



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE PANAMÁ

SEMINARIO INTERNACIONAL  
COHESION SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:  
UNA REVISION PERENTORIA DE ALGUNAS DE SUS DIMENSIONES

**Ciudad de Panamá, 7 y 8 septiembre 2006**

## **Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización<sup>1</sup>**

**(VERSION PRELIMINAR PARA COMENTARIOS)**

**Por Oscar Cetrángolo,<sup>2</sup> CEPAL, Oficina en Buenos Aires**

<sup>1</sup> Informe elaborado a solicitud de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

<sup>2</sup> El autor agradece la colaboración de Daniel Vega, así como los comentarios y sugerencias de Guillermo Anlló, Juan Pablo Jiménez y Ana Sojo.

## INDICE

<b>I. Introducción</b> .....	1
<b>II. Algunas acotaciones conceptuales relacionadas con la descentralización y la cohesión social</b> .....	2
1. Conceptos básicos de la descentralización en la teoría del federalismo fiscal .....	2
2. Necesidad de considerar las políticas sectoriales.....	4
3. El debate sobre la conveniencia de descentralizar. Primera aproximación .....	5
<b>III. Condicionantes comunes y heterogeneidad institucional</b> .....	9
1. Condicionantes regionales a los procesos de descentralización .....	9
a. Grado de desigualdad distributiva.....	9
b. Grado de urbanización .....	9
c. Desigualdad territorial al interior de cada país.....	10
d. Tamaño del sector público y presión tributaria .....	11
2. Algunos rasgos institucionales.....	11
3. Tipos, cantidad y tamaño de los gobiernos subnacionales .....	14
<b>IV. Características del proceso de descentralización fiscal en la región</b> .....	17
1. Avances del proceso por grupos de países.....	17
2. Heterogeneidad de motivaciones y algunas dinámicas particulares .....	19
3. Proceso de descentralización de sectores específicos .....	20
<b>V. Dilemas de la descentralización de servicios en relación con su financiamiento: el cuidado de la sostenibilidad fiscal</b> .....	22
1. Recursos propios: imposibilidad de correspondencia fiscal en países con desequilibrios productivos extremos entre regiones .....	22
2. Búsqueda de mayor cohesión social mediante los sistemas de transferencias.....	24
a. Sistemas básicos de transferencias: Autonomía territorial o búsqueda de objetivos sectoriales.....	26
b. Criterios de distribución: devolver o redistribuir .....	27
c. Transferencias condicionadas: autonomía local o política sectorial .....	28
d. Búsqueda de mayor cohesión social con coherencia fiscal, mediante la introducción de incentivos específicos .....	29
<b>VI. Reflexiones finales sobre el impacto de la descentralización en la cohesión social y la sostenibilidad fiscal. El papel de las políticas sectoriales consistentes</b> .....	32
<b>VII. Referencias bibliográficas</b> .....	36

## I. Introducción

Durante los últimos 25 años se han desarrollado en la región importantes procesos de descentralización de atribuciones y funciones hacia gobiernos subnacionales. Estos procesos, que abarcaron a casi todos los países latinoamericanos, han tenido características y alcances muy diversos. Más allá de los objetivos que cada proceso de reforma ha expresado de manera explícita, todos ellos han tenido significativos efectos sobre la cohesión social y las cuentas públicas. Diversas circunstancias han derivado, muchas veces, en fuertes tensiones entre esos objetivos de política. Estas tensiones se han puesto de manifiesto de muy diferente manera en cada caso y, en general, han tenido un impacto significativo sobre las relaciones entre distintos niveles de gobierno en cada país.

Este trabajo se propone indagar en las mejores prácticas en materia de políticas públicas, considerando los rasgos que distinguen a la región y recogiendo las experiencias concretas de sus países al enfrentar las tensiones antes aludidas. Para cumplir con ese cometido se encarará el análisis de los procesos de descentralización de provisión pública de bienes y servicios desde los niveles centrales de gobierno hacia los subnacionales poniendo el acento en su impacto, positivo o negativo, sobre la cohesión social y el resultado fiscal. Además de revisar los alcances, no siempre consensuados, de los conceptos aquí tratados, se considerarán las características particulares que ofrece la región en relación con las ventajas y dificultades de los procesos, las diferentes motivaciones, complejidades institucionales, su dinámica y resultados. No debe olvidarse que la debilidad en materia de indicadores propia de la región obliga, muchas veces, a especulaciones que demandan una explicación cuidadosa, haciendo más compleja la argumentación.

Con el objeto de ayudar a ordenar el desarrollo de los argumentos aquí presentados, en el capítulo 2 incorpora tres grupos de temáticas introductorias. Por un lado, parece imprescindible, teniendo en cuenta la diversidad de enfoques que se han producido durante las últimas décadas, presentar rápidamente los elementos teóricos que aquí se entienden como básicos para discutir las ventajas y desventajas de la descentralización; en segundo lugar, introduce la necesidad de considerar las diferentes políticas sectoriales y, por último, se ensaya una revisión de la aplicación de esos argumentos al debate. El capítulo 3 ofrece los condicionantes más importantes del proceso en América Latina y diversos aspectos institucionales que definen la gran heterogeneidad de situaciones. En el capítulo 4 se presentan los rasgos que han caracterizado la descentralización fiscal en la región, poniendo especial cuidado en señalar la heterogeneidad de los procesos, y, a pesar de ello, presentar alguna clasificación de los casos. Más allá de la diversidad de situaciones y motivaciones que han orientado los procesos en cada país, los resultados reflejan, en gran medida, las bondades y dificultades de la modalidad de financiamiento adoptada. Este será, entonces, el tema del capítulo 5. Allí se desarrollan las razones que impiden una plena correspondencia fiscal y el papel de las transferencias en la búsqueda de mayor cohesión social. Por último, el documento se cierra con un grupo de reflexiones finales relacionadas con el impacto de la descentralización en la cohesión social y la sostenibilidad fiscal.

Durante los últimos años, se ha desarrollado una prolífica literatura relacionada con diversos aspectos de la descentralización. Sin duda, algunos aspectos han sido objeto de mayor estudio que otros, pero en la mayoría de los casos los enfoques enfatizan rasgos particulares del debate, a veces más teóricos y otras más aplicados. El presente trabajo intentará ordenar los diferentes grupos de argumentos de acuerdo con su relevancia para la región. Seguramente, diferentes tipos de lectores encontrarán algunas líneas argumentales desarrolladas con mayor espacio del que creen necesario. No obstante, la redacción de este documento no tratará de evitar ese sesgo, ya que lo que se busca es contribuir a armar el rompecabezas argumental que debe ser considerado para descubrir las mejores prácticas en materia de descentralización que puedan ser aplicadas a cada uno de los países de la región y ayudar a los gobiernos de cada uno de ellos a seguir el sendero de reformas más adecuado.

## II. Algunas acotaciones conceptuales relacionadas con la descentralización y la cohesión social

A lo largo de los últimos años se han discutido e implementado diversas reformas a la organización de las políticas públicas. Ellas han afectado las modalidades y alcances de la intervención estatal y, de manera particular, el accionar del estado benefactor en cada país. Los procesos de descentralización de funciones en la provisión pública de bienes y servicios desde los gobiernos centrales a los subnacionales deben ser entendidos como parte de esta ola de reformas. Estas tendencias han sido bastante generalizadas, abarcando tanto a países desarrollados como en vías de desarrollo. En la región han sido bastante importantes, involucrando países con diferente tipo de organización política, tanto unitarios como federales.<sup>3</sup>

Sin embargo, debe hacerse notar que los procesos que han sido considerados como parte de este tipo de reformas presentan características sumamente variadas y, más importante, la posición que han adoptado algunos actores individuales o institucionales participantes de los procesos de descentralización no siempre han tomado nota de esas diferencias y han obviado, muchas veces, matices importantes en sus definiciones. A su vez, el concepto de cohesión social que se utilizará en el documento merece algún tipo de clarificación. Se cree necesario, en consecuencia, introducir una serie de conceptos básicos que, relacionados tanto con la descentralización como con la cohesión social, ayudarán a ordenar y comprender el sentido del documento. Dado el carácter de este documento, se insiste en que la sección siguiente se introduce al solo efecto de permitir un mejor seguimiento de los argumentos posteriores a aquellos lectores no familiarizados con la literatura tradicional de federalismo fiscal.

### 1. Conceptos básicos de la descentralización en la teoría del federalismo fiscal

Existe consenso entre los principales especialistas en federalismo fiscal acerca de la importancia dominante de los factores políticos en materia de descentralización<sup>4</sup>. Más allá de esta aclaración inicial, las ventajas y desventajas de una mayor descentralización tanto en la provisión como en el financiamiento del gasto público en bienes sociales han sido analizadas por la literatura en el campo de la teoría del federalismo fiscal. Bajo el término descentralización se suelen incluir cuestiones de diferente orden. En primer lugar, no se debe confundir la descentralización de un servicio público con su desconcentración, consistente en la mera delegación de funciones burocráticas que pueda hacer el poder central hacia los gobiernos locales. En segundo término, la descentralización puede ser sólo administrativa y económica, lo cual implica una autonomía relativa de los gobiernos locales; o bien puede adquirir un carácter total y político, si supone una transferencia integral del poder normativo hacia los gobiernos locales.

De acuerdo con Oates cada servicio público debe ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima región geográfica capaz de “internalizar” los costos y beneficios de esa provisión<sup>5</sup>. Este enunciado, conocido como al teorema de la descentralización, indica que el nivel de bienestar general será mayor si los servicios son provistos en cada jurisdicción, y ofrece así fuertes argumentos en favor de la descentralización<sup>6</sup>. En algunos casos, por aplicación de aquel concepto, se entiende que el ámbito de provisión de los bienes públicos coincide con el de las fronteras nacionales (defensa, justicia, etc.).

---

<sup>3</sup>. Véase Castells (2001), p. 2.

<sup>4</sup>. Véase, por ejemplo, Ahmad et al. (1997), Bird (2000) y Musgrave y Musgrave (1993).

<sup>5</sup>. Oates (1977), p. 59. Véase también Shah (1991), p. 2.

<sup>6</sup>. Para que ello ocurra debe verificarse: a) que los costos unitarios de provisión no desciendan conforme aumenta la escala (rendimientos constantes a escala); b) que el servicio provisto y financiado por una jurisdicción no genere beneficios a otra (externalidades), y c) que por alguna razón el gobierno central se vea imposibilitado de realizar compensaciones para corregir las distorsiones anteriores.

El concepto central de ese teorema es que la provisión local de los servicios públicos permite a los gobiernos o administraciones subnacionales captar mejor las preferencias y necesidades de los residentes de cada área, mientras que, por su parte, la provisión centralizada implica un servicio más uniforme. Por otro lado, la toma de decisiones, al estar más cerca de las personas a quienes está dirigido el servicio, induce a un mayor cuidado para lograr una provisión lo más eficiente posible y, asimismo, resuelve el problema de incentivos presente en la provisión pública de los servicios, fomentando la competencia interjurisdiccional. Para que ello suceda debe haber perfecta movilidad de las personas, lo que permitiría la denominada “votación con los pies” (Tiebout, 1956). En otro orden de cosas, la descentralización también favorece una mayor participación de la comunidad en las decisiones y la administración del servicio.

El argumento anterior cobra mayor fuerza en el caso de los denominados "bienes públicos locales". No obstante, la literatura reconoce también la necesidad de cierto grado de centralización en la provisión, habida cuenta de las externalidades, beneficios de escala y la imperfecta movilidad de las personas. Estos factores impiden, muchas veces, la coincidencia entre la oferta del servicio con las preferencias locales. Es por ello que es aceptado que hay ciertas funciones que son mejor administradas por el poder central. Entre ellas se destacan las políticas redistributivas<sup>7</sup>. La capacidad para mejorar la distribución del ingreso a nivel local esta limitada seriamente por la movilidad de las unidades económicas. En este caso, la mayor descentralización involucra una restricción en las políticas de asistencia a los más pobres.<sup>8</sup>

Por otra parte, el mismo Oates aclara que la importancia de los diferentes factores a considerar para la determinación del nivel adecuado de provisión de un determinado servicio público puede variar significativamente entre distintas sociedades, de tal manera que un bien que se provee mejor centralmente en un país puede dar motivo a una provisión descentralizada en otros. Por lo tanto "hay buenas razones para creer que el grado óptimo de descentralización fiscal variará sustancialmente entre las diferentes sociedades"<sup>9</sup>. Esta idea cobra especial significación teniendo en cuenta que las ventajas de la provisión descentralizada suelen apoyarse en factores institucionales y políticos, tales como la conveniencia, en cada sociedad, de la desconcentración del poder y una mayor autonomía y participación a nivel regional y local.

Adicionalmente, debe incorporarse el problema de la asimetría entre responsabilidad de gastos y disponibilidad de recursos en cada jurisdicción. Sobre lo que existe un amplio consenso entre los especialistas en federalismo fiscal es acerca de que la discusión sobre la distribución de las responsabilidades de gasto debiera preceder al reparto de potestades tributarias. La asignación de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno debe ser la respuesta a las necesidades financieras de cada jurisdicción, que, a su vez, surgen de una definición previa en materia de gasto<sup>10</sup>. Entonces, el punto de partida en la aplicación de la teoría del federalismo fiscal es el análisis de las razones que justifican que un servicio público deba ser provisto por uno u otro nivel de gobierno.

La descentralización de gastos puede no coincidir con la de recursos. En general, suele prevalecer un mayor grado de concentración de la recaudación tributaria en manos del nivel central y, por lo tanto, los gobiernos subnacionales dependen financieramente del gobierno central, dando origen a diferentes sistemas de transferencias intergubernamentales.<sup>11</sup>

---

7. En la tradicional clasificación de funciones que ofrece Musgrave se entiende que tanto las políticas redistributivas como las relacionadas con la estabilización macroeconómica deben recaer sobre los gobiernos centrales, mientras que la discusión de la descentralización debiera estar focalizada sobre la función asignativa. Véase Musgrave y Musgrave (1993), Capítulo 27, así como la presentación de Shah (1991), p. 4-6.

8. Véase Brown y Oates (1987).

9. Oates (1977), p. 53.

10. Véase Shah (1991), p. 2.

11. Para una revisión de estos aspectos, con relación a los países latinoamericanos, se recomienda la consulta de los estudios de caso correspondientes al Proyecto Regional de Descentralización Fiscal de la CEPAL/GTZ. En di Gropello y Cominetti (1998) se presenta un estudio comparativo de los casos y un resumen de cada uno de ellos.

De acuerdo con la literatura, esas transferencias pueden ser de dos tipos: condicionadas o no condicionadas. Las primeras son fondos que deben ser gastados con un propósito determinado. En este caso, el poder central define, de alguna manera, el destino de los fondos transferidos. Cuando se trata de transferencias no condicionadas, los fondos son de libre disponibilidad y serán utilizados de acuerdo con las prioridades del gobierno local. A su vez, las transferencias condicionadas presentan dos modalidades: serán con contraparte cuando el nivel de gobierno receptor está obligado a gastar un determinado monto conjuntamente con los fondos recibidos; en el caso contrario, se trata de transferencias condicionadas sin contraparte.<sup>12</sup>

Las transferencias condicionadas sin contraparte son recomendadas para subsidiar actividades de alta prioridad para el gobierno central y baja prioridad para el gobierno local, en especial, cuando el objetivo es el de asegurar un nivel básico y uniforme de provisión para un determinado servicio. La determinación del nivel de transferencia para cada jurisdicción remite a la discusión sobre si la equidad que se busca sostener es entre regiones o entre personas.

