
gestión pública

Descentralización en América Latina: teoría y práctica

Iván Finot

ILPES



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social - ILPES

Santiago de Chile, mayo de 2001

Este documento fue preparado por Iván Finot, Experto de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del ILPES.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1521-P

LC/IP/L. 188

ISBN: 92-1-321823-0

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.64

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Presentación	9
I. Tendencia histórica y situación actual	11
1. Crisis del centralismo y tendencias descentralizadoras.....	12
A. El centralismo	12
B. Crisis del centralismo.....	13
2. La descentralización y el cambio de paradigma.....	15
3. Los procesos	17
4. Balance preliminar.....	18
A. Descentralización y competitividad.....	18
B. Descentralización y equidad	21
C. Descentralización y participación.....	23
D. Descentralización y reducción de la corrupción	24
E. Conclusiones del balance preliminar	24
5. ¿Qué hacer?	24
II. Evolución del marco conceptual	27
1. Tocqueville	27
2. Aproximación económica.....	28
A. El federalismo fiscal	28
B. La opción pública.....	30
C. El modelo principal-agente	31
D. Neoinstitucionalismo y desarrollo local	31
3. Aproximación político-administrativa.....	33
A. La descentralización como reforma política.....	33
B. La descentralización como reforma político- administrativa.....	34
4. Análisis y conclusiones	39

A.	Sobre desconcentración y descentralización	39
B.	Sobre privatización	39
C.	Descentralización política y descentralización operativa	40
5.	Definiciones	40
III.	Bienes públicos: la descentralización como solución	43
1.	Bienes públicos y bienes privados	43
A.	Asignación privada	44
B.	Necesidad de instituciones	45
2.	Provisión de bienes públicos	46
A.	Revelación de preferencias	47
B.	Producción	48
3.	Problemas de eficiencia	48
A.	Ineficiencia asignativa	49
B.	Ineficiencia productiva	49
C.	Corrupción	49
4.	La descentralización como solución	51
A.	Descentralización política	51
B.	Descentralización económica	51
IV.	Descentralización de la provisión y la producción	53
1.	Descentralización política y descentralización administrativa	53
A.	Descentralización política	53
B.	Descentralización administrativa	58
C.	Sistemas de compensación	60
D.	Relación entre tipos de compensación y tipos de descentralización	61
2.	Descentralización económica	62
A.	Concepto	62
B.	Cuasimercados	63
C.	Subsidios al consumo	65
D.	Capacidades requeridas	67
E.	Conclusiones sobre descentralización económica	67
V.	Descentralización y participación	69
1.	Instituciones y organizaciones	69
A.	Instituciones	69
B.	Organizaciones	70
C.	Bienes sociales	71
2.	Participación	71
A.	La descentralización como proceso para facilitar la participación	71
B.	Participación en la provisión no estatal	73
C.	Participación en la provisión estatal	73
D.	Organizaciones sociales	76
E.	Organizaciones privadas sin fines de lucro	77
3.	Síntesis del marco conceptual	77
VI.	Los procesos en América Latina	81
1.	Condiciones para la descentralización política	82
A.	Organización política	83
B.	Empoderamiento de comunidades nacionales	83
2.	Sistemas de compensación	87
A.	Sistemas básicos	87
B.	Programas sectoriales	90
C.	Sistemas de compensación y descentralización	90

D. Sistemas de compensación y efectos redistribuidores	91
3. Análisis por sectores	92
A. Infraestructura básica	92
B. Servicios básicos	93
C. Servicios de educación	94
D. Servicios de salud	95
E. Subsidios al consumo	96
F. Visión de conjunto	97
4. Participación ciudadana	100
A. Condiciones básicas	100
B. Participación en la provisión estatal	102
C. Participación en la provisión no estatal	105
D. Conclusiones sobre participación ciudadana	107
5. Conclusiones generales	107
6. Explicación	108
A. Descentralización política del gasto social	108
B. Por qué los procesos se dieron así	108
C. Implicaciones	110
VII. Elementos para una gestión estratégica de la descentralización	111
1. Bienes nacionales y bienes locales	112
2. Sistemas redistributivos	112
3. La gestión social	114
4. El desarrollo local	114
5. Visión de conjunto y viabilidad	116
Bibliografía	119
Anexo	127
Serie gestión pública: números publicados	133

Índice de cuadros

Cuadro I-1	Redistribución de los recursos coparticipados en Bolivia	22
Cuadro II-1	Evolución del concepto de descentralización	42
Cuadro III-1	Tipos de procesos de asignación	47
Cuadro III-2	Bienes públicos y bienes privados	48
Cuadro IV-1	Alemania: gasto estatal por nivel de gobierno, 1995	55
Cuadro IV-2	Sistemas de compensación y tipos de descentralización	62
Cuadro IV-3	Cuasimercados: ejemplos	64
Cuadro V-1	Ejemplos de instituciones	70
Cuadro V-2	Organizaciones políticas y sociales - ejemplos	70
Cuadro VI-1	América Latina: principales impuestos de países seleccionados especificando nivel de gobierno	85
Cuadro VI-2	América Latina: ponderación de tipos de impuestos en los ingresos tributarios, según nivel de gobierno, en países seleccionados	86
Cuadro VI-3	América Latina: generación de ingresos tributarios por niveles de gobierno	87
Cuadro VI-4	Sistemas básicos de compensación	88
Cuadro VI-5	América Latina: criterios de distribución de sistemas básicos de compensación en países seleccionados	89
Cuadro VI-6	América Latina: condicionamientos para el uso de recursos de sistemas básicos en países seleccionados	90

Cuadro VI-7	América Latina: concentración del aporte al PIB por regiones, en países seleccionados.....	92
Cuadro VI-8	Tipos de descentralización según sectores.....	97
Cuadro A-1	América Latina: sistemas básicos de compensación según niveles de gobierno por países seleccionados.....	129

Índice de gráficos

Gráfico I-1	América Latina: deuda externa privada y pública, 1970-1982	14
Gráfico I-2	América Latina: inversión pública y privada, 1970-1988.....	15
Gráfico I-3	América Latina: deuda externa total y pública, 1970-1988	16
Gráfico I-4	América Latina: índice de disparidades territoriales (IDT) en países seleccionados, 1970-1998	18
Gráfico I-5	Gastos e ingresos subnacionales en países seleccionados.....	20
Gráfico I-6	América Latina: evolución del número de países en que se elige gobiernos municipales.....	23
Gráfico VI-1	América Latina: participación en ingresos y gastos fiscales por niveles de gobierno en países seleccionados.....	99

Índice de recuadros

Recuadro III-1	Ejemplos de bienes públicos.....	46
Recuadro IV-1	Sistema de subsidio en Chile.....	66
Recuadro V-1	Mecanismos de participación ciudadana en Colombia.....	75
Recuadro VI-1	Descentralización intramunicipal en Tabasco y Tlaxcala	101
Recuadro VI-2	Presupuestación participativa en Porto Alegre, Brasil	103
Recuadro VI-3	Las organizaciones territoriales de base en Bolivia	106

Índice de ilustraciones

Ilustración III-1	Asignación privada	44
Ilustración III-2	Dilema del prisionero	45
Ilustración IV-1	Descentralización - centralización de la provisión.....	55
Ilustración IV-2	Descentralización política y descentralización operativa.....	59
Ilustración IV-3	Sistemas de compensación según condicionamiento	61
Ilustración IV-4	Gestión descentralizada	64
Ilustración V-1	Profundización de la descentralización de la provisión	72
Ilustración V-2	Organizaciones sociales.....	77
Ilustración V-3	Síntesis del marco conceptual.....	78
Ilustración V-4	Proceso de descentralización.....	79
Ilustración VI-1	Sistemas de compensación en América Latina.....	91
Ilustración VII-1	Perspectivas de la descentralización.....	117

Resumen

La descentralización ha viabilizado avances importantes en materia de cobertura de servicios sociales y aun de participación política, pero está creando presiones sobre el equilibrio fiscal y no ha contribuido a reducir la concentración económica.

El propósito central de este trabajo es indagar por qué la descentralización no está contribuyendo a la eficiencia fiscal. Para ello, primero se hace una revisión del marco conceptual, se configura luego un marco teórico y analítico, y finalmente se aplica este marco a los procesos de la región.

Una diferenciación entre provisión y producción de bienes públicos permite, en primer lugar, distinguir entre dos tipos de descentralización: una, política, que sería el traslado de todo el proceso de provisión de algunos bienes públicos desde el ámbito nacional hacia ámbitos subnacionales, y otra, económica, que sería la transferencia de procesos de producción a la competencia económica.

La condición fundamental para que la descentralización política contribuya a la eficiencia sería la participación democrática de los ciudadanos en las decisiones, no sólo sobre gasto sino, principalmente, sobre los aportes que ellos realizarán para solventar dicho gasto. Este requisito aún no se habría podido cumplir en los procesos latinoamericanos debido a que en ellos se habría dado un tratamiento similar a la provisión de infraestructura básica y servicios públicos, que serían bienes locales, y a la de salud y educación, que serían bienes públicos nacionales.

Lo estratégico para lograr los objetivos buscados sería profundizar la descentralización política de la provisión de infraestructura y servicios básicos, y sobre esta base sentar las bases para el desarrollo local y así poder competir mejor en la economía global, y mantener centralizado – o recentralizar – políticamente pero descentralizar operativamente un sistema de provisión que permita garantizar a todos los habitantes el acceso igualitario a una “canasta social”. Ello no debería impedir, sin embargo, que en ambos casos se siguiera tendiendo a descentralizar las decisiones sobre producción hacia la competencia económica.

Este planteamiento implica que los actuales sistemas de transferencias deberían dar lugar a otros dos: uno, territorial, orientado a apoyar decisiones autónomas para el desarrollo local, y otro, social, dirigido a asegurar a todas las personas una canasta mínima de servicios. Lo fundamental para conciliar objetivos de eficiencia y equidad sería que los desembolsos del sistema territorial fueran de libre disponibilidad pero proporcionales al esfuerzo *relativo* de cada comunidad, esfuerzo en el que, además de los impuestos locales, deberían ser contabilizados los aportes que las personas realizan a través de sus organizaciones sociales —en trabajo, materiales y dinero— para la provisión de bienes y externalidades públicas.

Presentación

Este trabajo nace de la preocupación de comprobar que la descentralización política, componente esencial de los procesos de democratización iniciados en la región hace ya más de diez años, aún no entrega los resultados esperados. No sólo eso: los sistemas de transferencias que acompañan la gestión descentralizada estarían comprometiendo la estabilidad económica, lograda con altos costos sociales. Parecía indispensable analizar por qué estaba ocurriendo eso.

Además de los documentos revisados y de la experiencia personal del autor, este trabajo es resultado de reflexiones compartidas con distintos colegas de ILPES y CEPAL, del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), de la OPS (Oficina Panamericana de la Salud), del IIG (Instituto Internacional de Gobernabilidad) y de otros organismos; con políticos, autoridades, funcionarios y expertos de los países de la región, y, particularmente, con los participantes de los cursos del ILPES, que dedicaron muchas horas a reflexionar sobre las ideas que aquí se presentan y a discutir las con el autor.

Fue particularmente estimulante para la realización de esta tarea el haber podido colaborar en la concepción y el diseño de las políticas de municipalización y participación popular de Bolivia. También agradezco especialmente los comentarios y reflexiones de Gabriel Aghón (†) y Jorge Katz, de la CEPAL, y de Nuria Cunill, del CLAD, sobre mis ideas, y las apreciaciones y sugerencias de Juan Carlos Ramírez, de la CEPAL, de Iván Silva y Sergio Boisier, del ILPES, y de Christian von Haldenwang, del Instituto Alemán de Desarrollo, sobre el presente trabajo, así como la colaboración de Tania Rodríguez en la recopilación y el análisis de datos con que fueron elaborados los

cuadros y gráficos que ilustran este texto, durante una práctica profesional con nosotros en que se desempeñó como asistente de investigación.

Finalmente, agradeceré hacer llegar a *ifinot@eclac.cl* cualquier comentario, corrección o sugerencia para actualizar esta edición.

I. Tendencia histórica y situación actual

A lo largo de la historia ha habido sucesivos procesos de centralización y de descentralización políticas: al centralismo romano sucedió la descentralización feudal, pero luego la conformación de las naciones exigió el centralismo nacional (según lo advirtiera Tocqueville). En los Andes, a su vez, al centralismo tiwanacota siguió una descentralización pero la centralización fue reasumida por los Incas, de manera similar a lo que ocurrió con el Imperio Azteca. Esta doble tendencia centralista, en Europa y en América, facilitó la colonización de la actual América Latina pero luego, en la medida en que se consolidaba la colonización, el centralismo inicial se fue debilitando, hasta el surgimiento de las intendencias, en el siglo XVIII. La Guerra de la Independencia de España en el primer cuarto del siglo XIX y la instauración de la República en Brasil hacia finales de ese mismo siglo, pueden ser consideradas como movimientos descentralizadores – respecto del centro colonial o imperial, según los casos - pero lograda la emancipación, la conformación de las nuevas naciones exigió en cada una de ellas una fuerza centralizadora, a partir de la dominación, la hegemonía o el consenso entre oligarquías locales (Palma 1983).

Con altibajos, el impulso centralista nacional prevaleció en América Latina durante más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo XX, hasta llegar, hacia fines de la década de 1950, al paradigma de la planificación central, cuya vigencia concluyó con la crisis de la deuda (1982). La postcrisis se caracteriza por el ajuste económico pero también por la recuperación de la democracia. En esta

postcrisis, tal vez por primera vez en América Latina, se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y personales como estrategia de desarrollo.

Este objetivo resulta plenamente funcional respecto a la transformación productiva que los nuevos tiempos exigen (CEPAL, 1990) y que requiere de la articulación de esfuerzos públicos, privados y colectivos en escenarios locales a fin de lograr sinergias que propicien la innovación. Para que ello sea posible la descentralización política del Estado resulta imprescindible (Boisier, 1992).

La reducción del protagonismo nacional, sin embargo, no se da solamente en dirección a las colectividades subnacionales y a las personas sino también hacia colectividades supranacionales: regionales y aun mundial. Simultáneamente con la descentralización intranacional, en el escenario mundial también se puede observar una tendencia hacia la centralización supranacional, que se manifiesta en el surgimiento de bienes públicos mundiales, para el resguardo de los derechos humanos, y en los procesos de integración regional que se están dando en todo el mundo, con Europa a la cabeza. Mucho de la teoría de la descentralización —particularmente del federalismo fiscal— tiene plena aplicación a los procesos de integración.

1. Crisis del centralismo y tendencias descentralizadoras

A. El centralismo

Ya se ha mencionado que la conformación de las naciones latinoamericanas requirió de centralismos. La centralización de la educación y el servicio militar jugaron un papel tan importante en el plano ideológico como la unificación de las fuerzas armadas en el plano militar. Una creciente intervención de los gobiernos nacionales en la provisión de salud resultó también importante para su legitimación.

Los municipios habían heredado de la Iglesia la prestación de servicios gratuitos de educación y salud pero la exigüidad de sus recursos y la importancia de los objetivos justificaron una intervención creciente de los poderes centrales en dicha prestación. Paulatinamente la provisión de la educación pasó a ser, cada vez en mayor medida, una responsabilidad de los gobiernos centrales: nacionales en la mayoría de los países, primero intermedios y luego nacionales en los casos de Argentina y Brasil, los únicos países de la región donde prevaleció efectivamente el federalismo.

El hecho de que el Estado hubiera asumido un papel central en la provisión de educación fue sin duda determinante para que hacia 1970 la tasa neta de matrícula en educación primaria¹ estuviera próxima al 71% y en 1985 se situara cerca del 81%², o que hacia 1970 el porcentaje de la población mayor a 24 años con alguna escolaridad llegara al 61% y alrededor de 1980 se situara en el 72.3%.³

Algo similar ocurrió con la provisión de servicios de salud a cargo del Estado pero en este caso surgieron además sistemas paraestatales igualmente centralistas que después tendieron a ser integrados en “sistemas únicos” controlados exclusivamente por los gobiernos nacionales. El gasto estatal en salud llegó a representar el 1.5% del PIB en 1970 y el 2.4% en 1982.

¹ Porcentaje de niños en edad escolar que asisten a la escuela.

² Estimación para los países de la ALADI sobre cifras obtenidas de la base de datos de UNESCO (1999), Banco Mundial (2000) y CEPAL/ CELADE (2000).

³ Estimación para los países de la ALADI sobre cifras obtenidas de la base de datos de UNESCO (1999), UNESCO-OREALC (1986) y CEPAL/ CELADE (2000).

Los gobiernos centrales también se hicieron cargo de la provisión de agua potable y alcantarillado acompañando al proceso de urbanización, con notables resultados: la cobertura de agua potable aumentó de 34.7% en 1964 a 74.5% en 1982. Este aumento en la cobertura juntamente con el mayor gasto en salud fueron determinantes para que la tasa de mortalidad infantil disminuyera desde 101.8/1000 en el quinquenio 1960/65 hasta 56.8/1000 en 1980/1985 y la esperanza media de vida aumentara desde 57.15 en 1960/65 hasta 65.4 años en 1980/85 (CEPAL/CELADE, 1997).

A la tendencia de los gobiernos nacionales a centralizar la provisión de servicios, se añadió otra, a intervenir crecientemente en el funcionamiento de la economía, principalmente a raíz de la crisis económica de los años 30. Ésta había demostrado la necesidad de la intervención del Estado en la economía y así se justificó: (i) su injerencia en la formación de precios – o que los fijara directamente - para controlar la inflación; (ii) la adopción de medidas proteccionistas en beneficio de la industria, y (iii) la inversión productiva en las áreas donde no había un interés manifiesto en invertir por parte de capitales privados. Finalmente se adoptó el paradigma de la planificación central, donde el Estado asumía el papel protagónico en el desarrollo económico y social a través de una planificación “imperativa” para lo que llegó a ser un poderoso sector estatal e “indicativa” para el resto de los agentes económicos, a fin de que se plegaran a la planificación decidida centralmente.

Simultáneamente con el crecimiento de la importancia del Estado en la economía surgieron y se consolidaron poderosos movimientos sindicales, igualmente centralistas, a través de los cuales pudo participar en la política una gran parte de los “hasta entonces excluidos”, lo que les dio una gran legitimidad.

El centralismo tuvo sin duda aspectos positivos en lo que se refiere a integración nacional y cobertura de servicios básicos, e incluso en lo que se refiere a industrialización, pero fue también un factor coadyuvante para que el crecimiento económico se concentrara, en cada país, en sólo una o muy pocas regiones. Hacia 1980, en Argentina el 58% del PIB se generaba en Buenos Aires (capital federal y provincia); en Brasil, el 63% en la región Sudeste; en Chile el 45% en la Región Metropolitana, y en Perú el 51% en la Costa Central (Ancash, Lima, Callao e Ica).⁴

B. Crisis del centralismo

La crisis del centralismo fue ante todo una crisis de eficiencia, que se manifestó en el hecho un endeudamiento externo creciente, que se generaba en déficits de empresas públicas y del gobierno central, y en el monopolio estatal de moneda extranjera, endeudamiento que tendía aumentar a ritmos cada vez más acelerados respecto al crecimiento del producto.

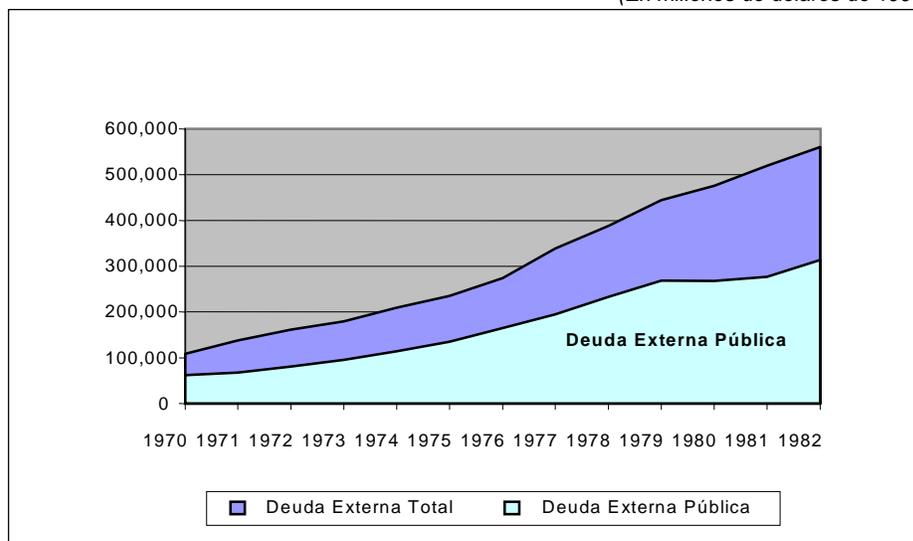
La complejidad de la administración estatal se fue multiplicando. Esto la hizo cada vez más opaca y menos accesible a cualquier forma de participación, y favoreció el clientelismo y la corrupción. Todo ello propició que las decisiones se tomaran en círculos cada vez más cerrados y en forma cada vez más excluyente. En muchos países gran parte de los recursos provenientes del creciente endeudamiento estatal fueron aplicados muy ineficientemente debido a la corrupción. La centralización llegó al extremo a partir de la década de 1960, en un contexto de recrudecimiento de la Guerra Fría, con la instauración casi generalizada de dictaduras militares en la región,

La década de máximo centralismo, que fue la de 1970, coincidió con la crisis del petróleo y la consiguiente abundancia de petrodólares, lo que permitió recurrir en mayor escala al endeudamiento (ver Gráfico I-1). Pero finalmente el paulatino agotamiento de la capacidad de endeudarse tendió a acrecentar los déficit públicos. Dada la inflexibilidad del gasto —salarios de empresas públicas y organizaciones paraestatales, de servicios sociales y de empleados públicos, en

⁴ Cálculos realizados a partir de cuentas subnacionales en cada país.

su mayor parte— emergieron presiones inflacionarias que no pudieron ser frenadas a través del control de precios.

Gráfico I-1
AMÉRICA LATINA: DEUDA EXTERNA PRIVADA Y PÚBLICA, 1970-1982
 (En millones de dólares de 1995)



Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Mundial (Global Development Finance, 1999).

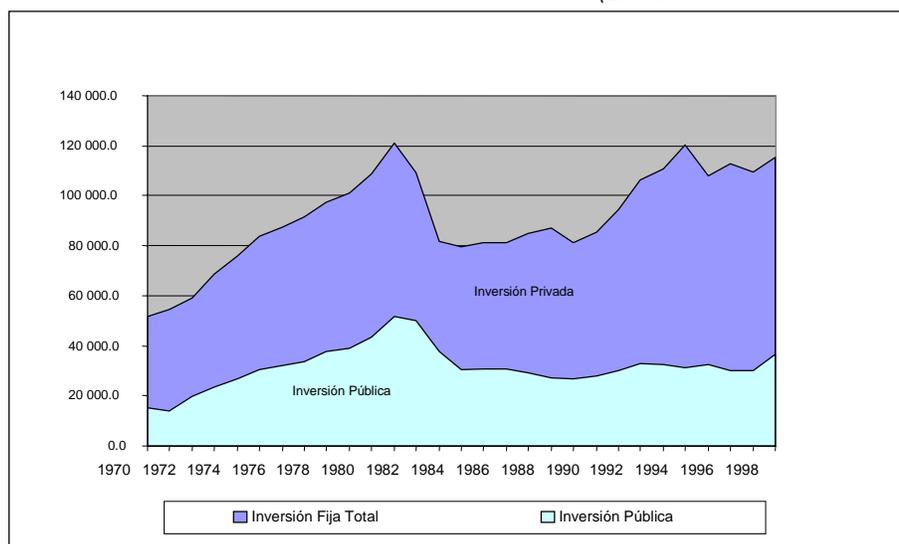
La extrema exclusión política, por un lado, y la creciente inflación, por otro, condujeron finalmente al centralismo a una crisis de gobernabilidad. La lucha por la recuperación de la democracia resultó favorecida por un cambio en la política de Estados Unidos, que de apoyar a las dictaduras militares pasó a apoyar la restitución de los derechos humanos y ciudadanos (gobierno de Jimmy Carter).

Poco a poco todos los países de la región fueron recuperando su anterior funcionamiento democrático pero para las amplias mayorías que resistieron a las dictaduras, la lucha por la democracia no tenía como objetivo solamente la recuperación del funcionamiento democrático anterior. Los mismos que participaron masivamente por recuperar los derechos humanos, reclamaban su derecho a seguir participando en las decisiones que más pueden afectar la vida colectiva. Canalizar constructivamente este impulso participativo se convirtió en un objetivo primordial de gobernabilidad para los nuevos gobiernos democráticos. Pero ello requería de una completa transformación del aparato centralista: una descentralización del poder hacia el ciudadano.

El hecho que marca la crisis final del centralismo es la crisis de la deuda (1982). Un nuevo cambio en la política de Estados Unidos (elección de Ronald Reagan), esta vez en el sentido de aumentar sus gastos de defensa y a la vez disminuir impuestos, determinó un alza de la tasa de interés que resultó insoportable para las endeudadas economías de la región. Como es sabido, el ajuste de la economía implicó, durante todo el resto de la década de los 80, una caída persistente en los ritmos de la inversión fija (ver Gráfico I-2), del crecimiento, del empleo y del gasto público, particularmente del social. Ante la necesidad imperiosa de reducir los déficits fiscales se generó una tendencia simétricamente opuesta a la imperante hasta entonces: a transferir responsabilidades sobre prestación de servicios a gobiernos subnacionales y a privatizar las empresas estatales.

Gráfico I-2
AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA, 1970-1988*

(En millones de dólares de 1995)



Fuente: Elaborado con datos de CEPAL (División de Estadísticas y Proyecciones Económicas).

* Incluye datos de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

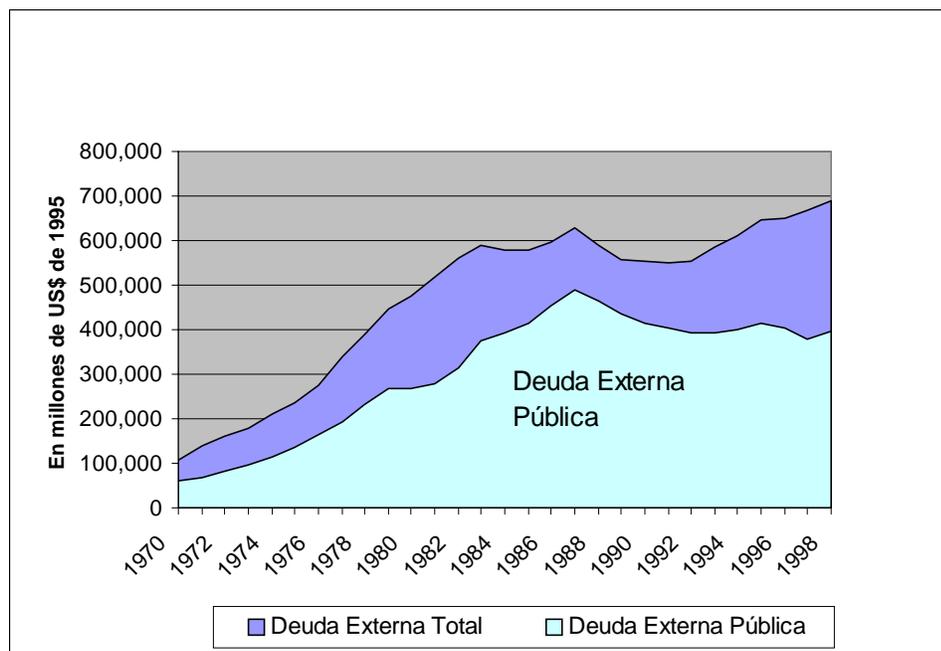
2. La descentralización y el cambio de paradigma

La crisis de la deuda implicó un rápido descenso de la inversión pública. En cambio, transcurrido el ajuste, a partir de los años 90, la participación de la inversión privada en la inversión fija tiende a aumentar aceleradamente, según se puede observar en el Gráfico I-2. Paralelamente el endeudamiento privado se torna más importante que el público, según se puede observar en el Gráfico I-3.

La crisis de la planificación central dejó el espacio libre a otro paradigma económico, el paradigma neoliberal, que básicamente planteaba devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir el Estado a asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos. Sin embargo, transcurrido un tiempo, se comprobó – con un alto costo – que para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un desarrollo institucional que garantice la competencia, desarrollo que en la región es aún muy incipiente. Por otro lado, también resultaba indispensable la intervención del Estado para que el crecimiento sea equitativo tanto respecto a las sociedades actuales como a las del futuro. Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor. Si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le correspondería, básicamente: (i) en lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad; (ii) en lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y (iii) en lo político, viabilizar una participación constructiva. Además, cumplir estas funciones con eficiencia y probidad. El logro de estos objetivos resulta tanto más difícil cuanto: (i) durante el centralismo se desarrolló una cultura proteccionista que favorece funcionamientos monopólicos; (ii) las desigualdades y en particular la pobreza resultaron acrecentadas por la crisis y el consiguiente ajuste, y (iii) durante el centralismo se fortaleció una fuerte cultura paternalista, clientelista y prebendalista.

AMÉRICA LATINA: DEUDA EXTERNA TOTAL Y PÚBLICA, 1970-1998

(En millones de dólares de 1995)



Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Mundial (*Global Development Finance*, 1999).

Frente a este desafío, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público, según se intentará desarrollar en este texto.

En primer lugar, la descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la *competitividad*: sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir. Y tan importante como esto: la descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal: (i) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, (ii) la descongestión de la administración pública y (iii) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

En segundo lugar, en lo que se refiere a objetivos sociales, nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.

En tercer lugar, la descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la *participación* ciudadana en la gestión pública y la *reducción de la corrupción*. Según se verá más adelante, esta última es además una condición indispensable para asegurar la eficiencia.

3. Los procesos

Varios de los actuales procesos de descentralización se iniciaron bajo el modelo centralista, a través de la modalidad de transferir funciones desde gobiernos centrales a autoridades designadas, como un componente de reformas administrativas dirigidas a hacer frente a los crecientes problemas de ineficiencia. Estos procesos consistieron tanto en descentralización funcional (u horizontal) como territorial (o vertical). La más relevante fue la segunda, a través de la cual se empezó a fortalecer la lógica territorial frente a la sectorial, característica del centralismo. En varios países ya se habían transferido a autoridades territoriales designadas competencias que se referían principalmente a la provisión de infraestructura básica, educación y salud. Tal fue el caso de Chile, Brasil, Argentina y Colombia.

Sin embargo, con la recuperación generalizada de los derechos democráticos, la descentralización cambió esencialmente de carácter: gracias a las elecciones de gobiernos subnacionales, procesos que antes habían sido de mera descentralización administrativa, se transformaron en otros, de descentralización política, la cual fue impulsada decisivamente a través de sendas reformas constitucionales: Argentina y Brasil en 1988, Chile y Colombia en 1991, Bolivia en 1994. Mediante estas reformas fue redefinida la conformación político-administrativa de cada una de estas naciones, las competencias de cada nivel de gobierno y los ingresos propios de que dispondría cada uno de ellos. Además, ya sea que estuviera previsto en los textos constitucionales y/o a través de una legislación desarrollada sobre las nuevas bases constitucionales, fueron establecidos sistemas redistributivos dirigidos a compensar las diferencias de ingresos entre territorios.

Obviamente los procesos de descentralización de cada país difieren en cuanto a contexto histórico. La centralización había sido menor en Brasil y Argentina, países que al menos administrativamente siempre se mantuvieron territorialmente descentralizados. En consecuencia, en estos países los avances en descentralización política consistieron principalmente en ampliar el ejercicio de competencias que los gobiernos subnacionales recuperaron (transfiriéndoles las capacidades que paralelamente habían desarrollado los gobiernos nacionales) y en sendas reformas de los sistemas fiscales. Lo específico de Brasil es la preponderancia que en su actual proceso se da al nivel municipal⁵ mientras en Argentina la descentralización se orienta primordialmente hacia las provincias.

En cambio, en la mayoría de los otros países la descentralización territorial representó una novedad, introducida generalmente como parte de procesos de modernización del Estado. En estos casos, la reforma implicó que los gobiernos subnacionales —ahora electos— asumieran competencias que antes no ejercían. Además, en varios países unitarios, la descentralización política implicó la creación de gobiernos intermedios (Colombia, Chile, Bolivia).

Sin embargo la tendencia general es a descentralizar al menos hasta el nivel municipal (incluso hasta un nivel submunicipal, que sería el caso de Panamá). Aun en los casos —generalmente países federales— en que se transfirió competencias en primera instancia hacia el nivel intermedio, queda claro que muchas de ellas deben ser a su vez trasladadas en algún momento al nivel municipal.

⁵ Según lo establece la constitución brasileña de 1988 (Brasil 1988), donde se reconoce el mismo estatuto de autonomía a los estados y a los municipios (Art. 18) y se establece un nivel de transferencias fiscales ligeramente superior para este último nivel.

4. Balance preliminar

Con más de diez años de descentralización política en la región ya es posible hacer un balance, al menos preliminar, de los procesos de la región, sobre la base de las experiencias relativamente más avanzadas, como serían las de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia.

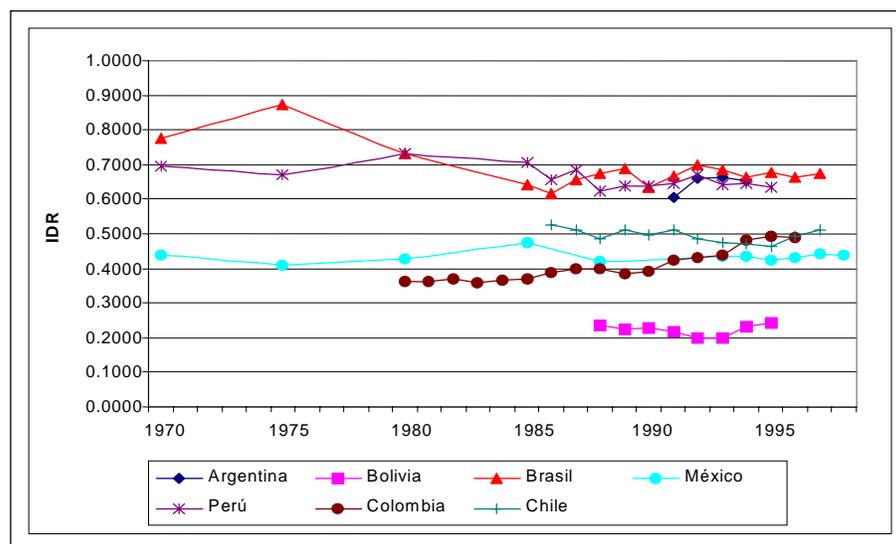
A. Descentralización y competitividad

Según ya se mencionó, la descentralización contribuiría a la competitividad en tres aspectos: (i) desconcentrando las actividades productivas; (ii) aumentando la eficiencia en la prestación de los servicios, y (iii) aumentando la participación local en los ingresos fiscales.

a) Desconcentración del crecimiento

En el Gráfico I-4 se puede observar la evolución del nivel de dispersión entre los PIB por habitante (coeficiente sigma) entre los territorios de nivel intermedio (estados, provincias, departamentos o regiones) de algunos países de América Latina y la evolución de este indicador. Los dos países tradicionalmente más descentralizados (Brasil y Argentina) se encuentran entre los que muestran mayores disparidades, pero también otro, que se cuenta entre los menos descentralizados, que es Perú. Estarían en un término medio Chile, México y Colombia, y el país con menores disparidades regionales entre los siete aquí analizados sería Bolivia.

Gráfico I-4
AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE DISPARIDADES TERRITORIALES (IDT)
EN PAÍSES SELECCIONADOS, 1970-1998



Fuente: Elaborado sobre cuentas regionales de los países seleccionados.

Según se puede observar en este gráfico la reducción de la concentración no coincide con los procesos de descentralización. Más bien al contrario: los mayores avances en Brasil se habrían dado previamente a la descentralización política; en Colombia, uno de los países donde se ha avanzado más en descentralización, las disparidades tienden a aumentar, y algo parecido parece estar ocurriendo en Argentina.⁶ Sólo en el caso de Chile, país relativamente menos descentralizado,

⁶ En Argentina las disparidades entre provincias son mayores y con una tendencia franca a aumentar, que si se las agrupa regionalmente (como se hizo en este caso) ya que también existen grandes disparidades intrarregionales.

el indicador tendió a disminuir persistentemente pero a partir de 1996 vuelve a aumentar. En Bolivia tampoco puede advertirse un efecto desconcentrador de su más reciente proceso descentralizador.

Una hipótesis para explicar esta situación sería que la planificación central habría sido más eficaz para desconcentrar que la descentralización política y que ésta, al estimular la autonomía territorial, estaría contribuyendo a que el ingreso se concentre en los territorios con mayores recursos. Otra, que los procesos redistributivos que acompañan a los procesos no alcanzan a revertir una mayor tendencia a la concentración inducida, más que por la descentralización política, por la globalización de la economía mundial (que estaría beneficiando más a los territorios exportadores y a aquellos donde tradicionalmente se concentran los servicios). Es posible que ambas hipótesis sean ciertas pero lo que sí se puede concluir es que con la descentralización no se está logrando frenar una tendencia —nueva o antigua— a la concentración.

b) Eficiencia en la prestación de servicios

Al menos en términos de gasto, las competencias descentralizadas más importantes se refieren a la provisión de infraestructura básica y servicios básicos, y de educación y salud. El principal estudio sobre eficiencia con que se cuenta en la región sobre la prestación de los servicios descentralizados sigue siendo el de Campbell, Peterson y Brakarz (1991), que analizaron, desde el punto de vista de la racionalidad económica, los procedimientos de asignación y financiamiento, en las funciones descentralizadas de nueve países, principalmente de Brasil Chile y México. La conclusión de este estudio es que la descentralización habría causado no un aumento sino una disminución en términos de eficiencia. Esta conclusión ha sido parcialmente ratificada a través de estudios empíricos realizados posteriormente por la CEPAL (1998b), sobre la prestación descentralizada de servicios de educación y atención primaria de salud, en siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua).

En lo que se refiere a educación, la eficiencia asignativa⁷ sólo habría aumentado en Colombia, mientras que la eficiencia productiva⁸ (o “técnica”) se habría incrementado en Chile y en Nicaragua. En el primer caso ello estaría ocurriendo gracias a la competencia entre establecimientos municipalizados y particulares subvencionados, y en el segundo tal incremento se debería a una significativa participación de los padres de familia – incluso en el financiamiento - a nivel de establecimiento. En cambio en Colombia y Bolivia, la descentralización estaría implicando un aumento en términos de costos por estudiante sin que aún se cuente con indicadores que justifiquen dicho incremento en términos de mejores prestaciones (Emanuela Di Gropello, 1997).

En lo que se refiere a servicios de salud, el financiamiento se mantiene en lo fundamental centralizado (incluso en Brasil) mientras se descentraliza el gasto. Esta última característica habría permitido que la oferta se adecue mejor a las necesidades de la población pero los gastos tendieron a aumentar aceleradamente. Sólo recientemente se estaría observando una reducción en esta tendencia pero sólo en los casos en que se está descentralizando hasta nivel de establecimientos con subsidio a la demanda, que serían los de Colombia y Argentina, mientras serían menos auspiciosas las situaciones en que predominan los mecanismos políticos de asignación (Brasil, México) (Rosella Cominetti, 1997).

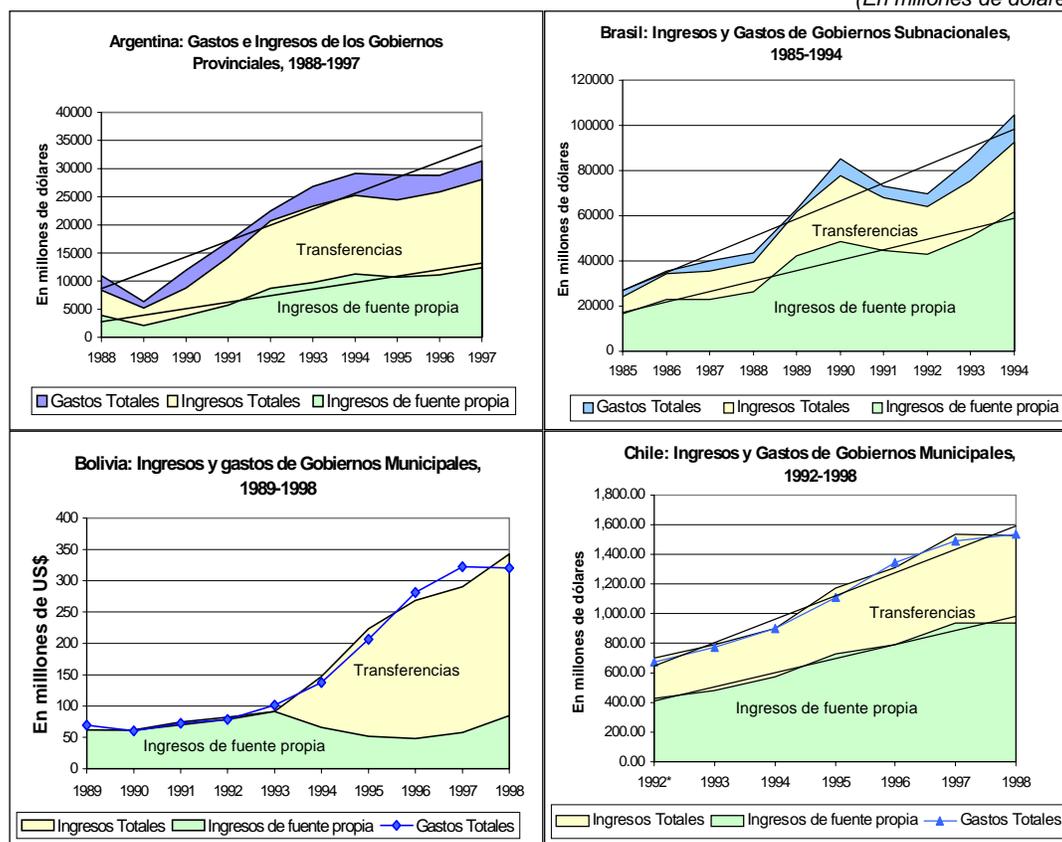
⁷ Adecuación entre la oferta y la demanda efectivas.

⁸ Reducción de costos de producción de los servicios prestados. Ver más sobre estos conceptos en el capítulo siguiente (Capítulo III. Bienes Públicos).

c) Eficiencia fiscal

Otra conclusión del estudio de Campbell, Peterson y Brakarz (1991) fue que la descentralización, debido particularmente a los sistemas de transferencias en vigencia, estaba implicando riesgos para la estabilidad macroeconómica.

