

LASA '97

**DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA:
BALANCE Y PRINCIPALES DESAFIOS**

Gabriel Aghón *

México, abril de 1997

* Actualmente es Coordinador del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina.
Este documento fue preparado para ser entregado en la Reunión de LASA 1997. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor.

RESUMEN

La descentralización fiscal en América Latina ha venido tomando un especial interés dependiendo del país y del contexto político y económico en el que se adelanta el proceso. Se constituye en uno de los pilares fundamentales de la modernización del Estado y por ello presenta cierta complementariedad con otras reformas económicas que han venido tomando impulso en los países latinoamericanos. Debe reconocerse que la descentralización fiscal en la región es un proceso relativamente reciente. Mientras en varios países se encuentra en una fase inicial de gestación, otros han ido avanzando con distintas prioridades y dificultades a un modelo de gestión descentralizada que reconoce la diversidad territorial.

Uno de los factores centrales a resaltar en esta ponencia y sobre el cual giran buena parte de las expectativas que ha generado el proceso está relacionado con el mayor campo para las innovaciones y mejores prácticas que puedan propiciar una gestión más descentralizada. Allí el abanico comprende desde el incentivo al esfuerzo fiscal local y la modernización de los sistemas tributarios subnacionales, las posibilidades de generación de nuevos recursos locales que incentiven una mayor responsabilidad, un ordenado manejo del endeudamiento hasta un adecuado diseño de las transferencias intergubernamentales, todo ello con claros propósitos de promover una mayor equidad y eficiencia de la gestión pública.

De igual manera se señala cómo los esfuerzos descentralizadores en América Latina enfrentan serias limitaciones y riesgos que dificultan una efectiva profundización de las reformas y plantean por tanto grandes desafíos al proceso, haciendo necesario prever los ajustes requeridos y proceder al fortalecimiento institucional del nivel intermedio y local. Muchas veces se encuentra la causa de los lentos avances en la falta de voluntad política y en la ausencia de reglas claras y de unas estrategias que contemplen un adecuado traspaso de competencias y financiamiento de los procesos. A medida que se avance en la configuración de este nuevo entorno político y socioeconómico se podrán ir clarificando los verdaderos efectos sobre el bienestar y percibir las bondades que se esperan de los procesos de descentralización fiscal.

INTRODUCCION

Dado el interés general de los países latinoamericanos y la importancia creciente a partir de las últimas décadas por las reformas descentralistas, se vienen dando cambios significativos en la estructura del Estado y la asignación de recursos y competencias a los distintos niveles de gobierno que muestran un relativo fortalecimiento de los gobiernos subnacionales tanto en sus funciones de proveedores de servicios básicos y ejecutores de gasto público, como en menor grado de recaudadores de sus propios ingresos. Estas nuevas relaciones fiscales intergubernamentales que se vienen impulsando al interior de los países del área involucran objetivos de descentralización en busca de una mayor eficiencia y equidad en los sistemas fiscales imperantes en la región.

La descentralización del Estado es una de las reformas políticas y económicas más importante que se viene promoviendo en buena parte de los países latinoamericanos la cual viene traducéndose en cambios normativos o constitucionales que reflejan sin duda consensos nacionales en torno a llevar adelante procesos de reforma y modernización del Estado. Sin duda la descentralización presenta cierta coherencia y compatibilidad con otras reformas económicas que han venido tomando impulso en América Latina, que promueven una economía de mercado menos centralista y con clara intencionalidad de lograr una mayor eficiencia y equidad a través de una gestión descentralizada que hace reconocimiento de la diversidad y el ordenamiento territorial.

El proceso de descentralización tiene una dimensión política bien definida. Este aspecto se ve reforzado recientemente por la profundización de la democracia en diferentes países, especialmente en América Latina y el Caribe. Dentro de este contexto más democrático y participativo, sin duda se vienen brindando las condiciones políticas para una mayor delegación de responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales.

Dentro de la dimensión fiscal ha habido un resurgimiento de la descentralización como instrumento para mejorar la eficiencia y equidad del Estado. La idea principal es que los gobiernos locales al estar más cerca de sus ciudadanos pueden promover una asignación más eficiente de recursos. La anterior premisa parte del hecho que al ampliarse las alternativas de decisión local que permiten introducir elementos de mercado en la gestión pública, se ofrece por parte de los gobiernos regionales y locales, como instancias más directas de solución una mejor capacidad de respuesta a la demanda por bienes públicos locales y un claro incentivo tanto a la innovación tecnológica y a la competitividad regional y local como al esfuerzo fiscal y a una mayor responsabilidad política frente a las comunidades.

Estas experiencias latinoamericanas nos muestran que si bien son procesos recientes, se están dando pasos significativos para la consolidación del proceso descentralista, no obstante el hecho de que estos se vienen desarrollando con distinta intensidad y énfasis. Dado que estos procesos tardan cierto tiempo en completarse, las mejores prácticas así como las dificultades encontradas permiten extraer algunas enseñanzas que pueden contribuir en la efectiva implantación de las estrategias descentralistas.

El presente documento hace en una primera parte algunas consideraciones sobre el estado actual de los procesos de descentralización en algunos países de la región (Argentina, Brasil, Colombia

y Chile) y ello es complementado con una apreciación del avance y las perspectivas y principales retos que enfrentan las agendas gubernamentales y legislativas de los países latinoamericanos. Finalmente y sin considerarse de ninguna manera "recetas" se enuncian a manera de reflexión final algunas de las premisas básicas que hay que tener presente para promover una adecuada estrategia de descentralización fiscal.

I. UNA APROXIMACION A LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA

Una caracterización global de los procesos que actualmente observamos en la región es realmente un ejercicio difícil. Las comparaciones de indicadores es muy limitada, dado que una de las premisas básicas de la descentralización es precisamente la diversidad de las experiencias. En este sentido la combinación de políticas óptima para cada país tiene una relación importante con las características del mismo, tanto económicas, políticas, institucionales e históricas.

En este sentido países que tienen una estructura federal como es el caso de Argentina y Brasil pueden mostrar indicadores de mayor importancia de los gobiernos subnacionales, pero ello no oculta que presentan problemas en cuanto a la asignación de funciones y la calidad de la gestión de las unidades subnacionales que es común a todos los países. Los países unitarios, en tanto, dadas las características históricas de centralismo, quizás sean un poco más cautelosos en sus procesos de descentralización. Sin embargo, debemos evaluar y analizar dichas experiencias con respecto a la etapa en que se encuentra la descentralización.

Un proceso de descentralización no sólo toma en consideración aspectos económicos sino que intervienen factores políticos que también son específicos a cada país y que determinarán la viabilidad y sustentabilidad de los procesos en el tiempo. Las motivaciones políticas y económicas que han estado impulsando la descentralización, difieren de un país a otro dependiendo tanto de la estructura de gobierno, como de las particularidades propias y del contexto socioeconómico en que están insertos.

En términos generales se esperaría que los países de organización federal presentarán un mayor grado de descentralización tanto de ingresos como del gasto público que en los países de organización unitaria. Lo anterior se fundamenta en la supuesta tradición descentralizadora de los países federales donde los gobiernos subnacionales siempre han tenido negociaciones y acuerdos con el nivel central y por tanto el proceso ha sido fruto de esta situación. En estos países, el proceso apunta por una parte a transferir gradualmente más competencias de las que ya tenían y que por su naturaleza deberían ser ejecutadas bajo su responsabilidad o en forma concurrente con el nivel federal, y por otra la negociación y definición de mecanismos de coordinación financiera con el gobierno federal y entre los gobiernos intermedios y locales.

En los países con organización unitaria, el proceso ha sido dirigido desde el nivel central, el cual le ha dado, en gran medida, la forma que actualmente presenta. Este sería el caso de Colombia y Chile donde las modificaciones constitucionales y legales recientes han sido marcadamente municipalistas traduciéndose en el fortalecimiento de las localidades con mayores transferencias de recursos y responsabilidades. No obstante y de manera paralela también se viene dando un interesante

debate sobre el rol del nivel intermedio (departamentos o regiones) garantizándose una adecuada articulación y visión global del ordenamiento territorial. En síntesis, se ha logrado igualmente un consenso político que se refleja en la expedición de normas legales y constitucionales que ordenan al nivel central un significativo proceso de transferencias de ingresos y competencias hacia los gobiernos subnacionales (ver cuadro No.1).

En el caso de Brasil y Argentina la relación entre los diferentes niveles de gobierno han pasado por diferentes etapas, la mayoría de negociaciones y grandes tensiones. En el caso de la Argentina, las relaciones han estado sujeta a distintos vaivenes que fueron el resultado de pugnas políticas de diversas épocas. Así luego de las transferencias de competencias impulsadas a fines de los años setenta y del descontrol fiscal que hubo en la década pasada, se han establecido algunas reglas o "pactos" en cuanto a las relaciones entre el gobierno nacional y los provinciales, las cuales han tenido presente tanto el entorno macroeconómico como el reconocimiento de la diversidad socioeconómica de las provincias, eje fundamental del proceso de descentralización, las cuales han pasado recientemente por difíciles negociaciones y conflictos.

