Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION EN AMERICA LATINA: COMO CONCILIAR EFICIENCIA CON EQUIDAD

Iván Finot */

Edificio CEPAL / Casilla 1567–Santiago / Fax 56-2-2066104 / Santiago–Chile / Tel. 210 2506

CONTENIDO

Introducción 1

I. Centralismo y descentralización 3
1. América Latina y las tendencias mundiales 3
1.1. Las tendencias mundiales 4
1.2. El centralismo en América Latina 5
1.3. Las fuerzas descentralizadoras 6

2. Descentralización y participación en el centralismo 7
2.1. Centralismo y descentralización administrativa 7
2.2. Participación durante el centralismo 8

3. La descentralización económica y política 9
3.1. La nueva descentralización 9
3.2. Participación en la nueva descentralización 13

II. Descentralización y gestión estratégica del Estado 15
1. Los objetivos de la democracia 15
2. Nuevos roles del Estado 16
3. El papel de la descentralización en las reformas del Estado . . . 18
4. Resultados e interrogantes 19

III. Descentralización y participación 21
1. La concepción liberal y la concepción comunitaria 21

2. Tipos de organización, participación directa y participación indirecta 22
2.1. Organizaciones territoriales y organizaciones funcionales 22
2.2. Participación reivindicativa y participación constructiva 24
2.3. Participación política y social 24
2.4. Organizaciones gestoras y organizaciones participativas 25
2.5. Organizaciones públicas y privadas 25
2.6. Participación directa e indirecta 26

3. El principio de subsidiariedad y el empoderamiento comunitario 26

IV. Descentralización y eficiencia 27
1. Necesidad del Estado en una economía de mercad 27
1.1. Bienes públicos 27
1.2. Externalidades 28
1.3. Los costos de transacción y la opción pública 29

2. Eficiencia y participación 30

3. Descentralización política y descentralización económica: hacia una reasignación de tareas 31

V. Revisión preliminar de algunos procesos de descentralización de la región 34
1. Descentralización en Brasil 34
2. Descentralización en Argentina 38
3. Descentralización en Chile 43
4. Descentralización en Colombia 47
5. Descentralización en Bolivia 50
6. Visión de conjunto 55

VI. Descentralización y redistribución, una propuesta 58
1. Sistemas redistributivos 58
2. Descentralización económica y equidad 60
3. El rol de los gobiernos locales 62

Bibliografía 64

RESUMEN

La descentralización es una tendencia histórica en la que no solamente los gobiernos nacionales transfieren funciones de asignación a comunidades subnacionales (descentralización política) sino que los gobiernos en general tienden a transferir esas funciones a la competencia económica (descentralización económica). En el presente documento se analiza el contexto histórico en el que se están dando los procesos de descentralización en la región, y se indaga por qué, en general, aún no se está logrando los resultados esperados. Para ello se analiza el concepto de participación en relación con la teoría económica que sustenta la descentralización y, a la luz de los resultados de este análisis, se hace una revisión provisional de los principales procesos en curso dentro de la región. Se concluye postulando que, para hacer compatibles los objetivos de participación, eficiencia, equidad y sostenibilidad es indispensable diferenciar claramente entre políticas de descentralización y de redistribución del ingreso, y modificar los actuales sistemas redistributivos.

Introducción

En América Latina y el Caribe se ha ido dando distintos contenidos al concepto de **descentralización** pero todos ellos tienen algo en común: descentralizar significa, básicamente, **transferir competencias de asignación desde un órgano público central a otras organizaciones**, sean éstas privadas o públicas, cuenten estas últimas con autoridades elegidas democráticamente o designadas. Un concepto asociado, pero diferente, es el de **desconcentración**, que se refiere a la localización geográfica de las organizaciones que reciben las competencias.

La tendencia generalizada a la descentralización se inició en la región aproximadamente en los años 70, con procesos de **descentralización administrativa**, es decir, de transferencia de competencias hacia autoridades designadas. La descentralización administrativa podía o no estar acompañada de desconcentración. Cuando se daba la segunda, la desconcentración era sectorial, dentro de un mismo sector, o territorial, hacia funcionarios con competencias multisectoriales donde primaba lo territorial.

Durante los 80, con la recuperación del derecho a elegir gobiernos en los países donde se habían impuesto regímenes autoritarios, las competencias ejercidas por funcionarios territoriales pasaron a ser ejercidas por autoridades electas y se ingresó a una época donde lo dominante es la **descentralización política**, es decir, la transferencia de competencias a autonomías subnacionales, de las que sus respectivos gobiernos electos son titulares. Ello no implica renunciar a la descentralización administrativa como instrumento, ni siquiera a la territorial, sino que ahora ella debe hacer parte de procesos más amplios, de reforma y democratización del Estado, donde la descentralización política es dominante, ya que los objetivos no son solamente la eficacia y la eficiencia de la acción estatal sino también la democratización de la gestión pública.

Por otro lado, los procesos actuales son también de **descentralización económica**, que sería la transferencia de funciones de asignación no a gobiernos subnacionales o a administraciones sino a productores en competencia. Tanto la descentralización económica como la política tienen un origen histórico común: son reacciones a una tendencia anterior, en que las burocracias centrales tendían a centralizar no solamente las decisiones que deben ser tomadas a través de mecanismos políticos sino aquellas otras que se refieren a la producción de bienes y servicios que antes habían sido, o podrían ser, adoptadas por productores independientes. La gestión estratégica de la reforma del Estado requiere ambas políticas estén estrechamente vinculadas, a fin de

poder definir en qué casos y en qué momentos se opta por un camino y en qué otros, por el otro.

Según señala Musgrave (1989), de las tres funciones económicas que corresponden al Estado: asignación, distribución y estabilidad, la que cabe descentralizar es la de asignación. Ahora bien, es necesario distinguir entre dos tipos de asignaciones: aquéllas que sólo pueden ser tomadas a través de mecanismos políticos, en las que se decide **qué** bienes y en qué cuantía serán ofrecidos, y aquellas otras en que gobiernos o por proveedores independientes deciden **cómo** serán producidos, más precisamente, con qué combinación de factores. Por ejemplo, una autonomía puede decidir asignar una partida presupuestaria para realizar análisis de contaminación, pero en muchos casos será más conveniente licitar este servicio entre proveedores independientes que mantener funcionarios que tengan esa tarea a su cargo.

La **privatización** es una forma de descentralización económica pero de ninguna manera la única, pues lo esencial no es la propiedad de las organizaciones sino el contar con un sistema institucional que asegure que la provisión de servicios se hará de una manera socialmente beneficiosa. Para ello, se tiene que contar con - y tener los medios para hacer cumplir - unas "reglas de juego" que señalen en qué casos los proveedores deben competir, en qué aspectos pueden e incluso es recomendable que colaboren, y cuál será el rol de las colectividades locales y sus autoridades a este respecto.

En cuanto a la descentralización política, lo fundamental es el grado de autonomía con que pueden actuar las colectividades locales, lo que a su vez depende del **tipo de competencias** que pueden ser ejercidas y del grado de **involucramiento de los ciudadanos** en la gestión pública. Las competencias transferidas pueden variar desde aquéllas meramente operativas, donde los gobiernos subnacionales actúan como agentes del gobierno central, hasta aquellos casos donde las autonomías subnacionales definen y ejecutan sus propias políticas a través de la asignación y el financiamiento, al menos parcial, del gasto local, con el respaldo de la justicia. El involucramiento de la población, a su vez, puede también variar, desde elecciones períodicas de autoridades con un escaso porcentaje de votantes hasta comunidades que se hacen cargo de la gestión completa de tareas de mejoramiento de su entorno.

Finalmente, es indispensable considerar que las políticas de descentralización se inscriben dentro de **procesos de reforma del Estado**, que hacen parte de un esfuerzo de adecuación de éste a nuevas exigencias del desarrollo. Aunque la tendencia en general es a descentralizar, en algunos casos, según se verá más adelante, puede resultar más conveniente recentralizar.

En estos apuntes se parte de abordar el tema de la descentralización como parte de un proceso histórico (Capítulo I). Luego se examina su utilidad en los esfuerzos de adecuación del aparato estatal a las nuevas exigencias del desarrollo económico, social y político (Capítulo II). En los capítulos siguientes (III y IV), se desarrollan algunos conceptos a partir de elementos tanto políticos como económicos, que permitan responder a los principales interrogantes planteados en el capítulo II. Dotados de este instrumental, se hace una revisión preliminar y selectiva de algunos procesos representativos de la región (Capítulo V) referidos principalmente a la salud, la educación y la participación. Se concluye esbozando una propuesta para poder conciliar eficiencia con equidad y participación (Capítulo VI).

I. Centralismo y descentralización

1. América Latina y las tendencias mundiales

Lograda la Independencia, durante el resto del siglo XIX en la mayoría de los países de América Latina hubo un prolongado debate - que llegó a veces a conflictos armados - para optar entre sistemas federales o unitarios, librecambistas o proteccionistas. No obstante, independientemente de la definición de cada país como federal o unitario, los gobiernos transfirieron a actores privados gran parte de las funciones productivas y comerciales que habían heredado del régimen colonial (por ejemplo, los estancos de tabaco) y se tendió a la autonomía (relativa) de las comunidades subnacionales. En los países federales los niveles intermedios obtuvieron importantes grados de autonomía fiscal y en la mayoría de los países los municipios asumieron o mantuvieron varias competencias económicas y sociales que más adelante serían absorbidas por los gobiernos centrales.

Sin embargo, durante el siglo XX hubo una tendencia no solamente regional sino mundial a la centralización, primero política y luego económica. Esta propensión no fue exclusiva de la región, fue una tendencia mundial. [1]

---

[1] Por ejemplo en los Estados Unidos, según Osborne y Gaebler "antes de 1900 el poco control que existía sobre los barrios, la salud, la educación y cosas por el estilo, correspondía primordialmente a las comunidades locales, pues muchos productos y servicios, tanto públicos como privados, se producían y vendían en el ámbito local. Sólo con el surgimiento de una economía industrial de producción masiva comenzamos a contratar profesionales y burócratas para hacer lo que antes hacían las familias, los barrios, las iglesias y las asociaciones de voluntarios" (Osborne D. *et* Gaebler T. 1992, p.89.

1.1. Las tendencias mundiales

Los factores que causaron el centralismo fueron de carácter económico y político. En lo económico, en primera instancia se tendió a centralizar las decisiones sobre producción y distribución en el mundo empresarial, ya que ello resultaba más adecuado para la producción estandarizada en masa.

En cuanto a la esfera gubernamental, siempre dentro de la lógica de las economías de escala y con el ánimo de que los beneficios del gasto público alcanzaran igualitariamente a toda la población, los gobiernos nacionales tendieron a absorber las competencias de los gobiernos subnacionales, tanto aquellas que sólo pueden ser ejercidas por gobiernos como la producción de bienes y servicios no privativa de los gobiernos.

Finalmente las consecuencias de la crisis de 1929 justificaron una mayor intervención de los gobiernos nacionales en la economía, ampliando sus competencias como productores directo de servicios e incluso de bienes. Este proceso de centralización culminó muchas veces en monopolios públicos. Al ser públicos, los procedimientos políticos priman sobre los económicos.

Actuando de esta manera el Estado cumplía su papel de hacer prevalecer el interés común sobre el privado y esta intervención permitió en muchos países, en primera instancia, enfrentar el desempleo y, luego, universalizar la prestación de servicios básicos, y construir la infraestructura que llegaron a constituir la base de capital humano y físico que luego permitiría la expansión económica contemporánea.

Ahora bien, todo este proceso de centralización, primero de las actividades económicas privadas y luego en dirección a los gobiernos, se dio fundamentalmente respecto a ámbitos también nacionales ya que, hasta la industrialización del Japón en la post guerra, todas las economías estaban orientadas principalmente hacia mercados nacionales y se abastecían de materias primas en su propio territorio o en sus colonias (o ex colonias) (Sakaiya T. 1985). Las inversiones que se realizaban fuera de este contexto eran de menor importancia, y más aún las que se dirigían hacia América Latina, reducidas además por el creciente proteccionismo imperante tanto en la región como en el resto del mundo.

El **proteccionismo** se instauró en primer lugar para preservar de la competencia extranacional a las actividades productivas y al comercio. Después se lo instauró en favor de los grupos económicos más vulnerables: en los países centrales para los agricultores y en los países en desarrollo en favor de la industria naciente. Se aceptó que el Estado - ahora condensado en el gobierno central - participara activamente en la producción de bienes y servicios, cuando se lo consideraba socialmente necesario y la empresa privada no lo hacía.

A estos factores económicos y políticos que obraban en favor del centralismo se añadió finalmente un factor militar (Young J. 1987). En efecto, las dos guerras mundiales y la guerra fría, fueron determinantes para acentuar el centralismo en dirección a los gobiernos nacionales y, particularmente, hacia la cabeza del Poder Ejecutivo, ya que en situaciones de guerra la unidad del mando, la jerarquización de las administraciones públicas y la intervención del gobierno son indispensables.

1.2. El centralismo en América Latina

América Latina no se sustrajo a esas tendencias mundiales. Al contrario, la propensión centralista fue reforzada con ideologías nacionalistas que asignaron al Estado un rol "estratégico" (sólo el Estado podía compensar en alguna medida el poderío de las grandes empresas del Norte) y con el ejemplo de los países socialistas, cuyos éxitos económicos eran atribuidos a la planificación centralizada.

Por otra parte, en América Latina el centralismo, al mismo tiempo que restó atractivo para las escasas inversiones de riesgo que los países ricos realizaban fuera de sus fronteras o sus colonias, hizo que los Estados se fueran constituyendo en los principales, sino los únicos, prestatarios interesantes para los bancos. El crédito llegó en cantidades cada vez mayores para financiar obras públicas, empresas estatales o empresas privadas con garantía estatal. Como es bien sabido estos flujos se acrecentaron con la abundancia de petrodólares. La crisis de la deuda demostró finalmente la vulnerabilidad del centralismo, en la medida en que la economías habían fincado su dinamismo en el endeudamiento externo.

1.3. Las fuerzas descentralizadoras

Para América Latina el centralismo se cerró con la crisis de la deuda pero, en términos globales, dicha tendencia ha desaparecido en la medida en que, en lo económico, la economía tiende a globalizarse y, en lo político, va disminuyendo el peligro de guerras.[2]

La tendencia a la globalización se inició con el impresionante crecimiento de la economía del Japón en la post guerra (alrededor de 10% anual durante más de 30 años), logro que fue alcanzado aprovechando el abaratamiento de los transportes y las comunicaciones, el cual permitió a ese país fincar su dinamismo en función de la demanda mundial de bienes estandarizados, y aprovisionarse de materias primas en mercados mundiales y subcontratando crecientemente en otros países la producción de partes.

Lo que impulsa contemporáneamente la descentralización de las actividades productivas es el desarrollo tecnológico, que ha permitido aumentar la productividad a tal extremo que ahora es posible ir abandonando la estandarización de la producción final para satisfacer gustos diferenciados (Sakaiya T. 1985). En la misma medida en que se puede abandonar la estandarización disminuyen los beneficios de las economías de escala y, en cambio, se valoriza la capacidad de producir en forma diferenciada.

Por otro lado, el fin de la guerra fría va eliminando la justificación del centralismo por razones militares y abre el camino a la democratización del poder. La descentralización de la gestión en general, tanto privada como pública, emerge en forma creciente como nueva tendencia mundial. La democracia de masas, estandarizada y expresada tan sólo a través del voto, de una vaga afiliación a un partido y del pago de impuestos, cede el paso a la democracia participativa: la clase política, para sobrevivir, tiene que elaborar aceleradamente una oferta diferenciada de productos que permitan al ciudadano el ejercicio del poder que nace de él. Se puede afirmar que la actual tendencia a la descentralización es resultado de dos "megatendencias": en lo económico, la globalización, y en lo político, la democratización.

---

[2] En un interesante trabajo sobre parlamentarismo y presidencialismo en los EE.UU. Young J. (1987) señala que en ese país el poder tendió a centralizarse en el Presidente de la República recién en este siglo como una consecuencia de las dos guerras mundiales. Augura que se tenderá a descentralizar el poder político en la medida en que desaparezca el peligro de guerras.

2. Descentralización y participación en el centralismo

2.1. Centralismo y descentralización administrativa

La actual tendencia a la descentralización, entonces, es una tendencia contraria a un prolongado impulso anterior, en el que se tendió en forma creciente a procesar decisiones económicas a través de mecanismos políticos y a centralizar las decisiones políticas en los gobiernos nacionales. Los mismos aparatos que habían sido eficaces y eficientes para cumplir importantes tareas en el pasado, en las nuevas condiciones tendieron a tornarse muchas veces insuficientes e **ineficientes**; en la medida en que los gobiernos recurrieron a la deuda externa, ésta los hizo **dependientes**; la democracia, cuando ella subsistió como sistema de gobierno, se tornó **excluyente** y ello facilitó una creciente **inequidad** social y territorial. La centralización llegó a un máximo en la región cuando se impusieron gobiernos autoritarios y el fin de éstos implicó el inicio de una reversión de la tendencia anterior.[3]

Sin embargo, aún durante el centralismo, y para afrontar las dificultades crecientes de gestión que suscitaba este sistema de gobierno, se iniciaron procesos de **descentralización administrativa**, es decir - según ya se ha mencionado - de transferencia de competencias desde una autoridad designada a otra de menor nivel.

Mediante estos procesos se intentaba enfrentar problemas de ineficiencia y también, en algunos casos, de inequidad territorial (los casos de Chile y Brasil), pero no los de exclusión. Aquellos procesos que aumentaron la capacidad de generación de ingresos propios de las administraciones territoriales (Brasil, Colombia) resultaron después funcionales a la descentralización política, pero, en la mayoría de los casos restantes, la descentralización administrativa no sería después funcional a la autonomía de las colectividades locales, ya que estaba encaminada a fortalecer el sistema de gestión centralista aún vigente, aunque con evidentes signos de crisis.

La crisis del centralismo no siempre llevó a la instauración de regímenes militares (son los casos de México, Costa Rica, Colombia).

---

[3] No ha habido gobernantes más poderosos en la historia de América Latina que los dictadores militares del período anterior a la recuperación de la democracia: en ellos convergía no solamente todo el poder político sino también el económico.

Tampoco la recuperación del funcionamiento democrático condujo inmediatamente a la descentralización. En varios casos correspondió a gobiernos democráticamente elegidos gobernar durante la agonía del centralismo económico y político (Bolivia, Perú, Ecuador).

Por otro lado, la insuficiencia del Estado centralista para proveer servicios básicos a la población fue paliada con el resurgimiento de **organizaciones no gubernamentales** prestadoras de estos servicios, sin fines de lucro, con la particularidad de que éstas ya no son solamente de carácter religioso, como en el pasado, sino también de profesionales, a través de las cuales canalizaron sus recursos de cooperación las organizaciones democráticas de Europa y Norteamérica que desconfiaban de la capacidad de - o no deseaban apoyar - la gestión estatal. Por la experiencia adquirida, gran parte de estas organizaciones ahora constituyen una importante capacidad instalada para la gestión pública, con frecuencia no bien aprovechada.