Gráfico I-5
GASTOS E INGRESOS SUBNACIONALES EN PAÍSES SELECCIONADOS
(En millones de dólares)



Fuente: Elaborados sobre datos del FMI (Government Finance Statistics Yearbook, 1999)

Existe un relativo consenso en que la descentralización es una inversión cuyos resultados favorables no son observables en el corto plazo pero es evidente que, por razones de equilibrio fiscal, a partir de algún momento la brecha entre incremento del gasto y el aumento de los ingresos locales debería tender a cerrarse. Sin embargo la evidencia empírica confirma una tendencia persistente de los gastos locales a crecer más aceleradamente que los correspondientes ingresos, según se puede apreciar en el Gráfico I-5, para lo que se refiere a Argentina, Bolivia, Brasil y Chile (para los que se cuenta con cifras del FMI, 1999), y a través de estudios recientes para el caso de Colombia.⁹ La incidencia de esta brecha depende, obviamente, de la ponderación del gasto local en el total del gasto público de cada país: más del 60% en Brasil (1995) (Ter-Minassian, 1997); un 50% en Colombia (1996) (Sánchez, Olivera y Cortés, 1997); 44.31% en Argentina (1995) (Schwartz y Liuksila, 1997); 33.2% en Bolivia (1998) (Mackenzie y Ruiz, 1997), y sólo 13.3% (1991) (Espinoza y Marcel, 1994) en Chile.

⁹ La diferencia entre gastos e ingresos en el caso de los municipios que reciben menos transferencias por habitante (categoría 1) habría aumentado, entre 1980 y 1995, de 12 a 50% y en el de aquellos que perciben más transferencias (categoría 5) de 72 a 91.5% (Sánchez, Olivera y Cortez, 1997).

Excepto en el caso de Chile – donde el endeudamiento subnacional está prácticamente prohibido (López Murphy y Artana, 1997) – la diferencia entre gasto e ingreso se refleja principalmente en endeudamiento. Rezk (1996) para Argentina, y Affonso (1995) y Afonso (1996) para Brasil, han analizado la estrecha relación entre el endeudamiento subnacional y los respectivos procesos inflacionarios de estos países. Junguito, Melo y Misas (1996) señalan que el sistema colombiano de transferencias estaría generando un riesgo similar para dicho país.¹⁰ La CEPAL (1998) y José Antonio Ocampo (1999) confirman que en varios países el excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales está poniendo en riesgo los equilibrios macroeconómicos. Sin duda, la tendencia sostenida de los gastos locales a crecer más que los correspondientes ingresos fiscales está comprometiendo la estabilidad.

La revisión efectuada permite concluir que aún no existen evidencias de que la descentralización política esté contribuyendo a la competitividad y sí de que los actuales sistemas de transferencias territoriales crean más presiones sobre el gasto fiscal que estímulos para que aumenten los ingresos locales.

B. Descentralización y equidad

La equidad puede analizarse tanto de vista territorial como social. Los sistemas de compensación territorial instaurados representan sin duda un importante avance en términos de redistribución territorial (véase, por ejemplo, un caso relativamente reciente, el de Bolivia, en el Cuadro I-1). Los efectos redistributivos desde un punto de vista social también son importantes, particularmente tomando en cuenta que entre las principales competencias descentralizadas se encuentra gran parte del gasto social. Sin embargo lo más relevante sería comprobar si la descentralización ha generado una tendencia sostenible a seguir reduciendo diferencias tanto territoriales como sociales o si éstas vuelven a acrecentarse.

Para analizar este punto serán útiles los mencionados estudios de la CEPAL sobre descentralización de la educación y la salud. En general, en el caso de la educación (Di Gropello 1997) la descentralización habría reducido diferencias en términos de cobertura pero aumentado diferenciaciones en dotación de recursos. En Argentina y México se puede observar una tendencia regresiva; en Colombia, si bien las transferencias para inversión física son proporcionales respecto a niveles de pobreza, no lo son los recursos que se refieren a remuneración del personal (situado fiscal); en Bolivia y Chile las diferencias interterritoriales en gastos de inversión serían muy elevadas (aunque no vinculadas con los respectivos niveles de ingreso). Finalmente, tanto en Argentina como en Brasil se puede observar notables diferencias de gasto entre territorios “ricos” y “pobres”. Esto último se refleja en diferencias salariales entre el personal de educación, lo que induce una tendencia a que los mejores docentes emigren a los territorios donde serán mejor pagados. Si la descentralización alcanza hasta el nivel de establecimiento (el caso de Brasil), esta diferenciación se genera incluso dentro de un mismo estado o municipio. Sin embargo en Brasil se ha adoptado recientemente una política dirigida a reducir estas diferencias. En el caso de los servicios de salud, Brasil muestra las menores diferencias en términos de gasto por habitante: de 2 a 1 comparando el estado con mayor gasto con el de menor, mientras en Colombia un indicador similar representa una diferencia de 3 ¼ a 1, en México de 6 a 1 y en Chile de 7 a 1 (Cominetti 1997). Dada la centralización característica de los sistemas de financiamiento de la salud en este caso es posible que las diferencias observadas se deban más a la concentración de los servicios que a diferencias en calidad de prestación pero en todo caso las cifras son indicativas de los escasos

¹⁰ Estos trabajos, realizados en el marco del VIII Seminario Regional de Política Fiscal (Santiago de Chile, enero de 1996), permitieron aprovechar la experiencia de los países políticamente más descentralizados en lo que se refiere a descentralización y equilibrio fiscal, y plantear, a partir de esa evidencia, alternativas para conciliar eficiencia con equidad (Finot 1996 y 1997, CEPAL/ILPES 1998).

efectos que la descentralización ha tenido en la desconcentración (por su dimensión, en Brasil los servicios de salud ya estaban desconcentrados).

Cuadro I-1
REDISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS COPARTICIPADOS EN BOLIVIA

(En millones de bolivianos de 1993)

Departamentos	Municipios	1993	1995	Variación %	1993 %	1995 %
La Paz	La Paz	114,292	61,976	-46	95	34
	El Alto	5,362	46,362	764	4	25
	Resto	1,120	76,170	6704	1	41
	<i>Total</i>	<i>120,774</i>	<i>184,472</i>	<i>53</i>		
Santa Cruz	Santa Cruz*	51,278	63,076	23	95	51
	Montero	1,106	5,306	380	2	4
	Resto	1,774	56,012	3058	3	45
	<i>Total</i>	<i>54,157</i>	<i>124,394</i>	<i>130</i>		
Cochabamba	Cochabamba*	25,856	38,442	49	88	34
	Quillacollo	1,315	2,471	88	4	2
	Resto	2,108	73,688	3396	7	64
	<i>total</i>	<i>29,279</i>	<i>114,601</i>	<i>291</i>		
Oruro	Oruro	6,969	15,925	129	99	56
	Challapata	29	1,090	3687	0	4
	Resto	74	11,198	15022	1	40
	<i>Total</i>	<i>7,072</i>	<i>28,213</i>	<i>299</i>		
Potosí	Potosí	1,208	13,990	1058	66	24
	Villazón	233	3,543	1420	13	6
	Resto	394	39,813	10009	21	69
	<i>Total</i>	<i>1,835</i>	<i>57,346</i>	<i>3026</i>		
Chuquisaca	Sucre	4,581	21,202	363	94	44
	Camargo	244	2,214	809	5	5
	Resto	56	24,374	43540	1	51
	<i>Total</i>	<i>4,881</i>	<i>47,790</i>	<i>879</i>		
Tarija	Tarija	3,219	10,063	213	68	35
	Yacuiba	648	4,743	632	14	17
	Resto	841	13,893	1552	18	48
	<i>Total</i>	<i>4,708</i>	<i>28,699</i>	<i>510</i>		
Beni	Trinidad	480	4,892	920	67	22
	Riberalta	87	6,599	7501	12	30
	Resto	154	10,393	6645	21	47
	<i>Total</i>	<i>721</i>	<i>21,884</i>	<i>2937</i>		
Pando	Cobija	99	502	408	99	57
	Resto	1	379	63067	1	43
	<i>Total</i>	<i>99</i>	<i>881</i>	<i>787</i>		
Bolivia	Total	223,525	608,280	172	---	---

Fuente: Faguet (2000)

*Totales estimados para 1995 debido a reportes incompletos de información presupuestaria por ambas ciudades.

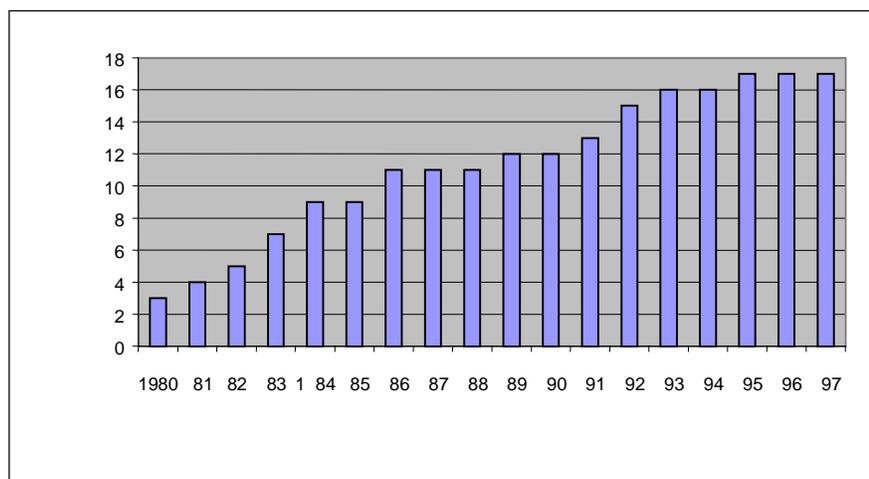
En síntesis, se puede concluir que los sistemas de redistribución territorial instaurados en la región junto con la descentralización política han implicado importantes avances en términos de equidad territorial y social —en este último principalmente al aumentar la cobertura de los servicios sociales— pero no alcanzan a compensar desigualdades territoriales y sociales preexistentes (en el caso de la educación, al menos). Por otro lado, según se vio en el punto anterior, tampoco hay evidencias de que la descentralización esté contribuyendo a la desconcentración de la producción (incluida la de servicios de salud, según se acaba de comprobar)

ni de los ingresos. Es posible que dichos sistemas no alcancen a compensar las diferenciaciones que la propia descentralización política suscita (éste será un tema a esclarecer más adelante).

C. Descentralización y participación

El solo hecho de que los ciudadanos elijan gobiernos locales y éstos tengan un mayor poder de decisión es sin duda un avance muy significativo en términos de participación política y en el Gráfico I-6 se puede apreciar cómo el número de países donde se elige gobiernos municipales ha ido en aumento desde la postcrisis.

Gráfico I-6
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PAÍSES
EN QUE SE ELIGE GOBIERNOS MUNICIPALES
(Número de países de América Latina y el Caribe)



Fuente: BID (1997)

Sin embargo, si bien en algunas legislaciones están contempladas otras formas de participación política, en la mayoría de los casos ésta aún se reduce a elegir representantes y ejecutivos. En cuanto a participación social en los procesos de asignación, en algunos casos se practica la “planificación participativa”, que básicamente consiste en convocar a organizaciones sociales para que identifiquen necesidades de inversión y participen en el control del gasto. Pero sólo en Bolivia (principalmente en su área rural) se ha logrado suscitar la participación masiva a través de sus tradicionales organizaciones territoriales de base. Otro país que se destaca por su cultura participativa en la gestión pública es Brasil, particularmente en algunos municipios donde se practica el “presupuesto participativo” a través de organizaciones populares. En algunos casos (Porto Alegre, Belo Horizonte, Santo André) la participación llega a ser vinculante - con riesgo de colisión con las respectivas Cámaras (Consejos) Municipales (Pires 2000) - pero se estima que en todo Brasil no llega a movilizarse más de un 4% de la población a través de dichas organizaciones¹¹. En casi todos los demás países hay experiencias puntuales similares pero se puede afirmar que hasta el momento los procesos de descentralización, con las excepciones mencionadas, no han llegado a suscitar la participación constructiva que se esperaba.¹²

¹¹ Intervención de Luiz Carlos Abreu Mendes, Presidente de la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales de Brasil, en el III Congreso Internacional del CLAD (Madrid, 14-17 de octubre, 1998).

¹² En Nicaragua, y en otros países, a través de un proceso de descentralización de la educación pública hasta nivel de establecimientos, se está promoviendo la participación ciudadana en la administración de los mismos pero esta forma de participación ya no se refiere propiamente a la *provisión* de bienes públicos sino a su *producción*.

D. Descentralización y reducción de la corrupción

Como suele ocurrir en estos casos no existen estudios ni estadísticas al respecto pero, en general, con la descentralización las denuncias a través de la prensa se han multiplicado. No obstante, esto puede ser indicio tanto de que la corrupción está aumentando efectivamente como de una saludable toma de conciencia.

Analíticamente, sin embargo, se puede afirmar que, en general, la corrupción globalmente habría aumentado con la descentralización debido a tres factores adicionales, vinculados entre sí: (i) la multiplicación de procesos de asignación sin que se haya logrado movilizar el control social, (ii) la mayor dificultad consiguiente para que los órganos centrales de control puedan cumplir sus funciones, (iii) el mayor grado de relaciones personales entre autoridades y proveedores (Tanzi 1997). En general, las oportunidades de corrupción serían mayores en los casos en que la descentralización no alcanza a los niveles más próximos al ciudadano y más bien contribuye a potenciar nuevos centralismos.

E. Conclusiones del balance preliminar

El análisis que se acaba de efectuar confirma las conclusiones a que llegaron Campbell, Peterson y Brakarz (1991) y que ampliamos en oportunidades anteriores (Finot, 1996). También confirma en alguna medida los temores de Rémy Prud'homme (1994), quien ponía en duda que en los países en desarrollo la descentralización pudiera mejorar la eficiencia asignativa y advertía sobre riesgos en materia de estabilidad y posibles retrocesos en materia de redistribución y reducción de la corrupción.

En realidad en América Latina los procesos de descentralización han representado inicialmente avances muy significativos en términos de equidad y de participación - sobre todo política - respecto a la situación anterior. Pero los sistemas redistributivos en vigencia no alcanzan a compensar las diferencias crecientes y con frecuencia resultan insuficientes para asegurar la equidad social. Aún no se ha logrado suscitar significativamente la participación social. Incluso la participación política suscitada inicialmente podría tender a disminuir, por desgaste, ante la ausencia de avances.

Los mayores interrogantes, sin embargo, se refieren a la esperada contribución de la descentralización a la competitividad. No se está logrando contrarrestar una tendencia a la concentración, no hay evidencias de que la descentralización política contribuya a una mayor eficiencia - incluida la reducción de la corrupción - y sí existen serios indicios de que los actuales sistemas de financiamiento están contribuyendo a crear presiones inflacionarias, según ya se mencionó.

A la luz de resultados como los mencionados, pero particularmente ante el temor de que más descentralización genere más presiones fiscales, actualmente se han reducido notablemente las expectativas que esta reforma de la gestión pública había generado inicialmente. Este hecho alienta los intereses centralistas, que aprovechan las debilidades constatadas para fortalecerse.

5. ¿Qué hacer?

La descentralización política es una tendencia irreversible pero el proceso puede ser frenado en la medida en que no se obtengan los resultados esperados y particularmente si pone en peligro la estabilidad. Las principales consecuencias serían de carácter político, ya que se postergarían avances en materia de participación que sólo podrían ser viabilizados a través de la descentralización y se restaría su concurso a la gobernabilidad democrática. Más aún: se frenaría

el desarrollo de la gobernanza democrática, es decir, de la capacidad de autogobierno de una sociedad¹³, que la descentralización debe viabilizar.

Se impone entonces una indagación sobre por qué los procesos de descentralización aún no están generando los resultados esperados, particularmente en lo que se refiere a eficiencia, e intentar establecer cuáles serían las condiciones para asegurar el logro de los mismos y qué modificaciones habría que hacer en su diseño, particularmente para que su implementación no comprometa si no en lo posible coadyuve a la estabilidad y comprobar si el incremento de la gobernanza democrática es un privilegio reservado a los países desarrollados o si puede, más bien, viabilizar el desarrollo.

Con estos propósitos, en los capítulos siguientes se hace una revisión de los fundamentos conceptuales en que se apoya la descentralización (capítulo II), a continuación se desarrolla un marco analítico sobre bienes públicos (capítulo III), descentralización de la provisión y de la producción (capítulo IV) y descentralización y participación (capítulo V), luego se aplica este marco a los procesos de la región (capítulo VI) y finalmente se presenta algunos elementos para una gestión estratégica de la descentralización (capítulo VII).

¹³ Definición de Roberto Espíndola (1998).

II. Evolución del marco conceptual

1. Tocqueville

Como es bien sabido, la paternidad de la idea de la descentralización como la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia pertenece a Alexis de Tocqueville. Este autor desarrolló originalmente la teoría que sustenta esta afirmación a partir de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra, cuyos principios y organización básica fueron después adoptados por el resto de los Estados Unidos (Tocqueville, 1835).

Según la visión de Tocqueville, si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse “obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador”.

La forma primaria, “casi natural”, en que los hombres constituyen ese poder regulador sería la comuna, organización en la que todos participan directamente y deciden por mayoría sobre qué es más útil atender colectivamente, lo que cada uno debe aportar para ejecutar estas decisiones, y quienes serán responsables de hacer cumplir y responder por este mandato. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y leyes. Sólo en la

comuna, gracias a la democracia directa, los hombres pueden ejercer plenamente el derecho de autogobernarse, pero “entre todas las libertades, la de las comunas es precisamente la más expuesta a las invasiones de poder y para defenderse con éxito es preciso que hayan adquirido todo su desarrollo y que hagan parte de las ideas y de las costumbres nacionales”. La comuna representaría para Tocqueville algo así como un laboratorio de ejercicio de la democracia: “una sociedad muy civilizada tolera con dificultad los ensayos de la libertad comunal; se rebela a la vista de sus numerosos extravíos, y desespera del éxito antes de haber alcanzado el resultado final del experimento”, pero es en esa libertad creadora donde reside “la fuerza de los pueblos libres”.

Según este autor, la comuna había sido objeto de avasallamiento en Europa pero en cambio había llegado a desarrollarse plenamente en Nueva Inglaterra. Observa que allí todo aquello que se refería a las necesidades cotidianas de la sociedad se resolvía en la comuna. El condado y el estado tenían sobre todo facultades legislativas pero sus decisiones debían ser ejecutadas a través de los funcionarios (electos) de las comunas. Los ciudadanos elegían representantes en los niveles superiores sólo para resolver aquello que estas organizaciones básicas no podían resolver por sí mismas. Toda la organización federal de los Estados Unidos se habría basado en los principios que inspiraron la formación de las comunas fundadoras y el federalismo no solamente permitiría el ejercicio más pleno de las libertades sino también dar respuesta al problema de la dictadura de la mayoría, al permitir una expresión territorial de la diversidad política.

El proceso de decisión en una comuna de Nueva Inglaterra en el siglo XIX está descrito como sigue: “supongamos que se trata de establecer una escuela; los *select-men* (ejecutores electos) convocan para cierto día, en un lugar indicado de antemano, a la totalidad de los electores; allí exponen la necesidad que se siente, dan a conocer los medios de satisfacerla, el dinero que hay que gastar y el lugar que conviene escoger. La asamblea, consultada sobre todos estos puntos, adopta el acuerdo, fija el lugar, vota el impuesto, y confía la ejecución de su voluntad en los *select-men*”.¹⁴

Observa Tocqueville, sin embargo, que Estados Unidos representa un caso único de organización política sustentada únicamente en la democracia. Y ello habría sido posible gracias a que los inmigrantes fundadores —unos 150 en total— provenían de clases pudientes, tenían un nivel de educación bastante avanzado, compartían hábitos de orden y moral, y llegaron acompañados de sus mujeres e hijos. Su motivación era idealista: llevar a la práctica el puritanismo, doctrina religiosa que “se confundía en muchos puntos con las teorías democráticas y republicanas más absolutas”. Pero lo fundamental habría sido que, en la época de las primeras migraciones, el gobierno comunal (“germen fecundo de las instituciones libres”) había entrado ya profundamente en los hábitos ingleses y con él el “dogma” de la soberanía del pueblo.

2. Aproximación económica

A. El federalismo fiscal¹⁵

La aproximación económica a la descentralización se plantea a partir del problema de la asignación para la provisión de bienes públicos. Según lo mostró Paul Samuelson (1954) mientras en el caso de los bienes privados el sistema de mercado permite responder con precisión a las preferencias de cada uno, la provisión de bienes públicos responde a preferencias agregadas, nadie recibe según sus preferencias individuales, lo que constituye un problema de eficiencia. Entre

¹⁴ Un funcionamiento similar puede ser observado contemporáneamente en cualquier organización territorial de base en América Latina. Ver, por ejemplo, el caso de Bolivia en el Recuadro V-3.

¹⁵ Si bien éste es el término adoptado para el análisis económico de la provisión descentralizada de bienes públicos, en palabras de quien lo acuñó “probablemente ha sido desafortunado escoger el término de ‘federalismo fiscal’, ya que sugiere un estrecho relacionamiento con temas presupuestarios. El objeto del federalismo fiscal... incluye mucho más, concretamente todo el conjunto de asuntos relacionados con la estructura vertical del sector público” (Oates 1999, p. 1121, traducción del autor).

otros efectos, cuanto menos se adecue la provisión de bienes públicos a lo que cada uno desea, habrá más propensión a evadir impuestos.

Charles Tiebout planteó años después (1956) que este problema se reduce si se toma en cuenta que muchos servicios públicos son provistos descentralizadamente: en este caso los consumidores de estos servicios pueden optar por “votar con los pies”, es decir, trasladarse a la comunidad que mejor responda a sus preferencias (idea que después fue ampliada por Hirschman, 1970). Dado que las preferencias individuales son siempre diferentes, cuanto más pequeñas y homogéneas sean las comunidades tanto más eficiente será la provisión.

Las críticas que se ha hecho al modelo de Tiebout señalan que considera solamente las preferencias y no las fuentes de ingreso de las personas. Para el común de la gente la decisión de cambiar de residencia depende no solamente de sus preferencias sino, principalmente, de las probabilidades de conseguir un mejor empleo. Por otro lado, si se incentivara la movilidad de las personas exclusivamente en función de sus preferencias, se tendería a agrupar a los ciudadanos en función de su nivel de ingreso, con el consiguiente costo en términos de redistribución y de cohesión social.

Algunos años más tarde Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961), después de analizar el caso de la provisión de servicios públicos en una gran ciudad plantearon que, cuando dicha provisión puede ser circunscrita territorialmente y no hay economías de escala que justifiquen una provisión centralizada, sería más eficiente realizarla descentralizadamente y que los usuarios de cada distrito se distribuyeran los costos entre sí, ya que de esta manera habría una mayor correspondencia con las preferencias de los ciudadanos.

Wallace Oates (1972) extendió estos principios al sistema federal y demostró, a través de su conocido “teorema de la descentralización”, que el principio político según el cual “este sistema representa la multiplicidad en la unidad: puede proporcionar la unidad donde ésta es necesaria, y a la vez asegurar que haya variedad e independencia en los asuntos donde la unidad y la uniformidad no son esenciales”, puede ser aplicado al caso de las preferencias.

En efecto, a partir del análisis de Samuelson, parece evidente que en la medida en que diferentes niveles de comunidades subnacionales puedan adoptar autónomamente sus decisiones, éstas se acercarán más a sus respectivas preferencias colectivas diferenciadas y a las preferencias individuales. Lo ideal para que la provisión descentralizada sea más eficiente que la centralizada sería que la demanda geográficamente diferenciada de cada servicio correspondiera con una jurisdicción subnacional y que cada ciudadano contribuyera en función del beneficio que recibe. Sin embargo, la demanda de los diferentes servicios no tiene por qué coincidir con los límites político-administrativos de cada nivel de gobierno, ni tampoco sería posible adecuar las jurisdicciones a un tamaño óptimo, ya que los óptimos son diferentes para cada tipo de servicio. Esta falta de correspondencia entre la jurisdicción de cada gobierno y la demanda que satisface crea externalidades —positivas para uno y negativas para otro— que tienen que ser compensadas entre sí. La definición del nivel en que cada bien público puede ser más eficientemente provisto —o la articulación entre varios niveles— constituiría “el problema teórico fundamental” del federalismo fiscal.

Aun así, los procesos descentralizados serían más eficientes que los centralizados en la medida en que los límites jurisdiccionales descentralizados corresponden mejor —aunque imperfectamente— a demandas territorialmente diferenciadas de lo que puede reflejar un proceso centralizado en el que se integran todas las preferencias independientemente de sus diferencias territoriales. El único límite sería que los beneficios obtenidos de la descentralización no sean inferiores a los generados por las economías de escala propias de una gestión centralizada.

La desventaja de la descentralización son las disparidades en términos de ingresos. Para que los niveles de prestación de servicios sean similares se requiere de sistemas de transferencias, las cuales,

según Oates, pueden ser de dos tipos: condicionadas y no condicionadas a un uso predeterminado. Las condicionadas, a su vez, pueden ser de dos clases: proporcionales a los niveles de prestación de un servicio ("compensadoras") y por una suma global ("a tanto alzado") destinada a dicha prestación. Las transferencias condicionadas serían las más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar las externalidades, y las no condicionadas lo serían para redistribuir el ingreso. Por tener distintos objetivos, cada tipo de transferencias debería dar lugar a un tipo de sistema diferente.

B. La opción pública

Corresponde a Dennis Mueller (1979, 1984) haber reunido en un texto las distintas contribuciones al concepto de *opción pública*¹⁶ - desarrollado principalmente por la llamada "escuela de Virginia" - a cuya construcción él mismo ha contribuido.

Según la teoría económica clásica, la economía se autorregula si se deja actuar libremente a la oferta y la demanda en todos los mercados. El análisis neoclásico señaló las condiciones para que el sistema funcionara óptimamente y profundizó ese postulado hasta llegar a la conocida demostración de Pareto: si se cumplieran las condiciones de competencia perfecta, la compra-venta de bienes y factores llevaría a un óptimo en el que sería imposible mejorar la situación de uno sin empeorar la de otro (el óptimo de Pareto).¹⁷

El análisis de la opción pública parte de demostrar – a través de una novedosa presentación del "dilema del prisionero" (ver el capítulo III de este texto) - que la sola búsqueda del interés individual no basta para llegar a ese óptimo: para que el intercambio sea posible se requiere de acuerdos previos, tanto más para que se cumplan los requisitos de la competencia. En efecto, tratar de maximizar exclusivamente el bienestar individual conduciría a cada uno a intentar robar en vez de intercambiar, pero el resultado no sería un óptimo sino la peor de las situaciones: cada uno produciría y consumiría menos porque tendría que dedicar gran parte de su tiempo a cuidar su propiedad. El intercambio y la competencia sólo son posibles sobre la base de acuerdos previos, soluciones cooperativas que resultan más eficientes que las exclusivamente competitivas. Otro caso donde las soluciones cooperativas resultan más beneficiosas que las competitivas serían los acuerdos para internalizar o compensarse mutuamente por externalidades.

Los bienes públicos, entonces, serían básicamente soluciones cooperativas por las que en cada caso optan los individuos de una sociedad porque resultan más eficientes que las competitivas. Sin embargo, tanto la elaboración de acuerdos como los mecanismos para hacerlos cumplir (incluida una fuerza coercitiva) tienen un costo, que tiene que ser repartido (los impuestos). La fuerza coercitiva es necesaria por dos razones: en primer lugar, para asegurar que cada uno pague lo que le corresponde; en segundo lugar, para hacer cumplir lo acordado. Lo primero es necesario porque para cada individuo en particular sería más conveniente beneficiarse de los bienes públicos sin pagar impuestos (ser un *free rider*), tanto más considerando que el precio que tiene que pagar no corresponde a sus preferencias individuales. Por eso la opción pública es un *second best* frente a la alternativa, más eficiente, del mercado (donde cada uno paga lo que corresponde a sus preferencias individuales) y en cada caso habrá que evaluar si los beneficios netos de una solución cooperativa son superiores a los de una solución privada.

En principio los acuerdos sin intervención de terceros (particularmente del Estado) serían más eficientes porque los involucrados internalizarían íntegramente el costo de la solución

¹⁶ Traducción libre de *public choice*. Este concepto también ha sido traducido como "escogimiento público", ya que una aplicación práctica de esta teoría sería que los ciudadanos escogieran entre varias opciones de provisión de bienes públicos teniendo en cuenta el costo de cada una, pero considero que el término "opción" expresa mejor la idea fundamental de esta escuela: que el proceso de selección colectiva es una opción frente al de selección privada, en principio más eficiente.

¹⁷ Este autor demuestra, además, que aun si se cumplieran aquellas condiciones y cada individuo fuera retribuido exactamente en la medida de la productividad marginal que generan los factores de producción que posee, la solución seguiría siendo inequitativa, ya que el ingreso de cada uno estaría predeterminado por su "dotación inicial de factores".

(teorema de Coase, 1960) pero este tipo de acuerdos es más probable en comunidades pequeñas. Las soluciones cooperativas dependen del número de jugadores, del número de juegos y de la ganancia relativa por jugar no cooperativamente. Cuando el número de jugadores es pequeño, resulta fácil aprender y predecir el comportamiento de los jugadores pero cuando ese número es grande, resulta fácil para cualquier jugador adoptar una estrategia no cooperativa. En una comunidad grande, móvil y heterogénea resulta mutuamente beneficiosa una declaración formal, que comprenda procedimientos de votación, sanciones, contribuciones y uso de la fuerza pública.

Ahora bien, en este segundo caso, cuando la comunidad es grande, móvil y heterogénea, se requiere de un proceso de representación y de una administración pública, pero ni los políticos ni los administradores están libres de buscar también su beneficio individual en el ejercicio de sus funciones, sobre todo considerando que la provisión de bienes públicos tiene un carácter monopólico. Se requiere entonces de nuevas reglas y mecanismos de cumplimiento con el objetivo de que los bienes públicos provistos reflejen efectivamente las preferencias de los ciudadanos y esto tiene un costo adicional.

Todas estas consideraciones apoyan las conclusiones del federalismo fiscal, en el sentido que la provisión de bienes públicos será más eficiente si se hace de una manera descentralizada y tanto más eficiente cuanto más pequeñas sean las comunidades. Y no solamente porque de esta manera cada individuo tendría una mayor diversidad para poder elegir la comunidad que más se adecue a sus preferencias (siguiendo la idea de Tiebout) sino porque en las comunidades más pequeñas se puede reducir la intermediación político-administrativa y de esta manera el proceso de asignación puede reflejar mejor las preferencias de los ciudadanos. La situación ideal estaría representada por el modelo de la *opción pública local*, en que los ciudadanos deciden directamente sobre los bienes públicos locales de que se proveerán conociendo previamente el costo que para ellos implicaría cada bien público del que desearían proveerse.

C. El modelo principal-agente

Otro análisis útil para estudiar los procesos de descentralización es el modelo denominado “principal-agente”. Este modelo fue desarrollado inicialmente por Daniel Levinthal (1988) para analizar el interrelacionamiento entre dos organizaciones económicas en la que una es agente de la otra y luego fue aplicado por David Heymann (1988) al caso en que los gobiernos entregan márgenes de libertad a las burocracias para que produzcan servicios públicos. Como lo señalan Campbell, Peterson y Brakarz (1991) tanto el modelo de la opción pública local como el de principal-agente son de utilidad para analizar el funcionamiento de un Estado descentralizado, ya que los gobiernos locales realizan tareas tanto en calidad de cabezas de autonomías como en el papel de agentes del gobierno central. Este último sería el caso en el que un gobierno central define una política pero encuentra que sería más conveniente que su ejecución sea descentralizada: los gobiernos locales tienen más información sobre las condiciones locales pero también sus propias prioridades, lo que implica el riesgo de que se utilice los recursos centrales en función de éstas últimas. Para evitar que ello ocurra los gobiernos centrales deben elaborar contratos más detallados y desarrollar sistemas más complejos de seguimiento y evaluación que si no hubiera ese posible conflicto de intereses.

D. Neoinstitucionalismo y desarrollo local

El principal exponente del neoinstitucionalismo es Douglass North (1990). Puesto que para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un convenio social previo mediante el cual se definen normas que todos deben obedecer y mecanismos para hacerlas cumplir. Los neoinstitucionalistas centran su análisis en esas normas y mecanismos. Consideran que el análisis neoclásico es en lo fundamental correcto pero que lo relevante para el funcionamiento de la

economía – y particularmente para el desarrollo – son dichas normas y mecanismos, a los que denominan instituciones.

Las normas y mecanismos de cumplimiento, entonces, serían las “reglas del juego” y los jugadores, los individuos, que actúan en “equipos”, que serían las organizaciones. El desarrollo económico dependería no solamente del interrelacionamiento entre organizaciones económicas sino también de su interactuación con otras organizaciones, que pueden ser políticas, sociales o educativas. Cuanto más perfeccionadas estuvieran las instituciones tanto menores serían los costos en que deberá incurrir cada organización para contar con la información que requiere para hacer contratos convenientes y asegurarse de que ellos sean cumplidos (costos de transacción).

Las instituciones pueden ser formales o informales pero lo decisivo para el comportamiento de los actores sería cómo ellas están internalizadas. Las instituciones de cada formación social pertenecen a un acervo cultural que es resultado de procesos históricos. Entonces, en un país dado, aun si sus instituciones fueran menos eficientes no habría cambios mientras no se tomara conciencia de que están vigentes implican mayores costos que las alternativas. Finalmente, aunque las organizaciones son posibles gracias a las instituciones, sólo a través de ellas se puede plantear el cambio institucional. La toma de conciencia que éste requiere se logra a gracias a las innovaciones generadas por organizaciones y al intercambio de información entre éstas.

Los postulados neoinstitucionalistas han sido aplicados para analizar el caso de los distritos industriales. Marshall (citado por Marco Dini, 1992) ya había mostrado que la innovación tecnológica y la competitividad resultan favorecidos cuando actividades económicas similares se aglomeran y que dicho desarrollo no podía explicarse tan solo por “economías de aglomeración” sino también por un entorno favorable que iba más allá de la dotación de recursos naturales y las relaciones entre las empresas. Robert Putnam (1993), a su vez, analizó las consecuencias de la descentralización en Italia: ¿por qué si había habido un cambio uniforme de reglas del juego para todas las regiones (la descentralización) unas habían progresado mucho más que otras? – La convincente respuesta resultó ser que en las regiones que más progresaron (la Emilia Romana y el Véneto) había una tradición de reciprocidad y cooperación horizontal, que se manifestaba en múltiples asociaciones “horizontales”, incluidos clubes de fútbol y sociedades literarias. Cuando las grandes fábricas cambiaron su forma de organización desde la producción en masa a la subcontratación, los ex obreros organizaron pequeñas empresas (“artesanales”) pero cooperaban entre sí para poder responder a una demanda tecnológicamente cada vez más exigente, forma de trabajo que ahora es característica de esa región. La conclusión general es que tanto estados como mercados pueden operar más eficientemente donde hay una tradición de asociación.

El análisis de Putnam ha dado lugar al concepto de “capital social”, que sería básicamente la capacidad de los miembros de una sociedad de desarrollar soluciones cooperativas (concepto muy parecido al de “gobernanza democrática”). Este capital sería en principio producto de un largo proceso de acumulación pero John Durston (1999) ha demostrado recientemente que también sería posible “crearlos” donde es muy incipiente.¹⁸

El concepto de capital social tiene una aplicación inmediata cuando se plantea que la globalización está conduciendo a la competencia no sólo entre empresas y países sino también entre localidades (Stöhr, 1990), y las ventajas competitivas de cada una de éstas dependen de su capacidad para generar soluciones cooperativas no sólo entre las organizaciones económicas directamente involucradas sino también entre éstas y su entorno local.

¹⁸ Lo que recuerda a Tocqueville, cuando afirmaba, como se recordará, que la comuna era una forma “casi natural” de organizarse.

3. Aproximación político-administrativa

A. La descentralización como reforma política

a) Palma (1983)

Ya se ha mencionado que en América Latina la descentralización política ha sido planteada como un elemento fundamental del proceso de democratización – en el cual nos encontramos – que siguió a la crisis del centralismo.

Eduardo Palma (1983) analiza cómo, en América Latina, los estados nacionales se conformaron bien a partir de un centro dominante, sin contrapeso, o bien mediante procesos a través de una dialéctica entre unificación y hegemonía, que desembocaron, respectivamente, en sistemas unitarios o federales, pero imponiéndose en ambos casos un necesario centralismo que, sin embargo, habría ido evolucionando hacia formas mixtas. En efecto, incluso un estado unitario puede ser descentralizado: funcionalmente (universidades, iglesias...) o territorialmente, pero mientras a través de las primeras se propicia una participación no política, la descentralización territorial permite ampliar las oportunidades de participación política. Su principio es la elección de autoridades territoriales y su ejercicio se daría a través de la planificación participativa: “gestión democrática y técnica de los ciudadanos en el ejercicio de las competencias de sus órganos regionales y locales”. Lo decisivo para que este ejercicio de ciudadanía funcionara adecuadamente sería asegurar junto con las competencias transferidas un nivel de recursos similar al que estuvieran gastando los gobiernos centrales antes de la descentralización.

b) Borja (1986)

Uno de los autores que más incidencia ha tenido en América Latina para que la descentralización sea enfocada desde un punto de vista político es Jordi Borja (1986). Según este autor, si bien la centralización históricamente ha tenido aspectos progresistas, contemporáneamente es poco eficiente desde el punto de vista económico global, injusta desde el punto de vista social e inaceptable desde el punto de vista político, ya que habría conducido a un modelo tecnoburocrático vinculado estrechamente a las oligarquías económico sociales, generando así una “expropiación política” de las clases populares y medias.

Ante esta situación, la descentralización sería una opción progresista ante la crisis tanto de los países socialistas como del Estado del bienestar, ya que ella sería consubstancial a la democracia y al proceso de democratización del Estado, al permitir: (a) ampliar el campo de derechos y libertades, (b) incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas y (c) viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas (Borja, 1987).

Para implementar el proceso, habría que partir del reconocimiento jurídico de la existencia de colectividades con base territorial y transferir a estos sujetos competencias y recursos bajo el principio de Tocqueville: “todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior”.

Este autor observa, como Oates (1972), que los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no corresponden necesariamente con unidades de carácter histórico, geográfico, cultural y social pero concluye que, a pesar de ello, es conveniente una organización territorial simple, con pocos niveles y basada en unidades relativamente grandes y homogéneas y que en todo caso sería preferible agregar que partir unidades históricas y culturales. Lo más importante sería la coherencia del conjunto, ya que el proceso descentralizador es caro.

Para este autor lo fundamental de la descentralización sería viabilizar la participación. De lo contrario sería “ficticia”. Para ello se requeriría de: (i) sistemas de información (en ambas direcciones); (ii) nuevos procedimientos electorales (mecanismos mayoritarios y personalizados); (iii) apoyo a todo tipo de asociaciones y formas de vida colectiva; (iv) colaboración entre empresas y administración pública y (v) defensa de derechos tales como el medio ambiente, la información, la salud.

B. La descentralización como reforma político-administrativa

a) Rondinelli (1989)

Se debe a Dennis Rondinelli (1989a) la elaboración de un marco conceptual que reúne bajo una sola visión el enfoque politológico tradicional de la descentralización con el enfoque económico de la “opción pública”.

Observaba este autor que la provisión, el financiamiento y el mantenimiento de los servicios públicos y de la infraestructura representan una parte sustancial del gasto público pero en la mayoría de los países en desarrollo se había puesto en duda la capacidad de los gobiernos centrales para proveer estos servicios con eficiencia y equidad, y se planteaba, en cambio, que los gobiernos locales, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales podrían jugar un papel más importante para estos propósitos.

Según Rondinelli descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” y distingue cuatro formas principales o grados de descentralización: (i) desconcentración, (ii) delegación, (iii) devolución y (iv) privatización o regulación. Las respectivas definiciones serían:

Desconcentración: redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital.

Delegación: transferencia de poder de decisión y administración – incluidas responsabilidades financieras - sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste. Por ejemplo: empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales.

Devolución: transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que en la mayoría de los países en desarrollo los municipios disponen de escasos recursos, carecen de personal calificado y no son lo suficientemente extensos para proveer servicios en forma económica y eficiente.

Privatización: política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales. Para este autor, la privatización consiste desde dejar la provisión de bienes y servicios enteramente a la competencia económica hasta “partenariados” entre agencias públicas y empresas privadas.

Rondinelli señala que la responsabilidad del financiamiento es un tema que está en el núcleo del concepto de descentralización. Lo decisivo sería: quién paga, cómo se determina el monto y qué forma de pago se adopta. El financiamiento de las funciones descentralizadas podría darse a través de: (i) el autofinanciamiento y recuperación de costos (peajes, tarifas, impuestos por

mejoras, etc.); (ii) el cofinanciamiento, donde los usuarios aportan servicios o se hacen cargo del mantenimiento, a fin de reducir costos (por ejemplo aportes no tributarios de comunidades); (iii) expansión de ingresos locales: impuestos a la propiedad o indirectos; (iv) transferencias intergubernamentales; (v) autorización de empréstitos locales (incluso garantía), (vi) acuerdos para proveer servicios de empleo y aumento de ingresos, y (vi) medidas para reducir costos, modificando o eliminando regulaciones.

Entre las transferencias intergubernamentales, distingue: a) impuestos compartidos, pero recaudados por el gobierno central; b) transferencias definidas por fórmula: según tipo de servicios y número de habitantes o usuarios, c) transferencias ad hoc, para servicios que el gobierno central desea promover, d) reembolso de cierto tipo de gastos, e) reducción de impuestos a individuos o empresas que inviertan en determinados lugares y f) reembolsos por gastos en servicios individuales o a los hogares (*vouchers*).

Señala como ventajas del sistema de transferencias para financiar funciones descentralizadas: (i) que los gobiernos centrales pueden tener mayor capacidad de recaudación y (ii) se puede inducir mayor competencia entre proveedores y ampliar el rango de escogencia de los consumidores, y como desventajas: (i) el riesgo de un control demasiado estricto sobre el gasto (serían los casos de Colombia, Nigeria y Pakistán) y (ii) el de desincentivar la recaudación de ingresos locales y de la eficiencia en el gasto cuando ellas constituyen un porcentaje muy alto de dichos ingresos.

Indica, finalmente, que habría pocas alternativas de descentralización en países con gobiernos fuertemente centralizados y creciente demanda de servicios públicos. En estos casos, su implementación requeriría de una evaluación previa muy cuidadosa dentro de políticas dirigidas a mejorar el manejo económico y financiero.

El mismo año este autor publicó un artículo en colaboración con otros, coincidiendo con esta clasificación en lo fundamental pero señalando, curiosamente, como casos de “devolución” situaciones en que los gobernantes locales son nombrados por gobiernos centrales (Rondinelli, McCulloch y Donald, 1989b)

La clasificación de Rondinelli ha sido utilizada con mucha frecuencia y ha sido de indudable utilidad para la formulación de políticas públicas. Sin embargo, se le pueden señalar tres insuficiencias para analizar los procesos contemporáneos de descentralización: (i) no da cuenta de los casos en que gobiernos subnacionales realizan funciones en calidad de agentes del gobierno central; (ii) no distingue entre organizaciones proveedoras de bienes públicos y organizaciones productoras de dichos bienes; (iii) utiliza el concepto de privatización para referirse tanto a empresas privadas como a organizaciones sociales.