Las transferencias condicionadas con contraparte exigen, además de dirigir los fondos a un destino específico, que el gobierno local participe con fondos propios en el financiamiento del servicio al que se dirige la transferencia. Este mecanismo trata de resolver el problema de incentivos que puede estar presente en las anteriores modalidades alternativas. Son recomendadas cuando se quiere hacer que el gobierno local mejore la provisión de un determinado servicio.

Los gobiernos receptores de transferencias, obviamente, prefieren las no condicionadas, ya que les permite una total flexibilidad en el uso de los fondos, de acuerdo con sus propias prioridades.<sup>13</sup> No obstante, estas transferencias pueden significar menores incentivos para que los gobiernos locales logren recursos en su propia jurisdicción. En consecuencia este tipo de transferencia se justifica cuando el objetivo es, simplemente, mejorar el bienestar de los residentes locales debido a la existencia de brechas fiscales en algunas jurisdicciones o cuando, como consecuencia de la existencia de economías de escala en la recaudación de uno o varios tributos, se decide centralizar su administración, debiéndose distribuir los fondos entre las diferentes jurisdicciones.<sup>14</sup>

En síntesis, la presentación anterior alerta sobre la importancia que adquieren los mecanismos de financiamiento en el nivel, distribución y modalidad de provisión de los servicios públicos de carácter social. En rigor, las dimensiones efectivas del proceso de descentralización se concretan, en la práctica, a partir de estas definiciones de carácter financiero y fiscal.

## **2. Necesidad de considerar las políticas sectoriales**

En la sección precedente se ofrecieron consideraciones generales sobre los procesos de descentralización. No obstante, las características específicas de cada uno de los servicios que son objeto de estos procesos tienen mucha importancia al momento de definir la estrategia a seguir. Las tensiones que se han comprobado entre descentralización, cohesión social e impacto fiscal se manifiestan de manera diferente en la provisión pública de cada uno de los sectores y dan origen a variadas demandas de coordinación y, en definitiva, la redefinición del papel de los distintos niveles de gobierno es también diferente.

La presencia estatal en la provisión de educación se sustenta –además de las conocidas razones de tipo asignativo,<sup>15</sup> en argumentos distributivos y de cohesión social, incluyendo los beneficios en términos de integración nacional que surgen como consecuencia de tener una población mejor educada. La intervención estatal lleva a un servicio de características más

---

<sup>12</sup>. Véase, por ejemplo, Oates (1977), cap. III y Shah (1991), p. 21 y ss.

<sup>13</sup>. Sin embargo, en el extremo opuesto, la existencia de grupos de interés que se benefician en forma más directa con las transferencias (por ejemplo construcción de viviendas, obras de infraestructura, incrementos salariales a un sector específico, etc.) entregadas por el gobierno central puede forzar a los gobiernos locales a aceptar la condicionalidad en el destino de los fondos.

<sup>14</sup>. El mecanismo utilizado en la Argentina es el de los regímenes de distribución (coparticipación) de impuestos, aprobados por ley.

<sup>15</sup>. Véase Stiglitz (1988), cap. 15.

uniformes: esto puede ser visto como un costo en términos de eficiencia -los más capaces no reciben tanta educación como pueden recibir- que debe ser contrapuesto con los beneficios de una mayor igualdad de oportunidades que logran quienes no disponen de recursos para educarse. De este modo, (y sin discutir aquí la magnitud de la presencia estatal) la política educativa se ubica en un lugar central para la constitución y consolidación del sistema democrático. Es por ello que el acceso a un cierto nivel básico de educación es hoy considerado como un derecho y una obligación de la ciudadanía; principio éste que en casi todos los países de la región ha alcanzado jerarquía constitucional.

Atendiendo a los argumentos expuestos, la provisión pública de educación básica (al igual que los programas sociales con impacto distributivo) debe responder a los dictados de una política nacional. La provisión totalmente descentralizada, sin ingredientes mínimos de coordinación, conduciría a una atomización excesiva de los patrones de provisión. A su vez, los gobiernos locales pueden tener una idea dispar sobre la provisión de servicios financiada con fondos públicos propios. En definitiva, la necesidad de lograr una sociedad más equitativa es un objetivo que excede las competencias de los gobiernos locales y debe ser preocupación de carácter nacional. Es por ello que se acepta que cualquier diseño descentralizado de la provisión de servicios sociales debe incorporar, asimismo, criterios de coordinación y el logro de niveles mínimos de educación para todas las personas, independientemente de la región que habiten, incluyendo su financiamiento.

La descentralización de servicios de salud y otros componentes del gasto social, en esencia, debe ser evaluada de acuerdo con argumentos muy similares. No obstante, la existencia de sistemas de seguro social en salud, más o menos desarrollados de acuerdo con el caso, obliga a consideraciones específicas, atendiendo al tipo de organización más centralizada de estos esquemas. La cobertura promedio de la seguridad social en la región es del 38,7% de los ocupados, pero dicho promedio incluye países con cobertura mayor al 60% (Chile, Costa Rica y Uruguay –zonas urbanas-) y otros que no alcanzan al 15%, como Bolivia, Paraguay y Perú.<sup>16</sup>

Como ha señalado Oates en relación con el funcionamiento del federalismo, las ventajas de tener diferentes niveles de gobierno se relacionan con la oportunidad de centralizar la toma de decisiones de aquellos asuntos en donde se requieren políticas nacionales y de permitir la elección pública local cuando resulte más ventajoso.<sup>17</sup> Precisamente, el aspecto que queremos resaltar aquí es que ello puede ser muy diferente según el servicio o bien público objeto de descentralización.

Si bien es cierto que el desarrollo de los estados benefactores ha descansado prioritariamente sobre decisiones tomadas desde los niveles centrales de gobierno, la descentralización ha vuelto la mirada sobre el papel de los niveles subnacionales de decisión. Ello llama a preguntarse acerca de cuál es el nivel de gobierno más adecuado para suministrar los servicios públicos. No deja de asombrar el hecho de que, pese a estar muy consolidada entre los autores especializados en finanzas públicas la idea de que la función distributiva debe quedar en manos de los gobiernos centrales, se discute la descentralización de funciones que, como la salud, educación vivienda, provisión de agua y desagües, tienen un fuerte impacto sobre la equidad. Más aún cuando se toma la decisión de descentralizar los sistemas de transferencias a las personas (programas asistenciales).

### **3. El debate sobre la conveniencia de descentralizar. Primera aproximación**

La defensa de los procesos de descentralización de la región se ha manifestado de diversas formas y ha utilizado una gran variedad de argumentaciones. Por un lado, algunos autores entienden que el centralismo que ha caracterizado históricamente a los países de América Latina como resultado de la herencia colonial constituye un rasgo negativo que ha puesto una barrera al desarrollo de algunas regiones y determinado un desarrollo regional desequilibrado. La

---

<sup>16</sup> Véase CEPAL (2006), cuadro II. 1, página 45.

<sup>17</sup> Véase Oates (1994), p. 128.

descentralización, según esta corriente, es una reforma necesaria para mejorar la situación de inequidad de la región.<sup>18</sup>

Según la visión de otros autores, la descentralización de funciones hacia gobiernos locales es una política de reforma que debe ser sostenida ya que tiene la ventaja de aliviar la administración central y acercar las decisiones a los beneficiarios, mejorando la eficiencia de las intervenciones. En el límite, es interesante el señalamiento que hace Oates al recordar que Brennan y Buchanan (desde una visión propia de la teoría de la elección pública) argumentan que la descentralización actúa como límite a la expansión indeseada del Estado al favorecer la competencia en el sector público entre diferentes unidades de gobierno que, en un contexto de movilidad interjurisdiccional de personas en búsqueda de mayores ganancias fiscales, actuaría como freno al crecimiento del gasto.<sup>19</sup>

No muy lejos de esa posición, el Banco Mundial, institución que ha apoyado numerosos procesos de reforma en este sentido, ha sostenido que “la descentralización fomenta la eficacia al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales, promoviendo la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de los beneficios de los servicios y sus costos. Esta es la justificación para el establecimiento de gobiernos provinciales y locales sensibles a los deseos de sus ciudadanos, y no simplemente instrumentos del gobierno central”.<sup>20</sup>

Algo más ponderada resulta la visión de la misma institución en su Informe de Desarrollo Mundial correspondiente a 1997. Allí se señala que la descentralización produce importantes beneficios en diferentes partes del mundo, incluida América Latina. En especial puede mejorar la calidad del sistema de gobierno y lograr una mejor representación de los ciudadanos. La competencia entre provincias, ciudades y localidades puede alentar la adopción de políticas y programas más eficaces. No obstante, reconoce que se deben conjurar tres posibles peligros: mayor desigualdad, inestabilidad macro y sumisión de los gobiernos locales a los grupos de interés. La existencia de esos peligros, entonces, muestran que el papel de los gobiernos centrales resulta vital para el mantenimiento del desarrollo. “El problema está en encontrar la apropiada división de funciones entre las instancias centrales y los demás niveles de gobierno”.<sup>21</sup>

Es claro que, desde diferentes puntos de vista, se ha depositado una gran expectativa sobre las posibilidades de los procesos de descentralización ya sea para fortalecer el desarrollo, dinamizar los procesos democráticos, mejorar la equidad, la eficiencia del gasto público o poner un límite al crecimiento desmedido del gasto público, de acuerdo con las diferentes visiones. Adicionalmente, debe ser señalado que buena parte de los debates tienen como trasfondo el hecho de que desde la teoría no existe una receta clara aplicable a diferentes situaciones. Por el contrario, la teoría del federalismo fiscal intenta adoptar un papel subsidiario de los elementos históricos institucionales que marcan los límites de sus recomendaciones.

El desafío es, en cambio, lograr una posición ponderada que tome en cuenta las condiciones particulares de cada caso tratando de encontrar respuestas pragmáticas que alienten a la búsqueda de soluciones para mejorar la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado de manera de lograr los resultados más significativos para el bienestar de los ciudadanos.

En este sentido, creemos conveniente poner el acento sobre un aspecto muchas veces olvidado o no tratado con la importancia que se merece. El grado de disparidad productiva regional dentro de cada país impone serios límites al funcionamiento y financiamiento de servicios descentralizados, en especial cuando su provisión afecta la equidad. Si se presume que los méritos de la descentralización dependen de la correspondencia fiscal, la existencia de fuertes disparidades productivas regionales implica la inviabilidad de la descentralización. Para otros, en cambio,

---

<sup>18</sup> Véase Boisier (1986) y (1992)

<sup>19</sup> Véase Oates (1994). La posición de la elección pública citada por Oates se encuentra en Brennan y Buchanan (1980).

<sup>20</sup> Banco Mundial (1988), p. 182 y 183 y Banco Mundial (1993), p. 12 y 13.

<sup>21</sup> Banco Mundial (1997), p. 13.



implica que los resultados de estas reformas dependerán del sistema de transferencias financieras que lo acompañen y del fuerte papel que deben jugar los gobiernos centrales. De todos modos, y aún cuando se cuenten con los recursos financieros requeridos para la compensación, debe notarse que las disparidades mencionadas también afectan de manera sustantiva la disponibilidad de recursos humanos y, en general, las capacidades de gestión entre jurisdicciones.

De manera especial, resulta crucial reconocer que, cuando estos problemas existen, el dilema básico de la descentralización de políticas sociales es el de encontrar una fórmula de compatibilidad entre los objetivos propios de la política de descentralización y la redistribución, no asumiendo que los dos grupos se cumplen necesariamente de manera simultánea. Ello obliga a establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno, así como su financiamiento.<sup>22</sup> Se verá más adelante que este es el caso de los países de América Latina.

Existen dos elementos de las políticas de descentralización que deben, asimismo, ser considerados cuidadosamente. Ambos se refieren a iniciativas que han surgido a partir de la experiencia en este tipo de políticas en países que, como se señaló, ofrecen situaciones muy diversas en cuanto a sus capacidades de distinto tipo para llevar adelante la gestión de servicios descentralizados.

El primero de ellos se refiere a la posibilidad de incorporar esquemas de premios y castigos en el financiamiento de las diferentes jurisdicciones de acuerdo con su comportamiento en la gestión. El segundo tiene que ver con la posibilidad de discriminar entre diferentes casos, otorgando distintas responsabilidades en función de su calificación. Estas discusiones, que han tenido cierto desarrollo en la región, son una demostración de la existencia de serios problemas en el desarrollo de la descentralización y alientan a buscar soluciones innovativas.

No obstante, debe marcarse que el primero de esos elementos choca contra un obstáculo difícil de sortear cuando se consideran servicios públicos con importantes impactos sobre la equidad y se relaciona con la dificultad e inconveniencia de castigar a los que ya están en una posición desventajosa para gestionar sus servicios. Siempre resulta conveniente pensar en qué situación quedarán los más débiles ante cualquier reforma.

El segundo elemento tiene un límite más político institucional y se vincula con la dificultad que tienen los gobiernos centrales, en especial, pero no solamente, en aquellos países de organización federal, para discriminar entre casos. Estas líneas deberán ser atendidas con sumo cuidado si se quiere brindar soluciones pragmáticas que efectivamente mejoren la cohesión social.

Precisamente, este documento se preocupa por la vinculación de la descentralización con la mejora en la cohesión social. Esta, difícilmente pueda ser restringida a una única dimensión o ser expresada en algún indicador sintético. Por el contrario, la esencia de la cohesión social expresa el resultado de un balance entre el comportamiento y el desempeño de una sociedad y su economía en conjunto. Así vista, la cohesión no puede ser el resultado de una política aislada por importante que sea, sino que debe reflejar los diferentes tipos de inequidad, capacidades, condiciones de acceso, exclusión y marginación de las oportunidades y, de manera general, los derechos económicos, sociales y culturales de todos los ciudadanos de un país. Además, la propia cohesión y sus componentes no son un reflejo estático de hechos sociales y económicos sino que deben reflejar procesos influenciados por las medidas y programas que contribuyan a mejorarla, requiriéndose un enfoque sistémico.<sup>23</sup>

La cohesión social se relaciona con la existencia de una percepción de la sociedad acerca de un proyecto común. En los países en los que se desarrolló exitosamente el denominado Estado de Bienestar, éste ha sido un poderoso instrumento de cohesión social, ya que ha contribuido a que los individuos se sintieran parte de una misma comunidad política. Para ello ha sido importante la

---

<sup>22</sup> Véase Castells (2001), p. 30 y ss.

<sup>23</sup> Véase Vaitos (2001), p. 11.

creación de lazos de solidaridad entre las personas, evitando situaciones de exclusión y marginación. Es importante destacar la contribución de la prestación de servicios públicos universales a la democratización de la sociedad. De acuerdo con Castells, si el consenso político ha sido un elemento imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de Bienestar, el grado de descentralización política y de auto-gobierno territorial que esté dispuesto a aceptar cada sociedad forma parte de ese consenso político. Ello remite a la necesidad de solidaridad interterritorial.<sup>24</sup>

En América Latina, el desarrollo del estado benefactor ha sido defectuoso y los elevados niveles de disparidad regional hacen difícil el logro de consensos relativos a la solidaridad interterritorial adecuada. A ello se debe agregar la gran diversidad cultural hacia el interior de los países. Es por ello que se presenta una fuerte tensión entre el logro de mayor cohesión a partir de las políticas sociales y la pérdida de aquella debido a aspectos relacionados con lo territorial o cultural.