2.2. Participación durante el centralismo

Al haber asumido el Estado centralista el papel protagónico en el desarrollo económico y social, de él se esperaban todas las soluciones. Por tanto, durante el centralismo, la participación fue esencialmente reivindicativa, lo que comprometía la gobernabilidad, la eficiencia general de la economía y la del Estado en particular.

La forma típica de **participación** durante el centralismo, en democracia, fue a través de organizaciones nacionales, adecuadas a la estructura (centralista) del Estado. Obviamente, esa forma de participación benefició en mayor medida a los miembros de esas organizaciones que a quienes no tenían la capacidad de organizarse para llegar a influir en las políticas públicas (con frecuencia, las personas más pobres). Durante los regímenes autoritarios la participación fue formalmente prohibida pero, típicamente, se acrecentó la de los empresarios grandes. Recuperado el funcionamiento democrático, se expresó con fuerza la participación reivindicativa de las organizaciones sociales cuyo funcionamiento había sido suspendido, pero este tipo de participación, por sus exigencias frente a la crisis económica, con frecuencia contribuyó decisivamente al fin del centralismo.

3. La descentralización económica y política

3.1. La nueva descentralización

Contemporáneamente han cambiado las condiciones económicas, ideológicas y políticas que habían inducido el centralismo: la economía se ha globalizado, se reconoce las ventajas del mercado bajo condiciones de competencia y la guerra fría ha terminado. De la democracia se espera que genere más oportunidades de participación en las decisiones políticas y que el Estado concentre su atención en asegurar las condiciones para el funcionamiento de una economía competitiva y sustentable, y en la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento.

El desafío para la democracia es, no sólo crear las condiciones para alcanzar esos objetivos sino hacerlo con eficiencia, es decir aumentar la productividad del aparato estatal y no restar competitividad a las actividades productivas. Si bien el objetivo político directo de las políticas descentralizadoras es abrir las puertas de la gestión pública a la participación, su otro objetivo fundamental es hacer eficiente dicha gestión. Para alcanzar ambos objetivos primordiales, por un lado se tiende a la **descentralización económica**, es decir, a transferir a mecanismos económicos la función de asignar factores para producir bienes y servicios y, por otro, a través de la **descentralización política** se busca promover y canalizar la participación ciudadana en la asignación de recursos y el control del gasto público para reducir la corrupción. Se espera de esta manera satisfacer de manera más eficiente las demandas geográficamente diferenciadas de cada colectividad territorial.

A. Descentralización económica

La tendencia a la descentralización económica se ha manifestado en la región principalmente a través de la privatización de empresas públicas. Sin embargo, según ya se mencionó, ésta no es la única forma de descentralización económica. Lo que favorece la eficiencia no es precisamente la propiedad privada sino la competencia.[4] Si bien la propiedad es una condición fundamental para el funcionamiento del mercado, ella no tiene por qué ser exclusivamente privada. También existe la propiedad pública

[4] "El problema no reside en la oposición entre lo público y lo privado. El problema está en la competitividad en oposición al monopolio" (John Moffit, citado por Osborne y Gaebler, 1992).

y un componente fundamental de la descentralización política es la definición de la propiedad de los activos públicos entre distintos ámbitos de colectividades (locales, regionales o nacional), a fin de que ellas se apropien de esos activos. Sin privatizar, se puede abrir a otros proveedores la producción de bienes y servicios monopolizada antes por el Estado.[5] No habría razón para privatizar instituciones públicas que pueden competir en igualdad de condiciones con las privadas, asociativas y/o solidarias.

Se debe tomar en cuenta, por otro lado que, para que el mercado funcione de una manera socialmente útil se requiere de sólidas instituciones democráticas, culturalmente arraigadas, que cuenten con el respaldo de un Estado fuerte y bien organizado.

B. Descentralización política

En cuanto a descentralización política, no basta la participación democrática en las decisiones sobre gasto y control para asegurar eficiencia y sostenibilidad. Según se verá más adelante (Capítulo IV), para que la descentralización política opere en ese sentido, debe inducir no sólo la participación en las decisiones sobre gasto sino vincular a éstas con la obligación de participar en el respectivo financiamiento. Para ello es indispensable una descentralización tributaria. El avance de un proceso de descentralización puede medirse por el grado de autonomía de las colectividades locales para decidir libremente sobre el gasto que les concierne, lo que está estrechamente ligado con su capacidad para generar ingresos propios y con el grado de condicionalidad de las transferencias que recibe.

Por otro lado, en la medida en que las colectividades subnacionales se hacen cargo de competencias antes privativas del gobierno nacional y que se avanza en la descentralización económica, se suscita la eficiencia pero, como es obvio, aumentan las disparidades. Para contrarrestar este último efecto resulta indispensable contar con sistemas de redistribución que acompañen *pari passu* el proceso de descentralización sin desincentivar la eficiencia.

---

[5] Un buen ejemplo de este último caso es el de Chile, donde los padres de familia pueden escoger, para que sus hijos reciban educación básica gratuita, entre establecimientos públicos y establecimientos privados que funcionan en base a un mismo subsidio (en la misma dirección se está avanzando con la educación superior). También en este país, en vez de privatizar la empresa de comunicaciones se la sometió a competencia y los precios bajaron casi a la mitad.

En los países donde el funcionamiento democrático del Estado había sido suspendido, la descentralización política comenzó con la devolución a la ciudadanía del derecho a elegir, primero, el gobierno nacional y, luego, gobiernos subnacionales. Donde había habido una previa descentralización administrativa territorial (Brasil, Chile), ésta se transformó en política.

La descentralización política se profundizó más adelante con el reconocimiento del derecho de elegir autoridades territoriales a comunidades intermedias también en un país unitario (Colombia), con la transferencia de nuevas competencias (sobre todo en educación y salud) a gobiernos subnacionales (Brasil, Colombia, Argentina, Venezuela, Bolivia), con la instauración de nuevas formas de participación individual (consulta popular sobre proyectos, revocatoria de mandato, por ejemplo en Colombia) y con el fortalecimiento de la participación a través de organizaciones de base (en varios municipios de Brasil, en Montevideo, en Bolivia). En algunos casos se ha transferido la responsabilidad de la gestión completa del gasto: infraestructura, equipamiento, materiales, y recursos humanos (Brasil, Argentina); en otros sólo de la infraestructura (Chile, Colombia, Bolivia) quedando en la gestión del gasto en recursos humanos prácticamente en manos del nivel nacional. Sin embargo, sólo en Brasil y México las colectividades subnacionales son básicamente responsables, además, de generar los recursos para financiar las competencias transferidas. (Este análisis comparativo será profundizado en el capítulo VI).

Por otro lado, las **funciones de un gobierno subnacional** no se reducen a cumplir el mandato de sus respectivas colectividades (descentralización política) sino que también actúan como agentes de los gobiernos centrales (Campbell, Peterson y Brakarz, 1991) cuando su función de asignación se reduce a operar los sistemas de éstos, tareas que por lo general ya realizaban antes de la descentralización política.

Finalmente, pese a que lo que caracteriza a los procesos contemporáneos es la descentralización política, la **descentralización administrativa** aún tiene plena vigencia. La sectorial es adoptada frecuentemente por los propios gobiernos subnacionales, y tanto la territorial como la funcional hacen parte de varias reformas del Estado. Un ejemplo de la primera es el caso de los Secretarios Regionales de los Ministerios (SEREMIS) en Chile, que responden en última instancia a sus respectivos ministros pero

deben coordinar con el Intendente Regional. Ejemplos de la segunda serían los Intendentes, en Chile, y los Prefectos Departamentales en Bolivia.

En general, se puede observar que las competencias que son objeto de descentralización tienen varios componentes:

1) políticos y normativos,
2) financiamiento,
3) asignación de recursos,
4) control de normas y de gasto,
5) provisión de servicios.

Todas estas funciones pueden ser descentralizadas - o centralizadas - en mayor o menor medida: si bien el gobierno nacional debe mantener la competencia de definir la política y la normativa generales, puede transferir a los colectividades subnacionales la de perfeccionarlas en función de sus propias características territoriales. Aunque pueden ser transferidas la iniciativa y las responsabilidad básica sobre el financiamiento, ellas deben ser necesariamente acompañadas de transferencias financieras proveniente de un sistema redistributivo cuyo financiamiento corresponde fundamentalmente a los gobiernos centrales; la asignación del gasto puede ser una función completamente descentralizada o los gobiernos locales ser sólo agentes del central; el control directo puede ser descentralizado a las comunidades locales y los gobiernos centrales reducir su intervención solamente a un control indirecto; la provisión de algunos servicios puede ser completamente descentralizada, incluso económicamente, mientras la de otros debe ser retenida por los órganos estatales. Es más, según ya se mencionó, la descentralización es una resultante de un proceso que consiste básicamente en una reasignación de roles y en varios casos puede ser más conveniente centralizar algo que estaba descentralizado.

C. Formas de descentralización

El análisis anterior permite concluir que en la región habría que distinguir las siguientes formas de descentralización:

Delegación: transferencia de funciones operativas a autoridades designadas o electas.

Descentralización administrativa (funcional o territorial): transferencia de funciones de asignación a autoridades designadas.

Descentralización política: transferencia de funciones de asignación a colectividades locales. Estas funciones se ejercen a través de los respectivos gobiernos electos. La descentralización política se perfecciona cuando se transfiere también la responsabilidad básica de financiar las competencias transferidas.

Descentralización tributaria: transferencia de impuestos a autoridades o colectividades territoriales. Esta transferencia puede consistir desde una simple transferencia de impuestos, hasta el reconocimiento del derecho de las colectividades subnacionales a autoimponerse (mover tasas, generalmente dentro de ciertos rangos, e incluso crear nuevos impuestos).

Descentralización económica: transferencia de la función de asignación para la producción de servicios a la competencia económica. Para ello, por un lado se transfieren dichas funciones a proveedores autogestionarios (públicos y/o privados, con y sin fines de lucro) y, por otro, se desarrolla una institucionalidad que asegure competencia y calidad.

3.2. Participación en la nueva descentralización

La descentralización económica y política altera radicalmente la "matriz de participación", en el sentido de Boeninger (1984). Aun en democracia, durante el centralismo la participación a través de mecanismos políticos se redujo a depositar un voto periódicamente y tener la opción de militar en partidos igualmente centralistas (adecuados a la estructura de gobierno). Pero esta menguada participación "constructiva" era compensada con una creciente participación "reivindicativa"[6] a través de organizaciones gremiales, siendo las más importantes las organizaciones obreras.

---

[6] La diferenciación entre "participación constructiva" y "participación reivindicativa" fue planteada y utilizada, por primera vez, en Finot 1990, donde se planteaba, además, que, en Bolivia, la descentralización debía viabilizar la participación constructiva integrando a la gestión pública a las organizaciones territoriales de base. Aquella diferenciación y este planteamiento fueron utilizados después durante la elaboración de la Ley de Participación Popular (Bolivia, 1993).

Con la descentralización económica se están desarticulando los grandes sindicatos - que muchas veces surgieron de las grandes empresas estatales - y con la política tiende a ocurrir lo mismo en el caso de los funcionarios públicos, incluídos profesores y personal de salud. La participación individual se ha ampliado a votar también por gobiernos locales pero se han reducido las oportunidades de participación colectiva. En general, la resultante, en comparación con una democracia centralizada, es aún una disminución neta de las oportunidades de participación.

Para las democracias contemporáneas, entonces, es crucial el poder crear nuevos espacios de participación, ojalá constructiva, a fin de consolidarse como sistema de gobierno. Este objetivo puede ser alcanzado en la medida en que con la reforma del Estado se logre a la vez más eficiencia y más participación. Lo que aquí se plantea es que, en general, la descentralización económica y política puede favorecer a ambas pero requiere, simultáneamente de nuevos sistemas de redistribución.

En síntesis, para que la descentralización contribuya a consolidar y profundizar la democracia, se debería liberar a los distintos niveles de gobierno del máximo posible de tareas de producción, mediante la descentralización económica, a fin de que puedan concentrarse en sus específicas funciones pero, a fin de que esta producción sea eficiente, las comunidades locales deberían ser "empoderadas" para que puedan controlar, directamente y a través de sus organizaciones y gobiernos electos, la calidad y condiciones de la producción. La descentralización política favorecería la participación y la eficiencia en la medida en que las funciones transferidas puedan ser ejercidas autónomamente, es decir "sobre la base de la iniciativa y el esfuerzo locales", pero para que los resultados de estos esfuerzos sean equitativos, es menester que el Estado actúe permanentemente para reducir desigualdades de "dotaciones iniciales", tanto territoriales como familiares.

II. Descentralización y gestión estratégica del Estado

1. Los objetivos de la democracia

En última instancia, para que la democracia se consolide como forma de gobierno en América Latina tiene que demostrar que es capaz de viabilizar mejores condiciones de vida para todos, y hacerlo con equidad y participación.

Ahora bien, para poder mejorar las condiciones de vida es indispensable un ritmo de **crecimiento económico** tanto mayor cuanto más grandes son las brechas en términos de satisfacción de necesidades básicas. Ante todo, es imprescindible crear las condiciones para aumentar la productividad. Para ello es indispensable contar con un marco institucional que, por un lado, garantice condiciones de competencia y sustentabilidad, y, por otro, coordine, promueva y apoye la cooperación y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, para que sean competitivas en mercados que están más allá de su entorno. El Estado mismo tiene que hacer parte de este esfuerzo por lograr la eficiencia.

Por otro lado, se ha asignado a la democracia la tarea de lograr un mínimo de **oportunidades iguales** para todos. Ello implica que en el futuro todos puedan alcanzar los niveles de educación que correspondan a sus facultades, y para ello se debería poder garantizar a todos una canasta mínima de alimentos, habitat, servicios médicos y educación básica y que los ingresos familiares no sean un obstáculo para seguir avanzando.

Sin embargo, no basta buscar la igualdad de oportunidades para la futura fuerza de trabajo. No sólo por razones de equidad sino también para aumentar la productividad y consolidar la democracia también es necesario promover la creación de empleos de mejor calidad y asegurar un mínimo de condiciones de vida para todos. Es más, sustentan estos objetivos no solamente la necesidad de competir y de consolidar la democracia, sino un fundamento ético que tiene plena validez, la **solidaridad**, razón de ser de la vida en comunidad desde la aparición del hombre sobre la tierra. En efecto, el *homo economicus* es sólo un aspecto del comportamiento humano. Apenas planteada la solución de las condiciones materiales de vida de cada familia, surge inmediatamente la necesidad de preocuparse por las otras y por las generaciones del futuro.

El camino más expedito para financiar un **gasto social** acrecentado sería aumentar impuestos pero aumentarlos demasiado podría desalentar la inversión. Otra forma, más lenta pero más beneficiosa es aumentar la eficiencia en el gasto público. Este esfuerzo resultaría multiplicado, si además, se consigue el crecimiento. Sin duda todo gasto que redunde en aumentar la productividad contribuye a crear un círculo "virtuoso" pero, según se ha visto más arriba, ello

no implica que el gasto social deba reducirse a financiar aquello que resulte en aumentos de productividad. La solidaridad y la consolidación de la democracia lo justifican igualmente.

Cabe recordar, además, que el propio ritmo de crecimiento tiene un límite: debe ser sustentable respecto a la explotación de los recursos naturales.

Finalmente, ya se ha señalado que de la democracia también se espera participación. No solamente a través de votaciones periódicas y de las organizaciones gremiales tradicionales, sino una participación más directa en la gestión de los intereses comunes. En suma la **sostenibilidad de la democracia** depende de lograr viabilizar el crecimiento y la participación; hacer que los beneficios de aquél sean repartidos equitativamente, sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras, y conseguir todo esto sin aumentar impuestos.

2. Nuevos roles del Estado

De lo enunciado en el punto anterior se deduce la importancia del Estado como instrumento imprescindible no solamente para lograr la equidad y la sustentabilidad sino, al menos, para poder contar con la institucionalidad suficiente que asegure un funcionamiento socialmente provechoso de los mercados. Cada vez resulta más obsoleta la idea simplificadora de que el mejor Estado es el más pequeño. Si bien es conveniente que se reduzca el rol del Estado como productor, a la vez se debe fortalecer su capacidad reguladora[7]; su función redistribuidora, indispensable para el logro de la equidad, y su función articuladora de la participación ciudadana para el emprendimiento de objetivos comunes.

En lo que se refiere a **crecimiento** económico, éste dependerá de que cada país y cada región subnacional logre transformarse para desarrollar ventajas competitivas al reinsertarse en la economía mundial, ahora en franca tendencia hacia la integración y la globalización (CEPAL, 1990). Esta adecuación, finalmente, no se refiere directamente a competir en marcados transnacionales sino también en los mercados nacionales con la producción externa. El Estado tiene la responsabilidad de asegurar las "reglas de juego" (en el sentido de North, 1990) para que la economía funcione en provecho de sus ciudadanos.

---

[7] Así lo sostienen el ILPES (1992) y Streeten (1993), refiriéndose al proceso de privatización. Asegurar sustentabilidad requeriría un esfuerzo aún mayor.

Por otro lado, el Estado - desde el gobierno nacional hasta los locales - es indispensable para compatibilizar sinérgicamente los intereses privados con los públicos y para realizar las inversiones que sea necesario - o más eficiente - enfrentar colectivamente. La concertación entre los intereses privados y lo públicos es imprescindible tanto para el desarrollo y mejor aprovechamiento de los recursos de cada país (naturales, físicos, financieros, culturales, institucionales y, sobre todo, humanos) como para negociar conjuntamente en una economía global donde los aspectos institucionales son tan importantes como los económicos. Particularmente, la responsabilidad de contar con la infraestructura y los recursos humanos para el crecimiento, y asegurar su sostenibilidad en el tiempo, es una responsabilidad colectiva cuyo titular es el Estado.

El Estado también es indispensable para **distribuir** de una manera socialmente aceptable los costos y beneficios del crecimiento, refiriendo éstos no solamente a potenciar la competitividad sino también a la solidaridad. Regular la economía, y en particular contrarrestar en forma permanente los comportamientos monopólicos, es un punto de partida para que los costos y los beneficios se repartan en forma socialmente aceptable, pero además se requiere de un consenso mayoritario sobre la manera como se deben distribuir los beneficios del crecimiento. Según se vio más arriba, equidad es tanto tender a asegurar una "igualdad de oportunidades" mínima para todos - y ello implicará dar prioridad a la superación de la pobreza - como asegurar a todos un nivel mínimo de necesidades básicas materiales satisfechas.

Finalmente, el Estado tiene que transformarse en un aparato de gobierno "del pueblo y para el pueblo", para legitimarse como instrumento democrático tiene que adecuarse lo más posible a la **participación**. Esta última es no solamente un medio de legitimación de la democracia sino una necesidad básica: la de hacerse cargo del propio bienestar familiar. Es más, así como el crecimiento y la redistribución son condiciones para asegurar el bienestar material, la participación es indispensable para el bienestar mental.[8]

El mayor desafío para la democracia es cumplir estos nuevos roles no solamente con eficacia respecto al cumplimiento de los objetivos buscados, sino también con eficiencia, es decir con el menor costo posible. Ello se hace imperativo por razones no solamente de equidad sino de competitividad. En efecto, así como no sería equitativo hacer que la sociedad soportara una mayor carga tributaria por la ineficiencia del Estado, esta mayor carga restaría competitividad a la nación.

