

Santiago de Chile, diciembre 6 de 1994

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES
Primer Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización

**ESTRUCTURAS FINANCIERAS Y ESTRATEGICAS
DE DESCENTRALIZACION PARA EL
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL***

Presentado por:

- Oscar Lizcano González (Colombia)
- Mario Vidal Berdejo Garcete (Paraguay)
- León Ubaldo Galindo Stenutz (Bolivia)
- Tomás Tavera Soria (México)
- José Jairo Sepúlveda Mendoza (Colombia)
- Luz Helena Chamorro Arboleda (Colombia)
- Oscar Bazan Alatorre (México)

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial y puede no reflejar las opiniones de la Organización.

SUMARIO

INTRODUCCION

1. MARCO TEORICO

- 1.1 Descentralización y Desconcentración
- 1.2 Política Social
- 1.3 Gestión Financiera
- 1.4 Aumento de eficiencia en la Redistribución

2. ANALISIS COMPARATIVO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION FISCAL Y FINANCIERA DEL PARAGUAY, BOLIVIA, MEXICO Y COLOMBIA

- 2.1 Organización Política del Estado
- 2.2 Competencias del Nivel Municipal
- 2.3 Principales Características del Financiamiento Municipal
 - 2.3.1 Recursos Propios
 - 2.3.2 Transferencias
 - 2.3.3 Endeudamiento
 - 2.3.4 Gasto Municipal
- 2.4 Instrumentos Financieros para la Gestión Municipal
 - 2.4.1 Instrumentos de Redistribución del Ingreso Subsidio a la Oferta
 - 2.4.2 Instrumentos de Financiamiento Municipal
 - 2.4.3 Instrumentos de Apoyo a la Gestión Municipal. Indicadores de Gestión
- 2.5 Conclusiones del Análisis Comparativo

3. LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO

3.1 Organización Institucional

3.2 Gasto

a. Subsidio a la Demanda

b. Calidad del Gasto

3.3 Competencias y Recursos

3.4 Instrumentos para una Política Financiera

a. Indicadores para medición del gasto y financiamiento

b. Medición de impactos del gasto público fiscal

3.5 Generación de Ingreso en el Nivel Local

a. Mercado de capital

b. Endeudamiento

c. Coparticipación y/o Transferencias

d. Sistema de recaudo de ingresos

e. Propuesta de margen de acción a nivel local

3.6 Fortalecimiento Institucional

4. ANEXO

Tabla 1 Datos Generales por País

Tabla 2 Organización Política

Tabla 3 Asignación de Competencias por niveles de Gobierno

Tabla 4 Principales Fuentes de Financiamiento Municipal

Tabla 5 Comparación de los Ingresos Tributarios

Tabla 6 Principales Componentes del Gasto Municipal

Tabla 7 Descentralización Financiera a Nivel Municipal

Tabla 8 Instrumentos para la Gestión Municipal

INTRODUCCION

Pretendemos con este trabajo aproximarnos a lo que podría ser los lineamientos generales para un serio análisis sobre las estructuras financieras y estrategias de descentralización para el fortalecimiento municipal en los países de Latinoamérica y del Caribe.

Los términos de Referencia están basados en los Elementos Teóricos que recibimos a lo largo del *Primer Curso Internacional sobre Gestión Municipal y Descentralización*, reforzados con la asesoría que tuvimos de los expertos en la materia, Gabriel Aghón e Iván Finot.

El aspecto financiero y fiscal fue significativo en el desarrollo de este trabajo, que en buena parte nos permitió aplicarlos, con el fin de llevar a cabo un análisis comparativo en los países nuestros: Paraguay, Bolivia, México y Colombia.

Ahora bien, todo esto conduce a que debemos de ser conscientes de que la búsqueda de una participación real de los grupos sociales involucrados, vuelve a poner de relieve la necesidad de descentralizar y desconcentrar la acción y los poderes públicos, para así acercarlos efectivamente a las personas. Algunas de las medidas destacables en este sentido son el diseño y puesta en práctica de políticas y municipalización del poder político y de la prestación de servicios sociales, lo que exigirá el fortalecimiento de la capacidad financiera de los municipios, con ello, podríamos instrumentar procesos que conduzcan a crear las condiciones para superar la pobreza y desarrollar los Recursos Humanos.

1. MARCO TEORICO

1.1 Descentralización y Desconcentración

El proceso de descentralización que se ha venido desarrollando en América Latina y el Caribe se ha caracterizado por significativas adecuaciones en la estructura financiera, institucional y administrativa de los gobiernos intermedios y municipales.

En este sentido, no solo son variados los intentos descentralistas de los países, sino también, los grados de avance de los mismos, de acuerdo al contexto político y socioeconómico de cada uno de ellos, imprimiéndole una dinámica propia, bien sea de régimen unitario o federal.

La materia fiscal, es sin duda alguna, un aspecto imprescindible de tomar en cuenta en la política descentralizadora de cualquier nación, puesto que el tema de asignación de funciones y competencias por niveles de gobierno, está estrechamente relacionado con una adecuada disponibilidad de recursos financieros, dada por una multiplicidad de instrumentos, como los impuestos, tarifas y las mismas transferencias, así mismo, adicional a una mínima suficiencia financiera, un eficiente diseño, está la dimensión redistributiva, donde los distintos niveles de los gobiernos locales tienen un relativo grado de autonomía política y financiera en el manejo de sus propios recursos.

El avance de la descentralización la encontramos en mayor o menor grado con procesos en que las funciones y competencias son transferidas tanto hacia órganos y/o instancias de administración del gobierno central, sometida a una relación jerárquica, como hacia los niveles locales de la administración pública. En el primer caso, más cercano a nuestra realidad y principalmente a los países unitarios, no son ejercidas en forma independiente, dando como consecuencia modelos fundamentalmente desconcentrados, cuyas decisiones siguen siendo por el primer nivel de gobierno, y las competencias que se delegan son tuteladas con severos controles establecidos por el gobierno central.

Finalmente, es insostenible seguir manteniendo una centralización que vulnera la legítima aspiración de los gobiernos municipales de incidir de manera más efectiva en la promoción del desarrollo socioeconómico de sus comunidades, y que sólo se podrá alcanzar con una equidad entre transferencias de obligaciones y facultades a estos niveles.

1.2 Política Social

La política social, en un nivel altamente centralizado o relativamente descentralizado, es el instrumento mediante el cual, el gobierno brinda ciertos servicios a las localidades, redistribuyendo el ingreso; cuyos montos recaudados por concepto de impuesto y otros no son suficientes para atender las necesidades de la comunidad.

La función redistributiva, bien sea por el lado de los ingresos o del gasto, si bien tiene mayores posibilidades de éxito en el nivel central con instrumentos como el mismo presupuesto nacional. No debemos dejar a un lado la importancia que, con un elevado nivel de gestión descentralizada, pueden realizar los gobiernos intermedios y municipales, en particular los municipales con relación a las políticas sociales, como la administración y focalización de programas para la reducción de la pobreza, mejorándolos significativamente. Esto, si partimos de la base que dichos gobiernos conocen más de cerca las necesidades de la población, y poseen las mejores condiciones de responder a las variaciones o preferencias en la demanda de bienes públicos locales.

1.3 Gestión Financiera

Actualmente se viene discutiendo en algunos países el grado de descentralización, en el cual se consideran las conveniencias de promover el análisis delegacional en materia de gastos e ingresos, siendo sin duda el aspecto central a debatir a nivel gubernamental, dadas sus implicaciones en los recursos fiscales intergubernamentales y en general en los procesos de modernización del Estado. La gestión financiera cuenta con un variado conjunto de elementos, algunos de ellos refuerzan la autonomía fiscal y otros la resolución de problemas de equidad y eficiencia, de ahí es importante destacar que se debe mantener una adecuada combinación de los diversos instrumentos fiscales con base en sus atributos y potencialidades.

Con fundamento en lo anterior, se recomienda que la prestación y/o provisión de un bien público local, sea realizado por el nivel de gobierno más cercano posible a las perspectivas de sus comunidades de acuerdo a sus preferencias, debido a las ventajas comparativas que ofrece y, que como lo plantea el principio de subsidiariedad fiscal, corresponde al nivel del gobierno central, lo que no es prestable por los gobiernos subnacionales, en este caso los municipales.

No cabe la menor duda, que el aspecto social es de preocupación nacional (salud, educación, vivienda, saneamiento básico, entre otros). Por lo tanto, el gobierno central debe ejercer un fuerte papel como orientador y diseñador de políticas y normas que garantice que no exista discriminación entre los mismos beneficiarios de los programas, que efectivamente se cumplan unos mínimos criterios de equidad personal e integral del ingreso.

Tampoco se discute que el manejo de variables macroeconómicas como la producción, los precios, las tasas de interés, cantidad de dinero, tipo de cambio, etc., sean de responsabilidad central; y otros en que definitivamente es más eficiente prestarlos de manera descentralizada como es el caso de los servicios de acueducto, alcantarillado, saneamiento básico, etc.

Cabe destacar, que el nivel de eficiencia depende fundamentalmente de la articulación de estos roles y estos a su vez tengan recursos disponibles en cada uno de los niveles de gobierno, y que sean suficientes para cubrir los gastos. Este principio de corresponsabilidad fiscal, ataca el paternalismo central y a la pereza financiera local, en los cuales los impuestos, tarifas o cargos a los usuarios correspondan a los beneficios que les genera los bienes y servicios públicos por ellos consumidos, de ahí la importancia de la relación directa entre la igualdad de oportunidades con la distribución, donde el financiamiento debe ir hacia un grado adecuado de autofinanciamiento, generando así una mayor autonomía y responsabilidad política ante sus comunidades.

La manera más tradicional de financiar los servicios sociales, esta dada por la incorporación de partidas en el presupuesto nacional, para que los gobiernos intermedios y municipales los presten, generalmente con asignaciones históricas que en la mayoría de los casos, no tienen relación con el volumen, ni con la calidad del servicio prestado; teniendo éste un carácter paternalista. Esta modalidad viene siendo superada eficientemente con la entrega de subsidios directamente a las personas, y con el rediseño de las transferencias que involucran menos criterios e indicadores sociales medibles: como los niveles de pobreza, cobertura de servicios básicos entre otros, con el fin de que puedan resolver sus propios problemas.

La eficiencia del gasto público no puede ir separado de la eficiencia en la redistribución del ingreso, ya que la igualdad de oportunidades funciona como un bien público: y la redistribución esta directamente relacionada con la igualdad de oportunidades, en donde la transferencia de recursos entre comunidades, entre individuos

y de manera mixta, no debe ser igualitaria, sino dirigida a compensar la insuficiencia de ingresos de los sectores más vulnerables de la población a fin de que puedan tener una oportunidad igualitaria de acceso.

Existen diversas restricciones respecto a la capacidad de los gobiernos intermedios y municipales para la aplicación de programas redistributivos, sin embargo estos niveles tienen una actividad participativa en el proceso del diseño de la estructura redistributiva para las políticas sociales en materia de administración y focalización de programas para la reducción de la pobreza (compensando la insuficiencia de ingreso de las personas pobres), cuyo objetivo fundamental es la igualdad de oportunidades individuales, donde la redistribución tiende hacia un efecto de compensación.

1.4 Aumento de la eficiencia en la Redistribución

Un rasgo común en los cambios constitucionales y normativos para llevar a cabo las políticas sociales, es la orientación a fortalecer a los gobiernos subnacionales, particularmente el municipal, por considerar que es en este nivel, donde se logra la mayor eficiencia en la producción de bienes públicos y servicios que demanda la comunidad; así como, la mayor eficiencia en el gasto, ello obedece a la insensibilidad del gobierno central para advertir la diversidad de preferencias de la comunidad.