En primer lugar, al no diferenciar entre las funciones que los gobiernos subnacionales realizan como resultado de decisiones locales y aquellas otras que ejecutan en cumplimiento de decisiones centrales, no se distingue entre los recursos que refuerzan las decisiones locales y aquellos otros en que las decisiones son adoptadas en el centro. Pero esta diferenciación resulta fundamental desde el punto de vista de la autonomía de las comunidades subnacionales.

En segundo lugar, distinguir entre la responsabilidad de proveer y la de producir bienes públicos (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961, y Musgrave y Musgrave, 1989) resulta decisivo para estudiar un problema esencial de la descentralización, que es el proceso de asignación. Tanto la “desconcentración” como la “devolución” se referirían al concepto más amplio de provisión, mientras que la “delegación” correspondería más bien a la producción.

Finalmente, el concepto de “privatización” que este autor define se refiere a la transferencia de funciones tanto a organizaciones sociales (las denominadas “comunitarias”) como a empresas

privadas. Pero si bien jurídicamente las organizaciones sociales son organizaciones privadas – y entonces una transferencia de funciones hacia ellas podría denominarse “privatización” – ellas en realidad no proveen bienes privados sino lo contrario: bienes colectivos y aun públicos (ver definiciones en el capítulo III).

b) Palma y Rufián (1989)

Ya en 1983 Eduardo Palma caracterizaba a la transferencia de competencias a autoridades designadas como simple “desconcentración burocrática” que, a lo más, legitima la centralización autoritaria, mientras la descentralización debía ser considerada desde una perspectiva democratizadora. Esta idea es profundizada en su trabajo conjunto con Dolores Rufián (Palma y Rufián, 1989), donde afirman que, si bien desde un punto de vista exclusivamente administrativo descentralización sería la transferencia por norma legal de competencias decisorias desde una administración central a otras administraciones, lo fundamental de la descentralización sería su dimensión política, es decir, constituir una redistribución espacial del poder democrático en provecho de las comunidades locales. Siguiendo entonces un enfoque clásico de la ciencia política, sólo debería denominarse descentralización al caso en que tal transferencia se hiciera a autoridades electas, mientras que un traslado similar en dirección a funcionarios designados correspondería al concepto de desconcentración.

Lo decisivo para diferenciar entre descentralización y desconcentración no sería que en el primer caso habría transferencia de competencias de decisión y en el segundo sólo “de gestión”, ya que la desconcentración implicaría también una transferencia de competencias de decisión, sino establecer el origen del poder, cuestión que se dilucida inquiriendo a quién deben responder los funcionarios: en la descentralización, a los electores, y en la desconcentración, a la autoridad central que los designó. Mientras en la descentralización las decisiones de un gobierno local son irrevocables e independientes (salvo el control del gobierno central en garantía de la legalidad) y el ente que recibe las competencias se convierte en titular de las mismas sin que pueda ser sustituido por otro de nivel superior, en la desconcentración los órganos que ejercen las competencias están sometidos jerárquicamente y la decisión puede ser tomada en última instancia por el gobierno central.

Por otro lado, los órganos descentralizados pueden ejercer, además de las que le corresponden en propiedad, competencias delegadas por el nivel central, pero el concepto de delegación implicaría que dichas competencias pueden ser recuperadas por el gobierno central último en cualquier momento. En este caso, los órganos (políticamente) descentralizados deben responder por las competencias delegadas al poder central.

En síntesis, según estos autores, una transferencia de competencias puede darse bajo cualquiera de estas tres formas:

Descentralización: transferencia a órganos electos de competencias sobre las que pueden decidir irrevocable y autónomamente.

Delegación: transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados por las que éstos deben responder al gobierno que delega.

Desconcentración: transferencia de competencias decisorias a funcionarios designados, manteniendo por este hecho el gobierno central el poder de revocatoria.

Cabe destacar la correspondencia entre Delegación y el análisis económico del Principal-Agente, y entre el concepto político de Descentralización y la teoría de la Opción Pública Local.

c) Boisier (1990)

Según Sergio Boisier (1990), la descentralización en América Latina obedece tanto al objetivo de legitimar la democracia como a la necesidad de adecuarse a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional. Las siguientes tendencias mundiales contribuirían a crear escenarios favorables para la descentralización en América Latina:

- La revolución científica y tecnológica, que a través de sus efectos en la producción, la información y el transporte, estarían determinando la “deslocalización”, la desconcentración y la descentralización de la estructura industrial. Por otro lado, la informática permite la utilización de patrones uniformes con gestión descentralizada y la telemática el transporte de esta información.
- La reestructuración política y administrativa del Estado que en los países centrales está acompañando a esa transformación.
- La creciente demanda de mayores espacios de autorrealización: reivindicación de la participación y conciencia de la posibilidad y conveniencia del autogobierno y escepticismo respecto a las organizaciones nacionales.
- La tendencia a la privatización, que sería otra forma de descentralización.

Este autor distingue tres formas de traspaso de competencias desde un punto de vista administrativo: descentralización, desconcentración y deslocalización. Habría descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios; desconcentración sería un traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial, y deslocalización, el simple traslado de actividades administrativas, sin poder de decisión.

El autor en mención distingue tres formas de descentralización:

Funcional: o “reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad” (incluida la privatización de empresas).

Territorial: o “traspaso de poder decisonal a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad”, aclarando que tanto en este caso como el anterior los respectivos órganos mantienen dependencia jerárquica respecto al poder central.

Política: cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

Con esta clasificación el autor analiza casos de formas mixtas, combinando las categorías funcional y territorial con simple descentralización y descentralización política, señalando que puede haber una descentralización política funcional.

d) Von Haldenwang (1990)

Según Christian von Haldenwang (1990) el concepto de descentralización sería aplicable no solamente al sistema de legitimación política sino a otros dos, adicionales, que también hacen parte de la gestión pública: el administrativo y el económico. En consecuencia, sería apropiado distinguir tres tipos de descentralización: política, administrativa o económica, según el proceso se refiriera a cada uno de los tres sistemas mencionados.

Con este criterio clasifica los conceptos de Rondinelli (1989a) como sigue: la “devolución” sería un caso de descentralización política; la “desconcentración” y la “delegación” serían situaciones de descentralización administrativa, y la privatización sería un caso de descentralización económica.

Aplicando estrictamente el concepto de descentralización política, no sólo se daría este tipo de descentralización cuando se transfieren competencias a órganos electos sino también cuando se hace a organizaciones controladas por partidos y a organizaciones locales “representativas”.

La descentralización administrativa, a su vez, podría ser “general” (territorial), funcional o “burocrática” (a agencias semiestatales). En cambio amplía el concepto de “privatización” de dicho autor al incluir en la descentralización económica la “desregulación”, definida como “el traslado de competencias decisorias al mercado y a los individuos que allí interactúan”.

La conceptualización de este autor amplía entonces la de Rondinelli (1989a) y permite justificar el empleo del término “descentralización” a los otros sistemas de gestión pero, como este último, no diferencia el caso de delegación a gobiernos locales ni establece una distinción entre provisión y producción de bienes públicos.

e) Campbell (1991), Silverman (1992)

Tim Campbell y George Silverman, ambos del Banco Mundial, adoptan para sus análisis los modelos de Opción Pública Local y Principal-Agente para analizar los procesos de descentralización.

En un trabajo escrito con Jose Brakarz (Campbell, Silverman y Brakarz, 1991) configuran el modelo de opción pública local como uno en el que la mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales provienen de los contribuyentes locales y la asignación de recursos a cada servicio es definida colectivamente, en función de esta limitación presupuestaria. Los candidatos deben explicar con qué impuestos financiarán su programa y el voto implica aprobación de estos impuestos. Por supuesto, los gobiernos locales deben responder ante sus votantes sobre el gasto así decidido.

En cambio en el modelo principal-agente el gobierno central define las prioridades pero reconoce que la ejecución será más eficiente si está a cargo de los gobiernos locales. Se trata entonces de contar con un conjunto adecuado de incentivos y restricciones para canalizar la iniciativa local en la dirección deseada. En este caso, el gobierno local responde en última instancia no a los contribuyentes-votantes sino al gobierno central.

Silverman (1992) amplió posteriormente estos análisis indicando que los gobiernos centrales también podrían desempeñar funciones como agentes de los gobiernos locales. Este autor también observa que según el análisis económico las ventajas de la descentralización se refieren a la provisión y no a la producción de bienes públicos. En consecuencia, el sector público – incluidos los gobiernos locales - debería desarrollar habilidades para la toma de decisiones políticas, la planificación y el financiamiento antes que para la construcción de infraestructura y la producción de servicios.

f) Bennett (1994), PNUD (1993)

Robert Bennett (1994)¹⁹, distingue dos formas básicas de descentralización: una entre niveles de gobierno y otra desde gobiernos hacia mercados, cuasimercados y organizaciones no gubernamentales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1993), a su vez, distingue básicamente dos formas de descentralización: una horizontal (hacia agencias de un mismo nivel de gobierno) y otra vertical, que comprendería: (i) desconcentración (a niveles inferiores de la administración central), (ii) delegación (a gobiernos locales o a agencias paraestatales) y (iii) devolución (a autoridades locales).

¹⁹ La conceptualización de Bennett estaría presentada en forma amplia en una publicación de 1990 (Bennett 1990), citada por Eguino (1996). Lamentablemente, hasta la edición de este texto, no ha sido posible obtener un ejemplar de dicha publicación.

Huáscar Eguino (1996) combina ambas clasificaciones: habría dos formas básicas de descentralización: una hacia gobiernos y otra hacia mercados; y dentro de la primera se puede distinguir desconcentración, delegación y devolución.

El BID, en un informe dedicado particularmente al tema de la descentralización (1994) adopta la misma clasificación del PNUD pero señala otras dos formas de descentralización: la supranacional y la que se opera desde gobiernos hacia mercados bajo regulación.

4. Análisis y conclusiones

A. Sobre desconcentración y descentralización

Se ha podido observar que para la mayoría de los autores desconcentración es una transferencia de funciones desde un gobierno central a niveles inferiores de la administración central. Sin embargo, para Palma y Rufián (1989) “desconcentración” sería una transferencia de competencias de decisión a organizaciones públicas localizadas fuera del centro, incluidas aquellas que poseen patrimonio propio y autonomía de gestión, pero cuyos titulares no son elegidos. Para estos autores sólo habría descentralización en los casos en que la transferencia de competencias se da en dirección a autoridades electas, alcance que resulta correcto si el enfoque se reduce al sistema político. En cambio, si se acepta que el significado del término “descentralización” es transferir poder, cualquier forma de poder, este concepto podría aplicarse a cualquiera de los tres sistemas distinguidos por Von Haldenwang (1990): el político, el administrativo y el económico, y sería adecuado referirse a una descentralización política, administrativa o económica, según el análisis se refiriera a cada uno de estos tres sistemas.

Por otro lado, semánticamente el término “desconcentración” se refiere a dispersión territorial²⁰. Puede haber descentralización sin desconcentración, como lo sería una descentralización política funcional (Boisier, 1989), y desconcentración sin descentralización, por ejemplo, la simple transferencia de funciones de un organismo central a sus dependencias geográficamente dispersas.

B. Sobre privatización

Se puede afirmar que, en términos generales, la privatización es una forma de descentralización, particularmente si se considera que, históricamente, las actuales políticas de privatización hacen parte de una contratendencia respecto a la propensión anterior a centralizar en los gobiernos nacionales también las actividades productivas.

Sin embargo la descentralización de la gestión pública se refiere básicamente al proceso de provisión de bienes públicos y por tanto no interesa cualquier privatización sino sólo la referida a dicha provisión. A este proceso se refiere Rondinelli pero este autor, según ya se mencionó, ajustándose al derecho considera “privada” cualquier organización no estatal, sin distinguir entre organizaciones económicas y organizaciones sociales, que también pueden ser proveedoras de bienes públicos.

Strictu sensu privatización significaría cambio de propiedad pero en lo que se refiere a la producción de bienes públicos la propiedad de los establecimientos no sería lo más relevante – ni siquiera indispensable – sino el hecho de que los procesos de asignación (para la producción) de dichos bienes se traslade desde mecanismos político-administrativos a mecanismos mercantiles. En este sentido lo relevante es la apertura al ámbito no estatal del proceso productivo que implica la

²⁰ Desconcentrar es lo opuesto a concentrar, que significa, según el diccionario de la Academia Española, “reunir en un centro o punto lo que estaba separado”.

provisión de bienes públicos. Este es el concepto de descentralización económica que se desarrolla en este texto. En cambio, siempre dentro de la conceptualización que se desarrolla en este texto, la transferencia – o el reconocimiento - de competencias de provisión a organizaciones sociales que proveen soluciones cooperativas sería un caso de descentralización política (o “devolución”, en términos de Rondinelli).

C. Descentralización política y descentralización operativa

La conceptualización de Von Haldenwang (1990) es útil para diferenciar entre los distintos sistemas que deben ser tomados en cuenta en los procesos de descentralización pero no permite dar cuenta enteramente de los procesos de descentralización en la región. En efecto: la descentralización de competencias administrativas hacia gobiernos locales no implica que todo lo que hacen sus respectivas administraciones sea decidido localmente. Según ya lo señalaran Palma y Rufián (1989) para que exista descentralización política tiene que haber autonomía en las decisiones y esta autonomía sólo se ejerce cuando se decide qué, cuánto y con qué recursos proveer. En realidad, tal como también lo señalaran estos autores – y, desde el enfoque económico, Campbell, Peterson y Brakarz (1991) - las administraciones de los gobiernos locales tienen a su cargo tanto tareas decididas autónomamente como aquellas otras en las que dichos gobiernos son agentes de gobierno(s) central(es). Entonces, para que exista descentralización política no basta que se haya transferido competencias administrativas a gobiernos electos sino que dichas competencias sean ejercidas autónomamente.

En consecuencia, entre las actividades que realizan las administraciones locales, será útil distinguir entre aquellas que son resultado de decisiones locales autónomas - y por tanto expresión de descentralización política - y aquellas otras en las que sólo están operando decisiones centrales sobre “qué, cuánto y con qué recursos proveer”, caso al que denominamos de descentralización *operativa* o meramente administrativa²¹. En este caso también hay decisiones, pero no sobre provisión – en su sentido estricto - sino sobre operación de la provisión. Es más, en lo esencial, la descentralización operativa hacia gobiernos locales sería similar a la que ocurre cuando un gobierno central transfiere competencias administrativas a agencias semiautónomas (en esto coincidimos con la conceptualización del PNUD, 1993), ya que en este caso tanto unos como otras deben responder en última instancia a un gobierno central y no a una comunidad subnacional.

5. Definiciones

La primera y fundamental diferenciación que habría que hacer sería entre descentralización política y descentralización económica (Finot 1996, 1998). En ambos casos hay transferencias de decisiones sobre asignación: en la primera, de decisiones sobre *provisión*, desde procesos políticos nacionales hacia procesos democráticos locales, y en la segunda sobre *producción*: desde procesos políticos hacia procesos de mercado (en el capítulo siguiente se profundiza en la diferenciación entre provisión y producción). Por otro lado, según ya se anticipó, habría que considerar otra forma de descentralización política, la que se hace efectiva a través de transferencias de decisiones sobre provisión a organizaciones sociales o asociaciones.

Una segunda diferenciación primordial sería la que se configura en el punto anterior: entre descentralización política – que se refiere a decisiones sobre provisión - y descentralización operativa – que se vincula con la operación de esas decisiones.

En consecuencia, las definiciones que se utilizarán en este trabajo serán:

²¹ Denominada, siguiendo a Von Haldenwang (1990), tan sólo “administrativa” en trabajos anteriores (Finot 1996, 1998).

Descentralización Política: transferencia de competencias de decisión para la provisión de bienes públicos desde gobiernos centrales a procesos políticos subnacionales. La transferencia de competencias podría dirigirse tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que también realizan funciones de provisión.

Descentralización Operativa: transferencia de competencias de operación de decisiones sobre provisión a administraciones territoriales, o a administraciones funcionales del mismo nivel. La delegación sería una forma de descentralización operativa territorial.

Descentralización Económica: transferencia de procesos productivos referidos a la provisión de bienes públicos, a la competencia económica.

En los capítulos que siguen se fundamenta estas definiciones. En el Cuadro II-1 se presenta una síntesis del desarrollo conceptual que les antecede.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

Rondinelli 1989	Boisier 1989	Palma y Rufián 1989	Von Haldenwang 1990	Campbell 1991	Bennett 1994 + PNUD 1993	Finot 1996, 2000
	Desconcentración				Desconcentración	Desconcentración
Delegación: a organizaciones funcionales	Descentralización: a organismos con personería jurídica • Funcional • Territorial	Desconcentración: a autoridades designadas, definitiva	Descentralización Administrativa: • Funcional territorial • Delegación burocrática • General		Descentralización horizontal	OPERACIÓN: Descentralización Operativa: a procesos administrativos • Funcional • Territorial: • a autoridades designadas
		Delegación: a autoridades electas, temporal		Principal – Agente: a gobiernos locales	Delegación: a gobiernos locales	• a gobiernos locales
Devolución: a gobiernos locales	Descentralización Política: a autoridades electas • Funcional • Territorial	Descentralización: a autoridades electas, definitiva	Descentralización Política: • a gobiernos locales • a organizaciones representativas	Opción Pública Local: a elecciones locales	Devolución: a gobiernos locales	PROVISIÓN: Descentralización Política: a procesos políticos subnacionales: • comunidades locales • organizaciones sociales
Privatización: • a empresas privadas • a organizacio-nes sociales	Privatización: a empresas privadas		Descentralización Económica: • privatización • “desregulación”		Descentralización fuera de gobiernos: • a mercados • a cuasimercados • a ONG’s	PRODUCCIÓN: Descentralización Económica: a la competencia económica

III. Bienes públicos: la descentralización como solución

En este capítulo y el siguiente se intenta desarrollar un marco teórico y metodológico sobre la base de algunos avances del autor publicados anteriormente (1996 y 1998). Se comienza por hacer una sucinta revisión de la teoría de los bienes públicos y de los problemas de eficiencia que la provisión de estos bienes implica, para concluir que, en principio, descentralizar políticamente su provisión y económicamente su producción debería contribuir a aminorar los problemas de eficiencia.

1. Bienes públicos y bienes privados

Los bienes públicos serían normas, servicios y bienes de los a los que todos los ciudadanos de un territorio tienen igual derecho a beneficiarse – u obligación de cumplir - y se pagan con sus impuestos.²² En el otro extremo, bienes privados serían aquellos sobre los que se adquiere un derecho exclusivo en el momento en que se paga el respectivo precio.

La provisión de bienes en general depende primordialmente de decisiones sobre:

- Qué y cuánto producir de cada bien.

²² Esta definición se basa en la de Samuelson (1954), que resulta suficiente para el análisis que sigue. El concepto de bienes públicos ha tenido una larga evolución pero como bien señala Silverman (1992) no hay consensos al respecto. Para el lector interesado en estos alcances ver Cornes (1986), Savas (1989), Musgrave y Musgrave (1989) y el mismo Silverman (1992).

- **Cómo producir.** Lo relevante desde un punto de vista económico es cómo se decide qué y cuánto de factores (recursos naturales, recursos humanos, bienes de capital, tecnología...) e insumos aplicar para la producción de cada bien.

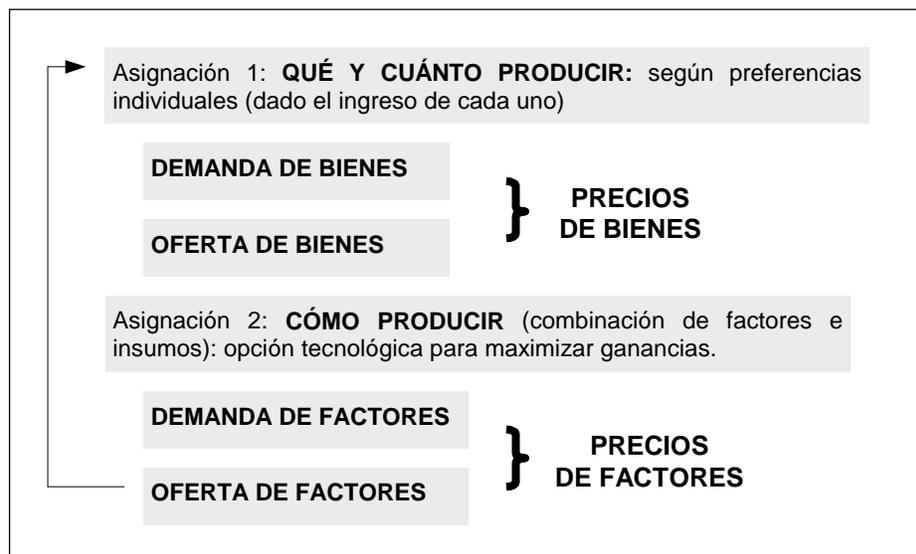
En el caso de los bienes privados estas preguntas son respondidas automáticamente a través del mercado, particularmente a través del sistema de precios, mientras en el de los bienes sociales las respuestas a la primera pregunta y buena parte de la segunda deben darse a través de procesos políticos. Antes de analizar los mecanismos de provisión de bienes públicos será conveniente examinar cómo estas preguntas son respondidas en el caso de los bienes privados.

A. Asignación privada

La cuestión sobre qué y cuánto producir de bienes privados se resuelve a través de la suma de múltiples decisiones individuales, donde cada comprador escoge una canasta de bienes en función de los respectivos precios, buscando maximizar su satisfacción dado su nivel de ingresos, proceso al que se denomina “revelación de preferencias”. Las múltiples decisiones sobre cómo producir, a su vez, son adoptadas por productores en competencia que eligen combinaciones de factores de producción e insumos tratando de minimizar sus costos. Estas decisiones configuran la demanda tanto de factores como de insumos y las remuneraciones a los factores de producción, a su vez, determinan los ingresos de los poseedores de estos factores. Como es sabido, los precios, que en este proceso aparecen como datos, son en realidad resultado de una interacción entre oferta y demanda en cada mercado. En el Ilustración III-1 se muestra una síntesis del proceso.

Esta solución resulta eficiente: mínimo costo y a cada uno según su ingreso, si hay competencia. Tan sólo con esta última restricción, la búsqueda del interés individual y el intercambio permitirían llegar a una situación en la que todos estarían en un máximo de bienestar sobre la base de su dotación inicial de factores (el óptimo de Pareto). Por supuesto, tal como lo señalan los textos básicos de economía, para que la competencia opere se requiere que se cumplan al menos las siguientes condiciones: libre entrada y salida en los mercados, que ningún participante pueda influir en la formación de precios y que todos estén informados sobre calidad y precios de lo que se transa en los mercados. Pero, como se demuestra en tales textos, también es una solución no equitativa: aun si hay competencia, el ingreso de cada uno dependerá de su “dotación inicial de factores”: tierra, bienes de capital, educación, cultura, etc.

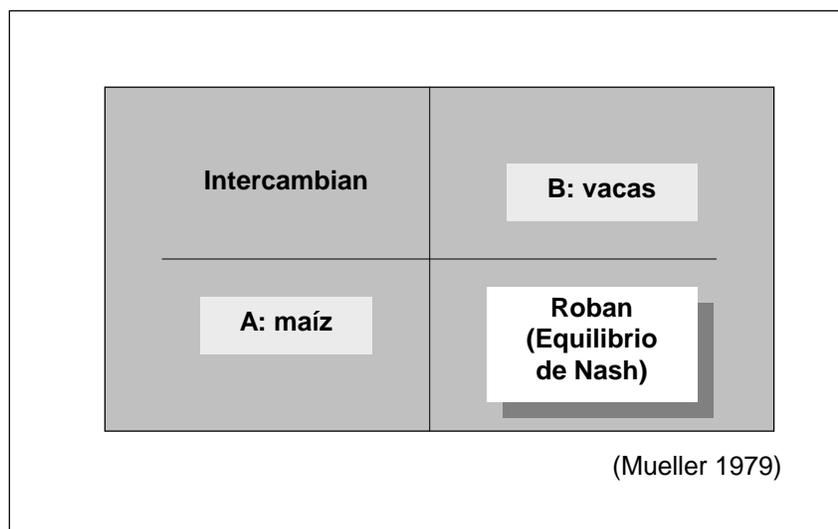
Ilustración III-1
ASIGNACIÓN PRIVADA



B. Necesidad de instituciones

Para que los mercados funcionen eficientemente no basta el *homo economicus*: se requieren acuerdos colectivos previos. Como lo muestra Mueller (1979), si cada uno tratara solamente de maximizar sus beneficios o su utilidad individuales, lo que haría sería intentar apoderarse de los bienes que producen otros sin dar nada a cambio. Pero si todos actuaran así, habría un gran derroche de recursos: cada uno tendría que dedicar una gran parte de su tiempo a cuidar su propiedad y así bajarían en vez de aumentar sus niveles de consumo. La necesidad de soluciones cooperativas para que el comportamiento individualista propio del *homo economicus* sea socialmente beneficioso ha sido ilustrada a través de varias versiones del “dilema del prisionero”, una de las cuales se muestra en la Ilustración III-2. Allí se representa un mundo de sólo dos productores-consumidores: A y B. A produce maíz y B, vacas. Por supuesto si intercambian entre sí ambos llegan a un mayor nivel de satisfacción pero si, guiados exclusivamente por su interés individual, optaran por intentar robarse entre sí, la situación final sería un equilibrio de Nash²³, en que ambos producirían y consumirían menos de su único producto.

Ilustración III-2
DILEMA DEL PRISIONERO



Esta situación no es irreal: de hecho el botín de guerra fue la primera forma de redistribución del ingreso entre comunidades hasta que la humanidad se convenció de que económicamente era más beneficioso intercambiar que asaltar. Los mercados son productos históricos, a los que se ha llegado por prueba y error, y para que funcionen de una manera socialmente provechosa no basta el interés exclusivamente individual, se requiere de soluciones cooperativas, establecer “reglas del juego”, en el sentido de North (1990), es decir normas – formales e informales – y lograr que su cumplimiento sea obligatorio.

La necesidad de una intervención social para que el mercado funcione adecuadamente se hace tanto más evidente cuanto en la economía contemporánea con frecuencia no se cumple un supuesto microeconómico básico de la economía neoclásica: que cuanto más se use de un recurso menor será su productividad (los “rendimientos decrecientes”), lo cual hace que la competencia siempre sea imperfecta.

²³ John Nash, autor del concepto de equilibrio en soluciones no cooperativas. Ver un trabajo reciente sobre este concepto y sus implicaciones en la Economía en Myerson (1999).

Otro caso al que se refiere la literatura, en el que un comportamiento individualista conduciría a reducir en vez de mejorar el bienestar colectivo, sería el de las externalidades: aún en condiciones óptimas de competencia, las decisiones privadas o colectivas sobre consumo o producción pueden reducir en vez de aumentar el bienestar general. El ejemplo más corriente es la contaminación.²⁴ Otro tanto puede ocurrir en lo que se refiere al uso de recursos naturales, particularmente de los no renovables: el comportamiento individualista llevaría a que se agoten recursos que serán necesarios para las generaciones futuras.

En suma, para asegurar que el comportamiento individualista propio de los mercados resulte socialmente beneficioso resulta imprescindible llegar a acuerdos sobre condiciones para su funcionamiento y medios para hacer cumplir esos acuerdos, si es necesario por la fuerza, que es lo que North (1990), denomina “instituciones”.

2. Provisión de bienes públicos

Bienes públicos entonces serían básicamente soluciones cooperativas de las que todos tienen igual derecho a beneficiarse (ver una lista de bienes públicos, a título de ejemplo, en el Recuadro III-1).

Recuadro III-1
EJEMPLOS DE BIENES PÚBLICOS

- i) Sistemas básicos:
 - jurídico y de justicia
 - de defensa
 - monetario
 - redistributivo
- ii) Sistemas normativos y de control:
 - condiciones de competencia
 - pesos y medidas
 - sobre vialidad y sistemas de transporte
 - sobre telecomunicaciones
 - normas sanitarias
 - sobre servicios de salud
 - sobre servicios de educación
 - sobre aprovechamiento de recursos naturales
 - sobre uso del suelo
- iii) Provisión de servicios públicos
 - básicos:
 - Vialidad
 - Electricidad
 - Agua
 - Alcantarillado
 - Disposición de desechos sólidos...
 - Promoción y apoyo a la producción:
 - Información
 - Concertación público-privada
 - Sociales:
 - Salud
 - educación

Como en el caso de los bienes privados, la provisión de bienes públicos consiste básicamente en decidir qué y cuánto producir, y cómo producir lo que se va a proveer. Pero, a diferencia de los

²⁴ Ver una síntesis del concepto de externalidad en Cornes (1986).

bienes privados estas decisiones no se dan a través de un sistema de precios determinado por mercados sino mediante decisiones políticas. Según lo demuestra Paul Samuelson (1954), mientras en el caso de los bienes privados es posible satisfacer individualmente las preferencias de cada uno, en el de los bienes públicos sólo es posible responder, en el mejor de los casos, a la sumatoria de las preferencias de los participantes, a ninguna individualmente. Para alcanzar ese “mejor de los casos” todos los miembros de una comunidad deberían poder participar en las decisiones en igualdad de condiciones. Así como en el caso de los bienes privados la condición para que la provisión sea eficiente es mejorar la competencia económica, en el de los bienes sociales esa condición es aumentar la gobernanza democrática.

Por lo general en la literatura se denomina “asignación” al proceso por el cual se decide sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer (Richard y Peggy Musgrave, 1989) pero al aprobar un presupuesto también se está decidiendo qué comprar y qué producir directamente y, además, otro tipo de asignación: aquella, de carácter técnico, que se refiere a qué combinación de factores producir en este último caso. En el Cuadro III-1 se muestra un esquema del proceso de provisión de bienes públicos.

Cuadro III-1

TIPOS DE PROCESOS DE ASIGNACIÓN

<ul style="list-style-type: none"> • Qué, cuánto y con qué parte del ingreso • Cómo producir: • Qué producir directamente y qué comprar • Producción directa • Compras 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso político-administrativo • Proceso político-administrativo • Proceso político-administrativo • A través del mercado
---	---

Pese a que todas estas decisiones son adoptadas simultáneamente cuando se aprueba un presupuesto, para fines de análisis se puede diferenciar entre demanda, como un proceso de revelación de preferencias sobre la base de unos precios dados y, oferta, como un proceso de agregación de costos de producción de lo que se va a proveer. Sin embargo, en forma similar a lo que ocurre con los bienes privados, el costo final de los bienes sociales también es un resultado de todo el proceso, según se verá en el punto siguiente.

A. Revelación de preferencias

En la democracia directa la revelación de preferencias puede ser individual y bien por bien, determinando en cada caso cuánto le tocaría aportar a cada uno, y llegar a un resultado por consenso. Cuando este proceso no es posible, la revelación de preferencias se efectúa a través de votaciones sobre programas alternativos. Para que estos procesos sean eficientes los votantes deben conocer los costos que cada programa implicaría para ellos (Musgrave y Musgrave, 1989), actuales y futuros – podríamos añadir – es decir, incluido el endeudamiento requerido.

En la democracia indirecta, como sería el caso de los bienes públicos, la revelación de preferencias también se realiza a través de votaciones sobre programas alternativos pero la discusión y la aprobación de presupuestos se hace efectiva a través de representantes. Transcurridas las elecciones, el candidato vencedor deberá incorporar en su programa parte de las propuestas de sus adversarios ya que deberá presentar su proyecto de presupuesto a un órgano deliberativo donde están representados todos los ciudadanos del territorio concernido.

En cuanto al proceso de producción de los bienes a proveer, según ya se mencionó una parte de éstos puede ser comprada - y por tanto producida a través de procesos de mercado - y otra producida directamente pero incluso en este caso se comprará gran parte de los insumos. Sin embargo, donde se fijará finalmente los precios a pagar por los bienes públicos no será en el mercado sino en la sala en que los representantes de quienes los consumirán aprueben el presupuesto correspondiente. Es decir, en última instancia los precios de los bienes públicos son definidos a través de un proceso político-administrativo. Administrativo porque los presupuestos deben ser preparados y ejecutados con el auxilio de administraciones.

B. Producción

En el proceso de producir los bienes que serán provistos públicamente participan tanto administraciones públicas como organizaciones económicas. Incluso en los casos cuya producción final está a cargo de organizaciones estatales éstas adquieren insumos que son producidos por organizaciones económicas. La decisión sobre qué bienes producir a través de procesos político-administrativos y qué bienes o insumos comprar es relevante desde el punto de vista de la eficiencia, ya que en un caso el proceso de producción se da a través del mercado y en el segundo a través de procesos político-administrativos.

En principio podrían ser comprados todos aquellos bienes y servicios (bienes finales o insumos) que podrían ser producidos privadamente en condiciones de eficiencia (el tema del conocido libro de David Osborne y Ted Gaebler, 1992). Los únicos casos de bienes cuya producción final sólo puede ser realizada eficientemente a través de procesos político-administrativos serían aquellos en que de lo contrario se llegaría claramente a un equilibrio de Nash (por ejemplo normas generales y control de su cumplimiento). Se podría entonces considerar este criterio para diferenciar entre bienes públicos y bienes privados. Sería un criterio normativo, diferente al presentado al inicio de este capítulo, que es eminentemente empírico.

Strictu sensu serían bienes públicos sólo aquellos cuya producción final sólo puede ser realizada eficientemente a través de procesos político-administrativos. y privados los demás. La situación resultante sería la que se muestra en el Cuadro III-2.²⁵

Cuadro III-2
BIENES PÚBLICOS Y BIENES PRIVADOS

	Producción Pública	Provisión Privada
Bienes Públicos	Sólo	No
Bienes Privados	Posible	Sí

3. Problemas de eficiencia

La ineficiencia en los procesos de provisión de bienes públicos se refiere, en términos generales, a la no correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos y la provisión efectiva. Se denomina “ineficiencia asignativa” a la diferencia entre lo que se provee y lo que los ciudadanos desearía recibir a cambio de sus contribuciones. Un factor importante de la ineficiencia asignativa puede ser la “ineficiencia productiva”, que sería el caso en que los costos de los bienes obtenidos a

²⁵ En rigor, este cuadro, que aquí se refiere sólo a los bienes públicos con fines de docencia, corresponde a la clasificación entre “bienes sociales” y bienes privados, según la definición de bienes sociales que se presenta en el capítulo V. Para representar fidedignamente lo que allí se propone habría que sustituir en el cuadro “bienes públicos” por “bienes sociales” y “producción pública” por “producción social”.

través de asignaciones político-administrativas de factores e insumos resultan superiores a los precios de una producción similar en mercados competitivos. Ambos tipos de ineficiencia resultan acrecentados cuando interviene la corrupción.

A. Ineficiencia asignativa

a) Intermediación política y administrativa

La intermediación política se constituye en un factor de ineficiencia en la medida en que no refleja con fidelidad las preferencias de los electores. De hecho, en la medida en que los mecanismos de participación se reduzcan a votar por alguien que represente a un grupo de ciudadanos por un período determinado, se estará dejando amplio espacio para que los representantes puedan aprovechar esta situación para beneficio de intereses particulares. Tal fidelidad dependerá principalmente de factores éticos e institucionales ya que, incluso legítimamente, los políticos y sus partidos pueden preferir, a fin de ser reelectos, aprobar gastos de alto impacto a corto plazo y cobrar un mínimo de impuestos. Es evidente que este comportamiento puede tener efectos especialmente negativos cuando los gobiernos pueden recurrir fácilmente al endeudamiento.

Los procesos administrativos, a su vez, constituyen una segunda intermediación entre la demanda y la oferta de bienes públicos. Los presupuestos que son sometidos a aprobación política son elaborados y ejecutados con el auxilio de administraciones que tienen influencia y peso político propios, que pueden ser aprovechados en beneficio de intereses particulares. Las distorsiones ocasionadas por esta intermediación han sido analizadas particularmente por algunos especialistas de la llamada Escuela de Virginia (ver Buchanan y Tollison, Ed., 1984).

b) Agregación de preferencias

Aun si todas las preferencias estuvieran adecuadamente representadas y se lograra una provisión eficiente de bienes públicos a través de político-administrativos, es evidente que cuanto más diversas sean las preferencias individuales y colectivas existentes dentro de un territorio, la provisión resultante reflejará en menor medida dichas preferencias.

B. Ineficiencia productiva

Un caso particular de ineficiencia asignativa es el que se refiere a posibles ineficiencias en la producción de bienes y servicios a través de procedimientos político-administrativos: al no contarse con los incentivos y disuasivos del mercado para optar por decisiones técnicamente eficientes es necesario introducir normas y mecanismos de control que aun si se cumplen estrictamente contribuyen a encarecer la provisión de bienes públicos.

C. Corrupción

Los problemas de eficiencia se multiplican a través de la corrupción. Ésta puede referirse al comportamiento de los ciudadanos —la evasión y la elusión— o al de los gobernantes y administradores.

a) Evasión y elusión

Ya que todos tienen igual derecho a consumir bienes públicos, individualmente se los puede consumir sin pagar. Una vez más: la sola búsqueda del interés individual conduciría a evadir este pago (los *free riders*). Los efectos son similares —y aun mayores— cuando los contribuyentes encuentran mecanismos para aprovechar excepciones tributarias en un sentido que no corresponde con la intención de los legisladores. En ausencia del mecanismo económico de la exclusión se hace necesario, por un lado, incurrir en gastos dirigidos específicamente a reducir la evasión y la elusión

y, por otro lado, a aumentar los impuestos de los que sí pagan, lo que evidentemente incrementa la ineficiencia asignativa.

Los controles administrativos y judiciales por sí solos no serían suficientes para asegurar la reducción de la evasión y la elusión. En estos casos lo decisivo es la ética y la internalización de las normas, pero es evidente que la propensión individual y aun colectiva a evadir será tanto mayor cuanto más perciban los ciudadanos que la provisión de bienes públicos no corresponde a sus preferencias (individuales o colectivas), situación que se agrava particularmente cuando hay presunción de corrupción política y/o administrativa.

b) Corrupción política y administrativa

Según una definición generalmente aceptada, esta forma de corrupción sería “la venta de propiedad del gobierno para beneficio privado” (Schleifer y Vishny, 1993). Se suele distinguir entre corrupción política y corrupción administrativa (Tanzi, 1997). La primera se daría cuando los gobernantes y/o los representantes actúan ilegítimamente en su propio provecho. La segunda consistiría en percibir cualquier beneficio de orden personal por discriminar en la prestación de servicios públicos. Ambas formas de corrupción encarecen el costo de los bienes públicos para los ciudadanos pero con la primera se distorsiona cualquier principio de eficiencia en las decisiones sobre asignación, ya que éstas se realizan no en función de la solución socialmente más eficiente sino de aquella que ofrece mayores beneficios a quién(es) tiene(n) el poder de decidir (ver Kurer, 1993, y Wei, 1999).

Las tres formas de corrupción política con mayor incidencia negativa serían la *compra de votos*, el *clientelismo* y el *fraude*. En los tres casos se altera el funcionamiento democrático hacia soluciones menos eficientes. La distorsión entre las preferencias ciudadanas y la provisión de bienes públicos que la compra de votos implica es evidente. Con el clientelismo los gobernantes utilizan las compras estatales, los nombramientos de funcionarios y el gasto público para beneficiar a sus partidarios. Pero donde se distorsiona completamente el proceso de asignación es en el caso del fraude (denominado simplemente robo —*theft*— en la literatura), situación que se da cuando los gobernantes adoptan decisiones sobre adquisiciones en función de aportes en dinero que los contratistas les entregan. Fuera de que las compras así realizadas no corresponderían en absoluto a las preferencias de los ciudadanos, este tipo de corrupción suele aumentar los costos de los bienes públicos que tienen que pagar los ciudadanos en mayor proporción que simplemente para cubrir el sobreprecio. En efecto, el soborno puede permitir además que las empresas participantes aprovechen este hecho para acomodar el proceso de evaluación a su conveniencia: reducir la calidad del bien o servicio en cuestión y/o aumentar sus márgenes de ganancia.

En el caso de la corrupción administrativa, la ausencia, el exceso o lo inapropiado de las normas representan otras tantas oportunidades de corrupción. Los riesgos se acrecientan cuando no existen o no se aplican normas sobre sistemas de reclutamiento y carrera funcionaria, ya que los funcionarios tienden a aprovechar su momentánea posición —generalmente resultado de una decisión clientelista— para generarse un fondo de desempleo. En estos casos el riesgo de colusión de los funcionarios con políticos corruptos, para aprovechar su momentánea situación, es evidente. Lo inadecuado de las normas y el problema de la corrupción que ello suscita ha sido analizado minuciosamente por Hernando de Soto (1987), quien señala que la corrupción puede comenzar desde el diseño de las normas administrativas, haciendo que éstas está dirigidas precisamente a facilitar el robo.

Parece evidente que la oportunidades de corrupción se multiplican en la medida en que las decisiones se centralizan, ya que la administración se hace más compleja y el control también. La corrupción política en América Latina ha tenido graves consecuencias: gran parte del endeudamiento característico del centralismo, que después fue pagado a través del impuesto

regresivo que constituye la inflación, habría sido aplicado en esta forma ineficiente e injusta. La crisis del centralismo no cambió significativamente esta situación: los procesos iniciales de privatización de empresas públicas en Argentina, Brasil y Venezuela, que pudieron ser estudiados gracias a sendos procesos contra los respectivos presidentes, dieron lugar a enormes pérdidas (Manzetti y Blake, 1996). Se habría cometido un grave error al suponer que la simple privatización de empresas públicas y la eliminación de interferencias en la formación de precios reducirían automáticamente la corrupción. Los recientes descubrimientos en Perú, de hechos de corrupción vinculados con privatizaciones, estarían demostrando una vez más los elevados riesgos que en este sentido implica el excesivo centralismo.

4. La descentralización como solución

La descentralización de los procesos de asignación se plantea como una manera más eficiente de proveer bienes públicos que la provisión centralizada. La descentralización política contribuiría a reducir la ineficiencia asignativa y la económica, la productiva.

A. Descentralización política

Las preferencias de los ciudadanos por bienes públicos se refieren a distintos tipos de bienes: en algunos casos las preferencias son uniformes, en otros, geográficamente diferenciadas. Descentralizar los procesos de asignación político-administrativa a comunidades de menor dimensión implicaría, en principio, una solución más eficiente, ya que permitiría una mejor adecuación a las preferencias particulares de los respectivos territorios, reduciría la intermediación político-administrativa y facilitaría el control ciudadano del gasto.

La transferencia de procesos de asignación político-administrativa desde una comunidad territorial superior a cualquier otra inferior es, fundamentalmente, una descentralización política, pero la condición básica para que ésta contribuya a la eficiencia dependería de la calidad de los sistemas de participación y representación que se adopten para los procesos de provisión local, a fin de que dichas preferencias estén adecuadamente expresadas.

