

INT UN
FI 40

ÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Política Fiscal

86

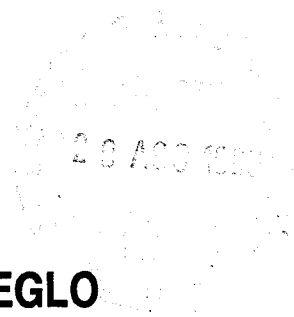
**EL NIVEL INTERMEDIO EN EL ARREGLO
INSTITUCIONAL: DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS
EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO**

Edgar González e Iván Jaramillo



NACIONES UNIDAS

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



**EL NIVEL INTERMEDIO EN EL ARREGLO
INSTITUCIONAL: DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS
EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO**

Edgar González e Iván Jaramillo

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



203400179

Serie Política Fiscal, N° 86 1996 C.1



NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1996

LC/L.969
Agosto de 1996

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

Los autores agradecen el apoyo recibido del Sr. Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto de Descentralización Fiscal, durante el desarrollo de la investigación. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir necesariamente con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
RESUMEN	5
PREFACIO	7
I. INTRODUCCIÓN	9
Algunos países del área	11
II. EL PAPEL DEL NIVEL INTERMEDIO EN EL SECTOR SALUD: EL CASO COLOMBIANO	32
III. REFLEXIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL PAPEL DEL NIVEL INTERMEDIO	37
1. Coordinación de la planeación local	37
2. Coordinación de la planeación seccional con la nacional	38
3. Asistencia técnica, administrativa y financiera al nivel local	38
4. Prestaciones de bienes, servicios y ejercicio de funciones administrativas . . .	40
5. Ejercicio de facultades normativas	41
6. Delegatario de facultades nacionales	42
7. Instancia subsidiaria del nivel local	42
8. Instancia de evaluación y control del nivel local	43
9. Gestión de la información	43
ANEXO DE CUADROS	45

RESUMEN

El objeto del documento es caracterizar el nivel intermedio en el ámbito de América Latina y proponer alternativas sobre su desempeño futuro. Los estudios de caso ponen de manifiesto que han existido determinantes históricos, políticos, institucionales y económicos, que han obrado como factores estructurales en la explicación de los rasgos diferenciales asumidos por el nivel intermedio en los distintos países. Este reconocimiento nos obliga a aceptar que existen limitantes en la aplicación de las formulaciones generales sobre qué hacer con el nivel intermedio.

La redefinición de los límites entre el Estado y el mercado, las tendencias descentralizadoras, el carácter de la política fiscal y el federalismo fiscal, han marcado los rasgos de la evolución del nivel intermedio. De acuerdo con los estudios de caso que fueron objeto de análisis, en Chile el nivel intermedio, aunque bastante débil, ha tendido a fortalecerse; en Perú se ha debilitado mientras en Venezuela su participación ha sido creciente en los últimos años; en Argentina y Colombia ha tenido protagonismo importante con fuertes oscilaciones en cuanto a su capacidad fiscal y operativa.

Los municipios presentan un estrecho vínculo con los estados y las provincias, en el caso venezolano y argentino, respectivamente; en una situación intermedia está Colombia y con un vínculo más difuso se encuentran Chile y Perú. El nivel intermedio está soportado en algunos casos en la existencia de verdaderos gobiernos regionales, mientras que en otros casos son instituciones funcionales al Gobierno Central. En el primer grupo se inscriben Argentina, Colombia y Venezuela. En el segundo grupo se inscriben Chile, Perú y Ecuador.

Desde el punto de vista fiscal, se distinguen unos y otros casos según tengan fuentes de financiamiento propias y según sus grados de dependencia de las transferencias centrales coparticipables. En Colombia y Argentina hay una combinación de ambas, mientras en el otro extremo de Chile, Ecuador y Perú ésta es exclusivamente central. En Venezuela lo predominante son las transferencias del situado constitucional y sus rentas propias son insignificantes, aunque se están estudiando medidas para fortalecer estas últimas.

El trabajo puntualiza una serie de áreas en donde el nivel intermedio está llamado a jugar un papel significativo. Esquemáticamente y con fundamento en las experiencias evaluadas, podrían generalizarse o extrapolarse ciertas características entre las que se cuentan la coordinación de la planeación local, la seccional con la nacional, la asistencia técnica, administrativa y financiera al nivel local, prestaciones de bienes, servicios y ejercicio de funciones administrativas y el ejercicio de facultades normativas.

PREFACIO

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

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

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ y corresponde a la línea de estudios de profundización en temas claves sobre los cuales se está consolidando el futuro de la descentralización fiscal. Los autores hacen una evaluación del papel que le ha correspondido al nivel intermedio en cinco países latinoamericanos, proponiendo alternativas para un mejor desempeño futuro. Se muestra con un caso concreto de la salud en Colombia, como se articula en la práctica este nivel a las funciones que son de su competencia, aprovechando en el análisis la tradición departamental que han tenido en el país las políticas de salud. Pese a las grandes diferencias encontradas entre los países estudiados, se logra identificar un papel cada vez más relevante y funciones mejor delimitadas para el nivel intermedio en América Latina, buscando un mayor índice de eficiencia en el manejo de los recursos potencialmente descentralizables.

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

I. INTRODUCCIÓN

El papel que asume el nivel intermedio en la realidad del medio Latinoamericano y sus posibles alternativas constituyen la principal preocupación y el objeto del presente trabajo.

Para aproximar la situación en que emerge la problemática actual del rol institucional de las administraciones intermedias, debe tenerse presente el contexto de la reforma al Estado en que se han desenvuelto la mayor parte de los países, en medio de tendencias comunes.

Las más importantes de esas tendencias y las que determinan en mayor medida el rol institucional jugado 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 se correspondió además con una etapa de activo intervencionismo estatal. En este contexto, aparecen nuevas reglas del juego para prestar esos servicios, muchas de ellas orientadas por la desregulación, el estímulo a la competitividad y la implementación de reglas asignativas 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 aquél se organiza, se redefine, bien porque se abstiene de las prestaciones correspondientes, o bien porque su papel se limita a arbitrar recursos, ejercer potestades de regulación mínimas, regular la competencia, o ejercer inspección, vigilancia y control. Desde esta perspectiva el nivel intermedio es redefinido con relación a los nuevos roles 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 se trata de que las entidades territoriales asumen funciones, obras, servicios y aprovisionan de bienes o garantizan todas estas a través de terceros, en el entendido de que lo lograrán hacer más eficientemente que lo que tradicionalmente lo hizo el Estado central. El nivel intermedio es definido aquí como una instancia descentralizada en mayor o menor grado que asume nuevas responsabilidades y recursos para el efecto.

Adicionalmente las entidades territoriales y el nivel intermedio en particular requeriría un financiamiento apropiado a las responsabilidades de gasto que se le descentralizan, y para ello obrando con mayores o menores grados de autonomía, al igual que los municipios, comunas o localidades, accede a recursos propios o transferidos del nivel central, para dar origen a un mayor o menor 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 cuanto en el concierto de economías altamente inestables en precios y vulnerables a la recesión y el estancamiento económico, se impone un sano equilibrio entre los ingresos y gastos públicos. Por consiguiente el papel jugado por los niveles territoriales incluido el nivel intermedio como agente fiscal y canalizador de gasto, ha de incertarse en las preocupaciones macroeconómicas y en un sano sistema de relaciones fiscales intergubernamentales que contribuya al equilibrio agregado del sector público en su conjunto y no se convierta en fuente de inestabilidad fiscal y macroeconómica.

Pero así como estas tendencias y escenarios son comunes a los países del área, es indiscutible que otros factores son heterogéneos y contribuyen a crear condiciones diversas en el grado en que el nivel intermedio se diferencia al interior de la estructura macro-organizacional del Estado de los otros niveles de gobierno, en cuanto a la mayor o menor autonomía que posee, en cuanto a su protagonismo político, en cuanto a los objetivos con que se diseña y en cuanto a la asunción de determinados roles específicos.

Las características del régimen político, la tradición histórica del nivel intermedio 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 de carácter más estructural que han permeado la reforma al Estado, son todos factores explicativos de cada situación o caso particular.

Este trabajo no tiene el objetivo de establecer las determinaciones causales u ontológicas de los fundamentos del nivel intermedio en la coyuntura histórica vigente, pues ello trasciende las posibilidades y el objeto del mismo. No obstante no puede por menos de llamar la atención sobre tales determinaciones que subyacen en los fenómenos institucionales de caracterización del nivel intermedio en la actualidad.

Como se señaló, se trata de identificar el estado de desarrollo de dicho nivel, la problemática inmediata con la cual se conecta y de reflexionar sobre sus posibilidades futuras.

Para el presente estudio se abocan los casos de Chile, Argentina, Perú, Colombia y Venezuela, así como se han tenido en cuenta otras realidades próximas de nuestras latitudes que no se desarrollan en calidad de casos específicos como Ecuador y varios países Centroamericanos.

En su primera parte se hace una descripción breve y directa por país del estado del arte en que se desenvuelve el nivel intermedio. 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 que permita la comparación y la generalización.

En la segunda parte se presenta la situación del nivel intermedio inscrita en un sector específico como lo es el de salud, uno de los más dinámicos y desarrollados en el caso colombiano respecto a las políticas públicas descentralizadoras y a las principales tendencias que inciden en el desenvolvimiento del nivel intermedio tal y como se ha ilustrado.

En la tercera parte se extractan las principales lecciones en forma general, pero sobre todo se proponen alternativas sobre el direccionamiento del nivel intermedio, llamando la atención sobre la forma de superar los principales vacíos que ha dejado en el camino el proceso recorrido hasta la fecha.

Algunos países del área

a) Chile

El nivel intermedio en el caso de Chile está representado por las regiones. La aparición de las mismas es relativamente reciente pues datan de 1974, año en que se agruparon las anteriormente 25 provincias, debidamente subdivididas en estas nuevas entidades intermedias. La presencia e importancia de las regiones se consolidó en la reforma constitucional 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 instituye como una República unitaria con descentralización territorial y funcional.

Tales agencias intermedias desempeñaron el papel de servir funcionalmente al control político del Gobierno nacional de esa etapa, que una vez agotada con el cenit del régimen autoritario, se inscriben en una nueva situación desde la creación de los gobiernos regionales en 1991. No obstante desde esa época y hasta hoy han constituido un instrumento de planificación y de asignación de recursos desde la nación hacia los espacios de orden territorial.

Con respecto a su carácter como instrumento funcional de control político, las regiones estaban compuestas por las autoridades que más fielmente reflejaban las políticas del Gobierno central, siendo en este sentido órganos corporativistas al servicio de los intereses del régimen. Criterios como los de control y ocupación armónicos de los espacios territoriales y el desarrollo más equilibrado de ciertas regiones del país ligadas a los objetivos geopolíticos y de seguridad nacional del régimen, o la necesidad por este

identificada de neutralizar las formas de participación social tradicionales y cooptar bajo formas corporativistas la canalización de las demandas populares, sirvieron a la iniciativa de consolidación de una estructura de tipo regional.