---

[8] Siguiendo a Sunkel, Mallmann (1977) clasifica a las necesidades básicas entre personales, o del acceder, e interpersonales, o del ser.

En los actuales procesos de reforma del Estado se requiere entonces no solamente adecuar el aparato público a los nuevos roles que debe cumplir el Estado en la gestión del desarrollo económico y la equidad, sino también activar nuevos mecanismos de eficiencia e involucrar la participación ciudadana.

3. El papel de la descentralización en las reformas del Estado

En casi todas las reformas del Estado se asigna un papel fundamental a la descentralización para el logro de estos objetivos, ya que ella consiste ante todo en una nueva organización y distribución de tareas entre el Estado y la sociedad civil, y entre niveles de gobierno dentro del Estado, no sólo para lograr mayor eficacia sino también eficiencia y participación constructiva. Además, con frecuencia se le asignan responsabilidades en materia de equidad.

Más adelante se examinará con más detalle la sustentación analítica de este rol que se otorga a la descentralización. Sin embargo, en términos generales, se está dando una nueva división de tareas entre el Estado y la sociedad civil a través de procesos de descentralización económica, y se está haciendo una reasignación de roles a los distintos niveles del Estado con el propósito de hacer a la gestión pública más eficaz, eficiente y participativa.

Dentro de los procesos de descentralización política, hay consenso en que la **normativa** general y mantener los equilibrios macroeconómicos son responsabilidades exclusivas del nivel nacional. Otras funciones públicas, en cambio, pueden ser cumplidas de manera más eficiente si la responsabilidad se distribuye entre varios niveles de gobierno. Este sería el caso de la normativa específica y el control del cumplimiento de normas, donde, según ya se mencionó, el nivel nacional puede actuar como órgano central, dejando la adecuación a demandas colectivas diferenciadas, y el control directo, a las colectividades subnacionales. Dentro de la lógica descentralizadora, se espera ganancias en términos de eficiencia en la medida en que se estimula la "apropiación" tanto de normas como de políticas nacionales por parte de los gobiernos subnacionales.

Más recientemente viene cobrando importancia la utilidad de poder **concertar** entre intereses públicos y privados en el ámbito de relacionamiento de cada unidad productiva con su entorno. En la mayoría de los casos esta concertación puede realizarse mejor a través de gobiernos subnacionales, solos o asociados, no sólo porque las unidades productivas en su mayoría dependen principalmente de su entorno regional o microrregional sino porque cada gobierno tendrá que atender a un menor número de unidades (reduciendo costos de congestión) y generar empleo a través de la concertación y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. La diferenciación geográfica resulta

particularmente provechosa en lo que se refiere al desarrollo y aprovechamiento sustentable de recursos naturales y físicos[9] y para adecuarse a las necesidades de la pequeña y mediana empresa.[10]

En lo que se refiere a **equidad**, la tarea de redistribuir el ingreso sigue correspondiendo, en lo fundamental, al nivel nacional pero el papel de los gobiernos subnacionales cobra creciente importancia. Resulta insustituible, por ejemplo, el papel que algunos gobiernos municipales cumplen para localizar y evaluar beneficiarios (Chile, Colombia). Por otro lado, en varios casos las políticas de descentralización están conduciendo a que las comunidades subnacionales desarrollen políticas sociales propias que complementan las políticas nacionales. Es el caso, por ejemplo, en que se tiende a que la construcción de obras públicas se financie con impuestos sobre beneficios, o con peajes, a fin de ir liberando los recursos provenientes del impuesto a la propiedad inmueble (altamente progresivo) para fines redistributivos.

Finalmente, tanto la descentralización política como la económica serían componentes fundamentales de una política de reforma del Estado dirigida la **participación ciudadana**, tanto colectiva como individual. Colectiva, ya que las organizaciones territoriales y funcionales pueden tener una interlocución más adecuada con los gobiernos subnacionales; e individual, no solamente mediante el voto y la consulta, sino también al escoger proveedores.

4. Resultados e interrogantes

Una rápida revisión de algunos procesos de descentralización en curso permite concluir, al menos provisionalmente que, en general, dichos procesos, incluso los más antiguos, son todavía relativamente incipientes: frecuentemente no están integrados territorial y sectorialmente, en muchos casos los gastos tienden a crecer más que los ingresos locales[11], los logros en materia de participación son aún reducidos[12] y en algunos casos estaría dando lugar a

---

[9] Típicamente, los ingresos provenientes de autorizaciones para establecimientos industriales y comerciales deberían estar dirigidos a financiar el costo de las externalidades negativas, tales como la congestión, que estas actividades no pudieran internalizar.

[10] Sobre desarrollo económico local ver Albuquerque F. (1996), en este mismo volumen.

[11] Así lo constataron en 1991 Campbell, Peterson y Brakarz. Tres años más tarde Peterson (1994) elaboró un análisis detallado sobre los desequilibrios financieros que estaría ocasionando la descentralización.

[12] Sin embargo, entre las variadas e interesantes experiencias de participación territorial, suscitadas por la descentralización, se pueden mencionar algunas en Brasil (por ejemplo en Belho Horizonte), donde la población organizada participa en la elaboración del presupuesto; en Chile (Las Condes), donde se somete a consulta el gasto local y se plebiscita el pago de tarifas para financiar infraestructura, y en Bolivia, donde al menos en uno de cada tres municipios las comunidades rurales presentan listas de requerimientos para la asignación de transferencias nacionales a través de las municipalidades.

notables desigualdades[13]. La brecha entre los ritmos de gasto e ingresos no sólo podría ser un indicio de pocos logros en materia de eficiencia, sino también estaría contribuyendo a la inflación[14].

Se podría atribuir dichos resultados generales a la inercia proveniente de anteriores procesos de descentralización administrativa, mientras que la consolidación de la democracia y una tendencia renovada a la descentralización política y económica es relativamente reciente. Cabe preguntarse también si la descentralización es una política verdaderamente apropiada para lograr los objetivos que se le atribuyen, suponer que responde a una tendencia generalizada aceptada no muy críticamente, y conjeturar que surgirá un reflujo. Pero también es legítimo indagar si se la está aplicando adecuadamente y hacer las correcciones del caso en procesos que - según ya se afirmó - aún son incipientes, camino al que se pretende contribuir con este trabajo.

La principal causa de que en la mayoría de los procesos de descentralización no se esté alcanzando los resultados esperados sería que,en su ejecución, han entrado en contradicción los objetivos de eficiencia y participación con el de equidad. En efecto, se ha asignado a la descentralización un papel central en las políticas redistributivas mientras que los objetivos de esta política son primordialmente el de favorecer la participación constructiva y la eficiencia. En efecto, **el potencial de la autonomía política y tributaria para suscitar la participación y la eficiencia resulta frenado por los sistemas de transferencias direccionadas pero no condicionadas al aporte local,[15] que han sido instaurados con fines redistributivos.**

Para sustentar esta hipótesis, en este trabajo se hace en primer lugar una revisión de la teoría de la descentralización. En el capítulo III (Descentralización y Participación) que sigue, se indagará sobre el sustento conceptual de la descentralización desde el punto de vista del análisis político, y en el IV

---

[13] Aquí se puede citar casos contrapuestos: en Chile las administraciones municipales son imprescindibles para localizar a los beneficiarios de subsidios para que la población tenga acceso a servicios poco diferenciados; en cambio en Brasil se observan grandes diferencias en remuneraciones y, se puede suponer, en calidad, entre los establecimientos de la educación pública. En Argentina la relación entre transferencias y niveles de pobreza es negativa (Porto, Sanguinetti, 1995). En Bolivia la asignación de recursos entre municipios en función de población ha significado una mejor distribución de transferencias pero, en general, los municipios más poblados son los más ricos (una excepción notable es El Alto).

[14] Ver: Rezk (1996) para Argentina; De Britto (1995) y Afonso (1996) para Brasil; Junguito, Melo y Misas (1996) para Colombia.

[15] En la literatura corriente se suele denominar, en general, "condicionadas" a cualquier transferencia condicionada ya sea al aporte propio o al destino del gasto. En este trabajo se denominará "condicionadas" solamente a aquellas transferencias de recursos cuyo desembolso esté condicionado al aporte propio, y "direccionadas" a aquellas otras cuyo desembolso por parte del órgano central esté condicionado a que sean asignadas, al menos parcialmente, para fines determinados también por el nivel central.

(Descentralización y Eficiencia) se hará un análisis similar desde el punto de vista económico. A la luz del marco teórico resultante se hace una revisión de los principales procesos de descentralización en la región sobre la base de la información disponible y, finalmente, se presenta una propuesta de política redistributiva dirigida a lograr una relación sinérgica entre políticas de descentralización y de redistribución, según ya se anunció.

III. Descentralización y participación[16]

1. La concepción liberal y la concepción comunitaria

Antes de referirse al concepto de descentralización del Estado, resultará útil definir (en términos muy generales) qué se entiende por Estado en este trabajo, ya que existen varias aproximaciones sobre el mismo (con frecuencia se tiende a confundir el término de Estado con el de gobierno nacional). En este documento, siguiendo a Borja[17] y a varios otros especialistas, se adopta aquella según la cual Estado es la organización política de una comunidad nacional, desde el gobierno nacional hasta los gobiernos locales.

El concepto de descentralización del Estado, tiene un contenido primordialmente político. Tradicionalmente se ha apoyado en el principio liberal de que la soberanía reside en el ciudadano, quien cede parte de ella a la(s) comunidad(es) a que pertenece, y también puede recuperar parte de lo cedido. Según De Tocqueville (1830) los ciudadanos realizan esta cesión íntegramente a la comunidad más próxima, ésta a la más amplia y así sucesivamente. Desde el punto de vista económico, cada nivel (desde el ciudadano hasta la comunidad mundial) opta por la solución cooperativa cuando los beneficios de hacerlo son mayores que los costos (de oportunidad y administrativos) (Oates W.E. 1972).

La visión de De Tocqueville fue adoptada más tarde por la Iglesia Católica (Encíclica Rerum Novarum) y luego ha sido desarrollada como el principio de subsidiariedad de lo público respecto a lo privado y de las comunidades más amplias respecto a las más próximas; su punto de partida es la independencia y madurez del ciudadano (Klatt H. 1993).

---

[16] Este punto ha sido desarrollado en base a una versión preliminar del autor distribuida en el curso, con el título de "Hacia una reconceptualización de la descentralización".

[17] Borja J. 1986.

Sin embargo, la concepción de que el individuo es anterior a la comunidad es ideológica, ya que, históricamente, su existencia ha sido, al menos, simultánea. Es más, contemporáneamente se considera que, en casos límites, los intereses de al menos una comunidad, la comunidad nacional, pueden llegar a ser superiores a los de los individuos y las familias que la integran. Es el caso de la guerra, cuando se sacrifica la vida de los individuos en beneficio de dicha comunidad.

En todo caso, hasta hoy atraviesan a América Latina dos lógicas democráticas contrapuestas: la individualista liberal y la comunitaria (J.E. Vega, 1996). Sin embargo, en lo que se refiere a descentralización se puede encontrar un consenso en que, pese a la reconocida supremacía de la comunidad nacional sobre otras comunidades territoriales (Duverger M. 1970), la democracia se perfecciona con la transferencia de competencias de las que son titulares los gobiernos nacionales, hacia ámbitos menores, donde los derechos de ciudadanía pueden ejercerse más ampliamente.

Strictu sensu, la descentralización no sería la transferencia de competencias del gobierno nacional a gobiernos subnacionales sino de la nación a comunidades territoriales más próximas al ciudadano, a través de sus respectivos gobiernos electos (Morell Ocaña L. 1984). Es una propuesta dirigida a facilitar la participación y el control ciudadanos en aquello que compete al dominio de lo público, redistribuyendo espacialmente el poder político y las competencias gubernamentales. Siempre será más democrático transferir a una comunidad más próxima al ciudadano aquello que pudiera ser realizado con la misma eficiencia (con más razón si mayor) respecto a los resultados esperados. Lo que inclinaría la balanza en favor de la comunidad más próxima sería la ganancia democrática en términos de posibilidades de participación.

2. Tipos de organización, participación directa y participación indirecta

Participación es un concepto directamente vinculado al de organización democrática para atender intereses comunes y sería la manera como se relaciona un individuo con la(s) comunidad(es) a que pertenece, donde es reconocido como igual.

2.1. Organizaciones territoriales y organizaciones funcionales

Desde ya se puede distinguir entre comunidades **territoriales**, a las que todo ciudadano pertenece sin otra exclusión básica que la territorial, y aquellas otras que agrupan a las personas en función de sus intereses particulares, comunidades que podrían denominarse, genéricamente, **funcionales**.

La participación requiere que la comunidad se organice, definiendo colectivamente aquello que será objeto de la asociación y la manera cómo alcanzará sus fines. Siguiendo el criterio anterior, las organizaciones que generan dichas asociaciones pueden ser, en primer lugar, territoriales y funcionales. El funcionamiento básico de una comunidad democrática consiste en la definición colectiva de las acciones a emprender, el financiamiento de su costo, y la elección del (de los) responsable(s) de la ejecución de dichas acciones y, eventualmente, de ciudadanos que representarán al conjunto de la comunidad.

Desde este punto de vista, el Estado sería básicamente una organización de las comunidades territoriales, bajo la supremacía de la comunidad nacional y el principio fundamental de la igualdad jurídica del ciudadano, igualdad que se refiere, fundamentalmente, al derecho a participar. En la práctica, dada la dimensión de las comunidades que comprende, la participación en el Estado suele reducirse a elegir entre programas de acción y sus respectivas implicancias en términos de financiamiento, y a elegir y controlar el desempeño del (de los) responsable(s) de la ejecución. Este derecho se ejerce directamente (régimen "presidencialista") o a través de representantes (régimen "parlamentarista").

Cabe hacer una precisión: aunque la descentralización política es una reforma del Estado dirigida a facilitar el concurso de los ciudadanos, ella no es la participación misma que, en última instancia, cada persona es libre de aportar. Siendo la descentralización una iniciativa del Estado, y la participación un movimiento propio de la sociedad civil, cada una daría lugar a dos políticas distintas, aunque íntimamente vinculadas, dentro de una estrategia cuyo objetivo es la democratización.

No basta que la descentralización reproduzca las formas habituales de participación política en el escenario nacional, dentro de distintos escenarios subnacionales. Para acercarse al objetivo político de la descentralización se requiere que dicha reforma conduzca a modos cada vez más perfeccionados de participación en las comunidades territoriales, aprovechando sus ventajas, y de participación a través de organizaciones funcionales.

En efecto, la participación ciudadana también debe darse a través de organizaciones funcionales. Ellas no hacen parte del Estado pero representan intereses comunes de sectores de la población y equilibran parcialmente la "dictadura de la mayoría", propia de la democracia. Estas organizaciones funcionan dentro de las diferentes comunidades territoriales (incluso internacional), pero sus reivindicaciones, al ser

particulares, deben ser procesadas y respondidas por la respectiva comunidad territorial.[18]

2.2. Participación reivindicativa y participación constructiva[19]

Por lo general todas las organizaciones tienen objetivos tanto reivindicativos como constructivos,pero ellas pueden ser clasificadas en un momento histórico dado según sus objetivos dominantes.

Las organizaciones territoriales suelen ser predominantemente constructivas. Las que hacen parte del Estado y los partidos políticos en general, lo son por definición pero frecuentemente se observa esta tendencia en las organizaciones territoriales submunicipales, tales como las comunidades campesinas y aun las juntas de vecinos.

En cambio las organizaciones funcionales se organizan precisamente para defender intereses particulares y por ello suelen ser esencialmente "reivindicativas". Sin embargo, también existen organizaciones funcionales de carácter eminentemente constructivo, como lo son aquellas que se hacen cargo de la gestión de un asunto de interés público (ver punto III.2.4).

2.3. Participación política y social

Una tercera manera de agrupar a las organizaciones sería según ellas den lugar a la participación "política" o "social" (Palma E. 1985). La participación política sería la que se refiere a la participación en comunidades territoriales reconocidas como autonomías, a través de los mecanismos descritos, y de los partidos políticos. La social sería la que se refiere a organizaciones no políticas, que se encuentran fuera del Estado. Aquí estarían comprendidas principalmente las organizaciones funcionales (no políticas) y también las comunidades territoriales de base, cuando no hacen parte del Estado.

---

[18] Según Nuria Cunill (1991) todas las organizaciones de la sociedad civil representan intereses o puntos de vista particulares. Si los intereses comunes territoriales no son particulares (sino generales de todos los miembros de la comunidad territorial), las organizaciones territoriales de base en que la única condición de participación fueran la ciudadanía y la residencia, serían la excepción. En este sentido, las organizaciones funcionales existentes dentro de la jurisdicción de una organización territorial de base deberían estar subordinadas a esta última.

[19] Ver Finot (1990).

Con la descentralización, resulta sobrepasada la idea inicial de participación, que en América Latina se planteó como la posibilidad de influir en la política a través de organizaciones alternativas ("sociales"), ante las escasas posibilidades de hacerlo en las formas tradicionales de participación política (Cunill N. 1991). La descentralización modifica radicalmente las alternativas de participación política y obliga a replantear la participación social respecto a la nueva situación.

2.4. Organizaciones gestoras y organizaciones participativas

Una cuarta manera de diferenciar las organizaciones sería referirlas a su forma de integrarse a la gestión general de los intereses comunes, según se hagan cargo de la gestión completa de alguna(s) tarea(s) de interés común (organizaciones gestoras) o sólo sean un medio de participación en la gestión estatal (organizaciones participativas), por ejemplo, en la definición sobre tareas y financiamiento, y luego en el control y la evaluación de la ejecución.

Muchas organizaciones funcionales (religiosas, deportivas, culturales, etc.) y territoriales de base, son gestoras, es decir, se hacen cargo de la gestión completa de tareas de interés colectivo; otras sólo participan en la gestión de tales tareas, y con frecuencia desempeñan ambos roles.

2.5. Organizaciones públicas y privadas

Ante esta realidad, cabe preguntarse si sólo el Estado hace "gestión pública". Desde un punto de vista jurídico, así sería, pero si se asumiera como "pública" (trascendiendo a lo privado) a toda solución cooperativa para hacer frente a necesidades o intereses comunes, estarían haciendo gestión pública muchas organizaciones jurídicamente privadas.

Sin embargo, aunque ambos tipos de organizaciones hacen gestión pública es menester diferenciar entre las organizaciones territoriales del Estado democrático, que tienen la responsabilidad final de asegurar el bien público, y aquellas otras organizaciones, territoriales o funcionales, que contribuyen a esta labor. La responsabilidad final de velar por el bien común corresponde en exclusividad al Estado pero es evidente que las organizaciones colectivas no estatales constituyen un amplio espacio para descentralizar hacia la sociedad civil, como parte de procesos de descentralización política.

En efecto, democratizar la gestión pública, dentro del principio de la subsidiariedad, implica tomar en cuenta todo el potencial con que la sociedad cuenta en términos de gestión de intereses comunes (no sólo los recursos estatales). Es más, en igualdad de condiciones se debería preferir la solución no estatal y articular de la manera más eficiente posible a las organizaciones colectivas.