En ausencia de externalidades interjurisdiccionales de significativa importancia, el nivel de bienestar será tanto más alto, si los niveles de consumo son previstos en cada jurisdicción, que si son por un nivel único y uniforme para todas las jurisdicciones, siempre y cuando estas coincidan exactamente con los subconjuntos de población que consumen el mismo bien público; sin embargo, es necesario que en un proceso de descentralización los gobiernos intermedios y principalmente los municipales, cuenten con un mínimo de recursos adecuados y pertinentes para el cumplimiento óptimo de las nuevas responsabilidades locales. En el otro caso, cuando las externalidades interjurisdiccionales son claramente perceptibles y significativas (v.g.: caso de la defensa nacional, o de bienes públicos como un gran hospital de cierta complejidad técnico-científica y/o de un establecimiento de nivel superior -Universidades- donde sus economías de escala aconsejarían que se prestaran a nivel regional y quizás, en algún caso, a nivel nacional), se debe tomar en cuenta, no sólo que las prestaciones de los servicios administrativos se adecuen a la demanda, sino también al ahorro de costos que significa que más individuos consuman un bien determinado; en este sentido, siempre

habrá bienes en que será más eficiente el gasto ejercido por niveles intermedios y nacionales. También se puede presentar el caso en que los beneficios y los costos de un gobierno subnacional normalmente no coinciden con sus límites territoriales y surgen externalidades interjurisdiccionales, positivas o negativas, que generalmente se solucionan mancomunadamente.

Los esquemas de descentralización, entonces proponen una eficiencia económica en la prestación de servicios públicos: posibilidades de progreso técnico en la producción de bienes y eficiencia en el gasto, debido a que la prestación de servicios estará más próxima a sus costos reales si la comunidad se ve obligada a financiar su propio programa público a través del esfuerzo fiscal, donde es necesario se contar con una adecuada administración tributario y con perceptibles incentivos que promuevan el esfuerzo tributario de las respectivas localidades.

Ahora bien, en desarrollo de lo anterior, finalmente es importante anotar que en el proceso de descentralización hacia los gobiernos intermedios y municipales, se cuenta con un mecanismo que podría elevar el nivel de eficiencia local cuando la asignación de recursos para la prestación de servicios se hace colectivamente en forma público-privada, forzando con ello a una mejor revelación de preferencias, y sobre todo incentivando una mayor responsabilidad en la gestión local.

2. ANALISIS COMPARATIVO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION FISCAL Y FINANCIERA EN PARAGUAY, BOLIVIA, MEXICO Y COLOMBIA

Más de dos décadas le ha costado a los países de América Latina sumarse a los procesos de democratización política, debido a las fuertes crisis económicas en sus finanzas públicas que ha retrasado los procesos efectivos de descentralización de competencias hacia los niveles municipales de gobierno

Esto ha llevado a profundos cambios perfilados hacia la redefinición y potenciación del rol de la acción municipal, que aparece no sólo como agente de cooperación social sino como instancia de representación e integración socio-política.

En este sentido la acción de los niveles de gobierno nacional y, en su caso, el intermedio han significado el desarrollo de procesos de cambio en el mismo régimen municipal, en su hacienda pública, en sus funciones y competencias políticas y administrativas, y principalmente en las formas de gestión de los servicios públicos.

Los cambios sin embargo, aparecen vinculados a una descentralización poco eficiente y reguladora de los procesos de concentración económica, y más bien se orientan a un fortalecimiento democrático con equidad social. Las mismas competencias nacionales, en este sentido, están cada vez más asociadas a los logros o fracasos de las políticas municipales.

La descentralización hacia los niveles municipales no debe ser entendida como políticas públicas para redistribuir poblaciones, actividades o servicios, ni tampoco se trata de la transferencia de funciones solamente de planeación, ni mucho menos el reforzamiento de los gobiernos locales en un sentido político y técnico administrativo.

El objetivo de la descentralización de competencias al municipio debe ser la promoción de la participación ciudadana, la autonomía de los entes locales y el desarrollo social y económico integral, pese a los obstáculos derivados de la falta de recursos económicos y técnicos, y muy especialmente debido a la débil voluntad política de sus representantes relacionados con la tradición centralista del poder en lo ejecutivo y una cultura verticalista para la toma de decisiones.

En este orden de ideas, lo anterior conforma un marco de la reforma municipal que caracteriza la perspectiva y análisis comparativo de los casos de Bolivia, Colombia, México y Paraguay motivo de este estudio y que serán abordados a partir de los siguientes criterios:

- La organización político administrativa del nivel municipal y su inserción jurídico-institucional en los niveles de gobierno nacional e intermedio, reguladores de los derechos públicos y las responsabilidades administrativas de los niveles locales, enfatizando la distribución de competencias.
- Las diversas formas de organización y gestión municipal en cuanto a la elección o designación de sus autoridades y las maneras de organización territorial del municipio (criterios para una tipología municipal)

- Las características principales del sistema financiero municipal, su hacienda pública, un análisis de sus recursos financieros, de su distribución y el control del gasto y de la inversión pública. Determinando la capacidad del municipio para enfrentar los niveles de gasto obligado por las asignaciones según sus competencias y funciones específicas y de acuerdo a las modalidades de gestión económico-financieras de la inversión pública.
- Finalmente, se presenta un análisis de los diferentes instrumentos de redistribución del ingreso, de financiamiento y de tipo administrativo como apoyo a la gestión de la actividad pública municipal.

2.1 Organización Política del Estado

Los países aquí analizados presentan modalidades distintas respecto a la organización político-administrativa del Estado Nacional, ya que puede tratarse de un sistema de carácter unitario (Colombia, Bolivia y Paraguay) o federal (México).

Esta primera diferencia entre los tipos de sistemas de gobierno para cada país, significa una aproximación a las múltiples diferencias que podemos advertir de un estudio más a fondo en los grados de distribución de las competencias del poder político y administrativo nacional y la autonomía de los gobiernos locales.

La característica común en este estudio es la centralización de funciones, trátase de modelos unitarios o federales de organización política. Esto queda de manifiesto con la distribución espacial de la población y su desagregación urbana y rural, como también se advierte en el esquema de tipología municipal (cuadro 1). La tipología municipal en el sector rural sobrepasa en un 60 % la existente para la distribución urbana, lo que determina políticas de crecimiento poblacional e inversión pública concebidas regionalmente bajo esquemas centralistas y piramidales invertidos de desarrollo.

En todos los casos, es el nivel nacional el principal agente promotor del desarrollo y sujeto activo del proceso descentralizador hacia los niveles intermedios y locales de gobierno.

Lo anterior, se desprende de diferenciar en los tres niveles de gobierno poderes ejecutivos y legislativos, excepto para el caso de Bolivia donde el nivel intermedio de gobierno en el plano legislativo formalmente es inexistente, no así en el plano ejecutivo. Y el caso de las facultades abiertas que deja la Constitución Política de Colombia a los gobiernos intermedios y locales para crear respectivamente regiones y provincias.

En este punto conviene aclarar que los niveles de gobierno intermedios se constituyen en espacios políticos donde se ejerce una mediación entre el nivel nacional y el nivel local de gobierno, incluso son espacios de expresión sociales, que configuran los elementos del proceso descentralizador en su ejercicio hasta la escala local de administración.

Si bien la autonomía política y administrativa del gobierno local está asegurada en los textos constitucionales a nivel nacional en los cuatro países; en la práctica, la ausencia de una autonomía real en aspectos operativos -especialmente en aspectos fiscales y financieros- las conducen entidades intermedias de carácter autárquico.

Como se desprende de la lectura de los datos que proporciona el Cuadro 2 en el que se observa el tipo de elección directa o indirecta de las autoridades en el nivel local sean ejecutivas o legislativas, excepto el caso de Bolivia en el que los alcaldes y agentes cantonales la elección es indirecta y por designación respectivamente.

Más aún, en el caso de Paraguay y México, la Constitución claramente define características de la autarquía que ejerce el nivel intermedio en materia de ingresos municipales. Y en la observación hecha para el caso de México, donde los Ayuntamientos en estricto sentido no tienen facultades propiamente legislativas, lo cual fortalece el criterio autárquico que ejerce el nivel intermedio en la conducción de competencias principalmente financieras del nivel municipal.

La discusión también se ha centrado en la temporalidad del ejercicio de esta división de poderes, que principalmente a nivel local se caracteriza por no durar más de 4 años en la práctica, y donde la excepción es el caso de Paraguay que tiene un sistema de renovación en sus tres niveles de gobierno cada 5 años, aunque para el nivel local la fecha de elecciones es distinta a la del nivel nacional e intermedio. Se trata de un sistema de pesos y contrapesos de tipo político que se posicionan según sea el país que se analice y el contexto político nacional.

En los cuatro países la Constitución Política Nacional se constituye como el órgano jurídico rector del ordenamiento de los gobiernos intermedios (Régimen Departamental en Colombia, Constitución de los Estados en México) y locales (Ordenanzas y Acuerdos en Colombia, Leyes Orgánicas Municipales en México y Bolivia).

Si bien en una primera fase del debate sobre la descentralización en los países aquí estudiados tendía hacia el nivel intermedio, la efectiva implementación de políticas de descentralización en los últimos años ha privilegiado claramente al nivel local.

Este proceso involucra el reforzamiento de la capacidad de autogobierno del municipio mediante medidas de desconcentración administrativa, fortalecimiento municipal y democratización política, como también el traspaso de funciones, competencias y recursos, pero no necesariamente en la magnitud requerida para asegurar un autogobierno efectivo.

En el caso mexicano el proceso es evidente, ya que se ve complementado por acciones de desconcentración administrativa de servicios - básicamente de salud y educación - a los Estados, y concurrentemente con participaciones de los municipios en el área de mantenimiento y servicios de la infraestructura educativa.

Finalmente, la descentralización cuando llega al nivel municipal inicia otro proceso hacia un nivel territorial aún no explotado institucionalmente como es el caso de la participación ciudadana en sus barrios, zonas y distritos, representados por sus autoridades civiles.

Asimismo, esta misma descentralización cuando provoca efectos hacia la gestión de bienes y servicios de carácter urbano, se cruza con problemas de tipo regional que se originan de un conflicto interjurisdiccional por la producción de bienes públicos socialmente compartidos por uno o varios de los municipios que forman continuidades geográficas identificables (metropolización).

2.2 *Competencia del Nivel Municipal*

Las competencias municipales están establecidas por la Constitución Política Nacional, las leyes del nivel intermedio, las leyes orgánicas del régimen municipal y otros ordenamientos complementarios, que facultan a los municipios para proveer la mayor parte de los bienes y servicios públicos de consumo local.

Sin embargo, esto significa un desfase entre la autonomía municipal y la realidad social, por que las competencias le vienen atribuidas por niveles de gobierno superior y reconocimiento de las que puede realizar según su capacidad de gestión. A la inversa debiera ser el municipio el promotor de sus propias competencias, por el propio contacto con la comunidad y el interés social de la misma.

Las competencias municipales, entonces se diferencian entre aquellas que son de atribución exclusiva, y aquellas que son de tipo concurrentes entre los tres niveles de gobierno, ocasionando en algunos casos ambigüedades e ineficiencias que aún deben ser superadas, ya que con ello se advierte una especialización funcional entre los niveles de gobierno que en algunos casos favorece a los municipios mayores y más desarrollados.