En el caso de Brasil, la motivación básica fue de indole eminentemente política. Se trataba de garantizar los derechos y la representatividad de las regiones e individuos frente a una situación evidente de grandes desigualdades socioeconómicas entre las distintas entidades territoriales. La actual situación es de un mayor poder de los estados y municipios frente al gobierno federal, fruto de las circunstancias políticas que llevaron a la promulgación de la Constitución de 1988, ha llevado a Brasil a presentar un grado acentuado de descentralización fiscal en relación al resto de países de la región.

Para Chile, la descentralización fue una decisión que vino desde los niveles superiores quienes vieron que una forma de obtener ganancias en eficiencia era la delegación de facultades en la provisión de bienes y servicios públicos a los municipios, aunque con una supervisión fuerte por parte del Gobierno Central. En otros términos fue concebido como estrategia esencialmente económica paralela y complementaria a los procesos de apertura y privatización, para el logro de una asignación más eficiente de los recursos y una modernización de la administración pública.

En el caso de Colombia, el proceso que empezó en la década del setenta y tomó mayor impulso desde mediados de la década de los ochenta, ha tenido varias motivaciones, que van desde el reconocimiento de la ineficacia de la administración centralizada del Estado (deficiencias en los servicios y baja participación ciudadana) hasta un claro propósito de elevar la eficiencia en la asignación del gasto público y promover una mayor vinculación de las comunidades en la gestión pública. Los desarrollos legales de la nueva constitución (1991) apuntan a una efectiva descentralización de competencias soportada en el traslado efectivo de significativos recursos, bajo la condición de que los departamentos y municipios se modernicen y se promueva una mayor responsabilidad frente a sus electores.

Asimismo, el entorno económico afectó la evolución de los procesos de descentralización. En los casos de Chile y Colombia, éstos países gozaron de una relativa estabilidad económica durante la última década comparado con el resto de países de latinoamérica. Esto determinó que se dieran ciertas condiciones económicas que permitieron avanzar en los procesos descentralizadores. En los casos de Brasil y Argentina, la inestabilidad macroeconómica que ha imperado con vaivenes reflejan las crisis

económica que han tenido y que en cierta manera vienen superando en los últimos años. Esta difícil situación económica viene reforzando una actitud más bien precavida y reservada frente a una mayor descentralización fiscal, lo que permite avizorar que las reformas fiscales en este campo estarán fuertemente condicionadas por los ajustes de la política macroeconómica.

La variedad de casos de descentralización dificulta la caracterización del proceso en América Latina y explica la falta de consenso sobre los métodos de medición del grado de descentralización efectivo, que ofrezcan indicadores comparables entre países fuera de los usados tradicionalmente con las limitaciones propias del estado actual de las estadísticas fiscales a nivel subnacional.

Una rápida mirada sobre la distribución de los ingresos por niveles de gobierno para un conjunto de países de la región permite corroborar cómo frente a una situación generalizada de altísima concentración del nivel nacional en las últimas décadas, se viene promoviendo un renovado interés y creciente importancia de las finanzas subnacionales (ver gráficos 1 y 2).

La experiencia latinoamericana nos muestra que los niveles subnacionales de la administración pública vienen proporcionando crecientemente una amplia gama de bienes y servicios. No obstante, la importancia varía de un país a otro y por lo general ésta todavía se encuentra en niveles relativamente bajas para el caso de los países latinoamericanos. En otros términos se podría afirmar que existe aún un amplio espacio en América Latina para transferir competencias y recursos a los gobiernos subnacionales.

Este aparente resurgimiento del papel de los gobiernos subnacionales en América Latina, se ha traducido en cambios significativos en la estructura del Estado, que muestran un relativo fortalecimiento de los entes locales particularmente en sus funciones de proveedores de servicios básicos y ejecutores de gasto público, y en menor medida de recaudadores de sus propios ingresos. Lo anterior ha conllevado entre otras a que no exista una cierta correspondencia entre la asignación de ingresos y responsabilidades de gasto por niveles de gobierno, premisa básica de un adecuado proceso de descentralización fiscal.

Se observa con mayor detalle en los gráficos mencionados como a pesar de los esfuerzos que se han empezado a promover en materia de descentralización de recursos, existe todavía en América Latina y en los países analizados una alta centralización de las fuentes de ingresos, extremadamente elevada en el caso de países como Bolivia, Chile, Perú, Paraguay y países federales como Venezuela y México. Resalta sin embargo el peso total de los gobiernos subnacionales (niveles intermedios y locales) en países como Brasil y Argentina e inclusive Colombia, donde con las reformas constitucionales y legales recientes aumentan considerablemente su participación.

La distribución de competencias tributarias y de gasto y la importancia de las transferencias intergubernamentales en cierta medida da una clara idea tanto del centralismo fiscal que existe de hecho en América Latina como de algunos esfuerzos recientes en descentralización. Veamos muy rápidamente que ha pasado en algunos países de la región.

El sistema tributario de Brasil se caracteriza por la existencia de impuestos propios a cada uno de los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios) y de dos mecanismos fiscales que son bien diferentes, primero, un sistema de repartición de ingresos tributarios que igualmente figuran en los fiscos de las unidades que los comparten como recursos propios y segundo, un sistema de transferencias intergubernamentales que opera en forma redistributiva y compensatoria atenuando desigualdades regionales. Tiene esta última un direccionamiento vertical hacia abajo, es decir el gobierno federal transfiere hacia los estados y municipios y a su vez los estados transfieren a sus municipios.

Respecto al caso de Argentina se muestra como en principio existe una aparente separación de impuestos entre el gobierno federal y las provincias determinando cada uno de ellos la base, tasa y administración. Ahora bien el diseño del federalismo fiscal argentino incorpora un sistema de coparticipación de impuestos en que se distribuye ingresos fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales que le resta transparencia al manejo autónomo de los impuestos que hacen parte de la masa coparticipable, máxime cuando este tipo de ingresos pasa a constituir la principal fuente de ingresos para algunas provincias y por tanto se convierte en centro de la discusión y negociación a través de los llamados "pactos fiscales". Si bien las provincias cuentan con impuestos propios significativos en algunos casos, estos muestran una leve caída en su participación en el total. Si bien los municipios cuentan con facultades delegadas para percibir tasas retributivas de servicios y algunas delegaciones de ciertas provincias de la recaudación del impuesto predial y de patentes de automotores prácticamente son inexistentes los impuestos municipales reforzándose la debilidad actual de estos en el proceso de descentralización fiscal.

En Colombia, el sistema tributario está caracterizado igualmente en una separación de tributos por niveles de gobierno, pero todavía con una fuerte intervención del nivel central en la determinación de las bases y en el establecimiento de los rangos de actuación para las respectivas tasas, quedando el margen de acción de los gobiernos subnacionales en la definición de las tasas y en la administración del recaudo. La nueva Constitución de 1991 promueve una mayor autonomía tributaria aunque es poco lo que se ha avanzado. En este sentido cabe mencionar que la reforma tributaria aprobada a finales de 1995 introdujo importantes elementos para una modernización del sistema impositivo a nivel departamental y en la actualidad se vienen impulsando una serie de iniciativas legales de fortalecimiento de los tributos locales. Por otra parte está el sistema de transferencias intergubernamentales a los municipios y departamentos cuya importancia creciente en el financiamiento de los gobiernos subnacionales y por tanto en la misma estructura de ingresos del nivel central, plantea serios retos en términos de la deseable eficiencia en el uso de estos recursos frente al traspaso significativo de responsabilidades, especialmente los destinados a inversión social.

En cuanto al caso chileno, si bien existe una separación de impuestos entre el nivel nacional y el municipal, el sistema tributario comparado con los anteriores países es sin duda el más centralizado. Es poca la autonomía que tienen las localidades en la determinación de la base y la tarifa de sus tributos, reservándose tan sólo la administración del recaudo de estos con casos como el impuesto inmobiliario que es administrado por el nivel central. También cuenta con mecanismos de subvenciones y transferencias intergubernamentales que son el soporte del financiamiento de la inversión social a nivel local y de un mecanismo de compensación fiscal horizontal que redistribuye recursos de comunas ricas a pobres.

La asignación de funciones entre los diferentes niveles de gobierno en principio, se ajusta en gran medida a lo establecido por la teoría del federalismo fiscal. Es característico apreciar que los niveles superiores de gobierno fijan los lineamientos generales de ciertas políticas que sirven como marco para el accionar de los gobiernos subnacionales. Así, en el caso de la provisión de servicios de salud y educación el nivel central tiene la responsabilidad de garantizar el acceso a ellos por parte de los ciudadanos, mientras que los niveles inferiores de gobierno son los encargados de administrar y proveerlos dentro de los límites fijados. Sin embargo, debe mencionarse que en varios de los países analizados existe evidencia de superposición de funciones lo que dificulta una eficiente provisión de servicios. Igualmente se aprecian nuevos problemas que están relacionados con la capacidad de absorción de las responsabilidades asumidas por parte de los niveles subnacionales que cada país está buscando resolver.