Sin embargo, en América Latina no todas las organizaciones no gubernamentales hacen gestión pública. Se debe diferenciar entre las organizaciones colectivas que surgen de la comunidad, y aquellas organizaciones de carácter privado, cuyo rol fundamental es la provisión de servicios, independientemente de que su objetivo fundamental sea o no obtener utilidades. A las que se encuentran en este segundo caso se las suele denominar Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS). La capacidad instalada y la vocación de servicio de estas últimas organizaciones pueden ser adecuadamente aprovechadas principalmente a través de procesos de descentralización económica.

2.6. Participación directa e indirecta

El análisis anterior permite hacer una diferenciación inequívoca entre participación directa e indirecta. Si la participación se refiere por definición a contribuir en la gestión pública, habrá participación directa en todos los casos en que los ciudadanos participen directamente en las decisiones de las organizaciones públicas, e indirecta cuando lo haga a través de representantes. Las elecciones de autoridades, representantes y sus respectivos programas; responder a una consulta popular; influir personalmente en las autoridades, etc. será participación directa. Hacerlo a través de representantes electos, de partidos políticos o de organizaciones sociales, será participación indirecta.

3. El principio de subsidiariedad y el empoderamiento comunitario

El análisis anterior permite señalar amplios espacios para que la descentralización propicie la participación. En primer lugar, al ser la colectividad territorial la depositaria de las competencias que se transfieren, los gobiernos locales deberían ser ante todo instrumentos para ejecutar las decisiones ciudadanas, consultando en primer lugar con la mayor frecuencia posible a través de diversas formas de participación directa, pero también promoviendo la participación a través de organizaciones y procesando sus requerimientos en forma democrática. En segundo lugar, articulando el quehacer de las organizaciones colectivas, sin suplantarlas. En tercer lugar, transfiriendo en lo posible las tareas de producción de servicios (y por supuesto de bienes) a proveedores autónomos (descentralización económica).

Se debe destacar, asimismo, la importancia de las organizaciones territoriales de base, a las que deberían estar subordinadas las funcionales de su jurisdicción, en la medida en que aquellas estén constituidas sobre el principio de la igualdad jurídica del ciudadano. Particular importancia podrían tener aquellas organizaciones que no sólo canalizan demandas sino que se hacen cargo, al menos parcialmente, de su gestión, ya que en este caso la participación sería máxima.

En síntesis, la transferencia de competencias y tareas debería realizarse bajo el principio de subsidiariedad pero para que exista una verdadera descentralización política, lo fundamental sería transferir a las comunidades territoriales no sólo competencias administrativas - incluida la capacidad de autoimponerse - sino también poder para que hacer efectivas su capacidad de decisión y de control.

IV. Descentralización y eficiencia

1. Necesidad del Estado en una economía de mercado[20]

1.1. Bienes públicos

El supuesto básico de la teoría de "la mano invisible" de Adam Smith, desarrollada después por la escuela neoclásica, es que se puede alcanzar un óptimo social si cada uno busca maximizar su utilidad individual, dependiendo la situación final de cada uno de la "dotación inicial" de factores, siempre que se dieran algunas condiciones, principalmente: múltiples proveedores y demandantes, y transparencia en la información.

Sin embargo, ya los clásicos señalaban que para que este sistema automático funcionara de una manera socialmente provechosa se requería de una fuerza extraeconómica, el Estado, que asegurara que todos cumplieran las "reglas del juego". Estos servicios son un bien en sí, un "bien público", del que todos disfrutan y cuyo consumo por parte de un individuo no disminuye el bienestar de otro. De manera similar se pueden añadir otros, que son igualmente de interés público, como los que aseguran la estabilidad o redistribuyen el ingreso nacional para reducir las inequidades ocasionadas por diferencias en dotación inicial.

---

[20] Este punto ha sido desarrollado en base a un trabajo anterior del autor: Bienes Públicos, Externalidades y Federalismo Fiscal (ILPES, 1994), que puede ser consultado por quienes deseen profundizar en esos temas.

Ahora bien, según el análisis económico, alcanzar el óptimo social mencionado depende de que cada uno pueda escoger entre varios proveedores, pero los bienes públicos, por principio, sólo son provistos por el Estado y la asignación de recursos para proveer estos bienes no se realiza a través de mecanismos económicos sino políticos. Esto, por supuesto, es una paradoja: el que haya más bienes provistos en competencia depende de que haya un mayor *quantum* de estos bienes públicos, que no son generados en competencia!

Los bienes públicos son un caso donde es preferible la solución cooperativa a la competencia. En efecto, si cada uno tratara de maximizar su propio bienestar y nadie velara por el bien común, la manera más expedita de prosperar no sería trabajar sino robar, pero esta solución conduciría a la peor de las situaciones ya que todos defenderían sus propiedades y, en guerra continua, no sólo disminuiría la propia producción sino las oportunidades de disfrutar de la producción ajena. Esta paradoja ha sido muy estudiada a partir del "dilema del prisionero".[21]

1.2. Externalidades[22]

Otro caso donde la solución cooperativa da mejores resultados que la competencia son las externalidades. En general, hay externalidades cuando el consumo (intermedio o final) de A afecta - positiva o negativamente - la utilidad de B. Por ejemplo, utilizar un producto químico para curtir afecta negativamente a los pobladores de la cuenca a cuyo río se echan los desechos; o el hecho de que alguien mantenga bien cuidado su jardín valoriza las propiedades aledañas.

La solución cooperativa es mejor que la competitiva también en el caso de las externalidades. Coase (1960) demostró que ni siquiera es siempre necesario el Estado para solucionar los problemas de externalidades pero el que aquél es indispensable para respaldar los arreglos a que llegan los particulares. Esta función es parte de los bienes públicos que el Estado provee.

---

[21] Un texto completo sobre bienes públicos es el de Mueller D. (1989).

[22] Un texto útil para el tema de las externalidades, pero que requiere conocimientos de Economía es el de Cornes y Sandler)1986).

1.3. Los costos de transacción y la opción pública

Las soluciones cooperativas tienen un costo, y que las personas la adoptarán siempre que el costo de implementarlas no sea superior al beneficio que esperan lograr. Estos costos han sido denominados "costos de transacción" (Coase, 1960). La institucionalidad que asegura que el funcionamiento económico sea socialmente beneficioso es parte de la gran solución cooperativa que el Estado implica pero los bienes públicos en general tienen un costo, que es pagado a través de impuestos, y los ciudadanos deberían tener la oportunidad de escoger entre "paquetes" alternativos de bienes públicos y decidir entre ellos sobre la base de la relación beneficio/costo de cada uno. Esta área de la Economía ha sido desarrollada bajo la denominación de "public choice", que se podría traducir como "opción pública", ya que los ciudadanos no solamente deberían poder optar entre "paquetes" sino decidir entre aquello que será definido a través de mecanismos políticos (públicos) y lo que será provisto mediante mecanismos económicos (a través de la competencia).

Ahora bien, en los Estados centralizados la opción pública se da, en el mejor de los casos, entre programas de gobierno que, a lo sumo, comprenden un aumento o una disminución de impuestos, y, en los sistemas presidencialistas, casi no hay manera democrática de cambiar gobierno si éste no cumple lo prometido. La opción pública en estos casos consiste sólo en depositar un voto cada cierto número de años. Los elegidos pueden hasta endeudar el país por varias generaciones!

En cambio, cuanto mayor sea la descentralización política, y sobre todo con la descentralización tributaria, mayores serán las oportunidades en que los ciudadanos sí puedan decidir en qué se gastan los recursos colectivos, qué proporción de su ingreso le toca aportar a cada uno y controlar si sus aportes están siendo adecuadamente gastados. La eficiencia quedaría asegurada no solamente por este proceso sino porque cada "paquete" correspondería mejor a las preferencias particulares de cada comunidad[23] e incluso porque los partidos políticos competirían entre sí para demostrar cuál es más eficiente[24]. Lo decisivo para la eficiencia sería que cada jurisdicción a la que se descentralizara correspondiera a una demanda diferenciada interregionalmente pero homogénea intrarregionalmente. Este desideratum, por supuesto, es

---

[23] Esto ha sido demostrado formalmente en el "teorema de la descentralización" de Wallace Oates (1972).

[24] Según se desprende de un artículo fundacional del federalismo fiscal, de Charles Tiebout (1956).

imposible de alcanzar en plenitud, ya que las preferencias de una población pueden ser homogéneas respecto a un servicio público y heterogéneas respecto a otro, pero sirve de guía en el momento de definir los reordenamientos territoriales que la descentralización implica.[25]

Por otro lado, la imprescindible institucionalidad que requiere el funcionamiento de la economía también ha sido objeto de estudio de los economistas y ha renovado el institucionalismo. Se trata de la escuela denominada "neoinstitucionalista" cuyos mayores exponentes son North y Williamson.[26]

2. Eficiencia y participación

El análisis anterior permite concluir que la descentralización debe viabilizar de la manera más plena posible la participación no solamente por ser un objetivo de la democracia sino para asegurar la eficiencia. La descentralización debe aumentar tanto la participación económica como la política. Hay más participación económica no solamente cuando la gente puede escoger su proveedor sino también cuando el Estado apoya a las organizaciones que se ocupan del bien común y también cuando incorpora a la provisión de servicios también a organizaciones sin fines de lucro.

Por otro lado, es evidente que cuanto mayor participación ciudadana haya en las decisiones y el control del gasto público, éste será más eficiente. Sin embargo, el tiempo que los ciudadanos dedican a la participación tiene para ellos un costo de oportunidad, que debería ser reconocido, junto con todos los aportes directos que las comunidades realizan en trabajo, materiales o dinero en acciones colectivas para mejorar su entorno. Es más, del análisis económico se desprende que la descentralización que asegura la eficiencia es aquella que permite la opción pública, es decir que los ciudadanos decidan sobre el gasto teniendo en cuenta lo que les costará. Lo que el autor propone como hipótesis es que si se valorizara el tiempo y los demás aportes que la gente hace para mejorar colectivamente su entorno (en el sentido más amplio), se considerara a estos aportes lo que son, verdaderos impuestos voluntarios, y se los

---

[25] Contemporáneamente existe todo una rama de la teoría de la Hacienda Pública dedicada al análisis de la descentralización política, construida sobre la base del denominado "federalismo fiscal", cuyos mayores exponentes son los nombrados. Para tener una visión de conjunto sobre este análisis, y la bibliografía correspondiente, se puede leer la Sexta Parte del libro de Musgrave: Federalismo Fiscal (Musgrave & Musgrave, 1989).

[26] Ver, particularmente, North D. (1990 y 1992) y Williamson O. (1985 y 1994)

descontara de los impuestos convencionales, no solamente se viabilizaría más la eficiencia y la sostenibilidad de la democracia sino también se motivaría la participación (Finot I. 1996).

En general, cuanto más poder se reconozca a la comunidad más se propiciará la participación. En la medida en que esta participación comprenda el aporte de la comunidad, la descentralización favorecerá la eficiencia y la sostenibilidad. Por ello, definidas las funciones descentralizables, el reordenamiento territorial debe pensarse como un proceso de abajo hacia arriba, donde en igualdad de condiciones se debe preferir la comunidad territorial más próxima al ciudadano, para favorecer la participación.

3. Descentralización política y descentralización económica: hacia una reasignación de tareas[27]

De lo señalado más arriba se desprende que, para encarar la reforma institucional que el momento histórico requiere, se hace necesaria una revisión crítica de los roles que jugó y debe jugar el Estado, una redefinición de lo que debe ser de competencia colectiva y, dentro de ésta, del papel que le correspondería al Estado (el ámbito de lo público) ya que, según ya se ha mencionado, las organizaciones del Estado no son las únicas que se ocupan de la gestión de intereses colectivos; también lo hacen las asociaciones y para hacer más eficiente la gestión de los intereses generales resulta más democrático y a la vez más eficiente, no reemplazarlas sino más bien promoverlas, en la medida en que contribuyan al bien común, y articular su accionar en función de los intereses generales.[28]

La **descentralización política** de la gestión del desarrollo económico resulta funcional al objetivo de crecimiento dentro de las nuevas tendencias económicas, ya que favorecería la descentralización de la producción y la cooperación entre productores[29], la concertación de los intereses particulares con los generales dentro de ámbitos territoriales diferenciados y la eficiencia de las decisiones políticas. Sin embargo, para que la descentralización política favorezca la eficiencia es crucial, según ya se ha señalado, el reordenamiento

---

[27] Este punto ha sido elaborado en base al capítulo III (Nuevos roles del Estado y procesos de descentralización) del documento del autor "Descentralización, equidad y participación en América Latina: una aproximación económica" (Finot, 1996).

[28] Palma ya había insinuado en 1985 que las oportunidades de participación pueden aumentar por transferencia de decisiones a escenarios "públicos" no estatales.

[29] Aspecto, este último, especialmente importante para impulsar la transformación productiva, según lo señala Boisier, 1992.

territorial y la subsidiariedad de los sistemas redistributivos. En lo que se refiere a reordenamiento, dada la heterogeneidad de los municipios de la región, en algunos casos se deberá aplicar la distritación intramunicipal y en otros promover la asociación.

En cuanto a la subsidiariedad, las transferencias provenientes de un sistema de compensación territorial deberían ser complementarias respecto al aporte local. En efecto, así se desprende del análisis de De Tocqueville (1835) y del efectuado más tarde - desde el punto de vista económico - por los federalistas fiscales[30]. Y *contrario sensu*, si se institucionaliza un concurso ciudadano sólo en el gasto y el control, se estaría prescindiendo de los mecanismos económicos que concurren decisivamente a asegurar la eficiencia y la sostenibilidad.

Por otro lado, la **descentralización económica** resultaría también conveniente, ya que viabilizaría una mejor asignación de recursos, flexibilizaría la producción y favorecería la competitividad, pero con la condición de que el Estado pudiera garantizar la institucionalidad adecuada tanto para asegurar el cumplimiento de "las reglas del juego" para la competencia como para promover la cooperación y reducir las diferencias entre "dotaciones iniciales".

En lo que se refiere a **procesos productivos**, Francisco Alburquerque (1996) ha señalado las condiciones institucionales requeridas para hacer competitivas a las regiones subnacionales. Aquí se señalan, en cambio, las condiciones para que la competencia económica contribuya a la eficiencia. En primer lugar ésta tiene que ser posible, lo que no siempre ocurre en pequeños mercados. Con frecuencia vale más proveer un servicio a través de servicios públicos que crear monopolios u oligopolios privados locales. En segundo lugar se debe institucionalizar el libre acceso a la información, la lucha contra prácticas monopólicas y la protección del medio ambiente. No bastan las normas ni los aparatos de control: es indispensable que las colectividades locales se "apropien" de ellas y puedan ejercer un control efectivo (empoderarlas). Para que este control sea tal, debe estar respaldado por sistemas judicial y policial eficientes.

Siempre tomando en cuenta que el desarrollo institucional dirigido a viabilizar la participación constructiva debe ser simultáneo con la transferencia de competencias, se podría pensar que, en general, **a cada nivel del Estado le corresponden las funciones cuya oferta pueda diferenciarse de acuerdo a particularidades histórico-geográficas.** De esta manera, a la nación le corresponde en exclusividad asegurar la justicia, la defensa nacional, lo

---

[30] Principalmente Tiebout (1956) y Oates (1972 y 1990).

fundamental de la normativa y la estrategia de desarrollo, la estabilidad económica, la redistribución del ingreso y algunas inversiones de interés general. Las colectividades locales deberían poder precisar la normativa y adoptar sus propias políticas de desarrollo dentro del marco nacional general, y contar con fuentes de recursos para poder financiar sus inversiones y sus gastos de gobierno.

La **redistribución del ingreso** es una función que, en lo fundamental, corresponde a la nación (Musgrave, 1989). La responsabilidad de asegurar a todas las personas una canasta equivalente de servicios no es transferible, no solamente por igualdad jurídica del ciudadano sino porque esta oferta, en primer lugar, no es geográficamente diferenciable y, en segundo lugar, porque, si se descentralizara, generaría externalidades interterritoriales prácticamente imposibles de compensar. Por ejemplo, la inversión en educación que una colectividad realizara, terminaría beneficiando a las colectividades donde los educandos finalmente trabajaran.

En términos generales, entonces, así como la descentralización política y económica son beneficiosas para la eficiencia, la centralización política de la función de redistribución seguirá siendo más conveniente para la equidad.

Pero si bien no es recomendable descentralizar políticamente la función de redistribución, ello no implica que la provisión de servicios que puedan ser provistos en competencia no pueda ser económicamente descentralizada. En este caso lo decisivo será que las colectividades, individualmente o asociadas, puedan ejecutar la normativa que haría que la descentralización económica resulte socialmente beneficiosa, y no lo contrario.

Se puede concluir, entonces, que la descentralización económica y política de la gestión pública - incluída en esta última la participación ciudadana comprometiendo aportes - incentiva la eficiencia en la asignación de recursos y por tanto es la forma de organización más adecuada para impulsar la transformación productiva y encauzar la participación ciudadana. En cambio, a fin de asegurar igualdad de oportunidades y viabilizar la solidaridad, el gasto social debe seguir siendo - o volver a ser - responsabilidad primordial de las colectividades nacionales, a través de sus gobiernos centrales. Surge sin embargo un interrogante sobre cómo compatibilizar ambas formas de gestión, cuando se sabe que desarrollo económico y desarrollo social están íntimamente vinculados.

V. Revisión preliminar de algunos procesos de descentralización de la región

En términos generales, en América Latina se puede apreciar que los procesos actuales se iniciaron bajo la forma de descentralización administrativa y, a veces, hasta tributaria. Luego avanzaron, en el caso de estados federales, hacia una descentralización político-tributaria y, en el de los unitarios, hacia una descentralización política con menor autonomía para las comunidades subnacionales.

Típicamente los estados federales comprenden tres niveles de gobierno: el nacional, el estadual (o provincial, en el caso de Argentina) y el municipal. Lo esencial de los países federales en proceso de descentralización es que cada gobierno asume la responsabilidad de la gestión completa de las funciones transferidas, sobre la base de recursos propios. Cada gobierno tiene la facultad de instituir impuestos sobre bases definidas por la respectiva Constitución y además comparten fondos comunes que son distribuidos con fines de compensación.

En cambio los estados unitarios por lo general tienen dos niveles de gobierno (el nacional y el municipal). Sólo Colombia ha introducido el nivel de gobierno departamental (intermedio entre municipio y nación) dentro de su proceso de descentralización. En estos países las comunidades subnacionales tienen muy limitadas facultades para autoimponerse y generalmente no asumen la responsabilidad completa de las funciones transferidas.

A continuación se hace un breve análisis de los procesos de descentralización en Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Bolivia, que se limita a identificar aspectos que resultan fundamentales en función del marco analítico definido en el punto anterior, y concentrando un poco la atención en aspectos referidos a salud y educación.

1. Descentralización en Brasil

No obstante que Brasil nació a la vida republicana con una constitución federal (1891), hacia 1946 la mayor parte de los ingresos y del gasto público correspondía al gobierno federal. En ese año se realizó una primera descentralización tributaria, en dirección a los estados, que implicó un mayor grado de autonomía para este nivel, pero en 1964 el poder fue centralizado por un régimen militar.