En general las competencias exclusivas del nivel municipal, al menos en países como Colombia, Bolivia y Paraguay incluyen la prestación de servicios públicos como son salud, educación, vivienda, caminos vecinales y vías urbanas, agua potable, electrificación, medio ambiente y obras públicas.

Para el caso de México en el nivel nacional están definidas las competencias del municipio en materia de servicios públicos, que a su vez pasan por el nivel intermedio bajo criterios de reconocimiento y se aplican en el caso de las leyes orgánicas municipales. No obstante los servicios de educación y salud son competencias que el nivel nacional ha descentralizado al nivel intermedio y no son consideradas competencias exclusivas sino concurrentes en el ámbito municipal.

La crítica más fuerte a este sistema de competencias exclusivas lo tenemos cuando el reconocimiento de estas responsabilidades implican la atención de todos los servicios, que por lo general no van acompañados de recursos suficientes, dejando a la autoridad local en un estrecho margen de maniobra.

En conclusión, dada la variedad de competencias y la falta de una metodología propia para su estudio podemos afirmar que los gobiernos locales en los cuatro países están recibiendo una asignación muy amplia y a la vez poco específica de competencias, las que en mayor o menor grado no se cumplen a cabalidad por la interferencia directa o concurrente por parte de los otros niveles de gobierno que permean el aparato municipal, y fuertemente carenciadas de estructuras económico-financieras eficientes para el logro de sus objetivos.

2.3 Principales Características del Financiamiento Municipal

Las fuentes de financiamiento municipal más comúnmente utilizadas por los cuatro países para atender las funciones y responsabilidades que les corresponde, de acuerdo a sus competencias son los ingresos por tributos locales, tasas, tarifas, cargos a usuarios o derechos y transferencias del gobierno central, y otros ingresos, como los de capital empréstitos, donaciones, aportaciones y especiales.

La participación de cada una de estas fuentes dentro del total de ingresos del municipio, varía de país a país, no solo por la importancia de los distintos rubros, sino también por efecto del agrupamiento que se hace para clasificar lo que son ingresos tributarios, no tributarios y otros ingresos.

Con el fin de no entrar en el detalle del tipo de clasificación que hace cada país, se presentan a continuación los rasgos comunes o diferencias significativas entre los países analizados, distinguiendo los recursos propios de las transferencias, la utilización del crédito, la aplicación o destinación del gasto, y los instrumentos de apoyo para la gestión municipal.

2.3.1 Recursos Propios

Una de las características comunes en el financiamiento municipal es la importancia que tiene para los cuatro países, los ingresos generados por los impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria, patentes o industria y comercio, y la circulación de vehículos automotores. Estos representan dentro de los ingresos totales, porcentajes que van desde el 12.7 % en el caso de México, el 26 % en Bolivia y 35 % para Colombia, hasta un 70 % en el caso de Paraguay.

Si bien es cierto, el peso de la tributación recae notablemente en el impuesto predial, dicha fuente de recursos es susceptible de un mayor aprovechamiento por parte de las administraciones municipales a través del mejoramiento y modernización del sistema de recaudo, la actualización de la base catastral, la determinación de tarifas, combinando criterios de capacidad de pago y destinación económica de los predios y especialmente si se logra un mayor aumento de las facultades municipales para la administración y recaudo de los ingresos por este concepto.

En los cuatro países se vienen haciendo esfuerzos diferentes en cuanto a la implementación de nuevos sistemas catastrales. En Colombia y Paraguay con una mayor trayectoria. En Bolivia mediante reformas jurídicas recientes que otorgan competencias directas a los municipios sobre la administración y recaudación de bienes inmuebles. En México, se vienen implementando convenios y creando fondos de participación entre el gobierno estatal y los municipios, con el fin de que estos últimos recauden y apliquen directamente los recursos que genere dicho tributo, ya que actualmente la administración de recaudo y la determinación de las tarifas está a cargo del gobierno estadual.

En Colombia, no obstante los municipios cuentan con una autonomía relativa establecida por ley, el mayor problema que impide a estos captar en toda su potencialidad los recursos por impuesto de bienes inmuebles tiene que ver con dos aspectos esenciales. Uno de ellos es que el nivel departamental, a quien le corresponde la formación y actualización catastral de los municipios, no tiene la capacidad operativa y financiera para lograr amplias coberturas a nivel rural y urbano. Además, los municipios tampoco pueden destinar parte de los recursos que reciben como participación en los ingresos corrientes de la nación para cofinanciar con el departamento la realización de tan onerosa actividad.

Otro problema es que los municipios no han aprovechado a cabalidad este instrumento financiero que les permite aplicar tarifas diferenciales no solo a nivel rural y urbano, sino también de acuerdo a la actividad económica del predio, estimulando o desestimulando aquellas actividades que en un momento determinado se consideran convenientes para el municipio.

La contribución por valorización o mejoras viene siendo utilizada solamente en el caso de Colombia y México con aportes significativos de 20 % y 10 % respectivamente dentro de los ingresos tributarios. Este instrumento ha sido cuestionado algunas veces pero constituye realmente una fuente adicional de recursos para el

municipio.

Los patentes de industria y comercio son recaudadas y administradas en forma directa por alcaldías en los cuatro países con la excepción de que el Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE), en Bolivia, es de dominio nacional.

Vale anotar que en todos los países, el tamaño y tipo de municipio determina la estructura tributaria local. Por ejemplo, en una alcaldía pequeña, el impuesto de circulación no suele tener mayor importancia, y en una alcaldía de frontera, las patentes comerciales son de mucha relevancia. Estas diferentes estructuras tributarias deben ser tomadas en cuenta durante la formulación de programas de asistencia al fortalecimiento financiero municipal.

Los ingresos por tasas, multas y tarifas por alumbrado público, agua potable, mataderos, plazas de mercados y otros servicios públicos participan con porcentajes menores en el total de los ingresos del municipio, evidenciándose un campo amplio para el fortalecimiento de estas rentas de acuerdo a la realidad socioeconómica de cada municipalidad.

La participación promedio oscila entre un 15 y 23%, correspondiendo el porcentaje menor al caso de Colombia y el 23% al caso de Bolivia.

2.3.2 Transferencias

A excepción de la República Paraguaya donde las municipalidades no reciben ninguna transferencia del gobierno nacional, en Bolivia, Colombia y México, forman parte importante del financiamiento municipal. Dentro de los ingresos totales municipales, la participación en estos recursos viene siendo creciente y pueden considerarse en promedio desde el 40 % a 44 % en el caso de Colombia y Bolivia hasta el 64.3 % en el caso de México.

Esta participación promedio no resulta un buen indicador de la realidad, si se tiene en cuenta que de acuerdo a la tipología de municipios puede llegar a ser hasta un 80 % para municipios menores que dependen altamente de dichos recursos, o estar por debajo del promedio en el caso de ciudades capitales o municipios de mediano nivel de desarrollo.

La mayor o menor dependencia de las transferencias también está asociada a la eficiencia en la redistribución del ingreso por parte de la nación, pues no siempre este mecanismo se utiliza con criterio de equidad. Por el contrario, ha privilegiado, en algunos casos a municipios con mayores posibilidades de hacer esfuerzos fiscales significativos para aumentar sus recursos propios. Es el caso concreto de Bolivia donde la mayor parte de las transferencias se han concentrado en las ciudades principales del eje central del país y en municipios intermedios. La Ley 1551 de 1994 esta inspirada en una reorientación de dicha situación, estableciendo transferencias del 20 % de los ingresos tributarios de la nación para todos los gobiernos municipales, de acuerdo a la población de cada municipio.

Las transferencias de la nación constituyen fuente importante en el financiamiento de los municipios, bien sea para la prestación de los servicios públicos básicos de competencia exclusiva o de aquellos en los cuales el traspaso de la función es de responsabilidad compartida. En el caso de México, las transferencias pueden llegar a ser manejadas incluso por empresas descentralizadas creadas por el municipio con el fin de lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

En todos los casos, las transferencias de nivel nacional buscan también asegurar el logro de objetivos sociales del gobierno nacional como son la mayor cobertura y calidad de los servicios de educación y salud.

Las transferencias de la nación provienen básicamente de:

- ingresos corrientes del nivel nacional (Colombia, Bolivia y México)
- regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables (Colombia y México)
- fondos de inversión social, de desarrollo campesino, de infraestructura vial y equipamiento urbano (Bolivia, Colombia y México). A estos fondos se accede directamente por el municipio previa celebración de convenios con el gobierno estatal en el caso de México o mediante la presentación de proyectos de inversión en las áreas para los cuales se establecen dichos fondos en el caso de Bolivia y Colombia.
- situado fiscal (Colombia), que corresponde a la transferencia directa de recursos a nivel departamental para la inversión en salud y educación.

2.3.3 Endeudamiento

La autonomía municipal para la contratación de crédito esta limitada a la posibilidad del endeudamiento nacional. Esto es, contratación de empréstitos bien sea con la banca comercial o instituciones publicas del nivel nacional o intermedio, siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos por cada entidad.

Todos los países cuentan con instituciones financieras intermediarias que sirven como bancos de segundo piso o en forma similar a estas. Estas instituciones se caracterizan por extender créditos blandos y a largo plazo, financiados con recursos del Estado Nacional (México, Colombia) y de crédito internacional (Bolivia).

La utilización de este instrumento es de uso creciente en Colombia y México y apenas esta empezando a ser importante en Bolivia en donde a partir de 1993 el gobierno nacional viene desarrollando un programa de fortalecimiento municipal que pretende facilitar el acceso al crédito.

En algunos casos, la utilización del crédito es restringida mas por desconocimiento de las potencialidades de este instrumento que por la incapacidad del municipio para responder con la obligación contraída. Es importante anotar que siempre y cuando el municipio determine adecuadamente las situaciones o necesidades de contraer deuda, el instrumento crediticio resulta un buen complemento a las fuentes tradicionales del financiamiento municipal.

La contratación de crédito externo es regulada y canalizada por los gobiernos nacionales, es decir; que si bien pueden acceder a los recursos, es el gobierno nacional quien realiza directamente las operaciones crediticias. La realidad es que el acceso a este recurso esta limitado a grandes ciudades o municipios que están en capacidad técnica-institucional de cumplir los requisitos exigidos en la presentación de proyectos.

En Bolivia las capitales de departamento, y en particular las tres ciudades grandes de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, cuentan con acceso a fuentes de crédito internacional por medio de instituciones financieras del gobierno central como son el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Ciudades intermedias y pequeñas cuentan con acceso a créditos altamente subsidiados por medio del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y el Fondo de Inversión Social. Dependiendo del tipo de proyecto y la entidad financiera, el crédito puede estar acompañado de diferentes niveles de

transferencia y/o subsidio. Créditos destinados a proyectos de educación, salud, saneamiento básico y otros con alto contenido social o ambiental cuentan con grados significativos de transferencia.

A pesar de los esfuerzos de la última década, un número elevado de municipios de los cuatro países - y en particular municipios intermedios y menores - tienen aún una capacidad de endeudamiento muy bajo o nulo, debido a la debilidad institucional de las mismas. Por esto, los diferentes Gobiernos Nacionales (Bolivia, Colombia) y Estatales (México), están implementando programas de fortalecimiento de la gestión financiera municipal. Estos programas se fundamentan básicamente en reformas a la legislación fiscal, programas de capacitación y asistencia técnica y el fortalecimiento de los sistemas y mecanismos de gestión de proyectos y de recaudación.

La razón fundamental para la centralización de las operaciones de crédito internacionales es la de asegurar la estabilidad macroeconómica. La única excepción a esta regla la constituye el caso paraguayo en donde las municipalidades, pueden acceder directamente al crédito nacional o internacional sin ninguna restricción legal.