Las unidades intermedias (departamentos, regiones, provincias, estados, etc.) juegan un papel ambiguo en muchos casos. Así en algunos países son los encargados de proveer ciertos servicios públicos mientras que en otros su papel es normativo, de control y de asistencia técnica a los municipios. En las legislaciones de los países se establece que ejercen la planeación y el control en ámbitos regionales, buscando el desarrollo coordinado de su región. La falta de claridad en cuanto a las funciones específicas que les toca asumir son fuentes de los problemas que actualmente observamos. En el caso de los gobiernos municipales, la asignación de competencias es más clara. Tienen a su cargo la provisión de bienes y servicios de carácter meramente local (ver cuadro No.2).

Ahora bien respecto a uno de los temas centrales de las relaciones fiscales intergubernamentales como son las transferencias, los montos asignados son considerablemente altos tanto como proporción del producto como de los ingresos totales del gobierno nacional o federal (Ver Cuadro No.3). Los países federales (caso Argentina y Brasil) en la práctica¹, son los que movilizan una mayor cantidad de recursos. Ello está relacionado directamente con las características de sus unidades intermedias quienes tienen mayor poder de negociación y que incluso han logrado que en sus Constituciones federales se fijen montos a distribuir, eliminando la discrecionalidad de parte del nivel federal. Algo que debe destacarse es que la tendencia que se observa es creciente y de no plantear alternativas de financiamiento cada vez más las experiencias descentralizadoras estarán soportadas en el aumento de las transferencias con las consabidas consecuencias para la misma sostenibilidad del proceso. A modo de ilustración, en el caso de Colombia se prevé que para el año 2002 el 46.5% de los ingresos corrientes del nivel central irán a las entidades territoriales como transferencias.

II. BALANCE PRELIMINAR DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION FISCAL

Un proceso de descentralización fiscal afecta de manera importante el funcionamiento de la economía, particularmente en lo referente a la asignación y provisión de bienes y servicios, razón por la cual es útil analizar de manera preliminar cuáles han sido sus avances así como sus limitaciones y principales desafíos que deberá afrontar en los próximos años para incorporarlos en la discusión central que se sintetiza en cómo garantizar mejores resultados de la gestión pública en términos de los objetivos sociales de eficacia, equidad y estabilidad.

¹ Venezuela es otro país federal pero no presenta una estructura sumamente descentralizada en la práctica. Sin embargo, debe mencionarse que con el nuevo proceso de reformas se están planteando avances considerables al respecto.

La descentralización de las finanzas públicas no debe ser considerada per-se en términos positivos o negativos. Es una estrategia con beneficios y costos; por tanto, la ponderación de sus atributos y desventajas son las que van configurando una redefinición en las relaciones fiscales y administrativas de los distintos niveles de gobierno. Los costos pueden disminuirse en la medida que en que el modelo de descentralización se aplique a las funciones de gobierno para las cuales es más apropiada; en tal sentido, es en la función asignativa del gobierno, particularmente en la provisión de bienes públicos locales, donde presenta los mayores beneficios.

A medida que se avance en la configuración de este nuevo entorno político y socioeconómico, se podrá comprender más claramente su contribución al bienestar de la población e identificar los efectos positivos que se esperan tengan los procesos de descentralización y modernización del Estado.

Descentralización y Asignación de Competencias y Recursos

Tal como se observa en los países analizados y probablemente en el resto de países latinoamericanos, las funciones de provisión y suministro de los llamados bienes y servicios sociales tales como la educación, salud y vivienda, entre otros, han venido siendo objeto de una significativa delegación hacia los niveles intermedios y locales, quizás todavía con una fuerte injerencia del nivel nacional en el diseño y financiamiento de dichos programas. Cabe mencionar que en la actualidad las municipalidades de países como Colombia y Chile enfrentan el traspaso significativo de estos servicios y por tanto de mayores responsabilidades de las localidades en el área social. En Argentina y Brasil, la responsabilidad recae en los gobiernos provinciales y estatales respectivamente y tan sólo en Brasil se avanza hacia una mayor municipalización de estos servicios.

En este contexto, las responsabilidades en este tipo de servicios sociales no es de exclusividad de ningún nivel y por el contrario la incorporación reciente de los gobiernos subnacionales apunta a la consecución de una mayor efectividad de las políticas sociales, tradicionalmente manejada de manera centralizada. La municipalidad interactúa con otros niveles de gobierno, particularmente con el nivel central tanto en la definición y orientación de los programas, como en la concurrencia financiera de la nación a través de instrumentos como los fondos de inversión social, subsidios directos a la demanda, coparticipación financiera y los distintos mecanismos de transferencias intergubernamentales.

Dado que son procesos que se vienen perfeccionando todavía existen diversos problemas tales como la superposición de funciones que a manera de ejemplo se observa en los casos de Brasil y Colombia, en que los tres niveles de gobierno tienen ciertas atribuciones en cuanto a salud y principalmente educación, que le restan transparencia y en el peor de los casos diluye la responsabilidad que se debe tener en la calidad y prestación del servicio. En todo caso el principal problema -como se desprende del análisis anterior- es la adecuada provisión de instrumentos que permitan generar los recursos para afrontar las responsabilidades asignadas.

El financiamiento de las funciones eminentemente de carácter local por lo general está basado

en los impuestos municipales y en los cargos a usuarios. En algunos países el financiamiento de la infraestructura urbana tiene de manera complementaria el acceso al endeudamiento bajo ciertas normas y restricciones fijadas por las autoridades centrales. En los países analizados y siguiendo la regla general, los servicios mencionados son de exclusiva responsabilidad de los gobiernos locales y tan sólo habría que mencionar la excepción del caso argentino, donde en algunas de las áreas mencionadas sigue existiendo una actuación significativa de las provincias y el reto de los próximos años sea precisamente avanzar hacia la municipalización de dichos servicios.

En materia de la distribución de competencias tributarias, aspecto sustancial del grado de autonomía fiscal los relativos avances dados no son muy alentadores por el contrario en países como Argentina, donde se ha tendido recientemente más hacia una mayor centralización de las fuentes tributarias que no se corresponde con la mayor delegación de funciones a las provincias.

Quizás en el otro extremo podría estar el federalismo fiscal en Brasil donde se ve reforzada con la Constitución de 1988, una gran autonomía de los estados y municipios y son pocas las restricciones o condicionamientos a los ingresos y gastos, lo que lo caracteriza de ser altamente descentralizado. No obstante el hecho de haber avanzado tan rápidamente en materia de descentralización tributaria, esto parece haber ido generando una cierta competencia impositiva vertical y horizontal, particularmente en la tributación al consumo que hace parte de los tres niveles de gobierno que como resultado al parecer ha tendido a erosionar la base fiscal. En Brasil, el proceso de descentralización fiscal ha alcanzado niveles significativos. Así, en 1992, los gobiernos estatales y locales fueron responsables de un 40% de los ingresos tributarios, 56% del consumo corriente y 75% de la formación de capital fijo.

En un nivel intermedio se podría mencionar el caso de Colombia donde el traspaso de recursos ha precedido a la delegación de obligaciones lo que ha ocasionado serios problemas sobre las finanzas nacionales. Además, la magnitud de los recursos transferidos ha operado como un impuesto negativo en los municipios pequeños introduciendo problemas de eficiencia. En este sentido será importante darle una mayor importancia al factor de esfuerzo fiscal dentro del actual rediseño de fórmulas para asignar las principales transferencias intergubernamentales.

En el caso de Chile, según la evaluación realizada, los recursos aún son escasos para la cantidad de funciones asignadas a los gobiernos municipales y es bastante incipiente la discusión y las propuestas de fortalecimiento de la autonomía fiscal a nivel territorial.

Descentralización y Aspectos Distributivos

Los sistemas de transferencias implementados recientemente en los países analizados, introducen factores que toman en cuenta el factor de distribución del ingreso a nivel interregional que viene teniendo impacto en la misma distribución interpersonal del ingreso.

En el caso de Colombia y Brasil, los municipios con menor cantidad de habitantes son los que más se han beneficiado con un mayor volumen de transferencias. En el caso de Colombia, estos han aumentado significativamente la cantidad de transferencias que reciben. En el caso de Brasil, las regiones pobres, particularmente los habitantes del noreste son los que más se ven beneficiados con el

nuevo esquema de transferencias, mientras que los estados más ricos reciben sólo una parte muy pequeña². Esto refleja en buena medida la sobrerrepresentación política que tienen los estados pobres del Brasil.

En Argentina, el sistema tiene claramente un sesgo redistribuidor del ingreso en favor de las provincias rezagadas y de baja densidad, que puede estar teniendo serias implicaciones en el desarrollo regional, puesto que viene primando fundamentalmente una redistribución interregional frente a una adecuada redistribución interpersonal del ingreso. Según algunos investigadores del tema el diseño del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales viene haciendo que los pobres de las provincias ricas estén subsidiando a los ricos de las provincias atrasadas.

En el caso de Chile el componente redistributivo que tienen las transferencias horizontales promueve por una parte una compensación fiscal en las comunas pobres a través del Fondo Común Municipal y por otra el desarrollo de regiones atrasadas y la ejecución de proyectos de incidencia regional con mecanismos como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Un problema que surge de todos los trabajos es aquel referido a la efectividad de introducir criterios de pobreza en el diseño del sistema de transferencias. En muchos de los casos se parte del hecho de que las jurisdicciones más atrasadas, lo son debido exclusivamente a la carencia de ingresos. Sin embargo, queda la duda en muchos casos de si los niveles de atraso se deben adicionalmente a factores como serían entre otros, ineficiencias en el manejo de las finanzas fiscales, ineptitud o corrupción de autoridades. Los casos que se están evidenciando de reducción del esfuerzo fiscal y mala calidad de los proyectos ejecutados apuntalarían esta sospecha. No obstante, deben tomarse como atenuantes la falta de preparación de los funcionarios y carencia de conciencia de los alcances y objetivos de los procesos de descentralización.

