

PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN LATINOAMÉRICA: COLOMBIA, MÉXICO, CHILE Y PERÚ.

I. PANORAMA GENERAL

Los países de Latinoamérica y el Caribe han pasado por profundos cambios políticos y económicos desde la década de los ochenta. Entre ellos, y asociados al retorno de la democracia en el continente, se encuentran la mayor apertura económica, la consolidación de la estabilidad de precios, así como el nuevo análisis del tamaño y de las funciones de las autoridades públicas. Una de las características más comunes y destacadas de la reforma de Estado ha sido la descentralización fiscal y financiera¹.

La descentralización se define como el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro². En la mayoría de países latinoamericanos los factores económicos han tenido prioridad en la determinación del proceso de descentralización fiscal. La motivación surge de la búsqueda de más eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos públicos, el intento por reducir el gasto, ajustar las finanzas del gobierno central y alentar el autofinanciamiento mediante los gobiernos subnacionales.

De este modo, la descentralización fiscal es vista, principalmente, como un instrumento de política económica, un programa de gobierno federal que obedece a etapas de planificación, ejecución y evaluación de acciones³. Todo esto conduce a que los planes de descentralización aparezcan después del éxito de la política de estabilización de la economía y pase a ser pieza principal de una reforma de modernización del Estado, como en el Perú.

En algunos casos, como en Brasil y México, predominan los factores políticos, y la descentralización nace como una reacción de los gobiernos subnacionales, o como defensa contra los llamados poderes excesivos del gobierno central, en vez de ser conducida por la acción de la política económica.

En este documento se presentarán tres casos de experiencias internacionales en descentralización: Colombia, México y Chile. En todos los casos existió una fuerte tendencia centralista que se trató de revertir gradualmente, empezando en los 70's, acelerándose el proceso en los 90's. Sin embargo, los esfuerzos de descentralización aún están inconclusos y persisten problemas de asignación e independencia financiera de las regiones o municipalidades. En los países revisados la gran parte del presupuesto subnacional se compone de transferencias del Gobierno Central, la mayor parte de las cuales está condicionada al gasto en ciertos sectores (usualmente educación y salud, por lo demás, las transferencias se destinan a inversión en infraestructura o inversión social). Otro problema importante es la asignación de dichas

¹ Rodríguez Afonso, José R y Lobo, Thereza. "Fiscal Decentralization and Participation in Delayed Democratic Experiences", documento para el Foro Tinker "El Papel del Estado en Latinoamérica y el Caribe", México, Octubre de 1996.

² Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, balance de una década*. Tomo I. Bogotá, 2002

³ Ver Rodríguez Afonso, José R y Lobo, Thereza, op.cit, p.7.

transferencias, usualmente dirigidas por criterios poblacionales y de pobreza, descuidan o dan poco peso a criterios de eficiencia de gasto.

En un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre los procesos de descentralización fiscal⁴, tomando como indicador de la misma al porcentaje total del gasto de los gobiernos subnacionales sobre el total del gasto público nacional, se puede apreciar algunas tendencias significativas. En el cuadro siguiente se puede resaltar que el porcentaje del gasto subnacional es mayor en los Estados federales que en los unitarios, y mientras que, los unitarios regionalizados tienen un promedio de gasto descentralizado superior a los Estados unitarios que sólo disponen de dos niveles de gobierno.

Indicadores fiscales de la descentralización en América Latina, 1995			
(En porcentaje)			
Países	Descentralización fiscal		
	Gasto Social	Gasto subnac./ gasto total	Transfer. Intergub./ total Ings. subnac.
Unitarios			
Bolivia	29,8	26,7	43
Chile	22,6	13,6	61
Costa Rica	24,3	2,3	13
El Salvador	17,9	6	90
Nicaragua	40,3	5,2	4
Panamá	28	3,2	1
Perú	15,6	10,5	5
Unitario regional			
Colombia	26,5	39	38
Ecuador	26,5	7,5	58
Paraguay	15,4	6,2	23
Uruguay	30	14,2	17
Federal			
Argentina	21,8	49,3	56
Brasil	31,2	45,6	33
México	25,8	25,4	61
Venezuela	31,3	19,6	83

Nota: En el caso de Bolivia el porcentaje incluye el gasto de las Prefecturas Departamentales, que no disponen de instituciones políticas propias.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional, Washington DC.

⁴ Jordana, Jacint. *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una Perspectiva Institucional*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001.

II. PRINCIPIOS BÁSICOS QUE DEBE ADOPTAR LA DESCENTRALIZACIÓN DE UN PAÍS.

Existe un conjunto de principios que permiten una mejora en las relaciones entre las autoridades, la población y la gestión de competencias y funciones en el ámbito intermedio, lo que, finalmente, favorece la presencia de niveles de gobierno subnacionales. Estos principios son el de subsidiariedad, la rendición de cuentas, las externalidades y las economías de escala presentes en las actividades de la administración.

El principio de subsidiariedad se aplica en la asignación de competencias y funciones pues establece que debe darse prioridad a la entidad pública o nivel de gobierno más cercano a la población como el más idóneo para ejercer la competencia o función.

A través de la rendición de cuentas, la población es capaz de identificar a los responsables de la gestión de los servicios públicos y de ejercer los mecanismos de control necesarios. Las externalidades hacen referencia a la influencia externa, nacional o regional, del ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función.

La asignación de recursos en el sector público mejora en su eficacia dada la descentralización fiscal pues esta permite una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales, así como la equidad.