2.3.4 Gasto Municipal

La capacidad de acción de los gobiernos municipales, de acuerdo a los recursos fiscales que manejan puede llegar a considerarse restringida si se tiene en cuenta que entre el 60 y 70 % se destina a cubrir el gasto de funcionamiento, dejando un bajo margen para atender la provisión de servicios básicos y otras inversiones que le corresponde efectuar de acuerdo a sus competencias.

Del total del gasto de inversión, la mayor proporción se destina a las obras públicas municipales como son: vías, caminos, puentes, plazas de mercado, matadero y otros servicios municipales. Otro gran componente lo constituye la inversión en servicios públicos como acueducto, alcantarillado, aseo, electrificación y algunos gastos por infraestructura mantenimiento y dotación de instituciones educativas y de salud, las cuales en el caso de México y de Bolivia aparecen agrupadas en el rubro de servicios públicos.

Es importante tomar en cuenta que el balance adecuado de los recursos destinados al funcionamiento e inversión, depende no solo de tener recursos suficientes, sino también de la utilización de instrumentos administrativos y financieros que permitan la racionalización del gasto.

En términos generales puede argumentarse que existe una capacidad limitada en el uso de nuevas técnicas administrativas modernas y eficientes tales como los sistemas de información, indicadores de evaluación y seguimiento, bancos de proyectos, presupuestos por programas y otras herramientas que apenas están en proceso de implementación en la mayoría de los municipios.

La consolidación de estos instrumentos de apoyo a la gestión municipal permitirá la planificación y priorización de las inversiones, así como la utilización de las fuentes de recursos mas adecuadas de acuerdo a las particularidades de cada municipio.

En cuanto a la eficiencia del gasto municipal, ha comenzado a sentirse cierta preocupación de los municipios por el costo que representa la administración y ejecución de programas sociales del nivel nacional, que si bien son de alto impacto para reducir los indicadores de pobreza y elevar el nivel de vida de la población, exigen incrementar el gasto municipal en capacitación del recursos humano, sistematización de procesos y procedimientos y otros rubros que afectan los planes financieros y ponen en entredicho la calidad del gasto municipal.

Esta situación es bastante sentida en el caso colombiano no solo por el nivel municipal sino también por el nivel intermedio al que le corresponde la función de apoyo técnico y financiero a los municipios con el fin de que estos asuman eficientemente sus competencias.

Aunque las mediciones respecto a recursos transferidos por el gobierno nacional versus traspaso de funciones no son precisas, por limitaciones de información confiable y oportuna, existen algunas aproximaciones que demuestran la no correspondencia entre recursos y funciones transferidas y el déficit financiero creciente de las administraciones municipales y departamentales por efecto de la absorción de los costos de administración e implementación de programas nacionales.

Se desprende de lo anterior la necesidad de un mayor relacionamiento intergubernamental, no solo para la coordinación sino también para la distribución de roles y asignación de recursos a cada nivel, de tal forma que se asegure la corresponsabilidad fiscal y el aprovechamiento del gran potencial municipal para la redistribución del ingreso y la eficiencia en la aplicación del gasto.

El papel activo del municipio para asegurar la calidad y eficiencia del gasto público, si bien no se da por efecto del diseño de la política social, que le corresponde al nivel nacional, sí adquiere particular importancia como administrador e implementador de dicha política.

2.4 Instrumentos Financieros para la Gestión Municipal

2.4.1 Instrumentos de Redistribución del Ingreso Subsidio a la Oferta

El subsidio a la oferta sigue predominando en países como Bolivia y Paraguay, debido probablemente a los menores grados de descentralización y/o la baja capacidad institucional de los gobiernos locales para administrar los instrumentos más especializados características del subsidio a la demanda.

En estos países la prestación de servicios sociales siguiendo normas y fuentes presupuestarias del sector público es aún la práctica más común. Bajo esta modalidad, los presupuestos normalmente están basados en asignaciones históricas, las cuales tienden a la burocratización, ineficiencia y corrupción al no tener relación con el volumen ni la calidad de servicios prestados. El beneficiario tiene participación mínima o nula en la toma de decisiones respecto al tipo, cantidad o calidad de servicios que requiere, resultando en un sistema de incentivos y desincentivos que genera actitudes de paternalismo y centralismo por una parte, y por otra, de apatía y dependencia.

Casos de incentivos positivos se presentan en México por ejemplo, donde los Gobiernos Locales han establecido convenios con empresarios para la instalación de parques industriales y comerciales.

Subsidios a la Demanda

Este mecanismo de redistribución se caracteriza por el subsidio directo a los beneficiarios⁽¹⁾. Tradicionalmente en América Latina, el Gobierno Nacional (o en algunos casos, regional) ha sido responsable por la generación y asignación de estos recursos. Recién en la última década países como Colombia y México han comenzado a participar en la instrumentación e inclusive generación y administración de estos recursos.

En el caso del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de México, se está delegando la administración de instrumentos de subsidio a la demanda como son los programas "Desarrollo Integral de la Familia" (DIF); "Niños de Solidaridad" o "Escuela Digna", en las cuales el ayuntamiento administra la asignación de subsidios provenientes de recursos nacionales a sectores carenciados.

En Colombia se contemplan subsidios al anciano, madres sustitutas, becas educativas, vivienda, alimentación y nutrición y subsidios a empresas promotoras de salud.

Los programas de subsidio a la demanda son por lo general funcionales cuando el producto esta bien definido y estandarizado y cuando el control de calidad por parte del financiador es relativamente fácil, por lo cual la debilidad institucional característica de muchas alcaldías intermedias y pequeñas puede retrasar su adopción.

El subsidio a la demanda busca devolver la responsabilidad a la persona, dándole mayor libertad de elección, control y participación en la resolución de sus propios problemas. Mediante ellas se pretende lograr mayor eficiencia en la distribución de recursos.

Focalización

Este instrumento se viene implementando a partir en las décadas de 1970 y 1980, acompañando programas de ajuste económico y estructural y escasez de recursos.

Desventajas relativas que desincentivan la implementación de este instrumento incluyen el requerimiento de información cuantitativa y cualitativa, elemento ausente en la mayoría de los Gobiernos Locales de los países analizados, la perdida de tiempo y recursos en investigación, diagnósticos y debates metodológicos y la argumentación por parte de algunos sectores de que la política social solamente debería ser problema del gobierno nacional.

En aquellos países que se está implementando esta metodología se promueve el argumento de que la Municipalidad está más cercana a la población por lo cual puede identificar a los beneficiarios en forma más directa y efectiva. De los cuatro países estudiados, Colombia presenta algunas experiencias en la focalización por programas, por áreas geográficas y focalización individual. El Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN) es el instrumento utilizado para el efecto.

Transferencias

A partir de 1994, en Bolivia el 20% del total de los impuestos nacionales van a los gobiernos municipales con base a la población de cada municipio. En Colombia el Sistema Nacional de cofinanciación es administrado por el departamento, y puede considerarse como transferencia de la nación para los objetivos de política social, así como la participación en los ingresos corrientes de la nación y las regalías.

En Colombia, las regalías de petróleo, carbón y oro van destinadas al nivel intermedio y municipal. En Bolivia, las regalías solamente ingresan al sistema financiero regional, pudiendo ser canalizados mediante las Corporaciones Regionales de Desarrollo a proyectos municipales específicos.

Una forma adicional de lograr una redistribución efectiva de recursos es mediante el establecimiento de fondos compensatorios entre diferentes niveles de regiones. Así en el caso boliviano, el Fondo Compensatorio Departamental (FDC) permite igualar la distribución de recursos por concepto de regalías entre los diferentes departamentos.

2.4.2 Instrumentos de Financiamiento Municipal

Se destacan por su importancia los instrumentos financieros como impuestos, la contribución por valorización, concesiones, crédito, emisión de bonos, fiducia, ONGs y leasing.

Impuestos, Crédito y Valorización

En los cuatro países analizados, estos instrumentos son todas importantes fuentes de ingreso municipal como ya se vio en el punto 2.3, por lo cual no se los analiza en esta parte.

Concesiones

El derecho concedido por el alcalde a una persona individualizada para hacer uso preferente y con carácter de cierta permanencia de un bien nacional de uso público está tomando cada vez mayor popularidad. Como los bienes nacionales de uso público son aquellos bienes que pueden ser usados por todos los habitantes de una región o nación,

y como ya es de aceptación común que los usuarios (ciudadanos) deben pagar por servicios públicos (como el transporte público y el aseo urbano) las cuales recuperan su inversión al cobrar una tasa al usuario por el *derecho* de usar dicho bien, se está ampliando la aplicación del concepto de concesión a bienes públicos, como son las obras de infraestructura.

El instrumento de la concesión permite el financiamiento y desarrollo de obras que muchas alcaldías de América Latina no podrían ejecutar por falta de recursos.

El mejoramiento de áreas abandonadas o descuidadas (laderas, lechos de río, terrenos baldíos), que podrían caer en manos privadas, ser invadidas por asentamientos espontáneos, o seguir abandonadas representan también un recurso municipal importante que no está siendo explotado. Mediante la concesión, el municipio puede recibir un aporte económico directo con un esfuerzo administrativo mínimo, y la comunidad se beneficia de un bien adicional.

Por el lado negativo, este mecanismo puede dar lugar a la corrupción y/o la inadecuada utilización de bienes municipales si no se cuenta con buenos inventarios y mecanismos adecuados para el desarrollo de obras bajo esta modalidad.

En México y Colombia se están implementando mecanismos administrativos de concesión, permitiendo la prestación de servicios públicos por empresas privadas. Modalidades incluyen:

- la entrega de terrenos en concesión a compañías o personas particulares, los cuales se comprometen a desarrollar un porcentaje del terreno con fines públicos (como área recreativo, parque, etc).
- Vías públicas, incluyendo pasos en desnivel y túneles.
- Publicidad en vías urbanas
- Urbanizaciones: el Gobierno Municipal firma convenios con empresarios privados para que estos desarrollen una urbanización bajo la condición de que cierto porcentaje de la tierra sea destinado para la construcción de vías y para áreas de equipamiento. Además, el urbanizador debe instalar

todos los servicios e infraestructura básica. El urbanizador y/o propietario(s) gana al valorarse la tierra; la alcaldía gana al contar con un crecimiento urbano ordenado y con una menor inversión de la alcaldía.

Si bien en algunos lugares predomina la concepción de que el estado debe ser el ejecutor directo de todos los servicios sociales, por los beneficios arriba anotados, modalidades actuales de gestión municipal maximizan el esfuerzo sinérgico de diferentes actores sociales para optimizar el uso de recursos escasos.

Cofinanciación

Los sistemas de cofinanciación representan otro instrumento de financiamiento. Bajo este sistema, se obliga a la región o al municipio a participar en un porcentaje de la inversión que requieren; el cumplimiento por parte de los beneficiarios de ciertos requisitos de preparación, presentación y evaluación de proyectos, y el perfeccionamiento de formulas para determinar la capacidad real de endeudamiento y de pago de los beneficiarios.

Entre las instituciones se pueden mencionar:

- El Banco de Obras (BANOBRAS) de México.
- Los Fondos de Desarrollo Regional (FNDR), Inversión Social (FIS) y Desarrollo Campesino (FDC) de Boliva.
- En Colombia, el Fondo de Inversión Social (FIS) para proyectos de educación y salud; el Fondo Vial y de Equipamiento Urbano y el Fondo de Solidaridad Social (FOSES) que es transitorio y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI).