En todo caso es mucho lo que se puede avanzar en cuanto a la redistribución del ingreso a través de la descentralización. Existen muchos mecanismos alternativos y más eficientes como aquellas que toman como criterio la igualación de los diferenciales fiscales netos que es planteado por Shah (1994). La idea aquí es que el sistema fiscal debe tratar igual a personas semejantes sin importar el lugar de residencia (equidad fiscal). Para esto debe tomarse no sólo en cuenta el impacto de la tributación sino la incidencia del gasto de gobierno, de tal forma de determinar cabalmente los montos a asignar. En este punto, las transferencias pueden cumplir con criterios de eficiencia y equidad por igual. Si bien es cierto que para implementar estas medidas debe contarse con una base estadística confiable y suficientemente desagregada de la cual muchos de nuestros países carecen, podrían empezar a confeccionarse con el fin de implementar estos mecanismos o medidas relacionadas que vayan en dicho sentido.

La relación entre la distribución interpersonal del ingreso y la descentralización fiscal es un área a ser estudiada en profundidad. Algunos autores (Prud'homme 1994), plantean que los programas de transferencias en su componente de equidad deben considerar tanto factores de redistribución

² De hecho se ha introducido una disposición que limita la participación de estados ricos como es el caso de Sao Paulo.

interpersonal como factores de redistribución interjurisdiccional. Este último factor debe tomarse en cuenta debido a que un fuerte componente de la pobreza en regiones atrasadas es la falta de condiciones de desarrollo como la carencia de infraestructura física.

Descentralización y Estabilidad Macroeconómica

Como ya fue mencionado, las diversas experiencias tienen una esfera relacionada con la función de estabilización. La cuestión fundamental es investigar hasta qué punto un proceso de descentralización fiscal afecta o no la posibilidad de un eficiente manejo de las políticas macroeconómicas.

La experiencia reciente de América Latina nos muestra que tanto en la etapa inicial de los procesos de descentralización como en el período de transición que se viene dando en buena parte de los países de la región, las presiones por traspasar grandes volúmenes de recursos, principalmente vía las transferencias intergubernamentales, y en menor grado competencias, desde los gobiernos centrales hacia los gobiernos subnacionales tiende a dificultar un manejo equilibrado de las finanzas públicas a nivel consolidado, como lo demuestran claramente los casos de Argentina, Brasil y Colombia. A ello se suma algunos otros factores como los problemas de un acelerado y desordenado endeudamiento de las entidades territoriales y su posible efecto desestabilizador dada las serias consecuencias económicas que puede tener en el nivel de inflación y las tasas de interés.

A modo de ilustración, podemos afirmar que en el caso de Brasil a pesar de que el proceso reciente de descentralización fiscal se dió particularmente en un contexto adverso de hiperinflación, recesión, y altos niveles de pobreza, las perspectivas brasileñas hoy día en un contexto de estabilidad económica son bastante promisorias y abren nuevas oportunidades para hacer los debidos ajustes al proceso. Los temas pendientes que se esperan afrontar en las reformas previstas son el de la simplificación del sistema impositivo, la revisión de las transferencias intergubernamentales (inclusión del esfuerzo fiscal propio e incentivos a la autofinanciación) y consolidar la puesta en cintura del desordenado endeudamiento estadual, todo ello en el marco del gran propósito de la recuperación de la estabilidad macroeconómica que tiene la actual administración.

En Colombia el aumento significativo en las transferencias intergubernamentales previstas para los próximos años, exige por una parte un efectivo traslado de responsabilidades a los niveles subnacionales y por tanto de ajuste fiscal en el nivel central que se traduzca en ahorro público. Por otro lado requiere como es la intención del actual gobierno de una revisión al actual esquema de las transferencias. En esta dirección se viene estudiando formulas alternativas en que se estimule la generación de recursos propios y una mayor eficiencia en la prestación de los servicios transferidos. En el tema del endeudamiento, el preocupante incremento real de la deuda a nivel municipal y departamental llevó a feliz término con la reciente aprobación de una ley que regula las condiciones del endeudamiento para que sean sostenibles en el mediano y largo plazo.

A manera de conclusión en los períodos en que se busca pasar a etapas de mayor descentralización suelen producirse mayores presiones sobre el déficit fiscal. Esto parece evidenciar un posible conflicto entre la descentralización y la estabilidad económica, por lo que un proceso de esta

naturaleza debería iniciarse preferencialmente cuando las finanzas públicas estén debidamente saneadas.

Estímulo al Espíritu Innovador: Una reflexión sobre las prácticas exitosas

Comunmente es señalado en la literatura y en la práctica latinoamericana las limitaciones y dificultades que son de alguna manera comunes a la implementación del reciente proceso de descentralización fiscal en la región. Poco se dice de los casos exitosos que ha generado el proceso y particularmente la capacidad de innovar que se viene promoviendo y como su difusión puede ofrecer elementos útiles para países que recién comienzan o se encuentran en medio de una transición hacia una gestión más descentralizada.

Las expectativas que despierta el proceso de descentralización fiscal responden fundamentalmente al estímulo del espíritu innovador de los gobiernos subnacionales que este puede ofrecer, así como la posibilidad que les da de aprender y aprovechar de los que se encuentran en una etapa más avanzada. Es por esto que los países se interesan cada vez más por conocer los casos exitosos, y los intentos de aplicación de nuevos sistemas de coordinación y relación entre los diferentes niveles de gobierno y de estos con el sector privado.

Una de las áreas que más se destacan en este sentido son las innovaciones y las mejores prácticas que viene dándose en la región latinoamericana y que pueden propiciar un avance del proceso. Estas comprenden desde una mayor precisión de la distribución de responsabilidades y funciones con un mejor ajuste entre competencias de gasto y esquemas de financiamiento; el incentivo al esfuerzo fiscal local y la modernización de los sistemas tributarios municipales; las posibilidades de generación de nuevos recursos locales; avances en la adecuada regulación del endeudamiento territorial; ejemplos exitosos en provisión descentralizada de ciertos servicios sociales y de programas de fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas de los niveles subnacionales hasta la misma revisión de las modalidades de transferencias entre entidades gubernamentales, todo esto con evidentes propósitos de promover una mayor equidad y eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos. Asimismo la aplicación de novedosos esquemas de participación comunitaria que promueven una mayor responsabilidad política ó "*accountability*" y en general todo un campo de experimentación que han venido enriqueciendo las alternativas de solución a problemas específicos de la gestión descentralizada. Finalmente se evidencia una mayor conciencia sobre los mecanismos de coordinación y cooperación que pueden contribuir con la profundización del proceso y con las metas nacionales de estabilización y distribución.

Perspectivas de los Procesos de Descentralización: Limitaciones y desafíos

De la experiencia que han tenido los países mencionados, se desprende tanto el avance y la dinámica que estos procesos han tenido en las últimas décadas, como algunas consideraciones relativas a las limitaciones y retos que éstos deberán afrontar en los próximos años. De manera breve vale la pena señalar entre éstas las siguientes:

Si bien los problemas de financiación son distintos en cada país, estos giran fundamentalmente alrededor de la suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales para hacer frente a sus responsabilidades de gasto. En este sentido el desbalance fiscal tanto vertical (entre los distintos niveles de gobierno) como el horizontal (entre las unidades de gobierno de un mismo nivel de gobierno) frente a unas necesidades crecientes de gasto, se manifiesta en todos los países y en algunos alcanza dimensiones preocupantes, lo que evidencia la falta de una adecuada corresponsabilidad fiscal en la implementación de estos procesos.

Los distintos instrumentos de financiación utilizados (impuestos propios, cargos a usuarios, transferencias intergubernamentales, endeudamiento, etc) en los procesos de descentralización en América Latina, apuntan en teoría a la consecución de diversos objetivos relativos a la autonomía y suficiencia financiera y a objetivos redistributivos. No obstante lo anterior, en la práctica se ha tendido a utilizar preferencialmente el uso de las transferencias intergubernamentales y las coparticipaciones tributarias con las consabidas implicaciones que ello tiene. El punto importante no es la limitación a su uso, sino el adecuado balance que éstas deben tener con los demás instrumentos.

Este tipo de comportamiento necesariamente le quita mayores posibilidades de sustentabilidad a los procesos dado que conlleva una pérdida de corresponsabilidad fiscal, autonomía y responsabilidad política e introduce una mayor dependencia e incertidumbre de los efectos que estas modalidades tienen frente a los objetivos mencionados.

