

Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización en América Latina

Oscar Cetrángolo
Oficina CEPAL en Buenos Aires

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

Ciudad de Panamá, 7 y 8 de setiembre de 2006

Tópicos a tratar

- Hipótesis básica: tensión entre objetivos de política en procesos de descentralización
- Causas estructurales de la tensión en América Latina
- Descentralización fiscal: proceso generalizado en una región heterogénea
- Imposibilidad de correspondencia fiscal plena y papel de las transferencias intergubernamentales
- Reflexiones finales: reglas y política sectorial

Hipótesis básica:

Existe una tensión entre:

- Cohesión social
- Descentralización del gasto social
- Sostenibilidad fiscal global y de los gobiernos subnacionales

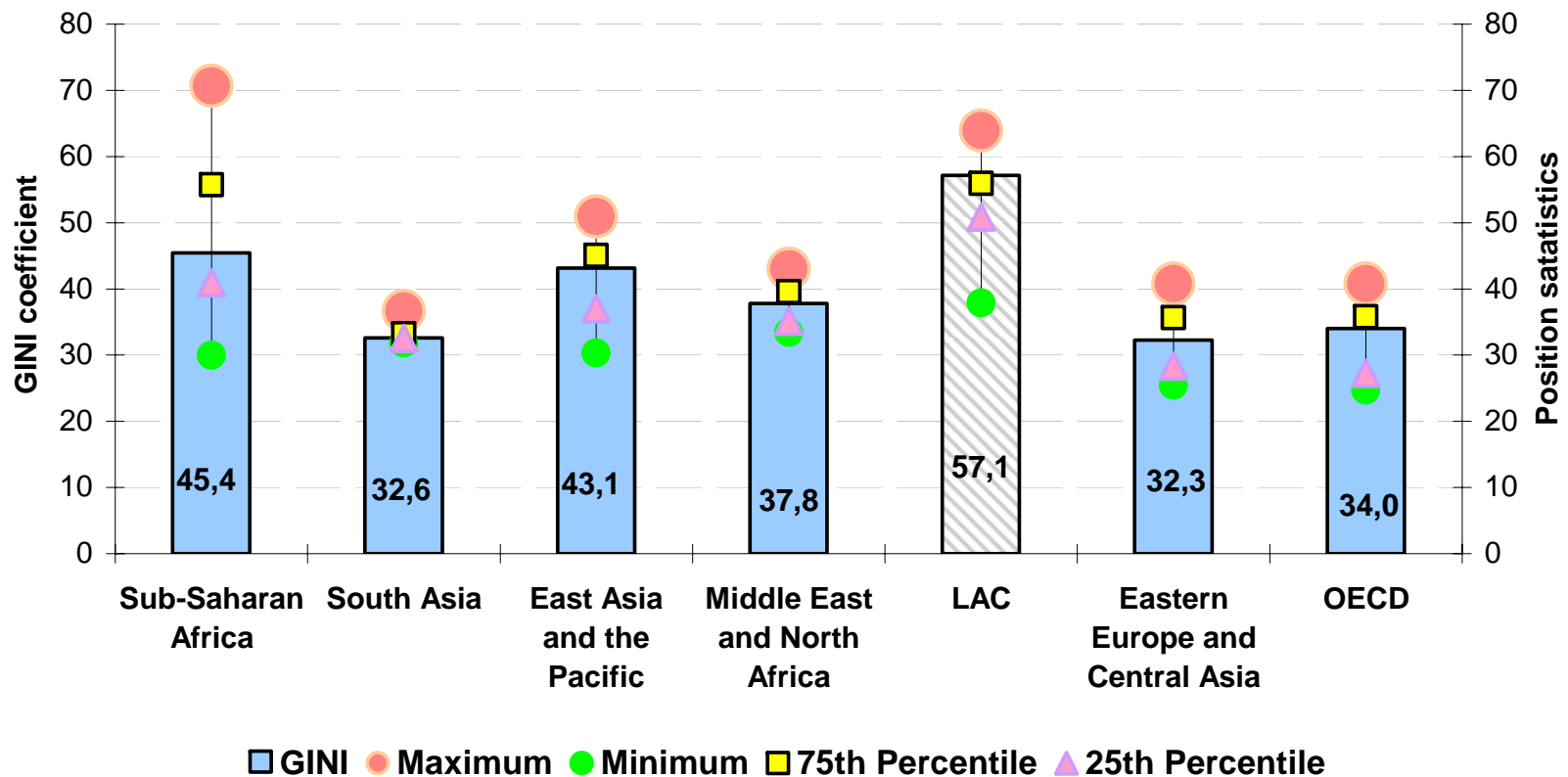
Tópicos a tratar

- Hipótesis básica: tensión entre objetivos de política en procesos de descentralización
- Causas estructurales de la tensión en América Latina
- Descentralización fiscal: proceso generalizado en una región heterogénea
- Imposibilidad de correspondencia fiscal plena y papel de las transferencias intergubernamentales
- Reflexiones finales: reglas y política sectorial

Causas estructurales de la tensión en América Latina

- Distribución del ingreso muy inequitativa
- Baja presión tributaria
- Elevada proporción de población urbana
- Desarrollo productivo desequilibrado regionalmente

América Latina y el Caribe: la región más desigual del mundo



Relativamente baja presión tributaria

País	Presión tributaria
Promedio regional	16,9
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

Elevada proporción de población urbana

Región	% pob. urbana 2003
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: UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas

Desarrollo productivo desequilibrado regionalmente

Relación entre los productos per cápita de las jurisdicciones más rica y más pobre de cada país

País	Niveles de gobierno	Relación
Argentina	Provincias	8.6
Brasil	Estados	5,5
Chile	Regiones	4.1
Guatemala	Departamentos	6.4
Honduras	Departamentos	1.7
México	Estados	6.2
Perú	Departamentos	7.7
Uruguay	Municipios	2.4