Emisión de Bonos

En México y Colombia, la emisión de bonos de deuda pública se está volviendo un instrumento financiero de mayor utilización. Viabiliza la ejecución de grandes proyectos de infraestructura que de otra forma no serían financiables y al mismo tiempo, permite la liberación de importantes montos al presupuesto nacional.

En Bolivia la emisión de bonos municipales recién está en discusión, y para poder efectivamente utilizar estos instrumentos, deberá tomarse en cuenta los siguientes criterios. La estabilidad política que permita garantizar la continuidad en el tiempo de proyectos priorizados, y por lo tanto, del financiamiento de dicho proyecto es crítico. También se requiere una consolidación de la base financiera de la entidad, como asimismo un grado suficiente de credibilidad. Por último, es fundamental contar con una alta capacidad institucional; la complejidad del mecanismo hace necesario que el municipio cuente con personal de altas calificaciones profesionales y con garantía de continuidad.

Organizaciones No-Gubernamentales

A diferencia de México donde las ONGs no son parte importante del sistema financiero local, en Bolivia y Colombia, juegan un rol esencial en el desarrollo y financiamiento de obras y servicios, en particular, de inversión social. La ventaja comparativa de estas instituciones reside en su alta capacidad institucional, agilidad en el procesamiento de créditos y ejecución de proyectos, conexiones con instituciones de cooperación y de financiamiento internacionales y alto grado de independencia. Por estas mismas características, tradicionalmente han operado sin una coordinación real con los Gobiernos Locales, generando en muchos casos una utilización poco óptima de recursos escasos, y además, fuera del marco de un plan integrado y priorizado de desarrollo.

Las ONGs constituyen una importante fuente de financiamiento para el desarrollo municipal, pero, siguiendo la tendencia Colombiana, deben ser efectivamente coordinados por los Gobiernos Locales.

2.4.3. Instrumentos de Apoyo a la Gestión Municipal. Indicadores de Gestión

En los distintos países se están modernizando los sistemas de control de gestión tradicionales, las cuales son administradas generalmente por el Ministerio de Hacienda y Economía o su similar, mediante la Contraloría General. Estas adquieren particular relevancia para los Gobiernos Nacionales de México, Colombia y Bolivia a consecuencia del traslado de importantes competencias como también deberes y derechos fiscales a los gobiernos regional y/o local.

En el caso Paraguay, la autarquía fiscal aún prevalente no hace imprescindible el desarrollo de indicadores de gestión que permitan al Gobierno nacional controlar a los Gobiernos Locales. Estos indicadores son desarrollados por lo general por los Fondos o Bancos de Desarrollo y facilitados mediante convenios interinstitucionales, buscando el respecto a la autonomía municipal.

Al mismo tiempo, se están desarrollando sistemas de control interno en las entidades de los diferentes niveles de gobierno con el fin de asegurar eficiencia y garantía de resultados.

Presupuesto por Programas

La coordinación más eficiente entre los presupuestos municipales y los presupuestos regionales y nacional está dirigido a lograr una mayor efectividad en la gestión municipal y en el esquema de inversiones públicas de la nación. Si bien la elaboración de planes y presupuestos por programas tienen ahora carácter obligatorio, en la práctica los presupuestos no están debidamente estructurados por programas. Se han introducido procedimientos que mejoran la programación presupuestal, como son los presupuestos plurianuales y los Planes Operativos Anuales (POAs) como instrumentos básicos para la gestión municipal.

Otros

La debilidad institucional, y en particular financiera, de los Gobiernos Locales ha incentivado a muchos gobiernos a emprender programas de fortalecimiento municipal. Estos van acompañados de reformas legislativas, la reestructuración del aparato estatal y la modernización de procedimientos administrativos.

En forma coordinada o complementaria, se está impulsando la adopción de diferentes instrumentos de apoyo a la gestión como son los planes de desarrollo municipal, sistemas de información y bancos de proyectos.

2.5 *Conclusiones del Análisis Comparativo*

- La generación y correcta administración de recursos financieros es una condición básica para lograr una gestión municipal equitativa y eficiente. Su viabilidad depende del equilibrio entre los recursos, la organización y los instrumentos financieros, los cuales deben ser utilizados bajo un enfoque de gerencia y modelos de financiamiento que respondan a las características y funciones de cada municipio.
- Debe ser una meta para toda administración municipal fortalecer sus ingresos propios, generando ahorro interno y posibilidades de acceder a otros fuentes de recursos: crédito, sector privado, ONGs y otros.
- La exclusiva consecución de recursos financieros no garantiza mayores niveles de bienestar general ni mayor crecimiento económico. Se requiere indispensablemente contar con una buena capacidad técnica e institucional para la administración y uso planificado de los recursos.
- Los municipios pueden incrementar sus rentas propias mediante la optimización en el manejo y aplicación de los impuestos tributarios y no tributarios
- La política de transferencia de nivel nacional para que sea efectiva en términos de redistribución de ingresos y de eficiencia debe responder a las particularidades de los municipios de acuerdo a la tipología que cada país utilice, la cual debe combinar no solo criterios poblacionales, sino también indicadores de pobreza, presupuesto, eficiencia administrativa y esfuerzo fiscal.
- Una política de racionalización del gasto debe velar por que los aumentos de recursos por esfuerzo fiscal propio o por transferencias no conduzcan al aumento indiscriminado del gasto de funcionamiento, en detrimento de la inversión. Requiere además, un manejo planificado del endeudamiento que tenga en cuenta la capacidad real de pago del municipio, y las mejores condiciones financieras ofrecidas por la entidad crediticia. Requiere así mismo la búsqueda de complementación de la inversión con otros niveles de gobierno, el sector privado y la misma comunidad.

- El fortalecimiento de las finanzas municipales debe considerar no solo el aumento de las transferencias de la nación, sino también mayor autonomía municipal, otorgándoles mayores facultades para la administración y recaudación de los impuestos.
- Si bien se están tomando diversas medidas para incrementar los niveles de financiamiento municipal, la magnitud de funciones que ahora corresponde a los Gobiernos Locales no es cubierta en forma suficiente por los recursos que actualmente disponen. Por ésta razón, se requiere una gestión integrada que garantice la participación de los distintos niveles de gobierno pero dentro del marco de una clara definición de competencias y fuentes de financiamiento para cumplir con estas.
- Vale recalcar que el incremento de los ingresos municipales y la optimización de los instrumentos de recaudación no es suficiente. En forma paralela, se debe garantizar la calidad del gasto y su eficiente asignación.

3.- LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO

El análisis comparativo de los casos nacionales a lo largo de este trabajo, permite la presentación de elementos para una política de financiación de los gobiernos municipales, con el animo de plantear líneas de acción hacia el fortalecimiento fiscal y financiero en el contexto de procesos de descentralización.

Estos elementos se presentan en función de gastos, ingresos, suministro de bienes públicos, desarrollo de mecanismos para la generación de ingresos, financiamiento y mejoramiento de la asignación eficiente de los recursos; tratando de hacer operativo los conceptos sobre las teorías de descentralización y federalismo fiscal, en consecuencia sería importante tener en cuenta las siguientes consideraciones:

3.1 Organización Institucional

Se establece que la organización en cada uno de los gobiernos analizados presenta diversos esquemas financieros y de función; por lo tanto, se varían las competencias de un país a otro ante razones políticas, económicas y legislativas. Por lo cual, el papel que desempeña cada nivel municipal es relativo, en donde las posibilidades se determinan por las particularidades propias de cada Estado.

La autonomía de los niveles municipales está en correspondencia con objetivos, funciones, recursos y responsabilidades de gastos que cada Estado decida como competencia de las administraciones municipales, para lo cual se considera importante adelantar las siguientes acciones:

- Impulsar asociación de municipalidades en la búsqueda de recursos y ejecución de proyectos con carácter intrarregional, de tal forma que se determinen una complementariedad y subsidiariedad de acciones, así mismo que se dé corresponsabilidad fiscal entre ellos.
- Convenios de desarrollo municipal para prestación de un servicio público específico, caso basuras, rastro, etc.
- Transferencia de experiencias exitosas de gestión descentralizada (Banco de éxitos municipales, etc.) caso *knowhow* logrado por una administración municipal a través de un entorno territorial de cooperación.
- Por parte del nivel intermedio, ejercer por éste una función de complementariedad, concurrencia financiera, de asistencia técnica, y prestador de ciertos bienes y servicios en apoyo al nivel municipal, así como implementar instrumento que le den seguimiento a los macroproyectos municipales cuya duración vaya más allá de un período fiscal.

3.2 Gasto

a. Subsidio a la demanda

A partir del reconocimiento que los logros económicos no se han traducido en mayores niveles de bienestar y reducción de la pobreza, se señala la importancia de acciones para los sectores más pobres, con la orientación de importantes

recursos públicos a sectores sociales donde se encuentre la población más vulnerable, carenciada o individual, o sea sectores en donde el Estado mantiene una deuda social y que de alguna manera también se han convertido en centro de política del gasto público, planteamiento que implica:

- Reformulación de criterios de estabilidad y distribución de recursos con apropiados mecanismos, procedimientos más ágiles y directos, a fin de ser redistributivos en favor de la población con niveles de pobreza crítico para alcanzar el mejoramiento social, caso de subsidio directo y cruzados de acuerdo a la capacidad de pago y a los diversos estratos socioeconómicos (ej: tarifas progresivas en los servicios públicos, etc.) para pago a tarifas de servicios públicos.
- En el aspecto de gasto social, arbitrar recursos en forma de subsidios directos a los demandantes y los consumidores de bienes, servicios prioritarios en el mejoramiento de la calidad de vida (educación, salud, vivienda, etc.), teniendo conciencia del costo financiero y sistema de información que implica establecer una política de esta naturaleza.

b. Calidad del gasto

Utilización eficiente de recursos, procurando que su destino permita lograr niveles de competitividad y satisfacción para el uso de bienes públicos, como mecanismo autofinanciable, por lo cual se deben realizar acciones dirigidas a:

- Desarrollo de controles para servicios públicos, como aquel que podría ejercer la comunidad, tanto en la ejecución y financiación, no en la posterior administración de los mismos.
- Fomentar la creación de empresas municipales de servicio con ámbito competitivo, así como la privatización de servicios, bajo ciertas pausas de regulación y control por la administración local.
- Los servicios público que podrían prestar las asociaciones de carácter político-privado, como el caso de los Organismos no Gubernamentales.
- Atendiendo a la participación ciudadana, la creación de comités en materias específicas, tanto de consulta, como de orientación del gasto, en los cuales se contará con miembros de fuerzas cívicas, sector empresarial y gremial.

3.3 *Competencias y Recursos*

Se observa la necesidad de identificar el nivel apropiado para la provisión y consumo de un determinado bien público, así como las interrelaciones entre los diferentes niveles de gobierno (siguiendo en lo posible los principios de la Teoría del Federalismo Fiscal) asociado a la necesidad de optimizar y generar recursos para gasto social, garantizados tanto por el Estado, como por cada nivel municipal, por lo cual se considera que el ámbito de competencia tanto del Estado como para el municipio debería estar enmarcado dentro de los siguientes aspectos:

- El gobierno nacional como formulador de políticas económicas y sociales.
- El nivel municipal e intermedio como administrador e implementador de la política social en el marco de sus prioridades, en búsqueda de dar a estas administraciones un papel de actor más activo para la prestación de servicios en ciertos bienes locales como el de infraestructura básica de acueductos, alumbrado; planeación física del territorio, parques, cementerios, plazas de mercado, mataderos (rastros), cultura, recreación, salud preventiva y educación primaria.
- El nivel municipal e intermedio como formulador de políticas en planes de desarrollo dentro de su ámbito de competencia.
- Redistribución y asignación del ingreso, en la medida que al nivel municipal no sólo le corresponda implementar los objetivos, mecanismos e instrumentos diseñados por el nivel central para asegurar la coherencia de la política social, sino que pueda administrar y ser complementario con recursos propios a los proyectos de inversión social e incluso de desarrollo productivo, a fin de asegurar la prestación de los servicios en forma equitativa y eficiente.