Uno de los mayores riesgos de la descentralización es el no lograr mejorar la equidad regional e interpersonal del ingreso, por el contrario, contribuir a su deterioro dadas las significativas disparidades en la capacidad fiscal y de gasto de las distintas unidades subnacionales. Frente a esta situación, tiene el gobierno nacional en las transferencias una herramienta esencial para minimizar estos efectos. Desafortunadamente en la práctica el diseño de las transferencias intergubernamentales en los países estudiados es en algunos casos complejo y confuso dada la multiplicidad de propósitos que desean cumplir y en buena medida siguen estando sujetos a presiones de índole política. Lo anterior le introduce serias inquietudes a la eficacia del instrumento para el logro de objetivos tanto de equidad interregional como de eficiencia en la utilización de esta fuente de ingresos.

Se observa en los países estudiados un uso reducido de la tributación propia por parte de los gobiernos locales y regionales, lo que incluyendo las distintas modalidades de tarifas, contribuciones y cargos a usuarios, tiende a desvincular el costo de los servicios prestados (principio del beneficio) y viene conllevando menores grados de autonomía fiscal y de responsabilidad de los gobiernos locales frente a sus comunidades "*accountability*". Lo anterior atenta en últimas con los objetivos planteados en las estrategias de descentralización. Asimismo las posibilidades de descentralización en materia tributaria se ven reducidas y por tanto sus posibles connotaciones en términos de eficacia recaudatoria.

Ahora bien, a pesar de la diversidad de mecanismos financieros que vienen operando en los procesos de la región, en muchos casos de forma independiente y desarticulada entre las distintas instancias, quedan serias inquietudes en torno a la necesidad de que existan unas pautas mínimas de coordinación entre los niveles territoriales, y de revisión y ajuste del conjunto de herramientas financieras para garantizar la concurrencia oportuna de recursos y la eficacia en el cumplimiento de las nuevas responsabilidades de gasto asignado a dichos niveles.

Respecto al posible impacto macroeconómico de las experiencias de los países latinoamericanos, éstas nos muestran por una parte que los procesos de descentralización fiscal han tenido por lo menos en su etapa inicial o de transición, costos netos adicionales para las finanzas del nivel central, y en algunos casos significativos (Brasil y Colombia) y en otros de menor dimensión y bastante manejables (Chile y Argentina). Lo anterior ha sido resultado tanto de una lenta reducción real de las responsabilidades de gasto a nivel central (programas de modernización, desmonte y reestructuración de entidades con serios obstáculos para su efectiva implementación) como de la transferencia de voluminosos recursos hacia los gobiernos subnacionales sin una sujeción estricta en algunos casos a las restricciones presupuestarias del nivel nacional.

Por otra parte y adicional a lo anterior, aspectos como el impacto de los déficit de los gobiernos subnacionales sobre el financiamiento público, los efectos no deseados del endeudamiento (no controlado) de las entidades territoriales, entre otros, si bien se manifiestan con mayor intensidad en los niveles intermedios (provincias y estados) de los países federales como Argentina y Brasil, ya en países como Colombia empieza a tomar relevancia el análisis de las posibles implicaciones macroeconómicas de este tipo de comportamiento en estos procesos de descentralización fiscal.

Otro rasgo común que se observa en el conjunto de países, es el referido al escaso monitoreo y baja capacidad del recurso humano encargado de llevar a cabo el proceso de descentralización. Muchos de los problemas que se encuentran se deben a la falta de adecuados sistemas de información que permitan hacer un seguimiento efectivo y una evaluación certera del estado del proceso de descentralización. Los casos de reducción en el esfuerzo fiscal y mala calidad de los proyectos de inversión se reproducen en todos los países debido a la carencia de estos sistemas.

El recurso humano es otro factor importante a considerar. Los procesos no podrán consolidarse mientras el nivel profesional y laboral de las personas o funcionarios encargados y responsables de las competencias transferidas no sea el adecuado. Así se requiere capacitar a las personas encargadas de controlar y monitorear el proceso, como a aquellas encargadas en los gobiernos subnacionales de llevar a cabo la administración diaria. Urgen cursos de administración control, formulación, ejecución y evaluación de proyectos comunales así como de administración tributaria. Por último se requiere fomentar la conciencia de introducir eficiencia al sistema.

Es de preverse que los procesos de descentralización fiscal van a seguir avanzando en los países de la región. En este contexto se contempla un mayor énfasis en el nivel local, el cual por las características de los servicios transferidos posiblemente crecerá más rápidamente que los otros niveles. Asimismo se resalta la importancia creciente de las grandes ciudades de América Latina reflejo de las ventajas relativas a la localización espacial de determinadas actividades económicas y la presencia de externalidades en la provisión de bienes y servicios, no obstante se observan en ellas los crecientes problemas de pobreza y marginalidad urbana, congestión, contaminación ambiental y deterioro de la misma calidad de vida derivado en buena medida por la alta concentración de población en este tipo de centros urbanos que crecen a ritmos mayores que la provisión adecuada de los servicios.

El tema de los grandes metrópolis y las posibilidades que éstas tienen de manejar con mayor efectividad los problemas críticos que se anotaban anteriormente, refuerzan la revisión de los sistemas

de captación y asignación de recursos que promuevan por una parte el fortalecimiento financiero de las ciudades bien sea por mayores posibilidades de autonomía tributaria en materia de impuestos locales, fijación de tarifas o de exploración de nuevas fuentes de ingreso.

Por otra parte, está la efectividad y mayor racionalización en el diseño y aplicación de adecuados sistemas de transferencias intergubernamentales. En esta línea y quizás adicional a los propósitos gubernamentales de equidad fiscal mencionados a lo largo del documento, es realmente importante que éstos contemplen incentivos adecuados al esfuerzo fiscal local y a la eficiente gestión descentralizada de los servicios traspasados que en su conjunto le den una mayor sostenibilidad a dichos procesos.

Quizás una tendencia en el contexto latinoamericano sea pasar del modelo "principal-agente" que ha prevalecido durante el presente siglo hacia la combinación con un modelo de "local public choice" mediante el cual el electorado tome mayor conciencia de sus decisiones y premie con su voto al administrador eficiente. Este último comportamiento que conlleva una cierta rendición de cuentas "accountability" quizás sea un "mecanismo" que permita obtener eficiencia. Sin embargo, también se requiere educar al electorado para que sea un juez informado y responsable, tarea en la que al gobierno nacional le toca un papel preponderante.

III. REFLEXIONES FINALES: ALGUNAS LECCIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA

La descentralización se ha convertido en uno de los procesos de reforma del Estado con mayores expectativas para América Latina. Por una parte se le reconoce su complementariedad y reforzamiento a la profundización de la democracia y la gobernabilidad en los países de la región. Por otra parte se le atribuye posibles ganancias en términos tanto de una mayor eficiencia y eficacia en la provisión de bienes públicos locales como de promover cierta equidad interpersonal e interregional. Si bien esta última argumentación pareciera ser una de sus principales virtudes, el proceso conlleva igualmente riesgos y costos que de no tenerse en cuenta y preverse ciertas acciones, por el contrario puede tener serias implicaciones en el manejo de la política económica y en la puesta en marcha de los programas gubernamentales de modernización del Estado.

Lo interesante precisamente del análisis comparativo de dichas experiencias --algunas con mayores avances y concreciones, otras de relativo y reciente impulso-- es la extracción de enseñanzas útiles valiosos que puedan contribuir con el debate actual y con la formulación de recomendaciones que sirvan a los propósitos de la consolidación del proceso de descentralización en América Latina. Veamos muy rápidamente algunos de estos requerimientos que deben tenerse presente.

Voluntad y apoyo político

El proceso de descentralización es en primera instancia, una decisión política que debe tener un claro marco constitucional y legal que sea traducido posteriormente en un esquema de competencias y recursos de los distintos niveles de gobierno. Hay que pasar del discurso a la práctica y esto requiere

una profundización de la cultura de la descentralización en donde hay que incentivar a los distintos niveles de gobierno y los diversos actores involucrados en el proceso para que vean y perciban las ventajas y ganancias posibles para el bienestar de las comunidades y para el país, derivadas de un esquema de gestión pública descentralizada. Conseguido lo anterior, será sin duda un gran paso en la consecución del compromiso político de las autoridades gubernamentales de los distintos niveles, de los políticos regionales y locales, representantes de las comunidades, organismos no gubernamentales, sindicatos y otros actores, necesario para implementar un proceso exitoso de descentralización fiscal.

Coordinación Institucional y Liderazgo en la Orientación del Proceso

Una estrategia de descentralización requiere para una adecuada implementación una mínima coordinación institucional entre organismos y niveles de la administración para la consecución de una efectiva planificación, ejecución, financiación y seguimiento de los avances dados en el proceso. Por lo tanto la descentralización en su esfuerzo de integración de propósitos y recursos y de solución de eventuales conflictos, tiene necesariamente que generar nuevos esquemas de relaciones interinstitucionales tanto entre los distintos niveles de gobierno, como de estos con las respectivas comunidades y el sector privado. Esta coordinación supone una delimitación clara de responsabilidades de cada nivel de gobierno y un cierto liderazgo institucional que promueva su afianzamiento, coherencia con otras políticas gubernamentales, así como en la orientación y gradualidad del proceso. En esta materia y revisando la experiencia de los países se observan múltiples esquemas institucionales, algunos de ellos todavía con un excesivo carácter centralista, no existiendo una receta ideal dadas las particularidades y estado de los procesos en los países de la región. En síntesis, la simple expedición de normas legales o constitucionales en favor de la descentralización no aseguran el éxito de los procesos, más importante resulta la coordinación de esfuerzos encaminados a como consolidar y/o poner efectivamente los programas de descentralización en marcha.