B. Descentralización económica

Así como la descentralización política corresponde a procesos de provisión, en su sentido más amplio, la descentralización económica se refiere exclusivamente a la producción. Consistiría básicamente en transferir el proceso de asignación de factores e insumos desde instancias político-administrativas hacia mecanismos de mercado. La condición básica para que esta segunda forma de asignación sea más eficiente sería un desarrollo institucional que asegurara el funcionamiento adecuado de la competencia económica en los cuasimercados hacia los cuales serían trasladadas las decisiones sobre asignación de factores e insumos.

Obviamente no toda producción de bienes públicos puede ser descentralizada económicamente. Los bienes que quedarían excluidos serían aquellos que sólo pueden ser producidos eficientemente a través de procesos político-administrativos: sería absurdo que se pudiera escoger, por ejemplo, entre dos normas o que dos jueces pudieran juzgar y sentenciar paralelamente sobre el mismo asunto.

La descentralización económica debería reducir los costos de producción y así contribuir a aumentar la eficiencia de la provisión pública, pero además, al reducir el número de asuntos a ser resueltos a través de procedimientos político-administrativos podría contribuir, indirectamente, a que estos procedimientos sean más eficientes, al poder concentrarse en aquello que sólo puede ser resuelto a través de estos medios.

IV. Descentralización de la provisión y de la producción

En este capítulo se comienza por examinar la descentralización de procesos de provisión de bienes públicos, lo que permite deducir los conceptos de descentralización política y descentralización operativa. Luego se estudian los sistemas de compensación y se encuentra que algunos de ellos dan lugar a una descentralización política sólo del gasto. En el punto siguiente se analiza la descentralización de la producción hacia mecanismos de mercado —es decir la descentralización económica— y el concepto de cuasimercado.

1. Descentralización política y descentralización administrativa

A. Descentralización política

a) El concepto

En el capítulo anterior se llegó a la conclusión de que, en el caso de bienes públicos cuyas demandas están geográficamente diferenciadas, en principio sería más eficiente proveerlos de una manera descentralizada, es decir, transferir el proceso de decisión desde el ámbito nacional hacia los ámbitos subnacionales que mejor correspondan con esas demandas diferenciadas. Los procesos de descentralización implican una transferencia desde un ámbito más amplio hacia otros que hacen parte de éste, estableciendo una relación central–local. Por ello los bienes públicos cuya provisión se transfiere

son denominados *bienes públicos locales*. Sin embargo por lo general la literatura se refiere a bienes locales en oposición a nacionales o generales.

Dos aspectos esenciales de la descentralización política son el empoderamiento²⁶ local y la autonomía.

i) El empoderamiento local: la descentralización política implica en primer lugar reconocer a comunidades territoriales subnacionales el derecho a conformar sus propias organizaciones públicas territoriales, a fin de poder proveerse de bienes locales sobre la base de votaciones y aprobación de presupuestos por representantes democráticamente electos. La distribución de atribuciones entre los representantes y el ejecutivo local, la forma de elección de ambos y los mecanismos de participación ciudadana, por un lado, y la obligación de rendir cuentas por parte de los elegidos, son cruciales para empoderar verdaderamente a las comunidades locales o crear un centro similar al original.

ii) La autonomía: el otro aspecto esencial de la descentralización política es la autonomía, particularmente, la financiera. Lo implica, por un lado, el reconocimiento del derecho de las comunidades subnacionales a autoimponerse, y por otro, que incluso las más pobres puedan realizar autónomamente su respectiva provisión de bienes locales. Esto tiene que ver con los sistemas de compensación, tema que será analizado más adelante.

b) Bienes públicos según ámbito

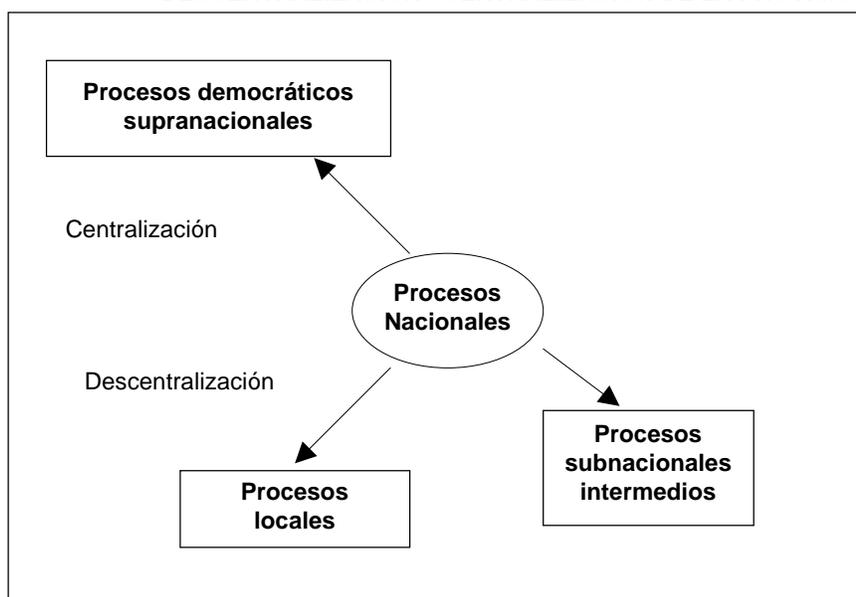
Conceptualmente la descentralización política es una transferencia de competencias de provisión desde una comunidad más amplia a otra(s) comprendida(s) dentro de ella que requiere de una reforma de la estructura y funcionamiento del Estado donde la lógica territorial prime sobre la sectorial. La centralización sería el proceso inverso, por ejemplo, la conformación del gobierno europeo. De hecho un Estado está integrado por varios niveles de organizaciones territoriales y los procesos de integración se dan a su vez conformando organizaciones supranacionales y hasta planetarias. La reforma estructural del sector público puede plantearse entonces como un proceso de transferencia de poder desde la nación hacia organizaciones territoriales supra y subnacionales y el sistema resultante podría configurarse como un conjunto articulado de organizaciones territoriales, desde la Organización de las Naciones Unidas hasta un corregimiento municipal. En la Ilustración IV-1 se presenta esquemáticamente esta situación.

Esta transferencia de competencias a distintos ámbitos está obviamente destinada a proveer bienes públicos de distinto ámbito. De esta manera resulta pertinente referirse a bienes públicos mundiales, como sería la justicia administrada por los Tribunales de La Haya; regionales, que serían los provistos por las organizaciones de integración; nacionales, y locales, denominación que en general reciben los provistos subnacionalmente.²⁷ Cada ciudadano aportaría, directa o indirectamente, a la provisión de bienes de distinto nivel, a fin de financiar el respectivo gasto.

²⁶ Empoderamiento: transferir poder. Traducción libre de la expresión inglesa *empowerment*.

²⁷ Sin embargo, el análisis que sigue se referirá a bienes locales en contraposición a centrales.

Ilustración IV-1
DESCENTRALIZACIÓN - CENTRALIZACIÓN DE LA PROVISIÓN



En el Cuadro IV-1, a continuación, se puede observar, por ejemplo, cómo se distribuye el gasto estatal en el caso de Alemania.

Cuadro IV-1
ALEMANIA: GASTO ESTATAL POR NIVEL DE GOBIERNO, 1995

Niveles:	Porcentaje (%)
Contribución a la Unión Europea	3.0
Gobierno Federal	34.1
Gobiernos Intermedios (Länders)	36.6
Gobiernos Municipales	26.3
TOTAL	100.0

Fuente: Spahn P. y Föttinger, W. (1997)

c) Bienes locales

Para plantear la descentralización de la provisión es necesario precisar primero que provisión es descentralizable. El sólo hecho de haber conformado una nación implica consensos en reconocer el derecho de todos a acceder uniformemente a ciertos bienes públicos por encima de las preferencias individuales y a pesar de las diferencias físicas o culturales. El proceso de diferenciación de la demanda comienza por una decisión nacional sobre en qué casos es más conveniente para el interés general reconocer estas diferencias territoriales y en cuáles no.

Es evidente que la provisión de sistemas básicos: jurídico, de defensa, monetario, redistributivo no deben ser descentralizados. Algunos sistemas normativos, en cambio, si podrían ser descentralizados, parcialmente, a fin de adecuarse a particularidades territoriales y también muchos mecanismos de información y control. Pero donde resulta más conveniente adecuarse a particularidades territoriales es donde más incidencia tienen las diferenciaciones geográficas: en la adecuación del territorio y la provisión de servicios básicos. Siguiendo la relación de bienes del Recuadro III-1, por ejemplo, los sistemas básicos no serían descentralizables; los sistemas

normativos lo serían parcialmente en casos como educación, salud, aprovechamiento de recursos naturales y uso del suelo; las comunidades subnacionales podrían tener una participación más amplia en los mecanismos de control, y, finalmente, la responsabilidad de organizar la provisión de servicios es una responsabilidad típicamente descentralizable.

Sin embargo, se insiste, la decisión final sobre: (i) cuál provisión será local y cuál no; (ii) qué ámbitos subnacionales que contarán con organizaciones territoriales autónomas, y (iii) con qué medios contarán estas organizaciones para financiar la provisión que les será transferida, es una decisión política de carácter nacional, ya que la descentralización es una transferencia de poder desde la nación hacia comunidades subnacionales. Pero criterios como los que siguen y estudios realizados sobre esa base pueden ser útiles para adoptar las decisiones correctas.

d) Condiciones de eficiencia

Las condiciones fundamentales para que la descentralización política conduzca a la eficiencia serían: (i) que se puedan configurar sistemas de provisión autónoma que se adecuen a demandas geográfica y funcionalmente diferenciadas; (ii) que las economías a generar sean iguales o superiores a las economías de escala propias de la gestión centralizada; (iii) que la participación ciudadana sea al menos similar a la que se da en la provisión centralizada.

Sistemas de provisión autónoma

La provisión autónoma implica que las comunidades puedan decidir a través de procesos democráticos de qué, cuánto y con qué parte de sus ingresos proveerse. Esto último implica que cuenten con el derecho de autoimponerse, lo que por lo general implica la transferencia de algunas bases impositivas y, sobre todo, la facultad de decidir sobre las tasas de los impuestos que pagarán. Cuanto más se pueda facilitar el conocimiento de la relación beneficio/costo de cada decisión, mayores serán las posibilidades de incorporar la eficiencia a través de la participación. Esta condición resulta indispensable para que la participación ciudadana introduzca mecanismos de racionalidad económica en los procesos de asignación y de control del gasto.

En algunos países las comunidades territoriales subnacionales pueden crear libremente sus propios impuestos (por ejemplo en Brasil), en otros sólo puede hacerlo el nivel central, pero lo relevante es que dichas comunidades puedan modificar las tasas (porcentajes) de los impuestos locales en función de sus decisiones sobre provisión (situación que por lo general está contemplada en todos los procesos de descentralización política).

Economías de escala

La segunda condición para que la provisión descentralizada sea más eficiente sería que las ganancias en términos adecuación a la demanda sean iguales o superiores a las economías de escala propias de la provisión centralizada.

Participación ciudadana

La tercera condición sería que los beneficios netos de la descentralización no fueran anulados por una provisión menos democrática que la provisión central. El mismo hecho de que los procesos se generen a partir de las organizaciones más próximas al ciudadano propicia una mayor participación pero ésta no es automática: para obtener los beneficios de la descentralización es imprescindible que estas organizaciones estén configuradas como órganos de autogobierno de las comunidades. En principio cuanto mayor participación en los procesos de decisión y control de la provisión, mayor será la eficiencia, siendo el límite el costo de oportunidad de esta participación.

e) Problemas y soluciones

La descentralización política implica al menos los siguientes problemas: (i) la no correspondencia de la demanda con límites político-administrativos; (ii) las externalidades

negativas y positivas entre comunidades; (iii) las desigualdades territoriales, (iv) riesgos de guerra fiscal y (v) la ausencia de cultura política y administrativa para responder al empoderamiento local.

No correspondencia de la demanda con límites político-administrativos

La demanda de cada bien público local varía según el bien de que se trate. Estas demandas no tienen por qué coincidir con la organización político-administrativa del Estado. Sin embargo, parece evidente que dichas demandas serán tanto más parecidas cuanto más homogéneas sean las características físicas y culturales. La eficiencia resultará favorecida en la medida en que la organización territorial del Estado corresponda a comunidades con características similares pero éstas pueden ir modificándose en el transcurso histórico. Por ello lo más favorable a la eficiencia será que la división político-administrativa alcance hasta los niveles más próximos al ciudadano y que a partir de estos niveles los procesos de provisión se vayan configurando, por agregación, en un proceso de abajo hacia arriba. La adecuación a la demanda a cada servicio se haría efectiva a través de asociaciones de organizaciones territoriales en cada nivel.

Externalidades negativas y positivas entre comunidades

Este problema se refiere a las externalidades —positivas y negativas— que genera una comunidad respecto a otras (generalmente sus vecinas). Este tema ha sido bastante analizado por la teoría económica (ver por ejemplo Pigou, 1946; Oates, 1972; Cornes, 1986). Las externalidades interterritoriales suelen tener dos aspectos: uno positivo y otro negativo. Desde ya cuando alguien adopta una decisión sobre consumo o producción es porque así le conviene pero genera una externalidad negativa cuando perjudica a otro. De manera similar, una comunidad territorial puede beneficiarse del gasto financiado realizado por otra, pero para esta última tal hecho sería una externalidad negativa. En principio la solución sería evitar las externalidades negativas a costo del que las genera - o en última instancia que el que ya las generó compense por ellas a los que las padecieron - y reconocer los costos ajenos por las externalidades positivas.

Desigualdades territoriales

En la medida en que la descentralización política estimula la eficiencia, estimula también la desigualdad territorial en términos de ingreso. Para compensar las desigualdades territoriales, las políticas de descentralización incluyen sistemas de redistribución territorial pero éstos pueden desestimular la generación de ingresos locales. El tema de los sistemas de compensación será tratado más adelante.

Guerra fiscal

Dejar en libertad a cada localidad para fijar las tasas de sus impuestos implica el riesgo de llegar a un equilibrio de Nash a través de la competencia entre ellas para atraer inversiones, lo que requeriría de una regulación central. Así lo demuestran evidencias empíricas, algunas de las cuales menciona Oates (1999). Este mismo autor sostiene, sin embargo, que la competencia entre localidades siempre debería resultar en una provisión más eficiente. Este problema no está resuelto ya que, por un lado, fijar tasas impositivas uniformemente eliminaría el principio de eficiencia que es la autoimposición pero la autonomía total para hacerlo encierra el riesgo mencionado. Posiblemente la solución esté por el lado de establecer rangos de tasas impositivas, no permitir excepciones puntuales y desincentivar a través de los sistemas de compensación las reducciones de impuestos (a través de sistemas de compensación de Tipo 1, según la clasificación que se muestra en la Ilustración IV-3).

Cultura centralista

Finalmente, para que la descentralización política tenga éxito es indispensable: (i) que todos los sistemas de gestión pública, antes centralizados, sean reformados para adecuarse a las nuevas condiciones, y (ii) contar con políticos y funcionarios que comprendan que ha habido un cambio de

principal, desde el gobierno central hacia la comunidad en general y el ciudadano en particular. Particularmente en los países con larga cultura centralista, se requiere de un esfuerzo prolongado de educación para que los políticos y sobre todo los funcionarios internalicen las nuevas “reglas del juego”.

f) Conclusiones

Según se planteó en el capítulo anterior, la descentralización política sería una manera de responder a la “ineficiencia asignativa” característica de la provisión de bienes públicos:

- frente al problema de agregación de preferencias, permite aproximarse mejor a preferencias diferenciadas;
- distribuye el proceso de asignaciones político-administrativas, facilitando así la participación y reduciendo la intermediación político-administrativa en todos los niveles;
- en la medida en que abra espacios efectivos para la participación ciudadana en los procesos de asignación aumenta la eficiencia, no solamente de la gestión pública sino de la inversión en general;
- en la medida en que la gestión sea más transparente y participativa y se establezca normas de rendición de cuentas se propiciará el control ciudadano para reducir la corrupción.

Además, propiciar una participación ciudadana “constructiva” contribuye a lograr un objetivo político en sí y facilita la gobernancia democrática.

Las condiciones enunciadas y la solución de los problemas planteados, sin embargo, son de difícil logro en términos prácticos. En el plano técnico lo decisivo sería identificar con precisión los bienes públicos que pueden ser objeto de descentralización política y diseñar un aparato de gestión pública orientado a la participación. Pero las mayores dificultades se plantean en el plano político: al requerir de una redistribución territorial del poder hasta los niveles más próximos al ciudadano y un mayor empoderamiento de éste su realización práctica se enfrenta a poderes y a una cultura centralista de larga data.

B. Descentralización administrativa

El proceso de provisión de bienes públicos puede ser analizado según la naturaleza de las actividades comprendidas. Las de asignación y control son responsabilidad directa de los gobiernos y los representantes, mientras que tanto la preparación de la información para la adopción y control de decisiones como la ejecución de esas decisiones son tareas que generalmente corresponden a administraciones. Estas tareas administrativas podrían recibir la denominación genérica de “operativas” o administrativas respecto a las decisiones adoptadas políticamente.

Ahora bien: las decisiones fundamentales sobre provisión adoptadas por un nivel de gobierno pueden ser operadas centralizada o descentralizadamente, tanto funcional como territorialmente. En este último caso puede crear sus propias agencias o bien utilizar las administraciones de gobiernos de niveles inferiores, delegando a éstos competencias operativas.

Siguiendo a Palma y Rufián (1989), descentralización administrativa sería entonces la transferencia por norma legal de competencias decisorias desde una administración central a otras administraciones con autonomía de gestión, independientemente de que sus titulares sean electos o no, ya que en este caso ellos deben responder de su gestión primordialmente al gobierno central donde se toma las decisiones fundamentales sobre los bienes públicos así provistos.

La descentralización administrativa de mayor relevancia es sin duda la delegación a gobiernos locales. Esta sería la solución más adecuada para ejecutar decisiones que es más

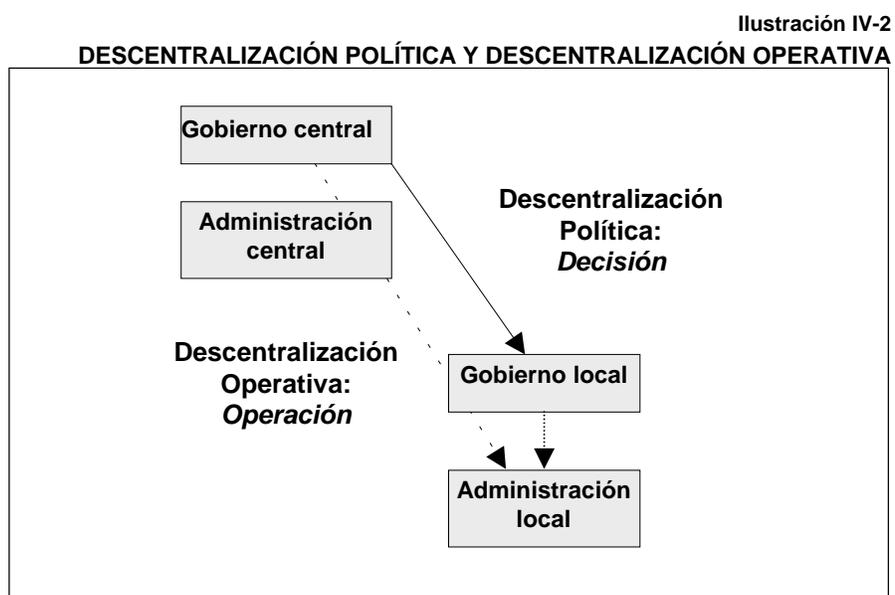
eficiente realizar centralmente pero que requieren de una operación descentralizada: la desconcentración o la creación de agencias locales sería una duplicación respecto a las administraciones locales. De hecho, según lo observaran Campbell *et al* (1991), las administraciones locales operan tanto decisiones adoptadas localmente en forma autónoma como otras, que son decididas en niveles superiores. Las desventajas planteadas al aplicar el modelo principal-agente a las relaciones intergubernamentales pueden reducirse e incluso transformarse en ventajas si los procedimientos de asignación y control están claramente diferenciados y las provisiones de bienes centrales y locales se refuerzan sinérgicamente.

Se requiere sin embargo, según ya se anticipó en el capítulo II, de una clara diferenciación entre las actividades que las administraciones locales realizan en cumplimiento de decisiones sobre provisión adoptadas localmente y aquellas otras que los gobiernos locales hacen cumplir como agentes de un gobierno central. Los principales son diferentes: en el primer caso lo es la comunidad local y en el segundo el gobierno central que delega. El financiamiento y de la rendición de cuentas deberían corresponder con precisión a esa diferenciación.

Las normas legales que se refieren a la descentralización administrativa, sin embargo, no suelen hacer esa diferenciación: sólo habilitan a las administraciones para operar decisiones de provisión y ello induce con frecuencia a suponer que el sólo hecho de transferir funciones administrativas a un gobierno local electo implica descentralización política. Para diferenciar entonces entre descentralización política y descentralización meramente administrativa, parece preferible denominar a esta última *descentralización operativa*.²⁸

Establecer hasta qué punto un proceso es de descentralización política y hasta donde es meramente operativa dependería de conocer en qué casos las administraciones locales están operando decisiones tomadas autónomamente por el respectivo gobierno local y en qué otros están operando decisiones centrales. Para determinar su profundidad habría que establecer el grado de involucramiento ciudadano en las decisiones sobre asignación.

En la Ilustración IV-2 se muestra esquemáticamente los procesos de descentralización política y descentralización operativa.



²⁸ En las publicaciones anteriores ya mencionadas (Finot 1996, 1998) no se hace estas precisiones, razón por la cual en ellas aún se denomina descentralización administrativa a lo que, con mayor rigor, aquí preferimos llamar descentralización operativa o “meramente administrativa”.

C. Sistemas de compensación

Los procesos de descentralización se realizan a partir de diferencias territoriales “iniciales”, tanto en términos de recursos y producto como de provisión de bienes públicos. Estas diferencias de deben primordialmente a las diferentes dotaciones de recursos (desde naturales hasta institucionales) y grados de desarrollo en que se encuentran los distintos territorios. Además con frecuencia el centralismo tendió a reforzar estas diferencias.

Uno de los objetivos de la descentralización es reducir la desigualdad territorial pero, según ya se ha mencionado, la descentralización política por sí sola, al incentivar la eficiencia, propicia, en vez de reducir, la diferenciación y la desigualdad. Con la finalidad de hacer a la descentralización funcional respecto a objetivos de equidad se requiere que ésta esté acompañada de sistemas redistributivos dirigidos a reducir tanto las diferencias en términos de dotaciones iniciales como aquellas que suscitará la propia descentralización.

A continuación se hará una revisión de los sistemas de compensación y su relacionamiento con las formas de descentralización analizadas.

a) Tipos de sistemas de compensación

Los sistemas de compensación pueden ser clasificados en básicos y complementarios. Los básicos serían los que acompañan directamente al proceso de descentralización y por tanto son de carácter fundamentalmente territorial. Los complementarios serían aquellos que están dirigidos a implementar políticas sectoriales del gobierno central pero que también son aplicados con criterios de redistribución territorial.

Los sistemas básicos de compensación se fundan en impuestos del nivel superior y/o impuestos coparticipados, donde una parte corresponde al nivel central y otra(s) al (a los) local(es). De la parte que pertenece a cada nivel local, un porcentaje queda en los territorios donde los impuestos son generados y la otra (a veces la totalidad) es destinada a la distribución.

La distribución de los recursos destinados a los sistemas básicos de compensación puede hacerse a través de acuerdos políticos ad hoc (por ejemplo, el de Argentina) o de fórmulas (los casos de Colombia y Chile). Los criterios de distribución suelen ser: (i) población, (ii) niveles de pobreza y (iii) extensión territorial (ver ejemplos en el Cuadro VI-4). La diferencia entre lo que cada territorio recauda y lo que recibe a través de los sistemas de compensación, son transferencias, entre territorios de un mismo nivel en la medida en que los impuestos pertenezcan a dicho nivel o sean coparticipados.

También son transferencias, pero en este caso nacionales, las provenientes de fondos o programas nacionales con destino sectorial específico.

Por lo general incluso los sistemas básicos de compensación suelen tener algún grado de condicionalidad, más aún los complementarios. Para fines de análisis puede resultar útil distinguir entre dos clases de condiciones: por aporte local o por uso. En la Ilustración IV-3 se muestra una clasificación de sistemas de compensación según ambas formas de condicionalidad.

Ilustración IV-3

SISTEMAS DE COMPENSACIÓN SEGÚN CONDICIONAMIENTO

Transferencias: ¿Condicionadas?			
		<u>Uso:</u>	
		No	Sí
<u>Aporte:</u>	No	2	3
	Sí	1	4

Fuente: Finot (1998)

El sistema de compensación que sería más adecuado para estimular la participación y la eficiencia sería aquel que fuera estrictamente subsidiario respecto al proceso local de asignación, es decir uno en el que los montos sean proporcionales al aporte local pero de libre disponibilidad (de tipo 1 en la ilustración). Para cumplir el objetivo de reducir desigualdades, esta proporcionalidad debería variar en forma inversa respecto al nivel de ingreso de cada territorio.

No obstante lo anterior, los sistemas básicos de compensación más frecuentes se sitúan entre uno de tipo 2, donde las remesas no tienen ninguna condicionalidad sobre uso, hasta uno de tipo 3, donde su uso está predeterminado, pero en todo caso sin condicionalidad directa respecto a al aporte local.

Finalmente la situación de mayor condicionamiento sería el sistema de tipo 4, donde las transferencias están condicionadas tanto por destino como al aporte local. Este sería el caso de fondos especializados y otros recursos sectoriales en que las asignaciones se deciden de acuerdo a prioridades establecidas centralmente y los desembolsos están condicionados al aporte local.

b) Descentralización política del gasto

El caso de los sistemas de compensación de tipo 2 crea una situación en la que los gobiernos locales deciden autónomamente sólo sobre gasto. En tal caso se está transfiriendo a mecanismos locales de asignación político-administrativa tan sólo una parte del proceso de asignación: la que corresponde al gasto, mientras lo que se refiere al ingreso se define centralmente.

La principal consecuencia de esta fractura en el proceso de asignación es que ella desactiva los mecanismos económicos que inducen a la eficiencia y a la participación, ya que, según se ha visto, el fundamento de esos mecanismos es que los ciudadanos seleccionen los bienes públicos de que se dotarán en función de la incidencia que esta provisión tendrá sobre su ingreso.

D. Relación entre tipos de compensación y tipos de descentralización

La relación entre los tipos de compensación mostrados en el Cuadro IV-2 y las distintas formas de descentralización analizadas en este punto sería la siguiente:

SISTEMAS DE COMPENSACIÓN Y TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Sistema de compensación	Tipo de descentralización
Tipo 1	Descentralización Política
Tipo 2	Descentralización Política del Gasto
Tipo 3	Descentralización Política del Gasto → Descentralización Operativa
Tipo 4	Descentralización Operativa > Descentralización Política

Fuente: Finot (1998).

Sólo un sistema de compensación de tipo 1 sería funcional respecto a procesos en los que los ciudadanos hacen una selección de bienes públicos en función de lo que cada alternativa incidirá en sus ingresos. Además de apoyar este funcionamiento favorable a la eficiencia, la ventaja de este sistema es que cuenta con un límite económico a la demanda de recursos: la parte de sus ingresos que los ciudadanos están dispuestos a dedicar para proveerse de bienes públicos locales. Sólo quedaría por explorar en qué medida podría hacerse compatible un sistema como éste con el objetivo de equidad.

Con el sistema de compensación de tipo 2 puede esperarse una mejor adecuación de la oferta de bienes públicos a la demanda de éstos pero esta adecuación sería menor que en el caso anterior ya que se reduciría el estímulo a la participación que implica poder incidir en el propio ingreso disponible. Por otro lado, mediante este sistema se puede viabilizar objetivos de equidad interterritorial pero depende de cada gobierno local incorporar criterios de equidad social en el gasto de estas recursos.

En cambio en el caso del sistema de tipo 3, sería más funcional respecto a objetivos de equidad propios de los gobiernos centrales. Por otro lado los condicionamientos siempre dejan un margen importante dentro de los cuales los gobiernos locales pueden decidir libremente. Finalmente es posible introducir, entre los condicionamientos, normas y control administrativos dirigidos a buscar la eficiencia por esta vía.

En el sistema de tipo 4 predominan las decisiones centrales pero generalmente se deja la iniciativa a los locales. La lógica sectorial suele sobreponerse a la territorial y es un instrumento adecuado para implementar políticas centrales. Su ventaja en relación a los otros sistemas sería que sí se cuenta con el límite económico a la demanda de recursos a la que ya se hizo referencia

2. Descentralización Económica

A. Concepto

En el capítulo III ya se ha analizado cómo en el proceso de provisión de bienes públicos se adopta una triple decisión: (i) qué, cuánto y con qué parte del ingreso territorial proveerlos, (ii) qué bienes y servicios serán adquiridos en el mercado, y qué otros serán producidos por la administración y (iii) cuál será la combinación de factores e insumos para este último proceso de producción.

La descentralización económica consiste básicamente en trasladar las decisiones sobre asignación de factores de producción desde mecanismos político-administrativos hacia la competencia económica. Las ventajas de la descentralización económica en términos de eficiencia

serían dobles: (i) reducir la ineficiencia técnica y, al disminuir el número de asignaciones que deben ser objeto de decisiones político-administrativas, (ii) facilitar la eficiencia asignativa y (iii) la participación ciudadana.

La descentralización económica es posible, en principio, cuando algún bien o servicio que las administraciones generan podría ser producido privadamente. Su ventaja sería que de esta manera se reducirían los riesgos de ineficiencia (y por tanto los costos) propios de la asignación político-administrativa. Sin embargo, la condición, que no es menor, para que la descentralización económica sea eficiente, sería que se contara con la institucionalidad necesaria para asegurar las condiciones de competencia, más complejas en este caso que la simple provisión privada, ya que en este caso la demanda se configura a través de decisiones no económicas sino políticas (cuasimercados).

Pero si bien en principio es descentralizable toda producción que se podría realizar privadamente, la privatización no es indispensable —y a veces ni siquiera recomendable— para que la producción sea más eficiente. El objetivo es asegurar la competencia, abrir los monopolios estatales, no necesariamente cambiar la propiedad.

B. Cuasimercados

Mientras en el caso de la provisión privada, según se vio, tanto la demanda como la oferta se configuran automáticamente a través de múltiples decisiones individuales, la descentralización económica configura *cuasimercados*, en que la demanda es definida políticamente pero la producción para atender esta demanda se genera a través de mercados y los precios de los bienes son determinados por una oferta y una demanda así configurados.

Los cuasimercados pueden ser clasificados según: (i) tipo de bienes; (ii) características de la producción, y (iii) forma de selección de proveedores.

(i) Según tipo de bienes:

Insumos (servicios y bienes), equipo e infraestructura para la producción de servicios administrativos.

Insumos, equipo e infraestructura para servicios públicos y sociales.

Servicios y bienes finales (servicios públicos y sociales)

(ii) Según características de la producción:

Monopolios naturales: vías, puertos, redes (de agua, de alcantarillas, de electricidad, de teléfonos, etc.).

Oligopolios naturales: agua, electricidad, disposición de desechos sólidos.

Oferta competitiva: insumos, equipo e infraestructura para servicios; telefonía local, telecomunicaciones; servicios sociales.

(iii) Según forma de selección de ofertantes:

Colectiva (político-administrativa), que sería el caso de los insumos administrativos, y de los monopolios y oligopolios naturales.

Individual (económica), cuando los consumidores finales pueden escoger entre ofertantes competitivos.

En el Cuadro IV-3 se muestran algunos ejemplos de cuasimercados.

Los primeros y casi únicos cuasimercados durante el centralismo fueron los que se configuraron para la adquisición de infraestructura, equipo e insumos para la producción administrativa y de servicios públicos y sociales. Contemporáneamente se está avanzando tanto hacia la descentralización de monopolios y oligopolios naturales, como a la de servicios públicos y sociales con oferta competitiva.

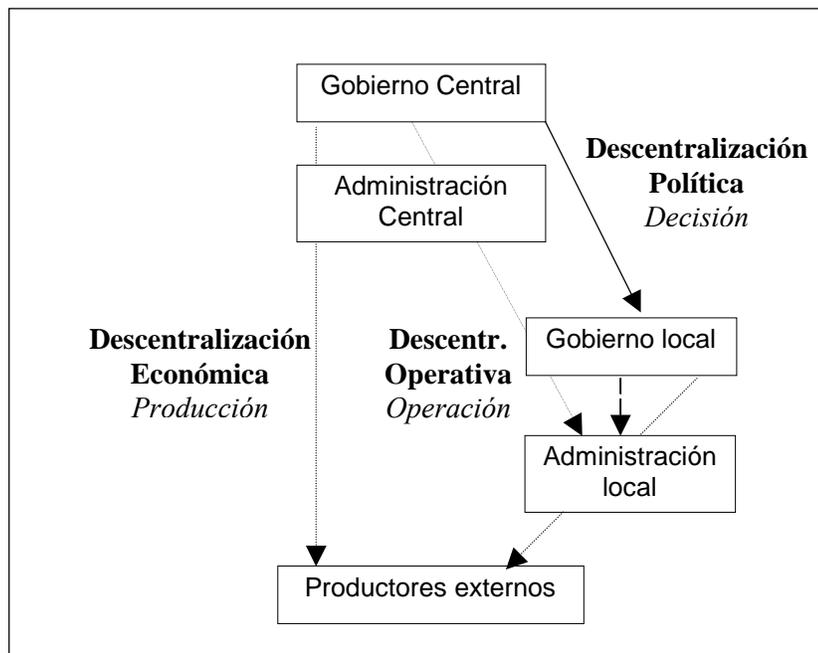
Por supuesto la regulación requerida es muy distinta según los distintos tipos de cuasimercados y de sus posibles combinaciones. Desde ya en el caso de los monopolios naturales sólo sería recomendable la concesión; en el de los oligopolios se podría optar entre la concesión o hacer la oferta competitiva a través de la regulación. En el caso de oferta competitiva (el tercer tipo de cuasimercado) lo más importante sería que los consumidores pudieran optar entre varios proveedores que compitan en igualdad de condiciones. Alejandro Medina (1998) ha estudiado los riesgos y potencialidades de la descentralización económica en el caso de la gestión social.

Cuadro IV-3
CUASIMERCADOS: EJEMPLOS

Tipos de bienes:	Tipo de producción: Monopolios	Oferta competitiva
Insumos	Redes	Consultoría, equipos
Producción directa	Agua	Salud personal y educación

En la Ilustración IV-4 se muestra esquemáticamente las tres formas de descentralización.

Ilustración IV-4
GESTIÓN DESCENTRALIZADA



C. Subsidios al consumo

Generalmente se distingue a dos sistemas de redistribución del ingreso: uno entre territorios (sistema territorial) y otro entre personas (sistema personal). Este segundo se puede operar a través de subvencionar a los productores de ciertos servicios para que los entreguen muy baratos o gratuitamente, o subsidiando directamente a los consumidores de esos servicios en función de la capacidad de pago de cada uno.

Típicamente durante el centralismo se practicó el sistema de entregar servicios gratuitos o a bajos precios a través de empresas o establecimientos ampliamente subvencionados, a fin de llegar a las personas cuyos ingresos no les hubieran permitido acceder a estos servicios.

Ya se ha mencionado que durante el centralismo en algunos países hubo importantes avances en materia de cobertura de servicios de educación, salud y saneamiento, pero en todo caso los sistemas de subvenciones a servicios como los de salud y de educación universitaria resultaron excluyendo a los más pobres.

Las críticas que en general se ha hecho a esta forma de subsidiar —a través de la oferta— son las siguientes:

Cantidad: se tiende a llegar no a los más pobres sino a quienes tienen más poder.

Calidad: ante la ausencia de mecanismos de eficiencia y la escasez de recursos públicos con frecuencia los servicios provistos son de mala calidad.

La alternativa a esta forma de redistribución sería el subsidio a la demanda, mediante el cual se establece el costo de los servicios o bienes que se desea proveer y se subsidia ya no a los establecimientos productores sino directamente a quienes demandan esos servicios, en función de sus niveles de ingreso.

Sin embargo con los subsidios a la demanda tampoco se lograría llegar a los más pobres: hay servicios que no deben ser prestados exclusivamente en función de la demanda individual, que son los bienes meritorios. Lo adecuado para subsidiar también esos bienes sería el *subsidio al consumo*, cuyo monto dependería no solamente de la posible demanda de dichos bienes sino de poder lograr un nivel mínimo de consumo individual o familiar de esos bienes, en razón de las externalidades que genera este consumo. Este sería el caso, por ejemplo, de cierto nivel de consumo de agua potable, por razones de higiene, o de la educación escolar, en situaciones en que las familias preferirían que los niños colaboraran en el cultivo de las parcelas familiares.

Las ventajas del subsidio al consumo parecen evidentes, tanto en términos de equidad como de mayor disponibilidad de recursos para mejorar la producción en calidad y en cantidad. Este sistema de subsidios ha sido adoptado durante el siglo XX en los países desarrollados y en algunos países de la región ha sido introducido para “focalizar” en los más pobres. Sin embargo este sistema requiere de una adecuada regulación, de contar con administraciones en todo el territorio nacional a través de las cuales evaluar y clasificar a cada familia, y de los correspondientes mecanismos de control, todo lo cual tiene un costo. Por ello esta no es siempre la solución más adecuada: con frecuencia cuando la población que se desea atender es homogénea puede resultar más conveniente el subsidio a la oferta aunque dejando, en lo posible, alternativas de elección entre proveedores.

En la región, Chile cuenta con la mayor experiencia en este tipo de subsidios, que es operado a través de las municipalidades (lo que también constituye un claro ejemplo de descentralización operativa). Un solo sistema de clasificación de familias según ingreso se utiliza para múltiples propósitos (ver Recuadro IV-1). También en Colombia y Argentina se ha empezado a aplicar este sistema para proveer servicios de atención en salud.

SISTEMA DE SUBSIDIOS EN CHILE

Dentro de la región latinoamericana, el sistema de prestaciones sociales en Chile es único. Hace más de dos décadas el país inició una profunda transformación de sus políticas y programas sociales, así como del sistema de prestación de los beneficios establecidos en la red social.

En el sector de la educación, la administración de los establecimientos fiscales se trasladó a los municipios, estableciéndose un sistema de financiamiento basado en un subsidio a la demanda por niño que efectivamente asiste a clases. Por esta vía se incentivó la participación del sector privado en la educación, que llegó a representar más de un 30 por ciento de la matrícula total de la enseñanza básica y media financiada por el Estado.

En salud, se descentralizó el antiguo Servicio Nacional de Salud, creándose 27 servicios autónomos. Se separó la función de financiamiento de la prestación de atención médica y se estableció un sistema de pago por atención prestada. Los establecimientos del nivel de atención primaria fueron trasladados a los municipios. Se crearon asimismo las instituciones de salud previsual (ISAPRES), entes privados encargados de administrar las cotizaciones previsionales de los afiliados a este subsistema y de proveer atención de medicina preventiva y curativa a sus beneficiarios.

En el sector vivienda, se estableció un sistema unificado de subsidios a la demanda, que consiste en un certificado que permite cancelar parte del valor de una vivienda con el ahorro previo del postulante y, con el endeudamiento a largo plazo por el saldo. Para los más pobres se estableció el programa de casetas sanitarias, que consiste en lots con servicios sanitarios básicos. El Estado provee como subsidio un 75 por ciento del valor de esta solución, que se aplicó a aquellos casos de marginalidad urbana en que era factible radicar a las familias en el sitio que ocupaban. Para los casos en que era necesario erradicarlos, se estableció el programa de viviendas básicas, que consiste en una vivienda completa que se entrega con un subsidio del 75 por ciento del valor de la misma, debiendo las familias contraer una deuda con los servicios regionales de vivienda por el saldo no financiado.

Extraído de Teresa Infante, Patricia Matte y Antonio Sancho "La Reforma de los Sistemas de Prestación de Servicios Sociales en América Latina". BID, Washington D.C., octubre de 1992.

Los subsidios a la demanda son definidos por el nivel nacional pero las municipalidades son las encargadas de operarlo. Personal especializado tiene a su cargo la clasificación socio-económica de los postulantes sobre la bases de la ficha CAS-2. Los subsidios acordados mediante este procedimiento son de la más diversa índole: principalmente aquellos que se refieren a seguro y servicios de salud (FONASA) y a vivienda. Sin embargo, para aquellos que no están asegurados, la ficha CAS-2 se utiliza para discernir el Subsidio Unico Familiar, que se entrega a las familias sin recursos por niño controlado por el sistema de salud y asistiendo a la escuela; el Subsidio Maternal, dirigido a las mujeres embarazadas; el Subsidio al Recién Nacido.

Otros subsidios son: el Subsidio a la Madre sin recursos económicos; el Subsidio a Hogares Estudiantiles del Sector Rural; la Pensión Asistencial de Invalidez, y Asistencia Judicial Gratuita.

Tomado de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. "Guía de Prestaciones Sociales en Municipalidades". Santiago de Chile, enero de 1993.

D. Capacidades requeridas

La descentralización económica requiere, por un lado, de adecuadas regulaciones que en lo fundamental deben ser definidas centralmente y, por otro lado, del desarrollo de capacidades institucionales en los niveles subnacionales para aplicar entregar retornos a dicha regulación. Tales regulaciones deben contemplar tanto el proceso de demanda como condiciones para la oferta e

incluir mecanismos de fiscalización obligatorios por parte de los representantes de la ciudadanía y facultativos por cualquier ciudadano.

Estas capacidades se refieren concretamente a:

- Asegurar la competencia, elaborar contratos y asegurar cumplimiento en:
- Adquisiciones de insumos
- Adjudicación de concesiones
- Provisión de servicios públicos
- Asegurar equidad, eficacia y eficiencia en la asignación de subsidios.

Asegurar mecanismos de control —incluido particularmente el control que puedan ejercer directamente los ciudadanos— ya que con la descentralización económica se pueden multiplicar las oportunidades de corrupción.

La descentralización económica —transferencia de la producción a la competencia económica— se completa con los subsidios al consumo, particularmente en los casos en que cada consumidor puede elegir entre varios proveedores. Al Estado le corresponde asegurar que exista una oferta suficiente de los servicios que subsidia, controlar su calidad y mantener informados a los consumidores.

La participación ciudadana tiene también en este caso un amplio espacio para desarrollarse, particularmente en lo que se refiere a control de la calidad de los servicios y de la asignación de subsidios.

Por otro lado, la instalación de estas competencias debería estar en correspondencia con la cobertura de los servicios a prestar y buscando economías de escala. Ello requiere de una política explícita que favorezca y estimule el asociativismo entre comunidades de niveles similares, manteniendo el nivel superior sólo como alternativa para ocuparse de tales funciones.