3.4 *Instrumentos para una Política Financiera*

a. **Indicadores para medición del gasto y financiamiento**

Es importante monitorear el grado de la descentralización fiscal, con el propósito de determinar la participación y actividades realizadas en cada nivel, a fin de tener idea de la magnitud de la transformación, medición del gasto y el financiamiento, competencia y responsabilidades, así como la calidad de los servicios prestados. Por lo cual en la medida que conozcamos el comportamiento

de la descentralización fiscal y se genere un grado deseable de autofinanciamiento y alcancen niveles aceptables socialmente de cobertura, con calidad en la prestación de los bienes públicos; se estaría indicando el logro de autonomía fiscal y de responsabilidad política en la gestión local.

b. Medición de impactos del gasto público fiscal

Como mecanismo para fortalecer las administraciones intermedias y municipales, se indica la conveniencia de prever los posibles efectos macroeconómicos a través de estudios sobre el comportamiento de las finanzas públicas en su conjunto, para indicar a las administraciones las orientaciones de reformas descentralizadoras que conduzcan a procesos de fortalecimiento fiscal, y de la capacidad administrativa necesaria para el recaudo de ingresos.

3.5 *Generación de Ingreso en el Nivel Local*

Tomando como punto de partida que la Teoría de Federalismo Fiscal establece que la descentralización puede contribuir con una mayor eficiencia en la provisión de los bienes públicos por la proximidad del nivel local con la comunidad, y por considerar que en éste se conocen las prioridades y preferencias de los ciudadanos y, a su vez se podrían lograr niveles de mayor eficiencia para la producción de bienes públicos y servicios, se plantean algunos mecanismos que posibilitan la generación de recursos financieros:

a. Mercado de capital

El sistema financiero es determinante para que en el mercado de capitales el agente público tenga participación en la colocación y captación de recursos para la formación de capital, por lo tanto los gobiernos subnacionales, particularmente el nivel municipal, se les viabiliza a mediano plazo la participación en el mercado de valores a través de alternativas como las siguientes:

- Reforma financiera
- Desarrollo de medios de financiamiento en el mercado de capitales como los bonos de deuda pública y papeles comerciales.
- *Leasing* financiero
- Fideicomiso

- Desarrollo de estructuras administrativas y creación de unidades técnicas al interior de cada nivel municipal, en un esquema gerencial financiero que corresponda a sus nuevas responsabilidades en apoyo a los trámites administrativo, financiero y legal que demanda el sistema financiero.
- Contratos de fiducia

b. Endeudamiento

Utilización de la capacidad financiera con que cuenta el nivel intermedio y municipal, ofreciendo como garantía sus bienes públicos o principales rentas, a fin de obtener recursos financieros, siempre y cuando se mantenga un equilibrio macroeconómico en el correspondiente al nivel nacional, los mecanismos posibles de utilizar son:

- Recursos financieros de la banca privada a manera de préstamo, ofreciendo como garantía un bien público y con claros límites legales en la capacidad de endeudamiento y pautas de control monetario.
- Pignoración de una renta específica como respaldo a un préstamo en el sector financiero.
- Crédito externo, como alternativa de financiamiento de programas sociales, en organismos multilaterales. Aunque se le considere como una herramienta limitada de financiamiento, por las mismas exigencias de la banca multilateral y requerimientos a la contraparte, sin embargo, se le considera como una alternativa viable de recursos para el área de infraestructura y especialmente de programas sociales en las ciudades de gran tamaño poblacional (áreas metropolitanas, distritos y grandes ciudades intermedias).

c. Coparticipación y/o Transferencias

- La coparticipación, es quizás uno de los mecanismos más importantes en la financiación de la inversión local por la obtención de recursos complementarios vía transferencia a las entidades locales, lo cual demanda de los fiscos de nivel municipal e intermedio un mayor esfuerzo presupuestal para poder acceder a recursos específicos de nivel nacional a fin de atender necesidades prioritarias de servicios básicos en los sectores sociales, garantizándose de esta forma una equitativa distribución

regional e individual del desarrollo.

En relación a otros mecanismos de transferencia como los fondos de participación, fondos de inversión social y/o aportes presupuestales directos, conviene ir racionalizando cada vez más su uso en función de los objetivos redistributivos y de eficiencia que se persigan; por lo cual es importante incluir los criterios e indicadores que reflejen dicha problemática. Es el caso de la incorporación de aspectos como la pobreza y carencias en servicios básicos, entre otros.

d. Sistema de recaudo de ingresos

Realización de programas de mejoramiento institucional de la administración tributaria, otorgando mayores facultades a las direcciones de impuestos en el sistema de recaudo. De igual forma generar una nueva etapa de relación fisco-contribuyente, así como la búsqueda de eficiencia en las administraciones municipales para el recaudo de sus recursos, por lo cual se indican las siguientes acciones:

- En la elaboración del marco de presentación presupuestal incluir las orientaciones, sistemas y mecanismos de recaudo.
- Estructuración de alicuotas y plan de exenciones dentro de los criterios y marco presupuestal.
- Descentralización del recaudo hacia una mayor flexibilidad en el sistema, a través de convenios con el sistema financiero.
- Utilización eficiente de los ingresos locales, proporcionando los servicios adecuados con capacidad de recuperación individual del beneficio del bien recibido por el costo del servicio prestado, caso de las tarifas y contribuciones de mejoras.
- Estrategias de cobro por el sistema de beneficio general o de forma gradual ante externalidades que ocasione un bien público.

e. Propuesta de margen de acción a nivel local

- Impulsar propuestas para el manejo autónomo o por lo menos cierto rango de actuación de las administraciones locales en impuestos como el inmobiliario, vehículos automotores, patentes de funcionamiento, degüello

de ganado, sobre explotación comercial de los bienes públicos (parques recreacionales), impuesto sobre nóminas.

- Facultades para crear sobretasas en algún impuesto nacional de alta capacidad recaudatoria y de implicaciones directas en el desarrollo regional y local, caso de impuesto a la gasolina.
- Facultades tributarias y margen de acción al nivel local para la determinación de rangos y tarifas sobre impuestos locales.
- Estímulos al nivel municipal e intermedio por eficiencia fiscal en la recaudación de impuestos nacionales (incentivo al esfuerzo tributario y a los mayores niveles de autofinanciamiento).
- Es importante motivar la discusión de nuevas fuentes de recursos que superen las fuentes tradicionales de financiar el desarrollo regional o local, hasta el momento soportados en gran parte con la inversión pública o con sistemas de transferencias intergubernamentales cuyo uso viene siendo creciente en el funcionamiento local.

3.6 *Fortalecimiento Institucional*

- Avanzar en la coordinación de roles y redefinición de cada nivel de estado.
- Desarrollo y ampliación de mecanismos de participación ciudadana, así como la responsabilidad de los gobiernos locales frente a los ciudadanos "Accountability" para la determinación de ingresos, gastos, rendimiento y seguimiento de la ejecución.
- Mejoramiento en la distribución y asignación del ingreso tanto a niveles municipales como individual.
- Transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales en el marco de una adecuada corresponsabilidad para mantener un equilibrio entre competencias crecientes y unos recursos mínimos para cumplir sus funciones.
- Generar una gestión financiera local a través de la modernización de principios administrativos, fiscales, sistemas y controles de seguimiento financiero, sistemas de recaudo, etc.
- En términos de procesos regionales es importante el desarrollo de nuevos mecanismos de armonización tributaria, para acuerdos ante la viabilidad creciente de integración regional, en un marco de entendimiento de los

mercados regionales.

- Adelantar procesos de formación de agentes locales para elevar su capacidad conceptual y manejo de instrumentos en apoyo al proceso de descentralización.
- Desarrollar la capacidad de gestión del nivel intermedio y municipal para la elevación de las condiciones técnicas y calidad del recurso humano, en la aplicación de instrumentos y herramientas, que permitan el acceso a fuentes de recursos, programas asistenciales, ante exigencias de la banca multilateral e incluso nacional.
- Desarrollo de instrumentos y metodologías que viabilicen la focalización y asignación de los recursos de inversión social.
- Como alternativa de financiamiento del desarrollo, se hace evidente el reto de la generación y administración de sus recursos y de su capacidad de gestión en los entes intermedios y municipales. En particular, tratar de financiar programas que resuelvan problemas estructurales del desarrollo.
- Como opción a la obtención de financiación, es el mejoramiento a las condiciones de competitividad regional a partir de infraestructura, servicios, equipamiento, telecomunicaciones, calidad del recurso humano, formación de especialistas, de tal forma, que los factores de competitividad regional permitan la localización de recursos por inversión extranjera.
- Una alternativa de financiamiento es la revisión de las estructuras fiscales municipales e intermedias, bien sea para ajustarlas a los parámetros de ley o para buscar alivios que contribuyan a generar ingresos fiscales adicionales a fin de financiar programas de impacto social.
- Para la inversión productiva es importante acceder a fondos de financiación a través de intermediarios financieros; recursos provenientes de la banca multilateral y que son administrados en muchos casos por entes del sector estatal a fin de ser aplicados en la macro, pequeña y mediana empresa. Esta es una forma de atender las demandas de financiamiento de subsectores de la industria, siendo de exigencia que la inversión, permita generar empleo productivo con calidad, estabilidad a la ocupación del microempresarriales estén en capacidad de absorber tecnología para ser competitivos y lograr niveles de competitividad.

4. ANEXO

Tabla 1
DATOS GENERALES POR PAIS

País	Extensión territorial	Población total urbana y rural	Producto interno bruto per cápita	Tipología municipal (según criterios utilizados)
México	2'000,000 Km ²	Urbana 71.0% Rural 29.0% Total 90'001,043 (1993)	Total 172,442 Mill. Dls. Per cápita: 1,916 Dls.	Rurales 65% Semiurbanos 20% Urbanos 8% Conurbados 7% Criterios: Población, equipamiento, presupuesto principal, servicios públicos
Paraguay	406,752 km ²	Total 4'200,000 Urbana 50.3% Rural 49.7%	Per cápita 1,460 Dls.	Las Municip. son categorizadas por grupos conforme los respectivos presupuestos grales. de gastos y cálculos de recursos anuales
Bolivia	1'098,581 Km ²	Total 3 694 486 Urbana 57.5% Rural 42.5%	Per cápita 5,892.18 (1992)	Categoría: A: > 150,000 Habs. Categoría: B: 50-150,000 Habs. Categoría: C: 20-50,000 Habs. Categoría: D: < 20,000 Habs.
Colombia	Km ²	Total 32 millones Urbana 69% Rural 31 %	1,473.8 Dls. (1992)	Municipios de mayor, mediano y menor nivel de desarrollo. Criterios indicadores de pobreza, población, esfuerzo fiscal, eficiencia administrativa.