Dicho de otra manera, en la medida en que se asocie cohesión social con las ideas de inclusión y pertenencia, la búsqueda de la cohesión social en relación con la descentralización implica la preocupación por la inclusión y la pertenencia de todos los territorios a un proyecto o situación común. En relación con un país formado por territorios muy desiguales la cohesión remite necesariamente a una rejerarquización del papel de los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien puedan tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común.

Dependiendo del cuidado que se tenga en el diseño de este tipo de reformas y la modalidad que en cada caso adopten esas tensiones, su solución puede implicar una presión adicional sobre el resultado fiscal y, la mayor demanda de recursos fiscales puede, eventualmente, generar nuevas tensiones o retroalimentar las existentes. En síntesis, podría decirse que si la cohesión social depende de la existencia de un proyecto común en el que los diferentes miembros de la sociedad se sientan incluidos, la coherencia fiscal es un rasgo necesario para que ese proyecto sea sostenible.

---

<sup>24</sup> Véase Castells (2001), p. 17.

### III. Condicionantes comunes y heterogeneidad institucional

Habiendo repasado los argumentos generales a favor y en contra de la descentralización, llegó el momento de concentrarnos, finalmente, en los procesos de América Latina. Como primer paso, el presente capítulo presenta una serie de condicionantes comunes a los países de la región, así como diferencias institucionales de significación entre ellos. Esta presentación permitirá luego ponderar los argumentos de la descentralización en su aplicación a cada caso.

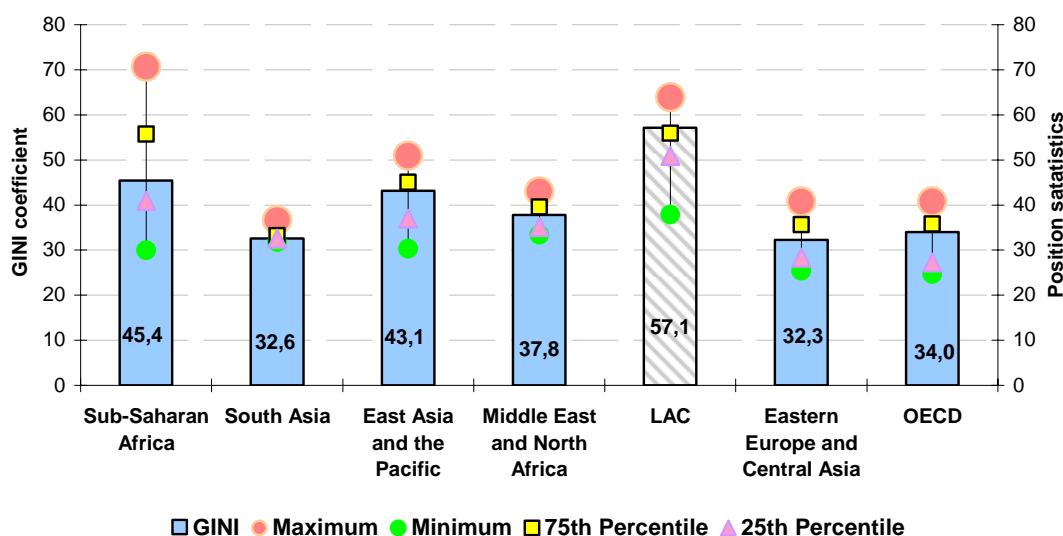
#### 1. Condicionantes regionales a los procesos de descentralización

A lo largo de este documento se argumentará que los procesos de descentralización de cada uno de los países de la región muestran características sumamente diferenciadas. No obstante, pese a esa heterogeneidad, existe un grupo de condicionantes comunes a todos los países que siguen procesos de descentralización. En especial, se quiere resaltar el hecho de que esos condicionantes involucran serios desafíos si se espera que estos procesos puedan coincidir con mejoras en la cohesión social. Teniendo en cuenta que no es objeto de este documento el análisis de estos condicionantes sólo se presentará un listado de ellos acompañados de un breve comentario.

##### a. Grado de desigualdad distributiva

Es sabido que América Latina es la región con mayores niveles de desigualdad en el mundo, como puede comprobarse en el gráfico 1 que muestra los coeficientes de Gini de las diferentes regiones.<sup>25</sup> Ello, por supuesto, demanda una atención especial al tratarse el tema de la cohesión social.

**Gráfico 1**  
**DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EN COMPARACIÓN CON EL RESTO DEL MUNDO**



Fuente: CEPAL (2006), p. 24.

a. Promedio regional ponderado por la participación de la población de los países en sus respectivos totales regionales. Se utilizó el coeficiente de Gini más reciente de cada país dentro del período 1985-2004; b. 30 países; c. 5 países; d. 12 países; e. 8 países; f. 20 países; g. 27 países; h. 22 países.

##### b. Grado de urbanización

Como se observa en el cuadro 1, América Latina y el Caribe es la segunda región con mayor proporción de población urbana, aún mayor que Europa y algo menos que América del Norte.

<sup>25</sup> En PNUD (2004) se introduce la idea de un “triángulo latinoamericano” formado por democracia, pobreza y desigualdad.

Como se verá más adelante, la mayor proporción se registra en los países de América del Sur, en especial Uruguay, Argentina, Chile y Brasil. Ello marca una característica que deberá ser tenida en cuenta al diseñar las políticas sociales y, en especial la descentralización. Los desafíos de estas políticas para ámbitos rurales son mucho más complejos y fiscalmente más demandantes de recursos. Adicionalmente, en algunos países de la región se da una elevada concentración de la población en pocos municipios. Más de la mitad de la población se localiza en menos del 5% de municipios en Argentina, Brasil, Colombia y Honduras, por ejemplo.<sup>26</sup>

**Cuadro 1**  
**PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA POR REGIÓN**

Región	Porcentaje
América Latina y El Caribe	77
Caribe	64
Centroamérica	69
América del Sur	81
América del Norte	80
Europa	73
Oceanía	73
Estados Árabes	55
África	39
Asia	39

Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas

### c. Desigualdad territorial al interior de cada país

Para ilustrar este rasgo se ha calculado, para un grupo de países en los que se dispone de información de producto por jurisdicción subnacional, la relación entre los productos por habitante más alto y más bajo en cada país. Lamentablemente, el indicador utilizado no es el ideal y remite a las dificultades propias de las cuentas nacionales de los países de la región. No todos los países cuentan con datos de producto por región (en muy pocos se calcula el ingreso), las metodologías son variadas y de diferente grado de confiabilidad y las unidades jurisdiccionales para las que se realizan los cálculos son también diversas y dependientes de la organización institucional de cada caso. No obstante, sin intentar brindar una medida exacta de las brechas, la mención del indicador para un grupo de países que cuenta con algún tipo de medición de este tipo parece ser una manera adecuada de dimensionar el problema. En consecuencia, en el cuadro 2 se presenta el indicador mencionado de algunos países de la región. Con la excepción de Uruguay, el de mejores indicadores de equidad y de organización marcadamente unitaria, las brechas entre jurisdicciones ricas y pobres son muy fuertes. Ello estaría indicando la complejidad de la tarea de mejorar la cohesión social y, mucho más importante para este documento, de hacerlo mediante políticas descentralizadas.

<sup>26</sup> Véase Curcio (2005), Azeredo y Lobo (2005), Maldonado (2005) y Gómez Sabaini y Geffner (2006b).

**Cuadro 2**  
**RELACIÓN ENTRE EL PRODUCTO POR HABITANTE DE LAS JURISDICCIONES MÁS RICAS Y**  
**MÁS POBRES EN PAÍSES SELECCIONADOS**

País	Niveles de gobierno	Relación
Argentina	Provincias	8,6
Brasil	Estados	5,5
Chile	Regiones	4,1
Guatemala	Departamentos	6,4
México	Estados	6,2
Perú	Departamentos	7,7
Uruguay	Municipios	2,4

Fuente: Cetrángolo (2006).

#### d. Tamaño del sector público y presión tributaria

Un último rasgo común, característico de la región, que se quiere resaltar aquí se relaciona con la baja presión tributaria. Es sabido que la región ha tenido dificultades para cobrar impuestos y, en general, la presión suele ser menor que en países del mismo grado de desarrollo económico.<sup>27</sup> Resulta de suma relevancia introducir este tema ya que pone un límite al volumen de gasto público que puede ser dirigido hacia funciones que mejoren la cohesión social. Al mismo tiempo limita el nivel de gasto sujeto a procesos de descentralización y hace más restrictiva la política fiscal. En el cuadro 3 se ofrece la presión tributaria de los países de la región.

**Cuadro 3**  
**PRESIÓN TRIBUTARIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004)\***

País	Presión tributaria
<b>Promedio regional</b>	<b>16,9</b>
Argentina	26,3
Bolivia	16,9
Brasil	35,9
Chile	17,3
Colombia	17,2
Costa Rica	19,2
Ecuador	13,7
El Salvador	13,2
Guatemala	10,6
Honduras	18,2
México	11,5
Nicaragua	18,9
Panamá	14,9
Paraguay	13,3
Perú	14,9
Rep. Dominicana	15,9
Uruguay	24,0
Venezuela	11,0

(\*) Recursos tributarios de los Gobiernos Centrales sobre PIB. Para Argentina y Brasil la cobertura corresponde a Gobierno General.

Fuente: Gómez Sabaini (2006). Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión.

<sup>27</sup> Este tema puede ser seguido en Gómez Sabaini (2006).

## 2. Algunos rasgos institucionales

Hasta aquí hemos revisado los grupos de argumentos a favor y en contra de la conveniencia de descentralizar la provisión de determinados servicios. La región, se ha visto, es la que ofrece mayores problemas de distribución del ingreso y una limitada capacidad de atender el problema con políticas públicas, atendiendo a la baja presión tributaria. Adicionalmente, la enorme disparidad productiva de las regiones de cada país involucra un desafío adicional al demandar mayores esfuerzos fiscales en la atención de esas diferencias para sistemas descentralizados. Por último, la variada, y en algunos casos elevadísima, proporción de población radicada en zonas urbanas debe ser contemplada en los procesos de reforma. En la presente sección y en la siguiente se hará mención a la heterogeneidad institucional de los países de la región. Como fuera señalado oportunamente, estos aspectos cobran mayor relevancia que los argumentos que ofrece la teoría económica en relación con la descentralización.

### Países federales y unitarios

En América Latina y el Caribe hay solo cuatro países con organización federal: Argentina, Brasil, México y Venezuela. El resto ha adoptado una organización unitaria. No obstante, esta clasificación resulta insuficiente ya que se presentan diferentes tipos de organización federal y unitaria.

Los países de organización federal coinciden, en general, con los de mayor extensión territorial, y deben diferenciarse en primer lugar, dos tipos de países federales. Por un lado, están aquellos casos en donde el federalismo es una manera de mantener unidos estados que previamente gozaban de autonomía y así conformar un país. Por el otro se cuentan aquellos en los que la elección de este tipo de organización surge desde el centro. Los casos de México (la primera organización federal de la región en 1824) y Argentina son casos definidos para limitar la autonomía de los estados provinciales. Brasil, en cambio, es un ejemplo de país federal debido a una definición tomada de manera centralizada. En los tres casos, no obstante se reconoce el federalismo como herencia de la organización colonial.

Venezuela, en cambio es un caso particular en donde, además de ser un federalismo decidido desde el centro, parece ser más nominal que real.<sup>28</sup> En relación con el resto, deben diferenciarse los casos más tradicionales de organización unitaria (Uruguay) de otros casos organizados como república unitaria pero descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (Colombia).

Adicionalmente, la organización resultante debe considerar que no siempre fueron unitarios los unitarios ni federales los federales; ello se ve reflejado, en parte, en los muchos intentos de constituciones en diferentes países a lo largo del siglo XIX. A modo de ejemplo, puede mencionarse que en Colombia las Constituciones de 1853, 1858 y 1863 definieron al Estado Colombiano como federal, mientras que las de 1821, 1830, 1832, 1843 y 1886 lo hicieron como unitario.<sup>29</sup> En México, por su parte, luego de la primer constitución federal de 1824 se sucedieron diversos intentos de organización unitaria y federal hasta la ratificación definitiva del federalismo en la constitución de 1857.<sup>30</sup>

Parcialmente vinculado con lo anterior, y de sumo interés para este estudio, es el diferente reconocimiento del papel de los municipios en cada uno de los países. México, en un extremo, incorpora la definición de estas jurisdicciones locales en el ordenamiento federal mientras que Argentina, en el otro extremo, deja librado el marco normativo municipal a la determinación de cada estado provincial, multiplicándose por 23 las posibles alternativas.

### Reformas constitucionales y descentralización

Ahora bien, más allá de las raíces institucionales de cada uno de los países, debe marcarse que el auge que han tenido los procesos de descentralización durante el último cuarto de siglo ha estado

---

<sup>28</sup> Véase Fernández Salgado (2006)

<sup>29</sup> Véase Rodríguez R., Libardo (2001), p. 11.

<sup>30</sup> Fernández Salgado (2006).

acompañado por importantes modificaciones institucionales, de especial relevancia en relación con la cohesión social. En muchos casos se relacionan con la recuperación de las instituciones democráticas durante este mismo período. Muchas veces se ha defendido la descentralización a partir su impulso y fortalecimiento de la democracia. En este sentido suele acompañarse por la expansión de la elección de autoridades locales mediante el voto. Este tema será tratado en el apartado siguiente.

Uno de los ejemplos más claros en ese sentido es el de la reforma constitucional de Brasil en 1988, que debe ser considerada como el origen de la descentralización como resultado de una clara iniciativa política. En esa constitución las municipalidades son reconocidas explícitamente como unidades de gobierno del Estado Nacional, con autonomía política administrativa y financiera. El caso de Perú es similar ya que, con su reforma constitucional de 1979 se da inicio al proceso de descentralización, con nuevas competencias y elección de autoridades. Este proceso, que comenzó en 1981, sufrió marchas y contramarchas, como se verá luego. También se debe considerar la reforma de Colombia (1991) y la de Uruguay (1996). En el primero de los casos, debe notarse que el artículo 1 de su Constitución define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república unitaria pero descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.<sup>31</sup> En el caso de Uruguay se establece que el Estado impulsará políticas de descentralización de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.

El nuevo papel de los municipios fue objeto de especial cuidado en las reformas de Nicaragua (1995), donde se reafirma la autonomía municipal y se establece un financiamiento, así como en la de Guatemala (1985) que junto con los Acuerdos de Paz de 1996 pusieron en marcha la descentralización a municipios, con acento en el gasto social.

Aún cuando no formen parte de reformas en sus Cartas Magnas, se registraron cambios institucionales de significación en lo referido a la autonomía municipal, establecidos por cambios legales, tanto en Chile (1999), Honduras (1991) y Colombia (2001). En este caso, una norma muy importante que será tratado más adelante, es la Ley 715 de distribución de funciones y recursos entre niveles de gobierno.

### **Elección de autoridades**

Sin lugar a dudas, un aspecto de especial interés en relación con la cohesión social y la consideración de la descentralización, como proceso que apoya el desarrollo de la democracia, se refiere al progreso en materia de elección de autoridades que se registró simultáneamente. Es cierto que en algunos casos (Argentina, Uruguay) ya había elección de autoridades en los niveles subnacionales de gobierno (por supuesto, en los períodos en donde estuvieron en vigencia los derechos constitucionales). En otros casos, en cambio, fueron introducidas importantes modificaciones al respecto. Tal es el caso de, por ejemplo, Perú y Colombia, donde se introdujo la elección de alcaldes en 1998. El cuadro 4 ilustra claramente acerca del avance de las prácticas democráticas en los gobiernos subnacionales de la región.