E. Conclusiones sobre descentralización económica

La descentralización económica se puede contribuir decisivamente a la eficiencia en la provisión de bienes públicos, tanto al concitar una mayor eficiencia en la producción (eficiencia “técnica”) como al propiciar una mayor eficiencia en las asignaciones para la provisión de bienes públicos (eficiencia “asignativa”) al reducir el número de asignaciones a través de procesos político-administrativos. Así como la eficiencia asignativa depende de la participación ciudadana, la eficiencia técnica depende a su vez de la mayor participación económica posible, al menos por el lado de la oferta y, cuando es posible, por el lado de la demanda. De manera similar al caso de la descentralización política, la descentralización económica también requiere de nueva regulación y de un cambio cultural en el relacionamiento Estado – Sociedad donde contar con la administración adecuada (en términos de organización y personal) es un aspecto decisivo. Como todo cambio institucional, suscita resistencias en los intereses particulares que resultan afectados con el cambio de reglas del juego.

V. Descentralización y participación

Del análisis anterior se puede deducir que la participación es un medio esencial para asegurar eficiencia: la participación ciudadana en las asignaciones para provisión, en el caso de la descentralización política, y la participación económica necesaria para la competencia, en el caso de la descentralización económica

A fin de establecer las formas en que la ciudadanía puede participar en procesos descentralizados de provisión de bienes públicos, en este capítulo se parte de examinar los conceptos de instituciones y organizaciones, luego se aborda el tema de la participación ciudadana y se concluye con una síntesis del marco conceptual.

1. Instituciones y organizaciones

A. Instituciones

Según el enfoque institucionalista, el concepto de institución es diferente al de organización. Instituciones serían las limitaciones creadas por los hombres para actuar entre sí y a través de organizaciones. Siguiendo un símil deportivo, las instituciones serían las reglas de un juego y las organizaciones, los equipos (North (1990)).

Las instituciones serían básicamente normas y mecanismos de cumplimiento, y ambos pueden ser formales e informales. Las normas informales surgen espontáneamente, por selección de aquellas formas de interrelacionamiento que resultan mutuamente provechosas. El cumplimiento de las normas formales está respaldado, en ambos casos,

por el ejercicio del poder: por la fuerza de coerción reservada al Estado en el caso de las instituciones formales, o por sanciones no coercitivas, en el de las informales.

Otro concepto directamente relacionado con las instituciones son los costos de transacción, que serían aquellos en que se incurre para informarse sobre las implicaciones de cada transacción: las características del bien que será transado y las probabilidades de que los compromisos que se asumen respecto al mismo serán cumplidos. Todo ello incide directamente en los precios. Cuanto más internalizado esté el cumplimiento de las normas tanto menor será su costo de transacción, ésta es la ventaja de las normas informales.

En el Cuadro V-1 se presenta ejemplos de instituciones.

Cuadro V-1
EJEMPLOS DE INSTITUCIONES

Instituciones	Normas	Mecanismos de cumplimiento
Informales	Reciprocidad	Exclusión
Formales	Cumplimiento de contratos	Penalidades judiciales

B. Organizaciones

Las organizaciones, a su vez, podrían ser clasificadas en políticas, sociales y económicas²⁹, según estén orientadas a producir bienes públicos, colectivos o privados. Las vinculadas directamente con la provisión de soluciones cooperativas serían las políticas y las sociales, y ambas pueden ser clasificadas en territoriales y funcionales. Mientras en las primeras prima el criterio de pertenencia a un territorio, las segundas se conforman en función de intereses diferenciados.

Ejemplos de organizaciones políticas territoriales serían las del Estado (tales como nación, provincias, departamentos, municipios, corregimientos), los órganos de integración y las Naciones Unidas. Las organizaciones políticas funcionales son primordialmente los partidos políticos. Ejemplos de organizaciones sociales territoriales serían las organizaciones territoriales de base, tales como las juntas de vecinos y las comunidades campesinas; las organizaciones sociales funcionales son las asociaciones en general. En el Cuadro V-2 se muestra algunos ejemplos de organizaciones clasificadas con estos criterios.

Cuadro V-2
ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y SOCIALES – EJEMPLOS

	Territoriales	Funcionales
Políticas	Municipios	Partidos políticos
Sociales	Juntas de vecinos	Asociaciones de Productores

Dentro del conjunto de organizaciones cuya finalidad es la provisión de bienes sociales, sólo un tipo de ellas, las organizaciones políticas territoriales —entre ellas, particularmente las naciones— tienen la exclusividad del uso de la fuerza para hacer cumplir las normas que establece, porque ellas se refieren al bien común. Esta diferenciación establece también la frontera entre los bienes públicos, de los que todos tienen el mismo derecho a beneficiarse, y bienes colectivos, que son los provistos por las organizaciones sociales, primordialmente en beneficio de sus miembros. Ello no impide, sin embargo, que algunos bienes colectivos tengan importantes externalidades

²⁹ North añade “educativas” pero aquí asumimos que las organizaciones educativas, al ser productoras de bienes privados (strictu sensu) son organizaciones económicas.

positivas para el conjunto de ciudadanos —al menos para los de alguna circunscripción— o que algunas organizaciones sociales lleguen a proveer bienes públicos, como sería el caso de aquellas que proveen caminos o mejoras urbanas.

C. Bienes sociales

Tanto los bienes públicos como los bienes colectivos son soluciones cooperativas que resultan socialmente más eficientes que las individuales (privadas). Todo el análisis efectuado sobre provisión de bienes públicos puede ser aplicado con propiedad a un concepto más amplio, que sería el de bienes sociales y comprendería tanto los bienes públicos como los colectivos.

2. Participación³⁰

La participación se refiere siempre a organizaciones. Es política si se hace efectiva en o hacia organizaciones políticas (incluidas, por supuesto, las estatales); social, si se practica en y a través de organizaciones sociales, y económica, si se refiere al proceso de producción de bienes privados (*strictu sensu*). La participación ciudadana se refiere a las soluciones cooperativas —en oposición a las privadas— y por tanto comprende la participación política y la social.

A. La descentralización como proceso para facilitar la participación

El objetivo democrático de la descentralización es tender a equilibrar la mayor injerencia que normalmente tienen en las decisiones públicas las elites políticas y económicas, mediante una mayor participación directa (empezando por elecciones subnacionales) y de las organizaciones de los sectores sociales mayoritarios o de minorías discriminadas. Desde este punto de vista, la descentralización no sólo debe ampliar las oportunidades de participación sino estar orientada a compensar esas desigualdades bajo el principio de igualdad de oportunidades.

Generalmente el concepto de participación ciudadana ha sido referido a participar en la parte de la gestión pública que está directamente a cargo del Estado. Pero si se acepta que participación ciudadana es el involucramiento de las personas en la provisión de soluciones cooperativas, el concepto se amplía y se refiere tanto a las formas de participación directa en decisiones sobre provisión de bienes sociales en general como a la participación indirecta, a través de representantes, en tales decisiones. El tema de la participación ciudadana entonces debe ser referido primordialmente a la provisión de bienes públicos pero también debe involucrar la participación en la provisión de bienes colectivos, máxime cuando, según ya se ha mencionado, las organizaciones sociales no solamente proveen esos bienes sino también generan externalidades públicas positivas y hasta bienes públicos.

La participación ciudadana, además de un medio indispensable para la eficiencia es también un elemento esencial de la gobernancia democrática y un objetivo político de primera importancia para asegurar gobernabilidad. Y sin descartar otras formas de participación para construir gobernancia democrática, aquella que hace sinérgicos el logro de este objetivo con el de contribuir a la eficiencia es aquella que la descentralización política propicia: la participación en las decisiones sobre qué bienes locales, cuánto de cada uno de ellos y con qué aportes ciudadanos proveerlos.

³⁰ En este punto se focaliza particularmente en el vínculo entre participación y descentralización. Para un enfoque más amplio de participación pero referido a experiencias anteriores a los 90 ver el trabajo de Nuria Cunill (1991).

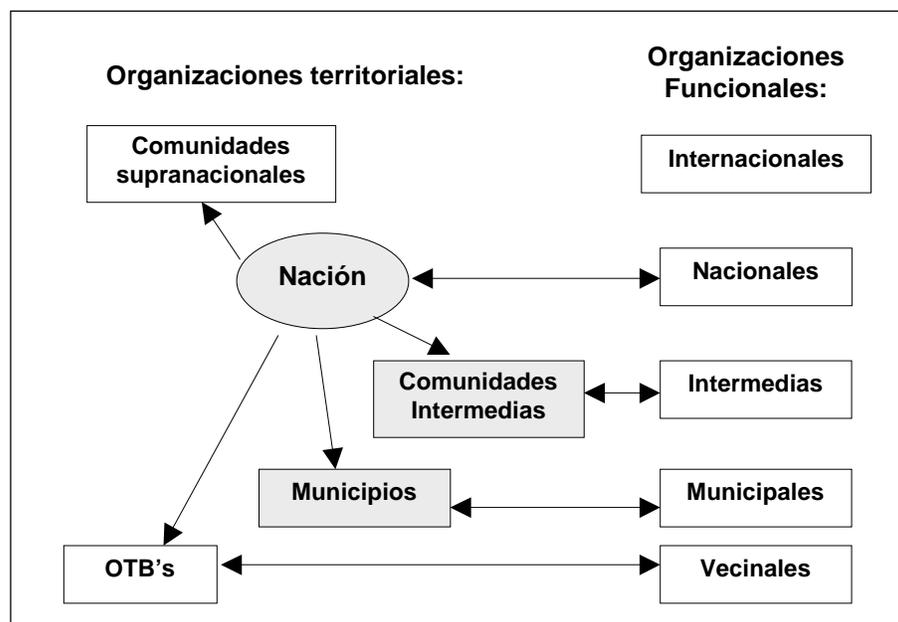
Lejos de constituir una limitación, el involucramiento ciudadano en decisiones que afectan directamente su ingreso actual y futuro sería un avance decisivo en términos de gobernanza democrática. Ahora bien, la principal limitación para que esto pueda ocurrir serían las políticas que tienden a “eximir” del pago de impuestos a las personas con menores ingresos disponibles. Pero por otro lado, lo cierto es que todas las personas pagan al menos impuestos indirectos y, más aún, las familias con menores ingresos disponibles suelen ser las que más aportan, en términos relativos, para mejorar su entorno. Según se planteó en otra oportunidad (Finot 1996) habría que contabilizar estos aportes a la provisión de bienes públicos, lo que, además de sus implicaciones económicas, constituiría una enorme ganancia en términos de construcción de ciudadanía.

Para el cumplimiento tanto de objetivos políticos como económicos, la descentralización debe constituir entonces, en lo fundamental, un proceso de adecuación del aparato estatal para viabilizar la participación ciudadana en la provisión de bienes públicos en el sentido que se postula. Ni la definición de demandas diferenciadas ni la simple autonomía financiera bastan para lograr este tipo de participación: se requiere modificar los sistemas vigentes de asignación, a fin de que los ciudadanos efectivamente decidan sobre la parte de su ingreso que dedicarán a la provisión de bienes públicos.

Una condición fundamental para lograr este cometido sería que el aparato estatal se aproxime lo más posible al ciudadano. El propio nivel municipal no es suficiente: la descentralización debe llegar hasta un nivel submunicipal que permita el contacto directo con las organizaciones sociales de base. La descentralización debería estar orientada a reorganizar el proceso de provisión de bienes públicos bajo el principio de la subsidiariedad respecto a dichas organizaciones y también de las organizaciones territoriales del Estado de nivel superior respecto a las de nivel inferior. En cada uno de estos niveles, además, deberían estar contemplados los respectivos mecanismos de articulación entre sí y con las organizaciones sociales correspondientes.

En síntesis, la descentralización política implica una multiplicación de centros subordinados —donde cada centro es local respecto a otro centro— hasta llegar a las organizaciones territoriales de base, según se esquematiza en la Ilustración V-1.

Ilustración V-1
PROFUNDIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA PROVISIÓN



A fin de contar con los elementos necesarios para plantearse esta reorganización, en los puntos siguientes se comienza por revisar brevemente el papel de las organizaciones sociales en la provisión no estatal de bienes sociales, para luego profundizar en la participación orientada a la provisión estatal.

B. Participación en la provisión no estatal

Ya se ha mencionado que las organizaciones sociales³¹ en principio están orientadas a proveer bienes colectivos pero que esta provisión puede generar externalidades públicas positivas y que ellas también pueden proveer bienes públicos.

Muchas organizaciones territoriales de base suelen ser el primer nivel de gestión para el mejoramiento del hábitat, en su sentido más amplio y también en la provisión de servicios de infraestructura pública. Además, tanto estas organizaciones como las funcionales de todo nivel gestionan actividades deportivas, culturales, religiosas, ambientales, etc. que no sólo benefician a sus miembros sino a su entorno y a la sociedad en su conjunto. Incluso las asociaciones gremiales, tales como las de empresarios proveen un bien público al facilitar la concertación entre actividades económicas y entre éstas y las organizaciones del Estado. El proceso de descentralización del Estado debería estar dirigido a incorporar y apoyar el desarrollo de capacidades de provisión de bienes públicos o con amplio impacto público por parte de la sociedad civil y, a partir de ello, “no hacer nada arriba que se pueda hacer abajo con el mismo o inferior costo”.

Se debe recordar sin embargo que las organizaciones sociales se conforman en función de intereses particulares.³² La función fundamental de las organizaciones territoriales del Estado es asegurar que, en cada nivel, prevalezca el bien general sobre el particular. Dos fuerzas se equilibran entonces en la gestión descentralizada: una centrífuga, que es la descentralización, y otra, centrípeta, que es la necesidad de articular los intereses particulares con el interés general.

C. Participación en la provisión estatal

La participación en la provisión estatal se refiere a los procesos de asignación para provisión de bienes públicos que están a cargo de organizaciones estatales. Analíticamente esta participación puede referirse: a) a decisiones sobre provisión: asignación y control; b) a la administración estatal, y c) a la participación económica en los procesos de descentralización económica.

a) Participación en la asignación y el control

Participación directa

La participación directa en este caso sería aquella en que los ciudadanos participan individualmente en los procesos de asignación para provisión de bienes públicos y el control del gasto. Las principales formas de participación directa serían: (i) votación, (ii) consultas y sugerencias, y (iii) mecanismos de control.

Votación

La participación por votación (elecciones, plebiscitos, revocatorias, etc.) es vinculante, ya que se recurre a la fuente del poder democrático, que es la totalidad de los ciudadanos de un territorio. Las votaciones sobre programas y la conformación de gobiernos locales - ejecutivos y representantes - es sin duda la forma de participación más importante, ya que a través de ellas los ciudadanos expresan sus preferencias y delegan el poder de decisión y fiscalización sobre la

³¹ El concepto de organizaciones sociales que aquí se utiliza no comprende a las organizaciones privadas sin ánimo de lucro, que producen bienes privados para consumo público. Su papel en el proceso de provisión de bienes públicos es analizado más adelante.

³² La única excepción sería el caso de organizaciones territoriales de base donde todos los ciudadanos tuvieran igual derecho a participar.

provisión de bienes públicos. Para que esta forma de participación estimule la eficiencia se requeriría, según se vio en el capítulo precedente: (i) votaciones sobre programas alternativos que comprendan los aportes que en cada caso deberán realizar los ciudadanos; (ii) una vinculación estrecha entre representantes y representados (sobre este aspecto se profundizará en el punto siguiente).

Consulta

La consulta puede realizarse por votación, a través de representantes de las organizaciones sociales o directamente en asambleas de ciudadanos. La consulta puede ser obligatoria o voluntaria; vinculante o no vinculante. Las consultas por votación suelen ser vinculantes. Las otras, no. Ejemplos de este último caso serían la mayor parte de los casos de “planificación participativa”. En dirección a incorporar mecanismos de eficiencia y por razones evidentes de ética, podría hacerse obligatoria y vinculante la consulta a los ciudadanos en los casos en que se los endeudará por montos significativos.

Las encuestas también podrían ser consideradas como formas de consulta aunque, obviamente, no vinculantes.

Mecanismos de control

Todas las administraciones públicas deberían generar información comprensible para que los ciudadanos pudieran ejercer el derecho a controlar el uso de sus contribuciones. Proveer este bien público es una condición necesaria para viabilizar la participación, particularmente para que la población pueda contribuir al control del cumplimiento de normas sobre condiciones de producción (incluidas las referidas a la competencia económica y al medio ambiente) y calidad de bienes y servicios.

En el caso de los bienes locales, si bien la participación en el control del gasto sería particularmente estimulada en la medida en que los ciudadanos participen en las decisiones sobre su aporte, los respectivos gobiernos deben tener la obligación de generar la información requerida para que ellos puedan ejercer ese derecho.

La participación en el control del gasto puede darse tanto a través de mecanismos informales como formales. En el primer caso tiene especial importancia la denuncia pública de irregularidades, para cuyo efecto el papel de los medios de comunicación es decisivo. El segundo se ejerce principalmente a través de los representantes electos, donde —nuevamente— es decisivo mejorar los mecanismos de representación pero por lo general queda pendiente el fortalecimiento de los medios administrativos y jurídicos para facilitar la participación directa.

En el Recuadro V-1 aparecen varios ejemplos de mecanismos de participación política directa en Colombia.

Participación indirecta

Se puede dar de dos formas: (i) mediante representantes ante las organizaciones territoriales del Estado y partidos políticos y (ii) a través de organizaciones sociales.

(i) *Participación a través de representantes en las organizaciones territoriales del Estado.* Es la más importante, ya que ellos son los que en representación de los ciudadanos deciden el presupuesto anual y fiscalizan el gasto. Los sistemas electorales y la obligación (o no) por parte de los electos de informarse e informar a los ciudadanos, serían decisivos para que los electos representen efectivamente los intereses de los ciudadanos.

Básicamente se puede distinguir dos tipos de sistemas electorales: de representación proporcional y de representación territorial.³³ En el caso del primero hay un sólo distrito electoral y los escaños se distribuyen proporcionalmente respecto al número de votos obtenidos por cada lista. En el segundo se divide el territorio en varios distritos y cada uno de ellos elige a su(s) representante(s) (el sistema más conocido es el uninominal).

En los legislativos nacionales bicamerales con frecuencia la conformación de una cámara representa la pluralidad política y en otra están representados los territorios. En los niveles descentralizados resulta más conveniente utilizar la representación territorial —o una mixta— si lo que se desea es que los representantes respondan primero a sus representados que a sus partidos, generalmente aún muy centralizados. La representación territorial consiste básicamente, según ya se ha mencionado, en dividir al territorio en distritos. La representación uninominal implicaría hacerlo de suerte que cada distrito comprendiera aproximadamente el mismo número de votantes (con el criterio de respetar el principio de igualdad jurídica del ciudadano) pero, a fin de respetar identidades histórico geográficas, incorporar el criterio territorial (además del demográfico) y también de evitar las manipulaciones que implicarían redistribuciones originadas en desiguales crecimientos demográficos, sería preferible una distritación que se efectuara sobre la base de tales identidades pero con corrección demográfica.

Recuadro V-1

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

El mayor objetivo de la descentralización política en Colombia es que la comunidad organizada participe en la toma de las principales decisiones. Los mecanismos que se utilizan para este fin de acuerdo a la Constitución Política de 1991 son:

El **Voto Programático**, mediante el cuál los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura. Dicho programa se publica en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva para conocimiento público. Mediante este sistema, los gobernadores y alcaldes representan directamente a sus electores, de esta manera si aquellos funcionarios incumplen su programa, el pueblo puede quitarle o revocarle el poder.

La **Revocatoria del Mandato** procederá, siempre y cuando surjan las siguientes condiciones: a) haber transcurrido no menos de un año luego de la posesión del respectivo mandatario; b) se requiere un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo funcionario, en un número no inferior al 40% del total de los votos válidos emitidos.

El **Referendo**, es la convocatoria que se hace al pueblo para que éste decida si debe o no derogarse una norma o acuerdo ya vigente (Referendo Derogatorio); o el poner a consideración de la comunidad un Proyecto de Acuerdo, para que lo apruebe o rechace, total o parcialmente (Referendo Aprobatorio). El Referendo Aprobatorio, necesita que la solicitud sea respaldada por al menos el 15% de los ciudadanos que conforman el Censo Electoral, mientras que el Derogatorio al menos por el 10%.

La **Consulta Popular**, es la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal o distrital, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste exprese formalmente su opinión y pueda adoptar una decisión obligatoria sobre el asunto consultado.

El **Plebiscito**, es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo.

El **Cabildo Abierto**, es la reunión pública de los Concejos Distritales, Municipales o de las Juntas Administradoras Locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. Se pretende que se convoquen por lo menos dos al año y se señala el término de 15 días para que el Concejo Municipal responda a las inquietudes del pueblo.

La **Iniciativa Popular**, es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo, de Ordenanza, de Acuerdo o de Resolución al Congreso de la República, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Municipales o Distritales y a las Juntas Administradoras Locales respectivamente, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados.

Basado en Alcaldía de Medellín y Dirección de Control Interno, "Mecanismos de Participación Ciudadana". Medellín, noviembre de 1997; y Andrés De Zubiría Samper, "Constitución y Descentralización Territorial". Santafé de Bogotá, junio de 1994.

³³ Según se puede concluir del análisis de Duverger (1970).

Ya que la participación fundamental en las organizaciones territoriales del Estado es indirecta, se requiere ante todo fortalecer el vínculo de los elegidos con los electores, de los representantes con los representados, pero también contar con formas de participación directa en las decisiones de las organizaciones del Estado, como el referendo y la consulta popular, y aún otras, como las encuestas.

La participación a través de partidos políticos —indispensable en toda democracia— se canaliza primordialmente a través de los procesos electorales y los representantes electos. Sin embargo, con frecuencia los partidos mantienen su estructura y sobre todo su cultura centralista, lo que es natural, ya que se adecuaron a la anterior estructura del Estado. Por esta razón, y para reforzar que la representación sea primordialmente territorial es muy importante permitir el concurso de candidatos independientes.

(ii) *Participación a través de organizaciones sociales.* La participación a través de estas organizaciones permite la expresión de estos intereses y la toma de conocimiento de los mismos para las decisiones sobre asignación que son adoptadas a través de las organizaciones territoriales del Estado. En el punto siguiente se analiza con algo más de detenimiento el tema de la participación en y a través de organizaciones sociales.

b) Participación administrativa

Esta forma de participación se refiere a la producción de bienes públicos que el Estado realiza directamente, es decir, a través de mecanismos administrativos. El caso más frecuente es la participación ciudadana en la administración de establecimientos estatales que prestan servicios de educación y salud.

c) Participación económica

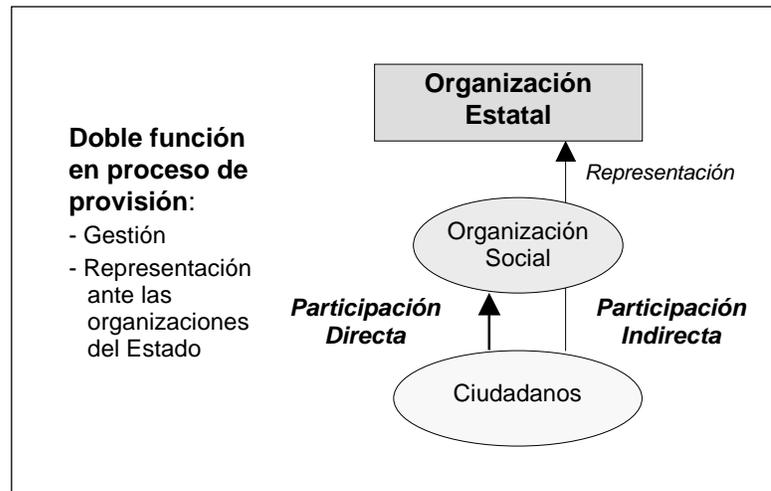
Según ya se mencionó la participación en este caso se refiere a los procesos de descentralización económica y consiste principalmente en la selección de establecimientos prestadores de servicios y en la concurrencia de productores en la producción de bienes provistos públicamente.

D. Organizaciones sociales

El análisis anterior permite destacar el doble papel de las organizaciones sociales: (i) como proveedoras de bienes colectivos y públicos y (ii) como órganos de participación. Las organizaciones sociales se caracterizan por generar bienes colectivos y porque su actividad se basa en los aportes de sus miembros. Son órganos de participación directa —al menos en sus organizaciones de base— en procesos de producción de los bienes sociales que generan y, si así lo desean sus miembros, también de participación indirecta en la gestión de las organizaciones territoriales del Estado. La Ilustración V-2 muestra este doble papel.

Ahora bien, según se ha mencionado, los procesos de descentralización política deben incluir a estas organizaciones pero su reconocimiento como interlocutores y sobre todo la asignación de recursos para subsidiar su labor tienen que ser proporcionales respecto, no solamente a su participación en la provisión de bienes y externalidades públicas, sino a su grado de funcionamiento democrático. La condición fundamental es que sean organizaciones abiertas, donde todos los ciudadanos que pertenecen a ellas tengan igual derecho a participar, particularmente en sus procesos de asignación y en la elección de ejecutivos y representantes.

Ilustración V-2
ORGANIZACIONES SOCIALES



E. Organizaciones privadas sin fines de lucro

Dentro de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) es necesario diferenciar entre organizaciones *proveedoras* de bienes sociales —las asociaciones— y organizaciones privadas sin fines de lucro que se dedican a la producción de bienes provistos socialmente (autodenominadas Instituciones Privadas de Desarrollo Social – IPDS). Las primeras realizan sus labores básicamente —y con mucha frecuencia exclusivamente— sobre la base de los recursos aportados por sus miembros, las segundas dependen del financiamiento externo. Las primeras pueden contar con administraciones remuneradas, pero éstas son proporcionalmente reducidas y sus funciones netamente operativas de las decisiones de los asociados. Las segundas se constituyen en la principal fuente de ingreso para sus integrantes.

Las organizaciones productoras de bienes provistos socialmente surgieron y/o se fortalecieron en América Latina como ejecutoras de programas definidos para los países de la región por organizaciones no gubernamentales —e incluso gubernamentales— de los países desarrollados. En varios países cobraron particular importancia durante las dictaduras militares. Actualmente estas organizaciones constituyen una importante capacidad instalada para poder ejecutar programas sociales, principalmente de educación y salud. La descentralización económica debería integrar estos recursos en los procesos de provisión de bienes públicos, según lo recomienda la CEPAL (1998).

De hecho, muchas de estas organizaciones productoras ya están integradas en procesos de provisión de bienes públicos, conformando lo que algunos autores llaman “el sector público no estatal” (Bresser-Pereira, 1997; Cunill, 1997).³⁴

3. Síntesis del marco conceptual

Hay dos formas básicas de descentralización: la política y la económica. La primera consiste en transferir a procesos político-administrativos subnacionales las decisiones de asignación sobre provisión de bienes públicos cuya demanda está geográficamente diferenciada; la segunda en

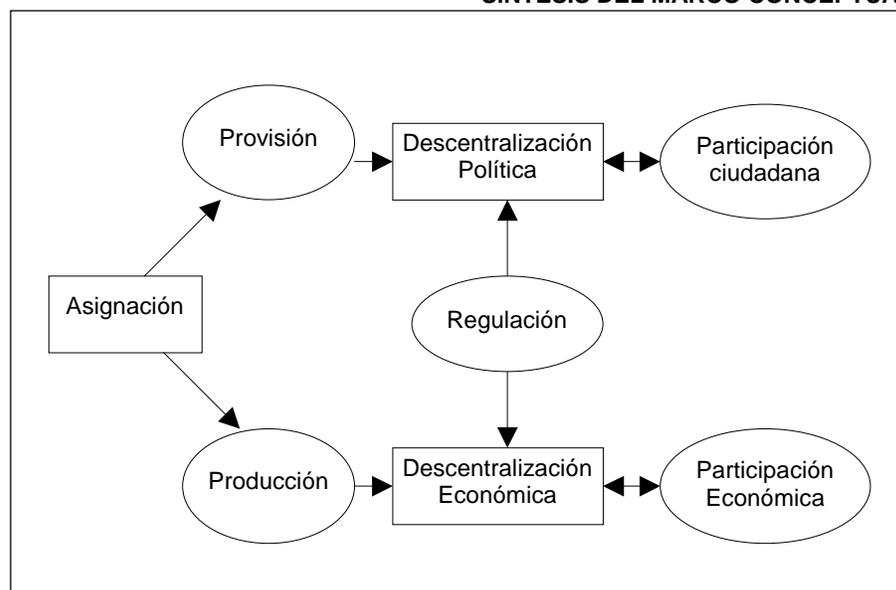
³⁴ Según el marco conceptual desarrollado en este texto las organizaciones que los estos autores denominan “públicas no estatales” serían organizaciones económicas, productoras de bienes provistos públicamente.

transferir a la competencia económica los procesos de asignación de factores e insumos para la producción de los bienes a proveer. El proceso de descentralización económica puede darse directamente desde un gobierno central hacia organizaciones productoras o bien después de una fase de descentralización política.

La participación ciudadana es indispensable para que la descentralización política favorezca la eficiencia, la económica lo es en el caso de la descentralización económica. En la Ilustración V-3 se muestra esquemáticamente una síntesis de estos conceptos.

Ilustración V-3

SÍNTESIS DEL MARCO CONCEPTUAL



Adicionalmente:

a) Cuando se descentraliza la decisión sobre el gasto pero no sobre el aporte local con que se financiará ese gasto, habría un caso de Descentralización Política del Gasto.

b) Cuando se descentraliza sólo la operación de decisiones adoptadas centralmente habría un caso de Descentralización Operativa.

Se llega así a las cuatro formas de descentralización definidas en el capítulo II:

Política: transferencia de competencias de decisión sobre gasto y financiamiento para provisión de bienes públicos a procesos democráticos locales.

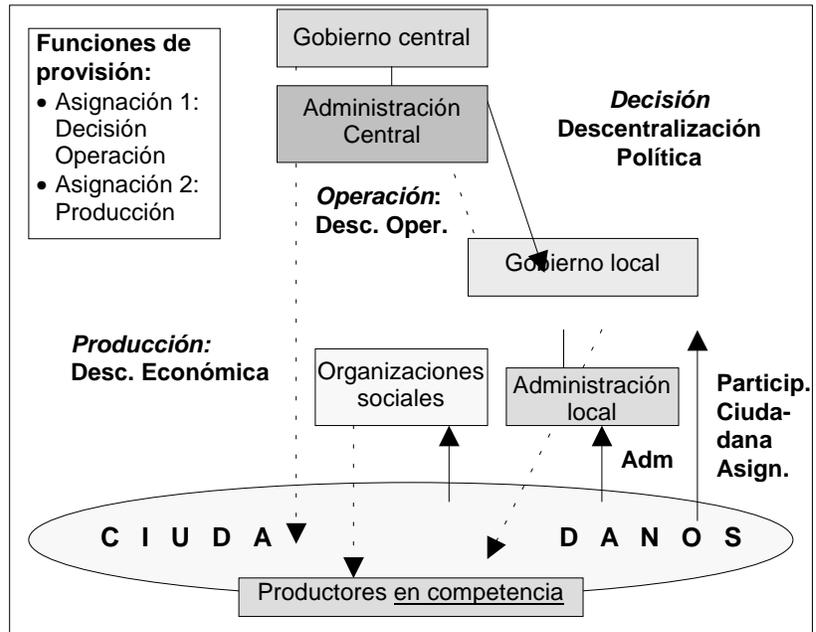
Política del Gasto: transferencia de competencias de decisión sobre gasto público.

Operativa: transferencia de competencias de decisión sobre operación a organizaciones territoriales o funcionales del Estado.

Económica: transferencia del proceso de decisión sobre asignación para producción a la competencia económica.

En la Ilustración V-4 se muestra esquemáticamente la aplicación de estos conceptos a un proceso de descentralización.

Ilustración V-4
PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN



VI. Los procesos en América Latina

En este capítulo se profundiza y amplía una evaluación de los procesos de descentralización de la región presentada anteriormente (Finot 1998), sustentándola en análisis realizados sobre cifras actualizadas, particularmente en lo que se refiere a disparidades territoriales y a ingresos y gastos subnacionales. Se aplica a los procesos el marco conceptual definido en los capítulos precedentes, donde se llegó a la conclusión de que la participación ciudadana en los procedimientos políticos para decidir la provisión de bienes públicos no es solamente un objetivo político sino una condición fundamental para lograr los objetivos de eficiencia y reducción de la corrupción. Para viabilizar esta forma de participación ciudadana, a su vez, sería imprescindible la descentralización política.

Se parte entonces de examinar en qué niveles existe al menos un órgano electo, si las comunidades que corresponden a estos niveles cuentan con competencias para autoproverse de bienes locales y en qué medida los sistemas de compensación favorecen o no el proceso de autoprovisión. A continuación se hace una revisión de las características de la descentralización en cada uno de los principales sectores descentralizados. Finalmente se obtienen algunas conclusiones generales y se plantea algunas explicaciones.

1. Condiciones para la descentralización política

A. Organización política

La primera diferencia entre los países de la región se da en términos de organización constitucional fundamental: federales o unitarios. Como es sabido, son federales Argentina, Brasil, México y Venezuela, y unitarios los demás. Sin embargo, en todos los países de la región se reconoce la autonomía municipal y actualmente casi todos ellos cuentan con órganos electos en sus niveles intermedios. La excepción serían Perú y los países de Centroamérica, donde sólo hay órganos electos en el nivel nacional y en el municipal. En el Perú se inició en el pasado un proceso de descentralización hacia un nivel intermedio (la región) que no prosperó. En cuanto a Centroamérica, este subcontinente nació unido y ahora avanza a la integración; cuando ésta sea completada, también quedaría conformada por tres niveles fundamentales de gobiernos electos.

Dentro de este panorama general existen situaciones particulares, tanto en lo que se refiere al nivel intermedio como al municipal. En lo que se refiere al nivel intermedio, en Bolivia y Chile la descentralización política se reduce a la elección indirecta de consejos (departamentales en Bolivia y regionales en Chile) que no tienen facultades normativas, pero participan en procesos de asignación de los recursos de fondos territoriales y tienen funciones de control sobre la gestión de funcionarios designados por el Ejecutivo nacional.

En cuanto al nivel municipal también se presentan algunas particularidades: en Bolivia, Costa Rica y Cuba la elección del respectivo ejecutivo es indirecta (Sierra, 1998). En otros casos puede haber órganos electos en circunscripciones submunicipales, como el cantón en Bolivia, el corregimiento en Panamá, la comuna en Colombia o la parroquia en Venezuela.

Los procesos contemporáneos de descentralización han consistido principalmente en transferir funciones desde los gobiernos nacionales a los subnacionales, en materia de provisión de infraestructura y servicios básicos, y servicios de educación y salud. Para financiar las funciones transferidas se ha ampliado las competencias de imposición de los niveles subnacionales (en algunos casos transfiriendo impuestos) y se ha instaurado o modificado sistemas de compensación.

Históricamente en los países federales los procesos de descentralización se han orientado primero hacia los niveles intermedios, para luego avanzar hacia el nivel municipal. En cambio en los unitarios frecuentemente la descentralización se enfoca al municipio y el nivel intermedio juega un papel de articulación con el nacional. Pero estas opciones se dan dentro de los respectivos contextos históricos de cada país.

Según se estableció al comienzo de este texto, el centralismo fue una necesidad histórica para la consolidación de los Estados nacionales. Logrado este objetivo, contemporáneamente se busca perfeccionar el funcionamiento democrático y la descentralización política es una condición para avanzar en este sentido. Pero la descentralización política no deja de ser una lucha por el poder. Contemporáneamente esta lucha se da a través de dos tipos de movimientos que cuestionan al centralismo: por un lado, los tradicionales movimientos regionales cuyo objetivo es restar poder al centro para redistribuirlo entre varios centros y, por otro, movimientos democráticos cuyo proyecto es aproximar lo más posible el poder a los ciudadanos y que las organizaciones del Estado sean sus instrumentos de autogobierno.

Los procesos contemporáneos entonces se dan en ese contexto: se podría esperar que en los países unitarios la descentralización se orientara más fácilmente hacia el municipio —y hasta niveles submunicipales— pero aun en estos casos persisten y pueden llegar a prevalecer los intereses regionales. En Colombia, Bolivia y Ecuador logró prevalecer la orientación municipalista frente a la regionalista pero no ha ocurrido lo mismo en Paraguay y en República Dominicana.

Este dilema no suele darse en los países federales, donde la descentralización política está orientada, en principio, hacia los estados o provincias constitutivos. Pero sólo en principio. En el caso de Brasil —el país más descentralizado de la región— ya en 1946 hubo una importante descentralización hacia los estados y la descentralización hacia los municipios fue una bandera de lucha por la democracia durante el régimen militar instaurado en 1964 (De Almeida, 1995). Según ya se mencionó, el logro de este objetivo político quedó consagrado en la Constitución de 1988, donde Brasil se autodefine como una “unión indisoluble de Estados y Municipios” (Brasil, 1988, Art. 1º). México, que a pesar de ser constitucionalmente un país federal está aún muy centralizado, podría aún optar por una solución similar. Venezuela optó por priorizar la descentralización – en este caso, voluntaria - en primera instancia hacia los Estados y en Argentina el proceso aún se mantiene mayoritariamente en el nivel intermedio.

Pero no obstante estas particularidades, se puede afirmar que la tendencia histórica general en la región es avanzar hacia los niveles más próximos al ciudadano. Y ello —según ya se mencionó en el primer capítulo— no solamente por ser una reivindicación democrática sino también por constituir la forma más eficiente de organizarse para competir en un mundo que avanza hacia la globalización, tema al que nos referiremos nuevamente en el último capítulo de este texto.

B. Empoderamiento de comunidades subnacionales

Según se analizó en el capítulo precedente, la participación democrática se articula a través de las organizaciones territoriales del Estado y se la podrá viabilizar en la medida en que éstas alcancen hasta las comunidades territoriales de menor dimensión: hasta el nivel municipal y aun submunicipal, para integrar en la gestión pública a las organizaciones sociales, a partir de las de base. En búsqueda de la eficiencia, la gestión pública debería poder organizarse, para cada tipo de bien público, desde al ámbito menor hasta el mayor bajo el principio de subsidiariedad, objetivo democrático que, según se ha visto, coincide con las condiciones para que la descentralización conduzca a la eficiencia.

Si se acepta —como se postula aquí— que una condición fundamental para que la descentralización política conduzca a la eficiencia es que los ciudadanos puedan decidir sobre la parte de su ingreso que dedicarán para proveerse de bienes públicos locales, el primer indicador de empoderamiento político de las comunidades subnacionales sería su capacidad para autoimponerse, es decir, para decidir democrática y autónomamente sobre las tasas de sus impuestos.³⁵ Por esta razón, después de haber examinado brevemente cómo se organizan territorialmente los Estados de la región, en este punto se analiza la distribución de impuestos entre los distintos niveles.

El Cuadro VI-1 muestra cuáles son los principales impuestos de siete países de la región, a qué nivel corresponden y si hacen o no parte de sistemas de compensación. Se señala con una **N**, si son nacionales o federales; con una **I** si pertenecen a estados o provincias (nivel intermedio) y con una **M** si son municipales. Se indica con el subíndice ₁ si contribuyen a financiar al nivel inferior y con el subíndice ₂ si hacen parte de sistemas de compensación en el mismo nivel.

En dicho cuadro se puede observar lo siguiente:

a) En general suelen ser nacionales los impuestos sobre la renta, el patrimonio, el consumo específico y el comercio exterior. En México los estados cuentan además con un impuesto sobre los ingresos personales. En Argentina, constitucionalmente, sólo serían nacionales los impuestos sobre comercio exterior pero las provincias han delegado la mayor parte de las responsabilidades

³⁵ Autónoma y no soberanamente porque la autonomía es un concepto relativo que acepta la función primordial de la Nación de hacer prevalecer el bien general sobre el particular, incluso territorial. La competencia de decidir sobre imposición local puede y tal vez debe ser nacionalmente regulada pero dejando un amplio margen para que las comunidades subnacionales puedan adoptar dicha decisión.

impositivas en el gobierno nacional, encargado de administrar un “pacto fiscal” entre ellas y con la nación (Schwartz y Liuksila, 1997) y sólo mantienen para sí un impuesto a los ingresos brutos de las empresas.

b) También suele ser nacional el impuesto sobre ventas. La excepción la constituye Brasil, donde el importante Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) es estadual.

c) En los demás países los impuestos del nivel intermedio son de importancia relativamente menor: sobre licores, cigarrillos y consumo de combustibles en Colombia y Venezuela, por ejemplo.

d) Los impuestos típicamente municipales son los gravámenes a la propiedad de inmuebles y vehículos y al funcionamiento de establecimientos (patentes). Sin embargo, en Argentina el impuesto a la propiedad inmueble es provincial (nivel intermedio), en Brasil los impuestos sobre vehículos son estaduales (nivel intermedio) y en México estos últimos impuestos pertenecen a la federación. Este hecho podría explicarse tanto por el principio del beneficio —la circulación de vehículos no se reduce al municipio donde ellos están registrados— como por razones redistributivas, ya que la propiedad de los vehículos —al igual que los predios de mayor valor— tiende a concentrarse en los municipios donde habitan los residentes con mayores ingresos.

e) En Argentina, Bolivia, Colombia, México y Venezuela contribuyen a los fondos de compensación —bajo el sistema de coparticipación— casi todos los impuestos nacionales importantes. En cambio en Brasil sólo lo hacen dos impuestos nacionales (a la renta y a la producción). El único caso en que el fondo de compensación se genera con impuestos del mismo nivel (municipal) es el de Chile.

El Cuadro VI-2, que ha sido elaborado a partir de datos sobre recaudación de estos impuestos, muestra la distribución efectiva de la capacidad de autoimposición entre niveles del Estado en algunos países para los que se cuenta con esa información.