Tabla 2

ORGANIZACION POLITICA POR PAIS

País	Sistema político (U/F)	Niveles gobierno	Autoridades Ejecutivas	Tipo elección	Autoridades Legislativas	Tipo elección (años)
México	República representativa democrática y federal	-Federación (1) -Estados (31) -D.F. (1) -Municipios (2 393)	Presidente de la República Gobernadores de los Estados Presidentes municipales	Directa 6 años Directa 6 años Directa 3 años	Congreso de la Unión (Dip./Sen.) Legislatura local (Dip.) Ayuntamiento (no son funciones estricto sensu)	Directa, (3 años diputados, 6 años senadores) Directa (3 años) Directa (3 años)
Bolivia	República unitaria No cuenta con Gobiernos Regionales Autonomía municipal en evolución	-Nación -Departamento: 9 -Provincia: 102 -Municipios: 305 -Canton	Presidente Prefecto Presid. CRD Alcalde Agente cantonal	Indirecta 4 Directa 3 Indirecta hasta '95:2 años Designado Desde '95:5 años	Congreso Concejo	Directa 4 años Directa 5 años (1995)
Colombia	República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales	-Nación (1) -Dptos: 32 -Mpios: 1046 -Distritos: 4	Presidente Gobernador Alcalde 2/ Agente cantonal	Directa 4 Directa 3 Directa 3	Congreso Asamblea Concejo	Directa 4 Directa 3 Directa 3
Paraguay	República unitaria	-Nación -Departamento: 18 -Municipio: 218 -Distritos: 218	Presidente Gobernador Intendente	Directa 5 Directa 5 Directa 5	Congreso Concejo Dptal. Concejo Mcpal.	Directa 5 Directa 5 Directa 5

(1) La Constitución política de 1991, además de la estructura básica Nación - Departamento - Municipio, establece la posibilidad de crear regiones, provincias y territorios indígenas como entidades territoriales.

(2) El Alcalde es el jefe de la administración municipal, representante legal del municipio y la primera autoridad de la política en la jurisdicción.

Tabla 3
ASIGNACION DE COMPETENCIAS POR NIVELES DE GOBIERNO

Niveles de gobierno	México Principales competencias	Colombia Principales competencias	Bolivia Principales competencias	Paraguay Principales competencias
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa nacional -Relaciones exteriores -Energéticos: petróleo, electricidad, comunicaciones vía satélite, energía nuclear -Políticas macroeconómicas: monetaria, financiera -Vías generales de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa nacional -Política monetaria, cambiaria y financiera -Relaciones exteriores -Educación: Establece normas técnicas curriculares y pedagógicas -Salud: Dicta normas científico-técnicas; impulso financiación y coordinación de campañas de prevención y atención -Vivienda: Diseño de políticas -Definir políticas generales de administración de los servicios públicos domiciliarios y la vigilancia de las entidades que los presten -Inversiones nacionales -Cofinanciar proyectos regionales y locales -Asistir a las entidades territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> -Funciones exclusivas: Defensa (inc. lucha contra el narcotráfico), comercio exterior, estabilidad monetaria -Educación: Transferencia de infraestructura y financiamiento (mediante recursos de coparticipación a los GMs) para mantenimiento y construcción. Planifica, Administra y coordina el servicio; capacitación de estratos administrativos y pedagógicos del sistema; establece normas técnicas curriculares y pedagógicas. -Salud: Planifica, Administra y coordina el servicio; capacitación de estratos administrativos del sistema; dicta normas científico-técnicas; impulsa financiación y coordinación de campañas de prevención y atención. -Vivienda: Planifica, administra y coordina el servicio; diseña políticas; reglamentación del desarrollo urbano; promueve y participa en proyectos de vivienda social a través de las ICIs para otorgar subsidios y responder al déficit habitacional -Medio ambiente, cultura, deporte, genero, juventud: políticas, normatividad y promoción programas -Vialidad: Carreteras nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa Nacional -Seguridad pública -Relaciones exteriores -Administración de Servicios Públicos -Política monetaria -Política educativa -Política de Salud y Bienestar Público -Vialidad: Carreteras nacionales
Intermedio	<ul style="list-style-type: none"> -Decretar los ingresos que deban constituir la Hacienda Municipal -Dictar leyes planeación democrática del desarrollo del Estado -Discutir y aprobar presupuestos ingresos municipales -Examinar y revisar las cuentas de inversión de las rentas generales del Estado y municipios -Dictar disposiciones para liquidar y amortizar deudas del Estado y municipios -Decretar anualmente, a iniciativa del Ejecutivo, Los gastos del Estado e imponer para cubrirlos las contribuciones necesarias, y disponer las medidas apropiadas para vigilar su ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> -Educación: Planifica, administra y coordina el servicio; capacitación y asignación de recursos para infraestructura, dotación y mantenimiento en establecimientos educativos primaria y secundaria -Salud: contrata servicios con hospitales regionales; fomento y prevención; ejecución de campañas cuando le sean delegadas. -Vivienda: A través de los Distritos define la reglamentación del desarrollo urbano; promueve y participa en proyectos de vivienda social y otorga subsidios a la población necesitada. -Apoyar al municipio en la prestación de los servicios públicos subsidiaria y concurrentemente -Efectuar inversiones de ámbito departamental -Coordinar y administrar el sistema de cofinanciación -Asesorar a los municipios -Coordinación, seguimiento y control de los recursos de transferencias municipales 	<ul style="list-style-type: none"> -Educación: Las universidades públicas departamentales comparten el 5% de la coparticipación tributaria sin intermediación de la Prefectura o las CRDs. -Salud: Ninguna competencia -Vivienda: Ninguna competencia -Medio ambiente, cultura, deporte, genero, juventud: Ninguna -Vialidad: Coord. con GMs para caminos departamentales y vecinales 	<ul style="list-style-type: none"> -Coordinación de actividades con las distintas municipalidades -Organización de servicios departamentales -Elaboración del Plan de desarrollo departamental -Integración de los Consejos de Desarrollo departamental

Tabla 3 (conclusión)

Niveles de gobierno	México Principales competencias	Colombia Principales competencias	Bolivia Principales competencias	Paraguay Principales competencias
Local	<ul style="list-style-type: none"> -Celebrar convenios con las autoridades competentes para la prestación de servicios públicos -Creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación de los servicios públicos -Convenir, contratar o concesionar obras y prestación de servicios públicos con el Estado, otros municipios o particulares -Crear unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública -Informar los ejercicios contables y financieros anuales del ejercicio presupuestal -Administrar su hacienda pública -Aprobar su presupuesto de egresos -Autorizar la contratación de empréstitos -Formular, aprobar y ejecutar planes y programas de desarrollo municipal -Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio -Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos 	<ul style="list-style-type: none"> -Prestar directamente los servicios públicos domiciliarios -Casas de culturas y parques -Educación: Administra el servicio preescolar, inversiones en infraestructura, dotación y mantenimiento; ejerce inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales -Salud: Acciones de promoción, prevención de enfermedades en el primer nivel a través de hospitales locales, centros y puestos de salud; saneamiento ambiental; financiar la dotación, construcción y mantenimiento de las instituciones de salud y bienestar del anciano -Tratamiento final de basuras -Vivienda: definir la reglamentación del desarrollo urbano, promover y participar en los proyectos de vivienda social -Caminos vecinales y vías urbanas -Inversiones en obras públicas locales -Acueductos y alcantarillados 	<ul style="list-style-type: none"> -Educación: Responsable por el mantenimiento y la constitución de infraestructura (preescolar, primaria y secundaria); dotar material, insumos y suministros; proponer ratificaciones y/o remociones de autoridades distritales y locales; atender programas de desayuno escolar inspección y vigilancia de los servicios educativos -Salud: Financiar, construir y mantener instituciones de salud de 1er, 2do y 3er nivel; dotar material, insumos y suministros incluyendo medicamentos y alimentos; proponer ratificaciones y/o remociones de autoridades distritales y locales; atender programas de alimentación; velar por el saneamiento ambiental -Vivienda: Reglamentación del desarrollo urbano (planes regulares) Medio ambiente, cultura, deporte, género, juventud: políticas, normatividad y promoción programas relacionados 	<ul style="list-style-type: none"> -Prestación de servicios públicos (Recolección de basuras domiciliarias, mantenimiento de calles y avenidas, ornato de plaza y parques) -Apertura y mantenimiento de caminos rurales -Inversiones en obras públicas locales -Autonomía política, administrativa y legislativa

Tabla 4
PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Tipo de ingresos	Mexico	Colombia	Paraguay	Bolivia
Tributarios	<ul style="list-style-type: none"> -Impuesto predial -Impuesto radicación (licencias de funcionamiento) -Impuesto traslado de dominio y fraccionamiento propiedad 	<ul style="list-style-type: none"> -Impuesto predial -Industria y comercio -Circulación y tránsito -Valorización y otros gravámenes 	<ul style="list-style-type: none"> -Impuestos: Inmobiliario, patentes comerciales e industriales, circulación y tránsito -Tasas: Aseo, conservación y reparación de calles -Contribuciones especiales: plusvalía 	<ul style="list-style-type: none"> -Inmuebles urbanos -Propiedad rural (1) -Vehículos automotores, motonaves y aeronaves Patentes (2)
% de ingresos totales	12.7%	35%	70%	26%
No tributarios	<ul style="list-style-type: none"> -Aportaciones de mejoras -Productos -Aprovechamientos -Derechos por la prestación de servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> -Tasas y tarifas -Agua potable -Alumbrado público -Aseo -Mataderos -Plaza de mercado -Contribuciones 	<ul style="list-style-type: none"> -Multas -Prestaciones de servicio -Rentas de activos fijos -Rentas de activos financieros -Concesiones 	<ul style="list-style-type: none"> -Tasas -Alumbrado público, aseo, mataderos plazas de mercado, desarrollo urbano, espectáculos públicos y publicidad urbana -Contribuciones: Especiales -Por mejoras -Intereses por mora -Transferencia bienes inmuebles municipales -Alquileres por inmuebles municipales
% de ingresos totales	20.9%	15%	20%	23%
Transferencias	<ul style="list-style-type: none"> -Convenios desarrollo social (Gov. Federal a los Estados) -Convenios desarrollo municipal (Gov. Estatal al municipio) -Transferencias directas -Educación -Salud -Bienestar Social -Obras pública -Infraestructura urbana 	<ul style="list-style-type: none"> -Ingresos corrientes de la Nación -Condicionada para inversión social, salud, vivienda, saneamiento, seguridad social -Situado fiscal -Condicionada para inversión en salud y educación -Regalías por recursos naturales no renovables -Condicionada para proyectos de inversión en minería, preservación del medio ambiente y desarrollo regional considerados en planes de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> -Asignación del Gov. Nacional a los Gov. Departamentales -Asistencias financieras no reembolsables -No hay transferencias al nivel municipal 	<ul style="list-style-type: none"> -Coparticipación -Asignación de recursos - Ley 1551 (Distribución del 20% del total de Ingresos Tributarios Nacionales en relación al tamaño de población del municipio)
% de ingresos totales	64.3%	40%		44%
Otros ingresos	<ul style="list-style-type: none"> -Empréstitos públicos -Multas -Recargos -Herencias, donativos, legados y cesiones 	<ul style="list-style-type: none"> -Cofinanciación -Crédito: Banca comercial -Banca institucional -Ingresos de capital 	<ul style="list-style-type: none"> -Reembolsos de préstamos -Empréstitos internos y externos -Ventas de activos fijos -Ventas de valores financieros -Superavit en la aplicación presupuestaria -Provenientes de legados y donaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -Actividades económicas -Crédito internacional -Ingresos mpals. extraordinarios: Dividendos, intereses, participaciones; venta de bienes municipales; ingresos derivados de préstamos y demás operaciones de crédito; donaciones y legados; subvenciones, aportes especiales; compensaciones; multas y sanciones
% de ingresos totales	1.9%	10%	10%	7%

(1) Se exige a comunidades indígenas y campesinas (art. 36, LPP).