La institucionalidad que se configuró como soporte a 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 fueron agentes de la exclusiva confianza del presidente de la República. Las funciones y responsabilidades de estas autoridades se ejercían bajo la férula del Gobierno y del Ministerio del Interior al cual correspondía impartir las instrucciones y asignar los recursos de los 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 merece el otro nivel denominado Secretarías Regionales Ministeriales. Parece claro entender que dicha instancia constituyó una forma de desconcentración sectorial, que operó también a escala regional. Por su operación a escala regional dichas secretarías fueron coordinadas y fiscalizadas por los intendentes regionales, pero su dependencia administrativa y técnica siguió estando en cabeza de los ministerios correspondientes.

Desde la segunda perspectiva, las regiones operaron como instrumento de las políticas de planificación y de asignación de recursos trascendiendo de esta forma las condiciones históricas particulares a las cuales resultaban funcionales. De esta manera contribuyeron a imprimirle un carácter más eficiente a la política asignativa de recursos y a garantizar una dimensión espacial de los proyectos y de su localización.

Para garantizar el papel de las regiones en esta dirección, se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Fue este el instrumento más destacado en que se materializó el papel asignativo del nivel intermedio Chileno durante muchos años.

Al Fondo se le dió como objetivo la financiación de proyectos de infraestructura productiva y social, pero dirigida hacia las comunidades locales. Más bien fue un medio para garantizar un proceso de identificación y selección descentralizada de proyectos.

Los recursos del Fondo son distribuidos anualmente a las regiones en virtud a criterios de compensación y hasta 1991 se asignaron a cada proyecto específico. El papel del Fondo en el gasto fiscal total sin ser muy significativo, si ha tenido un protagonismo importante y su crecimiento en términos reales 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 importancia 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, o la condición socioeconómica de las regiones. Así las cosas, es difícil imaginar unas relaciones fiscales horizontales arregladas según criterios de equidad.

En forma alternativa las regiones que resultan discriminadas por la compensación han tenido acceso a otros instrumentos asignativos y en especial a la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) canalizada por los programas sectoriales que adelantan los ministerios sectoriales y que se asigna para proyectos específicos en cada región por el Gobierno nacional, y que se ejecutan a instancias de cada uno de los ministerios. En el cuadro No.1 se observa para 1993 la importancia que tienen los programas de inversión realizados por los gobiernos regionales a través del FNDR y de las ISAR.

Inicialmente los programas financiados por este mecanismo alternativo se centraron en caminos secundarios, pavimentación urbana, mejoramiento urbano y mejoramiento de barrios. En 1994 el número de programas escogidos se diversificó y la masa de recursos canalizables se incrementó en forma importante. Se concede así un mayor nivel decisorio a los gobiernos regionales en la incidencia de la política asignativa global del Estado Chileno.

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 por la procedencia del intendente que es designado por el presidente de la República, no ha eliminado del todo el sesgo de la **orientación municipalista de 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 asignativa canalizada por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional 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 puede evaluarse mejor por el lado de las competencias de gasto para valorar más certeramente las diferencias. 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, es claro que corresponde al nivel nacional definir y en la mayor parte de los casos 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 quien legisla, administra, y fiscaliza los impuestos de ese resorte.

Las fuentes municipales se circunscriben a las obtenidas mediante impuestos a los bienes inmuebles o al denominado 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 en período reciente. Los impuestos territorial y de permiso de circulación de las comunas más ricas son, **una vez recaudados por la nación**, reasignados en una significativa proporción a los municipios a través del Fondo Común Municipal con criterios presuntamente redistributivos. Los municipios no tienen potestad para modificar las bases gravables ni las alícuotas impositivas, lo que hace negatoria el ejercicio de cualquier potestad tributaria efectiva.

Lo cierto es que el componente más importante de financiación lo constituyen los ingresos extrapresupuestarios provenientes: del fondo de subsidios de responsabilidades trasladadas a estos por la nación, de transferencias condicionadas del Gobierno central o del financiamiento o inversión directa de recursos de beneficio local, o de subsidios sociales que sólo son asignados por el municipio.

Para tener una dimensión de la importancia de los aportes extrapresupuestarios en las finanzas públicas locales, el Cuadro No.1 presenta los datos correspondientes a los años 1987-91, los cuales resultan bastante sugestivos. Allí puede observarse que el mayor esfuerzo de transferencias del Gobierno central se correspondió con los mayores aportes suministrados a los municipios por transferencias condicionadas y no condicionadas y por ende con el mayor esfuerzo de gasto público a instancias de estos últimos. Dicho cuadro sugiere igualmente la gran preeminencia del Gobierno central en la canalización y ejecución de gastos en todo el sector público.

Si a lo anterior se suma la prácticamente nula potestad tributaria municipal, es evidente que existe una masa de recursos que opera funcionalmente como si fueran un volumen de transferencias de la nación a los municipios, incluyendo aquellos que se caracterizan como de "beneficio municipal".

Respecto al nivel intermedio la situación es de una más clara dependencia. Esto es así por cuanto las regiones están supeditadas a los recursos distribuibles del Fondo Nacional 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).

Por el lado de las competencias del gasto público que están 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, si bien las municipalidades y los

fondos direccionados a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se han incrementado, como ya se mencionó.

Desde los años ochenta las municipalidades entraron a conocer de competencias de gasto público en materia de educación básica y media, y atención primaria de salud. A las actividades que desde los años setenta venían ejecutando en forma concurrente con la nación como es el caso de recolección de residuos, 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 vivienda 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 el mayor protagonismo ganado en la política asignativa sectorial y mediante las cuotas recibidas del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (ver Cuadro No.2). 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 las regiones de Chile en su calidad de nivel 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 carácter de instancias planificadoras y de agentes de la política asignativa no se ha traducido en la aparición de un aparato administrativo particular, ni en la diversificación de sus órganos primarios circunscritos a su carácter deliberatorio, coordinador y decisorio.

ii) Desde el punto de vista político. Las regiones y más específicamente los gobiernos que las simbolizan tienen más fuerza en la capacidad negociadora potencial de los territorios y la población asociada a ellos que representan, 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. Los últimos fenómenos parecen afirmar la viabilidad de esta hipótesis. Si así ocurre podría consolidarse en Chile una verdadera institucionalidad regional y aparecer un nivel intermedio con funciones diversificadas que se administrarían con un diseño organizacional propio.

Institucionalmente las regiones han contribuido con los municipios al allegamiento de recursos, lo cual supone una experiencia en la coordinación de la planificación del desarrollo local y cierto principio de intermediación en materia asignativa entre el estado central y las comunas.

iii) Desde el punto de vista fiscal. Las regiones han sido útiles a las políticas presupuestarias asignativas de Chile, pero no representan por sí mismas agentes de economía pública, aunque la dinámica institucional y política podría llevar a esta situación. 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 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.

Precisamente en el año precitado, con ocasión de una reforma constitucional, se prevé la existencia del gobierno regional, inscribiéndolo en la estructura institucional previa en calidad de nivel intermedio.

La definición de ese nivel intermedio no permitía diferenciarlo claramente del Gobierno central, si bien se le encomendaron como atribuciones las de ejecutar gasto público sectorial mediante las agencias regionales de los ministerios y disponer de ingresos propios que afectaban recursos significativos como los ingresos de 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 transferencias que recibiría del Gobierno central y el Fondo de Compensación Regional creado con fines redistributivos.

Las municipalidades que han mantenido una clara diferenciación como nivel de gobierno propio se integrarían en la misma medida a las distintas regiones con autonomía propia.

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, pero no lograron constituirse plenamente por nuevas reformas acaecidas en abril de 1992 y bajo el amparo de una nueva Constitución en 1993.

La reforma introdujo un fuerte esquema centralizador en el que el Gobierno central es predominante y del cual dependen administrativamente doce regiones que no se diferencian como un nivel administrativo distinto de aquél. También se distinguen los gobiernos locales que se diferencian en municipalidades provinciales y distritales como ya se mencionó.

En el nivel central los consejos transitorios de administración regional son solamente una instancia responsable de canalización de gasto público, dado que conjuntamente con ella

se encuentran el mismo Gobierno central, las empresas del Estado, los organismos autónomos, las instituciones públicas descentralizadas y las sociedades de beneficencia.

La preeminencia del Gobierno central desde el punto de vista fiscal se observa en los cuadros 3 y 4. El primero de ellos da cuenta de la capacidad de generación de recursos tributarios y no tributarios, indicando las difíciles condiciones en que se desenvuelve este país desde finales de los años ochenta y principios de los noventa en cuanto a su inestabilidad de generación de recursos.

Por su parte, el segundo cuadro indica que el Gobierno nacional ha sido la instancia 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.

Estos limitantes del nivel intermedio que no se ha constituido en agente de ingreso y gasto público en el Estado peruano, ni ha llegado a conformar un gobierno regional, no es comparable al caso de otros países en los cuales ello expresa 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 este caso una orientación hacia programas de gasto social o a la administración de bienes y servicios más diversificados.

De la misma forma y en correspondencia con lo expuesto, 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 es el que ejerce todas las principales atribuciones de regulación, administración y fiscalización, de suerte que no se configura ninguna autonomía financiera para determinar las bases gravables o el sistema de alícuotas impositivas, ni para moderar los esfuerzos de financiación con las exigencias y preferencias locales de gasto público. Dichos instrumentos complementarios de ingreso público son los impuestos de promoción municipal, de rodaje, 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 se pueden extraer del nivel intermedio en el Estado peruano?

i) Desde el punto de vista institucional. No existe un sistema de relaciones interinstitucionales desarrollado que haya fundamentado la necesidad evidente de la existencia de una institucionalidad intermedia y necesaria 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 tienen una tradición política que se fundamenta en la elección popular de sus alcaldes al lado de un poder político central afianzado. 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 fiscales del país que se denotan de la caída de los ingresos del sector público consolidado con respecto al PIB indican la dificultad material de prever la existencia de agentes de economía pública intermedios, o también la subvaloración que se ha concedido a las potencialidades de generación de recursos que tendría un modelo de federalismo fiscal con ocasión de la eventual presencia de un nivel intermedio. De nuevo este último se ha considerado como una instancia funcional a la política asignativa presupuestal del Gobierno central pero sin una predominancia significativa.

c) Venezuela

La organización institucional en Venezuela prevé la existencia de un nivel intermedio, entre la República y los municipios. Desde 1961 el Estado Venezolano se configuró como un régimen federado el cual progresivamente y aún hasta finales de los años ochenta y principios de los años noventa se viene afianzando. Esto por cuanto por mucho tiempo y en la práctica el Estado Venezolano ha funcionado como una República unitaria.