A pesar de la extrema situación de descentralización política que supone una dictadura, durante los gobiernos militares hubo un proceso de descentralización administrativa y de redistribución del ingreso en dirección a las municipalidades. Con todo, la descentralización política hasta el nivel municipal, a fin de viabilizar la participación, fue una de las reivindicaciones en la lucha por la recuperación del funcionamiento democrático del aparato estatal (Tavares de Almeida M. 1995), lo que se logró solamente, una vez recuperado el funcionamiento democrático con la Constitución de 1988 (en vigencia).

En dicha Constitución se define los tres niveles del Estado, las bases sobre las que cada gobierno puede instituir impuestos y dos fondos equivalentes, automáticos e independientes de compensación (en función principalmente de la población) para estados y municipios. Hecho esto, se define las competencias exclusivas de la Unión y se declara comunes o concurrentes de los tres niveles a todas las demás.

Además de los sistemas de compensación mencionados, en Brasil existen otros flujos intergubernamentales de recursos (transferencias condicionadas por destino y créditos) pero las transferencias más importantes son los fondos mencionados: el 43% de lo recaudado por impuestos de la Unión sobre renta y actividades industriales se destina, en partes iguales a los estados y a los municipios, fundamentalmente en función del tamaño de la población (Afonso J.R. 1994).

Por otro lado, otro importante impuesto, el impuesto a la circulación, aunque es estadual, puede ser considerado como un impuesto directamente coparticipado con los municipios, ya que a éstos les corresponde una participación según lo recaudado en su jurisdicción.[31]

En cambio, el desembolso de las transferencias a través de los fondos no está vinculado con la recaudación de cada gobierno. En 1991 la participación de estos recursos en el gasto de los estados representaba, en promedio, el 59% del gasto de los estados y el 28% del de los municipios, con una notable dispersión en ambos casos. En efecto, la ponderación de la recaudación propia, en el caso de los estados, varía desde un promedio de 43% para los del Norte y 52% para los del Nordeste hasta 92% para los del Sudeste, donde el estado de Saô Paulo recauda el 95% de su gasto. En el de los municipios alcanza al 12 y 14% en el Norte y el Nordeste (respectivamente) y al 36% en el Sudeste. La participación de los municipios es mayor, por supuesto, si se considera como recaudación compartida la del importante impuesto sobre circulación.

---

[31] El 25% del ICMS (impuesto - estadual - sobre circulación de mercaderías y prestación de servicios de transportes y comunicaciones) se distribuye entre los municipios de cada estado mediante fórmula, pero en su mayor parte es un reembolso al municipio donde se colecta.

La descentralización ha dado lugar a importantes y diversos desarrollos en materia de salud, educación y participación.

Tradicionalmente coexistieron dos sistemas de **salud** en Brasil: el sistema de salud pública gratuita, a cargo principalmente de los estados (también de los municipios), y el sistema de salud federal cubierto por el seguro social. En 1988 los servicios estaduales y municipales fueron integrados a un Sistema Unico de Salud. Este sistema se financia con un impuesto del 10% sobre nóminas salariales, cuyo producto además debe cubrir jubilaciones.[32]

La instauración del Sistema Unico de Salud ha implicado una profunda descentralización administrativa de carácter sectorial y ha extendido a todo el sistema la descentralización económica, con un trasfondo de resistencia burocrática y corporativa de defensa del sistema centralizado, y de oposición de los gremios a dejar de ser empleados federales (Tavares de Almeida M. 1995).

En efecto, el sistema funciona a través de "comandos únicos", paralelos a cada gobierno subnacional, que asignan, a través de cuotas, la provisión de los servicios a proveedores autogestionarios, que pueden ser públicos, privados o "filantrópicos". En estos comandos participan tanto autoridades gubernamentales y sectoriales como los propios proveedores. El personal, a su vez, negocia sus remuneraciones con su respectivo empleador. Existen importantes diferencias territoriales entre las remuneraciones al personal de establecimientos públicos, lo que sería un indicador diferencias de magnitud similar en la calidad y/o cantidad de los servicios prestados.

El Sistema Unico de Salud se encuentra actualmente en una grave crisis financiera (como en muchos otros países), lo que ha favorecido la descentralización política, al hacer que la participación de los estados y los municipios en el financiamiento de los servicios sea crecientemente importante: la de estos últimos aumentó desde el 7% en 1980 hasta el 12% en 1990 (Piola, S.F. 1993). Con esta tendencia empiezan a hacerse evidentes las inconsistencias emergentes de la coexistencia de dos sistemas paralelos de autoridad. El creciente poder de las autonomías locales está generando algún grado de conflicto en la racionalidad técnica del sistema único, en términos de coordinación regional (Tavares de Almeida M. 1995).

Para encarar la crisis financiera del sistema único se ha previsto la creación de un nuevo impuesto (a las transacciones financieras). Debe tenerse

---

[32] Los datos sobre salud y educación en los que no se hace cita expresa han sido obtenidos de la intervención de Sonia Draibe en el Taller sobre Descentralización y Financiamiento del Gasto Social, que se llevó a cabo en la CEPAL entre el 20 y el 21 de noviembre de 1995.

en cuenta, sin embargo, que este impuesto debe financiar también las pensiones jubilatorias. Por lo tanto es previsible que continúe la tendencia observada desde la descentralización administrativa hacia la descentralización política de los servicios de salud.

De manera similar a la salud, en Brasil la función de asignación a **educación** pública (básica y media) en Brasil ha estado tradicionalmente a cargo de los estados y en menor medida de los municipios. En los años 60 se instituyó un impuesto federal, el 2.3% sobre nóminas, para financiar infraestructura y equipamiento, cuyo producto se distribuye entre los estados: 2/3 según matrícula y el 1/3 restante con fines de compensación. A estos ingresos se añaden los provenientes de las transferencias a los estados y municipios instituidas en la Constitución, de las que, al menos, un 25% debe ser destinado a educación.

Dentro de una normativa nacional sobre mínimos en cuanto a contenidos, jornada laboral (está en 3 horas, se aspira a llegar a 5) y días trabajados, se deja en libertad a estados y municipios para que definan el resto. Contemporáneamente se estaría tendiendo a descentralizar las decisiones sobre contenido hacia "consejos de escuela", integrados por padres, maestros y estudiantes (Jacobi, P.R. 1993), y la de construcción de infraestructura y aprovisionamiento de equipo y materiales, hacia los municipios. En todo caso, el personal de educación sigue a cargo tanto de gobiernos estatales como municipales. Con frecuencia se encuentran altos porcentajes de personal docente que no hace clases (un 40% en Saô Paulo) y aunque los salarios en promedio han tendido a aumentar con la descentralización, existen grandes disparidades interjurisdiccionales, que estarían mostrando diferencias territoriales en calidad y/o cantidad aún mayores que en el caso de la salud.

Se debe destacar, finalmente, varias y muy interesantes experiencias de **participación** directa a través de organizaciones, particularmente en municipios ganados por el Partido de los Trabajadores. Se debe destacar particularmente los casos donde las organizaciones locales participan en la elaboración y el control de la ejecución del presupuesto, pero teniendo en cuenta que una gran parte de la población aún no participa porque no está organizada (Bitar J. 1992). En Porto Alegre, después de algunos intentos de crear nuevas organizaciones, se llegó a la conclusión de que lo viable era trabajar con las organizaciones de base ya existentes (Harnecker M., 1995). Otro elemento destacable en los gobiernos "petistas" es el aprovechamiento del impuesto sobre la propiedad urbana (IPTU) como "instrumento de justicia social" (Bitar J. 1992).

Como **conclusiones** se puede afirmar lo siguiente sobre el proceso brasileño:

1.1. Pese a ser un país federal, la descentralización fortalece el papel del municipio y por tanto propicia en mayor medida la participación.

1.2. En el caso de salud, la responsabilidad del financiamiento tiende a gravitar en forma creciente hacia estados y municipios, en comparación con los aportes, aún mayoritarios, del gobierno central, pero la asignación de los recursos se ejerce a través de órganos corporativos, donde las organizaciones territoriales del Estado participan en igualdad de condiciones con el gobierno central y con los proveedores.

1.3. La función de asignación para la provisión de educación, en cambio, ha sido transferida íntegramente a las organizaciones territoriales subnacionales mientras se tiende a descentralizar a los establecimientos algunas funciones técnicas.

1.4. En la provisión de servicios de salud se puede observar también un proceso paralelo de descentralización económica, pero tanto en este sector como en la prestación de servicios de educación se subsidia la oferta. Sin embargo, las desigualdades territoriales en disponibilidad de recursos, por un lado, y las disparidades existentes entre diversos tipos de proveedores, por otro, estarían generando importantes desigualdades territoriales en términos de calidad o cantidad de servicios a que la gente tiene acceso.

1.5. La capacidad de generar ingresos propios tiene una gran importancia en el proceso pero la mayoría de los municipios depende primordialmente de las transferencias no condicionadas que recibe del sistema redistributivo.

1.6. La participación ciudadana ha sido favorecida por el carácter municipalista del proceso brasileño. Dicha participación sería creciente pero aún reducida. Es más, la experiencia en la elaboración de presupuestos aún se consiste, en términos generales, en participar en decisiones sobre gasto, sin vincularlas con el aporte propio.

2. Descentralización en Argentina

Desde su independencia Argentina se organizó como un país federal. Cada provincia tiene su constitución y sus impuestos propios. Por principio, sólo los impuestos vinculados con el comercio exterior pertenecían en exclusividad al nivel nacional, mientras que los restantes podían ser provinciales o nacionales. El Congreso podía acordar subsidios a las provincias deficitarias.

A medida que aumentaron las funciones del gobierno nacional aumentaron los impuestos. Hacia 1916 el gobierno nacional percibía - y gastaba - el 63% de las recaudaciones, los provinciales el 25% y los municipales el 12%.[33] Desde 1935 se centralizó el cobro de la mayor parte de los impuestos internos y se acordó distribuirlos en función de distintos criterios. Manteniendo siempre a la población como principal elemento de ponderación, inicialmente se tomó en cuenta el esfuerzo local entre otros factores adicionales, pero desde 1951 se adoptó el sistema de transferencias no condicionadas. A partir de entonces primaron criterios redistributivos y se puede advertir una tendencia creciente del gobierno nacional a participar en el financiamiento de los gastos de las provincias.

En efecto, entre 1974 y 1981 algo menos de un tercio del gasto de las provincias era financiado con el producto de impuestos propios y otro tercio con recursos de impuestos "coparticipados" o transferencias no direccionadas.[34] El tercio restante se originaba en transferencias direccionadas (asignaciones específicas) y en aportes directos del Tesoro Nacional entregados más o menos condicionadamente.

Aún dentro de una tendencia a la centralización fiscal, y durante un régimen militar, en 1978 se descentralizó administrativamente hacia los gobiernos provinciales la parte de la educación primaria y preprimaria que estaba a cargo del gobierno nacional. Sin embargo en los años siguientes dicha tendencia continuó: la participación de las transferencias no direccionadas disminuyó hasta 1984 mientras aumentó la de las direccionadas.

En 1984 se recuperó el funcionamiento democrático del Estado. Entre 1985 y 1987 las transferencias no direccionadas fueron suprimidas y reemplazadas con aportes directos del Tesoro Nacional. La descentralización comenzó en 1988, como parte de una política económica cuyo principal objetivo era el saneamiento de las finanzas públicas y el control de la inflación.

Básicamente el proceso de descentralización ha consistido en transferir a las provincias competencias antes concurrentes con la nación (como educación y salud), a fin de que ellas se hagan cargo de las mismas con recursos provenientes de fuentes propias y de transferencias. Para ello se determinó que los impuestos a la propiedad fueran compartidos (entre un 60 y un 70% para la provincia donde se recauda), las transferencias no direcciona-

---

[33] Los datos sobre descentralización financiera han sido obtenidos de Porto A. *et* Sanguinetti P. 1993.

[34] Estos impuestos no serían propiamente coparticipados, ya que no son distribuidos de acuerdo a proporciones correspondientes a cada nivel. Más bien dan origen a un fondo común que se distribuye en forma variable según las características de las provincias.

das fueron fijadas en el 57% de los impuestos internos de régimen general, se mantuvo el nivel de las condicionadas y fueron suprimidos los aportes directos del Tesoro Nacional.

Desde el punto de vista tributario, la descentralización argentina aún es parcial, ya que el gobierno nacional mantiene su posición centralizadora en las recaudaciones y las transferencias no están vinculadas con el esfuerzo local. En 1991 el 82% de la recaudación aún correspondía al gobierno nacional, el 14% a los provinciales y el 4% a los municipales. A estas recaudaciones se suman las transferencias por impuestos coparticipados, lo que acrecienta el monto de recursos de libre disponibilidad, respectivamente, al 40% (provincias) y al 12% (municipios).

Si se compara la situación de los años 1991-1992 con el período 1974-1981 se puede observar que, como consecuencia de las transferencias a las provincias, el gasto ejecutado por gobiernos subnacionales ha aumentado de 6.4 a 7.7 puntos del PIB, pero dicho gasto ha tendido a ser financiado más con transferencias no condicionadas que con recursos provenientes de fuentes propias. Dichas transferencias llegaron a representar el 44% del gasto provincial entre 1988 y 1990, y el 49% en 1991-1992 (manteniéndose prácticamente igual la ponderación de las asignaciones específicas), pero los aportes directos del Tesoro Nacional tienden a desaparecer.

Los montos provenientes del fondo de coparticipación corresponden a un acuerdo que ha sido definido políticamente.[35] El sistema redistributivo vigente hace que, mientras en Buenos Aires el 44% de los gastos sean financiados con recursos provenientes de fuentes propias, en las provincias más pobres este porcentaje alcance sólo a un 10%. Pero, por otro lado, existen marcadas diferencias por habitante entre las provincias pobres.[36]

El análisis anterior permite caracterizar a la descentralización argentina como política pero no tributaria, ya que se transfiere competencias sobre gasto y no directamente sobre ingresos a gobiernos subnacionales electos. Se puede observar además una segunda diferencia respecto al caso brasileño: la descentralización política alcanza muy escasamente al nivel municipal, más próximo al ciudadano y por tanto más apto para propiciar la participación. La transferencia de competencias se da en primera instancia en dirección a los gobiernos provinciales y se deja en manos de ellos el adoptar una política de municipalización. Sin embargo este segundo movimiento se habría dado en

---

[35] En forma provisional. Se ha previsto para un próximo futuro el acordar nuevas reglas.

[36] Porto y Sanguinetti (1993) señalan que, en 1991, mientras Catamarca y La Rioja recibían más de un 200% por encima de la media nacional, Misiones y Corrientes recibían aportes sólo por 20 y 37% por encima de esa media.

pocos casos (por ejemplo en Córdoba) y en varias provincias se ha dado un fortalecimiento del centralismo político en cada provincia (Béliz 1994).

Tradicionalmente los servicios públicos de **salud** han estado cargo tanto del nivel nacional como del provincial. Sin embargo estos últimos representan sólo un 30% del gasto en salud, correspondiendo un 10% a sistemas privados de salud prepagada y un 60% a la seguridad social ("Obras Sociales"), centralizada en cada rama de actividad económica por el respectivo sindicato nacional.[37] La descentralización de la salud básicamente ha consistido en la transferencia de los establecimientos que dependían del gobierno nacional a los gobiernos provinciales y en la adopción del sistema de autogestión para todos los establecimientos provinciales.

Los mayores avances en el campo de la salud, entonces, se estarían dando en términos de descentralización económica. En efecto, las políticas nacionales tienen como objetivo que las familias puedan optar libremente entre establecimientos del sistema de seguro, provinciales autogestionarios o aun privados. Los servicios prestados a asegurados (en instituciones privadas o en las "Obras Sociales") deben ser pagados por su respectivo seguro, mientras que por los prestados a no asegurados se cobra en función inversa a las carencias (al menos un mínimo de $40) y la diferencia es subsidiada nacionalmente. El principal obstáculo para alcanzar el objetivo buscado radica en la crisis financiera del seguro social, que podría estar conduciendo a una discriminación en contra de los asegurados en instituciones en crisis.

También la **educación** pública y gratuita tradicionalmente ha estado a cargo tanto del gobierno nacional como de los provinciales. La descentralización de la educación[38] se inició en 1978 (durante el régimen militar), con la transferencia desde el gobierno nacional hacia los provinciales de los establecimientos de educación primaria y preprimaria que estaban a cargo del primero (un 35%). Aparentemente esta nueva asignación de funciones resultó compensada con aumentos reales en los ingresos provinciales (debidos a la estabilización) pues la nueva asignación no tuvo impactos apreciables en el equilibrio financiero de las provincias.

La transferencia mencionada, que desde el punto de vista político fue una descentralización administrativa, se transformó en descentralización política con la recuperación del funcionamiento democrático del Estado. Más recientemen-

---

[37] Los datos sobre salud y educación en los que no se hace cita expresa han sido obtenidos de la intervención de Oscar Cetrángolo en el Taller sobre Descentralización y Financiamiento del Gasto Social, que se llevó a cabo en la CEPAL entre el 20 y el 21 de noviembre de 1995.

[38] Este punto ha sido elaborado en base al trabajo de Cetrángolo (1995) en Carciofi R. *(Coord.)* 1995.

te, se ha dado un paso más, cuando en 1992 se trasladó a las provincias la responsabilidad de la enseñanza media. Tampoco en esta oportunidad ha habido una transferencia equivalente de recursos adicionales. Se argumentó que las transferencias ya habían sido incrementadas y se acordó aumentarlas posteriormente en forma gradual, pero la nación asumió el costo de equiparar los salarios de los docentes (los pagados por colegios nacionales eran inferiores a los pagados por los provinciales).

Acompañando a la descentralización, una Ley Federal de Educación (1993) asigna las competencias para la prestación de educación: al nivel nacional le corresponde fijar y controlar el cumplimiento de la política, y a las provincias garantizar el acceso gratuito a la educación pública. Ambos niveles están a cargo de la evaluación "permanente" del sistema educativo.

Una característica notable del sistema público de educación en Argentina es que, aunque el servicio es gratuito, éste es provisto aproximadamente en proporciones similares por establecimientos privados subvencionados y públicos (incluyendo entre estos últimos a los técnicos). La Ley Federal de Educación prevé la participación de representantes de estos establecimientos junto a los de docentes públicos y de los padres en el planeamiento educativo en cada provincia. En Buenos Aires ya existen consejos escolares.

En **síntesis**, en el proceso argentino puede ser caracterizado como sigue:

2.1. El proceso de descentralización se enfoca primordialmente en dirección a las provincias y sus capitales. Queda aún pendiente un nuevo proceso de descentralización, desde las capitales de provincia hacia los municipios.

2.2. Desde el punto de vista fiscal, se aprecia una tendencia histórica a recentralizar los ingresos y descentralizar políticamente los gastos. Si bien el criterio redistributivo que prima es el de la población, no existe un vínculo directo entre las transferencias y el esfuerzo fiscal de cada provincia.

2.3. En los casos de la salud y la educación se puede observar una descentralización política del gasto y una descentralización económica de la provisión de servicios. Esta última se da bajo la forma de subsidios a la oferta en el caso de la educación y tiende a darse como subsidios a la demanda en el de la salud.