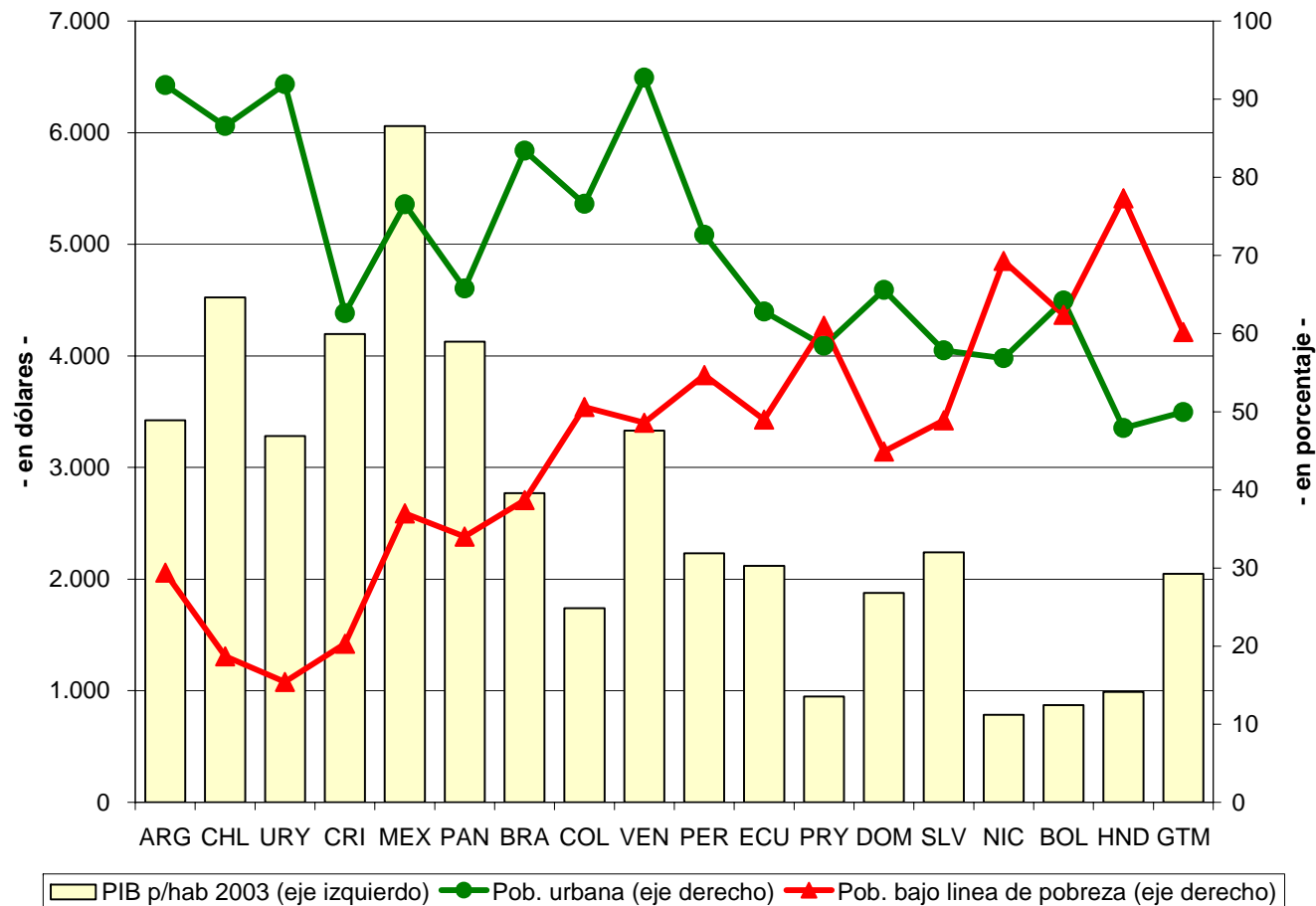
Tópicos a tratar

- Hipótesis básica: tensión entre objetivos de política en procesos de descentralización
- Causas estructurales de la tensión en América Latina
- Descentralización fiscal: proceso generalizado en una región heterogénea
- Imposibilidad de correspondencia fiscal plena y papel de las transferencias intergubernamentales
- Reflexiones finales: reglas y política sectorial

Descentralización: proceso generalizado en región heterogénea

País	PIB p/hab 2003 en U\$S	% pob. urbana 2005	Pob. bajo línea de 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

Descentralización: proceso generalizado en región heterogénea



Clasificación de países por indicadores sociales y económicos

- Grupo A: Altos IDH y producto por habitante y menos del 30% de población pobre (Argentina, Chile y Uruguay, Costa Rica)
- Grupo B: Altos o relativamente altos producto por habitante, IDH y menos del 40% de población pobre (México, Panamá y Brasil)
- Grupo C: Producto por habitante e IDH medianos o mediano altos y alrededor del 50% de población pobre (Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, República Dominicana y El Salvador)
- Grupo D: Bajo IDH y Producto por habitante, con más del 60% de la población pobre (Nicaragua, Bolivia, Paraguay, Honduras y Guatemala)

Descentralización: proceso generalizado en región heterogénea

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)

Heterogeneidad institucional

- Países federales y unitarios
- Reformas constitucionales: Perú (1979), Guatemala (1995), Brasil (1988), Colombia (1991), Nicaragua (1995), Uruguay (1996).
- Otros cambios normativos que impulsaron mayor autonomía municipal: Honduras (1991), Chile (1999), Colombia (2001).
- Rasgos específicos: multilingüismo (por ej. Guatemala), conflictos armados (Guatemala, Colombia), programas de reducción de deuda (Bolivia, Honduras, Nicaragua)
- Motivaciones de los procesos de descentralización
- Diferentes mecanismos de elección de autoridades