Hasta mediados de 1989 el rol estatal giraba alrededor de la República y el municipio. El departamento como nivel intermedio funcionaba como una instancia representativa del Gobierno central que carecía de competencias fiscales. Desde entonces hay 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, abastecimientos, 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 deja solamente aquellas que por vía de ilustración no pretenden agotar la materia de competencias. El listado de competencias municipales se gradúa según estos sean menores de diez mil habitantes, o menores de cincuenta mil y mayores de diez mil, o entre cincuenta mil y cien mil, o mayores a la última cifra. El listado de esas competencias es el mínimo posible con el cual se debe responder.

Hay otras materias en las que el municipio está llamado a colaborar, sin que sean de su exclusivo resorte como bien puede ser el caso de salud, servicios sociales, asistencia técnica, organización de cooperativas de producción. El caso de 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 mayores de cincuenta mil habitantes se asignan funciones que son cooperadas con el Estado. Aún existe la duda de correlación apropiada entre los tamaños poblacionales y las funciones asignadas.

La Ley establece que los servicios públicos se presten por los municipios o por asociaciones creadas por los mismos, o por contratos, o por licitación para otorgarles las prestaciones a los particulares.

La Constitución permite que el Congreso con votación calificada decida otorgar materias precisas a los estados y municipios. En 1989 se transfieren a los estados una serie de competencias. Se prevé que progresivamente los estados asuman 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.

La importancia relativa de los distintos niveles de gobierno por sectores puede ilustrarse gráficamente con la participación de cada uno de ellos en el gasto total por sector, tal y como lo ilustra el cuadro 6. Hasta 1990 la participación de los estados resultaba significativa en materia de obras públicas y demasiado importante en agua potable, mientras que también tenía una injerencia en educación, salud, seguridad social y policía y electricidad, agua y vivienda. La nación era el nivel más representativo por gasto sectorial excepto en agua potable.

La Constitución Política establece como competencias de los estados las siguientes:

- Organización de sus poderes públicos.
- Organización de sus municipios y su división política-territorial.
- La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional.
- El uso del crédito público.
- La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal.
- Las competencias que les sean atribuidas de la Nación a los estados.
- Todo lo que no corresponda a la competencia nacional o municipal.

Es claro que no hay por sistema una definición expresa de competencias asignadas al nivel intermedio. Sin embargo, pueden hacerlo en todo lo no reservado a los otros dos niveles, como en el caso de la salud y la educación.

En la Ley de ordenamiento territorial de 1989 se otorgan ciertas competencias exclusivas a los estados y ciertas concurrentes.

Exclusivas:

- Organización, recaudación, control y administración del ramo del papel sellado.
- El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos.
- La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios.
- La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por Ley al poder nacional.
- La administración y manutención de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

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 los puertos, aeropuertos, puentes, carreteras y autopistas.

Como competencias concurrentes están previstas atenciones a poblaciones específicas, funciones de carácter social, fomento económico y medio ambiente y recursos naturales. También se encuentran como concurrentes entre los diversos niveles de gobierno las relativas a servicios como de agua, luz, teléfonos, transporte y gas.

Toda transferencia de funciones a los estados obliga a su vez a que se les traspasen los recursos (presupuestales, personal, 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.

La asunción de competencias está facilitada por medio de convenios que celebra el gobernador con el poder central en los tres meses siguientes a la fecha de solicitud. La asunción definitiva requiere aprobación del Senado. Desde 1993 se impulsó un acuerdo por la descentralización entre el Gobierno central y los gobernadores en el cual se trata de establecer programas de transferencias comparables entre los estados a realizarse en un lapso de tres años, pausar el sistema fiscal para la descentralización en dos etapas y crear un Consejo de Administración federal como instrumento permanente de diálogo y negociación entre el poder central y las gobernaciones, entre los aspectos más destacados.

En la práctica los mayores problemas en el proceso de traspaso de responsabilidades de la nación hacia los estados se han centrado en los regímenes laborales diferenciados de los dos niveles, en especial respecto de 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 frente a los procesos crecientes de descentralización.

El situado constitucional que se liquida sobre el 20% de los ingresos ordinarios del presupuesto estimados y adicionales (1994) y se reparte el 30% en partes iguales y el 70% en función de la población constituye una fuente fundamental de la financiación de los estados. A su vez los estados participan a los municipios de sus ingresos ordinarios en un 20%.

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 asumidas, que han resultado insuficientes en varios casos para dar cuenta de la ampliación de coberturas o para enfrentar los costos operativos variables, incluidas las mayores erogaciones por el diferencial salarial.

Las fuentes de financiación propias son poco significativas y se refieren a las recaudaciones que logren por prestación de servicios públicos, a ciertas rentas que se deriven de impuestos, tasas, contribuciones y la administración de sus bienes, que como se señaló son muy limitados. A los derivados de la administración y explotación de obras de infraestructura. A los provenientes de crédito, principalmente interno y sujeto a un trámite en el Congreso. Y a los provenientes por multas o sanciones pecuniarias establecidas en la legislación estadual.

La experiencia Venezolana demuestra la dificultad de hacer un arreglo fiscal proporcionado de las competencias transferidas a los estados versus el costo de los servicios y las rigideces y dificultades del proceso de descentralización subsecuente.

Qué evaluación se puede realizar del papel del nivel intermedio en Venezuela ?

i) Desde el punto de vista institucional. Los estados se constituyen con un gobierno e institucionalidad propias que aunque de reciente aparición han venido ganando una creciente 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 y 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 intermediación con los municipios se estimula por el situado de recursos que deben canalizar hacia los mismos y por los convenios que son susceptibles de 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.

Las relaciones interinstitucionales corren el riesgo de complejizarse en demasía por las competencias concurrentes existentes y por la diferenciación marcada en el ritmo de asunción de funciones, servicios, obras y responsabilidades que se asumen a buena cuenta de los estados y los municipios.

ii) **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, aunque están consideradas en el ordenamiento fiscal, representan una proporción pequeña en relación con aquellas. El modelo de descentralización que va aparejado de los recursos que para los mismos fines destinaba la nación, no es una solución completa para la financiación adecuada de las nuevas responsabilidades. Las presiones de mayores recursos por vía extraordinaria que concede la nación y los problemas no del todo resueltos de la presión de financiación por las responsabilidades crecientemente asumidas puede conducir a desequilibrios fiscales agregados de cierta significación. No existe en esta medida un federalismo fiscal auténtico.

iii) **Desde el punto de vista político.** El protagonismo político de los estados ha sido creciente toda vez que su posición negociadora frente al Estado central se ha consolidado con la profundización de la descentralización y su papel inmediador frente a los municipios que están bajo su jurisdicción. Los mecanismos de negociación y concertación con el Estado son indicativos de esta situación. También lo son el hecho de que es a los estados es a quienes corresponde determinar los servicios que desean asumir manifestando la voluntad política propia y la de sus pobladores para solucionar las necesidades asociadas a determinadas prestaciones que consideran prioritarias.

d) Argentina

El nivel intermedio en la Argentina está constituido por las provincias. El ordenamiento fiscal, institucional y el reparto de competencias entre el Estado Federal y aquellas, han condicionado en forma sustancial el papel jugado por las provincias en el proceso histórico de su desenvolvimiento y desarrollo.

Tratándose de un Estado Federal de mayor trayectoria al venezolano, puede inferirse que el protagonismo político de las provincias en el ordenamiento territorial ha sido importante. Desde principios de siglo el nivel intermedio tuvo un posicionamiento importante desde el punto de vista institucional y fiscal.

La centralización de las facultades impositivas surgieron en la Argentina como efecto de las presiones de gasto cada vez mayores para el Estado Federal, al tiempo que tal y como ocurrió con algunos países, se fue mostrando la vulnerabilidad de sus ingresos tributarios, que desde finales del siglo anterior estuvieron ligados a la actividad comercial con el resto del mundo. 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 en adelante, hasta el período de crisis de los años ochenta, sobre los cuales 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 semejante solo fue posible entonces, gracias a la institución de las coparticipaciones fiscales.

Los estudios recientes del caso Argentino indican que el desenvolvimiento del nivel intermedio se mueve en medio de dos tendencias contradictorias. Un proceso creciente de descentralización del gasto público en especial en el nivel intermedio, aunque también en los municipios, a la vez que un fortalecimiento de la financiación pública en el nivel nacional claramente centralizado. Esta contradicción que también es perceptible en otros países de la Región en donde han avanzado los procesos de descentralización, y que se presenta en una gama heterogénea de países del mundo, ha conllevado a que el sistema de relaciones fiscales se haga más activo y complejo, pero a su vez que el mismo reparto de competencias entre los distintos niveles del Estado se reestructure en forma significativa en la medida en que tal tendencia se impone (ver Cuadro No.5).

Para el caso de este país y visto desde una perspectiva puramente fiscal, las relaciones entre el Estado federal y las provincias pasó por un período largo de estabilidad, para luego sumirse en una situación de crisis, acumulada desde finales de los años setenta, la cual se hizo insostenible entre 1985 y 1987. A partir de este último año se produjo un período nuevamente de relativa estabilidad.

La crisis se desarrolló en el ámbito de las restricciones financieras internacionales y en la ola recesiva y fiscal que caracterizó a los países de la Región hacia finales de los años setenta y a lo largo de la década de los ochenta.

Así las cosas, desde el punto de vista fiscal 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 las que se calculaban aquellas, las 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 que se hubieran previsto recursos compatibles con aquellas. Finalmente, se afectó el ejercicio de la potestad tributaria de las provincias en ciertos ámbitos de imposición en razón a la coordinación tributaria.

La situación resultante enfrentó a los distintos actores en la búsqueda por lograr mayores recursos de la masa global de la imposición. 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 legislación aceptó que las coparticipaciones podían verse deducidas en razón a la existencia de recursos de destinación específica, por requerirse un régimen especial de coparticipación o bien por acuerdos entre el Estado y las provincias sobre el carácter de nacionales de ciertas obras e inversiones.

La institucionalización y normalización del sistema se basó en un pacto que aunque tuvo pretensiones transitorias tendió a estabilizarse a partir de 1987. El sistema de

relaciones fiscales intergubernamentales involucra desde entonces dos elementos: De un lado, 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. Para ambas categorías de reparto no existe una fórmula que se aplique periódicamente para calcular los montos de recursos transferibles, toda vez que es la propia legislación la que fija tales repartos mediante porcentajes fijos.

El nuevo sistema tendió a superar la afectación de la masa de coparticipaciones que tradicionalmente, antes de la crisis, se había caracterizado por tener un carácter automático, se generaba sin condicionalidad ni exigencia de contrapartidas específicas al nivel intermedio beneficiario de las mismas. Fue precisamente durante la crisis cuando se impuso un sistema paralelo, en el cual primó la discrecionalidad en el monto de las transferencias estatales con un nivel importante de condicionalidad.

La ley-convenio suscrita por el gobierno Federal y las provincias que en un principio debía durar dos años (1988-1989), se prorrogó en calidad de régimen permanente. No obstante desde 1991 en adelante 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 al ejercicio de la potestad tributaria de las provincias en nuevos ámbitos.