---

<sup>31</sup> De manera similar, la Constitución de Ecuador define al Estado como unitario de administración descentralizada.

**Cuadro 4**  
**MODALIDADES PARA LA CONSTITUCIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina																							
Barbados																							
Bahamas																							
Belice																							
Bolivia																							
Brasil																							
Chile																							
Colombia																							
Costa Rica																							
Cuba																							
Ecuador																							
El Salvador																							
Guatemala																							
Guyana																							
Haití																							
Honduras																							
Jamaica																							
México																							
Nicaragua																							
Panamá																							
Perú																							
Rep. Dom.																							
Suriname																							
T. y Tobago																							
Uruguay																							
Venezuela																							

No hay ejecutivo local o es designado.
  Elegidos por las legislaturas.
  Elección directa.

Fuente: ILPES (2004).

### Aspectos específicos que afectan la cohesión social

Antes de terminar esta sección relacionada con algunos rasgos institucionales de los países latinoamericanos, creemos conveniente resaltar que en la región se presentan problemas específicos que deben ser tratados con especial cuidado al relacionar la descentralización con la cohesión social. A modo de ejemplo se pueden señalar los casos de los conflictos armados en Colombia y Guatemala. Este último es un caso de país multiétnico y multilingüe (22 idiomas además del castellano) en el que las reformas se pusieron en marcha al finalizar un largo período de guerra civil. Por otro lado, los casos de Honduras, Bolivia y Nicaragua, los de menor ingreso per capita, incorporan la complejidad propia de participar de la iniciativa de alivio para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC).

### 3. Tipos, cantidad y tamaño de los gobiernos subnacionales

Otro elemento institucional que restringe las posibilidades de descentralizar ciertos servicios y marca las diferencias entre países y aún entre casos dentro de un mismo país se refiere a la cantidad, tamaño y características institucionales de los gobiernos subnacionales en cada caso. Un resumen de esas características se presenta en el cuadro 5.



**Cuadro 5**  
**CANTIDAD DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN ALGUNOS CASOS SELECCIONADOS**

País	Población	Federales		Unitarios		Prom. Pobl.
	(miles)	Estados	Municip.	Depart.	Municip.	en municipio
Brasil	183.910	37	5.508			33.390
México	105.700	32	2.446			43.213
Colombia	44.920			32	1.099	40.874
Argentina	38.370	24	2.150			17.847
Perú	27.560			25	1.836	15.011
Venezuela	26.280	24	335			78.448
Chile	16.170			13	341	47.419
Ecuador	13.040			21	205	63.610
Guatemala	12.290			22	331	37.130
Bolivia	9.010			9	311	28.971
Rep. Dominicana	8.410			28	153	54.967
Honduras	7.050			19	298	23.658
Paraguay	6.020			17	224	26.875
Nicaragua	5.380			15	152	35.395
Costa Rica	4.250			7	81	52.469
Panamá	3.180			9	75	42.400
Uruguay	3.440				19	181.053
Jamaica	2.640				14	188.571
Guyana	883				6	147.167
Suriname	450				10	45.000
<b>Total</b>	<b>518.953</b>	<b>117</b>	<b>10.439</b>	<b>217</b>	<b>5.155</b>	<b>33.279</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del FMI (2005 y 2006), del BID (1997) y Cetrángolo (2006).

Este cuadro ofrece una mirada sintética del problema y no logra captar la heterogeneidad de situaciones. Sólo en algunos casos existen jurisdicciones intermedias y el tamaño promedio de los municipios surge de considerar ciudades capitales con un enorme peso de actividades administrativas y de servicios, con otras ciudades industriales de gran tamaño (San Pablo en Brasil o Rosario en Argentina), una multiplicidad de situaciones intermedias hasta llegar a comunas de pequeños tamaños y localizadas en zonas de difícil acceso.

Ello obliga a diseñar soluciones flexibles para cada tipo de gobierno, lo que no es sencillo ni factible en muchos casos. Uno de los intentos en este sentido son las acreditaciones para cumplir funciones descentralizadas que se han introducido en algunos casos. En Colombia, por ejemplo, el proceso estableció requisitos para la certificación de municipios para acceder a recursos en educación y salud, así como un Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de Municipios. En Perú, por su parte, también se puso en marcha un proceso de acreditación pero, en la práctica, se convirtió en un simple trámite burocrático que sólo fue cumplido por el 25% de municipalidades distritales.<sup>32</sup>

Con el objeto de completar la situación municipal, en el cuadro 6 se presentan las potestades municipales en diferentes funciones, según surge de los estudios realizados por la División de

<sup>32</sup> Véase Flores (2006).

desarrollo sustentable y ambiente de la CEPAL. Un tema adicional, que no hemos mencionado hasta aquí, se relaciona con la población rural. En algunos casos esta población forma parte de los municipios (Colombia) y en otros no (Ecuador), pero, definitivamente, debe ser tratado de manera especial al diseñarse los programas de descentralización ya que sus características, demandas y costos son totalmente diferentes en los casos de educación, salud y otros servicios sociales.

**Cuadro 6**  
**FUNCIONES A CARGO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE PAÍSES SELECCIONADOS**

	Educación	Salud	Agua y saneam.	Vivienda	Transporte	Medio ambiente	Ordenam. urbano y ornato	Otros
Argentina	Básica, polimodal y no universitaria	X	X		X	X	X	Previsión social
Brasil	Preescolar y básica	X			X		X	
Chile	Básica	X	X	X	X	X	X	
Colombia	Preescolar, básica y media	X	X	X	X	X	X	Cult., dep., empleo y desastres
Guatemala	Preescolar, primaria y prog. de alfabetiz.		X	X			X	Cultura y deporte
Honduras		X	X		X		X	
México			X				X	
Nicaragua		X	X		X	X	X	Cult., dep. y comités de emergencia
Perú	Programas de alfabetización	X	X	X				Empleo y fomento de empresas
Uruguay	Primaria, secundaria y preparatoria	X		X			X	Conservac. de playas

Fuente: CEPAL (2006).

## IV. Características del proceso de descentralización fiscal en la región

### 1. Avances del proceso por grupos de países

Más allá de estos rasgos comunes que fueron señalados en el capítulo anterior, el análisis de los procesos de descentralización de servicios públicos en América Latina debe hacer mención, necesariamente, a la heterogeneidad de situaciones. Pese al intento reiterado de presentar la descentralización como una propuesta de reforma de validez generalizada, la pertinencia y riqueza de las conclusiones depende de la capacidad para reconocer la diversidad de procesos. Ello se verifica en sus diferentes aspectos, entre los que se pueden mencionar sus motivaciones, marco institucional, dinámica del proceso, sectores involucrados y grados de autonomía de los gobiernos subnacionales, además, por supuesto, de la propia estructura social y económica de cada caso.

A modo de pintura introductoria al tema, con el objeto de poder apreciar la magnitud de las brechas de desarrollo hacia el interior de la región, en el cuadro 7 se ofrecen, además de los coeficientes de Gini de cada país, otros indicadores que ayudan a medir las dificultades en conseguir mayor cohesión social: se presenta el porcentaje de población bajo la línea de pobreza y el ranking en el Índice de Desarrollo Humano. Al incorporar el producto por habitante de cada país, se muestra la alta correlación entre el grado de desarrollo económico y social.

**Cuadro 7**  
**INDICADORES SELECCIONADOS**

País	PIB p/hab 2003 en U\$S	% pob. urbana 2005	Pob. bajo línea pobreza	Gini 2002	Ranking IDH 2003
México	6.061	76,5	37,0	0,514	53
Chile	4.523	86,6	18,7	0,550	37
Costa Rica	4.196	62,6	20,3	0,488	47
Panamá	4.128	65,8	34,0	0,515	56
Argentina	3.422	91,8	29,4	0,590	34
Venezuela	3.330	92,8	48,6	0,500	75
Uruguay	3.281	91,9	15,4	0,455	46
Brasil	2.772	83,4	38,7	0,621	63
El Salvador	2.241	57,8	48,9	0,525	104
Perú	2.232	72,6	54,7	0,523	79
Ecuador	2.118	62,8	49,0	0,513	82
Guatemala	2.047	50,0	60,2	0,543	117
Rep. Dominicana	1.876	65,6	44,9	0,544	95
Colombia	1.741	76,6	50,6	0,575	69
Honduras	991	47,9	77,3	0,588	116
Paraguay	950	58,4	61,0	0,570	88
Bolivia	872	64,2	62,4	0,614	113
Nicaragua	785	56,9	69,3	0,579	112

**Fuente:** CEPAL (2005), PNUD y CELADE.

Los datos de población bajo la línea de pobreza corresponden al año 2004 para Argentina y México; 2003 para Brasil, Chile y Perú; 2001 para El Salvador, Nicaragua y Paraguay, y el resto al año 2002.

Con el objeto de comprender la lógica de estas diferencias de manera que ayude a la reflexión que en este documento se quiere realizar sobre los procesos de descentralización, en el gráfico 2 se ofrecen algunos de esos indicadores de desarrollo social y económico de los países ordenados de acuerdo con su índice de desarrollo humano. Se observa la relación directa entre producto por habitante y participación de la población urbana en el total e IDH y, por otro lado, se comprueba la relación inversa entre esos indicadores y la participación de población pobre. Esta apreciación permite distinguir cuatro grupos de países:

Grupo A: altos IDH y producto por habitante y menos del 30% de población bajo la línea de pobreza. En este grupo se encuentran Argentina, Chile y Uruguay, donde alrededor del 90% de la población es urbana, así como Costa Rica con algo más del 60% de población urbana.

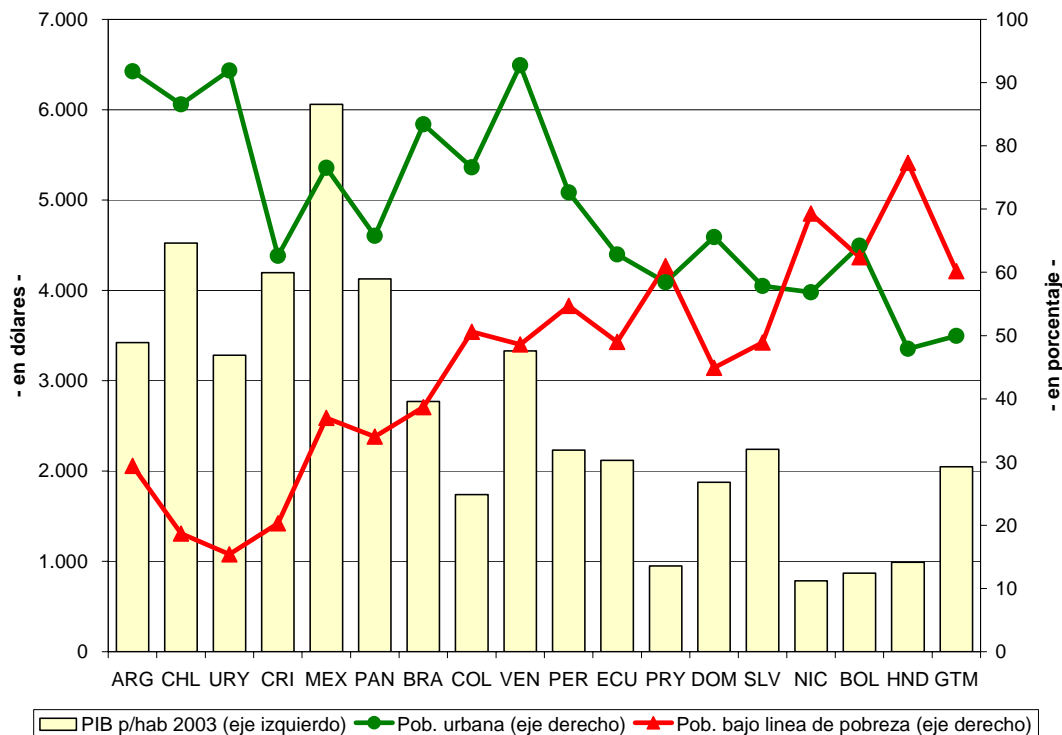
Grupo B: altos o relativamente altos producto por habitante, IDH y participación de la población urbana, con más del 30% y menos del 40% de población bajo la línea de pobreza. En este grupo se encuentran México, Panamá y Brasil.

Grupo C: ingreso por habitante e IDH medios o medios altos y alrededor del 50% de población pobre. Este grupo incluye a Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, República Dominicana y El Salvador.

Grupo D: bajo producto por habitante y más del 60% de la población bajo la línea de pobreza. Están en este grupo Nicaragua, Bolivia, Paraguay, Honduras y Guatemala.

Gráfico 2

INDICADORES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN, ORDENADOS POR IDH



Fuente: Cuadro 6

Frente a una situación socioeconómica tan diversa, la región muestra avances en los procesos de descentralización tanto en países de alto grado de desarrollo como en aquellos con menor desarrollo y mayores inconvenientes sociales. En el cuadro 8 se presenta un indicador de esos avances consistente en el porcentaje de gasto público de los gobiernos subnacionales en el total de erogaciones públicas consolidadas.<sup>33</sup> Al combinar ese indicador con la clasificación de países antes presentada se comprueba la no existencia de relación entre desarrollo económico, situación social y avances en el proceso de descentralización. Por ejemplo, entre los países con mejores indicadores socioeconómicos, se encuentra el país con mayor nivel de descentralización (Argentina) y uno de los tres con menor

<sup>33</sup> En los últimos años se han ensayado diferentes indicadores de descentralización. El aquí utilizado es el más funcional a la argumentación que se quiere presentar.

proporción del gasto en manos de gobiernos subnacionales (Costa Rica). Esa diversidad se puede constatar en los cuatro grupos de países, lo que indica una ausencia de relación entre nivel socioeconómico y grado de descentralización.

**Cuadro 8**  
**AVANCES EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN POR GRUPO DE PAÍSES**

Grupo de países	Nivel de Descentralización (Gasto público subnacional como % del total)		
	Mayor al 20%	Entre 10 y 20%	Menor al 10%
Grupo A	Argentina (49,5)	Uruguay (14,5) Chile (12,2)	Costa Rica (3,3)
Grupo B	Brasil (45,0) México (31,8)		Panamá (3,2)
Grupo C	Colombia (39,0) Perú (26,8) Venezuela (19,6)		Ecuador (7,5) El Salvador (4,6) Rep. Dominicana (2,9)
Grupo D	Bolivia (29,7)	Guatemala (12,4)	Paraguay (6,2) Honduras (8,0) Nicaragua (5,2)

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del FMI (2005), BID y Cetrángolo (2006).

En esta sección se recorrerán los diferentes factores que integran los procesos de descentralización. En especial se hará referencia a las motivaciones, dinámica de los procesos y algunos rasgos relacionados con la provisión pública de los sectores específicos. Mediante las similitudes y diferencias entre los casos se intentará, luego, ofrecer un grupo de reflexiones y recomendaciones en relación con su impacto sobre la cohesión social y la sostenibilidad fiscal.