Delimitación clara de Responsabilidades y Recursos

Pareciera que la secuencia lógica y deseable del proceso de descentralización debería ser en primer lugar la reasignación a los niveles subnacionales de la autoridad y responsabilidad de los gastos; en segundo lugar la reasignación de las facultades tributarias y/o generación de recursos autónomamente y tercero contemplar un adecuado diseño de transferencias intergubernamentales que resuelva en buena medida los problemas de suficiencia financiera y de eficiencia y equidad inherentes al sistema de gestión descentralizada.

Cada país debe decidir cual es el grado deseable de descentralización de sus funciones y recursos y estudiar cuál es el mecanismo de financiación adecuado. En principio aunque no ha sido la práctica de algunos países, un adecuado proceso de descentralización fiscal debe establecer primero el "cuántum" de competencias de cada nivel administrativo, la cual debe ser lo más clara posible y posteriormente o paralelamente el "quantum" de recursos con los que se va a financiar dichas competencias o responsabilidades de gasto. La definición clara de responsabilidades de gasto a ser llevadas con mayor efectividad por los distintos niveles de la administración siguiendo el principio de la

subsidiariedad con sus correspondientes y adecuados recursos constituyen uno de los requisitos necesarios a tener presente en una adecuada implementación de los programas de descentralización fiscal en los países de la región.

Suficiencia financiera y esfuerzo local

En materia de asignación impositiva a los niveles locales, debería así sea bajo estrictas restricciones y limitaciones, otorgarse cierto nivel de autonomía para la determinación de sus ingresos tributarios y de sus respectivos gastos, buscando con ello un cierto grado de correspondencia fiscal que es deseable promover para que los procesos sean cada vez más autosostenibles y menos dependientes financieramente del nivel central. En este sentido el diseño tributario debe guiarse fundamentalmente en el principio del beneficio y en algunas características como la de tener bases de escasa movilidad interjurisdiccional, bajo impacto distributivo e incidencia fiscal a nivel macroeconómica y de claras ventajas en su administración y recaudo (eficacia recaudatoria), entre otros.

Teniendo presente lo anterior es conveniente el fortalecimiento de los principales tributos locales (impuestos inmobiliarios, patentes industriales y de vehículos, entre los más importantes), así como un mayor peso a los ingresos no tributarios como son los cargos a usuarios, tasas y/o contribuciones especiales, puesto que en su conjunto constituyen la base del autofinanciamiento y de una deseable suficiencia financiera. Para esto se requiere contar con una adecuada administración tributaria y con claros incentivos que promuevan el esfuerzo tributario de las respectivas localidades.

Adecuado diseño de las Transferencias Intergubernamentales

El diseño de las transferencias debe ser lo mas simple y transparente posible. En este sentido debe contemplar criterios claros (indicadores de pobreza, capacidad fiscal, entre otros) y un sistema de incentivos con los cuales se pueda lograr los objetivos gubernamentales preestablecidos, tales como una adecuada equidad regional e interregional del ingreso. Asimismo es deseable contar con

mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación, bien sea para el nivel central o la misma rendición de cuentas a las respectivas comunidades.

Apoyo al Desarrollo Institucional

Una estrategia de descentralización requiere de experimentación y puesta en marcha de nuevos diseños de organización y capacitación. La descentralización exige la modernización del Estado, propósito que en buena medida se dificulta por la carencia de recursos necesarios para emprender los cambios requeridos.

La capacitación del recurso humano es requisito básico para la conformación de una "masa crítica", indispensable tanto para la orientación de los procesos en los niveles subnacionales como para introducir una concepción de innovación y cambio en los procedimientos, la transparencia pública y en

una participación ciudadana eficaz. Los gobiernos de la región han invertido hasta el momento muy pocos recursos para el mejoramiento de la capacidad gerencial de los gobiernos subnacionales, aspecto fundamental en esta etapa crítica de la descentralización.

Mejoramiento de la Calidad del Gasto Público Descentralizado

Una de las lecciones aprendidas es sin duda que el proceso descentralizador no sólo debe estar preocupada por el aumento del volumen de gasto a nivel de los gobiernos subnacionales, sino fundamentalmente por que éste se oriente a mejorar la calidad del mismo. Por lo tanto, deberá en lo posible demostrar mejores niveles de racionalización en el uso de los recursos, vis a vis si su utilización estuviese en el nivel nacional, lo cual implica esperar tasas de rentabilidad aceptables. En este sentido es recomendable aumentar la capacidad de absorción del gasto de los niveles subnacionales. Así mismo se hace recomendable la implementación de un sistema adecuado de evaluación y más importante de incentivos para su aplicación.

Mejoramiento de los Sistemas de Información

Una lección que se extrae de la experiencia latinoamericana es la relativa escasez de información sobre los efectos de la descentralización y su real desempeño. Ante este hecho el análisis del proceso ha sido por lo general bastante teórico y con una gran dosis de generalidad y especulación. En este sentido se requiere un gran esfuerzo para mejorar los sistemas de información estadística oportuna y confiable sobre ingresos y gastos reales por nivel de gobierno, así como la relativa a las transferencias intergubernamentales. Asimismo es deseable que la información pueda procesarse permanentemente y pueda servir para el diseño de indicadores de desempeño y de gestión y por tanto sirva a los fines de evaluación *ex post* del proceso y futuro soporte de los ajustes en la legislación y prioridades de acción de las políticas de descentralización.

Difusión y Promoción de las Experiencias Exitosas en Descentralización

De los estudios de caso elaborados y en general de la experiencia latinoamericana se desprende toda una vasta evidencia de esquemas institucionales e innovaciones exitosas que han mostrado dar mayor efectividad al proceso. Este conocimiento se convierte en uno de los elementos básicos a aprovechar mediante el intercambio y la cooperación horizontal que se puede dar entre las unidades subnacionales de un mismo país como en el fomento de la cooperación técnica que promueva la transferencia tecnológica en ciertas áreas críticas de la gestión descentralizada.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aghón, Gabriel y Carlos Casas (1994).

"Descentralización Fiscal en América Latina: Una comparación Preliminar" Documento preliminar del Proyecto Regional CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina", Santiago de Chile.

Afonso, José Roberto (1993).

"Descentralización Fiscal en América Latina: Estudio de caso de Brasil" Documento publicado dentro de las actividades del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina bajo la serie "Política Fiscal" No.61

Bertranou, Fabio (1993).

"Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: El caso de la Provincia de Mendoza" Documento publicado dentro de las actividades del Proyecto Descentralización Fiscal en América Latina (CEPAL/GTZ) bajo la serie "Política Fiscal" No.46

Campbell Tim; Peterson George; Brakarz Joseph, (1991).

"Decentralization to Local Government in Latin America: National Strategies and Local Responses in Planning Spending and Management". Banco Mundial, Documento de trabajo, Report N°5, p. 61.

CEPAL (1993).

"Descentralización Fiscal: Marco Conceptual" Documento publicado dentro de las actividades del proyecto Descentralización Fiscal en América Latina (CEPAL/GTZ) bajo la serie "Política Fiscal" No. 44.

Ferreira, Ana María; Luis Carlos Valenzuela (1993).

"Descentralización Fiscal: El Caso Colombiano" Documento publicado dentro de las actividades del proyecto Descentralización Fiscal en América Latina (CEPAL/GTZ) bajo la serie "Política Fiscal" No.49

Gómez Sabaini, Juan C. (1993).

"Coordinación de la Imposición General a los Consumos entre Nación y Provincias" Publicado dentro de las actividades del proyecto Descentralización Fiscal en América Latina (CEPAL/GTZ) bajo la serie "Política Fiscal" No. 47 CEPAL

Marcel Mario; José Espinoza (1993).

"Descentralización Fiscal en América Latina: El caso de Chile" Documento publicado dentro de las actividades del Proy. Descentralización Fiscal en América Latina bajo la serie "Política Fiscal" No.57

Oates, Wallace E. (1972).

"Fiscal Federalism". New York, Chicago, San Francisco.

Prud'homme, Rémy, (1991).

"Public Finance with Several Levels of Government, Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance". Edited in Brussels 1990, The Hague, Koenigstein 1991.

Shah, Anwar, (1991a).

"Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations". Policy Research, and External Affairs, *Working Papers Public Economics* WPS 726, The World Bank, Washington D.C.