La restricción de dicha potestad tributaria se ha manifestado en un reparto asimétrico de la capacidad regulatoria y recaudatoria de la imposición en la Argentina. El Estado Federado conoce de la tributación al comercio exterior, de los impuestos directos por tiempo limitado, aunque de hecho por el sistema de prorrogas 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 la nómina, todos los cuales hacen un 80% de la tributación total.

Las provincias legislan, perciben y fiscalizan los impuestos a ingresos brutos y a sellos, cuya territorialidad no limita claramente su base gravable. Igualmente ejercen tales facultades con relación a los inmuebles y a las patentes de automotores, los cuales sí tienen una delimitación territorial explícita de sus bases gravables. El total de la tributación generada es del 13.7%. Es de aclarar que las provincias concurrentemente con el Gobierno Federal conocen de los impuestos indirectos.

Los municipios tienen facultades delegadas para percibir tasas retributivas de servicios. Algunas provincias les han delegado el recaudo del impuesto predial y de patentes de automotores.

En cuanto a las finalidades del gasto se observa en rasgos generales que las provincias vienen teniendo a su cargo como responsabilidades importantes la atención de las demandas del gasto social en educación y salud, en las cuales han venido incrementando su participación en el financiamiento y responsabilidad del gasto público; En vivienda social también han incrementado su participación, aunque en ambos casos la financiación del Estado Federal fue significativamente alta. Así mismo, vienen financiando parte del gasto

de seguridad social y otros conceptos como los de infraestructura y bienestar social (Ver cuadro No.6).

La predominancia de estos gastos contrasta evidentemente con los bajos porcentajes que ejecutaron los municipios, salvo lo relacionado con la directa provisión de los servicios urbanos.

Puede entonces inferirse que el papel del nivel intermedio en la Argentina ha sido significativo, 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 abocado los niveles de educación primaria y secundaria, al tiempo que en salud tienen facultades concurrentes reglamentarias conjuntas con el Estado Federado. Para estos dos servicios los tres niveles de gobierno participan concurrentemente en las provisiones de servicios, aunque las ventajas comparativas para hacerlo 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 la profundización de la asunción de la educación primaria por los municipios frente al papel principal que en esta materia desempeñan las provincias.)

Las policías provinciales se centran en funciones de 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).

Las provincias también tienen que ver con la previsión social, mediante cajas de ese carácter que aseguran a los empleados y funcionarios provinciales y municipales, aunque sujetos a las reglas que establece la nación. Les corresponde igualmente dictar las normas laborales relativas a las condiciones de trabajo y vigilar su cumplimiento, aunque sujetos a la legislación básica a cargo del nivel central.

Existen potestades reglamentarias compartidas entre las provincias y el Estado en todo lo relacionado al medio ambiente, transporte, puertos y aeropuertos, provisión de agua potable y otros.

Los municipios tienen un espacio circunscrito a prestaciones y reglamentaciones relacionados con la vida local, como lo son el alumbrado público, barrido y limpieza, conservación de calles, plazas y parques, y bromatología.

Precisamente 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, en donde aquellos gocen de cierta autonomía, también es cierto que hoy se cuestiona el papel limitado que los municipios terminan

jugando en ciertas áreas de gasto donde podría predicarse de ellos ventajas comparativas, tales como en la educación primaria, la salud básica y el bienestar social (En tales sectores es muy baja la participación en la ejecución del gasto total).

¿Qué lecciones deja el caso de Argentina en relación al papel jugado por el nivel intermedio?

La descentralización del gasto ha sido dinámica y ha reposado buena parte de la responsabilidad institucional en las provincias. No cabe duda que el peso del modelo descentralista se ha forjado a instancias del nivel intermedio, a lo cual seguramente han contribuido la tradición del sistema Federal en los orígenes de la conformación del Estado de este país.

Bajo criterios de unidad nacional, la nación y las provincias acordaron un reparto de potestades tributarias que han conducido, al amparo del contexto descentralista antes descrito, a generar fuertes desequilibrios verticales. El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales no siempre ha sido enmarcado en relaciones de armonía entre los niveles antes descritos, ni tampoco se han sorteado de manera adecuada los desequilibrios de carácter horizontal. Al menos estos últimos se han comportado por patrones redistributivos si se evalúan desde la perspectiva del Producto Bruto o del per cápita simple, pero no desde la perspectiva de las necesidades básicas insatisfechas.

El nivel intermedio en la Argentina se ha visto más vulnerable a la crisis fiscal y económica, dado que la afectación del sistema de coparticipaciones ha estado influenciado 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 al nivel municipal, el cual ha tenido un papel residual en el ordenamiento institucional del Estado Argentino. Probablemente un colorario importante de lo antes expuesto sea que por la concentración importante de recursos coparticipados y propios, por la canalización sustancial del gasto total y por efecto del soporte político de las decisiones en la representación política nacional a instancias de las provincias, el espacio dado al nivel municipal sea bastante limitado. Además la concentración de recursos, gastos, decisiones y reglamentaciones en las provincias tiende a generar una fuerza residual con poca capacidad de autoreformarse a sí mismo y en favor del nivel inferior. En últimas el régimen municipal no es nacional, sino que está circunscrito a las decisiones propias de cada provincia.

Así las cosas no hay un papel de intermediación entre el Estado federado y los municipios, jugado por las provincias, sino una supeditación de los municipios a estas últimas.

e) Colombia

Colombia se constituye en una República Unitaria, pero su organización es descentralizada y se reconoce la autonomía a su nivel intermedio, en este caso a los departamentos, así como a los municipios que se configuran en 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, con ocasión de la conformación de la República Unitaria que ha prevalecido desde 1886 hasta ahora, perdieron progresivamente toda significancia política, fiscal e institucional.

La merma en la generación de ingresos fiscales propios que se fue dando sistemática y permanentemente en forma tendencial desde principios de siglo hasta el primer quinquenio de los años noventa, colocó a los departamentos en una situación de dependencia económica frente a la nación, la cual instituyó desde principios de los años setenta una transferencia en beneficio de los departamentos de carácter automático, condicionada y sin contrapartida sobre sus ingresos ordinarios y con el fin de financiar los servicios de educación primaria y de salud.

Desde finales de los años setenta los departamentos fueron el centro del modelo de descentralización. las políticas de entonces se orientaron a fortalecer el papel 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 hacer un seguimiento y monitoreo de las acciones nacionales en su territorio. También se les dotó de un sistema jurídico favorable a la gestión de la planeación en el territorio de su jurisdicción, fijándoles reglas modernas de presupuestación y con el fin de estimular su papel como centro de referencia de la acción nacional. La nación esperaba acentuar la desconcentración de sus agencias regionales, dotar a tales agencias de mayores facultades para decidir y actuar y articularlas en mejor forma con los gobiernos departamentales.

La descentralización de los años ochenta se orientó a fortalecer los municipios y los departamentos quedaron por 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 los ochenta.

No obstante, desde finales de los años ochenta se volvió sobre los departamentos, en esta ocasión para fortalecer su papel de nivel intermedio entre la nación y los municipios; para trasladarles ciertos servicios, bienes y funciones que venía ejerciendo la nación; para comprometerlos en la gestión del desarrollo y la coordinación de la planeación 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.

Los departamentos reaccionaron en forma muy disímil a estas señales según su propia capacidad institucional. Varios de ellos establecieron estrategias de descentralización

en su territorio, a fin de atender más eficientemente su capacidad planificadora o bien para gestionar la prestación de bienes, servicios y ejercer determinadas funciones.

Hacia finales de los años ochenta el proceso de descentralización que se siguió fue el de transferir mayores recursos a los municipios en forma creciente y gradual entre 1987 y 1992. A estos se les encargaron mayores responsabilidades de gasto público y se les fortaleció políticamente al instituirse la elección popular de los alcaldes.

El proceso arrojó un saldo financiero en rojo para los departamentos, debilidad institucional y bajo protagonismo político, pues sus mandatarios seguían siendo designados por el Presidente de la República. En contraste con ello, los municipios vieron incrementados sus recursos por las mayores transferencias automáticas del nivel nacional, condicionadas a determinados rubros de gasto público, se estableció un marco jurídico que fue reformado año a año con el objeto de propiciar un marco favorable a devolver la elasticidad 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 obrar sobre el nivel intermedio si se quería garantizar la buena marcha de la descentralización y de las reformas al Estado en su conjunto.

Con la expedición de una nueva Constitución Política en 1991, se estableció 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, la primaria y la secundaria, así como de los servicios de salud.

Así mismo se previó que los departamentos tendrían facultades reglamentarias en educación, salud, transporte, medio ambiente, cultura, turismo entre otros. También que los departamentos 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 instancia intermedia entre la nación y los municipios y su papel en la coordinación de la planeación municipal y la 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 fiscalmente después de la expedición de la Constitución Política de 1991, siguieron siendo en promedio estancias de mucha fragilidad institucional, pero ganaron un protagonismo político significativo, se asociaron en una Conferencia Nacional de Gobernadores y se constituyeron en un acicate de presión importante frente al nivel nacional.

La descentralización se profundizó de nuevo de la mano de los recursos con destino con destino al nivel municipal. El mayor incremento de transferencia (participaciones de inversión social) se decretó con la Constitución Política de 1991 beneficiando a los

municipios, a los cuales se les atribuyeron desde 1993 las 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 investidos 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 que hicieran el seguimiento a los gastos. Que establecieran reglas y normas para evaluar el impacto de los recursos y monitoriar a través de metodologías por ellos establecidas la eficiencia y eficacia de las acciones, e inclusive que realizaran regulaciones sobre la distribución de ciertos recursos del situado fiscal que podían a su vez redistribuirse hacia ciertos grupos de municipios que asumieran determinadas responsabilidades en materia de educación y salud.

Con la dinámica legislativa que siguió a la expedición de la nueva Constitución Política de 1991, se comprometió desde diversos sectores de la administración pública del Estado a los departamentos, para que o bien asumieran determinadas responsabilidades en materia de provisión de bienes y servicios o ejercieran determinadas funciones, o bien actuaran como una instancia subsidiaria de las falencias en la prestación de servicios municipales.

Desde el nivel nacional se vio al departamento como una instancia esencial para acometer orgánicamente las reformas al Estado y como prerequisite de la sostenibilidad del proceso de descentralización. En efecto ciertos organismos nacionales que tenían operación centralizada se habrían de liquidar o suprimir, o habrían de transformarse para especializarse en dependencias u organismos normativos, reguladores o financiadores, mientras que las competencias de ejecutar los programas pasarían a los departamentos, ante la imposibilidad práctica de descender más abajo, hasta el nivel municipal. En un sentido estricto de los departamentos jugarían el papel de instancias sustitutivas de las agencias regionales y pasarían a prestar el apoyo institucional para recoger el sistema desconcentrado de operación de la nación y hacer el tránsito hacia una organización descentralizada del Estado.