Un proceso de descentralización debe conducir a una democratización del Estado al llevar los servicios a los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos, de tal modo que éstos controlen la gestión de sus autoridades y ejerzan una vigilancia ciudadana sobre las acciones de la administración pública, para lo cual la elección directa de las autoridades de los gobiernos subnacionales es fundamental.

PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La experiencia internacional enseña que la descentralización fiscal debe basarse en principios claramente establecidos que sirvan como reglas y límites que permitan que la estabilidad macroeconómica se mantenga. Los principios básicos de la descentralización fiscal son los siguientes:

- (i) *Competencias claramente definidas.* Se debe tener una distribución clara de las funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y de provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.
- (ii) *Transparencia y predictibilidad.* Se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a los gobiernos subnacionales.
- (iii) *Neutralidad en la transferencia de los recursos.* Se debe establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales con efectos fiscales neutros, es decir, evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.
- (iv) *Responsabilidad fiscal.* El establecimiento de reglas fiscales que incluyan reglas de endeudamiento y de límites de aumento anual de gasto para los gobiernos subnacionales, compatibles con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal de la descentralización.

II. LOS BENEFICIOS Y RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Una descentralización exitosa puede mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público, conduciendo a un fortalecimiento del Estado⁵. De esta manera, cada gobierno subnacional puede ajustar mejor sus políticas a la combinación de bienes y servicios que desea la población local. Mediante estos aspectos, se impulsa una mayor eficiencia de las políticas públicas, al permitir un mejoramiento en la capacidad de los gobiernos locales y regionales para identificar problemas, prioridades, de manera rápida y acorde a las situaciones locales.

Respecto a la gestión del estado, la descentralización puede mejorar la calidad de la información y de las estructuras organizativas, logrando, de esta manera, un aumento en la eficiencia del gasto público. Esto último se da porque los procesos de descentralización promueven un manejo responsable de los funcionarios locales sobre las áreas que gestionan y además, facilita el desarrollo económico de un país, sin necesidad de aumentar la participación del sector público en la actividad económica⁶. Además, relacionado con lo anterior, entre los beneficios políticos de la descentralización se encuentran el otorgar una mayor estabilidad a las estructuras políticas en las nuevas democracias, facilitando la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales, junto a un mayor control de los ciudadanos sobre éstos.

Los procesos de descentralización, en muchos casos han generado las condiciones para el desarrollo subnacional y un incremento de los servicios ofrecidos por el gobierno local, con mayor participación ciudadana, evitando aparatos estatales con tradiciones de intervención pública centralizadas y autoritarias.

En el ámbito macroeconómico, uno de los posibles beneficios de la descentralización es que logre mejorar el rendimiento macroeconómico general del sector público haciendo participar más estrechamente al contribuyente en las decisiones de gasto⁷. Puesto que, diversos estudiosos del proceso de descentralización señalan que los ciudadanos son más renuentes a pagar impuestos por el gobierno central, con el resultado de que cuando el gasto se descentraliza, el gasto del sector público agregado será menor. También se cree que los acreedores serán más conservadores al prestar a los gobiernos locales que a los gobiernos centrales.

En cuanto a los riesgos del proceso de descentralización se encuentra la posible reducción de los servicios públicos, dada la menor capacidad de gestión, por decisiones políticas erróneas o por la excesiva influencia de grupos de interés locales.

La literatura económica muestra los riesgos macroeconómicos de la descentralización, en especial los efectos que puede producir el endeudamiento de los entes subnacionales. Un peligro latente para los gobiernos centrales es que los gobiernos subnacionales se endeuden y no cumplan sus pagos, el cual se ha producido en diversas ocasiones en algunos países de la región, muy especialmente en los grandes estados federales como Brasil y Argentina.

Otro riesgo frecuente de la descentralización es la aparición de una intensa competencia fiscal para atraer inversiones entre distintas regiones o localidades, ya que puede provocar una carrera

⁵ Jordana Jacint, BID 2001. op.cit. p.14-15.

⁶ Ibid.

⁷ Banco Mundial, *Más Allá del Centro: La Descentralización del Estado*, Washington D.C. 1999. pp.39-40.

hacia niveles impositivos cada vez más bajos, conllevando la pérdida colectiva de los recursos fiscales necesarios.

Por último, la evidencia empírica señala que la descentralización a menudo ensancha la brecha entre las decisiones sobre gasto y recaudación⁸. Lo anterior es posible en caso los gobiernos subnacionales reciban transferencias desde el gobierno central como fuente principal de financiamiento, tal como sucede en gran parte de América Latina. Tales gobiernos subnacionales podrían excederse en sus gastos si esperan obtener más recursos del fondo común de recursos nacionales, ya sea mediante transferencias discrecionales adicionales o rescates.

III. EXPERIENCIAS DE PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN: UNA APROXIMACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

IV.1. EL CASO PERUANO

Antecedentes de la Descentralización⁹

A partir de un análisis histórico se constata la debilidad de la descentralización del estado que ha acompañado al Perú desde la República, dado que no ha sido común la existencia de una instancia de gobierno en el nivel intermedio sino, más bien, han estado presentes instancias departamentales desconcentradas del Poder Ejecutivo nacional.