3. Descentralización en Chile

Las bases del actual proceso de descentralización en Chile se dieron durante el régimen militar, a través de un proceso de descentralización administrativa mediante el cual fueron agrupados los departamentos para crear 13 regiones como nivel intermedio (1974). Una autoridad designada (el Intendente) tenía la misión de coordinar a los Secretarios Regionales Ministeriales destacados por su respectivo ministerio en cada región y contaba con el asesoramiento de un órgano corporativo donde la mayoría de los miembros debían proceder del sector privado. La secretaría municipal más importante era la de planificación y coordinación (SECPLAN), encargada de evaluar y recomendar proyectos regionales y municipales a un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, con el objetivo de promover un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones.

A partir de 1976 la descentralización (administrativa) avanzó hacia las administraciones municipales en forma más profunda que en el caso de las regiones, ya que ellas fueron habilitadas para prestar servicios de salud, educación, cultura, recreación, deporte, promoción del empleo, vivienda y asistencia social (Espinoza J. y Marcel M. 1994)

Para que las municipalidades pudieran asumir sus nuevas responsabilidades les fueron transferidos al nivel municipal los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y a la circulación de vehículos, y las autorizaciones de funcionamiento de actividades productivas y comerciales ("patentes"). Además se creó un sistema de redistribución territorial a través del cual una parte de los recursos provenientes de dichos impuestos es redistribuida con fines de compensación y, finalmente, se estableció que este financiamiento pudiera ser complementado con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, cuyos recursos son asignados con criterios redistributivos pero condicionados a aportes propios.

Lo anterior hizo posible trasladar a las municipalidades, a partir de 1981, la responsabilidad de la gestión completa de la educación hasta el nivel medio y de la atención primaria de salud. Para ello se transfirió la infraestructura correspondiente y se instauró el sistema de financiamiento de los gastos corrientes a través de subsidios a la demanda: estos servicios siguieron siendo gratuitos pero el gobierno central reembolsaba a la municipalidad por cada prestación. En estos dos casos se cambió la política de redistribución personal del ingreso, reemplazando el tradicional subsidio a la oferta por un sistema de subsidios directos a las familias en función de sus carencias.[39]

---

[39] Se puede encontrar una descripción completa sobre la política social y la descentralización en Chile durante los años 80 en Castañeda T. (1990).

También hubo avances importantes en materia de descentralización económica, tanto en el área de la educación como en la de la salud. Para la provisión de servicios de educación gratuita los padres de familia pueden escoger entre proveedores públicos y privados, y éstos son reembolsados, indistintamente, con los respectivos subsidios a la demanda que el gobierno nacional canaliza a través de las municipalidades (inicialmente en función del número de prestaciones, actualmente a través de asignaciones per capita). Para velar por la calidad de los servicios de educación se instauró un sistema de evaluación anual obligatorio para todos los proveedores (públicos, privados subsidiarios y privados no subsidiarios), a cargo del Ministerio de Educación.

En cuanto a la prestación de salud, la atención primaria es entregada gratuitamente. Los servicios asistenciales son provistos, financiados y controlados de manera similar al caso de la educación. Para servicios de mayor complejidad las familias pueden optar entre sistemas privados de salud prepagada o el sistema público de seguro social, donde el Estado complementa lo que las rentas familiares no alcanzan a cubrir. Como era de esperar, las familias con ingresos más altos optaron por el primer sistema y los de más bajos por el segundo; el primer sistema es rentable y en el segundo, como ocurre en casi todos los países, los gastos tienden a crecer más aceleradamente que los ingresos.

Los servicios de agua potable y alcantarillado son provistos parcialmente por proveedores privados y se espera la aprobación de regulaciones más completas sobre regulación nacional para seguir avanzando con la privatización de estos servicios. Sin embargo, aunque las tarifas están territorialmente diferenciadas (sobre la base de criterios sociales), tradicionalmente los municipios han tenido poca participación en su prestación.

En cambio donde ha habido mayores avances ha sido en las concesiones de obras públicas, generalmente por parte del gobierno nacional, pero al menos un gobierno municipal (Las Condes) ya ha planteado a sus ciudadanos la concesión de obras urbanas y se consolida la idea de instaurar peaje electrónico en algunas vías y áreas de Santiago.

La descentralización administrativa y tributaria en dirección al nivel municipal, en 1990 se transformó en política con la recuperación del funcionamiento democrático del Estado. Dadas las transformaciones previas, la devolución a las comunidades municipales del derecho a elegir sus autoridades locales implica una notable transferencia de poder hacia dichas comunidades. Con la recuperación de la democracia también se avanzó en el plano regional, al transformar la estructura de los Consejos Regionales de Desarrollo de corporativa en democrática. En efecto, los miembros de dichos consejos son elegidos actualmente por los consejos municipales. Sin embargo se mantuvo la

desconcentración sectorial en este nivel (cada Ministerio aprueba el respectivo presupuesto de inversiones regionales).

Según ya se mencionó, a diferencia del caso de Brasil, en Chile la descentralización no fue una reivindicación democrática sino una política impulsada por un gobierno autoritario. La recuperación de las libertades y derechos ciudadanos permitió que los trabajadores públicos en educación y salud, que habían sido directamente afectados por la descentralización, emprendieran la defensa de sus intereses y lograran regímenes de personal, incluidas remuneraciones, únicos para todo el país. Ello plantea un conflicto con las municipalidades ya que, al mismo tiempo que el gobierno nacional define estos regímenes de personal, sigue realizando transferencias a los municipios a través del subsidio a la demanda ya mencionado, debiendo éstos cubrir la diferencia con sus recursos propios.

No obstante la importancia de la descentralización política en Chile la participación de los ingresos propios de los municipios aún es aún muy pequeña dentro del gasto público. En efecto, en 1987, mientras los ingresos del gobierno central representaban el 30.1% del PIB, la participación de los gobiernos municipales sólo alcanzaba al 1.8%. En 1991 los ingresos del gobierno central representaron el 25.8% y los de los municipales el 1.7. Estos ingresos, sin embargo les permitieron cubrir el 55% de sus gastos (incluídos subsidios) en 1987 y el 57% en 1991.

Otra característica importante del proceso chileno es el papel que juegan las municipalidades como agentes del gobierno central, particularmente en la evaluación de requerimientos de subsidios familiares o individuales. Sin duda el papel de las municipalidades ha sido decisivo para la notable reducción de la pobreza extrema que ha experimentado Chile en los últimos años.

Por otro lado, dado que lo fundamental del proceso actual fue definido mediante una descentralización administrativa, se puede apreciar un desequilibrio en los avances entre transferencia de competencias y financiamiento, y aquellos otros que se refieren a la participación. En efecto, la participación directa aún se reduce en la mayoría de los casos a votar y pagar impuestos, mientras en el caso de la indirecta se han mantenido los Consejos de Desarrollo Comunal, cuya estructura es corporativa y fueron creados originalmente para reemplazar de alguna manera a los Concejos Municipales. Actualmente estos consejos deberían canalizar la participación de las organizaciones funcionales en el nivel local pero en general no se lo está logrando.[40] Por otro lado,

---

[40] "¿Posibilidad o Ficción de Participación Comunitaria Local?" *in Estudios Sociales 81, trimestre 3*, Santiago, 1994.

durante el régimen dictatorial los dirigentes de las Juntas de Vecinos eran designados por el poder central y aunque actualmente se ha recuperado su funcionamiento democrático, esta forma de organización se encuentra aún debilitada.

Los escasos avances en materia de participación, sin embargo, no pueden ser atribuidos tanto a restricciones legales como, según ya se ha mencionado, al hecho de que originalmente la descentralización no se dio como un proceso de democratización sino meramente administrativo. Recuperadas las libertades democráticas y después de algunas experiencias exitosas (principalmente en Las Condes), contemporáneamente se difunden prácticas de consulta directa sobre prioridades y proyectos de mejoramiento urbano, sobre todo en las municipalidades cuyo gasto es cubierto principalmente con recaudación propia.

También deben ser destacados algunos programas del gobierno central en los que el gasto para mejorar el habitat está condicionado al aporte de los beneficiarios. En estos casos la municipalidad actúa como promotora y complementa las obras así financiadas con otras obras de mejoramiento urbano.

En **síntesis**, el proceso chileno se caracteriza como sigue:

3.1. La descentralización política se da en dirección exclusivamente hacia el municipio, mientras en el nivel intermedio se mantiene una descentralización administrativa territorial (el Intendente y el Consejo Regional) y funcional (los SEREMIS).

3.2. La descentralización política hacia los municipios es parcial en el caso de la salud y la educación, ya que, en la práctica, ellos asumen la responsabilidad de la infraestructura y en cambio ha sido recentralizada la gestión del personal y aun de provisión de equipamiento.

3.3. Al transferir primariamente no recursos sino fuentes de recursos se ha vinculado directamente el gasto transferido con la capacidad de financiamiento, lo que hace al proceso sostenible. Sin embargo, al no condicionar las transferencias del Fondo Común Municipal al esfuerzo fiscal de cada municipio, se restan medios para propiciar la eficiencia y la participación. En la mayoría de los casos, el ritmo de crecimiento del aporte local es inferior al de las transferencias.

3.4. Se ha dado una descentralización económica tanto en el caso de la salud (donde los ciudadanos pueden optar entre los servicios particulares o el público subsidiado) como en el de la educación (donde la opción está entre establecimientos particulares, particulares subvencionados y públicos).

3.5. La participación ciudadana es aún escasa, probablemente no solo debido a factores culturales sino también a insuficiencia de incentivos.

3.6. El proceso de descentralización tiende aumentar las desigualdades territoriales, incluso en materia de servicios sociales, pero el principal sistema redistributivo no es territorial sino familiar.

4. Descentralización en Colombia[41]

En Colombia, desde 1886 hubo una clara tendencia al centralismo, tendencia que empezó a revertirse sólo 100 años después, con la elección popular de alcaldes (1986), y se consolidó con la Constitución de 1991 cuando se instauró la elección popular de gobernadores de departamentos (nivel intermedio).

La descentralización política no comprende solamente el reconocimiento del derecho de las comunidades territoriales a elegir a sus autoridades sino varios mecanismos de participación y control: consulta popular, cabildo abierto, revocatoria de mandato, iniciativa popular y referendo local.

La descentralización en Colombia surgió como una alternativa política a la crisis del Estado. Se identificó al centralismo como un factor determinante de la ineficiencia, la exclusión y la corrupción en la gestión pública. La exclusión, particularmente, se manifestaba en la escasa participación en las elecciones y en el arraigo de la guerrilla.

Después de algunos intentos desconcentradores poco exitosos (a mediados de los 70), entre 1981 y 1986 se tomaron medidas de descentralización administrativa dirigidas a preparar y hacer viable una política de descentralización política y fiscal de largo aliento.

A diferencia de los casos anteriormente analizados, el principio que gobierna la descentralización colombiana es conseguir un equilibrio entre asignación de nuevas funciones y asignación de recursos (no de impuestos), y evitar duplicidad de funciones en distintos niveles.

La descentralización en Colombia se da en primer lugar hacia los municipios. El Acto Legislativo N° 1 de 1986 con el que, al mismo tiempo que se convoca a elecciones municipales, se definió la transferencia de competen-

---

[41] Salvo citas expresas, la información de base para elaborar este punto proviene de Ferreira A.M. *et* Valenzuela L.C. (1993).

cias sobre gasto a los municipios en materia de infraestructura económica y social (saneamiento, planteles educativos, centros de atención primaria de salud, caminos vecinales, distribución de electricidad) y asistencia técnica agropecuaria.

Más adelante se definió además que, mientras la gestión del gasto en las competencias transferidas corresponde enteramente a los municipios (con la financiación del nivel nacional en algunos casos), al gobierno nacional le compete la definición de políticas nacionales, y el asesoramiento y la asistencia técnica a las entidades territoriales.

Para que las comunidades municipales puedan asumir las nuevas competencias, se instauró un régimen de transferencias no condicionadas al aporte local sino direccionadas es decir, deben ser gastadas con una estructura sectorial predeterminada. Las transferencias son financiadas por una coparticipación creciente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y son distribuidas sobre la base del número de habitantes y favoreciendo a los municipios de menos de 100 000 habitantes. También se toma en cuenta factores tales como menor desarrollo relativo y esfuerzo propio.

Las competencias de los gobiernos departamentales son de carácter subsidiario a las municipales y de intermediación entre este nivel y el nacional. Están a cargo de la planificación regional, de realizar inversiones en los campos que por escala correspondan a su jurisdicción y de la administración y el control de los recursos transferidos a los municipios.

La Constitución de 1991 se hace una definición de competencias, fuentes y transferencias, por niveles. Al nivel nacional le corresponde orientar con políticas nacionales a los entes territoriales a cargo del gasto, redistribuir el ingreso y realizar obras que por economías de escala se consideren de carácter nacional. Se define que las transferencias a los municipios se harán como una proporción de los ingresos corrientes (no sólo sobre el IVA).

Si bien en una primera instancia se transfirió a los municipios y departamentos principalmente competencias en materia de infraestructura, en la Constitución se ha previsto que los niveles de gobierno subnacionales llegaran a hacerse cargo de la gestión completa del gasto, incluído el de funcionamiento. Para este último fin se ha establecido una transferencia condicionada denominada el "situado fiscal". En la práctica estas transferencias han permitido mantener las nóminas heredadas del gobierno central; cualquier incremento superior a la tendencia histórica debe ser cubierto con recursos propios, pero dentro de un régimen de personal de cobertura nacional que incluye niveles estandarizados de remuneraciones.

Según observan Ferreira y Valenzuela (1993) "la Constitución no promueve ningún tipo de contraprestación, ni fomenta la generación de recursos para salud y educación... Es importante evaluar cómo este punto puede llegar a incidir en la eficiencia administrativa de estos sectores" (p.61).

En efecto, la descentralización del gasto tiene poca correspondencia con la recaudación de impuestos, que sigue siendo muy centralizada. Sólo son impuestos municipales aquellos que tienen como base la propiedad inmobiliaria y los vehículos, además de los tradicionales a la autorización de actividades industriales y comerciales. Los municipios pueden determinar las tasas ("tarifas") de estos impuestos dentro de rangos previstos por ley.

Los departamentos no han logrado recuperar sus fuentes más antiguas de impuestos (al consumo de licores y cigarrillos), las que según la legislación actual son rentas nacionales, cedidas a este nivel.

En cambio son fuentes nacionales los impuestos a la renta, al valor agregado, a la gasolina y los relacionados con el comercio exterior. Si bien se puede observar un lento crecimiento en la participación municipal (de 5.6 a 7.7% entre 1980 y 1991) la del nivel nacional apenas varió de 82.2 a 80.5% y la departamental se mantiene alrededor del 12%. Es más, los ingresos municipales de fuente propia que más crecen son aquellos a la industria y el comercio y a los vehículos mientras que la participación de las transferencias en los ingresos municipales aumentó desde 66.4% en 1985 hasta 91.1 en 1990. Se estima que las transferencias "automáticas" que en 1990 representaban el 4% del PIB en el año 2000 significarán el 6.1% (Jaramillo I. 1994).[42]

Finalmente, se debe señalar que, además de los traslados "automáticos" de recursos financieros, hacen parte del total de transferencias los fondos destinados a la cofinanciación, financiados principalmente por instituciones internacionales de crédito y previstos para beneficiar a las entidades territoriales más pobres.[43] Estas transferencias están altamente direccionadas y son el principal instrumento para inducir la ejecución de las políticas nacionales.

En lo que se refiere a descentralización económica, la provisión subvencionada de servicios tanto de educación como de salud sigue estando primordialmente a cargo de los gobiernos subnacionales. Sin embargo se ha creado un limitado programa de becas (subsidio a la demanda) y la legislación

---

[42] Incluyendo las rentas departamentales "cedidas" y las regalías departamentales y municipales donde se explotan recursos naturales no renovables.

[43] El Fondo de Inversión Social, el Fondo para la Inversión Rural, el Fondo para la Infraestructura Vial y el Fondo para la Infraestructura Urbana.

prevé para ambos sectores la autonomía de los establecimientos públicos para poder funcionar en base a subsidios a la demanda, lo que ya está siendo implementado en el caso de la salud.

Finalmente, en materia de política social subnacional, en algunos municipios (por ejemplo, Bogotá) se registran avances importantes en el financiamiento de obras mediante impuestos a la valorización.

Como **conclusión**, se puede destacar lo siguiente:

4.1. Pese a ser un país unitario la descentralización política en Colombia se está dando hacia dos niveles subnacionales de gobierno pero, primordialmente, hacia el municipal, como es sabido, más propicio para la participación ciudadana.

4.2. La descentralización política hacia los municipios es parcial en el caso de la salud y la educación, ya que, en la práctica, ellos asumen la responsabilidad de la infraestructura mientras para los gastos de funcionamiento dependen fundamental del "situado fiscal", transferencia que se utiliza casi íntegramente para el pago de salarios en función de estándares nacionales.

4.3. La política de acompañar las transferencias de funciones con transferencias de recursos y no de una descentralización tributaria deja librada la eficiencia a mecanismos administrativos, desaprovechando los mecanismos de económicos de la descentralización para alcanzar este objetivo y para suscitar una participación constructiva.

4.4. En cambio, los recientes avances en materia de descentralización económica, particularmente en la provisión de servicios de salud, pueden resultar positivos respecto al objetivo de la eficiencia y la participación.

5. Descentralización en Bolivia

Pese a que en Bolivia existe un movimiento regional importante y de larga data, en dicho país la descentralización política sólo se ha iniciado recientemente. Dicho movimiento fue y aún es encabezado por la ciudad de Santa Cruz y en 1956 logró que 11 puntos de un total de 30% que el Estado percibía por concepto de regalías sobre la producción de hidrocarburos fueran destinados a obras públicas en los departamentos de origen. Más adelante, este logro fue extendido también a los departamentos con producción minera y forestal (aunque en mucha menor proporción), se creó una transferencia especial para

aquellos donde no se extraía ninguno de los dos tipos de recursos y en 1972 (durante el régimen militar encabezado por el Gral. Bánzer) fueron creadas en cada departamento Corporaciones Regionales de Desarrollo, que funcionaban como órganos administrativamente descentralizados bajo un directorio corporativo.

Sin embargo, sólo con la recuperación del funcionamiento democrático (en 1982) se dio un primer movimiento en dirección a una descentralización política, al realizarse, después de más de 30 años, elecciones municipales. La diferencia entre éstas y las anteriores consiste en que, por primera vez, se realizaron bajo el régimen del voto universal.

Lo particular de la situación de Bolivia era que la jurisdicción municipal no alcanzaba a la población rural. Los municipios (exclusivamente urbanos) contaban para su funcionamiento con ingresos de fuente propia: la mayor parte de lo recaudado por impuestos sobre la propiedad urbana, los impuestos a la circulación de vehículos y "patentes" (autorizaciones de funcionamiento de establecimientos industriales y comerciales), y con una participación del 10% sobre lo recaudado dentro de su jurisdicción. La mayor parte de los ingresos municipales se concentraba en tres ciudades (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba). Ante el extremado centralismo que caracterizaba al Estado boliviano, se habían desarrollado, primero en el campo, luego en los barrios periféricos, finalmente en todo el territorio, formas de autogobierno que culturalmente se originaban en la comunidad campesina. Se planteó entonces la necesidad de incorporar al Estado a la población rural y descentralizar en dirección a los municipios integrando en ellos la mencionada experiencia autogestionaria de las organizaciones territoriales de base (Finot I. 1990).