Con el surgimiento de la cofinanciación los departamentos quedaron llamados a prestar el apoyo técnico a los municipios para que estos pudieran formular adecuadamente sus proyectos, pero también para servirles de filtro técnico a los fondos de cofinanciación que el Estado Central creó en sustitución de actividades de ejecución directa tradicionales del viejo modelo inherente al estado Centralizado, es especial en materia social, de vías, de infraestructura urbana y de desarrollo rural.

Una evolución práctica de todas estas tendencias institucionales, políticas y fiscales deja en claro varios problemas sobre el camino recorrido hasta la fecha en cuanto al rol del nivel intermedio en la estructura institucional del Estado colombiano.

i) 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 nacional. Así por ejemplo, han contado con sectores de obras públicas,

agropecuario, educación, salud, desarrollo económico y otras. Además las unidades administrativas correspondientes en número importante de departamentos observaron durante muchas décadas un estricto reparto político en sus niveles de dirección, reparto que se hizo expansivo a todos los niveles de la administración bajo el modelo de botón político.

Los procesos de adaptación institucional tuvieron como escenario favorable desde 1997 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 hecho del 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, aunque dinámicos, no han logrado mayores grados de gobernabilidad ni de organización básica y funcional para la asesoría y asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios de su jurisdicción, pues tales administraciones se apoyan en un esquema centralizado de la gestión desde las capitales de los departamentos y con organizaciones todavía sectoriales, sin aprovechar la dimensión espacial con la que deberían adaptarse a los exigentes procesos de municipalización.

Tampoco se ha logrado mejorar en mayor medida la coordinación con el nivel nacional, pues los organismos nacionales operan con esquemas de desconcentración que no coinciden con los exactos límites de cada uno de los departamentos, los directores regionales son nombrados por autoridades centrales, a pesar 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. Finalmente los senadores y representantes que perdieron con su candidato electo las gobernaciones compensan el desequilibrio político incidiendo en las regionales de los organismos nacionales y creando aversiones y limitantes en la efectiva coordinación de los dos niveles de gobierno.

ii) Desde el punto de vista político. En lo que dice relación al desempeño político departamental, no cabe duda como ya se mencionó que la elección popular de los gobernadores ha contribuido a estimular mejores administraciones, más estables y en muchos casos menos comprometidas y condicionadas al botón 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 se han presentado con proyectos alternativos cada tres años de la elección popular de los mandatarios son los de polarizar movimientos que salen y entran a las administraciones.

iii) 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. Siendo estas rentas la de mayor representatividad tradicional en la

estructura de los ingresos de los departamentos, su comportamiento ha sido muy poco elástico y se han visto afectadas por el contrabando, la apertura económica y la baja capacidad administrativa para gestionar las distintas etapas del recaudo, cobro y control de las mismas.

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 la 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 cuestionada altamente su legitimidad por las restricciones financieras, los altos déficits que se observan en muchos departamentos y hasta su imposibilidad a veces de pagar las nóminas de sus funcionarios.

Los ingresos tributarios y no tributarios de los departamentos representaron para 1993 el 37.7% de los gastos propios por ellos realizados, mientras que con los ingresos tributarios financiaron solamente el 29.2%.

A pesar de ser un nivel claramente deficitario, los departamentos ejecutaron el 31.4% del gasto total, no obstante sus ingresos propios hubieran alcanzado para financiar el 11.8% del mismo.

En contraste con ello, la nación generó ingresos tributarios y no tributarios equivalentes al 195.5% de sus gastos propios para 1993, de los cuales 161.4% fue el porcentaje de ingresos tributarios sobre tales gastos (ver cuadro No.7).

Por el contrario su gasto total equivalió al 40% del gasto total de los tres niveles de gobierno y sus ingresos propios financiaron el 78% del mismo. Todo ello permite inferir el grado marcado de transferencias existentes en el modelo de descentralización colombiano.

II. EL PAPEL DEL NIVEL INTERMEDIO EN EL SECTOR SALUD: EL CASO COLOMBIANO

El sector salud en el caso colombiano se vió afectado por las tendencias de reestructuración del Estado, esto es por las políticas públicas de descentralización y por nuevas figuras de gestión y financiación que expresaron nuevas concepciones acerca de la eficiencia de la política pública de salud.

Hasta 1989 rigió el llamado sistema nacional de salud, en el cual los departamentos en asocio con la nación dieron origen a los denominados servicios seccionales de salud, que se organizaban a través de convenios entre los dos niveles.

Los servicios seccionales de salud eran instancias de administración y de gestión de recursos. Por una parte, de ellos dependían los hospitales y las demás unidades de prestación de servicios de carácter oficial. Por otra parte, canalizaban el situado fiscal de salud transferido por la nación y administraban los recursos de rentas cedidas y de destinación específica para salud. Además ejercían diversas funciones de salud pública.

La naturaleza administrativa de esos entes era ambigua. El jefe de los servicios seccionales de salud comúnmente se nominaba por el Ministro de Salud de ternas presentadas por los gobernadores de los departamentos. Existía una Junta seccional de salud donde participaba el gobernador o su representante y que tenía importantes funciones de dirección. Pero en la práctica era difícil identificar el carácter de esos servicios seccionales de salud que se comportaban como dependencias del nivel nacional desconcentradas en el territorio de cada jurisdicción departamental para ciertos efectos, o para otros, como dependencias de la administración departamental.

Los departamentos se inclinaban por considerar a los servicios de salud y su red institucional como enclave, estos es como una estructura vertical organizada desde el nivel nacional y ajena a las preocupaciones de la política territorial.

Desde 1990, los departamentos quedaron con la clara responsabilidad de organizar direcciones de salud autónomas, en donde el nombramiento del director seccional depende del gobernador de cada departamento. Además en la medida en que cumplan con otros requisitos podrán programar sus recursos y ejecutarlos según sus propias necesidades, incluyendo el situado fiscal girado por la nación. Igualmente podrán organizar sus plantas de personal sin previo concepto del Ministerio de Salud a nivel nacional. Y por delegación, podrán asumir la planta de personal y los recursos correspondientes a los programas de

campañas nacionales que tradicionalmente manejaba la nación a través del Ministerio de Salud.

Por otra parte los departamentos deberán administrar directamente los hospitales encargados de responder por la prestación de los servicios de salud de segundo y tercer nivel de atención, esto es, responderán por los hospitales regionales, especializados y universitarios.

Con la reforma al sistema de salud y el establecimiento de la seguridad social en salud se dio trascendental cambio en la organización, administración y financiación del sector de la salud. Estos cambios se sintetizan a continuación.

La Ley 100 de 1993, o la Ley de seguridad social, abole el denominado sistema de salud, que a su vez había suprimido el denominado sistema nacional de salud. Se asimila entonces conceptualmente el sistema de salud en el sistema de seguridad social en salud.

La innovación de la Ley 100 de 1993, esencialmente, consiste en establecer un régimen de subsidios a la demanda en salud, con fundamento en un paquete básico, o plan obligatorio de salud, tanto para el régimen contributivo como para el régimen subsidiado, el cual se reconoce a un valor denominado Unidad de Pago por Capitación.

Para el régimen subsidiado, se complementan recursos a los que tradicionalmente accedió el sector salud, por medio del establecimiento de un fondo Nacional de Solidaridad y Garantía y en especial, mediante el establecimiento de una subcuenta de solidaridad, destinada a cofinanciar los subsidios a la demanda sobre la base del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POS-S) y de la Unidad de Pago por Capitación Subsidiada (UPC-S). Los aportes más cuantiosos de esa subcuenta son recursos de solidaridad (1% de la cotización del régimen contributivo, o aportes parafiscales y un porcentaje de los recaudos al subsidio familiar, o sea, impuestos a las nóminas, que administran en Colombia las Cajas de Compensación Familiar) y un aporte del presupuesto nacional equivalente al rédito de los recursos de solidaridad.

Otra innovación de la Ley 100 de 1993, la constituye el sistema de gestión de los recursos del régimen subsidiado estos es, que los recursos serán canalizados mediante los fondos de salud del nivel local. A su vez los municipios-direcciones locales de salud deberán hacer contratos con las EPS, las Empresas Solidarias en Salud (formas de organización comunitaria del seguro de salud) y las Cajas de Compensación que establezcan sus programas para el régimen subsidiado, con el fin de garantizar el POS-S, reconociendo una UPC-S. Las administradoras del régimen subsidiado, que son los entes antes mencionados, suscribirán convenios a su vez con las Instituciones de Prestación de Servicios (IPS), públicas, privadas o mixtas, de suerte que ellas garanticen los servicios establecidos en el POS-S, al precio por ellas pactado.

La Ley 100 de 1993, obliga a que los municipios por un término de cuatro vigencias fiscales, apliquen un 10% de sus participaciones de inversión social (transferencias nacionales) de forzosa inversión, en el mejoramiento de la infraestructura de servicios.

Además mantiene el presupuesto para el sostenimiento de la oferta de las instituciones de prestación de servicios en pesos constantes por tres vigencias fiscales, a partir de 1994. Después de este plazo los hospitales recibirán recursos solamente en la medida en que vendan servicios a las personas afiliadas a la seguridad social en salud, sean del régimen contributivo o subsidiado. En esta transición los departamentos tienen un papel esencial que cumplir.

Deberán modernizar sus instituciones de salud y transformarlas en Empresas capaces de costear sus servicios, facturar y administrarse con normas gerenciales eficientes. Pero también deberán administrar recursos muy significativos en el sistema, esto es, los dineros que antes transferían en forma automática por la vía de transferencias horizontales a sus instituciones prestatarias de servicios del segundo y tercer nivel de atención en salud.

Con los recursos así liberados de la oferta, propugnarán los departamentos por coordinar con los municipios el número de personas a subsidiar y procederán a hacer el cálculo de las cuantías disponibles, a fin de hacer un solo paquete de recursos con los mismos en forma cofinanciada, a la vez que gestionarán ante la nación una complementación adicional de los dineros mediante el acceso a la subcuenta de solidaridad que administra la nación en el Fondo Nacional de Solidaridad y Garantía. Sin este papel de intermediación estratégico para la seguridad social por parte de los departamentos ante la nación y sus municipios, el sistema de seguridad social en salud en su régimen subsidiado tendría serios problemas para su efectiva implementación.

Debe además recordarse que con fundamento en la Constitución Política de 1991, se les ratificó a los departamentos el manejo del situado fiscal de salud, del cual hasta un 50% como mínimo deberá dirigirse o asignarse a los municipios. Los departamentos tienen responsabilidad en distribuir estos recursos mediante una reglamentación autónoma, aunque con fundamento en unos criterios generales que la Ley define.

Además les corresponde a los departamentos coordinar los programas de inversión de los municipios en salud de los recursos a los cuales estos acceden por parte de la nación y que tienen destinación para subsidios a la demanda en salud, o como ya se dijo para mejoramiento de la infraestructura de servicios. En ese orden de ideas los departamentos establecerán autónomamente una normatividad para evaluar los planes locales de salud y deberán hacerle seguimiento semestral a sus municipios sobre la aplicación adecuada de los recursos. También deberán verificar que los recursos transferidos por la nación para salud a los municipios respeten los porcentajes de inversión a los cuales deberán sujetarse por disposiciones legales.