Durante la vigencia de la Constitución Política de 1979 se reinstauraron las autonomías locales y se introdujeron las regiones en el nivel intermedio (1980-1992). El proceso no logró consolidarse dado que las regiones fueron creadas desde el estado en un proceso uniforme; la mayoría de los miembros de los órganos regionales no fueron elegidos de manera directa, se instauró como forma de gobierno las asambleas, no tuvieron competencia regional propia sino delegada, el proceso de transferencia fue muy rápido y se reconoció a las regiones una mínima autonomía financiera.

En el nivel local, las municipalidades recobraron elementos de su autonomía política como la elección directa, si bien en el ámbito financiero aún mantienen una limitada autonomía. En el año 1984 se dicta la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, actualmente vigente.

En el período 1992-2000, se reestructura el poder Ejecutivo suprimiéndose las regiones, y creándose los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), se aprueba la Carta Magna de 1993 y se modifica la actual Ley Orgánica de Municipalidades a través de una ley de Tributación Municipal. Si bien la Constitución de 1993 establecía las normas de descentralización debiendo elegirse las autoridades regionales a más tardar en 1995, recién en 1998 se dio la Ley Marco de Descentralización la que no da inicio a un proceso de regionalización sino que estableció la organización territorial departamental del país.

Las características más importantes que estableció la Ley Marco de Descentralización con relación a los CTARs fueron: una clara dependencia del Ministerio de la Presidencia, el

⁸ Banco Mundial (1999), op. cit. p.40.

⁹ Extraído de la exposición de motivos de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización.

establecimiento de funciones generales, el Presidente Ejecutivo y el Secretario Técnico del CTAR son designados por el presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de la Presidencia, y cada CTAR constituye un pliego presupuestal dentro del Sector del Ministerio de la Presidencia. Todas estas características muestran a los Consejos Transitorios de Administración Regional como instancias desconcentradas del gobierno nacional y no como gobiernos regionales.

La reforma constitucional del Capítulo XIV del Título IV, dada en el 2002, sobre descentralización, plantea un proceso flexible y gradual, definiendo como elementos esenciales del proceso de descentralización tanto la gradualidad como la sustentación técnica de la transferencia de las materias de competencia, las funciones y los recursos hacia los gobiernos subnacionales.

La reforma constitucional constituye en el nivel intermedio un gobierno regional al que le otorga autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; así como una estructura de gobierno: Consejo Regional, un Presidente y un Consejo de Coordinación Regional. Del mismo modo se reconoce autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos locales; y una estructura de gobierno: Consejo Municipal y Alcaldía.

A pesar que la Constitución vigente establece que existen tres niveles de gobierno, la última década se ha caracterizado por una re-centralización del Estado, que ha determinado una estructura institucional en la cual existe un nivel nacional excesivamente grande que reúne demasiadas responsabilidades y un nivel local que posee una limitada gestión de recursos.

Las relaciones fiscales permiten observar cierto grado de descentralización, sobretudo entre el nivel central y el local. Aunque existen varias fuentes de ingresos en las municipalidades, los gobiernos locales están caracterizados por presentar dificultades en su estructura financiera: una escasa capacidad tributaria producto de la pobreza inherente al país, y una dependencia excesiva de las transferencias del gobierno central.

El Proceso de Descentralización Peruano y las Finanzas Públicas

El proceso de descentralización, aprobado por la Ley N° 27683 – Ley de Elecciones Regionales publicada el 15 de marzo por el Congreso de la República-, se realizará por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a los criterios que permitan una adecuada asignación de competencias, acompañada de la transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales dentro de una manejo agregado fiscalmente responsable.

La Ley Orgánica de Bases de la Descentralización (LOBD), aprobada el 26 de junio de este año, fue trabajada coordinadamente entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República. Ésta contempla cuatro componentes fundamentales: las competencias de los gobiernos regionales, las etapas del proceso, los recursos para su viabilidad y la institución rectora del proceso.

Un primer paso para organizar este proceso es establecer una distribución clara de las competencias entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la transferencia necesaria de recursos a los nuevos gobiernos regionales, de tal modo que se establezca un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales con efectos fiscales neutros.

Respecto a las etapas del proceso, la LOBD establece que el proceso sea gradual y se desarrollará en cinco etapas, las cuales serían:

- ✍ Una primera etapa, de junio a diciembre del presente año, en la cual se debatirán y aprobarán las leyes pertinentes.
- ✍ Instalación y organización de los gobiernos regionales.
- ✍ Transferencia y recepción de competencias sectoriales.
- ✍ Transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud.
- ✍ Consolidación del Proceso de Regionalización.

Con relación a los recursos necesarios para su viabilidad, el proceso de descentralización nos obliga a extender la concepción de política fiscal a los niveles de gobierno nacional, regional y local, por lo que resulta necesario establecer principios fiscales básicos, mencionados arriba, que constituyan el marco legal para una descentralización fiscalmente responsable. En este sentido, la descentralización deberá producirse teniendo como marco general las reglas macro fiscales contenidas en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y el Programa Económico expuesto en el Marco Multianual, para evitar desequilibrios fiscales que se han observado en experiencias similares. El proceso no contempla gastos adicionales a los actualmente existentes, debido a que la Ley de Presupuesto establecerá una nueva distribución de los recursos existentes, mas no un incremento en el gasto.

Como mecanismo de asignación de recursos, el MEF ha diseñado un presupuesto y un planeamiento participativos para promover la construcción de un arreglo institucional que permita a los ciudadanos intervenir en la creación de las políticas públicas y en las demás decisiones de gobierno que tengan importancia para el futuro de su comunidad.