Cuadro VI-1

AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES IMPUESTOS DE PAÍSES SELECCIONADOS ESPECIFICANDO NIVEL DE GOBIERNO

Impuestos	Argentina (21.3% PIB 1992)	Bolivia (17.4% PIB 1996)	Brasil (28.0% PIB 1995)	Chile (22.1% PIB)	Colombia (14.1% PIB 1995)	México (12.5% PIB 1993)	Venezuela (18.2% PIB 1990)
Sobre Ingresos (De empresas y/o de personas)	A las ganancias (1.7) ¹ : N₁ Ingresos brutos de las empresas: I	Utilidades: N₁ De las personas: N₁	Renta (IR) (4.2): Regalías: N₁ Adicional IR: I	De empresas y personas: N	De empresas y personas (4.7): N₁	De empresas y personas (5.3): N₁ Ingresos personales (0.1): I	Impuestos sobre rentas del petróleo y otras (13.3): N₁
Sobre patrimonio y Activos	Patrimonio y activos: N₁	Transferencia de activos: N₁	Grandes fortunas: N	Patrimonio neto: N	Registro de propiedades (0.12): I	Activos de las empresas: N	
Sobre Comercio Exterior	Comercio y transacciones (1.4): N	Importación (1.2): N₁	Importación y exportación (0.7): N	Importación (0.7): N	Comercio exterior (1.2): N₁	Importación y exportación (1.1): N₁	Comercio exterior: N₁
Sobre Ventas	IVA (8.8): N₁	IVA: N₁	ICMS (7.2): I₁	IVA: N	IVA (4.7): N₁ Gasolina (0.7): N Licores y cigarrillos (0.8): I Gasolina: I	IVA (3.3): N₁ Producción y servicios (1.9): N₁ Agricultura, industria y comercio: I	Licores y cigarrillos (0.7): N₁ Derivados del petróleo N₁
Otros Indirectos	Energía eléctrica: N Combustibles: N	Transacciones: N₁ Consumo específico: N₁	IPI (2.0): N₁	Transacciones: N Consumo específico: N			Salinas I
Sobre Productos Primarios	Regalías: I₁	Especial sobre hidrocarburos: N Regalías: N₁					
Sobre Vehículos	Propiedad (0.4): I₁	Propiedad (<0.4): M	Propiedad: I	Circulación (0.25): M₂	Registro (0.11): I	Propiedad y Uso (0.3): N₁	Registro N₁ Patentes M
Sobre Bienes Inmuebles	Propiedad (0.9): I₁	Propiedad (<0.4): M	Suces. y donac.: I Inter vivos: M Propiedad Rural: N₁ Propiedad Urbana (0.4): M	Impuesto Territorial (0.7): M₂	Registro: I Propiedad (0.5): I	Transferencia: I Propiedad (0.3): M	Propiedad Urbana: M
Sobre Funcionamiento		Patentes: M	Servicios: M	Patentes (0.23): M₂	Patentes (1.5): M	Industria y comercio: M	Patentes: M

Fuente: Elaborado sobre Constituciones de Argentina (1998), Bolivia (1994), Brasil (1998), Chile (1991) y Colombia (1991); Plan Nacional de Desarrollo 1994 de México; Ley Orgánica de Descentralización de 1989 de Venezuela; y datos de Teresa Ter-Minassian (Ed.) (1997); CEPAL/GTZ, estudios de casos nacionales del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal (varios años); y Yañez y Letelier (1994).

¹Porcentaje respecto al PIB del año indicado en el encabezamiento.

N: Nacional o Federal; I: Nivel Intermedio; M: Municipal; ₁: contribuye al sistema de compensación al (los) nivel(es) inferior(es); ₂: contribuye al sistema de compensación en el mismo nivel; ICMS: Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios; IPI: Impuesto sobre Productos Industrializados.

Cuadro VI-2

AMÉRICA LATINA: PONDERACIÓN DE TIPOS DE IMPUESTOS EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO, EN PAÍSES SELECCIONADOS

(Porcentajes)

	Argentina (1997)	Brasil (1994)	México (1997)	Bolivia (1998)	Chile (1998)
Impuestos:					
Nacionales/Federales:					
Sobre ingresos	21.8	17.7	30.9	10.6	22.0
Sobre patrimonio	2.9			9.2	
Sobre com. exterior	5.2	2.5	3.9	7.7	9.4
Sobre ventas	44.2		20.9	45.5	43.8
Otros	9.0	31.8	9.9	11.2	11.4
Del nivel intermedio:					
Sobre ventas		35.8			
Sobre ingresos	10.5		1.6		
Sobre propiedad	4.6		0.9		
Sobre bienes y servicios	1.6				
Municipales:					
Sobre propiedad		1.4	0.8	2.7	3.9
Sobre bienes y servicios		3.0			4.5

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del FMI (1999). Se excluyen aportes para seguridad social.

Los cuadros presentados permiten apreciar:

- a) Una amplia preponderancia del nivel nacional en las decisiones sobre imposición.
- b) Una relativa autonomía de los niveles intermedios de Brasil y Argentina.
- c) Las cifras correspondientes a los estados, en México, son relativamente bajas. Sin embargo, los recursos que generan estos impuestos resultan multiplicados por un sistema de transferencias de libre disponibilidad directamente vinculadas al esfuerzo fiscal, lo que se refleja en el cuadro VI-3. En el caso de los municipios se aplica un sistema similar.
- d) En general, existe una capacidad impositiva relativamente baja en el nivel municipal (virtualmente ausente en el caso de Argentina). La capacidad de autoimposición de los municipios es menor aún de lo que indican las cifras si se toma en cuenta: (a) el número relativamente pequeño de municipios donde se concentra el ingreso, (b) que una gran parte de la población no paga impuestos sobre la propiedad, por no ser propietarios o porque están exentos, c) que en la mayoría de los casos (Brasil sería una excepción) los municipios deben requerir la aprobación del nivel central para modificar tasas (porcentajes). En general, la actual estructura tributaria brinda pocos espacios para autoimponerse a estas comunidades territoriales de menor dimensión y más próximas al ciudadano.
- e) La coparticipación reduce en vez de ampliar la autonomía de los niveles participantes: la cesión de poder por parte de un nivel - en términos de capacidad de imposición - no se

refleja en un aumento correspondiente en otro nivel sino más bien en una obligación implícita o explícita de un acuerdo mutuo para modificar tasas. Además, según lo señala la CEPAL (1998), cuanto mayor sea la vinculación de las transferencias con impuestos nacionales mayores serían los efectos procíclicos que este vínculo generaría.

En el cuadro VI-3 se muestra la contribución de cada nivel a la generación de ingresos tributarios, para los países y los diez últimos años para los que se cuenta con información, y, en la casilla que sigue a cada porcentaje, las tendencias correspondientes.

Cuadro VI-3
AMÉRICA LATINA: GENERACIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVELES DE GOBIERNO

Niveles	Brasil		Argentina		México		Chile		Bolivia		Perú	
	1985-94	Tend.	1988-97	Tend.	1988-97	Tend.	1992-98	Tend.	1989-98	Tend.	1990-98	Tend.
Nacional/Federal	59.8%	-	76.7%	+	77.2%	-	92.5%	=	97.3%	+	97.2%	+
Intermedio	36.8%	=	23.3%	-	17.9%	+					0.5%	-
Municipal	3.5%	+			4.9%	+	7.5%	=	2.7%	-	2.3%	-

Fuente: Elaborado sobre datos del FMI (1999), excluyendo aportes para seguridad social.

Este cuadro sintetiza la estructura y tendencias de la descentralización política – entendida como autonomía para decidir gasto sobre la base de ingresos generados localmente - en los países considerados. Bajo este punto de vista, Brasil aparece como el país políticamente más descentralizado. Las tendencias muestran que tanto Brasil como México estarían profundizando sus respectivos procesos mientras en Argentina estaría ocurriendo lo contrario. En cuanto a los países unitarios que aparecen en el cuadro, la mayor preponderancia relativa del nivel municipal correspondería a Chile mientras en los casos de Bolivia y Perú no sólo la preponderancia es menor sino también mostraría una tendencia decreciente.

2. Sistemas de compensación

En los procesos de descentralización que se están realizando en la región se puede distinguir dos tipos de sistemas de compensación: aquéllos, básicos, en principio de libre disponibilidad y distribuidos con un criterio fundamentalmente territorial, y aquellos otros donde, aunque se toma en cuenta indicadores territoriales, prima el criterio sectorial. Los primeros están orientados, en principio, a apoyar decisiones autónomas, mientras los segundos, que pueden ser denominados complementarios o de cofinanciación, tienen por finalidad primordial implementar políticas nacionales donde los gobiernos locales son más operadores que decisores.

A. Sistemas básicos³⁶

Este punto ha sido elaborado a partir de un análisis comparativo entre los sistemas básicos de compensación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, cuya síntesis aparece en el Cuadro Anexo 1.

En el Cuadro VI-4 se presenta una relación de estos sistemas y sus respectivas fuentes de financiamiento.

³⁶ Las principales fuentes para elaborar este punto han sido los informes nacionales del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Además de estos informes, el proyecto, que concluyó en 1996, ha permitido elaborar un primer análisis comparativo de los procesos de la región (Aghón, 1996). Las conclusiones y recomendaciones de este proyecto, acompañadas de trabajos sobre algunos problemas particulares, fueron publicadas en el año siguiente (CEPAL/GTZ, 1997).

SISTEMAS BÁSICOS DE COMPENSACIÓN

País	Sistema	Porcentaje de	Impuestos
Argentina Provincias	Régimen de Coparticipación Federal	57.05%	IVA S/* Renta S/ Activos S/ Ingresos Brutos
Bolivia Municipios	Coparticipación Tributaria	20%	Todos los impuestos nacionales menos el Impto. Especial s/ Hidrocarburos
Brasil Estados	Fondo de Participación de los Estados	21.5%	S/ Renta S/ Productos Industrializados
Brasil Municipios	Fondo de Participación de los Municipios	22.5%	S/ Renta S/ Productos Industrializados
Chile Municipios	Fondo Común Municipal	Aprox. 50%	S/ Inmuebles y Vehículos Patentes
Colombia Departamentos	Situado Fiscal	24.5%	S/ Total ingresos corrientes nacionales
Colombia Municipios	Participación Municipal	20%	S/Total ingresos corrientes nacionales
México	Fondo General de Participaciones	20%	S/ Renta S/ Producción y Servicios S/ Comercio Exterior S/ Vehículos
Venezuela	Situado Constitucional	20%	Total ingresos ordinarios nacionales

Fuente: Elaborado en base a legislación de cada país y Ter-Minassian (1997); Porto y Sanguinetti (1993); Galindo y Medina (1995); Afonso (1994); Ferreira y Valenzuela (1993); Espinosa y Marcel (1994); Pérez Torres y González Hernández (1996); Knoop (1994); Yáñez y Letelier (1994).

S/: Sobre

Los sistemas básicos corresponden con los niveles hacia los que se han orientado con preferencia los respectivos procesos. Ellos serían: en Argentina, el Régimen de Coparticipación Federal (con las provincias): 57.05% de las recaudaciones de impuestos sobre ingresos, patrimonio y ventas; en Brasil, el Fondo de Participación de los Estados: 21.5% de recaudaciones del Impuesto a la Renta y el Impuesto a los Productos Industrializados, y el Fondo de Participación de los Municipios: 22.5% de las recaudaciones de los mismos impuestos; en México, el Fondo General de Participaciones (con los estados): 9.5% de todos los impuestos federales, y el Fondo de Fomento Municipal: 3% de los mismos impuestos; en Venezuela, el Situado Fiscal, dirigido a los estados: 20% de los ingresos tributarios estimados; en Colombia la Participación Municipal: 20% de los ingresos corrientes de la nación, y el Situado Fiscal: suma en principio equivalente a los gastos locales que el gobierno nacional realizaba en educación y salud; en Bolivia, la Coparticipación Tributaria (con los municipios): 20% de todos los impuestos nacionales excepto el Impuesto Especial a los Hidrocarburos, y en Chile, el Fondo Común Municipal (entre municipios): entre el 45% y el 60% de los impuestos de los cuatro municipios con mayores ingresos (ver detalle en el cuadro). Las mayores ponderaciones respecto a los ingresos tributarios totales, en lo que se refiere al nivel intermedio, corresponden a Argentina (aproximadamente 45%) y Venezuela (20%), y en lo que corresponde al nivel municipal, a Colombia y Bolivia (20% en ambos casos).

Estos recursos se distribuyen según porcentajes fijos, determinados por ley (casos de Brasil y Argentina) o variables, según fórmula, en función de diversos criterios (demográfico, de redistribución social, esfuerzo fiscal, etc.), que sería el caso de los demás países. En el Cuadro V-3 se presenta una síntesis de estos factores, incluyendo aquellos que fueron tomados en cuenta en Argentina para determinar inicialmente los porcentajes correspondientes a cada provincia.

Sobre una base general que sería el factor demográfico (sólo en el caso de Bolivia se toma en cuenta únicamente este factor) y a veces un mínimo por territorio (Venezuela y Chile), se agregan ponderaciones que permiten caracterizar a estos sistemas según el criterio predominante sea la eficiencia fiscal - el caso de México - o la reducción de desigualdades - los casos de Colombia y Chile. Sin embargo, mientras en el caso de Colombia se otorga una ponderación al esfuerzo fiscal, en el de Chile los criterios de distribución desestimulan el aporte local, según se puede observar en el Cuadro V-5.

Cuadro VI-5

AMÉRICA LATINA: CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE SISTEMAS BÁSICOS DE COMPENSACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS

	Argentina (Provincias)	México (Estados)	Venezuela (Estados)	Colombia (Municipios)	Bolivia (Municipios)	Chile (Municipios)
Mínimo por territorio			30% en partes iguales			10% en partes iguales
Número de habitantes	65%	47.15%	70%	22%	100%	20%
Menor ingreso	25% inverso a indicadores de ingreso por habitante	9.66% inverso a recursos coparticipados por habitante		60% inverso al nivel de necesidades básicas insatisfechas		30% según propiedades exentas 40% inverso al aporte por habitante
Esfuerzo fiscal		45.17% según aumento en el esfuerzo fiscal		6% según eficiencia fiscal		
Superficie	10% según densidad poblacional			6% por eficiencia administrativa		
Otros				6% según progresos en calidad de vida		

Fuente: Elaborado en base a legislación de cada país y Ter-Minassian (1997); Porto y Sanguinetti (1993); Galindo y Medina (1995); Afonso (1994); Ferreira y Valenzuela (1993); Espinosa y Marcel (1994); Pérez Torres y González Hernández (1996); Knoop (1994); Yáñez y Letelier (1994).

Finalmente, los recursos distribuidos mediante los sistemas de compensación pueden o no estar condicionados según uso. Según se muestra en el Cuadro VI-6, en Argentina y Chile no tienen ningún condicionamiento, en México y Brasil son menores, y mayores, en orden creciente, en los casos de Venezuela, Bolivia y Colombia.

Por supuesto, la incidencia de estos sistemas debe ser ponderada según el peso de las transferencias en el gasto local: mínima en Chile y máxima en Argentina; alta en Brasil, menor en México; elevada en Colombia, menor en Venezuela y Bolivia. En el Gráfico V-2, mostrado más adelante, se puede apreciar la ponderación del gasto que en total se decide localmente en cada nivel de cada país para el que se cuenta con información.

AMÉRICA LATINA: CONDICIONAMIENTOS PARA EL USO DE RECURSOS DE SISTEMAS BÁSICOS EN PAÍSES SELECCIONADOS

Argentina	Brasil	México	Venezuela	Colombia	Bolivia	Chile
Ninguno	25% para educación	20% para municipios	50% para inversión	30%: salud 25%: educación 20%: saneamiento 5%: cultura y deporte	85% inversión Para optar a cofinanciación: 25%: producción 30%: inversión social	Ninguno

Fuente: Elaborado a partir de legislación de cada país y autores citados en el cuadro anterior.

B. Programas sectoriales

Además de los recursos distribuidos territorialmente, todos los países cuentan con programas sectoriales de transferencias, dirigidas a implementar políticas sectoriales de carácter nacional pero también tomando en cuenta criterios redistributivos. Los recursos transferidos por lo general son financieros y/o asistencia técnica y capacitación, con frecuencia bajo la forma de fondos concursables. Los requerimientos de los niveles locales son decididos centralmente, respondiendo a demandas locales elaboradas en forma de proyectos. Típicamente, las transferencias financieras son realizadas bajo la modalidad de fondos de “cofinanciamiento”, es decir, para su desembolso se exige el aporte local.

Existirían dos modalidades para estos programas:

a) Los criterios para aprobar los proyectos son definidos en el nivel nacional pero la administración es delegada a instancias subnacionales, pudiendo éstas hacer parte de gobiernos subnacionales o bien depender directamente del respectivo organismo central. Ejemplo del primer caso sería el Fondo de Coparticipación Vial de Argentina y del segundo el Fondo de Desarrollo Campesino de Bolivia.

b) Los proyectos son aprobados en una instancia nacional. El ejemplo típico son los “fondos” que fueron creados en casi todos los países en desarrollo siguiendo el modelo del Fondo Social de Emergencia de Bolivia (1987-1990). Dentro de esta categoría se encontrarían la mayoría de los “fondos de inversión social”, para infraestructura y desarrollo rural.

Parece claro que, a diferencia de los recursos provenientes de los sistemas básicos de compensación, que en principio son de libre disponibilidad, en el caso de estos recursos—operativamente descentralizados o no— lo fundamental de las decisiones sobre qué proveer, cuánto proveer y con qué recursos proveer se decide centralmente.

C. Sistemas de compensación y descentralización

En la Ilustración VI-1 se puede observar una aplicación, a los sistemas analizados, de la clasificación de sistemas de compensación definida en el capítulo anterior.

Los sistemas básicos de compensación de México estarían entre el tipo 1 y el 2, pero preponderantemente serían de tipo 1. Los de Argentina y Chile serían de tipo 2, el de Brasil tendría algo del tipo 3 (25% para educación), el de Bolivia tendería hacia uno de tipo 3 (obligación de acatar porcentajes sectoriales mínimos para tener acceso a otras fuentes) y el más condicionado sería el de Colombia (porcentajes obligatorios). En el casillero 4 estarían todos los programas sectoriales donde se deciden centralmente y se exige aportes locales.

Ilustración VI-1

SISTEMAS DE COMPENSACIÓN EN AMÉRICA LATINA

CONDICIONES:				
		Uso:		
		No		Sí
Aporte:	No	Chile Argentina	Brasil México	Bolivia Colombia
		2		3
Sí				Fondos de Inversión Social
		1		4

Se puede apreciar que, entre los sistemas examinados, el único sistema de compensación dirigido primordialmente a apoyar los procesos de decisión sobre la base de las iniciativas y los aportes locales, y el más coherente con la descentralización política, sería el de México. En cambio los otros corresponderían a diversas combinaciones entre descentralización política del gasto y descentralización operativa (de izquierda a derecha en la ilustración).

Ahora bien: una gran parte de los ingresos de fuente propia que aparecen en el Gráfico I-4 (presentado en el primer capítulo) corresponde a un número reducido de territorios donde se concentra el ingreso mientras los otros territorios de cada país en su gran mayoría son altamente dependientes de las transferencias. *En la mayor parte de los territorios las decisiones sobre gasto no están vinculadas con el esfuerzo local y por tanto no están dadas las condiciones para que la descentralización conduzca a la eficiencia.* Este hecho explica, en lo fundamental, la tendencia a que los gastos locales tiendan a crecer más aceleradamente que los respectivos aportes, según se pudo observar en el gráfico mencionado (el I-4).

D. Sistemas de compensación y efectos redistribuidores

En general todos los sistemas de compensación adoptados representan avances muy importantes en términos de redistribución progresiva de los recursos estatales, como lo demuestran por ejemplo, los casos de Bolivia (ver Cuadro I-1) y Argentina, este último estudiado por Schwartz y Liuksila (1997), quienes muestran los significativos efectos redistributivos en este país del sistema de compensación en términos de ingresos y gastos públicos. Sin embargo, cuanto más descentralizada está la provisión parece ser mayor es la tendencia a la diferenciación territorial en términos de nivel y calidad de la prestación de servicios sociales y aunque los sistemas redistributivos instaurados con la descentralización representan avances importantes en términos de equidad, ellos no habrían alcanzado a reducir antiguas y nuevas tendencias a la concentración del producto geográfico ni diferenciaciones que la propia descentralización suscita.

En efecto: en el Cuadro VI-7 se puede observar una elevada concentración del producto en los casos de Brasil (Región del Sudeste), Argentina (Región de Buenos Aires) y Chile (Región Metropolitana). En Colombia y Bolivia en cambio el crecimiento está más desconcentrado. Pero lo que llama la atención es la evolución reciente del indicador adoptado: en el caso de Brasil parece haberse frenado una tendencia constante – al menos desde 1970 – de este indicador a disminuir, y en los casos de Argentina, Chile y Colombia muestra clara una propensión a aumentar. Sólo en Bolivia una tendencia histórica anterior a que el ingreso se concentrara en el de La Paz habría cambiado en favor del departamento de Santa Cruz, ya que desde 1995 la participación del segundo

en la formación del PIB es superior a la del primero, tendiendo ahora el ingreso a concentrarse en Santa Cruz.

Cuadro VI-7
AMÉRICA LATINA: CONCENTRACIÓN DEL APORTE AL PIB POR REGIONES, EN PAÍSES SELECCIONADOS

(Porcentajes)

Países/Regiones	1985	1990	1995
Argentina: Buenos Aires		1991: 60.3	1994: 64.3
Brasil: Sudeste	60.2	58.8	58.7
Chile: Región Metropolitana	1986: 42.9	44.8	47.5
Colombia: Distrito Especial	20.7	21.0	22.7
Bolivia: Santa Cruz		26.8	27.9

Fuente: Elaborado en base a cifras oficiales de cada país (de cada provincia, en el caso de Argentina).

3. Análisis por sectores

En todos los procesos de la región, a pesar de las distintas dimensiones y contextos históricos, la descentralización ha consistido principalmente (según ya se ha mencionado) en transferir competencias desde gobiernos centrales a locales en materia de provisión de: (i) infraestructura básica, (ii) servicios básicos, (iii) servicios de educación y (iv) servicios de salud.

A continuación se aplica a estos sectores el marco analítico definido anteriormente (tipos de descentralización) principalmente a los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia.

A. Infraestructura básica

Se entiende por infraestructura básica la adecuación física del territorio: vialidad, represas, canalización, drenaje, redes públicas en general.³⁷

Los procesos se han orientado, en este caso, a que cada nivel del Estado se ocupe de la provisión de infraestructura en lo que concierne a sus respectivos ámbitos. Esta provisión está íntimamente relacionada con competencias sobre uso del suelo, que también han sido objeto de distintos grados de descentralización.

La situación en lo que concierne a descentralización política es mixta: por un lado los niveles subnacionales suelen tener competencias autónomas –sobre uso del suelo (obviamente bajo de la normativa del nivel superior) pero, por otro, sólo existe una descentralización política generalizada en Brasil y Argentina (aunque, según ya se mencionó, bajo la modalidad predominante de descentralización política del gasto). En cambio en la mayoría de los territorios de los otros países las decisiones sobre inversión pública en infraestructura dependen mayoritariamente de transferencias condicionadas según uso y aporte local, lo que en esos casos configura una situación mixta entre descentralización política – en lo que se refiere a uso del suelo – y descentralización operativa – en lo que respecta a asignaciones con esta finalidad.

En los únicos casos en que se dan las condiciones para que las comunidades subnacionales puedan decidir autónomamente también sobre sus respectivos aportes para esta finalidad serían los

³⁷ Se prefiere denominarla básica, y no económica, porque ella es imprescindible para mejorar tanto la producción como las condiciones de hábitat.

territorios que generan los ingresos públicos suficientes para hacerlo y México, gracias a su mencionado sistema de compensación (mencionado ya por Campbell, Peterson y Brakarz, 1991).

En lo que se refiere a producción de infraestructura básica, se generaliza una tendencia a la descentralización económica, que alcanza hasta el uso de esta infraestructura, a través de concesiones.

B. Servicios básicos

Se entiende por servicios básicos principalmente la provisión de agua, disposición de desechos sólidos y líquidos, electricidad y telefonía. En el pasado, la provisión de estos servicios tendió a ser centralizada en la medida en que debió ser supramunicipal, particularmente en el caso de las grandes ciudades. En cambio en los territorios de menor dimensión gran parte la responsabilidades se mantuvo en las respectivas municipalidades.

La descentralización política de la provisión de estos servicios - en los casos en que había sido centralizada - ha sido más lenta que en el caso de la infraestructura básica, particularmente en los países donde el proceso se inició en el nivel municipal. Aunque se está avanzando en la transferencia de estas responsabilidades hacia los municipios (por ejemplo en Colombia) por lo general ellas aún se mantienen políticamente centralizadas, en los niveles intermedios en el caso de los países federales y en el nacional en los unitarios. En cambio en el caso de los servicios se advierte una tendencia predominante hacia la descentralización económica, primordialmente bajo la forma de privatización.

Tanto la descentralización económica de la infraestructura como la de la prestación de servicios básicos ha requerido de un desarrollo correspondiente de la normativa de regulación. Con frecuencia esta regulación se refiere no solamente a aspectos técnicos y a asegurar una producción suficiente y sostenible, sino aspectos redistributivos. En muchos casos, a fin de facilitar el acceso de la población con menores ingresos a estos servicios, en los contratos se suele incorporar diferenciaciones territoriales y/o funcionales en las tarifas (subsidios a la oferta). Este último condicionamiento sólo es reducido cuando se opta por el subsidio al consumo. Sería, por ejemplo, el caso de Chile, en lo que se refiere a agua potable y alcantarillado, y disposición de basura.

La descentralización política y económica de la provisión de servicios públicos es un aspecto de gran preponderancia en los procesos actuales de América Latina, empezando por el tema de la propiedad de la infraestructura, incluidas las respectivas redes, y de las concesiones para el uso de los recursos naturales, tanto los energéticos y como el agua y el aire, y hasta el espacio electromagnético (para telecomunicaciones). Los problemas emergentes de la regulación de los servicios públicos, han sido analizados recientemente por Solanes (1999) quien afirma que en estos casos “la regulación, más que una ‘ciencia exacta’ (sería) un ‘arte’ en permanente evolución, tratando de encontrar un nivel apropiado en cuanto a alcance, contenido y medios de ejercicio” (p.21).

Es evidente que la normativa general para el uso de los recursos naturales es una competencia primordialmente nacional, con una clara tendencia a la transnacionalización, no sólo en el caso – imprescindible – de las telecomunicaciones sino también en los otros, en la medida en que su aprovechamiento genera externalidades transnacionales. La normativa general sobre características técnicas y calidad de estos servicios, y asegurar las condiciones para asegurar una producción suficiente de ellos son también responsabilidades primordialmente nacionales. Pero en cambio puede ser ampliamente descentralizable la provisión de estos servicios en los casos en que tanto la generación está vinculada exclusivamente con una demanda local. La distribución, finalmente, es una competencia plenamente descentralizable, ya que corresponde a una demanda geográficamente diferenciada. Tanto la complementación de normas como el control de su

cumplimiento, finalmente, también es descentralizable y se pueden abrir amplios espacios para la participación ciudadana.

Un caso típico de generación y aprovechamiento primordialmente local de un recurso puede ser el agua, vinculado con la administración de cuencas. Con frecuencia el recurso ha sido tradicionalmente administrado por asociaciones de usuarios, forma de organización que tendría que hacerse compatible con los poderes democráticos descentralizados bajo el principio de la preponderancia del bien general sobre el particular, pero tal vez los mayores conflictos surgen con la privatización del recurso, según lo analizan, para el caso de Chile, Dourojeanni y Jouraviev (1999).

C. Servicios de educación

La descentralización política territorial de la provisión de este servicio se refiere a servicios de educación prebásica, básica y secundaria.³⁸ En todos los países dicha provisión se realiza principalmente a través de la entrega de servicios altamente subsidiados por el lado de la oferta, donde la provisión y la producción con frecuencia se confunden.

La descentralización de la educación se refiere tanto a la definición de normas sobre contenido y calidad como a la provisión del servicio. Respecto a lo primero, particularmente en lo que se refiere a contenido, ha habido una descentralización política a fin de que en cada territorio se lo pueda adecuar a sus características particulares. En cuanto a la provisión de los servicios la situación varía según los países.

En Brasil el proceso productivo se encuentra políticamente descentralizado en su totalidad; en cambio en los otros países el gobierno nacional aún tiene un peso preponderante en la decisión sobre remuneraciones al personal (en menor medida en Argentina y México, donde este tipo de decisiones están parcialmente descentralizadas a los gobiernos provinciales).

Esta división de responsabilidades implica, además de diferentes grados de descentralización dentro de un mismo sector, un fraccionamiento del proceso productivo que afectaría directamente la eficiencia técnica. Sin embargo, en el otro extremo, que sería el caso de Brasil, se puede observar grandes diferencias salariales entre establecimientos públicos de diferentes territorios, que sin duda inciden en una diferenciación en la calidad del servicio. Esta situación ha sido enfrentada recientemente a través de disposiciones federales que obligan a los territorios a destinar a educación al menos el 25% de las transferencias de los sistemas básicos de compensación y a efectuar un gasto mínimo por estudiante (lo que técnicamente implica una reducción de autonomía).

Desde el punto de vista de la autonomía del gasto para atender las responsabilidades descentralizadas, la situación es similar a lo observado en el caso de la infraestructura básica: ella está generalizada en Brasil y Argentina y más restringida en los demás países, en la medida en que el financiamiento depende de decisiones centralizadas. Finalmente, en todos los países, los únicos territorios en que es posible decidir sobre gasto a partir de decisiones autónomas sobre ingresos públicos son los que alcanzan a generar estos ingresos con sus propios impuestos.

Entre los procesos estudiados se ha encontrado al menos dos casos de descentralización económica de la educación financiada con recursos públicos. En Chile producen el servicio, prácticamente por el mismo costo, tanto establecimientos municipalizados como privados en convenio con el Estado. El Estado entrega a estos últimos un subsidio por estudiante equivalente a lo que le cuesta un alumno en un establecimiento municipalizado. En Bolivia el Estado subsidia

³⁸ Las universidades públicas autónomas serían casos de descentralización política del gasto de carácter funcional, anterior a los actuales procesos caracterizados por la descentralización política territorial. En el proceso argentino las universidades estatales fueron transferidas a las provincias pero bajo el mismo estatuto.

ampliamente a establecimientos de la Iglesia Católica, que entregan educación gratuita aproximadamente a un 30% de la población con menores recursos. En ambos casos los servicios así provistos serían de mejor calidad, como lo demuestra, al menos para el primer caso, la evaluación que el Ministerio de Educación realiza anualmente mediante su Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), pero probablemente el efecto más positivo de esta descentralización económica sea que se introduce la competencia bajo condiciones similares en los procesos de producción para provisión pública.

La situación más frecuente en la región, sin embargo, es la producción directa de servicios por parte del Estado. Como forma de estimular la eficiencia se tiende a optar por una descentralización operativa hasta el nivel de establecimiento y a estimular la participación de los padres de familia (este aspecto se vuelve a tratar más adelante, en el punto referido a Participación) pero las decisiones fundamentales sobre asignaciones para producción permanecen en manos del Estado.

Un balance preliminar de resultados para algunos países con los que se cuenta con información permite afirmar que la descentralización de la prestación de servicios de educación ha implicado incrementos de cobertura superiores a los aumentos correspondientes al gasto (al menos en Argentina y Brasil). Presumiblemente la descentralización estaría permitiendo también una mejor adecuación a las necesidades locales pero no hay evidencias concluyentes sobre ganancias en términos de eficiencia asignativa. En cambio sí existen evidencias de que la descentralización está aumentando las diferencias interterritoriales en la calidad de servicios prestados, lo que en Argentina y Brasil se relaciona, según ya se mencionó, con las diferencias en remuneraciones y éstas, a su vez, con los sistemas de compensación territorial (CEPAL, 1998a y 1998b).

D. Servicios de salud

En lo que se refiere a salud, el análisis se va a circunscribir a la prestación de servicios de consumo individual. En este caso se puede observar una doble tendencia: por un lado a unificar los servicios públicos y colectivos dentro de un mismo sistema y, por otro, a transferir competencias a las autonomías subnacionales. Los casos más antiguos de unificación del sistema de salud serían Chile y Costa Rica, luego lo hizo Brasil (coincidentemente con la Constitución de 1988) y actualmente avanzan en una dirección similar Colombia y Argentina.

En principio la situación de la descentralización de los servicios de salud es similar a la de la educación: en los países federales se ha transferido la totalidad de la prestación del servicio y en los unitarios sólo la infraestructura, manteniéndose políticamente centralizado el sistema de personal. Sin embargo, en el caso de los servicios de salud, dado su costo, es más importante aún el papel del financiamiento centralizado.

Contemporáneamente se configuran dos modelos para la provisión de este servicio: el de Brasil y el de Colombia (Ley 100 de 1993). En Brasil el gasto está políticamente descentralizado pero el financiamiento corresponde principalmente a la Unión. Sin embargo, en este caso, a diferencia del de la educación, en la producción participan tanto establecimientos estatales como no estatales, y en cada estado y municipio el reparto de los recursos entre los distintos productores se realiza en acuerdo con éstos y con representantes de los consumidores, representación esta última que es asumida por diversas organizaciones funcionales que a veces serían también productoras (De Almeida, 1995), lo que evidentemente implicaría un conflicto de intereses.

En Colombia, se ha aprovechado la incorporación de los sistemas no estatales al sistema de salud para descentralizar económicamente tanto el financiamiento (sistema de seguro) como la producción, adoptando, simultáneamente, el sistema de subsidio a la demanda. Este subsidio se financia centralmente pero se administra descentralizadamente (a través de las municipalidades).

Centralmente se define un Plan Obligatorio de Salud y se deja escoger a los usuarios entre proveedores de seguro y de servicios de salud, sean estos estatales o no. El nuevo sistema está orientado por dos ideas rectoras: “conseguir la cobertura universal y crear un ambiente desmonopolizado para la libre competencia y la libre elección” (Jaramillo, 1997) pero, a la vez, se introduce el criterio de solidaridad, ya que los contribuyentes de mayores ingresos participan en el financiamiento del consumo de los de menores ingresos.

El principal antecedente del sistema colombiano es el de Chile (en vigencia desde mediados de los 80) donde funcionan paralelamente dos sistemas (seguro y producción): uno privado y otro estatal, aplicándose en el caso de este último el subsidio a la demanda, financiado enteramente por el Estado. En el sistema estatal, además, se está institucionalizando un sistema de contratos entre el gobierno y los establecimientos estatales, y los usuarios pueden escoger libremente entre establecimientos estatales (municipales o del gobierno central). La innovación colombiana consiste primordialmente en que la provisión está a cargo de un sistema único y en la producción compiten bajo las mismas reglas establecimientos públicos y privados, tanto en lo que se refiere a seguro como a prestación de los servicios médicos, correspondiendo al Estado, en principio, cubrir solamente el déficit histórico (anterior a la instauración del nuevo sistema). El sistema colombiano sería un caso típico de descentralización económica.

En síntesis: (i) en todos los casos – excepto, parcialmente, Colombia - la provisión de estos servicios depende primordialmente del financiamiento nacional; (ii) en los países federales predomina la descentralización política del gasto; (iii) en los países unitarios la situación difiere según se trate de infraestructura o de personal. En estos países la provisión de infraestructura ha sido en principio políticamente descentralizada pero, en la medida en que su financiamiento depende de fondos donde la asignación se realiza centralmente, ingresa un importante componente de descentralización operativa y en lo que se refiere a personal, la descentralización hasta el momento sigue siendo primordialmente operativa. Sin embargo, el fraccionamiento de los procesos que esta división de responsabilidades implica, en el caso de la salud estaría tendiendo a ser superada a través de mecanismos de descentralización en dirección a los establecimientos, ya sea a través de convenios por los cuales éstos deben cumplir ciertas metas (por ejemplo, en Costa Rica, caso estudiado por Ana Sojo, 1998) o sometiéndolos a la competencia.

En efecto, en casi todos los países emergen formas de descentralización económica: en Brasil aún no se ha instaurado el subsidio al consumo pero los usuarios pueden escoger entre servicios prestados por establecimientos estatales y no estatales; en Colombia y Argentina se da los usuarios la alternativa de escoger entre distintos proveedores de seguro y de servicios, estatales y no estatales; en Chile se estimula la competencia entre establecimientos estatales. Además, en Chile, Colombia y Argentina dicha descentralización es reforzada con sistemas de subsidios al consumo y emerge una tendencia general a reemplazar el financiamiento de gastos fijos por sistemas de capitación.³⁹

E. Subsidios al consumo

Según se acaba de mencionar, los subsidios al consumo vienen asumiendo una creciente importancia. Sin duda la experiencia más importante en este campo dentro de la región, según ya se mencionó, es la de Chile (ver Recuadro IV-I). La operación de este tipo de subsidios, a través de las municipalidades, habría sido un factor decisivo en dicho país para reducir la pobreza de 39 al 18% entre 1987-1998 (dato de CEPAL, 2000b).

³⁹ Véase un análisis comparativo reciente sobre reformas de los sistemas de salud en Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica, en Sojo (2000).

F. Visión de conjunto

En el Cuadro VI-8 se muestra una síntesis del análisis por sectores. Sólo habría una descentralización política completa en el caso de los territorios de mayores ingresos (minoritarios en número pero no en población) y, en alguna medida, según se ha mencionado varias veces, en México. La descentralización política sólo del gasto sería la situación general en los casos de Brasil (municipios y estados) y Argentina (provincias), y se daría en forma más limitada en los demás países. En estos países la descentralización política en general es apenas incipiente, tanto en lo que se refiere a amplitud y profundidad de las competencias transferidas, como, sobre todo, en términos de capacidad autónoma de decisión. La situación que tiende a predominar en estos casos es la descentralización operativa.

En cambio se puede observar un mayor avance de la descentralización económica, particularmente en lo que se refiere a infraestructura y servicios básicos; algunos avances recientes en salud (seguro y atención) y algunos incipientes, pero más antiguos, en el caso de los servicios de educación que, tanto en el caso de la educación como en el de la salud, corresponderían a un nuevo paradigma de la gestión social (Franco, 1996).

La explicación fundamental del bajo nivel de descentralización política serían, más que la distribución y la normativa sobre impuestos, los sistemas de compensación prevalecientes. Sólo el sistema de transferencias para infraestructura en México está orientado primordialmente a apoyar procesos autónomos de asignación, ya que es subsidiario respecto a la iniciativa y al aporte locales. Pero la desventaja de este sistema, como se podía prever, es que no favorece la equidad. En cambio los otros sistemas, que están guiados principalmente por este objetivo, no favorecen la eficiencia. En el capítulo VII se desarrollará una propuesta para responder a este dilema.

Cuadro VI-8

TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN SEGÚN SECTORES

Tipo: Función:	Política	Política del Gasto	Operativa	Económica
Infraestructura	Territorios de mayores ingresos México	Argentina, Brasil	Situación generalizada, menos en Argentina y Brasil	General
Educación: Infraestructura	Territorios de mayores ingresos	Argentina, Brasil, México En los demás, incipiente	Situación más frecuente, menos en Argentina, Brasil y México	General
+ Personal	Territorios de mayores ingresos en Argentina y Brasil	Argentina, Brasil	Situación generalizada, menos en Argentina y Brasil	Chile, Bolivia
Salud: Infraestructura	Territorios de mayores ingresos	Argentina y Brasil En los demás, incipiente	Situación más frecuente, menos en Argentina y Brasil	General
+ Personal		Argentina, Brasil	Situación generalizada, menos en Argentina, Brasil y Colombia	Brasil, Colombia, Argentina

Los bajos niveles de descentralización política, no sólo en lo que se refiere a decisiones sobre ingresos sino también a gastos, quedan reflejados, aunque parcialmente, en el Gráfico VI-2. Allí se muestra, para algunos países, qué porcentaje de ingresos y gastos fiscales totales son

decididos en cada nivel⁴⁰ pero aun no se cuenta con información para construir un indicador sobre cómo se distribuyen estas cifras dentro de cada uno de ellos.

En la elaboración de este cuadro han sido tomados en cuenta no solamente los ingresos tributarios sino también los no tributarios, consistentes principalmente en utilidades o ventas de empresas públicas y, a fin de hacer comparables los ingresos y los gastos, se ha incluido información sobre déficit – los casos de Brasil, Argentina, Bolivia y Perú, o superávit netos – en México y Chile.

El gráfico y las cifras en que se sustenta permiten apreciar lo siguiente:

a) Una elevada preponderancia de los niveles federales o nacionales, tanto en términos de ingresos como de gastos, en todos los casos, excepto en el de Argentina, en lo que se refiere a gastos.

b) Mayores grados de descentralización del gasto en Argentina, Brasil, México, Bolivia y aun Perú (en ese orden) en relación, por ejemplo, a Chile, pero un mayor desequilibrio vertical en los casos de Bolivia y Perú, que estarían mostrando una baja incidencia de la descentralización en las recaudaciones locales.

c) Una mayor importancia relativa de las transferencias en el gasto municipal en los casos de Brasil, Bolivia y Perú, que contrasta con situaciones casi de equilibrio en los casos de México y Chile.

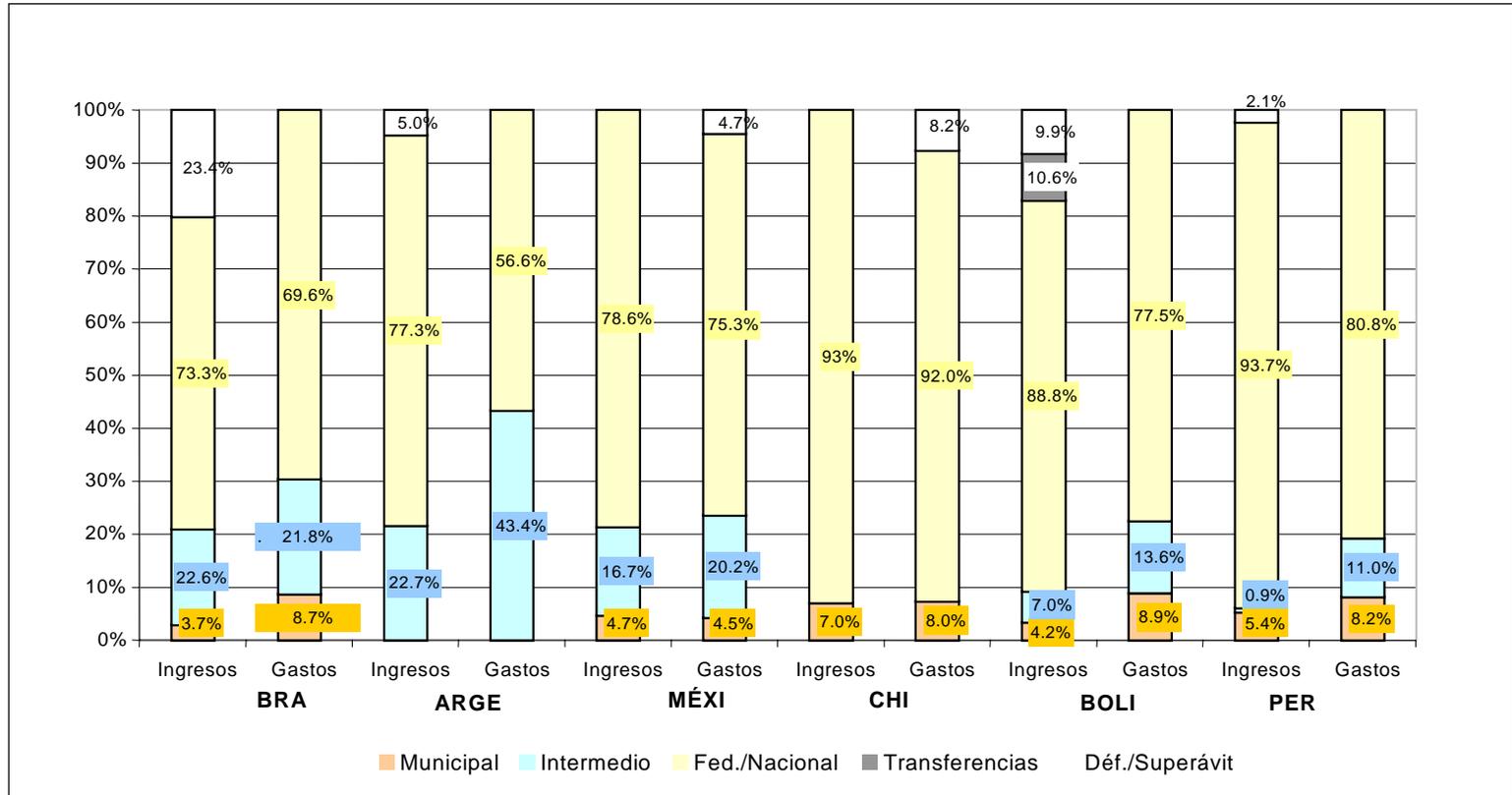
d) Un aparente financiamiento deficitario de las transferencias a los niveles subnacionales en los casos de Brasil y Bolivia. En Brasil se puede observar además una tendencia a crecer del gasto municipal pero que es más que compensada por una reducción de los gastos estatales y resulta en una tendencia del déficit a disminuir (situación que se está confirmando en años más recientes). En Bolivia en cambio el gasto subnacional tiende a crecer aceleradamente, las transferencias a disminuir y el déficit a aumentar, lo que finalmente es compensado a través de una creciente dependencia nacional de transferencias del resto del mundo (caso único entre los analizados).

e) En Argentina se puede apreciar un menor nivel de déficit pero que tendería a aumentar por el mayor ritmo de crecimiento de los gastos nacionales. En cambio en México los gastos nacionales propenden a disminuir en mayor medida de lo que aumentan los del nivel intermedio y por tanto la tendencia al superávit se muestra creciente. Chile muestra también una notable situación de equilibrio pero el superávit estaría tendiendo a disminuir.