Esta propuesta se plasmó con la denominada "Ley de Participación Popular", en la que se dispone a la vez la extensión de la jurisdicción municipal hasta hacer a los municipios colindantes entre sí, y la transferencia de competencias y recursos a los municipios (20% de los ingresos tributarios internos, exceptuando el importante impuesto a los hidrocarburos). Además se dispuso que las organizaciones territoriales de base sean los medios para que la población participe en la asignación y control de dichas transferencias, consagrando así a los órganos tradicionales de autogobierno como medios no tanto de gestión como de participación en la gestión pública. Sin embargo, una antigua reivindicación campesino-indígena, era que se reconociera a sus organizaciones territoriales como órganos de autogobierno. Al asignar la ley a dichas organizaciones el papel de ser medios de participación en la gestión municipal más que órganos de autogestión, no se estaría aprovechando adecuadamente una secular experiencia de autogobierno que se había difundido en todo el país.

Esta función de participación atribuida a las organizaciones de base se refuerza con la creación de "consejos de vigilancia", integrados por representantes de todas las organizaciones territoriales de base que, según la ley, deben funcionar en cada municipio en forma paralela a los concejos municipales.

De esta manera, se prevé que el gasto de las transferencias (el 20% de los ingresos nacionales) debe ser decidido con la participación de las organizaciones de base que tradicionalmente se ocupaban de la gestión submunicipal, como en efecto ha ocurrido en el caso de la mayoría de la población (rural) recientemente incorporada a los municipios. En cambio en los municipios urbanos las transferencias de la "participación popular" han ido simplemente a aumentar los recursos de que disponían los gobiernos municipales, sin mayor impacto en términos de participación.

Al nivel municipal así constituído han sido transferidos la infraestructura económica de ámbito municipal, toda la infraestructura social (incluyendo hospitales de segundo y tercer nivel, y excluyendo universidades públicas), los impuestos a la propiedad inmueble y a la circulación de vehículos, y competencias de gestión en materias tales como construcción y mantenimiento de infraestructura económica, saneamiento, salud, educación, recreación y cultura. Para poder atenderlas, las transferencias son distribuidas en forma no condicionada al aporte propio, exclusivamente en función del número de habitantes de cada municipio y direccionadas con prioridad al gasto social.[44] Estos recursos pueden ser utilizados como aportes locales para la obtención de financiamiento adicional de parte de los diferentes fondos de desarrollo.[45]

La descentralización a los municipios ha supuesto un aumento importante en la disponibilidad de recursos de estos últimos: 85% en 1994 respecto a 1993 y 55% en 1995 respecto al año anterior. Sin embargo este aumento radica preponderantemente en las transferencias. En efecto, en 1994 los recursos de coparticipación significaron cerca del 74% de los ingresos municipales, que sumados a transferencias directas del Tesoro General de la Nación hacen un total de 76.5%, correspondiendo entonces el 23.5% a la recaudación de impuestos propios (Galindo M. y Medina F. 1995). Reciente-

---

[44] Sin embargo, en la propuesta inicial (Finot, 1990) se había planteado la utilidad de este condicionamiento, aprovechando la cultura de autogobierno en las comunidades y juntas de vecinos de los barrios periféricos, que había institucionalizado la costumbre de que los aportes gubernamentales eran subsidiarios respecto a los aportes de la comunidad.

[45] Principalmente, el Fondo de Inversión Social (sucesor del pionero Fondo Social de Emergencia): transferencias para infraestructura social, el Fondo de Desarrollo Campesino: transferencias para infraestructura económica rural y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional: crédito para infraestructura urbana.

mente se ha observado notables aumentos en la generación de ingresos de fuente propia pero ello se debe principalmente a que recién se han empezado a contabilizar los aportes en trabajo y especie que tradicionalmente las comunidades hacen a los proyectos financiados por el gobierno central.

Según se ha mencionado, los impuestos propios de los municipios consisten en los impuestos con base en la propiedad inmuebles y los vehículos, y en la autorización de actividades económicas. Sin embargo, la recaudación de impuestos sobre vehículos se encuentra centralizada en las capitales de departamento, la mayoría de los municipios no cuenta con un catastro de inmuebles y el valor fiscal de las propiedades se determina por autoavalúo. Para la gran mayoría de los municipios casi la totalidad de los recursos de libre disponibilidad proviene de la transferencia del 20% de los ingresos tributarios internos nacionales. El hecho de poder obtener estas transferencias sin la condición de un esfuerzo económico por parte de los municipios, ha desincentivado la generación de ingresos localmente. La participación constructiva tradicional tiende a ser sustituida por una de carácter reivindicativo, presionando por un aumento del porcentaje de "coparticipación", incluso una amenaza reciente de huelga de alcaldes. Desde ya, algunos de los principales candidatos para las próximas elecciones presidenciales han prometido un aumento de este porcentaje al 25%.

También en 1994 fueron aprobadas reformas a la Constitución que implican un avance importante de descentralización política. Particularmente se estableció que la mitad de la Cámara de Diputados será integrada por designación uninominal en distritos electorales subnacionales (dejando que la otra mitad siga siendo elegida por representación proporcional).

En 1995 se promulgó una Ley de Descentralización Administrativa, según la cual el gobierno nacional se descentraliza administrativamente en dirección a la autoridad territorial de cada departamento (el Prefecto) en las áreas de medio ambiente e infraestructura económica (esto último en forma concurrente con los municipios) y recursos humanos para la provisión de educación, salud y asistencia social.

Para cumplir estas funciones el Prefecto cuenta con Secretarios Departamentales. Además, junto a esta autoridad designada se encuentra un Consejo Departamental de representantes provinciales[46], elegidos por los concejos municipales comprendidos en la respectiva provincia, órgano que tiene facultades de asesoramiento y control sobre el ejecutivo departamental. Cada administración departamental cuenta con las regalías sobre recursos naturales, con el 25% del impuesto nacional sobre consumo de hidrocarburos, con medios

[46] La provincia es un nivel intermedio entre el municipio y el departamento.

provenientes de un fondo de compensación regional y con las asignaciones correspondientes a recursos humanos en la provisión de servicios de educación, salud y asistencia social.

Los mayores avances en materia de descentralización económica se están dando en los niveles nacional (capitalización[47] previa organización de sistemas de regulación) y departamental (privatización). En el nivel local existe cierta descentralización económica en la provisión de servicios sociales. La educación gratuita es provista al menos por dos proveedores, los establecimientos públicos y los de la Iglesia (un 30%). Estos últimos son subvencionados por el Estado y por la cooperación internacional. En lo que respecta a salud, también puede detectarse una presencia importante de la Iglesia Católica (atención primaria) y de otras organizaciones sociales sin ánimo de lucro (también atención secundaria), además de los establecimientos públicos, todos los cuales brindan servicios altamente subvencionados, las organizaciones no gubernamentales por organismos de cooperación internacional y los segundos con recursos públicos. Sin embargo hay una insuficiente - o nula - supervisión, por parte del Estado, sobre aranceles, tarifas, procedimientos de asignación de subsidios y calidad de los servicios.

La descentralización ha dividido la responsabilidad sobre la provisión de educación y salud que están a cargo del Estado. En efecto, según se ha mencionado más arriba, los gobiernos municipales son responsables de la infraestructura y los materiales, y el gobierno nacional de los recursos humanos. Dentro de este último caso las responsabilidades se vuelven a dividir entre el nivel nacional, que determina el régimen de personal y fija los salarios, y el nivel departamental, que asigna los recursos. En el caso de la educación participa aún un nivel más, el submunicipal, ya que, según la Ley de Reforma Educativa (1994), las organizaciones territoriales de base pueden requerir la destitución del personal.

Ahora bien, este fraccionamiento de responsabilidades en la producción de servicios públicos no parece favorable a la eficiencia. Lo deseable hubiera sido separar en cada nivel las competencias propiamente de gobierno de las de provisión de servicios, y distribuir la responsabilidad completa sobre provisión de servicios con distintos grados de complejidad entre los distintos niveles, en función de cobertura para cada caso (según el lugar o los lugares de residencia de la mayoría de la población atendida).[48]

---

[47] La capitalización boliviana consiste en que la empresa privada que asume el control de una ex empresa estatal, debe realizar una inversión adicional equivalente, por lo menos, al valor en libros de la empresa capitalizada, mientras que la propiedad del 50% nacional se distribuye entre todos los ciudadanos para que los dividendos sean abonados en cuentas de capitalización individual. Hasta el presente, salvo un caso, las capitalizaciones realizadas han excedido significativamente los valores en libros de las empresas.

[48] Una alternativa puede ser la mancomunidad de municipios cuando la mayoría de la población atendida no corresponda a un solo municipio.

Como **conclusión** se puede afirmar lo siguiente respecto al proceso boliviano:

5.1. Representa un avance extraordinario en términos de democratización, al haber incorporado al municipio a la población rural.

5.2. La descentralización política se da en dirección exclusivamente hacia el municipio, mientras que el nivel intermedio se caracteriza por una descentralización administrativa territorial.

5.3. Hay un proceso de descentralización política de la gestión de la salud y la educación, referida no tanto a aspectos estrictamente gubernamentales (político-normativos y fiscales) como a la provisión de los servicios. Sin embargo, las responsabilidades en la provisión de servicios están fraccionadas ya que, en la práctica, los municipios asumen la responsabilidad de la infraestructura y en cambio se mantienen centralizadas la gestión de personal.

5.4. No obstante lo anterior, se observa una relativa descentralización económica, determinada con anterioridad al actual proceso, por la concurrencia de organizaciones no gubernamentales religiosas y civiles, mediante la provisión de servicios de salud y educación subsidiada directamente por la cooperación internacional.

5.5. No están siendo suficientemente aprovechadas la cultura de autogobierno de las organizaciones de base ni las potencialidades de la descentralización en términos de eficiencia y participación constructiva, al no relacionar el desembolso de transferencias con los importantes aportes locales que tradicionalmente realizaban los ciudadanos a través de sus organizaciones.

6. Visión de conjunto

El rumbo que han tomado los diferentes procesos tiene mucho que ver con el contexto histórico en que se están dando. En Argentina, Brasil y Chile los desarrollos actuales se iniciaron con procesos descentralización administrativa durante regímenes dictatoriales, pero partieron de situaciones diferentes: Brasil y Argentina federales y descentralizados, Chile unitario y centralista. Para Brasil la descentralización política fue una reivindicación democrática, para Argentina una vía de solución a la crisis financiera del Estado, para Chile un proceso de modernización del Estado.

En cambio la descentralización en Colombia se inició dentro del funcionamiento democrático, como una alternativa política a la crisis del Estado. A partir de 1981 se tomaron medidas de descentralización administrativa dirigidas a preparar y hacer viable una política de descentralización política y tributaria de largo aliento, que se inició en 1986 y se consagró con la Constitución de 1988. En Bolivia, finalmente, la descentralización hacia los municipios fue una repuesta, en democracia, a un movimiento regional que pugnaba por la descentralización hacia las capitales de departamento.

Sin embargo, en la mayor parte de los municipios de los países en que la descentralización se enfoca primordialmente a este nivel (todos, excepto Argentina) y se contemplan diversos mecanismos de participación, la participación de los ciudadanos, salvo el caso de Bolivia, todavía se reduce a votar para elegir autoridades y pagar impuestos. Es más, frecuentemente incluso la participación en las elecciones es aún muy limitada.

Por otro lado, aunque en todos los países la descentralización ha implicado la transferencia de infraestructura, sólo en los países federales se ha hecho una transferencia completa de competencias de financiamiento y provisión de servicios. Las nuevas competencias han sido acompañadas de transferencias de recursos de compensación pero, salvo el caso de Brasil, las fuentes transferidas han sido sólo el impuesto a la propiedad inmueble y en los países unitarios las comunidades subnacionales no pueden variar la tasa de este impuesto.

En general los recursos de compensación provienen de fondos conformados con la recaudación de uno o más impuestos internos y su desembolso no está condicionado al aporte local. En cambio todas tienen algún grado de direccionalidad: que un porcentaje sea dedicado a educación en Brasil, destinarlos a los sectores descentralizados en Colombia, limitar a un 10% el gasto en funcionamiento en Bolivia. Los recursos provenientes de fondos de desarrollo también están direccionados en función de la política del gobierno central pero, por lo general, una condición para que los proyectos sean considerados es el compromiso del aporte propio (proveniente de fuentes propias o de recursos de compensación).

La descentralización de la educación básica y media, y de la atención primaria de salud, partió de situaciones diferentes pero en todos los casos consistió en que los gobiernos nacionales transfirieron la provisión de servicios públicos, parcial o totalmente, a comunidades subnacionales. En los países federales se transfirió la gestión completa, en cambio en los unitarios básicamente la infraestructura y su mantenimiento. En Bolivia también la atención secundaria y terciaria se encuentra parcialmente descentralizada, ya que se ha transferido la infraestructura. En Colombia también se ha descentrali-

zado prácticamente el total de la infraestructura y la operación de los servicios de salud pero financiada con transferencias. En todos los países unitarios el gobierno nacional mantiene aún la responsabilidad principal en lo que se refiere al gasto en personal pero, salvo Bolivia, se ha previsto la descentralización total del gasto en estos servicios públicos.

Por lo general, la transferencia de competencias en materia de provisión de salud comprenden un sector minoritario, que son los de propiedad pública. En todos ellos subsisten importantes sistemas de seguro que se mantienen centralizados. En Brasil, en cambio, el sistema de salud ha sido primero centralizado en uno solo y luego descentralizado administrativamente.

La prestación de los servicios de educación se encuentra en diversos grados de descentralización económica en los países estudiados. En Brasil casi todos los proveedores de educación financiada con recursos públicos son también públicos pero en Argentina, Chile y Bolivia también participan proveedores privados. En Colombia la descentralización económica de la educación es incipiente (sistema de becas).

Pese a que se encuentra políticamente centralizado, el sistema de salud pública económicamente más descentralizado es el de Brasil, donde proveen servicios conjuntamente instituciones públicas y no públicas. La descentralización económica es aún incipiente en los demás países (relativamente importante en Bolivia, por la presencia de organizaciones no gubernamentales, pero con escaso control por parte del sistema de salud).

En cuanto a descentralización económica en otros sectores, fuera de los procesos de privatización más o menos avanzados en todos los países, se destaca la experiencia chilena por sus innovaciones en materia de concesión de obras públicas.

Cabe destacar, finalmente el aprovechamiento social del impuesto a la propiedad en algunos municipios de Brasil y los avances en el financiamiento de obras urbanas con impuestos a la valorización en algunos municipios de Colombia.

VI. Descentralización y redistribución, una propuesta[49]

El análisis anterior permite concluir que, en general, los procesos de descentralización política en la región son todavía incipientes y su sosteniblidad no está asegurada. Para profundizarlos sería necesario, a la vez, liberar lo más posible a los gobiernos en general de la tarea de proveer servicios directamente, fortalecer la autonomía las comunidades subnacionales y fortalecer la capacidad normativa y redistributiva del Estado en general. Para estimular el desarrollo de las capacidades de autogobierno de las comunidades subnacionales sería conveniente, por un lado, transferir más fuentes propias de recursos a las comunidades subnacionales y condicionar toda transferencia al aporte propio y, por otro, viabilizar que el ciudadano pueda decidir sobre sus aportes y controlar su uso, a través de la participación individual o colectiva.

La revisión que se ha efectuado permite comprobar que, dentro de las reformas del Estado que los países examinados encaran, no hay una clara diferenciación entre descentralización y redistribución. Así ocurre, por ejemplo, cuando se transfiere a los gobiernos subnacionales la función decidir sobre asignación de subsidios a la oferta.

No asegurar la racionalidad económica de los procesos de descentralización puede comprometer no solamente el logro de la eficiencia en la gestión pública y aún la estabilidad, sino también el de suscitar y favorecer la participación constructiva. Y por el contrario, vincular las transferencias con el aporte propio hace posible el ejercicio de la ciudadanía, dignifica a la persona humana y viabiliza plenamente la participación, ya que la hace responsable.

1. Sistemas redistributivos

En un Estado descentralizado, el objetivo de equidad, de cuyo cumplimiento son responsables fundamentalmente los gobiernos nacionales, debería ser instrumentado a través de **dos sistemas subsidiarios**: uno "territorial", dirigido a compensar - e incluso prever - disparidades territoriales en términos de recursos naturales y físicos; otro, "social", orientado a reducir desigualdades sociales (medidas en términos de ingresos familiares). El sistema de compensación territorial debería estar enfocado a fortalecer las autonomías en su capacidad de concertar el desarrollo local; sus desembolsos serían transferencias condicionadas sólo al aporte local, y estarían destinados a multiplicar dicho aporte discriminando en favor de las colectividades menos dotadas con

[49] Puede encontrarse la propuesta completa en un documento anterior (Finot, 1996).

recursos físicos y naturales.[50] A su vez, el sistema de redistribución social estaría dirigido a asegurar a cada familia la posibilidad de acceso a una canasta equivalente de servicios sociales.

El principio de funcionamiento de estos sistemas de redistribución tiene que ser la equidad. Una manera de plantear este objetivo es tender a la igualdad de oportunidades para todas las comunidades e individuos, y aminorar, en ambos casos, las diferencias en "dotación inicial". En general todos los países cuentan con sistemas de redistribución social (familiar) del ingreso, y los descentralizados - o en proceso de descentralización - de redistribución (compensación) territorial. Se postula hacer una clara diferenciación entre ambos sistemas: mientras el objetivo del primero sería aminorar desigualdades en dotaciones familiares, el segundo debería tener como objetivo exclusivo reducir diferencias territoriales (población, recursos naturales y físicos). Si se introducen objetivos sociales en sistemas de redistribución territorial se puede resultar incentivando la "pereza fiscal". Tal cosa ocurre, por ejemplo, cuando se utiliza como indicador de pobreza la baja recaudación.

A fin de activar los mecanismos económicos que conducen a la eficiencia, ambos sistemas deberían ser subsidiarios al esfuerzo "propio" (familiar o territorial). En lo que se refiere al sistema territorial, toda transferencia debería estar condicionada a la iniciativa y al esfuerzo propios, siendo la indigencia o la catástrofe la única excepción. Esta condición no es contradictoria con el objetivo de equidad, ya que esta finalidad puede ser precautelada multiplicando el aporte propio las veces que fuera necesario. Sin embargo sí puede entrar en contradicción con muchos de los sistemas tributarios vigentes, donde las comunidades subnacionales tienen poca autonomía para modificar las tasas de sus impuestos y se preconiza la exención de impuestos directos para las familias de menores ingresos, generalmente porque el costo de cobrarlos más el beneficio político que genera la exención son superiores a lo que generaría su recaudación. Sin embargo, al la larga puede ser más beneficioso fortalecer la disciplina fiscal y la recaudación podría ser mayor de la esperada.