## 2. Heterogeneidad de motivaciones y algunas dinámicas particulares

Al abordar de manera específica los procesos de descentralización de América Latina, un elemento que debe ser considerado para evaluar sus resultados, en especial en relación con la cohesión social, se vincula con las motivaciones de cada uno de ellos. Sorprende encontrar, en ese sentido, una variedad de situaciones en donde la relación con las recomendaciones de la teoría está, en algunos casos, muy lejos de las razones reales que se tuvieron originalmente para poner en marcha estas políticas. Esa variedad de situaciones va desde casos en donde la descentralización se encuentra en un lugar central de reformas políticas (Bolivia, Colombia, Perú), a procesos dominados por reformas de tipo sectorial (Chile), alcanzando, en situaciones extremas, motivaciones exclusivamente fiscales-financieras (Argentina).

De acuerdo con Di Gropello y Cominetti se nota un predominio de razones de tipo fiscal en las reformas de “primera generación” bajo contextos políticos no democráticos (Argentina, Chile, Brasil), mientras que impulsados por la necesidad de legitimar los nuevos gobiernos democráticos, las reformas que se llevaron a cabo durante la segunda mitad de los ochenta y noventa tuvieron motivaciones más políticas. En cambio, las reformas tendientes a mejorar la eficiencia de los servicios estuvieron ausentes hasta finales de los años noventa.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Véase di Gropello y Cominetti (1998), p. 61

Analizando las relaciones financieras entre diferentes niveles jurisdiccionales, las motivaciones de los procesos en Argentina y Brasil pueden ser interpretadas como casos extremos y opuestos, siendo ambos países federales. En Argentina, la descentralización de la salud, educación básica y otros servicios sociales fue diseñada desde el gobierno central con el objeto de apropiarse recursos hasta entonces provinciales, al modificar el balance de funciones entre niveles de gobierno sin reconocimiento de partidas financieras específicas.<sup>35</sup> En consecuencia, este caso puede ser considerado como el paradigma de proceso que mira sólo la sostenibilidad fiscal sin preocuparse por la cohesión social. Brasil, en cambio, presenta un proceso político de traspaso de recursos a gobiernos subnacionales como manera de terminar con el manejo centralizado propio de la dictadura y favorecer, de esa manera, el desarrollo de la democracia.<sup>36</sup>

El caso chileno puede ser, en algún sentido, un caso especial con ciertas similitudes en cuanto a sus motivaciones con el caso argentino. El proceso, con raíces conceptuales que lo vinculan con la visión de los economistas de la escuela de la elección pública, fue impulsado a principios de los años ochenta por el gobierno militar por razones principalmente políticas (seguimiento del modelo neoliberal y, muy especialmente, la reducción del poder del sindicato docente al lograr descentralizar los conflictos) y fiscales (reducción del tamaño del Estado, así como en apoyo a la política de privatizaciones). De todos modos, este proceso combina modificaciones en la organización micro de los servicios y la introducción de modalidades de financiamiento relacionadas con los subsidios a la demanda.<sup>37</sup>

Vinculado con lo anterior, algunos aspectos relacionados con la dinámica de los procesos deben ser tenidos en cuenta. En general, aún con diferencias entre los casos, los procesos fueron originalmente impelidos por los gobiernos centrales, ya sea que obedezcan a motivos fiscales como políticos, como se vio en el apartado anterior. Una excepción que debe señalarse es Brasil, ya que allí la opción política en favor de la descentralización fue realizada por los constituyentes que elaboraron la Constitución en 1988. Allí se gestó el marco institucional básico sobre el que se basó el proceso de redemocratización después de 20 años de régimen militar dictatorial. En la Asamblea Constituyente predominó una idea muy particular según la cual el debilitamiento fiscal y financiero del gobierno central y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales eran parte de un proceso político tendiente a fortalecer la democracia. Esta dinámica daría lugar, una década después a importantes reformas fiscales.

El caso del Perú presenta una dinámica peculiar, caracterizada por sus marchas y contramarchas: en 1979 se inició el proceso de descentralización para apoyar la democracia, restituyendo la elección de autoridades municipales y estableciéndose nuevas competencias y potestades. A fines de los años ochenta, en cambio, el proceso se desprestigió y durante los noventa, con la vuelta a un gobierno de tendencia centralista, se eliminaron los gobiernos regionales y se restringió la autonomía de las municipalidades. A partir del 2001 se volvió a impulsar la descentralización, a partir de la sanción de la Ley 27680 de Reforma Constitucional, así como la Ley de Bases de Descentralización que establece competencias y funciones de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Se creó, asimismo, el Consejo Nacional de Descentralización.<sup>38</sup>

### **3. Proceso de descentralización de sectores específicos**

En relación con las posibles mejoras en la organización de la provisión de servicios públicos a partir de la descentralización, es importante destacar los casos en donde la descentralización fue parte de reformas sectoriales. En Colombia y Chile ambas reformas (descentralización y reorganización sectorial) fueron simultáneas. En Colombia se sancionó una legislación específica sectorial, marcando una fuerte diferencia con casos como el argentino en donde la nueva legislación federal para la

---

<sup>35</sup> Véase Carciofi, Cetrángolo y Larrañaga (1996) y Bisang y Cetrángolo (1996)

<sup>36</sup> Véase Afonso (2003) p. 38.

<sup>37</sup> Véase di Gropello y Cominetti (1998), p. 51.

<sup>38</sup> Véase Flores (2006).

educación fue sancionada casi dos décadas después de la transferencia de escuelas primarias y nunca se sancionó una legislación específica para la salud pública.

Debe considerarse que la descentralización involucra diferentes tipos de desafíos dependiendo del sector sujeto a reforma. Por ejemplo, en educación, los dilemas actuales van mucho más allá de la búsqueda de aumentar la cobertura. Se trata de mantener la preocupación por incluir a los que quedaron fuera del sistema al tiempo que se mejora la calidad. En este caso, los países descentralizados pueden sufrir un deterioro de la equidad, lo que demanda una fuerte intervención compensadora del gobierno central. Existen instituciones de coordinación federal en algunos casos, como son los Consejos Federales de Brasil y Argentina, aunque con marcadas diferencias en su funcionamiento y resultado.

A su vez, en materia de financiamiento, Brasil acompañó la descentralización con la creación del Fondo para la Mantención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF) en la enmienda constitucional de 1996. Se estableció allí que cada unidad federada debía destinar al FUNDEF el 60% de la cuarta parte de los ingresos tributarios estatales y municipales que la Constitución obliga a dedicar a la educación.<sup>39</sup> En Colombia, por su parte, se sancionó un sistema general de participaciones mediante la Ley 715 de 2001, que incorpora asignaciones específicas para educación y distribución de la misma de acuerdo con indicadores relacionados con el costo de los servicios.<sup>40</sup> En Argentina, por su parte, recién durante el año 2006, se alcanzó a discutir una ley de financiamiento educativo.

En relación con los servicios de salud, por su parte, si bien se presentan problemas similares, hay que considerar que lo que se descentraliza es la provisión de la salud pública, manteniéndose, en general, la seguridad social de manera centralizada y casi siempre financiada con cargas sobre la nómina salarial. En este caso, Brasil es una excepción importante a tener en cuenta, a partir de la creación del Sistema Único de Salud (SUS). El desafío de mejorar la organización de la salud requiere incorporar, entonces, la necesidad de integración de los sistemas y la formación de redes de atención, ya que no habría razón alguna para brindar una cobertura diferente a la población de acuerdo con su vinculación con el mercado laboral.<sup>41</sup>

Un desafío de mayor complejidad es presentado en relación con la descentralización de los programas asistenciales de transferencias financieras a las personas. En estos casos, cuando se involucren los gobiernos locales en el diseño o gestión de la asistencia debe tenerse sumo cuidado en el combate de las prácticas clientelares, así como asegurar el financiamiento adecuado a cada región. Para ello, resulta importante la generación de información adecuada, establecer sistemas de financiamiento compensatorio y definir claramente el papel reservado para los gobiernos centrales. En este sentido se puede mencionar que, por ejemplo, en Honduras y Uruguay, los elementos básicos de los programas locales de combate contra la pobreza están a cargo de los gobiernos centrales. En algunos otros casos de Centroamérica (Guatemala, Honduras y Nicaragua) los problemas de articulación se tratan de enfrentar con la creación de una instancia articuladora: las denominadas “Estrategias de reducción de pobreza” (ERP).

La problemática es algo más compleja en los programas más amplios puestos en marcha en Chile (Chile Solidario), México (Progresá) y Argentina (Plan Jefes y Jefas de Hogares desocupados), presentando diferentes grados de responsabilidad de los gobiernos subnacionales en su gestión.<sup>42</sup>

---

39 Véase Afonso (2004), p. 147.

40 Este tema será analizado con mayor detalle en el capítulo siguiente.

41 Esta temática es tratada en CEPAL (2006)

42 Véase Curcio (2005), Cortes (2005) y Díaz Cayeros (2006).

## **V. Dilemas de la descentralización de servicios en relación con su financiamiento: el cuidado de la sostenibilidad fiscal**

La sumatoria de los rasgos que distinguen a cada sociedad en relación con sus instituciones formales y no formales; sus características económicas, sociales y políticas, y su manifestación en los territorios, delimitan los alcances y posibilidades de los procesos de descentralización. Dado un grado de descentralización de servicios, esas limitaciones se resumen, en última instancia, en la peculiar modalidad en que cada país resuelve (o intenta hacerlo) los diferentes dilemas relativos al financiamiento de los servicios descentralizados. Adicionalmente, la descentralización de funciones genera mayor demanda de recursos por parte de los gobiernos subnacionales y puede generar tensiones en el campo fiscal. Entonces, si bien son muchos los intentos por introducir diferentes grados de descentralización en diferentes áreas, los resultados, sin duda, son el reflejo de las fortalezas y debilidades de cada país y, de manera especial, de los mecanismos de financiamiento que acompañan cada proceso.<sup>43</sup>

Esos dilemas, que definen el avance efectivo de la descentralización en cada caso, son diferentes manifestaciones de la tensión entre las mejoras en la equidad, la participación ciudadana (ambos elementos constitutivos de la cohesión social) y la búsqueda y consolidación de los equilibrios fiscales.

### **1. Recursos propios: imposibilidad de correspondencia fiscal en países con desequilibrios productivos extremos entre regiones**

En teoría, para que el proceso de descentralización sea completo, los gobiernos subnacionales deben ser autónomos, lo que involucra tener los recursos financieros para poder decidir la mejor asignación del gasto que se corresponde con las preferencias locales. A su vez, los ciudadanos exigen rendición de cuentas al gobierno que les cobra los impuestos. No obstante, los países de la región no se caracterizan por una importante tributación a nivel local.

A lo largo del siglo pasado se ha evidenciado una tendencia bastante generalizada a centralizar la recaudación. Chile, Perú, Uruguay y países centroamericanos de los que se dispone de información (Guatemala, Honduras y Nicaragua) tienen una administración centralizada de más del 90% de la recaudación tributaria. Por su parte, los países federales (a excepción de Venezuela<sup>44</sup>) presentan una mayor descentralización de la recaudación aunque sin alcanzar una participación preponderante (gráfico 3). Seguramente el caso más marcado es Brasil, en donde más del 30% de la recaudación está a cargo de los gobiernos subnacionales debido, básicamente, a la existencia de un impuesto al valor agregado cobrado por los estados, el ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios).<sup>45</sup>

---

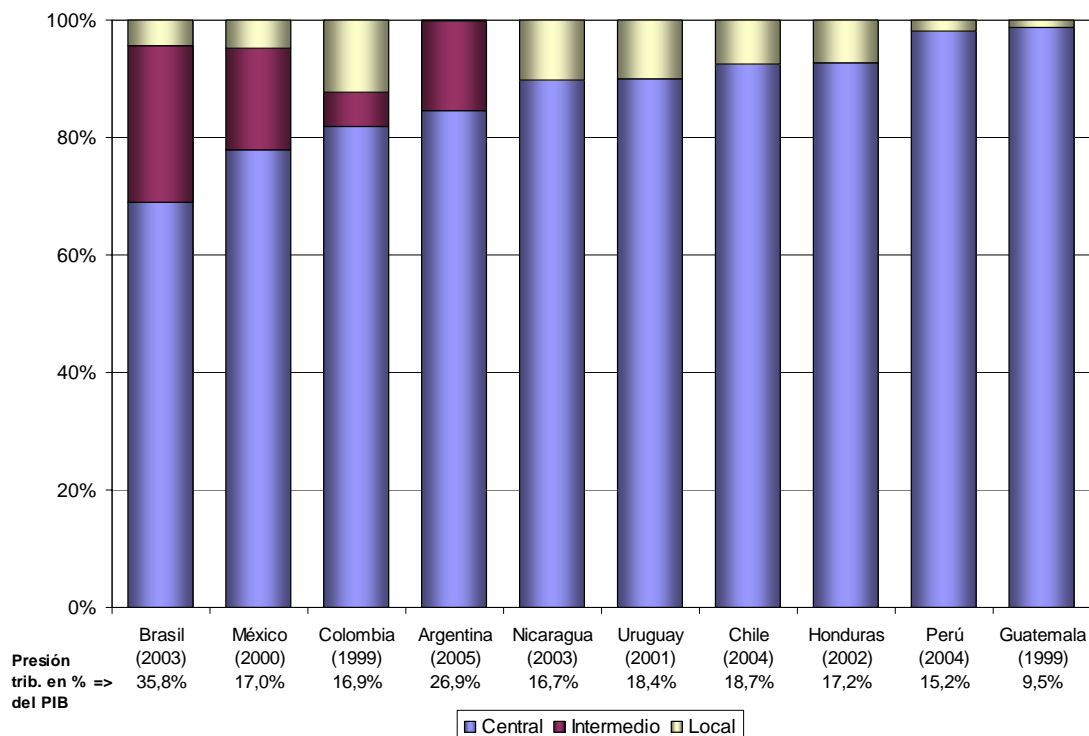
<sup>43</sup> Véase Arredondo et al (2005).

<sup>44</sup> Véase Díaz Cayeros (2005). Allí, además, se presenta evidencia de la centralización de la recaudación en países de diferentes regiones a lo largo del siglo XX.

<sup>45</sup> Este impuesto genera recursos del orden del 8% del PIB.



**Grafico 3**  
**ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR NIVEL DE GOBIERNO. ALGUNOS PAÍSES SELECCIONADOS**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del FMI (2005), ILPES, MECON y Cetrángolo (2006).

**Nota:** Entre paréntesis el año al que corresponde la información.

Adicionalmente a la poca importancia de los tributos cobrados por los gobiernos sub nacionales en la región, es de especial interés para la definición de la autonomía local y su papel en el proceso descentralizador considerar el grado de esa autonomía en materia tributaria. Por ejemplo, Colombia, si bien presenta una participación de recaudación subnacional más elevada que Argentina (con una presión tributaria total muy inferior) muestra una autonomía local muy relativa ya que allí la Nación tiene la facultad de definir cuales son los impuestos que corresponden a cada nivel de gobierno. Ni los departamentos ni los municipios tienen autonomía para la creación de tributos y solo se limitan a reglamentarlos.<sup>46</sup>

Puede asumirse que, en general, los gobiernos subnacionales cobran impuestos sobre la propiedad (impuestos inmobiliarios o prediales); en algunos casos, también se cobran tributos sobre las patentes automotores (Argentina, Chile, Nicaragua, Perú y Uruguay, entre otros), sobre los consumos (en Argentina –Ingresos Brutos-, Brasil, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay) y otros de variado tipo. Muchas veces estas potestades se superponen con impuestos similares cobrados por los gobiernos centrales y, adicionalmente, pueden existir niveles intermedios con potestades tributarias propias que compiten con las nacionales y las de los gobiernos locales. Ello sucede en los países federales pero también en varios países unitarios con procesos de descentralización.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> En Perú, por su parte, la ley de tributación municipal establece para las municipalidades distritales una potestad tributaria tutelada. Solo pueden establecer tasas y contribuciones si la norma es aprobada mediante Ordenanza del Concejo Distrital, ratificada por su respectivo Concejo Provincial. Véase Flores (2006).