Asimismo, las normas y procedimientos de los actuales sistemas de gestión administrativa, así como las herramientas de gestión administrativa financiera, son regulados por el gobierno nacional y serán de observancia obligatoria por el gobierno nacional, regional y local. Los órganos rectores de los Sistemas Administrativos son: Presupuesto, Tesorería, Contaduría, Crédito, Contraloría y el de Inversiones, los cuales impartirán las orientaciones técnicas y directivas que sean necesarias sobre sus respectivas competencias.

Por último, la LOBD crea el Consejo Nacional de Descentralización como institución rectora del proceso. Sus funciones son: proveer apoyo técnico para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales, realizar el monitoreo y seguimiento del proceso de transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos subnacionales, entre otras.

IV.2. EL CASO COLOMBIANO

Al igual que el Perú, Colombia ha tenido una larga tradición centralista que concentraba las facultades políticas, administrativas y la provisión de servicios en el gobierno nacional. Históricamente este comportamiento apareció por la necesidad de lograr estabilidad en un contexto de graves crisis políticas, conflictos regionales y problemas de integración nacional. Sin embargo, lograda la estabilidad el costo a pagar fue la ineficiencia en la provisión de servicios.

Así, Colombia intentó en varias oportunidades descentralizar las funciones del Estado. Es con la Constitución de 1991 que se da un nuevo impulso a este proceso, en parte motivado por la situación de violencia en Colombia, pues el fortalecimiento de los gobiernos locales favorecía la presencia del Estado y el apoyo local a la democracia.

A partir de entonces se han venido entregando recursos, facultades políticas y responsabilidades de provisión de servicios a los gobiernos departamentales y municipales. La experiencia ha tenido éxitos y errores que pueden ser valiosas orientaciones para dirigir el proceso de descentralización peruano en curso.

Hasta antes de 1991, los intentos de descentralizar se basaron meramente en compartir recursos del Impuesto al Valor Agregado (IVA, equivalente al IGV peruano), sin embargo el control del poder central todavía era importante y no se logró fortalecer efectivamente los gobiernos locales.

Con la nueva Constitución colombiana (1991) se ampliaron las facultades de los gobiernos subnacionales, otorgando mayor autonomía política, administrativa y fiscal. Para ello, se amplió la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos tributarios. En la actualidad la participación no es sobre el IVA solamente, sino sobre todos los ingresos corrientes (impuestos a la renta, de aduanas e IVA).

En este nuevo esquema el Gobierno Central tiene responsabilidad sobre la estabilización y la distribución de recursos, en tanto los gobiernos subnacionales son responsables de la asignación de dichos recursos y de la provisión de servicios como educación y salud.

Los servicios están en las manos de los Departamentos, salvo para los municipios más grandes que pueden tomar dichas responsabilidades. Para salvar la posibilidad de carencias institucionales o técnicas el gobierno no entrega estas responsabilidades automáticamente, primero se debe pasar por un proceso de "acreditación" que busca determinar si el Departamento o Municipio está en capacidad de asumir dichas responsabilidades. Esta "acreditación" requiere:

- ~~///~~ Un sistema funcional de información.
- ~~///~~ Plan de desarrollo para cada sector sobre el cual se asumen responsabilidades.
- ~~///~~ Aprobación de reglas y procesos para la distribución del presupuesto.
- ~~///~~ Plan de contingencia.
- ~~///~~ Acuerdo con los ministros de los sectores respectivos.

Sin embargo, la realidad ha hecho que el rol departamental sea limitado, en tanto las instituciones municipales están más arraigadas (sus autoridades se nombran por elecciones desde 1986, en comparación a las departamentales que recién son elegidas desde 1991).¹⁰

Entre los problemas que enfrentó la descentralización en Colombia está la presencia de incentivos incorrectos, los cuales no favorecen la eficiencia del gasto en los gobiernos subnacionales. En especial se argumenta que las transferencias reducen el incentivo a incrementar la recaudación de recursos propios de los gobiernos subnacionales.

Si bien las transferencias han sido crecientes a lo largo del proceso en Colombia¹¹, el haber asignado estos recursos antes que las funciones a descentralizar y de asegurar la

¹⁰ Bird, Richard M. y Ariel Fiszbein. Colombia: the Central Role of the Central Government in Fiscal Decentralization. En Bird, Richard M. y François Vaillancourt. Fiscal Decentralization in Developing Countries: an overview. Cambridge Press, 1998 p. 175

institucionalidad de los gobiernos que recibían funciones generó desperdicio de recursos y mala calidad de gasto en algunos casos.

La mayoría de las transferencias en Colombia tienen destinos específicos (porcentajes fijos de gasto en ciertos sectores) por lo que la discrecionalidad de los gobiernos locales se ve restringida. Esto es particularmente importante en tanto existen necesidades de gasto que cambian en el tiempo, incluso dentro de un mismo sector (no es lo mismo la inversión inicial en escuelas que los requerimientos de ampliación o implementación futura de las mismas, por ejemplo) mientras que los criterios de asignación permanecen constantes.

