

Descentralización fiscal: tendencias y Tareas pendientes¹

Gabriel Aghón²

Agosto de 1999

Nº 3

La serie de **Estudios de Economía y Ciudad** es un medio de divulgación de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. Presenta trabajos de investigación que tienen carácter provisional, los contenidos son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Secretaría de Hacienda ni a la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá

¹ Documento elaborado por Gabriel Aghón, presentado en el I Comité de Hacienda y Finanzas Municipales, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, organizado por la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C. y la Secretaría de Hacienda del Distrito.

² Experto en Descentralización Fiscal de la CEPAL.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: TENDENCIAS Y TAREAS PENDIENTES¹

Gabriel Aghón²

¹ Documento elaborado por Gabriel Aghón, presentado en el I Comité de Hacienda y Finanzas Municipales, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, organizado por la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, D.C. y la Secretaría de Hacienda del Distrito.

² Experto en Descentralización Fiscal de la CEPAL.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
2. ASPECTOS FISCALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN	6
2.1. LA PERSPECTIVA MACROECONÓMICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN	7
2.2. ALGUNOS CASOS EXITOSOS	13
2.3. ORIENTACIONES FUTURAS	18
3. PRESTACIÓN DESCENTRALIZADA DE SERVICIOS SOCIALES	21
3.1. RESULTADOS Y TENDENCIAS DE LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD	22
3.2. PRINCIPALES LECCIONES	23
4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	25
BIBLIOGRAFÍA	27

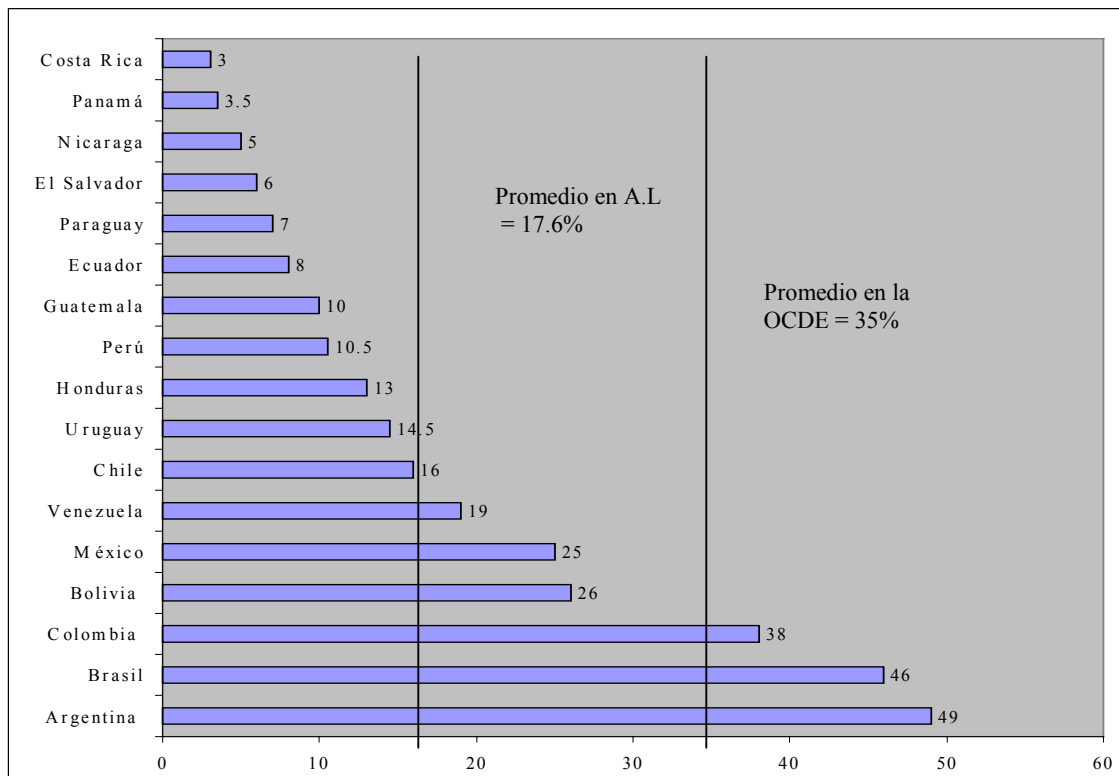
1. INTRODUCCIÓN

El tema de la descentralización despierta un interés cada vez mayor en los países de América Latina. Desde el punto de vista político, este hecho revela el propósito de acercar el gobierno a los ciudadanos y, por lo tanto, de hacer de la descentralización un factor clave de la democracia y la gobernabilidad. En este sentido un buen indicador de los avances dados a partir de la década de los ochenta es el número creciente de países donde viene dándose la elección directa de autoridades locales³ e incluso en varios de ellos se avanzó igualmente en el ámbito de los mandatarios de los niveles intermedios de gobierno. Desde la perspectiva económica, forma parte del debate más amplio sobre el papel del Estado y, en particular, de la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de atribuciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno. Por lo tanto, mediante la descentralización se procura elevar la eficacia de las políticas públicas, lo que debe traducirse a su vez en una mayor gobernabilidad.

En términos de las finanzas públicas, la descentralización ha venido reforzando la importancia creciente de los gobiernos territoriales como responsables directos del gasto público y, en menor medida, como recaudadores de ingresos propios, lo que en definitiva les permite ir adquiriendo una dimensión más significativa en una estrategia de desarrollo. Como se observa, en el gráfico No 1, los porcentajes de gasto público realizado por los niveles subnacionales en buena parte de los países de la región representan, para 1995, un promedio del 17.4% (destacándose la mayor participación en países como Argentina, Brasil y Colombia). Si bien representan un aumento significativo respecto a la de mediados de la década anterior -aproximadamente 11.2% para este mismo conjunto de países-, está sustancialmente por debajo del nivel promedio que tienen los países de la OCDE del orden del 35% .

³ Según el Informe del BID (1997) el número de países latinoamericanos con elección directa de alcaldes pasó de 3 en 1980 a 17 en 1997.

Gráfico 1
IMPORTANCIA DEL GASTO TERRITORIAL EN PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA, 1995 (Porcentajes)



Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ y BID, 1997

Estos cambios no obstante reflejan un amplio consenso sobre la importancia de avanzar en el proceso descentralista, pueden dificultar el logro de metas de estabilidad macroeconómica, sobre todo cuando el efecto que tienen estos nuevos mecanismos fiscales para los presupuestos nacionales es de una magnitud considerable. Si no se crean condiciones adecuadas en términos del apoyo institucional y de administración financiera y coordinación intergubernamental, la descentralización puede plantear serios problemas, tanto para la asignación y distribución del gasto público⁴ como especialmente para la estabilización

⁴ Uno de los artículos de mayor controversia sobre los riesgos del proceso es el de Rémy Prud'homme (1994) que

macroeconómica. Como expresará W. Oates⁵ “la descentralización fiscal tiene mucho que ofrecer, pero es una empresa complicada”.

Por lo tanto, los resultados del proceso dependen de la capacidad de los gobiernos para asegurar una efectiva coordinación intergubernamental, que permita conjugar de manera armónica e integral un adecuado reparto de atribuciones y responsabilidades entre las instancias del gobierno, y que a su vez sea consistente con el equilibrio macroeconómico y la búsqueda de mayor eficiencia y equidad en la asignación del gasto público. Esto exige la adopción de medidas tendientes a incrementar la tributación territorial e impulsar alternativas más eficientes de movilización de recursos locales que permitan financiar un mayor gasto fiscal; regular el endeudamiento territorial; diseñar sistemas de transferencias intergubernamentales que eleven la eficiencia y fomenten la equidad del gasto público y la generación de recursos propios, y, finalmente, promover el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y regionales en un contexto de mayor participación ciudadana y de responsabilidad política.