<sup>47</sup> Véase Gómez Sabaini (2006).

Las motivaciones y lógica que han predominado en los procesos de asignación territorial de funciones son diferentes a las que han definido la distribución de potestades tributarias. En consecuencia se pueden verificar diferentes grados de desbalance entre ingresos y egresos de cada nivel de gobierno de los distintos países. Estos se manifiestan como la brecha entre ingresos y egresos de los varios niveles de gobierno (desbalance vertical) o como aquella que ocurre entre las capacidades fiscales de los diversos gobiernos subnacionales de un mismo nivel (desbalance horizontal). Estos desbalances debieran ser cubiertos mediante transferencias financieras.<sup>48</sup>

Podría decirse que el desbalance horizontal tiene como principal causa la existencia de economías con desarrollo productivo muy desequilibrado a nivel regional. En la sección 2. 2. se argumentó que el nivel de disparidades productivas entre los territorios de un determinado país pone un límite al resultado de los procesos de descentralización y obliga a tomar especiales precauciones. En general, la idea de “correspondencia fiscal” tiene cierto sentido en sociedades que, como Canadá o Estados Unidos de Norteamérica, tienen un desarrollo productivo relativamente equilibrado territorialmente. Ello permite especular acerca de las posibilidades de que cada jurisdicción financie con recursos propios sus servicios, tratando de responder a las preferencias de sus ciudadanos. En aquellos países la relación entre los productos por habitantes de los estados de mayor y menor desarrollo económico son de aproximadamente 1,7 y 2,1 respectivamente. Milanovic, en un trabajo reciente, presenta este mismo indicador para otras tres grandes federaciones que muestran situaciones muy diferentes. De acuerdo con registros del año 2000, en India esa razón alcanzó valores de 4.4; en Indonesia de 12,5 y en China de 13,6.<sup>49</sup>

Como se mostró en la sección III.1.c, la existencia de estructuras productivas desequilibradas regionalmente es un rasgo característico de los países latinoamericanos en donde la relación entre los productos por habitante mayor y menor de cada país presenta los valores medio más elevados (8,6 en el caso de Argentina). Ciertamente, esta es otra manifestación de la desigualdad dominante en estas sociedades, haciendo más difícil el trabajo en pos de una mayor cohesión social. En términos fiscales, los desbalances horizontales se manifiestan como capacidades de financiamiento muy diferentes entre los diferentes ámbitos territoriales que forman un país.

No debe ser desestimada la presión al desequilibrio fiscal proveniente de la instrumentación de programas de descentralización en contextos productivos dominados por los desbalances regionales. La experiencia indica que la mayor autonomía local, al existir demandas de intervención no satisfechas, genera una presión en las regiones más ricas a dejar de contribuir al mantenimiento de las políticas públicas solidarias con las regiones más pobres. Esto, además de atentar en contra de la cohesión social y el mantenimiento de proyectos de desarrollo más integradores, puede generar una demanda de mayores recursos para atender la situación de las regiones de menor desarrollo relativo. La situación puede revestir mayor gravedad dependiendo de la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

## **2. Búsqueda de mayor cohesión social mediante los sistemas de transferencias**

Dado el desbalance horizontal, cuanto más avanzados se encuentren los procesos de descentralización de funciones, mayores serán los desbalances verticales. Ello no implica que los procesos de descentralización sean un obstáculo a la búsqueda de mayor cohesión social sino que llama la atención sobre la necesidad imperiosa de establecer mecanismos de coordinación de las políticas sectoriales que contemplen la compensación hacia las regiones más necesitadas. Cuanto más centralizada esté la tributación mayor será la necesidad de transferencias básicas para cubrir el financiamiento de las actividades en manos de gobiernos subnacionales. Asimismo, al depender tan

---

<sup>48</sup> Véase Ahmad A. y Craig, J. (1997).

<sup>49</sup> Véase Milanovic (2005).

fuertemente el logro de objetivos de cohesión social del sistema de transferencias adoptado, se percibe una presión que perjudica la consistencia fiscal de la reforma. Es por ello que resulta imposible evaluar los procesos de descentralización sin atender a los esquemas de transferencias financieras entre jurisdicciones.

La región presenta una gran diversidad de esquemas de transferencias entre niveles de gobierno, lo que hace prácticamente imposible rescatar rasgos generales y comunes a la región. En el cuadro 9 se puede apreciar de manera sintética esa diversidad mediante la introducción de cuatro clasificaciones de los esquemas de acuerdo con diferentes rasgos que las caracterizan setenta y siete sistemas de transferencias de la región.

**Cuadro 9**  
**CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS ENTRE**  
**NIVELES DE GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA**

	<b>Número de sistemas</b>
<b>Origen de los fondos</b>	
Porcentaje de impuestos nacionales	40
Monto fijo	3
Monto variable (por costo de servicio)	5
Partida presupuestaria	15
Otros	14
<b>Mecanismo de transferencias</b>	
Discrecional	29
Automático	48
<b>Tipo de asignación</b>	
Libre disponibilidad	38
Asignación sectorial	39
<b>Destino</b>	
Gobiernos intermedio	37
Gobiernos locales	44

**Fuente:** Jiménez (2006)

Se observa el carácter pro cíclico de buena parte de los sistemas, cuando son un porcentaje de los recursos centrales, máxime teniendo en cuenta el carácter pro cíclico de la mayor parte de los sistemas tributarios de la región. En cambio, son pocos los casos en donde se trata de limitar la prociclicidad de las finanzas subnacionales o atender a las características específicas de la política sectorial que se financia. Adicionalmente, llama la atención la gran proporción de transferencias que tienen asignaciones predeterminadas, marcando el papel de los gobiernos centrales en la dinámica del financiamiento.

Más allá de esta caracterización general, resulta muy ilustrativo recorrer algunas de las características específicas de los sistemas para comprender la tensión entre cohesión social y situación fiscal en países con diferente organización institucional y avances en los procesos de descentralización. A continuación serán considerados los sistemas básicos de reparto; los criterios de distribución; las asignaciones especiales y otras modalidades tendientes a mejorar los resultados de las políticas públicas descentralizadas.

### **a. Sistemas básicos de transferencias: Autonomía territorial o búsqueda de objetivos sectoriales**

Como se señaló en el apartado II.1, las transferencias responden a diferentes modalidades según sea el objetivo buscado. Cuando se trata de transferencias de igualación, destinadas a reducir las diferencias entre las capacidades financieras de los diferentes estados en relación con la provisión de bienes públicos y otras funciones de potestad subnacional se utilizan, en general, los esquemas de transferencias sin condicionamientos. La importancia relativa de éstos marca, en buena medida, la autonomía de los gobiernos locales y, simultáneamente, define la modalidad de los procesos descentralizadores que permiten aumentar el financiamiento de los gobiernos subnacionales sin afectar su poder de decisión. Ello cobra particular relevancia en los países de organización federal, con mayor autonomía de los gobiernos subnacionales.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal, estos sistemas de transferencias tienen el problema de hacer endógenas las transferencias al aumento en la recaudación y le brindan, en consecuencia, un elevado componente pro cíclico al gasto subnacional. Se distinguen diferentes tipos de sistemas de transferencias básicos:

#### **Reparto entre la Nación y gobiernos intermedios**

En países federales cobran especial importancia los niveles de gobierno intermedio. En el caso particular de Argentina, la legislación establece que, salvo los tributos sobre el comercio exterior y las cargas sobre la nómina salarial, la recaudación le corresponde en un 56,66% a las provincias. No obstante, en la práctica un sinnúmero de reformas parciales y medidas de emergencia han determinado que en 2005 las provincias hayan recibido, en virtud del régimen de coparticipación de impuestos, sólo la tercera parte de los recursos teóricamente coparticipables.<sup>50</sup> Nos existen, en cambio sistemas de transferencias automáticos hacia los gobiernos municipales.

#### **Reparto entre la Nación y diferentes niveles de gobierno subnacional**

En Brasil, estas transferencias, establecidas por la Constitución, provienen de los impuestos sobre la renta y productos industrializados, llegando tanto a Estados como a Municipios. Esto marca una diferencia importante con el caso argentino en donde el financiamiento municipal es contemplado por diferente legislación en cada estado provincial, existiendo 23 sistemas diferentes de transferencias entre provincias y municipios. Venezuela, también de organización federal, distribuye de acuerdo con el Situado Constitucional el 20% del total de ingresos ordinarios nacionales entre los Estados.

#### **Sistemas que incluyen recursos provenientes de recursos naturales**

En 1990 se introdujeron importantes cambios en el sistema de trasferencias básico así como en el Fondo General de Participaciones de México. Ese fondo distribuye entre los gobiernos subnacionales el 20% de una masa tributaria con pocas excepciones e incluye a los derechos sobre la extracción de petróleo y minería.<sup>51</sup> También en Perú se incluyen en la distribución recursos no específicamente tributarios, como los ingresos provenientes del canon minero, hidroenergético y forestal.

#### **Sistemas con excepciones**

En Honduras la Ley de Municipalidades establece la obligación, para el gobierno central, de transferir el 5% de los ingresos corrientes presupuestados. En este caso, se destaca un rasgo distintivo consistente en que están excluidos de esta transferencia los municipios con actividad portuaria. Estos reciben el 4% de los ingresos de esta actividad y la aduanera que se desarrolla en cada municipio.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Para una revisión de esta problemática véase Cetrángolo y Jiménez (2004)

<sup>51</sup> Véase Gómez (2003) e ILPES (2004)

<sup>52</sup> A excepción del municipio de Amapala que recibe el 8%.

### **Reparto horizontal**

Muy diferente es el funcionamiento de las transferencias de igualación en Chile. Allí, el Fondo Común Municipal de Chile redistribuye recursos entre los gobiernos municipales, además de recibir fondos del gobierno central.

### **Reparto que incorpora destinos diferentes a los gobiernos subnacionales**

Bolivia también presenta un singular esquema de reparto de recursos tributarios ya que, además de coparticipar los ingresos con los municipios y prefecturas, también lo hace con las universidades que son autónomas y se financian parcialmente con estos recursos<sup>53</sup>. Casi todos los impuestos, incorporados en la Ley 843, se distribuyen entre el Tesoro Nacional (75%), los municipios (20%) y las universidades (el 5% restante), mientras que el impuesto sobre hidrocarburos se distribuye entre el Tesoro (75%) y las Prefecturas (25%). Adicionalmente, Bolivia presenta una peculiaridad que merece ser considerada, en especial tendiendo en cuenta la vinculación entre el gasto social descentralizado y la sostenibilidad fiscal.

### **Reparto de fondos provenientes del alivio de la deuda**

Bolivia también es ejemplo de un sistema sumamente excepcional. Atendiendo a sus problemas de sostenibilidad fiscal, situación social y desarrollo económico relativo, fue beneficiaria de dos acuerdos de reducción de deuda con el FMI. Si bien se trata de una condonación de deuda destinada a ayudar a solucionar el problema fiscal y financiero del país, cuando se negoció el HIPC II se decidió tomar el alivio como transferencia de fondos adicionales que fueron destinadas a incrementar el gasto social en manos de los municipios.

#### **b. Criterios de distribución: devolver o redistribuir**

Teniendo en cuenta los fuertes desequilibrios existentes entre los ingresos de las regiones de cada país, la posibilidad de mejorar la cohesión social dependerá de manera significativa de los criterios de distribución dominantes en cada esquema de transferencia de recursos entre jurisdicciones. Se entiende que una mayor atención de esta problemática demanda de esquemas redistributivos que tomen en consideración indicadores explícitos de las necesidades de cada región.

En un extremo, Argentina presenta un sistema de coeficientes fijos sin criterios explícitos en su determinación desde 1988, existiendo, en cambio, criterios definidos de reparto en los fondos de asignación específica a alguna finalidad<sup>54</sup>. México, en cambio, combina indicadores relacionados con las distribuciones de población y recaudación en las diferentes regiones. Guatemala ofrece un esquema algo más complejo al combinar la distribución por población, partes iguales, proporcional al ingreso per capita de cada municipio, su inversa y el número de aldeas y caseríos. En Perú existe un Fondo de Compensación Municipal que distribuye fondos provenientes de diversos tributos entre los municipios provinciales y distritales utilizando una extensa serie de indicadores y diferenciando los municipios en zonas rurales de urbanas. Mucho más simple es el caso de Honduras, en donde la distribución surge de combinar dos criterios: por partes iguales y cantidad de habitantes.

También existen sistemas que deben ser considerados de transición, atendiendo a la modalidad en que se definen los indicadores de reparto. Es el caso de Nicaragua, en donde el monto global surge de una negociación en la Asamblea Nacional.<sup>55</sup> Allí, la ley 466 señala que la “distribución primaria” se establecerá iniciando con un 4% de los ingresos tributarios en el año 2004, e incrementándose en al menos un medio por ciento anual (0,5%), siempre y cuando el Producto Interno Bruto (PIB) haya

---

<sup>53</sup> Aproximadamente el 60% del presupuesto universitario es cubierto con esta coparticipación, el restante 40% es cubierto con subvenciones ordinarias a cargo del Presupuesto. Adicionalmente, las universidades cuentan con recursos propios. Cierta similitud se puede observar en Argentina, donde una porción de los ingresos son destinados al Poder Judicial.

<sup>54</sup> En este país se han presentado serias dificultades en consensuar y sancionar un nuevo régimen de coparticipación de impuestos con criterios explícitos de reparto entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. En parte esto está asociado a la crisis macroeconómica que sufrió el país. Véase Cetrángolo y Jiménez (2004).

<sup>55</sup> Véase Arze y Martínez Vázquez (2004).

crecido en al menos un 1% en el año anterior, hasta alcanzar como mínimo el 10% de los ingresos tributarios en la Ley Anual del PGR en el año 2010 (Art. 5). Para el año 2005 se espera que las transferencias alcancen el 6% del PGR. Estos recursos serán transferidos al Municipio de Managua por un 2,5% y el resto entre los restantes municipios del país siguiendo los criterios de equidad fiscal, eficiencia en la recaudación del impuesto de bienes inmuebles, población y ejecución de las transferencias, cada uno de los cuales distribuye el 25% del monto asignado a estos municipios (es decir el 24,375% del total). El destino de estos fondos se reparte entre erogaciones de capital y corrientes en porcentajes variables de acuerdo con la categorización de cada municipio.