Los departamentos son los llamados a establecer planes de salud seccionales, a ejercer funciones de dirección de salud en su jurisdicción, a realizar determinadas funciones de control e inspección y vigilancia de las normas técnicas, administrativas y financieras del

sistema de seguridad social en salud, a responder por las políticas de salud pública y establecer sistemas territoriales de seguridad social en salud.

Una importante responsabilidad que la nación les concedió fue la de certificar a los municipios que cumplan determinados requisitos institucionales y en el área de planeación, para que asuman las instituciones (hospitales locales, centros de salud y puestos de salud) y la prestación de los servicios del primer nivel de atención en salud. Para ello los departamentos deberán formular un plan de descentralización y presentarlo anualmente ante el Ministerio de Salud, el cual es un prerrequisito para acceder a recursos de cofinanciación del sector.

En forma más específica, los departamentos tienen las siguientes funciones en el nuevo sistema de seguridad social en salud:

- Garantizar la organización descentralizada de la dirección y prestación de servicios de salud a nivel seccional, mediante el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para tal efecto, en un período no mayor de tres años contados desde 1993.
- Organizar el Consejo Departamental de Seguridad Social en Salud que hace las veces de interlocutor del Consejo Nacional, máximo organismo de dirección del nuevo sistema de seguridad social en salud. Estos Consejos territoriales contribuirán a promover la implementación de la seguridad social en sus territorios y a monitoriar el proceso. En su conformación se garantiza una importante concertación de los actores regionales comprometidos en el éxito de la seguridad social en salud.
- Prestar la asistencia técnica, administrativa y financiera que demanden los municipios en el proceso de asunción de sus responsabilidades en salud.
- Administrar subsidiariamente los recursos del situado fiscal mientras los municipios organizan sus sistemas locales de seguridad social en salud en forma descentralizada y autónoma, y una vez cumplidos tales requisitos certificarlos para que se les gire hasta el 50% del situado fiscal en salud con arreglo a la fórmula de reparto de carácter general que defina el mismo departamento.
- Garantizar la prestación de servicios de segundo y tercer nivel de atención en salud, y los del primer nivel en forma subsidiaria y transitoria mientras lo asumen los municipios del ámbito de su jurisdicción.
- Ejercer las funciones de control y autoridad sanitaria en los términos en que lo autorizan las disposiciones legales sobre la materia.
- Gestionar con eficiencia las fuentes de financiación seccionales para garantizar el funcionamiento de los servicios de salud a su cargo.

- Cofinanciar con la nación y los municipios los proyectos de inversión que consideren fundamentales para el funcionamiento y debida operación de los servicios de salud.
- Formular los planes anuales y trienales de descentralización y sectoriales de salud, a fin de contribuir al mejoramiento de la cobertura de servicios, a la calidad de los mismos, a la eficiencia en la asignación y gestión de los recursos, a los ajustes institucionales y a la descentralización, y a la fijación de una política financiera de corto, mediano y largo plazo para el sector de Seguridad Social en Salud
- Organizar el sistema de referencia y contrarreferencia, y garantizar la organización y funcionamiento de la red de servicios en su territorio.
- Organizar las Empresas Sociales del Estado -ESES-, sanearlas jurídica y patrimonialmente, y proveer los recursos de concurrencia que resulten necesarios para solventar la deuda prestacional generada respecto a los trabajadores del Sector de Salud.

III. REFLEXIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL PAPEL DEL NIVEL INTERMEDIO

El examen de las características que asume el nivel intermedio en los distintos países del área permite concluir en que es necesario redefinir su papel, tomando en consideración las experiencias positivas que han ganado algunos de los países a partir de su configuración reciente o bien por lo demostrado durante una trayectoria histórica extensa en el caso de quienes lo consolidaron tempranamente desde la conformación misma del Estado nacional.

La perspectiva propuesta apunta a consolidar un nivel intermedio con las siguientes características:

1. Coordinación de la planeación local

La planeación local está circunscrita a espacios bien definidos en los cuales operan una multitud de jurisdicciones, las más de las veces numerosas y con poblaciones reducidas, dado que los municipios medianos o grandes suelen constituir una proporción limitada del total.

Por otra parte los procesos de planificación local han de materializarse en proyectos específicos, de los cuales un gran número de localidades son capaces de identificar, pero no logran avanzar hacia etapas de formulación y evaluación bien concebidas.

A ello hay que sumar el hecho de que varios países, como ya expuso, han dispuesto sistemas de cofinanciación hacia proyectos específicos, con recursos que se canalizan a través del nivel 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 carácter horizontal que puedan ponerse en común 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 ser conseguido con una adecuada intervención del nivel intermedio. La posibilidad de armonizar las acciones y proyectos de los otros niveles de gobierno con los del nivel local, de conseguir mejores resultados en la eficiente utilización de los recursos para aquellas

funciones de carácter concurrente y de facilitar la culminación satisfactoria del ciclo de proyectos hasta la consecución efectiva de recursos cofinanciados, descansa en el papel que el nivel intermedio pueda jugar sobre el particular.

2. Coordinación de la planeación seccional con la nacional

En esta misma dirección pero a un nivel más agregado, la experiencia demuestra que el nivel intermedio puede tener un espacio de significativa importancia en la identificación de proyectos de un impacto agregado, que cubije varias municipalidades y que no son necesariamente perceptibles ni canalizables desde un municipio en particular y por consiguiente sería difícil en ausencia de los estados, las provincias, los departamentos o las regiones, asignar eficientemente recursos para proyectos de características semejantes.

Igualmente es notorio el hecho de que la nación haya acudido insistentemente en distintas experiencias nacionales a una instancia intermedia para garantizar mayor eficiencia en su política asignativa de recursos y para aumentar los niveles de gobernabilidad del territorio, ante la insuficiencia de los esquemas sectoriales. En efecto, la visión sectorial está desprovista de la espacialidad necesaria para garantizar el realismo en la formulación de las políticas y aún existiendo agencias regionales del nivel central de carácter sectorial, estas no operan con la suficiente capacidad de interlocución en la priorización de las inversiones, ni reflejan la voluntad, la legitimidad y la intersectorialidad que se deriva de la existencia de un nivel administrativo con perspectiva territorial y a veces respaldado por la existencia de un gobierno regional, estadual o departamental.

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 instancia intermedia que sea capaz de hacer el monitoreo y el seguimiento a 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 tratamientos diferenciales, en unos casos ha sido el único que se perfila autónomamente frente a la nación y en otros casos aunque debilitado frente la preeminencia del nivel intermedio o a la perspectiva de la consolidación tardía de este último, reviste siempre importantes perspectivas para su consolidación y el desempeño de tareas que resultan atractivas a las políticas públicas de descentralización.

No obstante, las falencias del nivel local son abundantes y esto en un escenario en el cual en casi todas las latitudes estudiadas las transferencias y la canalización de mayores recursos vía gasto público hacen del mismo una instancia estratégica para la resolución adecuada de las necesidades de las comunidades locales en áreas de sensible interés social.

Una de esas falencias tiene que ver con la capacidad resolutive integral y en especial con la fragilidad institucional para incertarse en las lógicas sectoriales, acondicionadas tendencialmente a esquemas de gestión muy exigentes, en donde el municipio no aparece como proveedor directo de bienes sino como una instancia gerencial, que arbitra recursos y que gestiona servicios a través de terceros, aunque también todavía en un espectro muy amplio actúe directamente como proveedor de prestaciones o ejerza determinadas funciones o produzca bienes públicos locales.

La capacidad administrativa exige incorporar rutinas, métodos, capacidad tecnológica aprendida, métodos y experiencias exitosas en organización y gestión de bienes públicos, y en suma una capacidad adquirida que difícilmente se crea en forma espontánea y que requiere un apoyo permanente, que no esporádico o a distancia, de los niveles administrativos restantes de la organización estatal.

Así las cosas, el nivel intermedio es la instancia más cercana a los apremios de la administración comunal, local o municipal. Los departamentos tienen mayor versatilidad en el conocimiento del territorio que comprende su jurisdicción e igualmente puede en forma más oportuna atender las demandas de asistencia técnica, administrativa y financiera que demandan los municipios. Tiene ventajas comparativas para internalizar los beneficios en favor de sus municipios en determinadas áreas que tienen demandas estacionales según los tipos de proyectos y las demandas especiales que formulen los municipios.

Algunas experiencias demuestran que la dependencia municipal va más allá del soporte técnico que pueda brindarle el departamento y que inclusive la decisión de descentralizar en el municipio determinadas competencias está centrada en la voluntad política del nivel intermedio, para el cual una de las consideraciones a tomar en cuenta ha de ser por lo menos la capacidad adquirida por las localidades para asumir eficientemente las prestaciones o gestión de determinados bienes, servicios y funciones.

El aparato administrativo del cual dispone el nivel intermedio, cuando este logra diversificar su organización, debería tener en consideración su adecuación a las demandas de capacitación, asesoría de gestión y absolución de consultas puntuales que le eleven los municipios, localidades o comunas.

Las metodologías de apoyo al nivel local no puede basarse en una estrategia exclusivamente nacional, sino que tiene que contar con la disponibilidad del nivel intermedio, para garantizar su oportunidad, sistematicidad, coherencia y el aprovechamiento de las ventajas comparativas y como se ha dicho de la capacidad del nivel intermedio para internalizar beneficios en 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, que son herramientas auxiliares del mejoramiento administrativo continuo, 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 del nivel local.

4. Prestaciones de bienes, servicios y ejercicio de funciones administrativas

En algunos países el nivel intermedio 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 pueden resultar excesivas y en consecuencia terminar contrariando la autonomía local y las claras ventajas comparativas de que las municipalidades y comunas disponen para determinadas prestaciones.

No obstante, en otros casos, la asunción de actividades como las precitadas no solamente es conveniente evaluadas económicamente y resultan eficientes en el marco de la política asignativa de recursos, sino que también constituyen una alternativa para efectuar el tránsito desde la organización centralizada del Estado hacia un modelo descentralizado. O también, el nivel intermedio es importante para el tránsito de un modelo de organización centralizado aunque desconcentrado hacia un tipo de organización pública efectivamente descentralizada.