En realidad, conforme se incrementaban las funciones de los gobiernos locales, mayor era su dependencia de transferencias del Gobierno Central. Sin embargo, este control permitió que la mayoría de incrementos en las transferencias fueran al rubro inversión subnacional (1,4% del PBI).¹²

Autonomía Fiscal de los Gobiernos Subnacionales en Colombia
Ingresos Propios / gastos totales

	1985	1990	1995
Municipios	46,4	31,1	23,3
Departamentos	89,9	74,9	52,9

Fuente: Bèl y otros, 1998. P. 36. Cit por Jacint Jordana. Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. BID; 2001

Otro problema importante radica en que los criterios de distribución no dan mucho peso a criterios de eficiencia (fiscal y administrativa) y a los resultados en incrementos del nivel de vida. Aunado esto, los municipios más pequeños reciben asignaciones extras que generan un incentivo a la atomización y al desperdicio de recursos.

El otro riesgo es el de los déficit excesivos, que lleven a un incremento de la deuda y a la necesidad de rescate de parte del Gobierno Central. Fue una constante el hecho que al relajarse los controles se incrementaban los déficit y por tanto la deuda (básicamente con acreedores internos, pues los créditos externos fueron muy estrictamente controlados).

Sólo una combinación de restricciones de oferta y de demanda parecen haber sido efectivos, aunque siempre existe el riesgo moral de que el Estado se vea obligado a rescatar a algún Departamento o Municipalidad. Por el lado de la demanda Colombia ha instaurado un esquema "semáforo" para la aprobación de créditos:

¹¹ Pasaron de 2 a 5% del PBI entre 1985 y 1994. Bird, Richard M. y Ariel Fiszbein. Op. cit. p. 176

¹² Ibid, p. 177

Criterio: Intereses como Porcentaje del Saldo Operativo	Calificación	Consecuencias
Menos del 40%.	Verde	No hay restricciones para el préstamo.
Entre 40 y 60%	Amarillo	Préstamo sólo con la aprobación del Ministerio de Finanzas, después de la revisión de las proyecciones del servicio de deuda.
Más que el 60% o stock de deuda mayor al 80% de los ingresos corrientes	Rojo	No préstamos. A menos que el gobierno territorial esté de acuerdo con un plan de ajuste.

A estas condiciones se agregan restricciones de oferta reguladas por la Superintendencia de Banca de Colombia:

- ✍ Segundos préstamos deben ser aprobados por el consorcio de bancos, aún cuando el gobierno municipal o departamental obtenga una calificación verde.
- ✍ Todo crédito a municipios en rojo debe ser provisionado totalmente. Esto incrementa el costo del crédito y desalienta el sobreendeudamiento.

Sin embargo, la importancia de estos problemas debe ser correctamente valorada, también se debe reconocer la mejora en la eficiencia del sector público en general y las perspectivas de mayores progresos que aún. Sin embargo, para lograr esto el principal problema es la modificación del sistema de incentivos para permitir una movilización de recursos más eficiente.¹³

IV.3. EL CASO MEXICANO

El principio del federalismo en México data desde su primera Constitución (1824), en la que se adopta el régimen Federal como respuesta a diversas tendencias separatistas en su territorio, el cual no prevaleció por mucho tiempo, sin embargo, debido a la permanente lucha armada entre centralistas y federalistas (monarquía y república). Posteriormente, a inicios del siglo XX, es promulgada la tercera Constitución del País (1917), la cual continúa vigente. En ésta se mantuvo el Régimen Federal bajo la figura de República representativa, democrática y federal, la cual en la actualidad está conformada por 31 estados libres y soberanos, que a su vez se han conformado por 2 400 municipios libres, de conformidad a la Constitución particular de cada estado.

El federalismo mexicano tuvo una dinámica centralizadora, paradójicamente, debido a las modalidades que se imprimieron a la acción política y económica sobre todo en el siglo XX, que favoreció al crecimiento económico y al desarrollo social, en medio de una prolongada estabilidad, pero también dejando relegados el fortalecimiento y desarrollo locales. La creciente centralización fue neutralizando la capacidad gubernativa y de respuesta de las entidades y de los municipios.

En la década de los ochenta se dieron los primeros pasos para profundizar el proceso de descentralización en México, bajo un contexto altamente politizado. Esto tuvo lugar a mediados de la década, coincidiendo con el momento en que en algunos estados federados, los candidatos de partidos de la oposición (PAN, PAR) empezaron a lograr algunas victorias en las elecciones para alcaldes y gobernadores¹⁴. En 1984, el presidente De la Madrid instituyó el "Programa de descentralización de la administración pública federal", con el objetivo de desconcentrar la

¹³ Bird, Richard M. y Ariel Fiszbein, 1998. Op. cit. p. 195

¹⁴ BID, 2001. Op. cit. p.99.

administración federal, con la creación de centros regionales. Sin embargo, es en el periodo comprendido entre los años 1989 y 1993 en que el gobierno mexicano decide profundizar la reforma del estado de manera significativa, cobrando real trascendencia y dimensión¹⁵.

Esto se logró mediante el impulso de un programa de desarrollo y lucha contra la pobreza a nivel nacional, PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), el cual financiaba y gestionaba directamente, aunque no definía objetivos concretos, sino que estimulaba a los entes y comunidades locales a que definieran sus prioridades mediante acuerdos locales de solidaridad¹⁶.

La descentralización fiscal fue uno de los programas de la reforma que, sin embargo, no constituyó un tema importante debido a que por un lado se iniciaba la descentralización del gasto federal en educación hacia los estados, pero por otro, la administración del IVA (Impuesto al Valor Agregado) se centralizaba.