Se ha dejado para el final de este apartado el caso colombiano que, si bien debe ser considerado de transición, incorpora elementos muy específicos que vinculan de manera muy clara el sistema de transferencias a las políticas sectoriales. En efecto, al ser un país unitario que impulsa la descentralización, define un sistema de transferencias que, como se verá más adelante, asigna recursos por sector y dentro de cada uno de ellos la distribución territorial se hace teniendo en cuenta indicadores bastante precisos de reparto. Por ejemplo, la porción de recursos destinada a educación se distribuye principalmente según el costo de la población atendida, con base en tipologías que deberá establecer el gobierno nacional teniendo en cuenta los niveles educativos y las zonas urbana y rural. Dentro de cada una de las tipologías establecidas la asignación por alumno es igual en todo el país. En el caso en que haya un saldo de recursos después de determinar la población atendida, se distribuirá en base a los criterios de población por atender en condiciones de eficiencia y de equidad. La ley estableció un período de transición para la aplicación plena de los nuevos criterios de distribución de los recursos entre 2002 y 2003; a partir de 2004 la distribución se hará según lo dispuesto en la norma. Los recursos así calculados serán girados a los municipios certificados directamente y a los departamentos en el caso de los municipios no certificados; los recursos para calidad estimados dentro de la tipología educativa serán girados a los municipios.

Entonces, este complejo sistema está orientado a financiar los municipios básicamente en función de la población atendida pero parece incorporar un sistema de “regateo” que limitaría la pérdida de financiamiento ante la reducción de la matrícula. Esta característica, por un lado, debe ser entendida como de transición (y, como tal, revisada en un diseño más definitivo del esquema), pero, por otra parte, es una manera de incorporar una solución pragmática a la rigidez de los indicadores. De esta manera, se puede evitar (precisamente durante el tiempo que dure esa transición) ciertos costos políticos y reducir la presión sobre la situación fiscal, manteniendo cierto grado de discrecionalidad en manos del poder central, debe ser revisada en un diseño más definitivo del sistema. Por otra parte, conviene señalar que no existen elementos que permitan una mayor autonomía macroeconómica de las escuelas desde el punto de vista del financiamiento.

### **c. Transferencias condicionadas: autonomía local o política sectorial**

En la medida en que los recursos transferidos sigan las prioridades definidas por los niveles centrales de gobierno en respuesta a una descentralización incompleta de alguna función, se requieren transferencias condicionadas al destino definido centralizadamente. Con mucha frecuencia, estas situaciones se dan cuando priman los objetivos de cohesión social. Esas condicionalidades pueden estar más o menos especificadas.

#### **Condicionalidades generales:**

Como ejemplo de condicionalidad de tipo más general en su definición, Bolivia establece que una parte sustantiva de los recursos de coparticipación (85%) deben destinarse a inversión social o productiva<sup>56</sup>. De manera similar, en Honduras, las transferencias deben estar destinadas mayoritariamente a gastos de capital. En El Salvador, el sistema de transferencias (compuesto por el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios y el Fondo de Inversión social para el

---

<sup>56</sup> Hasta 1996 ese límite era del 90%. Véase Arze y Martínez Vázquez (2004).

Desarrollo Local) esta destinado a financiar proyectos de infraestructura social y económica.<sup>57</sup> En Uruguay, por último, el artículo 298 de la Constitución establece “destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo.” Este tipo de práctica indica una prioridad de los objetivos de cohesión social por sobre los de sostenibilidad fiscal.

### **Condicionalidades específicas**

Más específicas, son otras modalidades de transferencias que presentan varios países de la región y que tiende a asegurar el financiamiento de servicios descentralizados son las que están condicionadas a su uso en un determinado sector. Brasil, por ejemplo contempla las transferencias del Fondo para la Mantención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF), así como las que financian el Sistema Único de Salud (SUS). En Argentina, existe una gran variedad de transferencias automáticas pero de uso condicionado, aunque hasta el año 2005 esas no tuvieron relación con los servicios descentralizados,<sup>58</sup> en los que los gobiernos subnacionales receptores han gozado de gran autonomía. Recién a partir del presente año, luego de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, se comenzó a asignar de manera específica a la finalidad educativa un monto de recursos tributarios.

En Guatemala existen transferencias de los fondos sociales destinados a financiar determinadas obras y proyectos. Estos, que obedecen a una variedad de destinos, son un instrumento central en la descentralización ya que se ubican en una zona intermedia en materia de condicionalidades de su uso, existiendo disputas acerca del margen que debe prevalecer. Diferente es el caso de los Aportes Constitucionales, de destino general, que no tiene mayores limitaciones en su utilización.

Por último, existen esquemas de financiamiento para programas específicos. En Perú existe la transferencia del Programa de Vaso de Leche que, estando a cargo de los gobiernos locales, considera, para su distribución, indicadores específicos relacionados con el programa (cantidad de niños, madres gestantes, ancianos, niños afectados por TBC, índice de pobreza).

### **Sistema general de transferencias con uso condicionado**

Como se mencionó anteriormente, el caso colombiano es muy especial dentro de la región. Su sistema general de participaciones es regulado por la ley 715 de 2001 que, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, divide la transferencia en tres grandes partes: a) La participación para educación que debe representar el 58.5% de los recursos; b) La participación para salud que debe representar el 24.5%; y c) la participación de propósito general que representa el 17%.

En cada uno de estos fondos la ley establece los criterios para distribuir los recursos entre municipios y departamentos y las condiciones para su utilización. El fondo correspondiente a la participación de propósito general se destina en un 41% a agua potable y saneamiento básico, el 7% a recreación y deporte, el 3% a cultura y el resto a una lista de sectores y finalidades de gasto, como servicios públicos, transporte, desarrollo agropecuario, etc. En consecuencia, pareciera que no existe posibilidad de redistribuir recursos del propósito general hacia educación o salud si algún municipio así lo prefiriera, siendo la autonomía local en este sentido muy reducida, en especial teniendo en cuenta la ausencia de potestades tributarias.

El caso colombiano tiene mucha similitud con el sistema de México. Allí, si bien la mayor parte del financiamiento municipal proviene de las participaciones federales que no se encuentran condicionadas en su uso, también reciben recursos provenientes de fondos que en México se conocen como “aportaciones” federales. De hecho, a partir de 1998 los principales bienes y servicios

---

<sup>57</sup> Las transferencias a los municipios de este último fondo surgen de la demanda de la comunidad que se expresa mediante cabildos abiertos. Véase Arze y Martínez Vázquez (2004).

<sup>58</sup> El origen de esta modalidad se había vinculado con los impuestos sobre los hidrocarburos destinados al financiamiento de la infraestructura vial e hidroeléctrica. Adicionalmente, existen transferencias destinadas al sistema de pensiones en las provincias, o a algunas provincias de manera específicas (Fondo del Conurbano Bonaerense).

públicos en México son provistos por los gobiernos estatales y municipales dentro de este rubro de transferencias descentralizadas que se incluyen dentro del ramo presupuestal 33. En el recuadro siguiente se presentan algunas precisiones adicionales sobre este esquema.

### **Sistema de aportaciones federales en México**

Las aportaciones están constituidas por 8 fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Formal. (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. (FASSA)
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en una parte estatal (FAISE) y otra municipal (FAISM)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFOMUN)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples. (FAM)
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. (FAETA)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. (FASP)
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Estados

Los fondos más importantes en términos presupuestales son el FAEB, el FASSA, FAIS y FOFAMUN. El primero de ellos es el más grande, con poco más del 60 por ciento de los recursos del ramo, mientras que el fondo de salud utiliza el 12 por ciento. Los fondos que conciernen a los municipios de manera más directa son el de infraestructura municipal y el de fortalecimiento municipal, que constituyen alrededor del 10 por ciento de las aportaciones federales. El FAEB y FASSA, son fondos que se crearon para transferir recursos junto con responsabilidades administrativas que antes tenía la federación, hacia los gobiernos estatales. En ambos casos, la legislación de 1998 fue la formalización de un proceso descentralizador que se había iniciado previamente. El fondo de Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal tienen historias más complejas.

Antes de pasar a tratar otros tipos de características de los sistemas de transferencias conviene resaltar la importancia de considerar fondos sectoriales de distribución de transferencias. Habida cuenta de la presión hacia el aumento de las erogaciones en sistemas descentralizados, la posibilidad de separar la discusión del volumen de transferencias para un sector (haciéndolo depender de la recaudación) de la asignación por área o subsector, es una gran contribución a la sostenibilidad fiscal. Para que ello se haga sin afectar la cohesión social, debe ser acompañado por una definición clara de políticas sectoriales e incentivos, lo que será tratado a continuación. No obstante, también es importante señalar que este tipo de prácticas implica una seria restricción a la descentralización y autonomía de los gobiernos subnacionales.

#### **d. Búsqueda de mayor cohesión social con coherencia fiscal, mediante la introducción de incentivos específicos**

Revisten especial interés los distintos tipos de iniciativas que se contemplan destinadas a presionar o incentivar a los gobiernos subnacionales a cumplir con determinados objetivos de políticas descentralizadas que son definidos en la política sectorial desde el centro o con cierto consenso federal.

La modalidad más tradicional de introducir incentivos de este tipo es mediante transferencias con contraparte. En estos casos, al coincidir objetivos de política del gobierno central y subnacionales las transferencias desde el nivel central se realizan sólo en la medida en que cada gobierno local manifieste su adhesión a esa política mediante la asignación a la misma de una porción de su presupuesto como



contraparte a los fondos recibidos. Esta práctica permitiría mejorar el logro de mayor cohesión con el uso más eficiente de los recursos fiscales. Un ejemplo es el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), que es una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, ha realizado recientemente convenios de descentralización hacia grupos específicos de municipalidades que contemplan la futura contraparte local. Esta estaría definida en función de la capacidad económica de cada municipio y sujeta a la presentación del Plan Municipal.<sup>59</sup>

En Argentina se ha puesto en marcha el Plan Nacer que tiene por objetivo general disminuir la morbi-mortalidad de madres y niños menores de 6 años mediante el cambio en la lógica del modelo de financiamiento. La Nación transfiere recursos a las provincias por cada persona inscrita que no tenga cobertura social explícita (seguro público o privado). Los pagos se realizan en dos partes: 40% en función de objetivos alcanzados, medidos mediante 10 trazadoras (en caso de no cumplir con alguno de ellos se debita de la cuenta la proporción correspondiente), y el 60% restante en relación al envío de los padrones de beneficiarios.

Durante 2005 el programa alcanzó a las 9 provincias que presentan la combinación más desfavorable de los indicadores de mortalidad infantil y materna, así como condiciones de pobreza. Se espera que en el 2006 terminen de incorporarse el resto de las provincias. Los tres primeros años se financia el 100% de la cápita, el cuarto año el 70% y el quinto el 40%, esperándose luego que el programa sea financiado por las provincias. Estas, además, contribuirán al financiamiento del programa aportando sus recursos humanos y su capacidad instalada. Desde un primer momento se han impuesto condicionalidades de tipo presupuestario de forma tal que con la implementación no exista un reemplazo de fondos que disminuya las partidas presupuestarias provinciales que financian el gasto en salud.

Otra modalidad de transferencia que intenta incentivar la adopción de determinado tipo de innovación en las políticas consiste en la incorporación de fondos concursables. En el caso chileno son de carácter nacional o regional y se administran sectorialmente, por lo que no se reflejan en los presupuestos municipales. Se tratan más bien de recursos con criterios de asignación definidos centralmente, que animan a los municipios a presentar propuestas de proyectos novedosos para su financiamiento. Ejemplos relevantes de este tipo de fondos son el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y el programa Chile Barrio, administrados por el nivel central de gobierno que son parte de la política nacional para la superación de la pobreza, con énfasis en los sectores urbanos. En México también existe este tipo de mecanismo mediante la asignación por concurso de fondos nacionales a propuestas innovadoras en el área de educación.

---

<sup>59</sup> La asignación de los recursos entre municipios se realiza con un claro criterio de focalización, mediante el cual se calcula la "Inversión ideal por municipio" cuya proporción del total de inversión depende del índice de pobreza municipal y la población municipal. Dicha inversión ideal se ajusta por variaciones en el costo de los proyectos debido a su localización y se establece un mínimo de 0,1% de la inversión que sería lo requerido para financiar un pequeño proyecto. Véase Gómez Sabain et al (2006b).

## **VI. Reflexiones finales sobre el impacto de la descentralización en la cohesión social y la sostenibilidad fiscal. El papel de las políticas sectoriales consistentes**

A lo largo del presente documento se ha mostrado que los procesos de descentralización de atribuciones y funciones hacia gobiernos subnacionales que se han desarrollado en casi todos los países de la región durante los últimos veinticinco años han tenido características y alcances muy diversos. Cada país ha intentado resolver de manera diferente la tensión existente entre los objetivos relacionados con la cohesión social y el cuidado de la sostenibilidad fiscal.

Se ha puesto especial cuidado en resaltar los aspectos de los procesos de descentralización que implican una tensión sobre la sostenibilidad fiscal de los países. Las propias características del proceso y la multiplicidad de factores que en cada momento inciden sobre la situación fiscal hacen imposible una cuantificación del impacto fiscal de la descentralización.<sup>60</sup> En cambio, se ha presentado una evaluación de las circunstancias y factores que han definido el grado de tensión señalada.

En principio, deben distinguirse aquellos casos en donde la descentralización política o devolución de funciones involucró una transferencia casi completa de ciertas atribuciones de los gobiernos centrales de otros en donde se han descentralizado solamente funciones administrativas o desconcentrado las acciones. Aquella tensión se ha puesto de especial manifiesto cuando la descentralización de funciones generó una demanda mayor de financiamiento por parte de los gobiernos subnacionales o cuando, bajo motivaciones muy especiales, la descentralización de recursos precedió a la de funciones. Sea cual fuere la razón de esa tensión, su manifestación más clara estuvo en la definición de las transferencias de recursos entre niveles de gobierno.

Los beneficios esperados de la descentralización, de acuerdo con la teoría correspondiente, deben ser evaluados a la luz de las condiciones en las que los procesos de reforma son instrumentados. En relación con América Latina, resulta indispensable comenzar por reconocer una serie de rasgos particulares entre los que aquí se ha marcado la elevada desigualdad distributiva, el alto grado de urbanización, la desigualdad territorial hacia el interior de los países como consecuencia de procesos de desarrollo sumamente desequilibrados y los límites a las políticas públicas impuestos por los reducidos niveles de presión tributaria. Asimismo, debe ser resaltado el desarrollo de los procesos de descentralización en coincidencia con la recuperación y afianzamiento de la democracia.

También deben considerarse las características particulares de cada proceso para evaluar sus resultados en materia de cohesión social al tiempo que, precisamente, la modalidad adoptada en cada especio para resolver los dilemas de la descentralización pueden implicar diferentes impactos sobre la sostenibilidad fiscal. De manera específica, una vez que es aceptada la imposibilidad de realizar una descentralización completa con autonomía financiera de los niveles de gobierno locales se debe contemplar la necesidad de transferencias financieras intergubernamentales. De acuerdo con la modalidad adoptada, el impacto fiscal es muy diferente.

En la medida en que se asocie cohesión social con las ideas de inclusión y pertenencia, la búsqueda de la cohesión social en relación con la descentralización implica la preocupación por la inclusión y la pertenencia de todos los territorios a un proyecto o situación común. En relación con un país formado por territorios muy desiguales la cohesión remite necesariamente a una rejerarquización del papel de los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien puedan tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común.

Dependiendo del cuidado que se tenga en el diseño de este tipo de reformas y la modalidad que en cada caso adopten esas tensiones, su solución puede implicar una presión adicional sobre el

---

<sup>60</sup> En Carciofi et al (1996) se intentó una evaluación del impacto fiscal de la descentralización de educación en Argentina en donde se evidencian algunas de las dificultades señaladas.

resultado fiscal y, la mayor demanda de recursos fiscales puede, eventualmente, generar nuevas tensiones o retroalimentar las existentes.