Evidentemente existen actividades que resultan claramente ineficientes si se administran desde el nivel central, pero difícilmente las podrían asumir las municipalidades, pues sobrepasan la territorialidad de una jurisdicción local. La alternativa sería en ausencia de un nivel intermedio, la de estimular las asociaciones municipales u otras formas análogas que pueden resultar más o menos permanentes, de carácter subregional, pero es evidente que las variedades de las posibles formas institucionales que emergerían de ese modelo crearían un panorama de excesiva complejidad organizativa. Además sin descartar las ventajas que por su flexibilidad ofrecen este tipo de asociaciones, lo cierto es que ante la evidencia de que existen actividades múltiples de carácter supramunicipal, tales actividades podrían agruparse orgánicamente en cabeza de una institucionalidad de tipo intermedio, que este revestida de poder político, lo cual tiene la ventaja a más de la racionalización de la administración, de posesionar los intereses de poblaciones unidas por demandas comunes y 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 carácter de coadyuvar a la supervisión, el monitoreo 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 administrar licencias ambientales de impacto regional, o la adjudicación de rutas de transporte intermunicipal, o bien la concesión de construcción y administración de vías intermunicipales, o un sinnúmero de tareas que sobrepasan los límites estrictamente municipales, pero que ejercidas desde la nación distraen la atención de las autoridades centrales y le son extrañas cuando se trata de cumplirlas con eficiencia, oportunidad y calidad.

Una hipótesis que se puede acunar sobre la importancia del papel intermedio en el ordenamiento institucional del Estado es que la inexistencia del mismo esta generalmente asociado a unos niveles de mayor centralismo Estatal y a costos de ineficiencia derivados de la baja capacidad resolutive de los organismos nacionales con presencia regional.

Otra dimensión de la problemática asociada a las prestaciones asumidas por el nivel intermedio es el arreglo fiscal que pueda resultar aconsejable. Sin duda el federalismo fiscal tiene mas posibilidades de arreglarse con la existencia de un nivel intermedio. Ciertos beneficios pueden internalizarse en jurisdicciones politico-administrativas mas 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 puede fundarse en tributos de carácter seccional, arreglados para su administración y aprovechamiento dentro de jurisdicciones mas amplias que las de un municipio particular. La demanda por determinados bienes públicos no municipales ni nacionales, puede revelarse 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 adiciona un nivel de complejidad adicional en el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, en correspondencia con la mayor complejidad emergente en el sistema de relaciones interinstitucionales. No obstante esas complejidades no son inmanejables y de hecho la mayor parte de los países ha 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 las intervenciones que debe realizar el Estado respecto de los variados aspectos de la intrincada realidad histórica de cada jurisdicción han puesto de manifiesto la insuficiencia de reglamentaciones universales, que deben ser adoptadas en forma acorde con cada problemática específica de carácter espacial.

El nivel intermedio ha estado llamado a jugar un papel en este escenario cuando se ha legitimado al amparo de la existencia de gobiernos territoriales. Las posibilidades son mayores cuando el nivel intermedio forma parte de un Estado Federado, pero también existen experiencias importantes en Estados centralizados que han organizado su estructura institucional descentralizadamente y concediendo importancia y protagonismo político al nivel intermedio.

Debe esperarse que existan legislaciones estatales, provinciales o regionales, si es que están soportadas en el marco constitucional del ordenamiento jurídico superior de los

estados correspondientes, o bien que se trate de legislaciones subordinadas a los principios jurídicos de una legislación marco de carácter nacional. Algunos procesos de descentralización en los mismos Estados federados han revisado el marco de 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 los espacios para que los legisladores se despojen de facultades de regulación legal en ciertas materias y las depositen en el nivel intermedio.

6. Delegatario de facultades nacionales

La experiencia también indica que el nivel nacional puede garantizar mayor eficiencia en el ejercicio de determinadas funciones mediante sistemas de delegación mas o menos permanentes de las mismas.

El nivel nacional queda en todo caso habilitado para reasumir tales funciones en cualquier tiempo, si bien en forma regular el delegatario ejerce la facultad delegada bajo las condiciones de la misma delegación y dentro de un esquema en el cual la financiación es provista por el nivel superior delegante.

Estos sistemas de delegación parecen, de nuevo, mas apropiados recurriendo al nivel intermedio como suplemento y sustituto de los esquemas ortodoxos de desconcentración con delegación que corresponden a formas de organización mas centralizadas del Estado.

7. Instancia subsidiaria del nivel local

El nivel intermedio puede constituir un recurso importante en el arreglo institucional para superar las carencias en la capacidad resolutoria del nivel local respecto de determinadas prestaciones, el ejercicio de determinadas funciones o el encargo de garantizar la provisión de bienes públicos específicos.

Pero aquí no se trata de la asistencia técnica, administrativa o financiera a la cual se aludía en otro apartado y que también el nivel intermedio esta llamado a prestar. La idea fundamental es que asuma determinadas funciones, obras y servicios, que en principio están encomendadas al nivel local en forma transitoria, mientras induce la suficiente capacidad Técnico-operativa para que asuma definitivamente sus responsabilidades.

Este planteamiento es valido en diversas situaciones por las que atraviesan los países analizados. De una parte, en los casos en que la asunción de ciertas responsabilidades esta sujeta a la negociación entre el nivel estadual y las municipalidades. También en aquellos casos en que hay competencias concurrentes y es necesario establecer arreglos entre el nivel intermedio y el municipal para definir quien ejerce prevalentemente esas competencias, o

bien en la mira de aprestar a la administración municipal para su asunción en un término definido. Igualmente en los casos en que no están definidas categorías municipales para determinados grupos de funciones, situación en la cual la flexibilidad en el reparto de competencias esta sujeto a la aplicación de principios de subsidiariedad, esto es a que el nivel superior asuma transitoriamente o por un periodo largo determinadas funciones que no están en capacidad de 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. Instancia de evaluación y control del nivel local

El nivel intermedio esta 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 disponer de mayor predisposición al entendimiento de las realidades espaciales dentro de las que se inscriben las jurisdicciones municipales.

Basados en las circunstancias que se verifican en casi todos los países, en donde las municipalidades han asumido responsabilidades de gasto publico crecientes y en donde los sistemas de transferencias de recursos se han complejizado a la vez que exigen para su uso racional determinadas condicionalidades a las que deben someterse los beneficiarios locales receptores de las mismas, el nivel intermedio tiene ventajas comparativas para verificar el cumplimiento de las condiciones que se adoptan por parte del nivel local para gestionar eficientemente esos recursos.

En esta misma medida el nivel intermedio puede alertar al nivel nacional respecto de los problemas detectados en la gestión de los recursos, o bien esta en la obligación de 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 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 oriente la conformación de bases de datos útiles al proceso de decisiones y al tipo de relaciones 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 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.

ANEXO DE CUADROS

Cuadro 1
Chile: Fuentes y Usos de Recursos Municipales, 1987 y 1991

	Gasto (mill \$ 1991)		Composición %		% del PIB	
	1987	1991	1987	1991	1987	1991
FUENTES	334324	418229	100.0	100.0	3.90	3.82
Ingresos Propios(*)	46099	52044	13.8	12.4	0.54	0.48
-Ingresos operación	20645	27987	6.2	6.7	0.24	0.26
*Derechos aseo	3333	4497	1.0	1.1	0.04	0.04
-Otros	25455	24057	7.6	5.8	0.30	0.22
Tributos y Derechos(*)	111231	137400	33.3	32.9	1.30	1.26
-Impuesto Territorial	67531	77621	20.2	18.6	0.79	0.71
-Patentes	15027	24841	4.5	5.9	0.18	0.23
-Permisos circulación	23625	27653	7.1	6.6	0.28	0.25
-Intereses y multas impuestos	5047	7285	1.5	1.7	0.06	0.07
Transferencias del Gobierno Central(**)	151776	178680	45.4	42.7	1.77	1.63
-Aportes ordinarios para Educación y Salud(a)	118484	122692	35.4	29.3	1.38	1.12
-Aportes extraordinarios(b)	10640	18929	3.2	4.5	0.12	0.17
Financiamiento inversiones(c)	22653	37059	6.8	8.9	0.26	0.34
Fondos de Terceros	25218	50105	7.5	12.0	0.29	0.46
-Subsidios sociales(d)	22631	46788	6.8	11.2	0.26	0.43
-Otros programas sociales(e)	2587	727	0.8	0.2	0.03	0.01
-Convenios(f)	0	2590	0.0	0.6	0.00	0.02
USOS	334324	418229	100.0	100.0	3.90	3.82
Gestión Municipal(*)	155449	168280	46.5	40.2	1.81	1.54
-Gastos corrientes	119983	145518	35.9	34.8	1.40	1.33
*Personal	26493	33408	7.9	8.0	0.31	0.31
*Bienes y servicios	51634	70014	15.4	16.7	0.60	0.64
*Transferencias	16533	15266	4.9	3.7	0.19	0.14
*Otros	25323	26830	7.6	6.4	0.30	0.25
-Gastos de capital	35466	22762	10.6	5.4	0.41	0.21
Servicios Traspasados(*) (g)	136959	161222	41.0	38.5	1.60	1.47
-Educación	125455	132903	37.5	31.8	1.46	1.21
*Operación	116473	123192	34.8	29.5	1.36	1.13
*Inversiones(h)	8981	9711	2.7	2.3	0.10	0.09
-Salud y otros	11505	28319	3.4	6.8	0.13	0.26
*Operación	7218	20397	2.2	4.9	0.08	0.19
*Inversiones(h)	4287	7922	1.3	1.9	0.05	0.07
Programas del Gobierno Central(**)	34603	69534	10.4	16.6	0.40	0.64
-Mejoramiento de barrios	8044	15047	2.4	3.6	0.09	0.14
-Mejoramiento urbano	1341	4382	0.4	1.0	0.02	0.04
-Subsidios monetarios	22631	46788	6.8	11.2	0.26	0.43
-Otros	2587	3317	0.8	0.8	0.03	0.03
Otros	7313	19193	2.2	4.6	0.09	0.18

a) Incluye aportes para el financiamiento del Estatuto Docente.

b) Incluye aportes extraordinarios para educación y distribución de sobretasa de sobretasa de bienes raíces habitacionales

c) Financiamiento de inversiones con recursos del FNDR en educación, salud y otras de destino municipal, y programas de mejoramiento de barrios, mejoramiento urbano e ISAR.

d) SUP, PASIS y Subsidio al Consumo de Agua Potable.

e) Transferencias DIGEDER (deportes) y Fondo Social.

f) En 1991 considera programas en convenio con: Ministerio de Agricultura, Ministerio del Trabajo (Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes), Ministerio de Salud, MIDEPLAN, SERNAM e Instituto de la Juventud.

g) Incluye traspasos a Corporaciones de Educación y Salud.

h) Componentes sectoriales del FNDR.

* En ejecución presupuestaria municipal.

** En ejecución presupuestaria del Gobierno Central.

Fuente: Espinoza y Marcel (1994), Descentralización Fiscal: El caso de Chile. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Serie de Política Fiscal No.57.