Desde la perspectiva de la equidad, la ampliación y la mejora de la calidad de bienes públicos como la educación y la salud es uno de los desafíos más importantes para la región, pero el logro de estos objetivos se ve dificultado por serias restricciones presupuestarias. La descentralización ofrece teóricamente ventajas derivadas de una provisión local de servicios que fomenta una mayor responsabilidad y un mayor control por parte de los usuarios y de las respectivas comunidades, lo que puede traducirse en una gestión social más eficaz. En vista de las disparidades de ingresos y disponibilidad de capital humano al interior de los países de la región, este traspaso de responsabilidades sociales puede tener serio impacto en términos de equidad territorial. Para lograr los resultados esperados en cuanto a la eficacia de la gestión social, sin afectar la consecución de los objetivos de equidad que guían dicha gestión, es necesario, por lo tanto, combinar el apoyo al desarrollo institucional de las entidades territoriales con el diseño de sistemas de transferencia que garanticen la equidad en la asignación de recursos públicos.

menciona aspectos que pueden reducir las ventajas de una gestión más descentralizada como la calidad de las burocracias locales, la corrupción, entre otras. Hay otros autores como W. Oates (1994), V. Tanzi (1995) y Boadway, Roberts y Shah (1994) que hacen interesantes argumentaciones sobre las ventajas y desventajas de la descentralización fiscal.

⁵ Véase Wallace Oates (1994). Sin duda el Profesor Oates es uno de los especialistas en el tema de la descentralización fiscal que mayores contribuciones conceptuales e investigativas ha realizado en los últimos años, partiendo por su obra clásica de 1972 (Fiscal Federalism).

2. ASPECTOS FISCALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En el análisis de los procesos de descentralización adquiere creciente importancia el tema del financiamiento de las atribuciones y funciones transferidas a las instancias subnacionales del gobierno. El debate sobre la materia se comenzó a dar en el contexto del difícil manejo de la situación fiscal de los años ochenta a pesar de las políticas de ajuste que debieron adoptar las economías de la región. En la primera parte de la presente década se observa un panorama más alentador, cuya característica común es la búsqueda de un equilibrio fiscal general de las finanzas del sector público y en los años recientes nuevamente el panorama fiscal se torna bastante difícil lo que necesariamente exige una racionalización de los procesos de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades y las instancias intermedias del gobierno, así como un manejo más prudente y responsable del endeudamiento.

En este contexto, los procesos de descentralización se podrían observar desde dos perspectivas que, sin ser contradictorias, aparecen separadas y que, por tanto, deberían complementarse en el análisis de los programas gubernamentales de apoyo a la gestión descentralizada del Estado. Desde una perspectiva macroeconómica, el interés central es asegurar que estos procesos sean compatibles con el mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio fiscales, a fin de evitar las dificultades y los efectos macroeconómicos de una inadecuada estructuración de las relaciones fiscales intergubernamentales y un excesivo endeudamiento territorial. Por otra parte, desde las perspectivas microeconómica e institucional, los intereses fundamentales son el mejoramiento de la provisión descentralizada de bienes y servicios y las mayores posibilidades de participación local en el fortalecimiento de las finanzas locales. El desafío de fondo es cómo avanzar paralela y coordinadamente en ambas direcciones, a fin de propiciar un enfoque integral que abogue por una agenda gubernamental que sea objeto de consenso de las distintas instancias del gobierno y todos los actores regionales involucrados.

2.1. La perspectiva macroeconómica de la descentralización

Desde la perspectiva macroeconómica, lo sucedido en los últimos años en América Latina nos muestra que, tanto en la etapa inicial de los procesos de descentralización fiscal como en el período de transición en que se encuentran gran parte de los países de la región, se producen fuertes presiones políticas y fiscales para el traspaso neto de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales y, en menor grado, de atribuciones, lo que de alguna manera dificulta el manejo equilibrado de las finanzas públicas.⁶

Esto último surge de la conjunción de algunos de los siguientes factores: i) una no muy clara transferencia de atribuciones; ii) el traspaso de voluminosos recursos conforme a las distintas modalidades de transferencias intergubernamentales, sin la correspondiente asignación de responsabilidades por los gastos; iii) una estructura tributaria inapropiada que, unida a una administración tributaria débil en los planos regional y local, conduce a un diseño inadecuado del sistema de transferencias, y, finalmente, iv) un excesivo endeudamiento de las entidades subnacionales. A continuación se presenta una descripción sucinta de los aspectos mencionados, a fin de ir clarificando los márgenes de acción y las posibles orientaciones de política.

El proceso que se examina ha estado caracterizado por una redistribución muy asimétrica de responsabilidades, ingresos y gastos entre las distintas instancias del gobierno. Lo más común es que las entidades territoriales estén más dispuestas a recibir recursos que a aceptar nuevas responsabilidades, y el nivel central a desprenderse de competencias que a permitir mayores grados de autonomía tributaria. En algunos países, los ingresos se descentralizaron más que los gastos, como sucedió en Brasil y Colombia, donde se incrementaron sustancialmente las transferencias intergubernamentales, especialmente a partir de las reformas constitucionales de 1988 y 1991, respectivamente; en otros ocurrió lo contrario, como lo demuestran los casos de la Argentina y Chile, donde fue más importante avanzar en el traspaso de atribuciones, especialmente en las áreas de educación y salud, para luego definir el financiamiento de dichos servicios. Sin embargo, en uno

⁶ Para un análisis más exhaustivo véase CEPAL/GTZ (1997), cap. I, donde especialistas en el tema como O. Ganderberger, R. López Murphy, J.A. Ocampo, G. Perry, A. Shah, P.B. Spahn, V. Tanzi, T. Ter-Minassian y E. Wiesner han planteado cómo el posible conflicto entre descentralización y estabilidad puede resolverse con un adecuado diseño, orientación y coordinación del proceso.

u otro caso se producen problemas de asimetría fiscal, que no permiten una responsabilidad fiscal compartida, y se reflejan, en particular, en el gran peso que continúan teniendo los niveles centrales en la provisión y el financiamiento de servicios públicos y sociales en el plano territorial⁷

Lo sucedido en la región ha hecho evidentes las fuertes limitaciones de la asignación y el ejercicio de nuevas atribuciones. Los gobiernos subnacionales reciben, pero sólo en pequeña medida, facultades legislativas que les permiten un manejo autónomo en actividades típicamente locales. Ésta ha sido la práctica de la mayoría de los países de la región y sobre todo de los Estados unitarios. También pueden observarse difusas estructuras de responsabilidad. Muchas veces, las atribuciones para desempeñar una función no han estado reguladas desde un principio y, en cierto sentido, han sido materia de negociación y conflicto entre las distintas instancias, o quedado incluso expuestas a un manejo discrecional. La experiencia latinoamericana indica que estos problemas por lo general no reciben una solución satisfactoria, puesto que no se establece claramente la responsabilidad de las distintas instancias del gobierno y, lo que es aún más crítico, no se realiza la adecuada coordinación intergubernamental, que es esencial en algunos servicios para hacer frente a las deficiencias existentes.

En buena parte de los países de la región, las transferencias intergubernamentales en sus múltiples modalidades constituyen una parte relativamente importante del total de ingresos nacionales (véase el cuadro 1) y un alto porcentaje del ingreso total de las entidades territoriales. Si bien esta fuente de recursos viene creciendo de manera sustancial, lamentablemente ha ido acompañada hasta el momento de un incipiente sistema de seguimiento del gasto público a nivel subnacional, que no permite evaluar, conforme a ciertos criterios de eficiencia y equidad, la utilización de los recursos en el ámbito territorial.⁸

A lo anterior se puede agregar que las transferencias dependen fundamentalmente de la estructura y dinámica de la tributación del gobierno central, no de los costos de los servicios traspasados, por lo que su monto fluctúa según la recaudación nacional, lo que en algunos casos, por su magnitud, tiene efectos

⁷ Esta problemática se ilustra en detalle en CEPAL/GTZ (1996), parte I.

⁸ Autores como V. Tanzi insisten en la necesidad de desarrollar adecuados sistemas de administración del gasto público tanto en el nivel nacional como en los niveles subnacionales donde la situación es bastante precaria y por ello puede minimizar las potencialidades de la misma descentralización.

macroeconómicos no deseados. En efecto, en estos esquemas las fluctuaciones de los impuestos nacionales se traducen automáticamente en mayores o menores gastos, lo que acentúa los ciclos económicos e impide una programación a largo plazo de los gastos que, como ocurre en el área social, deben tener una estructura de financiamiento más estable. Por otra parte, un sistema de transferencias dependiente de los impuestos nacionales reduce los grados de libertad de la política tributaria, puesto que todo aumento de las tasas de tributación o de la eficiencia recaudatoria se traducen automáticamente en mayores gastos, aun si están orientados a mejorar el balance fiscal, como lo indica lo sucedido en los últimos años en Colombia⁹.

Cuadro 1
IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN ALGUNOS PAÍSES
1995

Indicadores	Argentina	Brasil	Colombia ^a	Chile	Perú
Porcentaje del PIB	5.3	6.0	4.6	2.0	0.9
Porcentaje del total de ingresos corrientes del gobierno nacional	39.2	31.2	38.0	8.6	7.3

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina.

^a En la Constitución se prevé que irán aumentando gradualmente hasta el año 2002, cuando se estima que los indicadores serán cercanos al 6.0% del PIB y a un 46% del total de ingresos corrientes.

Desde el punto de vista distributivo y en presencia de fuertes disparidades en la distribución de la riqueza a nivel territorial, como sucede en los países de la región y por tanto de las mismas bases tributarias, la intencionalidad de las transferencias apunta, entre otros objetivos, a la compensación de dichos desequilibrios. Si bien el propósito es claro, los resultados son bastantes discutibles en términos de si este mejoramiento de la equidad regional ha promovido o no a una mejor distribución personal del ingreso y si existe una complementariedad, bajo qué condiciones se puede garantizar?. La evidencia para algunos países de la región apunta a mostrar que pese a los problemas en la aplicación de criterios de redistribución territorial, la asignación preferente a gasto social ha conducido a un cierto efecto redistributivo

⁹ Un análisis de estos aspectos se encuentran en J. A. Ocampo (1996).

personal positivo que obviamente podría ser sustancialmente mejorado si se incorporan directrices que promuevan la focalización, transparencia y la evaluación de dicho gasto¹⁰.

Sin duda, los problemas mencionados ameritan dar un mayor impulso a los esfuerzos e iniciativas de revisión de los sistemas de transferencia, mediante el perfeccionamiento de los criterios de asignación y distribución de esta importante fuente de recursos. Lo sucedido en la región indica, en esta materia, que las asignaciones basadas en la participación en los impuestos nacionales son claramente inadecuadas.

En contraste con la alta proporción de transferencias, cabe señalar que la mayoría de las unidades subnacionales, sobre todo las municipalidades, viene recaudando una pequeña parte de los ingresos que necesitan, lo que refleja la fragilidad de sus finanzas, es decir la alta dependencia financiera de los recursos externos y la reducida autonomía tributaria a nivel local (véase el gráfico 2 y cuadros 2 y 3). Lo anterior se puede comprender más claramente si se compara la estructura de los ingresos locales con la de algunos países industrializados. En efecto, en el gráfico 2, OCDE, se observa que, en estos países, dos terceras partes de los ingresos locales provienen de recursos propios, y los ingresos restantes corresponden a transferencias intergubernamentales.

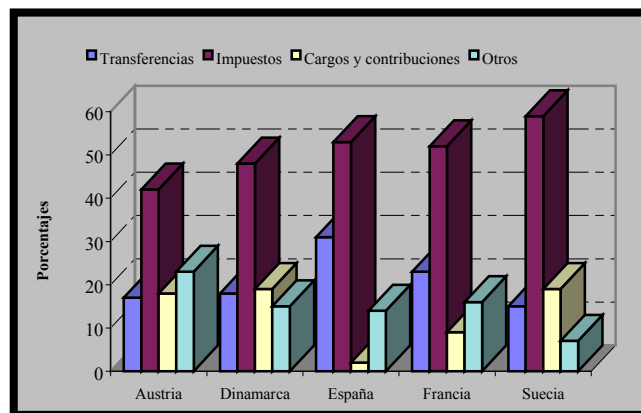
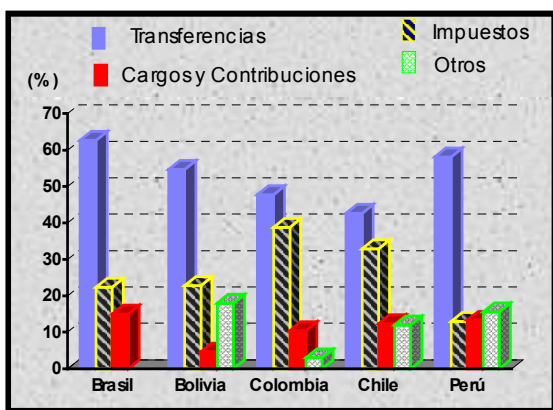
El panorama latinoamericano descrito justifica la necesidad de lo que podríamos llamar un nuevo pacto fiscal a nivel territorial, que promueva una situación financiera más sólida y sostenible frente a las mayores responsabilidades que vienen teniendo estos niveles. En síntesis, la descentralización resulta poco efectiva y sostenible si los gobiernos locales no cuentan con los recursos financieros adecuados que les permitan adelantar de manera responsable, la gestión y provisión de los servicios asumidos.

¹⁰ Del análisis realizado para algunos países de la región latinoamericana por A. Porto y P. Sanguinetti, 1996) se desprenden algunos resultados que muestran como los propósitos de redistribución regional de la riqueza si bien han favorecido a las regiones menos desarrolladas, a su vez y por el tipo de gasto realizado fundamentalmente en educación, salud y otras áreas sociales, han impactado positivamente en la distribución personal de la misma, lo que refuerza la falta de una adecuada complementación entre estas transferencias y las focalizadas hacia los grupos más pobres de la población.

Gráfico 2
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN ALGUNOS PAÍSES

(En porcentajes)

AMÉRICA LATINA (1995) **PAÍSES DE LA OCDE**
(1998)



Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina y para países de la OCDE (Dexia, 1998)

Cuadro 2
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN ALGUNOS PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA 1995
(En porcentajes)

Fuentes de recursos	Brasil	Bolivia	Colombia	Chile	Perú
Transferencias	62.7	54.7	47.8	42.7	58.1
Impuestos	22.3	22.8	38.8	32.9	13.0
Cargos y contribuciones	15.0	4.6	10.4	12.4	13.3
Otros recursos		17.9	3.0	12.0	15.6
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina

Cuadro 3
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LOCALES EN ALGUNOS PAÍSES
DE LA OCDE, 1998
(En porcentajes)

Fuentes de recursos	Áustria	Dinamarca	España	Francia	Suecia
Transferencias	17	18	31	23	15
Impuestos	42	48	53	52	59
Cargos, cobros y contribuciones	18	19	2	9	17
	23	15	14	16	9
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Dexia, 1998.

A pesar de la situación descrita, se observan esfuerzos gubernamentales para revertir esta situación, en los que destacan las reformas tendientes a la modernización y simplificación de tributos locales, como el impuesto inmobiliario, patentes comerciales y permisos de circulación. Asimismo existen numerosas experiencias que promueven una mayor utilización de los ingresos no tributarios mediante los cargos y cobros y a la asignación de mayores recursos al ámbito municipal a través de instrumentos tan novedosos y poco utilizados como las contribuciones de mejoras y concesiones, entre otros.¹¹ En los niveles intermedios de gobierno, especialmente de los países federales de la región, igualmente se vienen dando avances en la dirección de dinamización y modernización de la tributación territorial.

En cuanto al endeudamiento subnacional, se observa que en países federales como la Argentina y Brasil el uso creciente y excesivo del endeudamiento territorial indudablemente ha dificultado la gestión macroeconómica, y constituye uno de los motivos de mayor controversia en las discusiones gubernamentales encaminadas a solucionar los problemas financieros que este comportamiento provocó en el pasado reciente y que en la actualidad, como en el caso del Brasil¹², sigue siendo uno de los temas más álgidos a resolver. Recientemente en países unitarios como

¹¹ Véase, al respecto, la sección siguiente de este mismo capítulo.

¹² Según estimaciones de los Secretarios de Hacienda Estadual las deudas ascendían en 1997 a un monto cercano a los 100 000 millones de reales. Es conveniente mencionar que este nivel de endeudamiento se halla concentrado en los Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul. Si a esta cifra se le adiciona la deuda municipal se puede afirmar que la deuda subnacional alcanza a superar los US\$ 1000 por habitante, que comparada con la de Argentina (US\$ 17000 millones) es prácticamente en términos per cápita el doble para ese mismo año.

Colombia¹³, el uso de esta fuente de financiamiento ha ido en aumento, llegando a cifras realmente elevadas, que presionan el conjunto de las finanzas públicas. Ante esta problemática se vienen adoptando distintas soluciones, como los procesos de renegociación de deuda y de saneamiento financiero de los estados de Brasil y de las provincias argentinas, y avances en la regulación de esta fuente de recursos como en el caso colombiano, donde se aprueban medidas interesantes tal como se describe en detalle en la sección siguiente.

2.2. Algunos casos exitosos

Comúnmente, el debate sobre la descentralización fiscal se ha limitado al ámbito macroeconómico, en el que las dificultades y los posibles efectos sobre las finanzas consolidadas son de alguna manera conocidas. Poco se dice, en cambio, de casos exitosos, cuya difusión puede constituir un avance, especialmente en países que recién comienzan o se encuentran en medio de una transición hacia una gestión más descentralizada.

En este contexto, los países de la región han tratado de tomar una actitud más pragmática ante el proceso y han adoptado distintas prácticas para encarar muchas de las dificultades mencionadas. Como queda en evidencia en América Latina, estas mejores prácticas han permitido abordar los distintos aspectos de la problemática en cuestión, y comprenden, entre otras cosas, la adopción de medidas de modernización y fortalecimiento de la tributación subnacional y de las demás fuentes de ingresos propios, el control del endeudamiento y el saneamiento financiero de las entidades territoriales, y la fiscalización de la gestión pública local por parte de la ciudadanía.¹⁴

En esta materia destacan, en primer término, los esfuerzos de varios gobiernos municipales por dinamizar sus principales fuentes de ingresos propios, especialmente los impuestos sobre las propiedades inmuebles (véase recuadro 1).

¹³ Entre 1992 y 1996 se observa una clara tendencia de crecimiento del endeudamiento subnacional al pasar el volumen de la deuda de un 0.7 a casi 2% del PIB.

¹⁴ Un tratamiento detallado de estas experiencias exitosas fue objeto de presentación en el III Seminario Internacional sobre descentralización fiscal en América Latina promovido por la CEPAL y la GTZ en 1996. Véase Campbell (1997) y Aghón (1997). Asimismo el Proyecto del Banco Mundial sobre "Decentralization in LAC: Policy Lessons and Best Practices", ha sistematizado un conjunto de casos que presentan innovaciones en distintas áreas de la gestión descentralizada.

Este gravamen es uno de los mayormente utilizados por las localidades en la experiencia internacional dado los mismos atributos que lo hacen recomendable en este nivel. No obstante, presenta serias limitaciones que le restan potencial recaudatorio en los países de la región¹⁵.

Recuadro 1

REFORMAS RECIENTES DEL IMPUESTO INMOBILIARIO
LOS CASOS DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ (COLOMBIA), LA PAZ (BOLIVIA Y QUITO (ECUADOR)

El rezago considerable del avalúo catastral con respecto al valor comercial de los inmuebles y, por tanto, el deterioro de la recaudación del impuesto predial de la ciudad capital de Colombia fue uno de los factores determinantes para el establecimiento de un nuevo marco legal que permitiera hacer ciertas reformas al régimen fiscal de la ciudad; en 1994 se adoptaron la figura del autoavalúo como base imponible del gravamen, así como un conjunto de normas para su adecuada administración (declaración privada del impuesto, pago a través del sistema bancario y algunos incentivos fiscales). El resultado más evidente de estos cambios y especialmente durante el primer año fue el significativo incremento del recaudo del impuesto predial en Santafé de Bogotá, período en que se duplicaron los ingresos por este concepto. Este aumento se debió más al incremento del número de predios que pagaba el tributo que a un alza sustantiva del recaudo per cápita; lo que se produjo fue una "mejor distribución de la carga tributaria y una significativa disminución de la evasión" (Piza, 1996).

En el caso de Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1993 (norma básica que rige el proceso de descentralización) eliminó la participación directa del gobierno central en el manejo del impuesto sobre la propiedad inmueble. Por consiguiente, tal como ocurrió en La Paz, el municipio asumió directamente la administración y recaudación del impuesto, otorgándole alta prioridad a su potencial y modernización, lo que condujo a un significativo crecimiento de los ingresos por este concepto, que casi duplica el del año 1994. Junto con esto, a nivel local se procuró modernizar el proceso de recaudación, mediante la implantación de un sistema computarizado de carácter integrado para el registro de contribuyentes y, recientemente, actividades importantes de fiscalización (Cuevas, 1996). En similar situación quedaron las demás localidades que lo soliciten y tengan capacidad administrativa para recaudar directamente el tributo.

En cuanto al caso de Quito, destaca la iniciativa de la ciudad de modernizar su catastro a través del sistema CIMA (catastro integral multifinanciado automatizado), que se implantó con recursos técnicos, humanos y financieros propios y que en 1994 se extendió al área rural cuando se promulgó la Ley del Distrito Metropolitano. Estas modificaciones recibieron una importante respuesta ciudadana, que se reflejó en un aumento significativo del recaudo del impuesto predial, destinado posteriormente a obras locales prioritarias.

A manera de reflexión final de los casos mencionados, resalta la importancia de una mayor autonomía y responsabilidad de las autoridades locales frente a uno de sus más importantes tributos, complementada con adecuados sistemas de declaración privada y con una administración tributaria más eficiente. Finalmente, queda en evidencia el valor de una buena relación entre la municipalidad y la comunidad en la realización de las labores catastrales y de la transparencia y confianza en que los mayores recursos recaudados se destinarán en servicios básicos a la misma población.

¹⁵ Autores como B. Dillinger (1991), Bahl y Linn (1992) y Piza (1996) hacen un señalamiento de las principales limitaciones que hacen que este tributo sea administrativamente difícil y costoso y a la vez políticamente impopular.

Por otra parte, ha habido una cierta readopción del principio del beneficio en la tributación local, que se refleja en la mayor utilización de los cargos a los usuarios y en tasas y contribuciones, que a la vez que permiten mayor autonomía y promueven la recuperación de los costos de varios de los servicios que se han ido convirtiendo en una importante fuente de recursos para varias ciudades de la región (véase recuadro 2). Como parte de una actitud de mayor creatividad y gestión financiera local cabe mencionar que se ha ido incursionando cada vez más en nuevas formas de captación del incremento del valor de los suelos derivado de los mismos procesos de urbanización, como ha ocurrido con las contribuciones sobre la valorización en ciudades de Colombia y las mejoras introducidas en localidades de Argentina, Brasil y México, entre otras. A modo de complemento, se viene propiciando la movilización de capitales privados para el financiamiento de obras de infraestructura de claro impacto territorial, como sucede con instrumentos como los contratos de concesiones, donde la legislación vigente abre las posibilidades para su aprovechamiento en los distintos niveles de gobierno. Es sin duda tema de creciente interés territorial en países como Chile, Colombia, Venezuela y Perú, entre otros, donde se las vincula a proyectos de mejoramientos de vías urbanas, construcción de puentes, conservación de parques y de playas, entre otros servicios.

Asimismo, vale la pena mencionar que en los últimos años se viene fomentando un manejo más responsable y coordinado del endeudamiento territorial, con miras a minimizar sus posibles efectos macroeconómicos (véase el recuadro 3). A pesar de las restricciones existentes en los mercados de capitales para inversiones locales y regionales de largo plazo, instrumentos tales como la emisión de bonos subnacionales empiezan a despertar interés, especialmente en ciudades medianas y en áreas metropolitanas de la región¹⁶.

¹⁶ Un interesante análisis de estas prácticas de emisión de bonos (internos e internacionales) en ciudades como Buenos Aires, Guaymallen y la provincia de Mendoza en Argentina; Río de Janeiro en Brasil y en Colombia, la ciudad de Ibagué y el departamento del Valle, se detallan en el documento de trabajo "Sub-national Access to the Capital Market: The Latin American Experience" Paper presentado por María E. Freire, Marcela Huertas y Benjamin Darche en la primera Conferencia Internacional sobre Gobiernos Subnacionales y Acceso al Mercado de Capitales. Santander, España, Octubre de 1998.

Recuadro 2

LAS CONTRIBUCIONES POR MEJORAS O DE VALORIZACIÓN: POTENCIALIDAD Y UTILIZACIÓN EXITOSA EN ALGUNAS CIUDADES LATINOAMERICANAS

Este instrumento financiero local es una especie de reembolso o "contribución" que los propietarios directamente beneficiados hacen a la municipalidad en razón del incremento del valor del inmueble a raíz de la ejecución de una obra pública. Esta contemplado en la legislación de varios países de la región y ha sido especialmente utilizado en Colombia, particularmente en ciudades grandes y medianas como Santafé de Bogotá, Medellín, Cali, Pereira, y Bucaramanga, entre otras.

El criterio fundamental que se aplica en este caso es la recuperación del costo de la obra realizada y su prorrateo entre los propietarios de los inmuebles de la zona de influencia, a través de algún método matemático (superficie del predio, construcción de índices según variables económicas, etc.) y con alguna participación de los propietarios en el análisis del presupuesto y la distribución de la contribución, así como en el seguimiento y el control de la inversión de los fondos. Para ilustrar su importancia, cabe señalar que en las ciudades mencionadas representó en promedio un 18.4% de los ingresos en el período 1980-1995, y fue la tercera fuente de generación de recursos propios, sólo superada por los impuestos sobre los predios y sobre la industria y el comercio.

En otros casos, como el de la municipalidad de Tijuana (México), el esquema de financiamiento del plan prioritario de obras públicas locales, conocido como el "Plan de activación urbana" se trata de una combinación de recursos de la municipalidad, aportes de los sectores industrial y comercial y una contribución por mejoras, en la que la comunidad beneficiada asume parte del costo. La aplicación del esquema mencionado fue objeto de una consulta pública o referéndum en 1994 en que se evidenció el amplio apoyo de la comunidad (66% de los votos) y su resultado más importante ha sido la financiación del mayor plan de obras públicas emprendido por la ciudad (170 millones de dólares).

Se podría afirmar que este tipo de mecanismos vienen alentando una mayor responsabilidad fiscal de la comunidad al reforzar la vinculación entre las inversiones públicas locales y sus potenciales beneficiarios. Es, sin duda, una veta poco explotada en la región, que podría aprovechar gran parte de las municipalidades latinoamericanas.

Como complemento de lo anterior aparece la puesta en marcha de programas de saneamiento y ajuste fiscal a nivel subnacional en provincias de Argentina, estados de Brasil y, recientemente, en departamentos de Colombia. En este tipo de programas se han establecido claras metas de reducción del déficit fiscal a través del fortalecimiento y la modernización de las bases tributarias subnacionales, la disminución de los gastos de funcionamiento y la adopción de compromisos de pago de las deudas contraídas. Estos procesos cuentan con el apoyo financiero y técnico tanto de los respectivos gobiernos, por intermedio del Ministerio de Finanzas, como de organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial.

Recuadro 3

REGULACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL: AVANCES RECIENTES EN EL CASO COLOMBIANO

El notable aumento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales con el sector financiero (el volumen de la deuda en términos del PIB pasó del 0.7% en 1992 a casi 2% en 1996) se vio reforzado por el incremento sustancial de las transferencias intergubernamentales, lo que en suma se ha traducido en una significativa expansión del gasto corriente y de capital a nivel subnacional, que viene influyendo en las finanzas consolidadas del sector público.

Frente a este panorama, y de conformidad con el artículo 364 de la Constitución de 1991, se planteó la conveniencia de adoptar una nueva norma sobre endeudamiento territorial que en el plano fiscal estimulara el ahorro y evitara el excesivo endeudamiento garantizando la capacidad de pago de las entidades subnacionales. Para ello, se establecen indicadores de solvencia y de sostenibilidad de la deuda, promoviendo adecuados sistemas de contabilidad, controles descentralizados y evaluación de los programas de inversión. En este contexto fue aprobada la ley 358 de 1997, que representa un gran paso adelante en este campo. Esta norma reconoce tres grados de alerta (Perry y Huertas, 1997): moderado, intermedio y de endeudamiento crítico (semáforos verde, amarillo y rojo, respectivamente), determinados por indicadores de liquidez (relación entre interés y ahorro operacional) y de solvencia (relación entre el saldo de la deuda y los ingresos). Cabe mencionar que las entidades territoriales deberán aplicar planes de desempeño y de saneamiento financiero, que seguirán vigentes hasta que recuperen su solvencia y puedan ser nuevamente sujetos de crédito.

Si bien la norma constituye un importante avance hacia la solución del problema de excesivo endeudamiento y reconoce la conveniencia de modificar los procedimientos administrativos y de control, los límites asignados a los nuevos indicadores, particularmente de la situación de endeudamiento crítico (semáforo rojo), deberán ser objeto de evaluaciones futuras.

En el plano presupuestario local, cabe mencionar los ejemplos exitosos de control ciudadano en las ciudades de Porto Alegre en Brasil (véase recuadro 4), Cali en Colombia y Tijuana en México, entre otras, en las que se ha realizado la transparencia y la responsabilidad política (*accountability*) de las comunidades y las autoridades en la ejecución descentralizada del gasto público a través de sistemas novedosos de seguimiento y evaluación.

Recuadro 4

MAYOR CONTROL CIUDADANO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO: ADOPCIÓN DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE (BRASIL)

La alcaldía de Porto Alegre (Brasil) ha puesto en marcha un interesante proceso de presupuesto participativo que busca una mayor racionalización en la toma de decisiones y que tiene como premisa básica el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía. A partir del esquema general del presupuesto ordinario municipal y del establecimiento de un Consejo de Presupuesto participativo (CPP) con la participación de los delegados de las distintas zonas en que se divide la ciudad, se establecen los criterios de selección de prioridades de inversión para el año siguiente, así como la conformación de los equipos de trabajo en los sectores de salud, educación y desarrollo urbano, entre otros. Sobre la base de esas orientaciones y bajo la coordinación de la municipalidad, se realiza un trabajo de campo en los barrios para identificar las demandas ciudadanas y las obras prioritarias por zona, cuyos resultados se presentan al CPP. A continuación, la administración local elabora una primera propuesta de presupuesto de inversión que se remite al ejecutivo local y retorna al CPP donde, una vez revisado, se estructura a finales de año el plan de inversiones, en el que se estipulan las obras, su costo, el órgano responsable y los plazos de ejecución. Finalmente, el plan se distribuye y difunde a toda la población para su seguimiento y control.

Este exitoso proceso participativo, por una parte, ha fortalecido la credibilidad de la administración y su nuevo estilo de gestión local; por otra, se han dado algunos efectos interesantes en términos de la conexión o vínculo fiscal entre las obras solicitadas y los impuestos cuya recaudación se hace necesaria, que se ha reflejado en un aumento sustancial de los recursos propios y en una mejor posición financiera de la ciudad. Por último, se podría decir que este proceso se ha venido institucionalizando en los últimos años a tal punto que resulta altamente improbable que posteriores administraciones lo desconozcan. Por el contrario, se ha convertido en una especie de “contrato” político y fiscal entre la ciudadanía y la administración.

En términos generales y de lo que ha significado este propósito de la ciudad de ejercer un mayor control social del gasto público, puede afirmarse que desde que comenzó a aplicarse ha contribuido a identificar inversiones prioritarias cuyo costo es cercano a los 700 millones de dólares con la participación de los ciudadanos.

2.3. Orientaciones futuras

En la presente década, varios países latinoamericanos han dado importantes pasos para el inicio o consolidación de un proceso de descentralización fiscal, mediante la promulgación de un extenso cuerpo de normas y directrices generales que han dado lugar a nuevos arreglos en las relaciones financieras entre los distintos niveles de gobierno y las implicaciones y tensiones que ello conlleva en materia de finanzas públicas. Esta etapa ha hecho evidentes deficiencias en materia de estructura institucional y administración financiera que son urgentes de enfrentar para potencializar sus posibles beneficios y reducir los riesgos. Los procesos de descentralización fiscal de la región han entrado ahora en lo que se podría llamar una “segunda fase”, en la que, además de depurar las actuales estrategias de transferencia de ingresos y responsabilidades, se debe demostrar su eficacia, en términos de una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos y de una mayor responsabilidad fiscal y política de los gobiernos subnacionales.

Por ser un proceso eminentemente político, la descentralización debe contar con un adecuado marco constitucional y legal, que se traduzca en una clara definición

de las atribuciones y los recursos de los distintos niveles de gobierno y, no menos importante, en una eficaz coordinación institucional que garantice coherencia con las demás políticas y programas gubernamentales.

Un proceso de descentralización fiscal sostenible exige una adecuada asignación de atribuciones y formas de financiamiento que otorguen una mayor responsabilidad fiscal a las instancias subnacionales. Sin lugar a dudas, uno de los frentes de trabajo más importante es el fortalecimiento de los ingresos propios provenientes de los principales impuestos locales, el inmobiliario entre otros, y distintas modalidades de cargos y contribuciones por servicios. El adoptar una estrategia que fomente el esfuerzo fiscal local y una mayor responsabilidad política ante la comunidad constituye una premisa básica de un sano proceso de descentralización fiscal.

En el campo de las relaciones fiscales intergubernamentales, el diseño de un sistema de transferencias intergubernamentales que propicie un adecuado equilibrio entre los criterios de eficiencia y equidad en la distribución de estos recursos es, sin duda, uno de los temas prioritarios de la agenda gubernamental de los próximos años. La estructura de esta fuente de recursos debe ser lo más simple y transparente posible, e incentivar una gestión financiera eficiente y una mayor equidad regional. En este ámbito, como se ha señalado, se deben desvincular las transferencias de los impuestos nacionales y determinarlas en función de cuatro criterios fundamentales: i) población destinataria; ii) costos reales de la prestación de los servicios; iii) eficiencia en su prestación, y iv) capacidad y esfuerzo fiscal de los gobiernos territoriales. El peso relativo de estos criterios puede variar, por supuesto, de acuerdo con la situación local. Asimismo, es prioritario que haya un adecuado sistema de información que haga posible su seguimiento y evaluación, así como ciertos mecanismos institucionales que permitan la revisión y el ajuste de las transferencias a la luz de las prioridades gubernamentales y del contexto macroeconómico.

Para no poner en peligro la gestión macroeconómica, hay que adoptar reglas claras sobre financiamiento mediante créditos de las instancias subnacionales. El endeudamiento a nivel territorial debe ser controlado y, si la situación lo exige, drásticamente restringido.

El fortalecimiento institucional exige reforzar el papel normativo, regulador y orientador del proceso de descentralización por parte del gobierno nacional. Exige, asimismo, poner en marcha reformas fiscales y programas de saneamiento y modernización de la administración financiera territorial, actividades que, al menos en parte, están siendo estimuladas por los gobiernos, con la asistencia técnica y financiera de organismos internacionales de cooperación y crédito. Lo anterior impone la necesidad de establecer sistemas adecuados de información sobre presupuestos, contabilidad, tesorería y auditoría, y sistemas de seguimiento y evaluación, también adecuados a nivel territorial y nacional. Es conveniente conferir mayor autonomía administrativa a los niveles de gobierno responsables del gasto lo que simultáneamente implica que se fortalezcan por parte de las comunidades las

exigencias de control fiscal o rendición de cuentas que le imprima a la gestión subnacional un mayor sentido de responsabilidad política y fiscal (accountability). En correspondencia con lo anterior resulta vital el fortalecimiento de las entidades administrativas directamente encargadas de las nuevas funciones subnacionales y la participación ciudadana en el diseño, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública territorial.

3. PRESTACIÓN DESCENTRALIZADA DE SERVICIOS SOCIALES

Como se mencionó, uno de los principales objetivos del proceso de descentralización en la región ha sido elevar la eficiencia del gasto público. En este ámbito cabe destacar, por su estrecha relación con el tema de la equidad, los esfuerzos desplegados para descentralizar el gasto social, que apuntan a la provisión de servicios de educación básica y atención primaria de salud en forma más directa, con más delegación de responsabilidades, y con un mayor control de los usuarios y de las respectivas comunidades. En gran parte de los países de la región, la administración de los servicios está siendo traspasada a los gobiernos subnacionales, mientras los aspectos de regulación, supervisión y conducción del sistema continúan siendo de responsabilidad del gobierno central. Los casos concretos que se han dado recientemente en este campo se caracterizan por la heterogeneidad de los procesos y de los resultados registrados en los distintos países, tanto en términos de las responsabilidades como del grado de autonomía efectivamente transferido a los gobiernos territoriales.

Los esfuerzos por mejorar la eficacia del gasto social a través de la descentralización han estado limitados esencialmente por dos factores. Por una parte, en términos generales el modelo de financiamiento ha seguido siendo muy centralizado. Sin embargo, la importancia de las transferencias generales —no condicionadas— a estos sectores ha propiciado una mayor autonomía en la asignación de los recursos transferidos en algunos países, concretamente Argentina, Brasil y, en menor medida, Colombia. La segunda limitación se relaciona con la notable centralización del manejo de los recursos humanos, que reduce considerablemente las posibilidades de aprovechar la participación de la comunidad y, en especial, de ejercer un control más directo de la provisión de estos servicios.

La mayoría de los modelos se caracterizan por problemas en la relación principal-agente, donde los gobiernos subnacionales siguen respondiendo al nivel central por sus actividades en dichos sectores, debido a una estructura de financiamiento muy dependiente de éste y a la vinculación a normas e incentivos definidos para todo el país, incluso sobre manejo de los recursos humanos. Un elemento característico de este tipo de modelo es el difícil equilibrio entre autonomía y control, que caracteriza la relación entre los actores del gobierno central y de las instancias territoriales.

3.1. Resultados y tendencias de la eficiencia y la equidad

Hoy en día se reconoce en forma generalizada que la participación de las comunidades es una condición necesaria para alcanzar un grado de eficiencia social satisfactorio. Si bien en los países de la región existen canales de participación, más o menos específicos, lamentablemente se ha avanzado poco en este campo, lo que no ha permitido aprovechar todas las posibilidades que ofrecen las reformas de incrementar la eficiencia social. De hecho, en Nicaragua y, en menor medida, en Brasil y Bolivia, se registran los mayores avances en materia de participación, lo que en buena medida está relacionado con los objetivos de democratización de esos países. En el caso de la educación, el grado de autonomía financiera de las nuevas instancias proveedoras de servicios y el grado de autonomía de las unidades productoras (las escuelas), son factores que han contribuido a facilitar tal participación, como se aprecia en los casos de Brasil y Nicaragua.

Hay muy pocos datos sobre la evolución de la eficiencia técnica medida a través de indicadores de la relación entre costo e impacto¹⁷ de la provisión descentralizada de servicios sociales. El lapso transcurrido es escaso y la información es poco detallada a nivel territorial. Solamente en los casos de la Argentina en educación y salud, de Brasil y Chile, en educación, y de México en salud, se dispone de algunos datos sobre la evolución de indicadores de este tipo. Ésta ha sido ambigua en los casos de delegación de responsabilidades a instancias territoriales, puesto que hay casos donde los incrementos en el gasto real se han visto acompañados de una ampliación, por lo menos equivalente, de la cobertura de los servicios (Argentina y Brasil); y, experiencias en que las mejoras de los indicadores de relación entre costo y cobertura han tenido como paralelo una evolución negativa de los indicadores de la relación entre costo y calidad (México).¹⁸

Con respecto a los posibles efectos desde el punto de vista de la distribución regional y personal del ingreso, se dispone de algunos datos sobre la evolución de los indicadores en los campos educativo y de salud y la relación con las reformas aplicadas recientemente. En todos los países el análisis se ha centrado en la distribución de recursos y gastos entre áreas geográficas derivada de las reformas, como indicador aproximado de equidad.¹⁹ Para los países sobre los cuales se dispone de datos comparativos entre distintos períodos, como es el caso de Argentina, Brasil y México para el sector educativo, la información sugiere que las diferencias en cuanto a calidad del servicio entre distintas áreas probablemente ha ido aumentando. En Argentina y en Brasil éstas se relacionan con la falta de

¹⁷ Para medir directamente la eficiencia, se utilizan indicadores de la relación entre costo e impacto; este último se puede calcular aproximadamente a partir de los efectos en términos de cobertura o calidad, y el costo mediante indicadores de gasto o insumos.

¹⁸ La información presentada en esta sección se basa en CEPAL (1998).

¹⁹ Se supone que una distribución progresiva del gasto debería posibilitar una reducción de la brecha en los indicadores de educación y salud.

equidad en la distribución de los recursos entre diferentes áreas en el marco de los modelos de devolución y autonomía aplicados en ellos, que ha conducido a un aumento en la dispersión de indicadores intermedios de calidad de la educación (sueldos, formación docente). En México obedece al leve aumento del grado de regresión distributiva del gasto federal. En los otros casos, solamente se ha podido analizar la distribución de recursos o gastos entre territorios con posterioridad a la reforma, sin comparaciones temporales, con el solo fin de detectar el grado de progresividad en materia distributiva.

Por lo indicado, los resultados en términos de eficiencia y equidad de las reformas realizadas hasta el momento pueden interpretarse como inquietantes si se los compara con los objetivos y las expectativas iniciales. En los casos más recientes se observan algunos cambios positivos, como los esfuerzos por alcanzar un consenso sobre la adecuada secuencia de la puesta en marcha de estas reformas, más conforme a objetivos de eficiencia y equidad regional, en el rediseño de los sistemas de transferencias, y las iniciativas de fomento de canales de participación más efectivos con el propósito de que se asuma mayor responsabilidad por los resultados. Por otra parte, hay serias limitaciones que restringen la profundización de estas reformas, como la escasa autonomía de los municipios y de los mandos medios que desempeñan funciones claves e incluso el manejo de los recursos humanos. Igualmente, hay vacíos en los marcos de regulación y control de la provisión de servicios y faltan sistemas actualizados de información.

3.2. Principales lecciones

La definición y ejecución adecuadas de las transferencias intergubernamentales son un punto crucial para el éxito de las reformas. Como ha ocurrido en muchos países de la región, el gobierno central debe continuar garantizando un nivel mínimo de financiamiento a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, como ya hemos señalado, dicho financiamiento debe determinarse en función de criterios de equidad (condiciones socioeconómicas de la población, capacidad fiscal regional o local y costo de la prestación de servicios), eficiencia (ampliación en la cobertura de los servicios, calidad, etc.) y esfuerzo fiscal.

En las reformas recientes se ha intentado incorporar de manera explícita estos criterios, mediante la utilización de fórmulas más o menos complejas y de directrices sobre gastos y asignaciones, pero hay casos en que las debilidades del marco regulatorio y la falta de información dificultan su aplicación. El sistema que se diseñe debe contribuir muy especialmente al logro de una mayor equidad en la distribución de recursos en el ámbito regional.

Por otra parte, el análisis comparativo de los procesos de descentralización de servicios sociales en América Latina revela claramente la conveniencia de dar un grado de autonomía real a las nuevas instancias proveedoras de servicios a nivel

territorial, mediante el reemplazo de las restricciones directas por directrices e incentivos nacionales. Los escasos avances en términos de eficiencia obedecen en gran parte a las rigideces del modelo adoptado y a la falta de flexibilidad en el área laboral.

La descentralización de las principales atribuciones a un nivel intermedio de gobierno (estados, departamentos o provincias) o a agrupaciones de municipios, combinada con la descentralización de funciones administrativas, sustantivas y financieras a las unidades productoras (escuelas, hospitales), debería traducirse en un incremento de la eficiencia y la equidad, como ha sucedido en Brasil y Argentina y como queda en evidencia en los resultados preliminares observados en Nicaragua. En particular, un enfoque exclusivamente municipalista como el que se ha tratado de adoptar en algunos países crea problemas de pérdida de economías de escala, sobre todo en el área de la salud, que una descentralización a un nivel más elevado debería solucionar.

Es fundamental contar con un marco regulatorio que se adecue a las exigencias de supervisión de un sistema descentralizado de provisión referido tanto al gobierno central como a los niveles intermedios y locales. En dicho marco se debe establecer una clara delimitación de las responsabilidades y disponer la coordinación gubernamental de las fuentes de financiación en los programas de inversión social.

El aumento de la participación y el control social son otros grandes desafíos de la reforma. La motivación inicial de democratización, que es la concesión de más autonomía a las unidades productoras, sobre todo en el caso de la educación, y la introducción de mecanismos de financiamiento que faciliten dicha participación, por ejemplo mediante subsidios a la demanda, deberían tener efectos positivos.

Es necesario complementar la reforma con medidas y programas de capacitación específica, sobre todo en el ámbito de la gestión. La falta de habilidades técnicas y de administración limitan los resultados de estos procesos. Finalmente, es prioritaria la puesta en marcha de un adecuado sistema de información que facilite el funcionamiento de los nuevos esquemas de gestión descentralizada de salud y educación y que, sobre todo, permita una evaluación del cumplimiento de las funciones transferidas y el uso de las transferencias intergubernamentales por parte de los gobiernos territoriales.

4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- Entre los procesos de reforma del Estado, la descentralización se destaca por las amplias perspectivas que ofrece en América Latina y el Caribe. En su dimensión política, complementa y refuerza la consolidación de la democracia y la gobernabilidad en los países de la región. En lo económico, ofrece posibilidades de incrementar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos locales y la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales.
- Aunque el proceso es relativamente reciente en la región, ha puesto en evidencia algunas de las dificultades y los riesgos macroeconómicos relacionados con las asignaciones de recursos que surgen en la transición hacia un modelo de gestión más descentralizada. También ha dado origen a nuevas dinámicas, algunas de cuyas manifestaciones más claras son la adopción de innovaciones y mejores prácticas en distintas áreas de la gestión fiscal y en la provisión descentralizada de servicios.
- En gran parte de los países de la región, el proceso de descentralización fiscal está entrando en lo que se podría llamar “una segunda fase” en la que, además de depurar el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, debe traducirse en una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos y de una mayor disciplina y responsabilidad fiscales de los gobiernos subnacionales. Esto exige un adecuado marco legal, que conduzca a una clara delimitación de atribuciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno y, lo que no es menos importante, a una efectiva coordinación intergubernamental que garantice su seguimiento y evaluación.
- Desde una perspectiva macroeconómica, un adecuado proceso de descentralización debe comprender cuatro elementos: i) una clara asignación a los niveles subnacionales de gobierno de una mayor responsabilidad en lo que respecta a la realización de gastos, campo en que pueden actuar con mayor eficacia; ii) una mayor autonomía financiera y las correspondientes facultades tributarias, que permitan una generación estable de recursos y un comportamiento responsable en materia fiscal; iii) una adecuada definición de las transferencias intergubernamentales, que permitan superar el desequilibrio fiscal vertical y los problemas de eficiencia y equidad inherentes a la transición a un esquema de gestión descentralizada, y iv) reglas claras sobre la utilización del endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales, que establezcan claros controles y, si la situación lo exige, impongan fuertes restricciones.

- Sin lugar a dudas, una de las áreas de trabajo más importantes de la agenda de descentralización es el aumento de los ingresos propios de las entidades territoriales, muy especialmente de los impuestos inmobiliarios y distintas modalidades de cargos y contribuciones por servicios. El adoptar una estrategia que estimule la adopción de medidas fiscales a nivel local, una mayor disciplina presupuestaria y una amplia participación de la comunidad en el control y la fiscalización de la gestión pública, en particular de los servicios más estrechamente ligados al mejoramiento de la calidad de vida, constituye un requisito básico de un proceso sostenible de descentralización fiscal.
- Las transferencias intergubernamentales deben regirse por criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal. Por lo tanto, es conveniente desligarlas de la recaudación de impuestos nacionales y determinarlas en función de cuatro criterios fundamentales cuya importancia relativa debe variar en función de las condiciones nacionales: población destinataria; costos de prestación de los servicios; eficiencia y eficacia de la prestación, y esfuerzo fiscal regional o local.
- La descentralización supone la asignación de nuevos roles a las distintas instancias del gobierno y los actores del proceso. En ese sentido, el fortalecimiento institucional exige al gobierno nacional reforzar su papel normativo, regulador y orientador del proceso, y a las municipalidades y las instancias intermedias del gobierno la modernización de la administración financiera y de su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos y asegurar la participación de la comunidad en el seguimiento y la evaluación de la gestión pública territorial. Este proceso de desarrollo institucional debe ir acompañado de programas de capacitación a los funcionarios públicos de distintos niveles. También es prioritario poner en marcha un adecuado sistema de información, que permita el seguimiento y la evaluación de las diferentes instancias del gobierno en el uso correcto de las transferencias intergubernamentales y, en general, en el logro de las metas establecidas en los programas de descentralización.
- El análisis comparativo de los procesos de descentralización de servicios sociales en América Latina indica claramente la conveniencia de otorgar una autonomía real a las nuevas instancias proveedoras de servicios a nivel territorial, mediante el reemplazo de las restricciones directas por directrices e incentivos nacionales. Los escasos avances en términos de eficiencia obedecen en gran parte a las rigideces del modelo adoptado y a la falta de flexibilidad en el ámbito laboral.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, Gabriel (1997), "Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región", *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Gabriel Aghón y Herbert Edling (comps.), CEPAL/GTZ (LC/L.1051), Santiago de Chile, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- Balh, Roy y Johannes Linn (1994), *Urban Public Finance in Developing Countries*. Nueva York: Editorial de la Universidad de Oxford.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) "Latin America After a Decade of Reforms" en *Informe de Progreso Económico y Social*, Washington, D.C.
- Bird, Richard (1986), *Federal Finance in Comparative Perspective*. Canadian Tax Foundation.
- Campbell, Tim (1997), "Innovaciones y toma de riesgos: el motor de la reforma del gobierno local de América Latina y el Caribe", *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo* (LC/L.1051), Santiago de Chile, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), *Descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Manuela Di Gropello y Rosella Cominetti (comps.)(LC/L.1132), Santiago de Chile, Proyecto Regional sobre Financiamiento Público y Provisión de Servicios Sociales.
- CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (1997), *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Gabriel Aghón y Herber Edling (comps.)(LC/L.1051), Santiago de Chile, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (1996), *Descentralización fiscal en América Latina: Balance y principales desafíos* (LC/L.948), Santiago de Chile, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- Freire, María, Huertas Marcela y Darche, Benjamin (1998), "Acceso subnacional a los mercados de capitales: la experiencia latinoamericana", Ponencia presentada en la Primera Conferencia Internacional sobre los Gobiernos Subnacionales y los Mercados de Capitales, Colombia, 26-29 de octubre.
- Ocampo, J. A (1996). *El Proceso Colombiano de Descentralización*, Ponencia Inaugural del II Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal en

América Latina del Proyecto CEPAL/GTZ, serie Política Fiscal No. 84 (LC/L.967), Santiago de Chile.

Oates,W (1972), *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

_____ (1994), "The Potential and Perils of Fiscal Federalism" Mimeo.

Perry G. y M. Huertas (1997). "Historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento de las municipalidades y departamentos en Colombia" en CEPAL/GTZ, *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y Agenda de Trabajo*. Santiago de Chile.

Prud'homme, Rémy (1994), "On the Dangers of Decentralization" Policy Research Working Paper No. 1252. Washington, D.C. World Bank.

Rojas, Fernando (1997), "Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciamiento en países seleccionados: práctica y principales desafíos, *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Gabriel Aghón y Herbert Edling (comps.), CEPAL/GTZ (LC/L.1051), Santiago de Chile.

Shah, A (1994). "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies". Policy and research Series 23, World Bank.

Tanzi, Vito (1995) "Fiscal Federalism and Decentralization A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects." Conferencia del Banco Mundial sobre la Economía del Desarrollo. Washington, D.C. World Bank.

Ter-Minassian (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C. Fondo Monetario Internacional.