En efecto, por pobre que sea una comunidad (salvo los casos de indigencia), siempre estará dispuesta a gastar una parte de sus recursos para

---

[50] Ya en 1990, se señalaba la necesidad de condicionar las transferencias al esfuerzo local, ya que en un Estado democráticamente descentralizado las decisiones deberían tomarse "sobre la base de la iniciativa y el esfuerzo propios" (Finot, 1990). Entre los países de la región sólo en México las transferencias están condicionadas a la generación de ingresos locales, lo que habría generado un notable incremento de estos últimos (Campbell, Peterson, Brakarz, 1991). Más recientemente, en vista de las experiencias descentralizadoras de Argentina y Brasil, el Fondo Monetario Internacional también está sugiriendo esa modalidad (Shome, 1994). Por otro lado, en América Latina los fondos sociales están contribuyendo a crear una cultura en ese sentido ya que, a la vez que responden a iniciativas locales, frecuentemente condicionan los desembolsos al aporte propio.

mejorar sus condiciones de vida y las expectativas para las nuevas generaciones. De hecho, en muchos países de la región existen programas participativos donde las transferencias destinadas a obras de consumo colectivo están condicionadas a aportes en trabajo, materiales y/o dinero, impuestos de hecho que no son computados. Si estos impuestos fueran computados, podrían agregarse al aporte generado por los impuestos locales.

En cuanto a las familias, la comunidad nacional debería asegurar para todos los ciudadanos el consumo de un mínimo de bienes "privados"[51] (entre los que se incluiría alimentos infantiles, servicios de saneamiento, salud y educación, etc.) que la comunidad (nacional y/o subnacional): los subsidios sólo deberían ser complementarios a lo que cada familia pudiera generar.

En el caso de las transferencias territoriales parece apropiado que ellas sean de libre disponibilidad (condicionadas tan sólo "a la iniciativa y al esfuerzo propios"); en cambio las transferencias con fines sociales pueden tener mayores grados de condicionalidad. Ello no implica que la solidaridad sea propia solamente de la comunidad nacional. Al contrario, al mismo tiempo que los gobiernos centrales deberían asegurar subsidios igualitarios para todos los ciudadanos, podrían estimular a las comunidades subnacionales para que ellas se sumaran al esfuerzo por reducir desigualdades, y ellas asumieran iniciativas, comprometieran recursos propios y demostraran eficiencia, particularmente en la lucha contra la pobreza.

2. Descentralización económica y equidad

Según ya se ha mencionado, el que las decisiones políticas sobre gasto social correspondan en lo fundamental a los órganos democráticos centrales no es en absoluto contradictorio con que se descentralicen económicamente aquellas decisiones que pueden ser mejor adoptadas a través de la llamada "competencia regulada". La **provisión de servicios públicos**, incluso algunos de carácter social, puede ser realizada de manera más eficiente si los ciudadanos tienen la oportunidad de escoger, independientemente de su nivel de ingresos, entre establecimientos públicos, comunitarios[52], cooperativos, religiosas, profesionales o empresariales[53]. Los gobiernos locales podrían hacer conve-

---

[51] En oposición a públicos, es decir que pueden ser producidos en competencia económica.

[52] Operados por las comunidades de base, no necesariamente por los usuarios directos (el caso de Bolivia).

[53] Por ejemplo, en Brasil, una gran parte del gasto público dedicado a salud se ejecuta a través de organizaciones solidarias. En los países andinos, a su vez, ellas muchas veces han llegado a sustituir a los establecimientos estatales (aunque financiadas principalmente con recursos de la solidaridad internacional).

nios con estos proveedores en el que éstos se comprometan a brindar al menos un *quantum* de servicios, dentro de las normas de calidad correspondientes a cambio de ser adecuadamente remunerados. Sin embargo, es necesario reiterar que la descentralización económica de los servicios, también sociales, será conveniente sólo en la medida en que puedan existir proveedores alternativos y el Estado, desconcentrada o descentralizadamente, cuenta y pueda hacer cumplir una normativa que asegure competencia y calidad. Por cierto, la segunda opción tendría la ventaja de que los gobiernos locales no sólo tendrían que responder a los centrales sobre el cumplimiento de las normas generales, sino también a la comunidad, sobre la calidad de los servicios que se presten.

Dada la extrema desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a la región, lo ideal sería que el gasto público subsidiara sólo aquella parte del costo de los servicios que las distintas familias, dado su nivel de ingreso, no pudieran cubrir, lo que, evidentemente aumentaría significativamente la cantidad y la calidad de los servicios públicos a los que la gente debe tener acceso, independientemente de sus ingresos.[54] En este caso lo decisivo será la capacidad de las administraciones locales para operar un sistema de subsidio a la demanda. Por otro lado, si los gobiernos pudieran asegurar un funcionamiento competitivo de los mercados de recursos humanos especializados, este aumento de la demanda efectiva se debería reflejar en la unificación de dichos mercados (por ahora generalmente segmentados) y en incrementos de las remuneraciones de este personal.

La propuesta de institucionalizar el derecho de los ciudadanos a escoger entre proveedores de servicios públicos, no es equivalente a privatización. Se trata en cambio de utilizar la competencia para lograr una mejor asignación de recursos, reconociendo la importancia de aprovechar el "capital institucional"[55] que representan numerosos establecimientos públicos, que no sólo es necesario no perder sino fortalecer. Al **subsidiar la demanda** - discriminando en favor de los que menos tienen - tales establecimientos y otros sin fines de lucro, podrían competir con ventaja (la ventaja de poder trabajar al costo) con las organizaciones empresariales que pueden contar con más elementos aprovechando la mayor capacidad de pago de algunos sectores de la población.[56] Parece evidente que esta sería una manera eficaz de aumentar la equidad sin pérdida de competitividad, ya que se obtendrían aumentos signifi-

---

[54] Argentina y Colombia ya avanzan en esta dirección en lo que se refiere a servicios de salud.

[55] En el sentido adoptado en la propuesta de la CEPAL sobre desarrollo sustentable (CEPAL, 1991).

[56] La educación subsidiada de Chile representa ya una experiencia valiosa en esta dirección. En Castañeda (1990) se puede encontrar una relación completa sobre la política de subsidios de Chile y la importancia de los municipios para su implementación.

cativos en la calidad de los servicios recibidos sin incremento en la presión tributaria.

Es conveniente señalar, finalmente, las **limitaciones del subsidio a la demanda**: existen algunos bienes que hacen parte de la oferta pública, que si bien pueden ser provistos directamente por proveedores autogestionarios, no tienen una demanda que asegure el acceso de todos en igual cuantía y deben ser provistos a través de subsidios a la oferta. Son los **bienes meritorios**. Un ejemplo típico son las campañas de vacunación.

3. El rol de los gobiernos locales

Ya se ha mencionado anteriormente que los gobiernos locales en Estados descentralizados pueden desempeñar tres tipos de funciones:

a) como gobiernos de comunidades autónomas,
b) como agentes del gobierno central,
c) como proveedores de servicios.

Según se ha señalado repetidamente, sería deseable que los gobiernos subnacionales no fueran directos proveedores de servicios que pueden ser prestados por establecimientos autogestionarios, pero también se ha afirmado que, donde no se pudiera asegurar la libre competencia, sería preferible mantener provisionalmente el monopolio estatal. Los gobiernos centrales deberían asegurar un financiamiento completo para la provisión de estos servicios, a fin de asegurar "igualdad de oportunidades", así como deberían cubrir los costos en que los gobiernos locales incurren en su calidad de agentes del gobierno central.

En síntesis, lo que se propone es liberar a las comunidades locales tanto de obligaciones redistributivas que corresponden al gobierno central como de la responsabilidad de producir servicios que pueden ser mejor provistos por agentes no públicos y, en cambio fortalecer su rol en la definición de contenido de estos servicios y en el control de la producción y la calidad de dichos servicios. Los recursos allegados por las comunidades locales deberían ser dedicados primordialmente al desarrollo urbano y al económico. Urbano, a través de la planificación y financiamiento concertados de infraestructura y servicios básicos que favorezcan el desarrollo económico y mejoren directamente las condiciones de vida de la población. Económico, propiamente, apoyando a - y concertando la cooperación entre - empresas cuya dimensión no les permite acceder fácilmente a los servicios de que disponen las de mayor envergadura, es decir jugando un rol articulador en el desarrollo económico local, con el enfoque planteado por Alburquerque (1996). El rol de los

gobiernos locales puede ser decisivo no sólo para articular el esfuerzo productivo local en función de la demanda nacional y mundial sino en el ámbito de la política social, al asumir un papel principal en la promoción de la generación de empleo y reafirmarlo en el mejoramiento del hábitat. La política asistencial, en cambio, debería ser asumida, en lo fundamental, por los gobiernos nacionales, en cuya ejecución los gobiernos locales serían sólo agentes de un principal.

La pregunta que es necesario responder es cómo los gobiernos locales pueden hacer una gestión que integre todos los aspectos urbanos, económicos y sociales referidos a un mismo territorio, es decir, cómo lograr una **gestión integrada del desarrollo local** - indudable ventaja de las comunidades más próximas al ciudadano - si los recursos de que disponen autónomamente deben ser dedicados primordialmente al desarrollo urbano y al económico, mientras el financiamiento de las prestaciones sociales sería de responsabilidad, primordialmente, del gobierno nacional. Este obstáculo puede ser superado a través de la transferencia de competencias político-normativas en materia de contenido de dichas prestaciones, y definición y control de normas obligatorias de producción y calidad, a las comunidades locales (sobre todo a las municipales y submunicipales), y empoderando a las organizaciones territoriales de base y a los ciudadanos para que puedan participar activamente en el control del cumplimiento de dichas normas.

En suma, en el ámbito social los gobiernos nacionales deberían reducir su función a la formulación de políticas y normas generales, y al financiamiento del sistema redistributivo, dejando el perfeccionamiento de dichas políticas y normas a cargo de las comunidades subnacionales, a fin de que éstas puedan adecuarlas, y controlar su cumplimiento, en función de sus propias políticas de desarrollo. Ello permitiría que el gasto efectuado a través del sistema asistencial hiciera parte de políticas propias de cada comunidad y que, sumadas al esfuerzo local en materia de creación de empleo y mejoramiento del habitat, permitiera plantearse a cada comunidad sus propios objetivos en materia de mejoramiento de la calidad de vida. Estos objetivos, a su vez, serían alcanzados a través de políticas integradas de desarrollo local, cuyas propuestas alternativas - con su respectivo costo en términos de aportes locales - serían sometidas a los ciudadanos, tanto para requerir su aprobación como para controlen su ejecución y evalúen sus logros sobre la base de rendiciones de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

Afonso, José R. (1994)
Descentralizaçâo fiscal na América Latina: estudio de caso do Brasil. CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 61.

Aghón, Gabriel (1994)
Descentralización fiscal en América Latina, una comparación preliminar. CEPAL (Santiago).

Albó, Javier (1988)
"La comunidad rural como germen de una nueva sociedad"
in CEPAL (Ed.) *Desarrollo agrícola y participación campesina*
(Santiago de Chile) LC/G/1551-P

Alburquerque, Francisco (1996)
Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico
ILPES (Santiago), LC/IP/R,174

Bittar, Jorge *Ed.* (1992)
O modo petista de governar
Teoria & Debate (Saô Paulo)

Boeninger, Edgardo (1984)
Participación: oportunidades y requisitos para su desarrollo
CED (Santiago), julio de 1984

Boeninger, Edgardo (1994)
"Reforma y modernización del Estado en América Latina"
in ILPES, *Reforma y modernización del Estado*
CEPAL (Santiago), 1995

Boisier, Sergio (1990)
La Descentralización: un Tema Difuso y Confuso. ILPES (Santiago de Chile), Documento 90/05.

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

Buchanan, J.M. (1965)
"An economic theory of clubs"
Economica, 32, pp.1-14

Buchanan, James M. (1966)
"Joint supply, externality and optimality", *Economica*, 33 (November), pp. 371-384.

Campbell, T.; Peterson, G.; Brakarz, J. (1991)
Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response en planning, spending and management
World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report No. 5.

Carciofi R. *(Coord)* (1995)
Descentralización y financiamiento de la educación y de la salud, las experiencias de Argentina y Chile (Borrador).

Castañeda, Tarsicio (1990)
Para combatir la pobreza
Centro de Estudios Públicos (Santiago).

CEPAL (1990)
N.U. Comisión Económica para América Latina
Transformación productiva con equidad
(Santiago de Chile)

CEPAL (1992a)
N.U. Comisión Económica para América Latina
El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente
(Santiago de Chile)

CEPAL (1992b)
N.U. Comisión Económica para América Latina
Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad
(Santiago de Chile)

Coase, R, (1960)
"The problem of social costs"
Journal of Law and Economics, 3, pp. 1-44

Cornes, Richard *et* Sandler, Todd M. (1986)
The theory of externalities, public goods, and club goods. Cambridge University Press.

Cunill, Nuria (1991)
Participación ciudadana. CLAD (Caracas).

De Tocqueville, Alexis (1835)
"De la democratie en Amérique"
Trad. "La democracia en América".
Fondo de Cultura Económica (México), 1984.

Duverger, Maurice (1970)
"Institutions politiques et droit constitutionnel".
Trad. *Instituciones políticas y derecho constitucional.* Quinta edición. Ariel (Barcelona).

Espinoza, José *et* Marcel, Mario (1993)
Descentralización fiscal: el caso de Chile
CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 57.

Fajnzilber, Fernando (1988)
"Crecimiento y equidad en América Latina"
in CEPAL (Ed.) *Desarrollo agrícola y participación campesina*
(Santiago de Chile) LC/G/1551-P

Ferreira Ana M. *et* Valenzuela Luis C. (1993)
Descentralización fiscal: el caso colombiano
CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 49.

Finot, Iván (1990)
"Democratizar el Estado, una propuesta de descentralización para Bolivia"
in Toranzo, Carlos *Descentralización y democratización del Estado*. ILDIS (La Paz).

Finot, Iván (1996)
Descentralización, equidad y participación en América Latina; una aproximación económica
ILPES (Santiago), LC/IP/R.165.

Franco, Rolando (1996)
"Los paradigmas de la política social en América Latina"
Revista de la CEPAL, 58, abril 1996, pp. 9-22.

Galindo, Mario *et* Medina, Fernando (1995)
Descentralización fiscal en Bolivia
CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 72.

Harnecker, Martha (1995)
Haciendo camino al andar
LOM, FLACSO, MEPLA (Santiago)

Hirschman, Albert O. (1970)
Exit, voice and loyalty, responses to decline in firms, organizations and states
Harvard Univ. Press (Cambridge, Mass.)

ILPES (1993)
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación
Repensando la Planificación, LC/IP/R.139.

ILPES (1994)
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
"Reforma y modernización del Estado"
in ILPES *Reforma y modernización del Estado*
CEPAL (Santiago), LC/IP/L.107, 1995, pp. 19-36
Repensando la Planificación, LC/IP/R.139.

Jacobi, Pedro R. (1993)
"Política educacional e participaçaô"
in Meger, S. *(Ed.) Municipalizaçaô das políticas públicas*
IPEA, IBAM, ENAP (Saô Paulo).

Jaramillo, Iván (1994)
"El sistema nacional de financiamiento de las entidades territoriales" *In* Varios *Diez años de descentralización, resultados y perspectivas*. FESCOL (Bogotá).

Klatt, Hartmut (1993)
"Bases conceptuales del federalismo y la descentralización"
Contribuciones (Buenos Aires) 4/93, Fundación Konrad Adenauer.

Letelier S., Leonardo (1993)
"La teoría del federalismo fiscal y su relevancia en el caso municipal chileno", *Cuadernos de Economía* (Santi

Mallmann, Carlos A. (1977)
Calidad de vida y desarrollo. ICHEH (Santiago)

Morell Ocaña, Luis (1984)
La administración local. Tecnos (Madrid).

Mueller, Dennis C. (1989)
Public choice II, a revised edition of public choice. Cambridge Univ. Press

Musgrave, Richard A. (1939)
"The voluntary exchange theory of public economy" *in Quaterly Journal of Economics*, LII (February), pp. 213-217.

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 A.; Musgrave, Peggy B. (1989)
"Public finance in theory and practice"
Trad. *Hacienda pública, teórica y aplicada.* McGraw-Hill (Madrid), Quinta Edición, 1992.

North, Douglas (1990)
Institutions, institutional change and economic performance
Trad. "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico"
Fondo de Cultura Económica (México), 1993

North, Douglas (1992)
Transaction cost, institutions, and economic performance
International Center for Economic Growth (San Francisco)

Oates, Wallace E. (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 (1990) *Ed.*
Public finance with several levels of government.
Foundation Journal Public Finance (La Haya), 1991.

Olson M. (1965)
The Logic of Collective Action. Harvard Univ. Press.

Osborne, David *et* Gaebler, Ted (1992)
"Reinventing Government" **Trad.** *Reinventando el Gobierno.* Paidós (Barcelona), 1994.

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 CS-48.

Piola, Sérgio F. (1993)
"Municipalizaçaô das políticas públicas: a experiencia da saúde"
In Meger, S. *(Ed.) Municipalizaçaô das políticas públicas* IPEA, IBAM, ENAP (Saô Paulo).

Petrei, Humberto (1993)
"Federalismo fiscal en América Latina: su evolución y perspectivas" *Boletín Informaivo Techint*, n.273, pp.49-79.

Pigou, A. C. (1920)
The Economics of Welfare. McMillan (London).

Pigou, A. C. (1946)
The Economics of Welfare, 4th. Edition. McMillan (London).

Porto, Alberto *et* Sanguinetti, Pablo (1993)
Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino. CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 45.

Rufián, Dolores *et* Palma, Eduardo (1993)
La descentralización: problema contemporáneo en América Latina
ILPES (Santiago), LC/IP/R. 131

Sakaiya, Taichi (1985)
Trad. *Historia del futuro, la sociedad del conocimiento*
Ed. Andrés Bello (Santiago), 1994.

Samuelson, Paul A. (1954)
"The pure theory of public expenditures".
Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVI, n.4, pp.387-389.

Schumacher, E.F. (1975)
Small is beatiful
Trad. "Lo pequeño es hermoso". H,Blume (Barcelona), 1978.

Tiebout, Charles M. (1956)
"A pure theory of local expenditures"
The Journal of Political Economy, Vol. 64, pp.416-424.

Vega, Juan E. (1996)
Reflexiones sobre la crisis de la política. ILPES (Honduras), 1996.

Von Haldenwang, Christian (1990)
"Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina"
Eure, Vol. XVI, N°50 (Santiago), 1990, pp. 61-77.

Williams, Alan (1966)
"The optimal provision of public goods in a system of local government".
The American Economic Review, Vol. 74, pp. 18-33.

Williamson, Oliver E. (1985)
The economic institutions of capitalism
The Free Press (New York).

Willimason, Oliver E. (1994)
Institutions and economic organization: the governance perspective
The World Bank (Washington), Annual Bank Conference on Development Economics, April 28-29.

Young, James (1987)
"Evoluçao do sistema de governo nos Estados Unidos"
CEDAP-FUNCEP (Ed.) *Presidencialismo e parlamentarismo*.
(Brasilia).