Por otra parte, en este periodo, el mayor avance de la descentralización en términos de políticas públicas se manifestó claramente en 1992, con la transferencia completa del área de la educación básica a los estados, por parte del gobierno federal. Posteriormente, a partir de 1994, la iniciativa "Nuevo Federalismo" contempló un conjunto de acciones más decididas en materia de descentralización. Al respecto, se realizaron importantes traslados de competencias y recursos en las áreas de la salud, la lucha contra la pobreza, el desarrollo social, la educación, en la agricultura, el medio ambiente, los transportes, entre otros sectores.

Por un lado, se dice que estas transferencias produjeron que en un corto periodo de tiempo se duplicaran o triplicaran los recursos financieros y humanos que gestionaban a los estados, impulsando el desarrollo de sus estructuras organizativas y su capacidad para la formulación de políticas. Por otro lado, opiniones divergentes han señalado que este traslado de funciones operativas no ha significado que haya crecido en forma significativa su capacidad para tomar decisiones, puesto que los recursos que recibieron los gobiernos federales son insuficientes para afrontar el conjunto de nuevas responsabilidades.

El proceso de descentralización fiscal en México cobró fuerza a partir del año 1972 con la creación del Sistema de Coordinación Fiscal, a pesar de que ya desde la Constitución de 1917 se permitió la existencia de contribuciones federales. Con la formalización de este sistema se suceden reuniones anuales de los funcionarios fiscales de los estados. Así, en 1980, entra en vigor la denominada "Reforma Fiscal" que dio una estructura definida al *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* mediante la Ley de Coordinación Fiscal. Dentro de este sistema fueron creados otros mecanismos de coordinación de las políticas públicas como son: el Sistema de Distribución de Participaciones federales a estados y municipios y la Colaboración Administrativa de los estados a la Federación en materia fiscal federal.

El sistema se basa fundamentalmente, desde sus inicios, en un procedimiento centralizado de recaudación, con impuestos generales definidos por el gobierno federal, y una redistribución posterior a los estados de un porcentaje fijo de los ingresos recaudados. De esta manera, el funcionamiento del nuevo sistema tenía como objeto poner fin a la descoordinación y a la debilidad de recaudación fiscal de los gobiernos subnacionales. Según esta ley, los estados

¹⁵ Pérez T., Javier y González H., Ignacio. *La Descentralización Fiscal en México*. Serie Política Fiscal N° 106, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/ GTZ.

¹⁶ *Ibid.*

podían adherirse al sistema de manera voluntaria (según la constitución mexicana, estos tenían soberanía respecto al tema impositivo) mediante la firma de un convenio de adhesión con el gobierno central. El mecanismo de adhesión era el siguiente, los estados ingresaban en el sistema fiscal federal, percibiendo la recaudación de las contribuciones federales, pero dejaban de recaudar por su cuenta. Todos los estados entraron al sistema.

El gobierno federal ofreció a los estados un porcentaje fijo de todos los ingresos impositivos, incluyendo los beneficios de la venta de petróleo y minería (llamada la "recaudación federal participable"). Esto se mantiene durante la década de los ochenta, pero posteriormente durante los años noventa se establecieron diversos fondos, cada uno con un criterio de distribución distinto. El fondo más importante en volumen de recursos es el *Fondo General de Participaciones*, que inicialmente ascendió a un 13% de la recaudación global, creciendo hasta un 20% en la actualidad. Además, también se creó un fondo más pequeño para el desarrollo municipal, el *Fondo de Fomento Municipal*.

Cabe señalar que el criterio de distribución del fondo general entre los estados fue el siguiente: un porcentaje (45,17%) ajustado a la población, otro porcentaje igual se ajusta al esfuerzo fiscal de cada estado y el 9,66% restante se distribuye en relación inversa a la contribución fiscal. Además, los municipios deben recibir por lo menos un 20% de este fondo según la Ley de Coordinación Fiscal.

Las políticas descentralizadoras en México fueron aumentando en los años noventa, con énfasis en el campo social. Las nuevas áreas descentralizadas se financiaron en sus primeros años mediante convenios puntuales, que reflejaban decisiones ad-hoc, lo cual generaba una fuerte inestabilidad y dificultades de previsión. Hacia la mitad de esa década también se desarrolla en el país un Programa Nacional de Solidaridad, con el cual se reformó el instrumento financiero de las nuevas políticas de descentralización, y en 1998 se establecieron un conjunto de cinco fondos distintos, orientados a diferentes sectores como: educación, salud, infraestructura social, municipios, aportaciones múltiples), con distintas distribuciones. Los fondos más importantes en volumen son los de educación y salud, el primero tiene como base de cálculo el gasto histórico y la valoración de los recursos existentes. Debido al conjunto de los fondos transferidos, durante los últimos años de los noventa el volumen de gasto descentralizado se ha elevado significativamente, considerando que México tiene una tradición centralista (sobre todo durante la mayor parte del siglo XX). En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución creciente del gasto subnacional desde los años ochenta.

Evolución de la distribución del gasto subnacional en México				
(porcentaje)				
	1980	1985	1993	1999
Municipios	10,3	13,7	16	17,1
Estados	64,1	65,4	69,8	82,9
DF	25,6	20,9	14,2	*

Fuente: OCDE, 1997; Poder Ejecutivo Federal (2000). Extraído de Jacint Jordana, *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. (BID, 1997)

* En 1999, el DF se incluye dentro del porcentaje de los estados.

La mayor parte de este gasto subnacional, poco más del 80% proviene de transferencias del gobierno central por medio de los diferentes fondos y convenios (de los cuales, en 1999, un 45% eran participaciones no condicionadas, otro 45% fondos condicionados y cerca de un 10%

convenios de descentralización), según datos del informe de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

El caso mexicano es un ejemplo de la tradición centralista, marcada por las tendencias políticas. Así se demuestra que hasta antes de los años noventa, el nivel de centralismo en el gasto e ingresos públicos era elevado, mientras que con la apertura democrática cobró importancia la descentralización mexicana. Los presidentes del PRI intentaron utilizar la descentralización como una muestra del proceso de democratización del país, para evitar que cuestionen su hegemonía en el gobierno federal. Por otro lado, debido al malestar generado por el crecimiento económico de la década pasada con desigualdades sociales y el aumento de la pobreza, la descentralización fue utilizada para trasladar parte de la presión social a los gobiernos territoriales, en un contexto de reducidos recursos estatales para hacer frente a estos problemas¹⁷.

IV.4. EL CASO CHILENO

El caso chileno agrupa una serie de características particulares en el esquema de financiamiento de los gobiernos regionales, con respecto a las experiencias latinoamericanas revisadas hasta ahora. Es de notar, por ejemplo, que la proporción de los ingresos tributarios de los gobiernos locales chilenos es mucho mayor que en otros países de la región. Sin embargo, en común con el resto de países se mantiene un esquema de descentralización limitado básicamente a decisiones administrativas y con alta dependencia de las transferencias del Gobierno Central.

En Chile existen dos niveles de gobiernos subnacionales: los gobiernos regionales y las municipalidades. En general la institucionalidad de las municipalidades está mejor establecida en tanto sus autoridades son elegidas mediante elección universal. Los gobiernos regionales, en cambio, no cuentan con elecciones. Se componen de un Intendente (órgano ejecutivo) y un Consejo Regional; el Intendente es elegido por el Poder Ejecutivo, mientras que el Consejo es elegido por los alcaldes entre candidatos propuestos por los partidos políticos.

El Gobierno Regional cuenta con varias funciones, muchas de ellas superpuestas a las de otros organismos del Estado, pero su función básica es la de asignador de recursos, decide entre una cartera de proyectos (presentados por ministerios, municipalidades y proveedores de servicios públicos como salud y educación) cuál será ejecutado.

Sin embargo, la evaluación técnica está en manos de otros organismos: ministerios asociados al sector respectivo o de los Secretarios Regionales de Planificación y Coordinación en el caso de proyectos de inversión. Por otra parte, la ejecución de los proyectos tampoco está en manos de los gobiernos regionales.

En el caso de las funciones asignadas por ley, pero compartidas con otros organismos del ámbito nacional, las escasas competencias y recursos de los Gobiernos Regionales impiden la ejecución de las mismas. Esto incluye el fomento de la actividad productiva, de la investigación y la cultura, del turismo, asesoría para municipios, entre otras.

En general no se puede hablar de descentralización fiscal en este ámbito, existe más bien una descentralización administrativa y una descentralización política en menor grado.¹⁸

¹⁷ Op. Cit. BID 2001. p.129

¹⁸ Valenzuela Barros, Juan Pablo. Descentralización Fiscal: Los Ingresos Municipales y Regionales en Chile. CEPAL, p. 17

La fuente de financiamiento principal de los gobiernos regionales es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), transferencias del Gobierno Central que sostienen a estos entes, dado que los ingresos propios son pequeños. Además de este fondo, los gobiernos regionales tienen capacidad de decisión sobre fondos comprometidos en Convenios de Programación y las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL).

Los ingresos propios provienen fundamentalmente por cobro de servicios prestados y permisos y concesiones de bienes de su pertenencia. Además, lo que proviene de donaciones, herencias y legados.

El FNDR es una transferencia semi-condicionada para inversiones públicas, el cual tiene un carácter compensatorio entre regiones. Además este es distribuido en dos partes: una primera de carácter compensatorio (cerca del 75% del total) distribuida con criterios socioeconómicos y en menor medida por eficiencia y situaciones de emergencia (5% del total en cada caso). El resto del FNDR son provisiones para diferentes programas (eficiencia y emergencia, patentes mineras, infraestructura educacional, electrificación rural y ley de drogas) siendo distribuido con criterios diferentes.

Los Convenios de Programación existen desde 1996 y son proyectos cofinanciados (usando recursos del FNDR) con uno o más ministerios, estos últimos proponen un grupo de proyectos entre los cuales el Gobierno Regional decide la ejecución. La desventaja de este esquema es su inherente inestabilidad pues los aportes ministeriales deben ser ratificados anualmente.

Las ISAR son parte de los recursos de inversión de los ministerios o servicios respectivos que se destinan para aprobación de los gobiernos regionales. Sin embargo la cartera de proyectos es limitada y comparte todos los problemas que se mencionaron anteriormente.

Las IRAL son fondos asignados regionalmente, el Gobierno Regional tiene libertad para asignarlos entre las diferentes municipalidades, mientras que estas deciden cómo se invierten dichos recursos.

En el caso de los gobiernos municipales, estos cuentan con elecciones desde 1992, lo cual les concede un mayor contacto y responsabilidad con la ciudadanía. El proceso de descentralización en este caso se aceleró en los 80's con la transferencia de los servicios de educación y la mayoría de los servicios de salud primaria. Además, se les hizo partícipes de la política social a través de su decisión en la focalización de subsidios monetarios.

El financiamiento de los gobiernos locales proviene de ingresos propios, el Fondo Común Municipal (FCM), transferencias e ingresos tales como la venta de activos, recuperación de préstamos y otros. La particularidad de Chile es la mayor importancia de los ingresos propios en comparación con Latinoamérica (aunque aún baja en comparación con países desarrollados) y el mecanismo de transferencias del FCM, el cual es único en Latinoamérica.

Los ingresos propios son básicamente el Impuesto Territorial (como el Impuesto Predial peruano), las Patentes Comerciales, los Permisos de Circulación (impuesto progresivo automotor), los derechos (pagos por servicios o permisos municipales) y los ingresos por concesión de bienes

públicos bajo la autoridad municipal. Hay que anotar que en el caso del Impuesto Territorial, este es definido y cobrado por el Gobierno Central, para luego pasar a los municipios.

El FCM es el mecanismo más interesante en Latinoamérica, este Fondo se nutre de la recaudación de los propios municipios, es una redistribución de los distritos con mayor capacidad fiscal al resto (aunque todos reciben parte del FCM) para compensar brechas fiscales causadas por problemas de deseconomías de escala y concentración de ingresos en algunas comunas. Los criterios de distribución comprenden:

- /// Pobreza comunal
- /// Diferencia de beneficios fiscales
- /// Restricciones a la base impositiva local (porcentaje de predios exonerados por ejemplo)
- /// 10% del fondo se distribuye en base a indicadores de eficiencia y para atender situaciones de emergencia.

Las transferencias públicas son condicionadas y están concentradas en funciones relativas al desarrollo social básicamente. El financiamiento de la provisión de servicios de salud y educación se realiza con transferencias específicas.

Por otra parte, los municipios tienen prohibida la concertación de deuda que no sean operaciones de leasing y la contrapartida crediticia del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB). También existe prohibición de formar empresas municipales, pero algunas empresas subsisten de épocas anteriores a la Ley que las prohíbe.

En general, el problema de este esquema es que el grado de descentralización fiscal aún es mínimo; los ingresos locales con respecto al total siguen siendo muy pequeños y no se han delegado o coparticipado otros impuestos. Asimismo, como en otros países de Latinoamérica, existe una fuerte dependencia de transferencias condicionadas del gobierno.

Más aún, los organismos que transfieren u otorgan capacidad de decisión sobre sus fondos muchas veces financian proyectos similares y no coordinan entre sí. Esto resulta en el abandono de las preferencias regionales por los proyectos y privilegia la obtención de fondos, lo cual reduce uno de los principales beneficios esperados del proceso de descentralización: el acercamiento entre las decisiones administrativas de inversión y las preferencias de la población local.

Todo esto hace que aunque en el papel se hayan entregado variadas funciones a los gobiernos subnacionales, su capacidad de ejercerlas efectivamente se vea limitado, dejándolas a organismos nacionales que duplican estas funciones.

Dimensiones de los gobiernos subnacionales, 1995						
	Municipios	Regiones *	Superficie Millones Km2	Población Millones hab.	Promedio Municipio Miles	Promedio Región Millones
UNITARIOS						
Bolivia	296	9	1 098	7,98	26,96	0,89
Chile	325	12	758	14,97	46,06	1,25
Costa Rica	496	7	51	3,67	7,4	0,52
Rep. Dominicana	90	29	49	8,13	90,33	0,28
El Salvador	262	14	21	5,84	22,29	0,42
Guatemala	324	22	109	12,33	38,06	0,56
Honduras	293	18	112	5,99	20,44	0,33
Nicaragua	143	17	130	4,72	33,01	0,28
Panamá	72	11	78	2,78	38,61	0,25
Perú	1 264	25	1 285	26,62	16,39	1,06
Cuba	169	14	111	11,1	65,68	0,79
UNITARIOS REGIONAL						
Colombia	1 068	32	1 139	39,3	36,8	1,23
Ecuador	176	21	284	12,5	71,02	0,6
Paraguay	212	18	407	5,43	25,61	0,3
Uruguay	-	19	176	3,31	-	0,17
FEDERAL						
Argentina	1 617	23	2 766	36,7	22,7	1,6
Brasil	4 974	26	8 512	171,8	34,54	6,61
México	2 412	31	1 972	100,3	41,58	3,24
Venezuela	282	23	912	23,2	82,27	1,01

* / Distritos, estados, provincias, departamentos, etc.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional, Washington DC.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- /// Rodríguez Alfonso, José R y Lobo, Thereza. *"Fiscal Decentralization and Participation in Delayed Democratic Experiences"*, documento para el Foro Tinker "El Papel del Estado en Latinoamérica y el Caribe", México, Octubre de 1996.
- /// Departamento Nacional de Planeación (DNP). *"Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Un Balance de una Década"*. Bogotá, 2002.
- /// Jordana, Jacint. *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una Perspectiva Institucional*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C. 2001.
- /// Banco Mundial, *Más Allá del Centro: La Descentralización del Estado*, Washington D.C. 1999.
- /// Ley Orgánica de Bases de la Descentralización. Lima-Perú, Junio 2002.
- /// Bird, Richard M. y Vaillancourt, Francois. *Fiscal Decentralization in Developing Countries: an Overview*. Cambridge Press. 1999.
- /// Pérez T., Javier y González H., Ignacio. *La Descentralización Fiscal en México*. Serie Política Fiscal N° 106, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/ GTZ, 1998.
- /// Valenzuela Barros, Juan Pablo. *Descentralización Fiscal: Los Ingresos Municipales y Regionales en Chile*. CEPAL, 1997.