciones directas, traspaso del impuesto inmobiliario a las municipalidades y la creación del sistema de gobierno regional.	Mayor apoyo político del gobierno nacional y al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales a través de una efectiva estrategia de descentralización fiscal, basada en un plan concreto de transferencia de competencias y recursos.

Fuente: CEPAL/GTZ

CUADRO 15. PERÚ

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
La descentralización es un proceso titulado que se ha iniciado simplificando la estructura tributaria municipal y fortaleciendo un fondo de transferencias que ha significado un crecimiento en los recursos municipales.	Consolidar las bases legales, normativas e institucionales para lograr un proceso sostenido de descentralización.	En el lado político y administrativo de la descentralización ha habido un retroceso referente a la autonomía de las municipalidades, al recortarse algunas responsabilidades que anteriormente ellas tenían.	Creación de la comisión nacional de descentralización por parte del Congreso, cuya actividad central es la formulación de cuatro estudios de propuestas tendientes a fortalecer el proceso descentralizador.	Actualmente está en discusión la ley básica de descentralización y se están elaborando los proyectos de ley orgánica de municipalidades y tributación municipal. Este trabajo es liderado por la sub-comisión nacional de descentralización con apoyo CEPAL/GTZ.	Buscar apoyo político al proceso a través de la promulgación de las nuevas leyes.
	El Estado tiene potestad tributaria para crear, modificar, derogar o establecer exoneraciones de tributos.	Los mayores fondos de transferencias están orientados a inversión. Sin embargo, todavía un gran porcentaje de la inversión local se lleva a cabo por el gobierno central a través de sus agencias.	En algunas municipalidades existen experiencias innovadoras como los servicios de serazgo (seguridad ciudadana privada) que se han adoptado en otras municipalidades urbanas.	La coordinación intergubernamental se da a través de la formulación de información presupuestaria y el control de cuentas de las municipalidades, a cargo del Ministerio de Economía y la Contraloría General de la República.	Debe iniciarse un proceso de fortalecimiento financiero para una gestión local eficiente.
	Se pretende simplificar la estructura impositiva local y los sistemas de administración tributaria, para promover la actividad económica y desgravar ciertos sectores de la población con bajos ingresos.	Ha aumentado la dependencia de los gobiernos locales respecto de las transferencias. Además, existe discrecionalidad del gobierno central para determinar los índices de reparto del Fondo de Transferencias.	Algunas municipalidades de alto nivel económico han iniciado un sistema de concesiones para el desarrollo de infraestructura.	Se está iniciando un proceso de seguimiento a la gestión en primera instancia para el gobierno nacional, pero se espera llevarlo hasta el nivel municipal.	Desarrollar capacidades locales en las autoridades y en la población. Eso implica crear y promover una cultura de descentralización fiscal en el nivel del gobierno central.
			Existe un marco legal que permite las concesiones y donde la autonomía fiscal municipal es relativamente alta en las obras locales.		

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ

CUADRO 14. VENEZUELA

<i>Estrategia general</i>	<i>Principales objetivos e instrumentos</i>	<i>Principales problemas u obstáculos</i>	<i>Mejores prácticas</i>	<i>Resultados más importantes del proceso</i>	<i>Principales desafíos</i>
Consolidar la independencia política y administrativa de los entes territoriales frente a la administración central.	Assuñir la máxima responsabilidad política y fiscal frente a las comunidades, a partir de un cierto acervo de riqueza y los recursos disponibles.	Carencia de recursos de compensación territorial, en particular respecto a las entidades más pobres.	Reconocimiento general de la independencia política, y en menor medida administrativa, de los gobiernos subnacionales frente a la administración central.	Se han registrado avances en la reducción de la dependencia de los gobiernos subnacionales del situado constitucional, en especial en algunos municipios medianos (entre 50 y 100 mil habitantes) y grandes (más de 100 mil habitantes).	Constituir un organismo intergubernamental que evalúe permanentemente las relaciones fiscales entre distintos niveles de gobierno, coordine la gestión fiscal e institucional, y materialice el apoyo político al proceso de descentralización.
Consolidación de los recursos económicos y sociales que permitan una efectiva redistribución del poder en el país, en favor de los estados y municipios.	Apoyar el desarrollo institucional de los gobiernos subnacionales, a través de la coordinación de la inversión y la prestación de asistencia técnica.	El proceso de descentralización política y administrativa ha reforzado el desbalance entre los entes gubernamentales de distinto nivel de desarrollo económico, social e institucional.	Algunas experiencias como el manejo del sector salud en el estado de Carabobo, de la vivienda, del deporte y de algunos programas compensatorios en varios estados, son las prácticas innovadoras más importantes.	En 1989 se aprobó la Ley Orgánica de Descentralización, con la cual los gobiernos intermedios cuentan con nuevas categorías de fuentes e financiamiento.	Establecer una distribución de competencias administrativas más precisa entre los distintos niveles de gobierno y rediseñar las transferencias concurrentes redefiniendo una estructura de incentivos dentro del contrato intergubernamental.
	Reducir la dependencia de las transferencias intergubernamentales de carácter incondicional (el situado constitucional) y mejorar el potencial recaudatorio de las fuentes de financiamiento bajo potestad de los gobiernos intermedios.	Los esfuerzos de los fondos de cofinanciamiento son aún escasos respecto a los objetivos de mejorar los recursos financieros y prestar asistencia técnica al fortalecimiento institucional de las entidades territoriales.	Gob. subnacionales iniciaron programas de fortalecimiento institucional con apoyo de Coop. Interim, en modernización de procesos administrativos, desarrollo de catastros, planeación urbana, capacitación de recursos humanos y dotación de infraestructura.	Desde 1994, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, FIDES, es otra fuente de financiamiento de la gestión de servicios descentralizados bajo responsabilidad directa de los niveles subnacionales de gobierno.	Reducir la dependencia de las transferencias intergubernamentales incondicionales, teniendo en cuenta las respectivas consideraciones de financiamiento y de asistencia en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.
	Mejorar el desarrollo institucional en los niveles de gobierno, para potenciar la eficiencia y eficacia de la gestión pública y consolidar un órgano de gobierno que coordine y supervise el desarrollo de las relaciones intergubernamentales fiscales.	El traspaso de funciones se ha presentado en los sectores de salud, deporte, vivienda, vitalidad y programas compensatorios. Sin embargo, aún existen problemas de aceptación política de las nuevas funciones en los niveles subnacionales.	Creación del mecanismo de transferencias Estado/Municipio, como un instrumento de interacción entre esos dos niveles en base a metas preestablecidas por los gobiernos regionales.	Creación de la Ley de Asignaciones Especiales, que exige destinar el 10% de los recursos generados por las regalías de las actividades petroleras y mineras a los estados y municipios donde se realizan dichas actividades.	Redistribuir las fuentes de ingreso entre los distintos niveles de gobierno, e incorporar mecanismos de participación tributaria en el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.
			Creación de la Mancomunidad de Municipios, como efecto del reconocimiento de las economías de escala y alcance que pueden lograrse cuando las funciones de administración tributaria, aseo urbano, etc. se llevan a cabo de manera concertada.	El FONVIS y el FIDES son los fondos intergubernamentales de financiamiento y fortalecimiento del proceso de descentralización en los gobiernos subnacionales.	