CUADROS

Cuadro No. 1
Descentralización Fiscal en Países Seleccionados de América Latina: Síntesis de las Estrategias

Criterio o aspecto	Poblac. (mill)	Pobl. Urbana (%)	Sist. Político U: unitario F: Federal	Niv. de Gob. Sub-Nacionales	ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION FISCAL							
					INGRESOS			GASTOS		Costo Neto para el Gob. Central	Esquema Inst. de las Relac. Fiscales (3)	Instancias de coordinación y/u orientación del proceso
					Aumento de transf. del Gob. Nac.	Mayor autonomía Tributaria	Capacidad de Endeudamiento	Transf. de funciones (1)	Mayor autonomía en prov. de servicios (2)			
Chile	13	85	U	Reg: 13 (incluye R. Metropolitana) Comunas: 335	Sí	No	Restringida	Sí, hacia los municipios	Sí, pero limitada en algunos servicios	Aumento Moderado	Fórmula, Reforma constitucional (1991)	Ministerio del Interior y de Hacienda
Colombia	32	69	U	Deptos.: 32 Distrito Capital Dist. Espec.: 2 Munic.: 1025	Sí, considerable. Es el soporte fundamental	Sí, bastante restringido	Flexible y de uso creciente	Sí, con mayor énfasis en el municipio	Sí, pero limitada en algunos servicios	Aumento Considerable	Fórmula, Reforma constitucional (1991)	DNP, Consejería de la Presidencia Ministerio de gobierno (int.)
Argentina	32	86	F	Prov.: 23 Distrito Capital Munic.: 1100	Reorganizado y varía por provincias	Varía por Provincias	Recientemente restringida a las provincias	Se vienen Incentivando (provincias)	Sí, hacia las Provincias	Aumento	Fórmula + "Pactos" Constituciones Provinciales	Ministerios de Economía y del Interior
Brasil	144	75	F	Estados: 26 Distrito Federal Munic: 4973	Sí, considerable	Sí, aunque restringido	Flexible a los municipios y recientemente restringido a los Estados	Sí, con algunas superposiciones (estados y municipios)	Sí, con alguna ambigüedad en el ámbito local y regional	Aumento Considerable	Fórmula + acuerdos, Reforma Constitucional (1988) Constituciones de los Estados	Ministerio de Finanzas, CONFAZ
Venezuela	19	75	F	Estados: 21 Distrito Capital Munic: 282	Se prevén aumentos considerables	Sí, aunque restringido	Restringida	Negociable con los Estados	Sí, los Estados		Acuerdo o Negociación. Ley Orgánica de Descentralización	CORDIPLAN, COPRE y Min. de la Descentralización

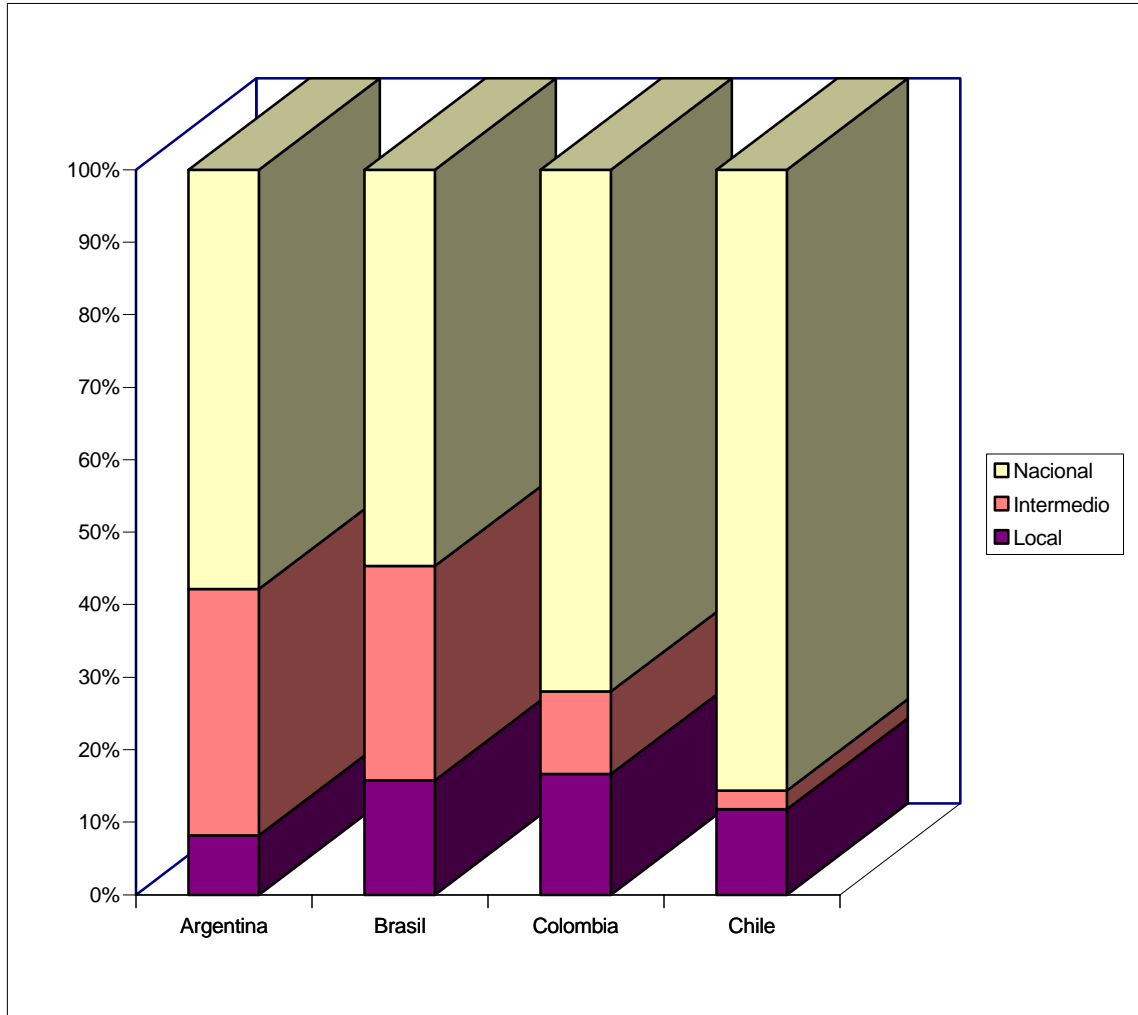
Nota: La elaboración del presente cuadro se hizo sobre la base de información de los estudios de caso del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina" y del documento "Decentralization to local governments in LAC: National Strategies and efficiency of Local Response" de Tim Campbell, George Peterson y José Brakarz

- (1) Se refiere a si ha habido transferencias significativas de responsabilidades de servicios públicos desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales.
- (2) Se refiere a si existe una mayor discrecionalidad en los gobiernos subnacionales para decidir qué servicios se pueden proveer y cómo pueden proveerlos.
- (3) Se refiere a si son fórmulas establecidas o son acuerdos negociados. Además si se han dado recientemente reformas a nivel constitucional que promuevan una mayor descentralización fiscal.

Gráfico 1

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

Composición porcentual

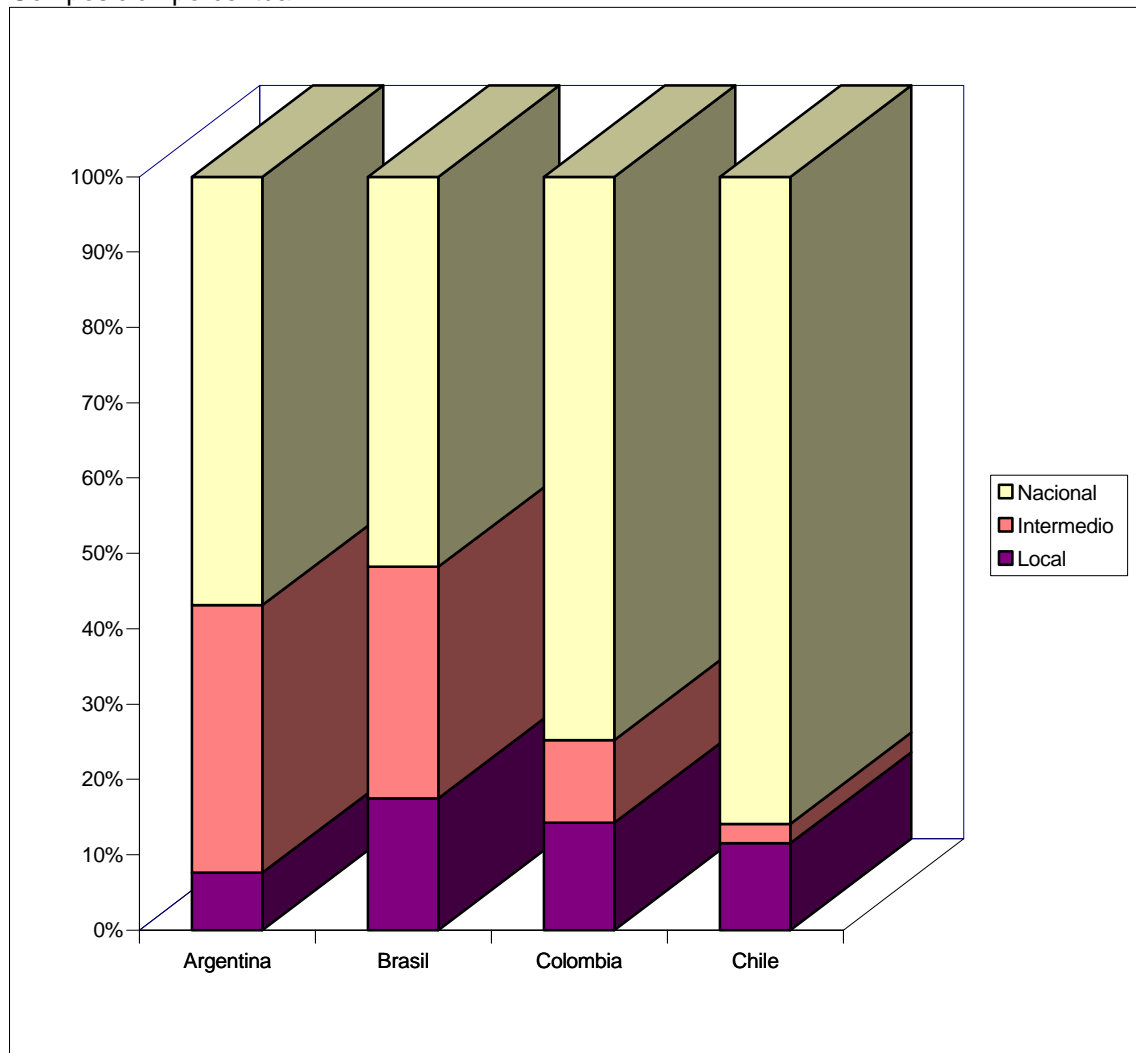


	Argentina	Brasil	Colombia	Chile
Local	8.2	15.8	16.6	11.8
Intermedio	34	29.5	11.4	2.6
Nacional	57.8	54.7	71.9	85.7