A partir de las experiencias revisadas es posible brindar una imagen estilizada de la secuencia en que se desarrolla la definición de la política en seis pasos teóricos:

1. se debe reconocer un primer *trade off* entre cohesión social y sostenibilidad fiscal según se trate de descentralizaciones que traten de mejorar la situación fiscal de los niveles centrales al transferir servicios sin contraparte de recursos o aquellas en donde la transferencia de servicios se hace, básicamente, para reducir la disponibilidad de recursos de los gobiernos centrales;
2. una vez definida la descentralización de funciones, los desbalances determinan la necesidad de transferencias, ante la imposibilidad de correspondencia fiscal plena en los países de la región;
3. cada caso ha resuelto de manera diferente la autonomía de los gobiernos subnacionales en la disponibilidad de las transferencias recibidas. Cuánto más automáticas sean las transferencias básicas o de igualación mayor será la autonomía local, pero mayor podrá ser también el impacto sobre la coherencia fiscal;
4. teniendo en cuenta las características de los países de la región, las transferencias no sólo tratan de resolver un problema de desequilibrio vertical sino, simultáneamente, los relacionados con los desequilibrios horizontales. En estos casos, la presión fiscal puede ser mayor por la necesidad de redistribuir recursos;
5. la aparición de objetivos redistributivos vuelve la mirada sobre la necesidad de políticas centralizadas. En este caso, la manera más adecuada de resolver el dilema entre descentralización y centralización de la distribución parece ser a partir del consenso sobre las políticas sectoriales;
6. en este caso, la combinación de objetivos vinculados con la cohesión social y la coherencia fiscal descansa sobre la posibilidad de hacer consistentes los acuerdos sobre las políticas sectoriales y el diseño de transferencias condicionadas. De manera especial debe considerarse la incorporación de transferencias con contraparte u otro tipo de incentivo que aliente la mayor cohesión sin afectar la sostenibilidad fiscal.

Como resultado de lo anterior, la forma en que se decide la organización de los servicios públicos descentralizados y sus impactos sobre la cohesión social y resultado fiscal se ubica en una zona difusa y compleja, que no depende de la propia decisión de descentralizar sino de otras definiciones vinculadas con políticas sectoriales y territoriales.

Los países, se ha visto, presentan un grado muy variable de avance en los procesos que obedece a una multiplicidad de factores que se manifiesta de manera particular en cada caso. Estos factores incluyen los institucionales propiamente dichos, las diversas motivaciones de los procesos de descentralización en general y las particulares condiciones vinculadas con las políticas sectoriales descentralizadas.

El caso colombiano puede citarse como ejemplar en el sentido de ser uno en donde la prioridad de la política parece haber pasado de lo territorial a lo sectorial. Como se ha visto, el proceso de descentralización fue paulatinamente redireccionándose desde una gran autonomía de los municipios hacia un modelo en donde la definición sectorial pasó a ser más importante que la territorial, ya que el financiamiento va dirigido a la educación y la salud de los municipios y departamentos y no a estos para que financien las funciones que elijan. Este hecho, de por sí, debe ser marcado como un cambio fundamental en términos de autonomía del sector educativo frente al resto de la restricción presupuestaria. La evolución futura y la consolidación de este esquema (definido no tanto por las

normas sino por la modalidad en que se aplican) dependerán de las posibilidades financieras del estado colombiano y, en especial, de la persistencia de las políticas a lo largo de los futuros gobiernos.

Desde el punto de vista del financiamiento y su relación con la cohesión social, no debe olvidarse que, siendo la región aquella que presenta los indicadores más dramáticos de desigualdad, los intentos por descentralizar recursos para sustentar la mayor correspondencia fiscal se han enfrentado con la realidad de desarrollos regionales muy desiguales por país. Ello, al implicar una desigual distribución de bases tributarias ha generado una mayor tensión fiscal toda vez que se requiera compensar las diferencias de capacidades. Estas no sólo se refieren a aspectos económicos y financieros de las regiones de cada país sino también a las capacidades de gestión. Como consecuencia de ello, se requiere de una evaluación cuidadosa de los sistemas de transferencias financieras entre niveles de gobierno, y la existencia y alcances de las políticas sectoriales destinadas a compensar a las regiones postergadas mediante diferentes instrumentos. Asimismo, y aún cuando no ha sido considerado en este documento, debe señalarse que en muchos casos pueden cobrar especial relevancia los programas de desarrollo local, entendidos como procesos sinérgicos. Lamentablemente, no todos los casos son susceptibles de estrategias exitosas de desarrollo productivo local, y la política debe tomar nota de esta limitación diferenciando situaciones.<sup>61</sup>

De manera especial, las desigualdades regionales en materia de capacidades financieras para atender las políticas descentralizadas generalmente coinciden con falta de capacidades de gestión, lo que puede agravar el impacto de las políticas descentralizadas al tiempo de hacerlas más costosas. En algunos casos, como se ha visto, se han puesto en marcha procesos de capacitación para resolver esa deficiencia.

Asimismo, deben reconocerse las restricciones a las bondades de la descentralización provenientes de la falta de participación ciudadana, requisito indispensable para captar las preferencias locales. Lamentablemente la participación ciudadana no es una realidad consolidada en la región. Por lo que esperar ventajas de la descentralización asumiendo su existencia es como confiar en el mercado asumiendo competencia perfecta. Debe entonces, cuidarse en el diseño de cada estrategia las posibilidades efectivas de captar las preferencias de los ciudadanos. En ausencia de participación y efectivo control por parte de la ciudadanía se corre el riesgo de chocar contra los límites impuestos por la corrupción y prácticas clientelares a nivel local.

El debate sobre la descentralización ha puesto el acento sobre el papel de los gobiernos subnacionales. No obstante, una vez que se vuelve la mirada sobre la sustentabilidad fiscal y sobre las políticas sectoriales en proceso de descentralización debe concluirse que se requiere un trabajo importante en la redefinición del papel de los gobiernos centrales en países descentralizados. Parece ser que allí se encuentra el espacio ideal de discusión de los impactos combinados sobre la cohesión social y sustentabilidad fiscal.

Adicionalmente, este último aspecto debe considerar la necesidad de evitar las superposiciones de funciones y asignaciones entre niveles. Ello reviste mayor gravedad con la existencia de niveles intermedios de gobierno. En especial ello es observable como un problema especial de países federales como Argentina o Brasil, pero también en Colombia

Teniendo en cuenta las motivaciones y dinámica de los procesos de descentralización de la región, salvo algunas pocas excepciones, se puede especular acerca de la mayor presión a incrementar gastos y afectar la coherencia fiscal de los países. Aún cuando no ha sido objeto de estudio en el presente documento, un elemento ha ser considerado para evaluar el impacto de estos procesos sobre las cuentas públicas se relaciona con la potestad de los diferentes niveles de gobierno para endeudarse. Estos aspectos han dado origen a un importante debate relacionado con la necesidad de incorporar

---

<sup>61</sup> Véase Silva (2005).

reglas fiscales y restricciones al endeudamiento como mecanismo para adecuar los niveles de erogaciones a los recursos disponibles.<sup>62</sup>

De acuerdo con Kopitz y Symanksy (1998) las reglas deben ser claras y transparentes; sencillas; adecuadas a sus fines; flexibles; respaldadas por medidas fundamentales y exigibles. Estas características teóricas no siempre pueden darse de manera conjunta en la práctica. De hecho, la claridad y sencillez no siempre son compatibles con la flexibilidad y, ésta con la exigibilidad. Más aún, el grado de exigibilidad depende en gran medida de las condiciones institucionales de cada país, en especial atendiendo a la situación de los países federales.

Más allá de estas condiciones, la experiencia reciente de la región muestra que en los casos en que las reglas tienen consenso y la situación macrofiscal lo permite la norma no requiere estar definida explícitamente (Chile) mientras que cuando esas condiciones no se dan, la sanción de una norma explícita no asegura su cumplimiento (Argentina). Un caso especial que debe ser señalado con especial énfasis es el de Brasil. Este es muy peculiar ya que, mediante una legislación específica de responsabilidad fiscal que contó con un elevado consenso social se logró consolidar un proceso de cambio cultural que hizo posible la descentralización sin impacto sobre los desequilibrios fiscales, pero merced a un excepcional incremento de la presión tributaria. En este documento se ha sostenido la importancia de jerarquizar las políticas sectoriales. Solo en la definición adecuada de estas puede descansar un proceso de descentralización que cuide la cohesión social y, al mismo tiempo, sólo en esa definición se pueden asentar políticas fiscales consistentes que aseguren la sostenibilidad de mediano plazo.

De todos modos, los balances entre diferentes objetivos y la resolución de los variados dilemas aquí planteados están en proceso de resolución de diferente manera en cada caso. A lo largo de este documento se han ofrecido numerosos ejemplos que marcan la diversidad. Parece importante concluir con la necesidad de resaltar aquellas prácticas o aspectos de las políticas y sus esquemas financieros que ayudan a mejorar la calidad de los procesos de descentralización y la necesidad de cuidar la sostenibilidad fiscal. No obstante no se cree que existan o puedan existir casos completos exitosos a ser tomados como modelos.

---

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, ILPES (2004), sección IV. 5, Ter Minassian y Craig (1997).

## VII. Referencias bibliográficas

- Afonso (2003), “Brasil: descentralización fiscal e avanos das políticas sociais”, en ILPES (2003), “Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal”, Documentos presentados en el XV Seminario de Política Fiscal, Serie Seminarios y Conferencias 32, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Las relaciones intergubernamentales en Brasil”, en Revista de la CEPAL No 84, Santiago de Chile.
- Ahmad, E. y Craig, J. (1997), “Intergovernmental Transfers” en Ter-Minassian, T. (ed.) Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington.
- Ahmad, E., Hewitt, D. y Ruggiero, E. (1997), “Assigning Expenditure Responsibilities” en Ter-Minassian, T. (ed.) op. cit.
- Arredondo, A. Orozco, E. y De Icaza, E. (2005), “Evidences on Weaknesses and Strengths from Health Financing alter Decentralization: Lessons from Latin American countries” International Journal of Health Planning and Management 20, John Wiley & Sons, Ltd.
- Arze, F. J. y Martínez-Vázquez, J. (2004), “Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua”, en Gestión y Política Pública, Volumen XIII, N<sup>o</sup>. 3.
- Azeredo, B. y Lobo, T. (2005), “O sistema municipal e o combate a pobreza no Brasil, Serie medio ambiente y desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- BID (1997), Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean. A Background Paper For the Sub-national Development Strategy, Washington.
- Banco Mundial (1988), Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988, Washington.
- \_\_\_\_\_ (1993), Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993, Invertir en salud, Washington.
- \_\_\_\_\_ (1997), Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, Washington.
- Bird, R. (2000), “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes” Technical Paper Series, BID, Washington.
- Boisier, S. (1986), “Los procesos de descentralización y de desarrollo regional en un marco sinérgico”, Documento CPRD-D/100, ILPES, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992), “Las relaciones entre descentralización y equidad”, en Revista de la CEPAL No 46, Santiago de Chile.
- Brennan, G. y Buchanan, J. (1980), The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge University Press, Cambridge.
- Brown, Ch. y Oates, W. (1987), “Assistance to the Poor in a Federal System” en Journal of Public Economics 32, North Holland, p. 307-330.
- Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996), Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile, CEPAL, Santiago de Chile.
- Castells, A. (2001), “La descentralización de las políticas sociales en el Estado de Bienestar”, Documento de treball 2001/3, Institut d’Economia de Barcelona, Barcelona.
- Cetrángolo, O. (2006) “Financiamiento municipal y combate contra la pobreza. Estudio comparativo” mimeo, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Bisang, R. (1997), “Descentralización de los servicios de salud en la Argentina”, Serie Reformas de Política Pública 47, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004), “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes”, Serie Gestión Pública 47, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2003), “Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal”. Documentos presentados en el XV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero de 2003.
- \_\_\_\_\_ (2005), Panorama social de América Latina, Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2006) La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, Trigésimo primer período de sesiones, Montevideo.
- Cortés, P. (2005), “El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile”, Serie medio ambiente y desarrollo 111, CEPAL, Santiago de Chile.
- Curcio, J. (2005), “Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina”, Serie medio ambiente y desarrollo 123, CEPAL, Santiago de Chile.
- Díaz Cayeros, A. (2005) Overawing the States: Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America, Stanford University.

- Díaz Cayeros, A. (2006), "Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal", en prensa.
- Di Gropello, E. y Cominetti, R. (1998) La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana, CEPAL, Santiago de Chile.
- Fernández Segado, F. (2006), El federalismo en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1081>.
- Flores, A. (2005), "El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú", Serie medio ambiente y desarrollo 120, CEPAL, Santiago de Chile.
- FMI (2005), Government Finance Statistics. Yearbook 2005.
- \_\_\_\_\_ (2006), International Financial Statistics. February 2006.
- Glejberman, D. (2005), "El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay", Serie Medio Ambiente y Desarrollo 121, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gómez, E. (2003), "La descentralización fiscal en México", en ILPES (2003), op. cit..
- Gómez Sabaini (2006). "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión" (mimeo), CEPAL, Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, J.C. y Geffner, M. (2006a), "Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza", en prensa.
- \_\_\_\_\_ (2006b), "Honduras: el papel de los municipios en el combate a la pobreza", en prensa.
- \_\_\_\_\_ (2006c), "Nicaragua: el papel de los municipios como instrumento para el combate de la pobreza", en prensa.
- ILPES (2004), Panorama de la gestión pública, Santiago de Chile.
- Jiménez, J. P. (2006) "Presentación en el XVIII Seminario Regional de Política Fiscal", ILPES – CEPAL, Santiago de Chile.
- Lora, E. y Cárdenas M. (2006) "La reforma de las instituciones fiscales en América Latina", Documento de trabajo 559, Departamento de Investigación, BID, Washington.
- Maldonado, A. (2005), "El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia", Serie medio ambiente y desarrollo 110, CEPAL, Santiago de Chile.
- Milanovic (2005), "Half a World: Regional Inequality in Five Great Federations", World Bank Policy Research Working Paper 3699, Washington.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1993), Hacienda pública. Teórica y aplicada, (Quinta edición) McGrawHill, Madrid.
- Oates, W. (1977), Federalismo Fiscal, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid.
- Oates, W. (1994), "Federalism and Government Finance", en Quigley, J. y Smolensky, E. (eds.) Modern Public Finance, Harvard University Press, Massachusetts.
- PNUD (2004), La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Nueva Cork.
- Rodríguez R., Libardo (2001), Estructura del poder público en Colombia, Ed. Temis, Bogotá.
- Shah, A. (1991), "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations", Policy Research an External Affaire Working Papers 726, Banco Mundial, Washington.
- Silva Lira, Iván (2005), "Desarrollo económico local y competitividad productiva en América Latina", en Revista de la CEPAL No 85, Santiago de Chile.
- Sociedad Internacional por la Equidad y la Salud –ISEqH- (2006), "Equidad y reformas del sector salud en América Latina y el Caribe: Enfoques y limitantes durante el período 1995-2005", Reporte comisionado por la ISEqH, Toronto.
- Stiglitz (1988), La economía del sector público, Antoni Bosch, Barcelona.
- Ter-Minassian, T. y Craig, J. (1997), "Control of Subnational Government borrowing", en Ter-Minassian, T. (ed.) op. cit.
- Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, octubre.
- Vaitsos, (2001), Cohesión social y gobernabilidad económica en la Argentina, EUDEBA – PNUD, Buenos Aires.