Cuadro 2
Chile: Programas de Inversión a través de los Gobiernos Regionales en 1993
Millones de \$ de 1991

	FNDR		ISAR		TOTAL	
	mill \$	%	mill \$	%	mill \$	%
SECTORES SOCIALES						
Salud	9014	18.9%	1238	3.4%	10252	12.2%
Educación y recreación	18528	38.8%	671	1.8%	19199	22.8%
Vivienda		0.0%	13118	36.1%	13118	15.6%
Agua potable y saneamiento	6510	13.6%	3434	9.4%	9943	11.8%
Otras	501	1.0%	3825	10.5%	4326	5.1%
Sub-total	34552	72.3%	22286	61.3%	56838	67.6%
INFRAESTRUCTURA						
Vialidad	8513	17.8%	11376	31.3%	19889	23.6%
Electrificación	2003	4.2%		0.0%	2003	2.4%
Otras	2696	5.6%	2679	7.4%	5376	6.4%
Sub-total	13212	27.7%	14056	38.7%	27268	32.4%
TOTAL	47764	100.0%	36342	100.0%	84106	100.0%
% INVERSION PRESUPUESTADA(a)	11.8%		9.0%		20.8%	

Fuente: Espinoza y Marcel (1994), Descentralización Fiscal: El caso de Chile. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Serie Política Fiscal No.57.

CUADRO No. 3
PERU: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, AÑOS SELECCIONADOS
(Porcentajes del PIB)

	Ingresos			Gastos
	Totales	Tributarios	No tributarios	
1980	17.1	17.1	—	23.2
1984	13.3	13.2	0.1	23.4
1989	6.5	6.5	—	14.2
1992	10.2	10.1	0.1	13.7

Fuente: Progreso Económico y Social en América Latina Informe 1994 con base en estimaciones de López Murphy (1994) en base a datos suministrados por González de Olarte et al. (1994)

CUADRO No. 4
PERU: INDICADORES DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL, AÑOS SELECCIONADOS

	1980	1985	1992	1991-92
Porcentaje del gasto nacional en el gasto total	97.8	97.8	67	90.8
Porcentaje del gasto de los gobiernos en el gasto total	2.2	2.2	15.7	9.2
Porcentaje de los ingresos tributarios nacionales en los ingresos tributarios tot	99.4	97.4	17.3	95.5
Porcentaje de los ingresos tributarios locales en los ingresos tributarios totales	0.6	2.6	81.6	4.5
Porcentaje de los ingresos nacionales totales en los ingresos totales	97.0	95.8	11.1	88.5
Porcentaje de los ingresos locales totales en los ingresos totales	3.0	4.2	7.3	11.5

Fuente: Progreso Económico y Social en América Latina Informe 1994 con base en estimaciones de López Murphy (1994) en base a datos suministrados por González de Olarte et al. (1994)

Cuadro 5
Argentina: Ingresos y Gastos Efectivos por Niveles de Gobierno
En millones de pesos de 1992 y en % del PIB

	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monte	%	Monte	%	Monte	%	Monte	%	Monte	%	Monte	%	Monte	%	Monte	%
INGRESOS																
Nivel Nacional (a)	16,926	12.5	24,237	17.2	22,805	15.1	20,960	13.6	18,089	12.5	16,412	12.1	16,686	12.3	22,587	15.1
Nivel Provincial	13,343	9.9	13,087	9.3	15,975	10.6	16,103	10.4	13,823	9.6	11,854	8.7	11,970	8.8	15,200	10.2
Recursos propios	4,515	3.3	4,316	3.1	5,424	3.6	4,850	3.1	4,245	2.9	3,455	2.5	4,135	3.0	4,746	3.2
De origen Nacional (b)	8,828	6.5	8,772	6.2	10,551	7.0	11,253	7.3	9,579	6.6	8,399	6.2	7,835	5.8	10,452	7.0
Subtotal Nación y Provincias	30,269	22.4	37,324	26.5	38,780	25.7	37,063	24.0	31,912	22.1	28,266	20.9	28,656	21.1	37,787	25.3
Nivel Municipal (c)	811	0.6	1,270	0.9	1,509	1.0	1,389	0.9	1,271	0.9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total Ingresos	31,080	23.0	38,594	27.4	40,289	26.7	38,452	24.9	33,184	23.0						
GASTOS																
Nivel Nacional (d)	39,256	29.1	40,024	28.4	39,240	26.0	43,370	28.1	38,184	26.5	33,054	21.9	28,086	19.6	30,753	20.6
Nivel Provincial (e)	16,616	12.3	17,635	12.5	20,979	13.9	21,917	14.2	19,308	13.4	16,904	11.2	16,909	11.8	19,706	13.2
Nivel Municipal	2,296	1.7	3,245	2.3	3,622	2.4	4,013	2.6	3,458	2.4	3,321	2.2	3,439	2.4	4,777	3.2
Total Gastos	58,169	43.1	60,904	43.2	63,841	42.3	69,300	44.9	60,951	42.3	53,279	35.3	48,435	33.8	55,236	37.0

* Deflactado por índice de precios implícitos. Algunas cifras actualizadas indican una subestimación del PIB en este cuadro, lo que eleva significativamente la participación del sector público en la economía con relación a otras estimaciones.

(a) Excluye la Coparticipación Federal, Fondo ATN, Fondo Educativo, Ganancias, Fondo de desequilibrio, Activos, Seguridad Social Provincial y Regalías.

Fuente: Presupuesto 1992, Resumen, Secretaría de Hacienda, Enero 1992.

(b) Incluye todas las transferencias de origen nacional. Fuente: Proyecto Ley de Presupuesto 1993, Ministerio de Economía, Setiembre 1993.

(c) Calculado en base a Fiel (1991).

(d) Incluye Administración Central, Empresas Públicas (de acuerdo a metodología internacional)

Sistema Nacional de Seguridad Social, Obras Sociales y Asignaciones Familiares.

(e) Incluye Transferencias a municipios, Sistema de Seguridad Social y Obras Sociales Provinciales.

Fuente: Porto y Sanguinetti (1993), "Descentralización fiscal en América Latina: El caso argentino". Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.

Cuadro 6

Argentina: Distribución de funciones por nivel de gobierno
(promedio 1985-1991)

Función	Gov. Nacional		Gov. Provincial		Gov. Municipal		Total
	%PIB	%Total	%PIB	%Total	%PIB	%Total	%PIB
FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO							
Administración general	0.99	33.67	1.04	35.33	0.91	30.99	2.93
Justicia	0.21	41.29	0.3	58.71	0	0	0.51
Defensa	1.51	100	0	0	0	0	1.51
Seguridad	0.62	39.82	0.94	60.18	0	0	1.56
GASTO PUBLICO SOCIAL Y EN RECURSOS HUMANOS							
Cultura, educación y ciencia técnica	1.81	37.35	2.96	60.92	0.08	1.74	4.85
Salud	2.72	52.01	2.25	42.89	0.27	5.1	5.24
Vivienda	0.09	9.64	0.82	90.36	0	0	0.9
Bienestar social	0.4	39.24	0.47	46.27	0.15	14.49	1.02
Seguridad social	6.18	76.73	1.87	23.27	0	0	8.05
Trabajo	0.84	100	0	0	0	0	0.84
Otros servicios urbanos	0	0	0	0	0.95	100	0.95
GASTO PUBLICO EN INFRAESTRUCTURA ECONOMICA Y SUBSIDIOS A LA ACTIVIDAD PRIVADA							
Producción primaria	0.13	22.44	0.45	77.56	0	0	0.59
Energía y combustible	2.82	88.45	0.36	11.24	0.01	0.31	3.19
Industrias	0.33	87.92	0.02	5.28	0.03	6.79	0.38
Servicios	2.29	70.84	0.88	27.17	0.06	1.99	3.23
Desarrollo de la economía sin discrim.	0.16	29.27	0.36	66.06	0.03	4.66	0.55
DEUDA PUBLICA	3.33	94.87	0.18	5.13	0	0	3.51

Fuente: Porto y Sanguinetti (1993) "Descentralización Fiscal en América Latina: El caso argentino". Serie Política Fiscal No.45.

Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.

CUADRO No. 7**Colombia: Desequilibrio Fiscal Vertical entre Niveles de Gobierno para lo
Gobiernos Nacional y Territorial en 1993**

	Miles de millones de pesos	Porcentaje del nivel de gastos propios	Porcentaje del gasto total propios
Nivel nacional			
Gasto	2.848	100.0	40.0
Ingreso propio	5.568	195.5	78.1
Tributario	4.597	161.4	64.5
No tributario	971	34.1	13.6
Nivel departamental			
Gasto	2.237	100.0	31.4
Ingreso propio	843	37.7	11.8
Tributario	654	29.2	9.2
No tributario	189	8.4	2.7
Nivel municipal			
Gasto	2.041	100.0	28.6
Ingreso propio	638	31.3	9.0
Tributario	448	22.0	6.3
No tributario	189	8.4	2.7
Total			
Gasto	7.126		100.0
Ingreso propio	7.049		98.9
Tributario	5.699		80.0
No tributario	1.350		18.9

Fuente: Ministerio de Hacienda de Colombia

SERIE POLITICA FISCAL*

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

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

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

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

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

- 68 "LECCIONES SOBRE REFORMAS FISCALES EN ARGENTINA: 1990-1993" (LC/L.892)
- 69 "CASOS DE ÉXITO EN POLÍTICA DE INGRESOS Y GASTOS: LA EXPERIENCIA MEXICANA, 1980-1993" (LC/L.893)
- 70 "EXPERIENCIAS SOBRE LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA: 1980-1993" (L/CL.912 y LC/L.912/Add.1)
- 71 "CASOS DE ÉXITO DE REFORMAS FISCALES EN COLOMBIA: 1980-1992" (CL/L.913)
- 72 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN BOLIVIA" (L/CL.916)™
- 73 "CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE CRÉDITO TERRITORIAL Y DETERMINANTES DE LA DEMANDA: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.917)™
- 74 "DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-FINANCIERA EN FRANCIA" (LC/L.918)™
- 75 "ESTABILIZACIÓN, TIPO DE CAMBIO REAL E INGRESOS FISCALES" (LC/L.941)
- 76 "ESTIMACIÓN DE LA EVACIÓN EN EL IVA EN CHILE: 1980-1993" (LC/L.942)
- 77 "IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO: ASPECTOS METODOLÓGICOS" (LC/L.943)
- 78 "INCIDENCIA IMPOSITIVA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS. UN MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTADO PARA LA ARGENTINA" (LC/L.945)
- 79 "LOS MODELOS DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE EN ANÁLISIS DE INCIDENCIA FISCAL" (LC/L.951)
- 80 "FUENTES DE INFORMACIÓN PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO" (LC/L.952)
- 81 "DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: EL PAPEL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL" (LC/L.953)
- 82 "RESEÑA DE ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA FISCAL: ASPECTOS METODOLÓGICOS" (LC/L.954)
- 83 "ESTUDIO DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA: EL CASO DE CHILE" (LC/L.955)
- 84 "SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: MEJORES PRÁCTICAS Y LECCIONES DE POLÍTICA" (LC/L.967)™
- 85 "ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y POLÍTICAS DE LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS: PRÁCTICA Y PRINCIPALES DESAFÍOS" (LC/L.968)™
- 86 "EL NIVEL INTERMEDIO EN EL ARREGLO INSTITUCIONAL: DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO" (LC/L.969)™