Gráfico 2

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

Composición porcentual



	Argentina	Brasil	Colombia	Chile
Local	7.6	17.5	14.2	11.5
Intermedio	35.5	30.7	11	2.6
Nacional	56.9	51.8	74.7	85.8

Fuente: CEPAL, Sobre la base de estudios de caso del Proyecto

Regional de Descentralización Fiscal CEPAL / GTZ

Cuadro No. 2
Asignación de Competencias entre Niveles de Gobierno
(Países Seleccionados)

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Venezuela
Nivel Nacional o Federal	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa Nacional -Relaciones Exteriores -Política Monetaria y Cambiaria -Transporte Interprovincial y reglamentación del comercio entre provincias -Correos y Telecomunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa Nacional -Relaciones exteriores -Legislación sobre aguas, energía, informática, telecomunicaciones -Política Monetaria y cambiaria -Seguridad social -Bases de Educación nacional -Petróleo y gas natural -Energía eléctrica e hidroeléctrica -Correos y Telecomunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa Nacional -Política monetaria, cambiaria y financiera -Relaciones Exteriores -Garantizar acceso a la salud y educación -Definir políticas generales de administración de los servicios públicos domiciliarios y la vigilancia de las entidades que los presten -Inversiones nacionales -Cofinanciar proyectos regionales y locales -Asistir a las entidades territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa Nacional -Relaciones Internacionales -Comercio Internacional -Política monetaria y cambiaria -Políticas de educación y salud -Financiamiento de inversiones regionales -Fomento de la producción. 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa Nacional -Relaciones Internacionales -Administración Aduanera -Emisión de Moneda -Régimen de administración de recursos naturales -Directivas y bases de la Educación. -Directivas de Salud Pública -Fomento de la producción agrícola, ganadera, etc. -Fomento de la Vivienda Popular
Nivel Intermedio	<ul style="list-style-type: none"> Junto con Gob. Federal: -Educación superior -Medicina preventiva -Seguridad -Desarrollo Económico -Principales terminales de pasajeros y carga -Vivienda -Energía Eléctrica y gas 	<ul style="list-style-type: none"> -Legislación sobre regiones metropolitanas y aglomeraciones -Servicios locales de gas canalizado -Mantener policías militares y cuerpos de bomberos 	<ul style="list-style-type: none"> -Coordinar y prestar los servicios de educación y salud -Apoyar al municipio en la prestación de los servicios públicos subsidiaria y concurrentemente. -Efectuar inversiones de ámbito departamental -Coordinar y administrar sistema de cofinanciación -Asesorar a los municipios -Demás funciones estipuladas en la reciente ley de competencias y recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Regulación transporte interurbano. -Protección del medio ambiente en conjunto con desarrollo regional -Infraestructura regional -Identificación y selección de proyectos (para fondos FNDR e ISAR) 	<ul style="list-style-type: none"> -Conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, puentes y autopistas en su terreno -Protección de la familia -Formación de Recursos Humanos -Administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos -La educación, cultura y deportes -Todo lo demás que corresponda a las competencias concurrentes, susceptibles de traspasarse a los Estados según la Ley (LOD) de 1989.

<p>Nivel Local</p>	<p>Junto con Gob. Provinciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Enseñanza secundaria, primaria y pre-escolar -Atención primaria de la Salud -Caminos regionales y locales -Agua y alcantarillado -Control de contaminación -Control de Incendios <p>Exclusivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Recolección y eliminación de residuos sólidos -Calles y desag es locales -Parques -Mercados -Cementerios -Planificación y control del uso de la tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> -Ordenamiento y control del suelo urbano -Cuerpo de guardia de instalaciones municipales -Con la cooperación técnica y financiera de la Unión y los Estados, mantener programas y prestar servicios de educación pre-escolar y fundamental. -Atención de la salud de la población -Protección del patrimonio histórico-cultural local -Servicios públicos de interés local (incluso transporte colectivo) <hr/> <p>Común a los tres niveles</p> <ul style="list-style-type: none"> -Combate a la pobreza -Cuidar de la salud y la asistencia social -Sistema único de salud -Asistencia social -Sistemas públicos de educación 	<ul style="list-style-type: none"> -Prestar los servicios de educación y salud -Prestar directamente los servicios públicos domiciliarios -Efectuar inversiones en obras públicas locales -Presentar y ejecutar proyectos y programas de inversión -Acueductos y alcantarillado -Caminos vecinales y vías urbanas -Construcción y ampliación de planteles educativos -Construcción y dotación de puestos de salud -Tratamiento final de basuras -Casas de cultura -Parques, mercados 	<ul style="list-style-type: none"> -Prevención de riesgos y emergencias -Protección del medio ambiente -Aseo de calles -Parques y jardines -Drenajes -Recolección de basuras -Construcción y reparación de calles y caminos -Construcción de infraestructura comunitaria -Deporte y recreación -Asistencia social -Administración de establecimientos educacionales -Administración de consultorios de salud -Construcción de viviendas sociales y casetas sanitarias -Asignación de subsidios monetarios 	<ul style="list-style-type: none"> -Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales -Distribución y venta de electricidad y gas -Transporte público urbano de pasajeros -Abastos, mataderos y mercados. -Aseo urbano y domiciliario -Cementerios -Actividades e instalaciones deportivas -Ordenación del tránsito -Protección del ambiente. -Deberá cooperar con la salubridad pública (control de condiciones sanitarias), atención primaria de la Nación, servicios orientados al bienestar de la población, construcción y conservación de caminos y vías rurales.
<p>Fuente: Estudios de Casos Nacionales del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina".</p>					

Cuadro No. 3
Principales Indicadores Relacionados con las Transferencias Intergubernamentales
(países seleccionados)

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Venezuela
Porcentaje del PIB ^{1/}	5.3 (94)	5.9 (92)	3.88 (93)	1.7 (91)	2.8 (92) *
% del total de ingresos del Gob. Nacional ^{2/}	39.2 (94)	31.6 (92)	22.0 (93)	6.9 (91)	14.2 (91) **
Estructura Porcentual	1992	1992 ^{3/}	1993	1994	1994
	Condicionadas 14%	A los Estados 60%	-Situado Fiscal 61%	-Regionales (inc. FNDR e ISAR) 20%	- Situado Constitucional 85%
	- FONAVI 8%	- Tributarias 34%	-Transferencias a municipios 39%	-Municipal 80%	- Situado Municipal 15%
	- Cop. Vial 2%	- No tributarias 26%		-Educación 58%	
	- Otras 4%	A los Municipios 40%		-Salud 10%	
	No Condicionadas 86%	- Tributarias 27%		-Otros 12%	
	- Cop. Federal 76%	- No Tributarias 13%			
	- Aportes 1%				
	- Regalías 4%				
	- Otros 5%				

Fuente: Estudios de casos nacionales del Proyecto CEPAL/GTZ " Descentralización Fiscal en América Latina"

(*) Calculado tomando como base el PIB nominal del Anuario de las estadísticas financieras internacionales del FMI. Para las demás cifras, los cálculos fueron realizados a partir de los datos proporcionados por los consultores nacionales

(**) En este caso se usó como medida de ingresos del estado el dato consignado en la Estadísticas Financieras Internacionales del FMI.

^{1/} Las cifras entre paréntesis corresponden al año de referencia. En el caso de Argentina la cifra corresponde al total de transferencias de la Nación a las Provincias; en el caso de Brasil se refiere a las transferencias de la Unión a los Estados; en Colombia y Chile es el total de transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales (tanto departamentos y/o regiones como municipios); en Venezuela la cifra representa el total del situado constitucional solamente.

^{2/} Se refiere a los ingresos corrientes del gobierno nacional.

^{3/} Esta composición se refiere sólo a las transferencias del gobierno central a los Estados y Municipios. La composición entre transferencias tributarias (coparticipación de impuestos) y no tributarias (ad-hoc) presenta una pequeña diferencia con respecto al total de transferencias, la cual fue distribuida uniformemente entre los distintos tipos de transferencias