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ

## BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, G. (1996), "La descentralización fiscal en América Latina: un análisis comparativo", *Descentralización fiscal en América Latina: Balance y principales desafíos*, (LC/L 948) Santiago de Chile, CEPAL.
- Olson, M. (1969), "The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*, vol. 54.
- Olson, M. (1986), "Toward a more general theory of government structure" *American Economic Review*, vol. 76, N° 2.
- Pauly, M.V. (1973), "Income redistribution as a local public good", *Journal of Public Economics*, N° 2.
- Prud'homme, R. (1994), "Oh the danger of decentralization" *Serie Policy Research Working Paper* N° 1252, World Bank. Washington D.C.
- Tanzi, V. (1995), "Fiscal federalism and decentralization. A review of some efficiency and macroeconomic aspects", *Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, D.C.





## COLABORADORES

*Compiladores*

- Gabriel Aghón: Economista, Experto Principal, Proyecto CEPAL / GTZ de Descentralización Fiscal para América Latina, Chile.
- Herbert Edling: Economista, Profesor de Fachhochschule - Osnabrück, Contraparte alemana del Proyecto CEPAL / GTZ de Descentralización Fiscal para América Latina, Alemania.

*Colaboradores*

- Daniel Artana Economista, Director Fundación de Investigaciones Económicas para América Latina (FIEL), Argentina.
- Ricardo López Murphy Economista Jefe, Fundación de Investigaciones Económicas para América Latina (FIEL), Argentina.
- Otto Gandenberger Economista, profesor de la Universidad de Munich, Alemania.
- Guillermo Perry Economista Jefe para la Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Estados Unidos.
- Marcela Huertas Planificadora Urbana, Banco Mundial, Estados Unidos.
- Alberto Porto Economista, profesor de la Universidad Nacional de la Plata / Instituto Torcuato Di Tella, Argentina.
- Pablo Sanguinetti Economista, profesor de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Jaime Gatica Asesor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, Chile.
- Marcelo Schilling Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, Chile.
- Edgar González Administrador Público, Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia.
- Iván Jaramillo Contador Público, Consultor Internacional en las áreas de Descentralización y Salud, Colombia.
- Fernando Rojas Abogado, profesor visitante, Harvard University, Estados Unidos.

---

Rui de Britto Alvares Affonso	Economista, Director Técnico científico del Instituto de Economía del Sector Público de la Fundación de Desarrollo Administrativo de São Paulo, Brasil.
Eduardo Wiesner	Economista, Consultor Internacional en las áreas de descentralización y finanzas públicas, Colombia
Paul Bernd Spahn	Economista, profesor de la Universidad de Frankfurt, Alemania.
Anwar Shah	Economista, Evaluador Principal del Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, Estados Unidos.
Tim Campbell	Planificador Urbano, experto principal del Sector Urbano del Banco Mundial, Estados Unidos.
Jeff Huther	Economista, Consultor, División de Préstamos para Ajustes de Políticas Económica, Industria y Finanzas, Banco Mundial, Estados Unidos.
José Roberto Rodrigues Afonso	Economista, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Río de Janeiro, Brasil.
Thereza Lobo	Economista, Directora del Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEPP), Río de Janeiro, Brasil.
Patricia Cortés	Economista, Consultora del Proyecto CEPAL/GTZ.