⁴⁰ Las cifras que aparecen son medias aritméticas de los porcentajes correspondientes a los últimos diez años y se refieren a países para los que hay datos disponibles.

Gráfico VI-1

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN EN INGRESOS Y GASTOS FISCALES POR NIVELES DE GOBIERNO EN PAÍSES SELECCIONADOS



Países	Brasil		Argentina		México		Chile		Bolivia		Perú	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
Fed./Nacional	73.3%	69.6%	77.3%	56.6%	78.6%	75.3%	93.0%	92.0%	88.8%	77.5%	93.7%	80.8%
Intermedio	22.6%	21.8%	22.7%	43.4%	16.7%	20.2%	0%	0%	7.0%	13.6%	0.9%	11.0%
Municipal	3.7%	8.7%	0%	0%	4.7%	4.5%	7.0%	8.0%	4.2%	8.9%	5.4%	8.2%
Déf./Superávit	23.4%	0%	5.0%	0%	4.7%	0%	8.2%	0%	9.9%	0%	2.1%	0%
Transferencias	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	10.6%	0%	0%	0%

Fuente: Elaborado sobre datos del FMI (1999)

Brasil: 1984-95; Argentina: 1988-97; México: 1988-97; Chile: 1992-98; Bolivia: 1989-98; Perú: 1990-98.

4. Participación ciudadana

A. Condiciones básicas

Ya se ha mencionado que para que la descentralización sea eficiente debe adecuar los procesos de provisión de bienes públicos en función de la participación ciudadana. Entre las condiciones para que esto pueda ocurrir serán analizadas tres: (i) que dicho aparato se aproxime lo más posible al ciudadano, hasta sus organizaciones de base; (ii) la transferencia de competencias y recursos hasta el nivel más próximo al ciudadano; (iii) que los ciudadanos decidan efectivamente sobre los bienes públicos de que se proveerán localmente y sobre la parte de su ingreso con que contribuirán a esta provisión.

a) Aproximación del aparato estatal

Esta primera condición se cumple, en principio, en todos los casos en que se ha llegado hasta niveles submunicipales. En este sentido son importantes las experiencias de Panamá (donde el corregimiento, nivel submunicipal, tiene un papel relevante), la conformación de consejos distritales en varios municipios grandes (Porto Alegre, Montevideo, por ejemplo) y la elección de alcaldes menores y subalcaldes en algunos otros, por ejemplo en Bolivia y México (ver experiencias en este último en el Recuadro VI-1).

En cambio no se puede afirmar lo mismo de los países cuyos procesos están enfocados primordialmente hacia el nivel intermedio. Es más, en estos casos existe el riesgo de que se reproduzcan los problemas del centralismo. Pero incluso en los países donde se ha puesto énfasis en el nivel municipal existe un riesgo similar en el caso de los grandes municipios, en cuyos gobiernos con frecuencia se toman decisiones en representación de millones de personas. En estos casos, para favorecer la participación sería necesaria una descentralización política al interior de los grandes municipios y en todos los casos descentralizar hasta un nivel submunicipal que permita hacer contacto directo con las organizaciones de base.

b) Transferencia de competencias y recursos

Se ha mencionado que la descentralización política requiere de una condición básica: el empoderamiento de comunidades territoriales para que puedan decidir a través de representantes y ejecutivos electos para autoproverse de bienes locales. Una segunda condición sería una clara definición sobre los bienes que serán provistos bajo descentralización política y los que serán provistos bajo descentralización operativa. Una tercera, que las comunidades subnacionales cuenten con competencias para autoimponerse a fin de contribuir a financiar lo que se descentralice políticamente.

Sobre la primera condición, sería indispensable contar con los mecanismos para que los elegidos representen fielmente las preferencias de sus representados. En lo que se refiere a la elección de alcaldes favorecen este vínculo la instauración del voto programático y el poder de revocatoria pero en muchos casos el papel fundamental originario del Concejo Municipal, que es representar a la ciudadanía se encuentra gravemente menguado debido a los *escasos vínculos subsistentes entre representantes y representados*, principalmente por la adopción del sistema de representación proporcional para su elección, que hace que los representantes deban responder a sus partidos antes que a los habitantes del territorio.

En cuanto a la segunda condición, no la favorece el fraccionamiento de las decisiones sobre provisión y producción de servicios de educación y de salud entre dos niveles, situación prevaleciente en algunos países, según ya se ha comentado, pero *la mayor ambigüedad la*

representa el hecho de que no se genera la información adecuada para poder diferenciar entre qué provisión se da autónomamente y cuál otra depende de decisiones en órganos centrales.

Recuadro VI-1

DESCENTRALIZACIÓN INTRAMUNICIPAL EN TABASCO Y TLAXCALA

En Tabasco, el entonces gobernador, Enrique González Pedrero (...) promueve la descentralización del poder municipal del ayuntamiento hacia las comunidades del municipio. Ante el fenómeno de la dispersión de la población rural, acentuada por la cantidad de lagunas y ríos que se desbordan en tiempos de lluvia, impidiendo la comunicación y obligando a la autosuficiencia, González Pedrero buscó integrar a varias comunidades dispersas pero aledañas para formar una comunidad más amplia, a las que llamó “Centros Integradores”. Reformó la Constitución local para otorgar a estos centros integradores capacidad de autogobierno y un conjunto de atribuciones municipales. Creó así, de hecho, un cuarto nivel de gobierno, el gobierno de la comunidad, como el lugar de “aterrizaje” del gobierno municipal, estatal y federal. El Estado de Tabasco quedó organizado en 17 municipios y alrededor de 250 Centros Integradores. Fue una expresión de descentralización al interior del municipio.

Al mismo tiempo en Tlaxcala, el gobernador Tulio Hernández promovía una reforma semejante, creando la figura del “regidor del pueblo”. El ayuntamiento ya no designaría al delegado o agente municipal en los pueblos interiores del municipio, sino que éstos serían elegidos por las propias comunidades y formarían parte del ayuntamiento como regidores del pueblo. Los ayuntamientos, antes conformados por 8 regidores, pasaron a ser ayuntamientos constituidos por 20, 30 o 40 regidores, tantos como pueblos hubiesen elegido representantes. A los regidores del pueblo y a las comunidades se les descentralizaron algunas facultades municipales. Diez años después, los pueblos tlaxcaltecas, de fuerte componente indígena, habían asimilado la experiencia de los regidores del pueblo y exigieron mayor autonomía política y económica. El Gobernador José Antonio Álvarez Lima promovió una reforma de la Constitución local para crear la figura de “presidencia municipal auxiliar”. Los 400 pueblos tlaxcaltecas, agrupados ahora en 60 municipios, conforman un cuarto nivel de gobierno. Las “presidencias municipales auxiliares” tienen ahora más atribuciones municipales.

Intervención de Raúl Olmedo, Experto en Estudios Municipales, en le Seminario “Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México”. Revista IAPEM Diciembre de 1995

Respecto a la tercera condición, lo más importante, según se analizó, sería que los órganos representativos tuvieran atribuciones para establecer, más que impuestos, las tasas de éstos. *Esta facultad suele encontrarse demasiado condicionada.*

En síntesis, ni la transferencia de competencias ni los sistemas de financiamiento están orientados a facilitar una provisión autónoma de bienes locales.

c) Adecuación de procedimientos de asignación

Aun si se dieran los requisitos anteriores, para propiciar la participación es necesario modificar los procedimientos de asignación a fin de incorporar mecanismos participativos como condiciones de legalidad para la adopción de decisiones sobre asignación y el control de la ejecución. Estas condiciones, se han dado, según se verá en el punto siguiente, en lo que se refiere al gasto, pero la condición económica fundamental para asegurar la participación y que ésta contribuya a la eficiencia sería, se recordará, que los ciudadanos participen en las decisiones sobre la parte de su ingreso con que contribuirán a la provisión de bienes públicos. Esta participación no es posible en el caso, ya mencionado, en que los ciudadanos están exentos de pagar impuestos, situación generalizada en la región en lo que respecta los impuestos sobre la propiedad. En cambio la provisión de bienes sociales (colectivos y públicos) por parte de las organizaciones sociales se basa precisamente en los aportes de sus miembros, pero estos aportes generalmente no están

contabilizados ni se ha aprovechado esta institución informal para extenderla a los procesos de asignación estatales.

B. Participación en la provisión estatal⁴¹

a) Participación directa

(i) Votación.

Es evidente que la elección de gobiernos locales representa por sí misma un avance estructural en materia de participación política pero, por lo general, ésta consiste casi exclusivamente en elegir representantes y al respectivo ejecutivo. En algunos países se contempla el voto programático (Colombia) y la revocatoria de mandato a los alcaldes (en varios otros, sujeto a condiciones distintas) pero en los hechos los mecanismos de sanción han sido aprovechados más para defender intereses partidarios que en busca de asignaciones más eficientes.

(ii) Consulta.

a) Planes y presupuestos participativos. El caso más destacable de la región es el de Bolivia, donde los Planes de Desarrollo Municipal deben ser obligatoriamente consultados con las organizaciones territoriales de base para poder acceder a las transferencias. Esta experiencia es similar a la de varios casos puntuales en Brasil (ver Recuadro VI-2) y algunos otros países donde se practica el “presupuesto participativo” pero lo destacable del caso boliviano es que no se trata de experiencias puntuales sino que se ha logrado institucionalizar una participación generalizada, en el ámbito rural y en varias ciudades intermedias. Lo decisivo en todos estos casos ha sido el empoderamiento de las organizaciones de base para que participen efectivamente en los respectivos procesos de decisión sobre gasto. En Brasil, gracias a una descentralización política que llega hasta el municipio, esta participación se hace más efectiva, pues las decisiones finales pueden ser adoptadas en las respectivas Cámaras Municipales, mientras en el caso de Bolivia, los resultados de la consulta suelen quedar diluidos en procesos aun altamente centralizados.

b) Consultas específicas. Existen numerosas experiencias en que se consulta a los ciudadanos sobre prioridades en el gasto. En algunos municipios de Chile, por ejemplo, se consulta a los ciudadanos sobre estas prioridades a través de papeletas que ellos depositan en urnas. Incluso se ha llegado a efectuar por este medio consultas sobre disposición a pagar peajes por obras de vialidad urbana, con resultados positivos. Pero lo característico de todas estas formas de consulta, salvo la última, es que sólo se consulta sobre gasto.

(iii) Encuestas y medios de comunicación.

La encuesta es una forma de participación que está cada vez más generalizada en la región, sobre todo en los territorios más poblados. De esta manera los gobernantes pueden estar permanentemente informados sobre el grado de aprobación sobre su gestión y hacer los cambios que consideren pertinentes pero por supuesto esta forma de participación, al no ser vinculante, resulta más informativa que asignativa. Más importantes en términos de participación ciudadana son los medios de comunicación, particularmente los canales televisivos y las radioemisoras. Estas últimas son especialmente importantes en el caso de los ámbitos rurales.

⁴¹ Véase un buen recuento de experiencias previas a los 90, “desde la perspectiva oficial”, en varios niveles de gobierno en Cunill, 1991.

Recuadro VI-2

PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA EN PORTO ALEGRE, BRASIL

La ciudad de Porto Alegre, actualmente con 1.300.000 habitantes, tenía a gran parte de su población habitando en zonas periféricas de la ciudad sin acceso a servicios e infraestructura urbana básica, cuando se inició el sistema de Presupuestación Participativa (PP) en 1989.

Este sistema nació como iniciativa del nuevo Gobierno Municipal de ese entonces, con el objetivo de diseñar y materializar un mecanismo que permita la movilización ciudadana en la determinación del plan de gastos del municipio, de tal manera que éste se ajuste a las necesidades de la comunidad. Al ser un modelo totalmente innovativo, se construyó paulatinamente a partir de la negociación entre los diferentes actores políticos y, aún más importante, el diálogo continuo con las organizaciones comunitarias.

De esta manera, la primera tarea de preparación del sistema de PP fue reorganizar el consejo de la comunidad sobre la base de una nueva regionalización de la ciudad de Porto Alegre. La regionalización fue realizada por las propias autoridades comunitarias y aprobada por el Gobierno Municipal.

El proceso de PP se inicia con encuentros preparatorios en los que tanto los oficiales del gobierno municipal como los líderes de las organizaciones comunitarias deciden los temas que serán tratados en los dos encuentros principales (llamados “rondas”). Durante la primera ronda las autoridades municipales presentan un informe detallado de: (a) la ejecución del plan de inversiones del año anterior; (b) el grado de avance del de la presente gestión y (c) el nivel esperado de recursos financieros que podrán ser destinados a inversiones municipales el año siguiente. Adicionalmente, los vecinos deciden sus prioridades y eligen a sus representantes.

En medio de las dos rondas los representantes discuten sus requerimientos a la luz de la información sobre la capacidad de inversión del municipio, y deciden las prioridades generales y la lista jerarquizada de demandas dentro de cada prioridad. Este es un momento de negociación.

En la segunda ronda se eligen los delegados que representarán a las regiones y a las plenarios temáticas en el Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto (CM-PGP). Asimismo, se conforma el Foro de Delegados Regionales y de Cuestiones Temáticas (FD-RT) cuya función es garantizar el flujo de información entre los delegados y las regiones, hacer un seguimiento de los proyectos de ejecución, recibir nuevas demandas y transmitirlos al CM-PGP para su procesamiento. Finalmente, se comienza a elaborar el borrador final del Presupuesto Municipal y el Plan de Inversión. Este último se propone y se discute con las comunidades hasta establecer las inversiones y obras que se llevarán a cabo en cada región de la ciudad, a propuesta de las organizaciones temáticas y del propio Gobierno Municipal. Después de la aprobación del Presupuesto Municipal por el Consejo, se envía la propuesta a los concejales del Ayuntamiento, los cuáles pueden sugerir algunos cambios que no afectan la estructura global del presupuesto.

El modelo de PP ha logrado una impresionante movilización de la comunidad en todos los barrios. En 1995, más de 14.000 personas acudieron a las asambleas coordinadas por el municipio. En la esfera de resultados materiales, la aplicación de la PP ha permitido mejorar la infraestructura y provisión de servicios. Adicionalmente, en la esfera política, permitió: (a) reducir las prácticas clientelistas; (b) estimular la participación ciudadana; (c) mejorar la calidad de la representación; (d) enseñar nuevas prácticas democráticas a los miembros de la comunidad; (e) familiarizar a los delegados y asesores con los procedimientos de presupuestación e inversión municipal; y (f) incrementar el control ciudadano del uso de los recursos públicos.

En la actualidad hay más de 70 ciudades de todo Brasil que utilizan el sistema de Presupuestación Participativa de Porto Alegre.

Extraído de Eguino H. y Fabrice, H. (Ed.) “La Modernización de las Finanzas Municipales. Un paso esencial para la consolidación institucional”. Antigua, Guatemala, septiembre de 1998.

(iv) Mecanismos de control.

Además de los mecanismos de control tradicionales (contraloría y rendiciones de cuentas ante los representantes) en varios países de la región algunos gobiernos locales están empezando a publicar en páginas web información sobre licitaciones y contratos. Estas iniciativas, todavía extralegales, son de extraordinaria importancia. Una normativa que hiciera obligatorio informar por este medio sobre el gasto público, en tiempo real y lenguaje asequible, sería el complemento indispensable de la participación en las decisiones sobre gasto e ingreso.

(v) Participación administrativa.

En varios países existen experiencias interesantes sobre la conformación de comités u organizaciones vecinales en función de la provisión de servicios como agua potable y alcantarillado o pavimentación⁴², vivienda⁴³ y en varios otros en la conformación de comités de padres y profesores que se hacen cargo de la operación de los establecimientos educativos. En Brasil, estos comités llegan a administrar recursos financieros estatales.⁴⁴ Esta participación, en el caso de Nicaragua se materializa incluso en el financiamiento por parte de los padres de parte de los costos (Castillo, 1998)⁴⁵, lo cual estaría incidiendo en un significativo aumento en la eficiencia (CEPAL, 1998a). En Bolivia se ha establecido que las comunidades participen en la administración de las escuelas a través de sus respectivas organizaciones territoriales de base.

b) Participación indirecta

Es evidente que la calidad de la participación indirecta depende del vínculo entre representantes y representados pero con mucha frecuencia este vínculo es muy débil. Según ya se mencionó, el sistema electoral predominante en el nivel municipal es el proporcional y ello genera una presión para los elegidos respondan a sus partidos antes que a sus representados. Es más: la estructura y/o funcionamiento centralistas de muchos partidos políticos hace que el natural vínculo partidario se de más con los centros que con las bases locales. Fuera de los períodos preelectorales se da una vinculación muy escasa entre electores y electos. Los partidos políticos suelen tener un funcionamiento poco democrático, generalmente clientelista, y rara vez están organizados para facilitar la participación ciudadana fuera de los períodos electorales. Los mecanismos de revocatoria generalmente aun son débiles ya que con frecuencia se refieren más a delitos penales que a responsabilidad sobre cumplimiento de mandato. Los partidos políticos, a su vez, con frecuencia mantienen su organización y su cultura centralistas. En algunos países (por ejemplo Colombia) se permite las candidaturas independientes pero la situación prevaleciente en la región aún es la preponderancia partidaria en la conformación de los órganos representativos de la organizaciones territoriales del Estado.

Ante la escasa vinculación entre los representantes de la población y las limitaciones de hacerlo a través de partidos, con frecuencia cobra mayor importancia la participación a través de organizaciones sociales. Incluso se ha llegado a institucionalizar el concurso de estas organizaciones en la gestión estatal a través de órganos como los Comités Económicos y Sociales en Chile, los Comités de Vigilancia en Bolivia o los múltiples comités que suelen organizarse funcionalmente para colaborar con los gobiernos municipales en Brasil. Sin embargo por lo general esta participación no es vinculante. Un estudio realizado en dos estados descentralizados

⁴² Por ejemplo, el programa nacional de "Pavimentos Participativos" en Chile.

⁴³ Existen varias experiencias en la región sobre comités de vivienda. Véase, por ejemplo, el caso de la ejecución de un programa nacional en Maracaibo, Venezuela, donde, además, se analiza el conflicto que se suscita entre entidades ejecutoras nacionales y subnacionales (Richer M. y Montilva M., 1997)

⁴⁴ La participación de los padres, estimulada por estas transferencias, habría sido decisiva para los progresos experimentados dentro de la educación en Brasil entre 1995 y 2000. Entrevista al Ministro Paulo Renato Souza (El Mercurio - Santiago de Chile - 25/06/00).

⁴⁵ El proceso de descentralización de la educación en Nicaragua se ha dado directamente desde el nivel nacional hacia los establecimientos (Castillo, 1998).

de Venezuela (Zulia y Carabobo) permite que, a pesar de las numerosas disposiciones encaminadas a facilitar la participación ciudadana, los resultados son escasos (Ochoa H. y Leal G., 2000). En general, los resultados de estas experiencias parecen depender fundamentalmente de tres factores: (i) del grado de organización democrática de las organizaciones; (ii) de la influencia que efectivamente pueden tener ellas sobre los procesos de asignación y/o control de recursos, y (iii) del capital social preexistente. En este sentido es importante la experiencia en los presupuestos participativos de Brasil, donde la acreditación de las organizaciones está sujeta a su funcionamiento democrático.

Por otro lado, reducir la participación ciudadana a aquella que puede canalizarse a través de organizaciones sociales implica un riesgo importante en la medida en que esta representación no sea territorial sino funcional. Algunos intereses particulares pueden llegar a estar sobrerrepresentados (por ejemplo, algunas organizaciones de empresarios o de trabajadores) y por ello es preocupante que los cuerpos representativos de las organizaciones del Estado no ejerzan a cabalidad su función, de representar a todos los ciudadanos.

C. Participación en la provisión no estatal

Ya se ha mencionado el caso de organizaciones sociales proveedoras de bienes públicos o de bienes colectivos con importantes externalidades públicas positivas. Ellas suelen ser muy importantes entre los sectores populares – mayoritarios – en los países de la región, particularmente allí donde el centralismo no ha sido exitoso. Sin embargo, con frecuencia estas organizaciones están poco o nada integradas al quehacer del Estado y funcionan sobre la base de las iniciativas y los aportes de sus miembros, principio de eficiencia cuyo perfeccionamiento depende de que su funcionamiento sea efectivamente democrático.

El caso más relevante es el de las organizaciones territoriales de base, que bajo modalidades como comunidades rurales, juntas de vecinos y otras, con frecuencia se constituyen en gestoras de la vida local (ver Recuadro VI-3 sobre funcionamiento de estas organizaciones en Bolivia). En efecto, ellas suelen ser las organizaciones básicas para la adecuación del territorio y el mejoramiento del hábitat, tanto en aspectos físicos como culturales. Cabe señalar sin embargo que con frecuencia su funcionamiento no es plenamente democrático, particularmente porque básicamente constituyen asociaciones de propietarios y los no propietarios están disminuidos o directamente excluidos. Por otro lado, con frecuencia se acepta que las mujeres sean disminuidas en su derecho a participar en algunas organizaciones sociales a título de diferencias culturales que hay que respetar, cuando, como señala Sonia Montaña (1998) “los límites de la diversidad están en el punto en que los derechos de las mujeres son violados” y el hecho de que los aspectos culturales sean parte de la identidad de los pueblos no significa que no puedan evolucionar. El papel de las organizaciones del Estado es precisamente, según se señaló en el capítulo anterior, hacer prevalecer el bien general sobre el particular pero, siguiendo a la autora en mención, para que ello ocurra efectivamente, se requiere de políticas nacionales que garanticen el cumplimiento del principio de no discriminación en la representación y participación ciudadana, y ello particularmente en la conformación de los órganos que deben representar a toda la población en las organizaciones territoriales del Estado.

También juegan papeles muy importantes en todos los países las organizaciones funcionales que se organizan a todo nivel (local, municipal, hasta nacional) y que son gestoras de múltiples actividades deportivas, culturales, religiosas, ambientales, etc. y/o representan intereses diferenciados de género y cultura. La experiencia de Brasil es particularmente importante en este sentido.

Una cultura de cooperación y reciprocidad – capital social en términos de Putnam (1992) - favorece sin duda el surgimiento y provechoso funcionamiento de estas organizaciones. Esta

cultura existe en mayor o menor medida en toda la región pero se ha desarrollado particularmente en los países con fuerte componente indígena o negro (los excluidos de antaño). Sin embargo, según ya se mencionó, Durston (1999) sostiene que, aun en los casos en que tal cultura es muy débil, las organizaciones de base pueden ser fácilmente conformadas si se dan los debidos incentivos. Salen “como de la mano de Dios” decía Tocqueville (1837) refiriéndose a la comuna.

Recuadro VI-3

LAS ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE BASE EN BOLIVIA

1. La comunidad campesina

Dado que el actual Estado centralista casi no llega al ámbito rural, la población de éste encuentra su propia organización estatal en las tradicionales formas de organización democrática. Los problemas de la comunidad son discutidos en asamblea de jefes de familia, se planifica su solución y se evalúa las acciones emprendidas. La coordinación y dirección de la ejecución de lo decidido se confía a dirigentes democráticamente elegidos y con mandato revocable. En el campo, el apoyo del Estado, si existe, llega sólo en forma complementaria al esfuerzo de las comunidades: el ítem para el maestro de la escuela construida, la calamina [planchas recubiertas de zinc] para la posta, etc.

Las funciones de la asamblea son de información, decisión y evaluación sobre todo lo que sea de interés común. En la asamblea se planifica, se asigna tareas, se define el aporte de cada familia (en trabajo, materiales, alimentos o dinero) y se evalúa el cumplimiento de las responsabilidades asumidas y el avance de toda obra, servicio, celebración o cualquier otra actividad de necesidad o interés común. Así se organiza la comunidad para construir pequeñas represas, canales de riego, canalizaciones de ríos, escuelas, iglesias, postas sanitarias, caminos vecinales, etc. o para celebrar fiestas patronales, o acontecimientos políticos o sociales.

2. La junta de vecinos

Por su parte, las ciudades han crecido y la antigua asamblea de ciudadanos resulta imposible, pero los inmigrantes campesinos han reproducido su tradicional forma de gestión comunitaria en las juntas de vecinos. Dentro del ámbito del barrio, la “zona” o el pueblo el rol del Estado también suele ser complementario al esfuerzo local. La comunidad toma la iniciativa y pone el trabajo y los materiales; la Alcaldía u otra agencia gubernamental, poco más que los planos y los camiones.

De manera similar a lo que ocurre en la comunidad campesina, en la asamblea de vecinos se planifica y evalúa la solución de los problemas comunes. Los dirigentes representan a la comunidad ante las autoridades municipales y luego tienen a su cargo la coordinación de la ejecución de lo decidido por la asamblea. Al igual que las comunidades campesinas, las juntas de vecinos son pequeños gobiernos parlamentarios. Actualmente existe una junta vecinal virtualmente en todos los barrios y pueblos del país.

A. Servicios básicos

Energía eléctrica: los vecinos compran los postes y los cables, contratan el transporte y aportan con la mano de obra no calificada (en su mayor parte la de ellos mismos); la empresa de energía eléctrica contribuye con el transformador, la conexión, asistencia técnica y mano de obra calificada.

Agua: los vecinos aportan las cañerías, las pilas, la excavación y la cobranza del servicio(...) La empresa municipal corre con el diseño, la conexión, la asistencia técnica y la mano de obra especializada. Si el acceso a la red de la empresa no es posible, los vecinos captan el agua mediante pozos y tanques, y las obras y el servicio corren enteramente por su cuenta.

Alcantarillado: el diseño de la obra, la asistencia técnica y la conexión están a cargo de la empresa, los vecinos corren con todo lo demás.

B. Servicios sociales

Educación: los vecinos se hacen cargo de la construcción o ampliación de la escuela, el Ministerio de Educación y Cultura, de los sueldos de los maestros.

Salud: la Junta coordina (o absorbe) a los comités populares [de salud, instituidos en 1983].

Deportes: coordina y apoya a las ligas que se organizan para cada deporte.

Fiestas: se ocupa de la fiesta patronal.

Tomado de Finot I., “Democratizar el Estado: una Propuesta de Descentralización para Bolivia” (1990), trabajo previo a la puesta en vigencia de la Ley de Participación Popular (1994).

La descentralización de la gestión pública debe alcanzar a estas organizaciones, según ya se propuso en el capítulo anterior, pero no ocurre así en los procesos de la región salvo, en alguna medida, en Brasil. En cambio en Bolivia - el otro caso de amplia participación popular - el papel de las organizaciones territoriales de base se reduce a hacerlas participar en la gestión municipal (una nueva función que con frecuencia las excede), sin aprovechar suficientemente la demostrada capacidad de autogestión de dichas organizaciones, particularmente las del área rural, desarrollada durante siglos (Finot, 1995).

D. Conclusiones sobre participación ciudadana

i) En general, los niveles de aproximación y de adecuación del aparato estatal a la sociedad civil son aún insuficientes para propiciar la participación ciudadana, particularmente en los países en que la descentralización se focaliza hacia niveles intermedios y en los casos de municipios de gran dimensión.

ii) Los mecanismos de representación y de adopción de decisiones estatales sobre gasto y aportes locales no favorecen la participación ciudadana.

iii) Las experiencias de participación social en los procesos de asignación estatal se reducen a la consulta y al control, y se refieren exclusivamente al gasto, todo lo cual resta incentivos y potencialidades a la participación ciudadana.

iv) En contraste con la provisión estatal, las organizaciones sociales suelen fundarse en la iniciativa y los aportes de sus miembros locales, haciendo así a la participación funcional respecto a la eficiencia. Sin embargo los procesos – salvo tal vez en Brasil - no están incorporando sino marginalmente el potencial institucional que ello implica.

No haber logrado involucrar a los ciudadanos en las decisiones estatales que afectan directamente a su ingreso sería en última instancia la principal explicación de que la descentralización no haya generado los resultados esperados en términos de participación ciudadana y eficiencia.

5. Conclusiones generales

La revisión de los procesos de la región permite llegar a las siguientes conclusiones generales:

a) La descentralización política es aún incipiente en los países unitarios y relativamente más generalizada en los países federales: más amplia y profunda en el caso de Brasil, sólo hasta el nivel intermedio en el de Argentina y de menor alcance relativo en México y Venezuela. Sin embargo, tanto en el caso de los países unitarios como en el de los federales (excepto México), los sistemas básicos de compensación determinan que sólo sea posible una descentralización política del gasto. En los hechos ella sería efectiva sólo en el caso de Brasil y algo menos en el de Argentina, y bastante reducida en los demás países, donde aun predominaría una descentralización meramente administrativa. Por lo demás, según se ha visto anteriormente, la descentralización política del gasto resulta disfuncional respecto a los mecanismos que propician la participación ciudadana, la eficiencia y el control de la corrupción.

b) Los sistemas de representación política no favorecen la transparencia, la responsabilidad ni la participación ciudadana. Este hecho no solamente reduce las condiciones de eficiencia en la provisión estatal sino el papel de las organizaciones estatales para concertar intereses particulares y concretar el predominio de los intereses generales sobre los particulares.

c) No se está integrando suficientemente al proceso de provisión de bienes públicos importantes capacidades de la sociedad civil para contribuir eficientemente a dicha provisión a través de sus organizaciones.

En suma:

a) En general, los actuales procesos no están orientados primordialmente a asegurar que la provisión se realice descentralizada y democráticamente sobre la base de la iniciativa y los recursos locales. Ello explica que no se haya logrado los resultados esperados en términos de participación, eficiencia y control de la corrupción.

b) Los sistemas de compensación no alcanzan a reducir las desigualdades territoriales y, excepto el caso de México, son disfuncionales respecto a los objetivos propios de la descentralización política.

6. Explicación

A. Descentralización política del gasto social

Según ya se propuso en otra oportunidad, los procesos latinoamericanos no cumplirían las condiciones para que la descentralización conduzca a la eficiencia debido fundamentalmente a que su principal característica es que ellos han sido orientados primordialmente a implementar políticas sociales (Finot, 1996). Se presenta entonces una situación ambigua: por un lado la descentralización política exige que el gasto local se base en la capacidad territorial de generación de ingresos pero, por otro, la nación trata de compensar las desiguales capacidades de generación a través de las transferencias. En la práctica, el gasto local se financia con transferencias no condicionadas a los aportes locales o si esta última condición se da, el financiamiento es acordado en función de prioridades nacionales (excepto el tantas veces mencionado caso de México).

Por otro lado, en los casos en que la provisión de servicios sociales se hace efectiva mayoritariamente a través de transferencias de libre disponibilidad y se deja la asignación del gasto bajo responsabilidad subnacional, lo que se está transfiriendo a estos niveles es una función de redistribución social, competencia que en principio está reservada al nivel nacional. Ello explica la tendencia de los Estados menos descentralizados a limitar la autonomía de dicho gasto pero el resultado final es que *ni se incentiva la eficiencia ni se logra la equidad*.

Finalmente, en la medida en que se ha transferido a los gobiernos subnacionales la responsabilidad no solamente de proveer sino también de producir servicios de salud y educación, se está transfiriendo la responsabilidad de esta producción desde procesos político-administrativos nacionales a procesos similares en los niveles subnacionales, con la única diferencia importante de que en este segundo caso la asignación se reduciría, en la mayoría de los casos, al gasto.

B. Por qué los procesos se dieron así

a) Factores históricos

Históricamente, durante la mayor parte de la Colonia la educación y la atención hospitalaria gratuita estuvieron a cargo principalmente de la Iglesia. Posteriormente algunas de estas funciones pasaron a las intendencias y a los cabildos. Con la Independencia, la convicción de que tales tareas correspondían fundamentalmente a los estados nacionales dio lugar a la tendencia centralista, a la que se ha hecho referencia en la introducción de este trabajo. Posteriormente, en la medida en que se agotaba esa tendencia, parecía que lo más adecuado era devolver dichas funciones – o al menos parte de ellas - a los correspondientes niveles subnacionales del Estado.

Pero los aspectos culturales implantados con la colonización serían aún más importantes que esta última tendencia, relativamente reciente. Al respecto se ha sostenido que en América Latina predomina una cultura centralista, heredada de los poderes coloniales, que mantiene su vigencia en las instituciones actuales (Véliz, 1980). North (1990) también explica la diferencia entre la evolución de la América anglosajona y la de Iberoamérica por las instituciones coloniales. Estas conclusiones pueden ser acertadas pero sólo en la medida en que no se considera la evolución postcolonial.

La lucha por la Independencia, ya se ha mencionado, puede ser considerada como una lucha contra el centralismo colonial. Esto fue especialmente evidente en el caso de Brasil —cuya lucha por la independencia fue una lucha contra el centralismo imperial— y donde la descentralización se mantiene históricamente como una bandera democrática. Por otro lado, en el caso de la colonización hispánica, si bien en sus inicios ella fue fuertemente centralista paulatinamente hubo una descentralización que se concretó en la creación de las intendencias (si bien esta descentralización fue más bien “operativa”, en los términos de este texto). Incluso el centralismo inicial es relativo, ya que también se instauraron cabildos y se respetaron las organizaciones comunitarias de la población autóctona.

Al menos en el caso de las ex colonias españolas, posiblemente lo decisivo para adoptar instituciones formales centralistas no fue tanto la herencia castellana sino la unánime adopción, por parte de las oligarquías independentistas, de los códigos napoleónicos. Pero ni siquiera con ello se logró instaurar el centralismo en forma absoluta: al margen de la institucionalidad oficial, sobrevivió una institucionalidad informal de autogobierno, de que dan cuenta las múltiples organizaciones sociales, territoriales y funcionales de todo nivel, que actualmente funcionan en todos los países incluso en los casos, mayoritarios, en que la cultura tradicional es centralista. Esta institucionalidad paralela se habría desarrollado particularmente en Brasil, donde ha alcanzado a ser la modalidad dominante, y en como una cultura paralela en los demás países, con mayor fuerza en los casos en que se constata una fuerte sobrevivencia indígena y/o en que el centralismo no fue eficaz. *Posiblemente el problema básico de la institucionalidad latinoamericana es que aún no se consigue introducir y desarrollar esa cultura informal en los procesos de descentralización.*

b) Factores coyunturales

Los factores coyunturales, finalmente, fueron decisivos para que procesos iniciados muchas veces bajo formas de descentralización meramente administrativa, avancen hacia la descentralización política. Ellos fueron, en lo económico, la crisis de la deuda; en lo social, la necesidad de enfrentar la pobreza acrecentada por la crisis, y en lo político, la necesidad de legitimar la democracia.

En primer lugar, se esperaba reducir la presión sobre el gasto al traspasar a gobiernos subnacionales electos —o al menos compartir con ellos— responsabilidades que, después del servicio a la deuda, hacía parte del grueso del gasto público, como son los gastos en educación y salud; en segundo lugar la descentralización permitiría enfrentar mejor el problema de la pobreza; en tercer lugar, la descentralización política ampliaba los ámbitos de participación ciudadana. Dado sobre todo el segundo objetivo y que se estaba descentralizando la gestión del gasto social, el sistema de compensación que acompañaría a los procesos debía beneficiar a los territorios donde había más pobreza; hubiera parecido incongruente que se estableciera un sistema donde las transferencias básicas estuvieran condicionadas a los aportes locales. Finalmente, en la medida en que el sistema de compensación no es un acuerdo entre integrantes de una federación (como serían los casos de Brasil y Argentina) sino una redistribución voluntaria de poder y de recursos desde el centro, éste puede definir libremente el grado de condicionalidad de sus transferencias, hecho que se legitima mucho más cuando se trata de la política social. La búsqueda primordial de la equidad junto con la resistencia de los sectores políticamente afectados explica que, en estos casos, la parte

más sustantiva de la provisión de servicios sociales —los gastos en personal— se mantenga aún políticamente centralizada.

C. Implicaciones

La descentralización política de la provisión de educación y salud entraría en contradicción con el objetivo de “igualdad de oportunidades” ya que, cuando se descentraliza la decisión de (i) qué proveer y cuánto proveer de estos servicios (ii) sobre la base de los recursos que genera cada territorio, se abre el espacio para que operen mecanismos de eficiencia que si no son debidamente compensados aumentan las desigualdades. Una solución de compromiso, aún a costa de eliminar la segunda condición, es la “descentralización política del gasto” o “descentralización dependiente” (como la tipifica Medici, 1995, para el caso de Brasil) pero por este medio no se alcanza a reducir las desigualdades que de todas maneras generan las distintas capacidades generadoras de cada territorio, como lo estarían demostrando los casos de Brasil y Argentina, y en cambio si se están generando crecientes presiones sobre el déficit fiscal.

Estos sistemas de transferencias están haciendo que la descentralización política se esté convirtiendo de solución en problema. Según ya se ha mencionado, sus efectos no deseados estarían generado una natural desconfianza hacia ella por parte quienes tienen la misión de mantener o lograr la estabilidad y de ello se aprovechan los intereses centralistas. Esto no tendría mayores implicaciones si se encontrara otras maneras de hacer que la gestión pública fuera más eficiente y se lograra al menos reducir la pobreza a través de políticas centralizadas. Pero al frenar la descentralización política se está frenando la democratización de la gestión pública y la necesaria adecuación de la gestión pública a una economía globalizada donde, según ya se mencionó, están compitiendo territorios.

VII. Elementos para una gestión estratégica de la descentralización

El análisis realizado en los capítulos precedentes se enfoca a establecer las condiciones para que la descentralización contribuya a la competitividad, la equidad y la participación. Con dicho análisis se llegó a la conclusión de que la única forma de descentralización que incorpora mecanismos económicos para estimular la participación ciudadana y aumentar la eficiencia global sería una descentralización política que viabilizara una autoprovisión de bienes locales sobre la base de los aportes propios de cada ámbito subnacional. Sin embargo, no es esa la forma de descentralización más frecuente en la región sino otras, que no activan dichos mecanismos económicos y, por otro lado, los sistemas de compensación instaurados, en la mayor parte de los casos no sólo no estimulan la eficiencia y la participación sino que tampoco alcanzan a asegurar la equidad.

Sobre la base de algunas propuestas presentadas anteriormente (Finot, 1998 e ILPES, 1998), en este capítulo se analiza qué cambios fundamentales habría que operar para relacionar sinérgicamente los objetivos de eficiencia y participación con los de equidad, y se plantea una modificación de los sistemas redistributivos y de la gestión social, y una profundización de la descentralización política enfocándola hacia el desarrollo local.

1. Bienes nacionales y bienes locales

Se ha mencionado repetidas veces que los principales bienes públicos cuya provisión ha sido descentralizada (bajo diversas modalidades) son la infraestructura básica, los servicios básicos, y los servicios de educación y salud.

Cabe preguntarse, en primer lugar, si la asignación para la provisión pública de servicios de educación y salud es políticamente descentralizable, es decir, si estos servicios son bienes locales. Para responder a esta pregunta habría que preguntarse primero si la demanda por estos servicios está geográficamente diferenciada y la respuesta sería que en términos de contenido sí, pero no en términos de estructura y nivel, ya que éstos son bienes a los que todos los residentes de un país deberían tener igual derecho, independientemente de su lugar de residencia.

Es más: *strictu sensu* los servicios de salud y educación como tales no serían bienes públicos, ya que ellos también son producidos por organizaciones privadas. Lo que son bienes públicos son las normas y medios de cumplimiento referidos a su contenido y, sobre todo, los sistemas que hacen que los ciudadanos puedan acceder a un nivel de servicios al que todos deben tener igual derecho. Pero si bien resulta conveniente perfeccionar normas y aún medios de cumplimiento adecuándose a características geográficamente diferenciadas, asegurar un acceso igualitario a una misma canasta social en términos de nivel y estructura es sin duda una responsabilidad primordialmente nacional.⁴⁶

En esta canasta estarían incluidos no sólo servicios de educación y salud sino también medios que aseguren a todos un nivel mínimo de nutrición, de vivienda, etc. La decisión de lo fundamental sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer, correspondería a la nación. Sólo sería políticamente descentralizable el perfeccionamiento de la normativa y los medios de control sobre el contenido de los servicios. Pero así como las decisiones fundamentales sobre provisión de la canasta mínima corresponden al nivel nacional, la manera más eficiente de operar dichas decisiones sería a través de los gobiernos subnacionales, es decir, a través de una descentralización operativa. Dicha canasta, entonces, sería un bien público nacional, definido y financiado en lo fundamental nacionalmente y operado subnacionalmente, pero los servicios que la integran, serían sus insumos, que podrían ser objeto de descentralización económica.

En cambio los bienes públicos que sí tienen una demanda donde la diferenciación geográfica es dominante son la infraestructura básica y los servicios básicos. Estos sí son bienes locales y sobre la base de su provisión autónoma puede concertarse el desarrollo local.

La provisión que sería adecuado descentralizar políticamente sería entonces la provisión de infraestructura y servicios básicos, mientras que a servicios como salud y educación sólo habría que aplicar, en lo primordial, una descentralización operativa y hasta económica, pero no política. Ello implica considerar dos sistemas diferentes de compensación.

2. Sistemas redistributivos

La diferenciación entre la provisión de una canasta de servicios a la que todo habitante de un país debería tener derecho independientemente de su lugar de residencia —y que por tanto sería un bien público nacional— y la responsabilidad del desarrollo local —que se apoyaría en lo fundamental en la generación de bienes locales— implica una clara diferenciación entre dos sistemas redistributivos: (i) un sistema de redistribución social, subsidiario respecto a los ingresos

⁴⁶ Coinciden en la responsabilidad nacional de asegurar esta canasta social la OPS, el CLAD (1998), Nuria Cunill (1999).

familiares, y (ii) un sistema de redistribución territorial, subsidiario respecto a decisiones políticamente descentralizadas sobre desarrollo local.