Gobiernos subnacionales en países federales y unitarios

País	Población (miles)	Federales		Unitarios		Prom. Pobl. en municipio
		Estados	Municip.	Depart.	Municip.	
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
Total	518.953	117	10.439	217	5.155	33.279

Heterogeneidad de procesos: motivaciones

- Procesos durante gobiernos no democráticos:
 - Reformas sectoriales (Chile)
 - Necesidades financieras del gobierno central (Argentina)
 - Promoción de democracia reduciendo poder del gobierno central (Brasil)
- Reformas políticas en democracia (Bolivia, Colombia, Perú)

Funciones a cargo de gobiernos municipales

País	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

Avances en la elección de 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.

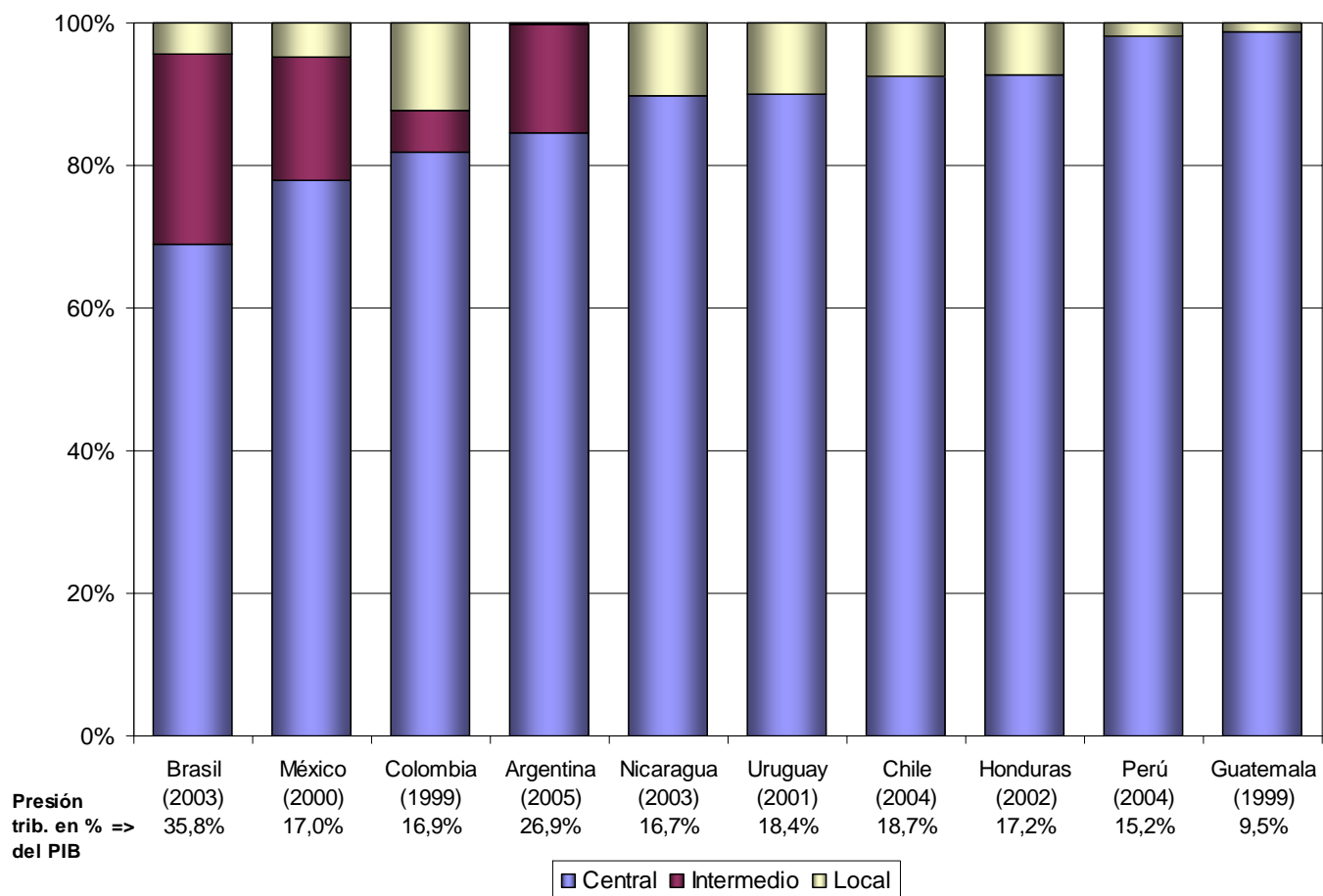


Elección directa.

Tópicos a tratar

- Hipótesis básica: tensión entre objetivos de política en procesos de descentralización
- Causas estructurales de la tensión en América Latina
- Descentralización fiscal: proceso generalizado en una región heterogénea
- Imposibilidad de correspondencia fiscal plena y papel de las transferencias intergubernamentales
- Reflexiones finales: reglas y política sectorial

Imposibilidad de correspondencia fiscal: potestades tributarias



Búsqueda de mayor cohesión social mediante transferencias entre niveles de gobierno

Clasificación de los sistemas de transferencias entre niveles de gobierno en América Latina

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

Fuente: Jiménez (2006)

Transferencias básicas: Autonomía local o política sectorial

- Repartos entre la Nación y gobiernos intermedios (Argentina, Venezuela)
- Reparto entre la Nación y diferentes niveles de gobierno subnacional (Brasil)
- Sistemas que incluyen recursos provenientes de recursos naturales (México, Perú)
- Sistemas con excepciones (Municipios con puerto en Honduras)
- Reparto horizontal (Chile)
- Reparto que incorpora destinos diferentes a los gobiernos subnacionales (Universidades en Bolivia)
- Reparto de fondos provenientes del alivio de la deuda (Bolivia)

Criterios de distribución: devolver o distribuir

- Coeficientes fijos (Argentina)
- Según indicadores generales con diferente grado de complejidad (México, Guatemala, Perú, Honduras)
- Según indicadores sectoriales (Colombia)
- De transición (Nicaragua, Colombia)

Condicionamiento en las transferencias

- Condicionalidades generales (Bolivia, El Salvador, Uruguay)
- Condicionalidades específicas (Brasil, Argentina, Guatemala)
- Sistema general de transferencias con uso condicionado (Colombia, México)
- Incentivos específicos (Fondo Hondureño de Inversión Social, Plan Nacer Argentina)

Tópicos a tratar

- Hipótesis básica: tensión entre objetivos de política en procesos de descentralización
- Causas estructurales de la tensión en América Latina
- Descentralización fiscal: proceso generalizado en una región heterogénea
- Imposibilidad de correspondencia fiscal plena y papel de las transferencias intergubernamentales
- Reflexiones finales: reglas y política sectorial

Reflexiones finales

- Cohesión social y territorio
- Secuencia del proceso
- Oportunidad de las reglas

Secuencia del proceso: cómo se resuelve la tensión

- Cohesión social vs. Sostenibilidad fiscal
- Imposibilidad de correspondencia fiscal
- Grado de disponibilidad de transferencias
- Transferencias como mecanismo de resolución de desequilibrio vertical y horizontal
- Objetivos redistributivos demandan políticas sectoriales
- Incentivos adecuados en el diseño de transferencias
- Papel de las reglas

Características básicas de las reglas fiscales (Kopitz)

- Claras y transparentes
- Sencillas
- Adecuadas a sus fines
- Flexibles
- Respaldadas por medidas fundamentales
- Exigibles (países unitarios o federales)

Oportunidad de las reglas fiscales

La conveniencia de las reglas fiscales debe ser evaluada de manera tal que sean consistentes con política sectorial descentralizada. Deben diferenciarse los casos de Argentina, Chile y Brasil