(2) Patentes a impuestos establecidas por ordenanza municipal.

Tabla 5
COMPOSICION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

País	Tipo de ingreso tributario	Participación % en total de ingresos tributarios
Colombia	Impuesto predial Industria y comercio Circulación y tránsito Valorización y otros gravámenes	30% 43% 7% 20%
México	Impuesto predial Impuesto sobre traslado de dominio Impuesto sobre fraccionamiento de la propiedad Impuesto de radicación (licencias funcionamiento) Derechos derivados de prestación de servicios públicos a cargo del municipio Aportaciones de mejoras	30% 13% 8% 15% 24% 30% 10%
Paraguay	Impuestos: Predial, patentes, tránsito de vehículos Tasas Contribuciones especiales	60% 30% 10%
Bolivia	Bienes inmuebles Vehículos	80% 20%

Tabla 6
PRINCIPALES COMPONENTES DEL GASTO MUNICIPAL

País	Mexico	Colombia	Bolivia	Paraguay
Gasto de funcionamiento %	65.4%	60%		70%
Gasto de inversión %	34.6%	40%		30%
Proporción del gasto de inversión por sectores %	1. Servicios públicos 25% (1) 2. Obra pública 20% 3. Inversión financiera 15% 4. Transferencias 30% 5. Gastos no reembolsables 10%	1. Agua potable y saneamiento: acueductos, alcantarillado, basuras 20% 2. Educación: infraestructura, dotación y mantenimiento establecimientos educativos de primaria y secundaria 20% 3. Vías: urbana, caminos vecinales, puentes 18% 4. Salud: infraestructura, dotación, mantenimiento de instituciones de salud; prevención de enfermedades 15% 5. Recreación y cultura: canchas de fútbol, plazas polideportivas pistas de atletismo, casas de la cultura 10% 6. Vivienda: de interés social 7% 7. Servicios varios: plaza de mercado, matadera, plaza de ferias y otros 10%	1. Servicios públicos 33% 2. Obras públicas 50% 3. Gastos no reembolsables 17%	1. Personal 25% 2. Maquinaria 25% 3. Calles 10% 4. Caminos rurales 10% 5. Obras públicas 30%

(1) La inversión en servicios públicos, cubre los gastos por infraestructura y mantenimiento en educación y salud.

Tabla 7

DESCENTRALIZACION FINANCIERA A NIVEL MUNICIPAL

País	Transferencias del gobierno nacional	Autonomía tributaria	Capacidad de endeudamiento	Aumento recaudación de ingresos	Transferencia de funciones en servicios públicos
México	Forman parte importante en la constitución de los ingresos municipales, asignados mediante el número de población e indicadores de producción y consumo. Asimismo el sistema nacional de coordinación fiscal y el sistema de planeación nacional, a través de convenios de desarrollo social (a nivel federal) y convenios de desarrollo municipal (a nivel estatal) permiten una transferencia de recursos de estos niveles hacia los municipios	La autonomía tributaria del municipio se constriñe a los rubros que señala la ley de ingresos municipal aprobada por la legislatura de los Estados	La capacidad de endeudamiento municipal se encuadra en la aprobación que el ayuntamiento haga del mismo y los requisitos que señala la ley de deuda para que el municipio contrate empréstitos, siempre y cuando no sean con países y organismos financieros internacionales, para lo cual deberá reunir otros requisitos	La eficiencia en administración y recaudación de ingresos se traduce en un aumento de facultades para el cobro de recursos propios. La recaudación de ingresos aumenta de manera proporcional al nivel de administración de los mismos en los municipios más urbanizados	La prestación de servicios está ordenada por el nivel constitucional a los municipios. En este rubro los servicios públicos son prestados por el municipio o empresas descentralizadas creadas por el municipio sin perder su carácter fiscal
Paraguay	Las Municipalidades de toda la República, no reciben ninguna transferencia del gobierno nacional	Las Municipalidades no tienen autonomía tributaria	Las municipalidades pueden acceder a créditos nacionales e internacionales. No existe límite legal	Las recaudaciones van en aumento con la implementación de nuevos sistemas de control facilitado por los catastros recientemente inaugurados en las instituciones municipales. La incorporación de nuevos centros comerciales e industriales, también están determinando aumento progresivo a las administraciones municipales. Señalando que del 30% del impuesto inmobiliario percibido, hoy está en el 70%	La constitución del '92 dejó abierta la posibilidad de transferir los servicios públicos, dependiendo de la capacidad de los gobiernos locales
Bolivia	La Ley 1551 de 1994, establece la transferencia de 20% del ingreso tributario nacional a los GMs en base a la población de cada municipio. Los GMs han sido altamente dependientes de las transferencias del nivel central, en particular los municipios intermedios; los municipios menores de 10 000 Hb. están altamente excluidos de cualquier transferencia. La mayor parte de las transferencias se han concentrado en las tres ciudades del eje central. Los créditos son canalizados a través de los Fondos de Desarrollo Campesino (FDC), de Inversión Social (FISM ex FSE) y de Desarrollo Regional (FNDR, en las áreas de catastro, saneamiento básico y para poblaciones de bajos recursos) y de entidades sectoriales	El marco jurídico permite un grado de autonomía relativamente alta porque las alcaldías tienen dominio exclusivo sobre importantes fuentes tributarias. Sin embargo, en la práctica, los GMs carecen de una autonomía fiscal factiva por la falta de capacidad institucional, teniendo como consecuencia la inexistencia de GMs en importantes extensiones del país. Por estos motivos, el gobierno Nacional está implementando un programa agresivo de fortalecimiento municipal, incluyendo la implementación del Sistema Municipal de Administración Tributaria (SIMAT).	En los últimos nueve años, los GMs de las tres principales ciudades han tenido significativos niveles de acceso al crédito internacional; en menor grado algunas ciudades intermedias han podido acceder a crédito con el avalúo de las CRDs; a partir de 1993 el Gobierno Nacional inicia un Programa Nacional de Desarrollo Municipal (PRODEMU) para fortalecer a 30 de los GMS del país y facilitar su acceso al crédito. El crédito es regulado por el Ministerio de Hacienda y el de Desarrollo Sostenible, y canalizado a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y otras entidades sectoriales	Reformas jurídicas: competencia directa de GMs sobre bienes inmuebles y mayor participación en el universo nacional vía transferencias de coparticipación. Mejoramiento de sistemas de recaudación: Desarrollo e implementación del SIMAT; capacitación y asistencia técnica; campañas de promoción ciudadana, campañas de pago anticipado. Los municipios están comenzando a incrementar en forma substancial los niveles de captación de ingresos tributarios en algunos municipios capitales. La recaudación de ingresos está todavía limitado por la ausencia de sistemas modernos	Fundamentalmente en las áreas de mantenimiento de infraestructura en educación, salud, caminos vecinales, deporte, cultura y microriego. En salud y educación, responsabilidades administrativas permanecen a cargo del gobierno nacional. Gobierno nacional mantiene todas las competencias respecto a vivienda, desarrollo económico y productividad y definición de políticas y normatividad en otras áreas.
Colombia	La constitución política de 1991, estableció estructura de transferencia municipal progresiva a través de la participación de los ingresos corrientes de la nación que van del 14% en 1993 a un 22% como mínimo en el año 2002. En general existe dependencia de las transferencias del nivel central que en el caso de los municipios intermedios puede considerarse baja, no así en los municipios menores de 50 000 hbtes. que presentan un grado de dependencia alta	Autonomía relativamente baja, porque la creación de nuevos tributos está supeditada a lo que la ley establece, pero pueden aplicar tarifas dentro de un rango autorizado para cada impuesto municipal	El endeudamiento interno es de uso creciente en los municipios. El externo es regulado y canalizado por el Ministerio de Hacienda y crédito y por la entidad nacional de planeación	Se impulsan sistemas de recaudos de impuestos (reformas de tesorería, exenciones, campañas de pago anticipado) lo cual permite el incremento de los ingresos del Municipio. La nación es la mayor recaudadora de ingresos tributarios 80%. El sistema de recaudación de ingresos en el Mpio. (base gravable actualizada y sistema tarifario adecuado) es más eficiente en Municipios urbanos	Fundamentalmente para acueductos alcantarillado, energía, saneamiento básico y vivienda social. En el caso de la salud y educación la responsabilidad en el traspaso de la función es compartida

Tabla 8
INSTRUMENTOS PARA LA GESTION MUNICIPAL

País	De redistribución del ingreso			De financiamiento local				De apoyo a la gestión financiera		
	Subsidios a la oferta y demanda	Transferencias	Otros	Impuestos	Concesiones	Endeudamiento	Mercado capitales	Indicadores gestión	Presupuesto por programas	Otros
México	Convenios con industriales y empresarios para la instalación de parques industriales y comerciales Programas sociales del Sistema D.I.F.	No existen transferencias como tal, del nivel municipal hacia otros sectores		El municipio solo presupuesta sus ingresos, carece de facultad para imponer créditos fiscales. Existe el caso de las aportaciones por mejoras	Procedimiento administrativo para concesionar prestación de servicios públicos a empresas privadas	Proyectos de inversión con recursos crediticios nacionales (BANOBRAS)	Emisión de bonos de deuda pública	Sistemas de control de gestión Convenios de colaboración entre niveles de gobierno e instituciones públicas INEGI, CONAPO, SIE)	Sistema de planeación municipal Programas operativos anuales	
Colombia	Demanda: Sub, anciano; Madres sustitutas; Becas educativas; Vivienda; Indigentes; Alimentación y nutrición; Empresas promotoras de salud; Oferta: Gasto público social	Confinación Regalfas petróleo carbón oro	Instrumento de focalización por Area geograficas pobres e Individual (hogar e individuos pobres)	Valorización; Ind. y Ccio.; y Predial	Utiliza principalmente para grandes obras de infraestructura Vial y de transporte	-Institutos financieros nivel departamental y Nacional -Banca social	-Bonos deuda pública fiduciaria -ONE's -Leasing	Sistemas de Control interno	Marco orgánico de presupuesto nacional, con diferentes interpretaciones y aplicaciones a nivel local Presupuesto pluri anual con ejecución anual	-Banco de proyectos -Sistemas de Información local en proceso -Planes de desarrollo obligatorio por ley para todos los municipios
Bolivia	Saneamiento básico y catastro (FNDR); educación y salud (FIS, FDC).	Dirigido solamente al nivel departamental; 20% de la base tributaria nacional (IVA, RC-IVA, IRPE, IT, ICE, GAC, IVE, ITGB, IGA)	-	IRPPB - Inmuebles urbanos y rurales; vehículos.	-	-	-	Utilizados en forma mínima. Se están comenzando a exigir indicadores financieros para determinar capacidad de endeudamiento. Indicadores sociales a nivel municipal casi inexistentes	Sistema Integrado Económico Financiero (SIEF); Ministerio de Hacienda	Programas nacionales de fortalecimiento institucional; desarrollo de Sistemas de Información (SISIN, SICOPRE, SIMAT); capacitación y asistencia en formulación de proyectos y fortalecimiento administrativo y financiero
Paraguay	No se implementa	*	-	Autarquía en la recaudación de impuestos	Establecido en la ley orgánica	Es factible conforme proyectos	No se implementa	Conforme memoria anual	Sí	

*Otro instrumento de financiamiento local que existe para los cuatro países analizados es el trabajo comunitario que se aporta para la realización de obra pública municipal.