En lo que se refiere al sistema de redistribución social, la definición sobre el contenido común de la canasta y el financiamiento de toda ella sería, según ya se ha mencionado, una decisión política de carácter nacional. Ello no implica que no deban concurrir a financiar dicha canasta recursos subnacionales sino que el sistema de financiamiento debe estar centralizado. La conformación de esta canasta dependería de una decisión política nacional sobre el monto de recursos a asignar con este objeto, que variaría según la combinación de modalidades entre subsidios a la oferta y al consumo que se adoptaran en cada caso. La operación de este sistema de subsidios estaría a cargo, según ya se ha mencionado, de las administraciones de los respectivos gobiernos subnacionales, primordialmente, los municipales.

En cuanto al sistema de redistribución territorial, las transferencias deberían ser proporcionales al aporte de cada territorio pero, bajo el principio de equidad, este aporte debería ser valorizado *en función del esfuerzo relativo* de cada comunidad, es decir medido en relación con las necesidades de inversión o con el correspondiente ingreso territorial geográfico. A continuación se hacen algunas precisiones tanto sobre los aportes locales como sobre la manera de evaluarlos en términos relativos:

(i) En primer lugar debe señalarse que resulta incorrecto medir el aporte de cada comunidad como el total de impuestos que pagan sus habitantes. En realidad cada ciudadano realiza sus aportes a cada nivel de comunidad territorial a que pertenece⁴⁷ para tener acceso a los bienes públicos que cada nivel provee. El aporte de cada nivel de comunidad, entonces, estaría integrado, en principio, por su respectiva contribución al gasto público correspondiente a ese nivel.

(ii) Por otro lado debe tomarse en cuenta que los aportes a la generación de bienes públicos no están constituidos solamente por impuestos sino también por las contribuciones en trabajo, materiales y dinero que los ciudadanos realizan a través de sus organizaciones sociales, ya sean para proveer bienes públicos directamente o para generar externalidades públicas positivas. Este tipo de aportes es muy frecuente en América Latina y son típicos —pero no exclusivos— de las organizaciones territoriales de base. No exclusivos, porque también se los suele hacer en o a través de organizaciones funcionales de distinto nivel.

Estas contribuciones suelen ser cuantificadas y valorizadas como parte del aporte local en proyectos municipales o submunicipales financiados por fondos de desarrollo u otros programas sectoriales (por ejemplo, en Bolivia, México y Guatemala). Es evidente que, aunque jurídicamente no suelen ser considerados como impuestos, técnicamente lo son. De hecho se ha propuesto realizar una transformación jurídica para que sean considerados como impuestos o como “cuasi-impuestos” (Finot 1997). En todo caso, la cuantificación y valorización de la provisión no estatal de bienes públicos es posible, al menos en función de factores e insumos a precios locales. Algo más complicada puede ser la evaluación de las externalidades positivas que con frecuencia genera la provisión de ciertos bienes colectivos (por ejemplo, fiestas religiosas o justas deportivas que atraen turistas).

(iii) Finalmente, en caso de que no se contara con —o fuera muy costoso instaurar— la contabilidad del ingreso geográfico de cada circunscripción, bastaría valorizar los aportes por habitante de cada nivel de comunidad en función de su correspondiente indicador de pobreza, información con la que ahora se cuenta prácticamente en todos los países, con frecuencia referida hasta ámbitos submunicipales.

⁴⁷ Y también a comunidades funcionales, pero no es lo más relevante en este caso.

3. La gestión social

De lo anterior se deduce que correspondería a una decisión política nacional: (i) definir el contenido común y el margen que puede ser decidido en forma políticamente descentralizada, de la canasta, (ii) cuantificar y valorizar el costo (territorializado) de cada componente, (iii) decidir y normar el sistema de financiamiento (fuentes y criterios para aplicar subsidios), (iv) decidir y normar sobre criterios de localización, requisitos para la producción y de los servicios de consumo final; (v) decidir y normar sobre los sistemas de control tanto del gasto como de los servicios a financiar.

Los gobiernos subnacionales —particularmente los municipales— a su vez, tendrían ventajas comparativas para operar este sistema pero también podrían hacer suya y perfeccionar la normativa básica en lo que se refiere a los puntos (iv) y (v). Por otro lado, dichos gobiernos operarían los subsidios, particularmente donde se haya decidido aplicar el sistema de subsidio a la demanda, y contratarían los servicios financiados total o parcialmente por el Estado (particularmente en el caso de descentralización económica).

El principio aplicable para el nivel local, en el caso de la gestión social, sería básicamente el de descentralización operativa pero las comunidades subnacionales podrían aprovechar sus ventajas y el margen de autonomía que el mismo les dejaría para incorporarlo como un insumo de su propio desarrollo territorial. Es más: subsidiariamente podrían adoptar sus propias políticas redistributivas apoyando las iniciativas de sus propias comunidades (territoriales y funcionales) bajo un sistema de redistribución territorial similar al propuesto en el punto anterior (transferencias proporcionales al aporte relativo).

Bajo estos lineamientos, en materia de gestión social se debería *tender a*: (i) (re)centralizar políticamente las asignaciones para provisión: niveles y estructura (no todo el contenido) y financiamiento; (ii) descentralizar (o mantener descentralizada) su operación, y (iii) descentralizar económicamente la producción. En términos de la CEPAL (2000) “otorgar autonomía administrativa a las entidades prestadoras de servicios y recurrir en forma pragmática a la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en actividades tradicionalmente reservadas al Estado” (p. 202).

De hecho estas tendencias ya pueden ser observadas: los sistemas de salud tienden a unificarse y nunca han dejado de ser financiados principalmente por el nivel nacional; en Brasil se ha creado recientemente el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de la Valorización del Magisterio (FUNDEF), dirigido precisamente a reducir las diferencias territoriales en la calidad de la educación; el motivo principal por el que en los países unitarios no se llegó a descentralizar políticamente la provisión de personal de educación ha sido asegurar un nivel similar para todos los usuarios y en estos países los niveles subnacionales desempeñan funciones más como agentes que como cabezas de autonomías en lo que se refiere al gasto social; se introducen elementos de competencia en la provisión de seguros y servicios de salud; se instaura el subsidio al consumo, particularmente en lo que se refiere a la prestación de estos últimos.

4. El desarrollo local

Ya se ha mencionado que, a diferencia de los servicios de educación y salud, la provisión de infraestructura básica y la de servicios básicos sí serían bienes públicos locales. Por tanto sería beneficioso que las asignaciones para la provisión de estos bienes en este caso sí se realicen sobre la base de la iniciativa y el aporte locales. Y, a diferencia del gasto social, en este caso resulta pertinente que las transferencias de los sistemas de compensación sean enteramente subsidiarias

respecto a la iniciativa y el aporte local relativo (de Tipo 1, según la clasificación presentada en el capítulo IV).

En el caso de la provisión de estos bienes públicos sí sería perfectamente viable profundizar la descentralización política hasta los niveles más próximos al ciudadano, viabilizar la participación, mejorar los mecanismos de representación, aplicar el principio de subsidiariedad. Las comunidades territoriales de distintos niveles deberían ocuparse con autonomía, pero dentro de las normas de carácter más amplio, del “acondicionamiento del territorio”, tanto en lo que se refiere a la parte normativa (sobre todo el uso del suelo) como a la inversión física. Es más: a partir de estas competencias, podrían encarar, solas y asociadas, según cada caso, su propio desarrollo, cuyas bases serían *el desarrollo económico territorial sustentable y el mejoramiento del hábitat*. En este aspecto sería esencial facilitar y promover la asociación o mancomunidad de municipios y que los niveles intermedios tomen a su cargo sólo la provisión de bienes públicos cuyo ámbito exceda a este nivel.

El concepto de desarrollo económico territorial se encuentra ya muy elaborado (véase principalmente Vázquez, 1988; Pyke, Becattini y Sengenberger, 1990; Stöhr, 1990; Putnam, 1993; Del Castillo, Barroeta, Bayón y Cordero, 1994; France, Ministère de l'Équipement, 1994; Boisier, 1997; Albuquerque, 1997). Básicamente consiste en la concertación entre organizaciones económicas, sociales, educativas y políticas —incluidas estatales— para desarrollar y aprovechar en beneficio colectivo ventajas competitivas locales respecto a las oportunidades que ofrece la globalización. A ello se puede agregar la condición de “sustentable” (CEPAL, 1991; Dourojeanni, 1997).

En cuanto a mejoramiento del hábitat, ésta es una función primordial y tradicional de los municipios, es el objetivo fundamental del urbanismo en su sentido más amplio, pero además la gestión local debería incluir áreas importantes de la *seguridad ciudadana*, la *salud ambiental* y el *uso sustentable de recursos* naturales. Los interlocutores por excelencia, en este caso, serían las organizaciones territoriales pero también las funcionales especializadas en estas áreas. Aquí correspondería a las municipalidades: (i) apoyar subsidiariamente la acción desplegada por los ciudadanos a través de estas organizaciones para mejorar su entorno, y (ii) consultarlas y crear mecanismos para que los ciudadanos participen directamente o a través de sus organizaciones en el control de la gestión municipal y estatal en general.

El papel fundamental de los gobiernos locales sería concertar y articular provechosamente los intereses generales con los particulares —a través de las respectivas organizaciones— con el objetivo de hacer competitivo al respectivo territorio sobre la base de un uso sustentable de los recursos naturales, del desarrollo y aprovechamiento de sus recursos humanos y culturales, y, por otro lado, mejorar las condiciones del hábitat. Para poder cumplir este papel, más importante aún que establecer la interlocución con las organizaciones sociales sería fortalecer la función de representación de los cuerpos de representantes electos, introduciendo la representación territorial y la obligación de informarse e informar a los ciudadanos representados, a través de las organizaciones sociales y también en forma directa.

La centralización del sistema de redistribución social resultaría conveniente para el desarrollo local, ya que parte del financiamiento que requerirían las localidades para la provisión de dichos servicios provendría de los subsidios a la oferta o a la demanda asegurados por el gobierno central.

5. Visión de conjunto y viabilidad

Según se señaló en el primer capítulo de este texto, contemporáneamente al Estado le corresponde: (i) en lo económico, lograr un funcionamiento de los mercados que favorezca crecientemente la competitividad; (ii) en lo social: la seguridad ciudadana, la eliminación de la pobreza y la equidad, y (iii) en lo político, viabilizar una participación constructiva. También se afirmó que el cambio de estrategia exige una transformación del aparato estatal en función de los papeles que le corresponden pero además la competitividad y la ética requieren que estos papeles sean cumplidos con eficiencia y probidad.

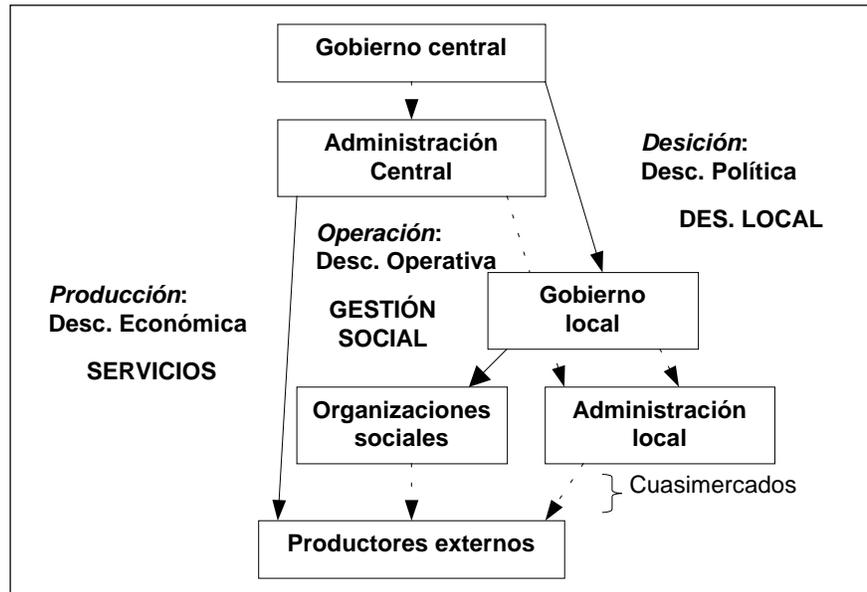
La revisión efectuada permite confirmar que la descentralización sería la forma de organización más adecuada para que el Estado cumpla esos papeles. Para ello los objetivos propios de la descentralización serían: (i) la adecuación del aparato estatal a las actuales tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir; (ii) inducir una distribución territorial del ingreso menos concentrada; (iii) viabilizar una mejor distribución social del ingreso y el mejoramiento del hábitat; (iv) articular eficazmente los esfuerzos para reducir la inseguridad ciudadana⁴⁸; (v) concitar una participación constructiva, y (vi) contribuir a la eficiencia y a la reducción de la corrupción en la gestión pública.

La conclusión general de lo examinado sería que para lograr estos objetivos habría que: (i) descentralizar políticamente el desarrollo territorial; (ii) (re) centralizar políticamente el gasto social pero descentralizarlo operativamente, y (iii) adecuar a la participación los procedimientos de decisión y control, y para ello tender a descentralizar económicamente la producción, según se sintetiza en la Ilustración VII-1.

Una adecuación del aparato estatal para la gestión pública en los términos que aquí se propone sería una condición fundamental para viabilizar el desarrollo económico, social y aun político en las condiciones actuales. Por un lado, un desarrollo local basado en la concertación entre organizaciones económicas de todo nivel, organizaciones sociales y las organizaciones del Estado sería, según ya se ha mencionado, la política apropiada para que los países de la región puedan insertarse exitosamente en la economía global, donde el desarrollo productivo requerido para competir exitosamente se basa en la constitución de conglomerados (*clusters*). Por otro lado, viabilizar el desarrollo local en los términos que aquí se está proponiendo permitiría el mejoramiento del empleo y las condiciones de vida de los sectores con menor acceso al poder central, sobre la base de sus organizaciones, sus iniciativas y la valorización de sus aportes —lo que fundamentalmente es construcción de ciudadanía— y haría a la gestión social funcional respecto a ambos propósitos, al permitir orientar los contenidos específicos de los servicios de salud y, sobre todo, de los de educación y capacitación, en función de una estrategia de desarrollo.

⁴⁸ La descentralización emerge como indispensable para este propósito, como se desprende, por ejemplo del análisis sobre su impacto económico negativo realizado recientemente por Iván Silva (2000) para el caso del Gran Santiago (Chile).

Ilustración VII-1
PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN



Bibliografía

- Afonso, José R. (1994). Descentralização fiscal na América Latina: estudio de caso do Brasil. CEPAL , Serie Política Fiscal 61, junio de 1994
- Afonso, José R. (1996). *Descentralização fiscal, efeitos macroeconomicos e função de estabilização: o caso (peculiar) do Brasil*. CEPAL , VIII Seminario Regional de Política Fiscal, 22 de enero de 1996
- Affonso, Rui de Britto Álvares (1995). "A Federacao no Brasil: Impasses e Perspectivas" in Affonso, Rui de Britto Álvares; Silva, Pedro Luiz Barros, *A Federacao em Perspectiva. Ensaio Selecionados*. Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP (Sao Paulo).
- Aghón, Gabriel (1995). "Descentralización fiscal en América Latina: un análisis comparativo" in CEPAL/GTZ, *Descentralización Fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*. CEPAL, LC/L.948
- Albuquerque, Francisco (1997). *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico*. CEPAL , LC/IP/G.98-P
- Banco Mundial (2000). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999/2000*. Banco Mundial (Washington D.C.)
- Bennett, Robert J. (Ed.) (1990). *Decentralization, local governments, and markets Towards a post-welfare agenda*. Clarendon Press (Oxford)
- Bennett, Robert J. (Ed.) (1994). *Local government and market decentralization: Experiences in industrialized, developing, and former eastern block countries*. United Nations University Press (Tokyo).
- Bittar, Jorge Ed. (1992). *O modo petista de governar*. Teoria & Debate (São Paulo)
- Boeninger, Edgardo (1994). "Reforma y modernización del estado en América Latina" in ILPES (Ed.). *Reforma y modernización del Estado*. CEPAL , 1995
- Boisier, Sergio (1990). *La descentralización: un tema difuso y confuso*. ILPES, Serie Ensayos, Documento 90/05.

- Boisier, Sergio (1992). La descentralización, el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad. CEPAL , LC/IP/IP-G.62-P, marzo de 1992
- Boisier, Sergio (1997). El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría del desarrollo territorial publicado en Boisier, S. Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. CEPAL , LC/G. 2030-P, mayo 1999.
- Borja, Jordi (1986). "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado" in Borja J. et al. Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local. ICI, FLACSO, CLACSO (Santiago), 1987.
- Borja, Jordi (1987). "Descentralización del Estado y democracia local" in Borja, Jordi et al. Manual de gestión municipal democrática. Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid), 1987.
- Brasil (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Senado Federal
- Bresser Pereira, Luiz C. (1997). A reforma do Estado dos anos noventa: lógica e mecanismos de controle. II Congreso Interamericano del CLAD (Isla Margarita, Venezuela), 15-18 de octubre (Mimeo). Trad. "La reforma del Estado de los años 90. Lógica y mecanismos de control" Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales Vol. 38, N° 150, julio-septiembre de 1998.
- Buchanan, James M.; Tollison, Robert D. (1984). The theory of public choice. Ann Arbor (Michigan).
- Caiden, Gerald E. (1997). "La democracia y la corrupción", Reforma y Democracia N° 8. CLAD (Caracas).
- Campbell, Tim; Peterson, George; Brakarz, Jose (1991). Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Report N°5.
- Castañeda, Tarsicio (1990). Para combatir la pobreza. CEP (Santiago)
- Castillo, Melba (1998). La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua. CEPAL , Serie Reformas de Política Pública 53, LC/L. 1090
- CEPAL (1990), N.U. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Transformación productiva con equidad. LC/G.1601-P
- CEPAL (1991), N.U. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. CEPAL ,C/G.1648 (CONF.80/2) Rev. 1
- CEPAL (1992a), N.U. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. CEPAL , LC/G.1702
- CEPAL (1992b), N.U. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad. CEPAL, LC/G.1702/Rev.2-P, agosto de 1992
- CEPAL/CELADE (1997), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. "América Latina: Proyecciones de población 1950-2050". Boletín Demográfico, Año XXX, N° 59. CEPAL , LC/DEM/G.166, enero de 1997
- CEPAL (1998a), N.U. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos. CEPAL , LC/G.1997/Rev. 1-P
- CEPAL (1998b), N.U. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. CEPAL LC/L.1132.
- CEPAL (2000a), N.U. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1999. CEPAL , LC/G.2066-P.
- CEPAL (2000b), N.U. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La brecha de la equidad, una segunda evaluación. Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, mayo de 2000. CEPAL LC/G.2096.
- CEPAL/CELADE (2000), Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. "América Latina: proyecciones de población" (información digitalizada).
- CLAD (1998), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Una nueva gestión pública para América Latina. CLAD.
- Coase, R. (1960), "The problem of social costs". Journal of Law and Economics, 3: 1-44
- Cominetti, Rossella (1997). Descentralización de la atención primaria de salud en América Latina: un análisis comparativo. CEPAL , LC/L.1093.
- Cornes, Richard; Sandler, Todd M. (1986). The theory of externalities, public goods, and club goods Cambridge University Press
- Cunill, Nuria (1991). Participación ciudadana. CLAD (Caracas).
- Cunill, Nuria (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. CLAD/Nueva Sociedad (Caracas).

- Cunill, Nuria (1999). “La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la experiencia”, *Reforma y Democracia* N° 13, febrero.
- De Almeida, María H. Tavares (1995). *Federalismo y políticas sociales*. CEPAL , LC/L. 898
- Del Castillo, Jaime; Barroeta, Belén; Bayón, María Mercedes; Cordero, Esther (1994). *Manual de Desarrollo Local*. CEPAL/ILPES, LC/IB/L.155, octubre 1998
- Di Gropello, Emanuella (1997). *Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo*. CEPAL , LC/L.1096.
- Dini, Marco (1992). “Capacidad competitiva de las pequeñas empresas italianas: Análisis crítico de la teoría de los distritos industriales en un marco de economía abierta” in CEPAL- División de Desarrollo Productivo y Empresarial. *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, Informe N° 13, diciembre. CEPAL.
- Dourojeanni, Axel (1997). *Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)*. CEPAL , LC/L. 1053.
- Dourojeanni, Axel; Jouraviev, Andrei (1999). *El código de aguas de Chile: entre la ideología y la realidad*. CEPAL, LC/L. 1263-P.
- Durston, John (1999). *Construyendo capital social comunitario, una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala*. CEPAL , LC/L.1117.
- Duverger, Maurice (1970). “*Institutions politiques et droit constitutionnel*”. Trad. Instituciones políticas y derecho constitucional. Quinta edición. Ariel (Barcelona), 1970.
- Eguino, Huáscar (1996). *Decentralization, local governments and markets: a comparative study of recent trends in selected countries*. Working Paper Series N° 218. Institute of Social Studies (The Hague).
- Eigen, Peter (1995). “La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo – Un desafío de los 90”. *Contribuciones 4/95*. CIEDLA (Buenos Aires).
- Espíndola, Roberto (1998). “*Gobernancia democrática y salud*” (mimeo). Taller sobre Gobernabilidad y Gobernancia en Salud, Washington D.C. 8-9 diciembre 1998.
- Espinoza, José; Marcel, Mario (1993). *Descentralización fiscal: el caso de Chile*. CEPAL , Serie Política Fiscal 57, abril de 1993
- Fajnzilber, Fernando (1988). “*Crecimiento y equidad en América Latina*” in CEPAL (Ed.) *Desarrollo agrícola y participación campesina*. CEPAL , LC/G/1551-P
- Faguet, Jean Paul (2000). *Does Decentralization increase government responsiveness to local needs? Decentralization and public investment in Bolivia*. Centre for Economic Performance. Discussion Paper N° 999. London School of Economics (London).
- Ferreira Ana M.; Valenzuela Luis C. (1993). *Descentralización fiscal: el caso colombiano*. CEPAL , Serie Política Fiscal 49, diciembre de 1993
- Finot, Iván (1990). “*Democratizar el Estado, una propuesta de descentralización para Bolivia*” in Toranzo C. (Ed.). *Descentralización y democratización del Estado*. ILDIS (La Paz, Bolivia).
- Finot, Iván (1995). “*Institucionalización política y económica de la participación popular*” in Exeni J.L. (Ed.) *Democracia y participación popular*. ILDIS (La Paz, Bolivia), 1996.
- Finot, Iván (1996). “*Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica*”. CEPAL (Santiago de Chile), LC/IP/R.165. Publicado con el título “*Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?*” in *Reforma y Democracia* N° 10, febrero de 1998.
- Finot, Iván (1998). *Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina: un enfoque crítico*. CEPAL (Santiago de Chile), LC/IP/R.206. Publicado en *Umbral* 5: 65-85, junio de 1999.
- Finot, Iván (1999). “*Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*”. *Reforma y Democracia* N° 15, 1999. (Presentado en el III Congreso del CLAD – Octubre de 1998).
- France. *Ministere de l'Équipement, des Transports et du Tourisme* (1994). *Territoire a construire, observer et agir pour le développement local*. Les Éditions Villes et Territoires (Paris)
- Franco, Rolando (1996). “*Los paradigmas de la política social en América Latina*”. *Revista de la CEPAL* 58, abril 1996, pp. 9-22
- Galindo, Mario; Medina, Fernando (1995). *Descentralización fiscal en Bolivia*. CEPAL , Serie Política Fiscal 72, octubre de 1995
- Harnecker, Martha (1995). *Haciendo camino al andar*. LOM, FLACSO, MEPLA (Santiago de Chile).
- Heymann, David B. (1988). *Input controls in the public sector: What does economic theory offer?* International Monetary Fund. Working Paper N° 59.

- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, voice and loyalty, responses to decline in firms, organizations and states*. Harvard Univ. Press (Cambridge, Mass.)
- ILPES (1992), N.U./CEPAL Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. *Gestión estratégica, planificación y presupuesto*. CEPAL, LC/IP/R.122, 6 de noviembre de 1992
- ILPES (1993), N.U./CEPAL Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. "Reforma y modernización del Estado" in ILPES (Ed.) *Reforma y modernización del Estado*. CEPAL, LC/IP/L.107, 1995, pp. 19-36
- ILPES (1998), N.U./CEPAL Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*. CEPAL, LC/IP/L.154.
- Inter-American Development Bank (1994). *Economic and social progress in Latin America, 1994 Report*. Special report: Fiscal decentralization. IDB (Washington)
- International Monetary Fund (1999). *Government Finance Statistics Yearbook*. Vol XXIII. IMF (Washington, D.C.).
- International Monetary Fund (1999). *International Financial Statistics Yearbook*. Vol LII. IMF (Washington, D.C.).
- Jacobi, Pedro R. (1993). "Política educacional e participação" in Meger, S. (Ed.) *Municipalização das políticas públicas*. IPEA, IBAM, ENAP (São Paulo).
- Jaramillo, Iván (1997). *El futuro de la salud en Colombia*. FESCOL, FES, FRB, Fund. Corona (Santafé de Bogotá).
- Junguito, Roberto; Melo, Ligia; Misas, Martha (1995). "La descentralización fiscal y la política macroeconómica". *Borradores Semanales de Economía* N° 31 Banco de la República (Santafé de Bogotá).
- Knoop Joachim (1994). *La descentralización fiscal en Venezuela*. CEPAL, LC/L.831.
- Kurer, Oskar (1993). "Clientelism, corruption, and the allocations resources" in *Public Choice* 77: 259-273.
- Levinthal, Daniel (1988). "A survey of agency models of organization". *Journal of Economic Behavior & Organization*. Amsterdam, March.
- Mackenzie, G.A.; José Luis Ruiz (1997). "Bolivia" en Ter-Minassian, Teresa (Ed.) *Fiscal federalism, in theory and practice*. FMI (Washington D.C.).
- Manzetti, Luigi; Blake, Charles H. (1996). "Market reforms and corruption in Latin America: new means for old ways". *Review of International Political Economics* 3:4, Winter 1996, 662-697.
- Martín, Juan (1988). "Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía". *Revista de la CEPAL* N° 36, 99-113
- Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio; Hopenhayn, Martín (1986). *Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro*. CEPALUR/Fundación Dag Hammarskjöld (Santiago de Chile)
- Medici, André Cesar (1995). "Saúde: modelos de gestão descentralizada: alternativas para o Brasil" in Velloso J.P.; De Albuquerque R.C.; Knoop J. (Coord.) *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*. INAE/ILDES (Rio de Janeiro)
- Medina Giopp. Alejandro (1998). "Mecanismos de mercado y nueva gestión pública en programas sociales: riesgos y potencialidades" in Franco R. y Rivarola, D. Ed. *Inequidad y política social*. CPES, CEPAL, IUDES (Asunción).
- Morell Ocaña, Luis (1984). *La administración local*. Tecnos (Madrid)
- Mueller, Denis C. (1979). *Public choice*. Cambridge Univ. Press
- Mueller, Denis C. (1984). *Public choice II, a revised edition of Public Choice*. Cambridge Univ. Press
- López Murphy, Ricardo; Artana, Daniel (1997). "Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana" in Aghón, Gabriel y Herbert Edling (Comp.) *Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*. CEPAL/GTZ (Santiago) LC/L.1051.
- Montaño, Sonia (1998). "Women, culture and local power" in IULA, Latin American Chapter, *State reform processes in the light of gender theories*. IULA-CELCADEL - USAID (Quito).
- Musgrave, Richard (1983). "Who should tax, where and what" in McLure (Ed.) *Tax assignment in federal countries*. Australian Nat. Univ. Press (Canberra), pp. 2-19
- Musgrave, Richard; Musgrave, Peggy (1989). "Public finance in theory and practice" *Trad. Hacienda pública teórica y aplicada*. McGraw-Hill (Madrid), 1992.
- Myerson, Roger B. (1999), "Nash equilibrium and the history of economic theory". *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVII, September. pp. 1067-1082
- North, Douglass (1990). "Institutions, institutional change and economic performance" *Trad. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE (México D.F.), 1995.

- Oates, Wallace (1972). "Fiscal federalism" Trad. Federalismo fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid), 1977
- Oates E. Wallace (1990). "Fiscal federalism: an overview" in Prud'homme, Rémy (Ed.), Public finance with several levels of government. Foundation Journal Public Finance (La Haya), 1991
- Ocampo, José Antonio (1999)
"Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal" Reforma y Democracia Nº13, febrero
- Ochoa, Haydée; Leal, Gleccy (2000). "Participación y descentralización en Venezuela". Convergencia Nº 21, enero-abril, pp. 289-318
- Osborne, David; Gaebler, Ted (1992). "Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector". Trad. La reinención del gobierno - La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Paidós (Barcelona), 1994.
- Ostrom, Vincent; Tiebout, Charles; Warren, Robert (1961). "The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry". American Political Science Review 55: 831-42.
- Palma, Eduardo (1983). La descentralización desde una perspectiva política. ILPES (Santiago), Documento CPRD D/90
- Palma, Eduardo (1985). La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad ILPES (Santiago), Documento CPS-48
- Palma, Eduardo; Ruffián, Dolores (1989). Las nociones de centralización y descentralización. ILPES (Santiago de Chile), Documento CPS-48.
- Peterson, George E. (1994). La experiencia descentralizadora en América Latina: panorama temático y lecciones aprendidas. IULA/CELCADEL, Seminario sobre Descentralización en América Latina, Córdoba (Argentina), julio.
- Pérez Torres, José; González Hernández, Ignacio (1998). La descentralización fiscal en México. CEPAL, Serie Política Fiscal 106, septiembre de 1998. LC/L.1138
- Piola, Sérgio F. (1993), "Municipalização das políticas públicas: a experiência da saúde" in Meger, S. (Ed.) Municipalização das políticas públicas. IPEA, IBAM, ENAP (São Paulo)
- Pires, Valdemir (2000), "Participación de la sociedad en los procesos presupuestarios: la experiencia brasileña reciente" (mimeo), ponencia presentada en el XXVII Seminario Internacional de Presupuesto Público (Madrid, 22-26 de octubre)
- Porto, Alberto; Sanguinetti, Pablo (1993). Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino. CEPAL, Serie Política Fiscal 45, noviembre de 1993
- Porto, Alberto; Sanguinetti, Pablo (1995). Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva, el caso argentino. CEPAL/GTZ; Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal y Gestión Descentralizada en América Latina: Mejores Prácticas y Lecciones de Política; Cartagena de Indias, octubre 1995
- Prats i Catalá, Joan (1996). "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista". Reforma y Democracia Nº11, junio.
- Pritzl, Rupert F. J. (1995). "La corrupción pública: una forma dinámica e ilegal de rentismo o rent-seeking en la lucha distributiva de los grupos de interés organizados". Contribuciones 4/95. CIEDLA (Buenos Aires)
- PNUD (1993), N.U. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Centro de comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL) (Madrid).
- Prud'homme, Rémy (1994). On the dangers of decentralization. World Bank, Policy Research Working Paper 1252.
- Pyke F.; Becattini, G.; Sengenberger W. Ed. (1990). Industrial districts and inter-firm cooperation in Italy. International Institute for Labour Studies (Geneva).
- Putnam, Robert D. (1993). Making democracy work. Princeton Univ. Press
- Rezk, Ernesto (1996). Descentralización fiscal y estabilización: aspectos conceptuales y experiencia argentina. CEPAL, VIII Seminario Regional de Política Fiscal, 22 de enero de 1996.
- Richer, Madeleine; Montilva, Maira (1997). "Ley de política habitacional y participación social". Cuestiones Políticas Nº18 (Universidad del Zulia), pp. 53-77.
- Rondinelli, Dennis A. (1989). "Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework". Development and Change Vol. 20. Nº 1, January.

- Rondinelli, Dennis A.; McCulloch, James S.; Johnson Donald W. (1989). "Decentralizing public services in developing countries: issues and opportunities". *The Journal of Social, Political and Economic Studies* Vol. 14. Nº 1, Spring.
- Sakaiya, Taichi (1991). "The knowledge-value revolution or a history of the future" Trad. Historia del futuro, la sociedad del conocimiento. Ed. Andrés Bello (Santiago), 1994
- Samuelson, Paul A. (1954). "The pure theory of public expenditure". *Review of Economics and Statistics*, Vol. XXXVI, n.4.
- Sánchez, Fabio; Olivera, Mauricio; Giovanni Cortés (1997). "Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas" en *Planeación & Desarrollo. Cómo va la descentralización 1997*. Volumen XXVIII. Número 3, julio - septiembre (Santa Fe de Bogotá).
- Savas, E.S. (1989). *Privatización, la clave para un gobierno mejor*. Ediciones Gernika (México D.F.)
- Schleifer, Andrei; Vishny, Robert W. (1993). "Corruption". *The Quarterly Journal of Economics*, August, 1993.
- Schwartz, Gerd; Claire Liuksila (1997). "Argentina" en Ter-Minassian, Teresa (Ed.) *Fiscal federalism, in theory and practice*. FMI (Washington D.C.).
- Shome, Parthasarathi (1994). *Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica* CEPAL, Serie Política Fiscal 64, abril de 1995
- Sierra, Juan Enrique (1998). *El municipio en América Latina y el Caribe: estructura, funcionamiento y estadísticas básicas*. CEPAL/ILPES (Santiago de Chile), LC/IP/L.52.
- Silva Lira, Iván (2000). *Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago*. CEPAL, LC/IP/L.171
- Silverman, Jerry M. (1992). *Public sector decentralization, economic policy and sector investment programs*. World Bank (Washington D.C), Technical Paper Number 188, Africa Technical Department
- Solanes, Miguel (1999). *Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado*. CEPAL, LC/L. 1252-P
- Sojo, Ana (1998). *Hacia unas nuevas reglas del juego: los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa*. CEPAL, LC/L.1135
- Sojo, Ana (2000). *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica*. CEPAL, LC/L. 1403-P
- Spahn Paul B.; Föttinger, Wolfgang (1997). "Germany" in Ter-Minassian, Teresa *Fiscal Federalism in theory and practice*. IMF
- Stohr, Walter B. (1990). *Global challenge and local response*. Masell (London) and U.N. University (Tokio)
- Streeten, Paul (1993). "Markets and states: against minimalism". *World Development*, Vol. 21 Nº8, pp. 1281-1298
- Tanzi, Vito; Davoodi, Hamid (1997). *Corruption, Public Investment, and Growth*. IMF Working Paper (Washington D.C.)
- Ter-Minassian, Teresa (Ed.) (1997). *Fiscal federalism, in theory and practice*. IMF (Washington D.C.).
- Ter-Minassian, Teresa (1997). "Brazil" in Ter-Minassian, Teresa (Ed.) *Fiscal federalism, in theory and practice*. IMF (Washington D.C.).
- The World Bank (1999). *Global Development Finance. Vol.1*. (Washington D.C.) (World Bank Data on Diskette)
- Tiebout, Charles M. (1956). "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, pp. 416-424
- Tocqueville, Alexis de (1835). *De la démocratie en Amérique*. Gallimard (Paris), 1960.
- UNESCO (1999), N.U. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Statistical Yearbook of Education*. UNESCO Publishing (Paris)
- UNESCO – OREALC (1986), N.U. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Situación demográfica de América Latina e indicadores socioeconómicos del desarrollo*. UNESCO (Caracas)
- Vázquez Barquero, A. (1988). *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide (Madrid)
- Véliz, Claudio (1980). *The centralist tradition of Latin America*. Princeton Univ. Press.
- Vidal, Angel L.; Nielsen D. (Ed.) (1993). *The design and implementation of strategies for local employment and economic development*. OIT (Turin)
- Von Haldenwang, Christian (1990). "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina". *EURE* Vol. XVI, Nº 50 (Santiago de Chile)

- Von Haldenwang, Christian (1997). “Successes and failures of decentralizing adjustment strategies in Latin America: the cases of Argentina and Colombia. *Law and State*, Vol. 56 (Tübingen), pp. 55-81.
- Wei, Shang-Jin (1999). *Corruption in economic development*. The World Bank, Policy Research Working Paper 2048.
- Wiesner, Eduardo (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. DNP (Bogotá), 1992.
- Wiesner, Eduardo (1996). “Fiscal decentralization and social spending in Latinamerica: the search for efficiency and equity”, *Progreso económico y social de América Latina*, Informe 1994. BID (Washington D.C.)
- Williamson, Oliver E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. The Free Press (New York)
- Williamson, Oliver E. (1994). *Institutions and economic organization: the governance perspective*. The World Bank (Washington), Annual Bank Conference on Development Economics, April 28-29
- Yañez H., José;Leonardo Letelier S.(1994). *La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas*. El caso de Chile. BID (Washington D.C.)Serie Documentos de Trabajo 185, julio de 1994.

Anexos

AMÉRICA LATINA: SISTEMAS BÁSICOS DE COMPENSACIÓN SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO POR PAÍSES SELECCIONADOS

Niveles	Argentina	Bolivia		Brasil	Chile	Colombia	México	Venezuela
Del Nivel Nacional o Federal al Nivel Intermedio	Régimen de Coparticipación Federal (45% de los ingresos públicos totales)	Fondo Compensatorio Departamental	Fondo de Coparticipación especial.	Fondo de Participación de los Estados (FPE) (aprox. 6.6% de los ingresos corrientes del Gobierno General)	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) (1.2% de los ingresos efectivos del Gobierno General)	Situado Fiscal.	Fondo General de Participaciones (9.5% de los ingresos totales del Gobierno General)	Situado Constitucional (5.7% de los ingresos corrientes totales del Gobierno General)
Cálculo del monto	57,05% de lo recaudado por IVA, impuestos sobre la renta, sobre ingresos brutos y sobre activos personales.	Recursos nacionales	25% de la recaudación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos (EH)	21.5% de la recaudación líquida del impuesto a la renta (IR) y del impuesto a los productos industrializados.	Recursos presupuestarios.	Gasto nacional en competencias descentralizadas en cada territorio (desde 1996, es 24.5% de los ingresos corrientes nacionales)	20% de la recaudación del impuesto sobre la renta, IVA, impuestos sobre producción y servicios, sobre comercio exterior, sobre vehículos.	20% de los ingresos nacionales ordinarios estimados para cada año.
Mecanismo de distribución	65% según número de habitantes, 10% densidad poblacional y 25% según inversa del número de casas y automóviles y la inversa del nivel educación por habitante.	A los departamentos cuyas regalías son inferiores a la regalía promedio nacional por habitante.	50% dividido en proporción al tamaño de población 50% en partes iguales para cada departamento.	Coefficientes fijos determinados por Ley de 1989 (entre 9.4% para el Estado de Bahía y 1% para Sao Paulo)	Doce indicadores: -distancia a la capital de la República. -la inversa de la densidad poblacional. -la inversa del producto regional per cápita. -otros Para inversiones en infraestructura productiva y social.	15% en partes iguales entre departamentos, territorios y la capital de Bogotá; 85% según el número de usuarios de servicios, esfuerzo fiscal propio y eficiencia administrativa. Para la salud básica y educación primaria.	45.17% en proporción a la población; 45.317% de acuerdo a la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal; y 9.66% en proporción inversa a los ingresos coparticipados per cápita. 20% debe distribuirse entre los municipios de cada estado.	30% por partes iguales entre los estados y el Distrito Federal; y 70% restante en función de la población.
Condiciones	Ninguna	Para inversión	s/l	25% para educación				50% para inversión.
Tipo Del Nivel Nacional o Federal al Nivel Municipal	Tipo 2	Tipo 2>3 Coparticipación Tributaria		Tipo 2>3 Fondo de Participación de los Municipios (FPM) (aprox. 6.8% de los ingresos corrientes del Gobierno General)	Tipo 3>2	Tipo 3 Participación Municipal.	Tipo 2 Fondo de Fomento Municipal (3.0% de los ingresos totales del Gobierno General)	Tipo 2>3 Situado Municipal (1.1% de los ingresos corrientes totales del Gobierno General)

(Cuadro A-1 continuación)

Cálculo del monto	Cálculo de la recaudación de la Renta Interna y Renta Aduanera, excepto Impuesto Especial a los Hidrocarburos.	22.5% de la recaudación líquida del IR y del IPI.	Participación en el total de los ingresos corrientes nacionales (20% en el año 1999)	1% de la recaudación de los impuestos federales coparticipables.	20% de los ingresos ordinarios estimados de cada estado.
Mecanismo de distribución	A los municipios en proporción al número de habitantes.	10% para municipios de las capitales (según la población y la inversa del ingreso per cápita). Del 90% restante: 86.4% para municipios (con <156 mil habitantes); 3.6% para los demás municipios (según pertenencia estadual y tamaño de su población)	60% según población pobre con necesidades básicas insatisfechas (NBI); 40% de acuerdo a la población, la eficiencia fiscal y administrativa; y progresos en calidad de vida.	56% de acuerdo al esfuerzo municipal para recaudar el impuesto a la propiedad y las tasas de agua. 44% según programa de reestructuración de áreas urbanas comerciales.	50% por partes iguales; 50% restante en función de la población.
Condiciones	90% para proyectos de inversión social.	25% para educación	30% para educación; 25% salud; 20% provisión de agua y 5% deportes, recreación y cultura.	Ninguna	Para inversión en infraestructura social.
Tipo Del Nivel Intermedio al Nivel Municipal	Tipo 2>3	Tipo 2>3	Tipo 3>2	Tipo 2	Tipo 2>3
Cálculo del monto		25% de la recaudación líquida del ICMS.			
Mecanismo de distribución		75% según el valor agregado generado por cada municipio, 25% según criterios fijados por ley estadual.			
Condiciones		25% para educación			
Tipo		Tipo 2>3			

(Cuadro A-1 conclusión)

En el Nivel Municipal+B9					Fondo común Municipal (FCM) (4.7% de los ingresos efectivos del Gobierno General) 60% del impuesto territorial; 50% de permisos de circulación de vehículos; 65% de las patentes comerciales de las comunas: Las Condes, Providencia y Vitacura; 45% de las de la de Santiago y el aporte fiscal establecido en la ley de presupuesto. 10% en proporción al número de comunas; 20% según población; 30% según predios exentos del impuesto territorial; 40% en proporción al menor ingreso municipal propio por habitante en relación al promedio nacional Ninguna Tipo 2			
Cálculo del monto								
Mecanismo de distribución								
Condiciones Tipo								

Fuente: Teresa Ter-Minassian (Ed.) (1997); Porto y Sanguinetti (1993); Galindo y Medina (1995); Afonso (1994); Ferreira y Valenzuela (1993); Espinoza y Marcel (1994); Pérez Torres y González Hernández (1998); Knoop (1994); Yáñez y Letelier (1994).

I L P E S



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.58 (US\$10.00), 2000
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000.
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, en prensa.
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P, LC/IP/L.181) Sales number E.00.II.121 (US\$10.00), 2000
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P,LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$ 10.00), 2001

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

www. Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: