



La Realidad Fiscal
Módulo 4 –
Descentralización: Un
largo proceso



**Director del curso**

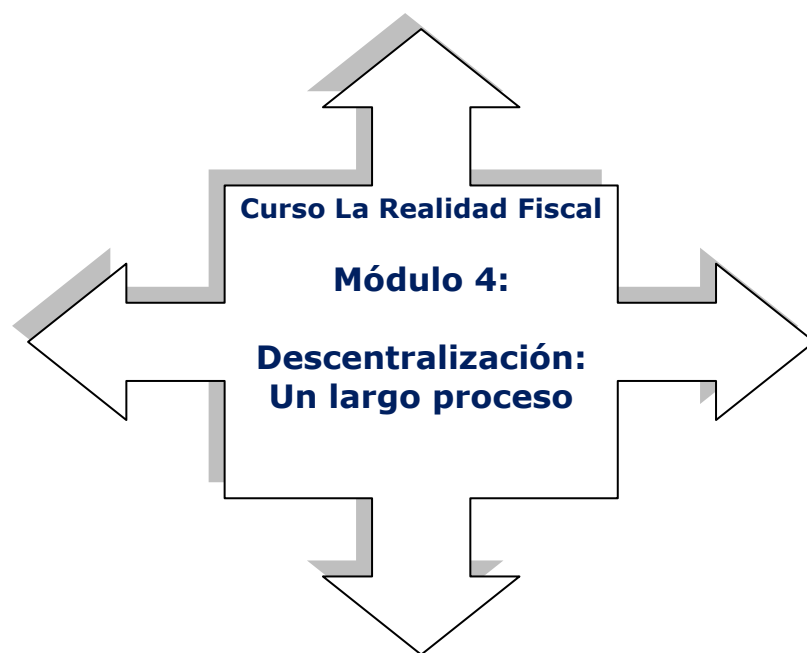
Eduardo Lora

Coordinador del curso

Carlos Gerardo Molina

Autores del módulo

Robert Dughters y Leslie Harper



El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es titular de todos los derechos de autor sobre la versión original de esta obra. El uso, transformación, reproducción, distribución y comunicación total o parcial de esta obra puede ser autorizado por el BID bajo los términos de una licencia, los cuales pueden consultarse en el siguiente enlace electrónico <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36550852>. Para los efectos de la licencia dicho enlace electrónico constituye el URI (Identificador Uniforme de Recurso). Esta licencia contiene restricciones y limitaciones de responsabilidad. Para el otorgamiento de la licencia se requiere, en todo caso, de un acuerdo escrito y firmado entre el BID y el licenciataria que incorpore los términos que aparecen en el enlace electrónico antes indicado. Para más información sírvase escribir a RID-INDES@iadb.org

Nota: Las opiniones incluidas en los contenidos corresponden a los autores de los mismos y no reflejan necesariamente la opinión del Banco y del INDES.

Índice

Introducción	4
La descentralización política	8
La descentralización de las responsabilidades	10
La descentralización del poder tributario	13
Las transferencias	17
La descentralización del poder de endeudamiento	20
Un indicador sintético	22
Conclusión.....	24
Fuentes y lecturas recomendadas.....	28

Objetivos de Aprendizaje

- Conocer las dimensiones que conforman la descentralización fiscal y sus implicaciones en la política fiscal y en la estabilidad macroeconómica.
- Identificar y explicar por qué cada una de las dimensiones de la descentralización fiscal puede contribuir al desarrollo económico y social.
- Analizar los principales retos políticos que ha tenido la descentralización fiscal.

Preguntas para Activar Conocimientos Previos

- ¿Puede explicar el significado del término descentralización?
- En relación a la descentralización fiscal ¿podría señalar qué países en América Latina han sido pioneros?
- ¿Conoce algún mecanismo de control de deuda?

Introducción

Con las únicas excepciones de Argentina y Brasil, que tienen organización federal, los países latinoamericanos estaban muy centralizados política, administrativa y fiscalmente hasta la década de 1980. Esto era válido incluso en países, como México, que ya tenían una estructura federal de poderes y suficiente tamaño para ser más descentralizados.

El retorno de la democracia en sociedades más prósperas, más urbanizadas y más complejas económica y políticamente puso en marcha un proceso de descentralización que aún está lejos de concluir. En 2004, el 19,3% del gasto público en América Latina fue ejecutado por los gobiernos subnacionales, lo que representa un aumento importante frente a coeficientes de descentralización del gasto del 13,1% en 1985 o del 17,3% en 1996. Argentina, Brasil y Colombia tienen actualmente coeficientes de descentralización del gasto cercanos al 50%, y México, Venezuela y Bolivia cercanos al 30% (aunque estos dos últimos han experimentado una tendencia reciente hacia la recentralización). En varios de los países pequeños, no ha habido sin embargo ninguna tendencia clara de descentralización del gasto (Gráfico 1).

*Coefficientes de
Descentralización del
Gasto en América Latina*

Cercanos al 50%:

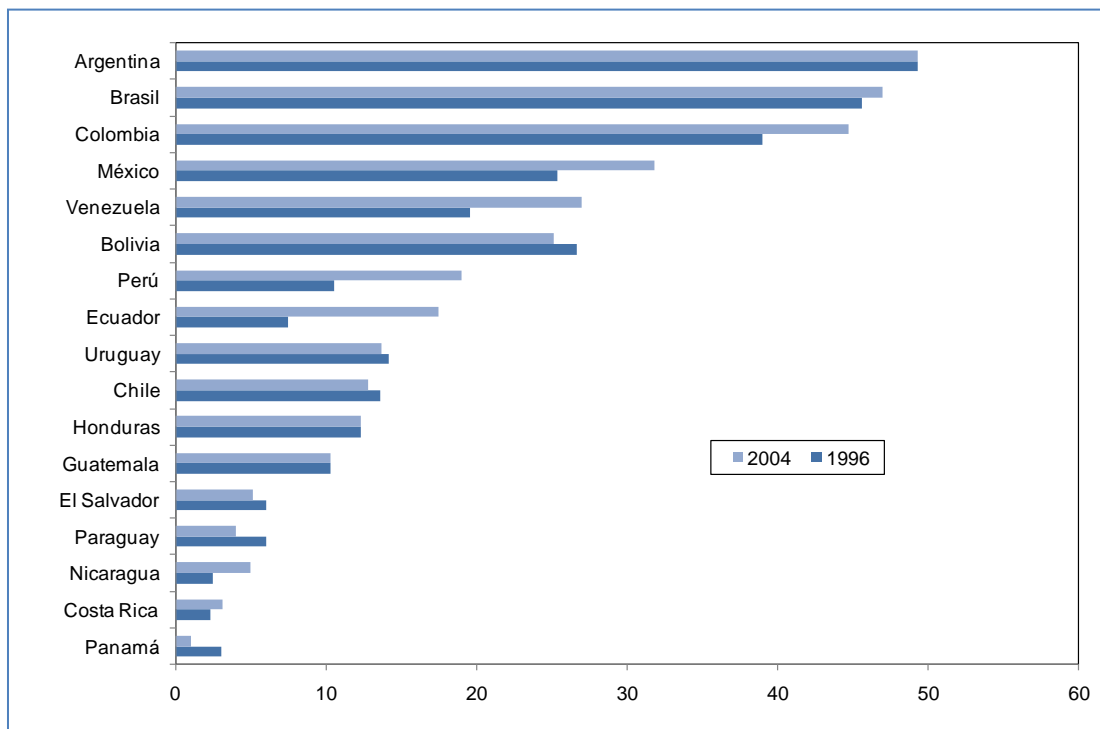
- *Argentina, Brasil y Colombia*

Cercanos al 30%:

- *México, Venezuela y Bolivia.*

Gráfico 1. Descentralización del gasto en América Latina

(Porcentaje)



Fuente: Daughters, Robert y Leslie Harper. 2007. Reformas de descentralización fiscal y política. En: Eduardo Lora. [El estado de las reformas del Estado](#).

La estrategia de descentralización tiene sentido en los países grandes donde el gobierno central no está en capacidad de resolver los problemas locales y atender a las múltiples demandas populares provenientes de regiones y pueblos muy diferentes entre sí en tamaño, riqueza, cultura y muchas otras dimensiones. La descentralización es también un camino promisorio para mejorar la participación política de los ciudadanos y para ampliar los espacios políticos, porque acerca a los ciudadanos a las decisiones públicas y a la gestión del gobierno.

Ahora bien, ¿la descentralización sólo trae beneficios?

➡ Por supuesto, la descentralización no solo trae beneficios. La descentralización ofrece la tentación a los políticos y a sus electores de hacer que otros paguen por el aumento en los gastos. Puesto que las responsabilidades fiscales han recaído tradicionalmente sobre el gobierno nacional, los gobiernos locales pueden creer que serán rescatados por él en caso de necesidad y, en estas condiciones, tenderán a gastar más. Efectivamente, la experiencia internacional ha demostrado que los países descentralizados tienen mayores niveles de gasto público.

La descentralización facilita atender la diversidad de demandas de las regiones y ayuda a acercar a los ciudadanos a los procesos políticos. Pero también acarrea riesgos de ineficiencia y desbarajuste fiscal.

➡ Pero además, la eficiencia del gasto puede empeorar cuando se descentraliza sin incentivos y mecanismos adecuados de control. Cuando se diluyen los incentivos para controlar el monto y la calidad del gasto, aumenta además el peligro de que algunos grupos con poder capturen las decisiones de gasto y orienten los recursos hacia sus propios intereses. La calidad y eficiencia del gasto pueden también verse perjudicadas con la descentralización por falta de capacidad institucional y administrativa en los gobiernos locales o porque éstos no cuentan con las atribuciones para tomar las decisiones administrativas relevantes. Estos riesgos son siempre altos al comienzo de un proceso de descentralización, sencillamente porque los municipios y departamentos no han tenido las responsabilidades de

gestión. Los municipios más pequeños y pobres deberían ser en principio los mayores beneficiarios del proceso de descentralización, pero la falta de capacidades locales para administrar opera fuertemente en contra de esa posibilidad.

El balance entre los beneficios potenciales y los riesgos de la descentralización depende de cómo se hagan las cosas. La descentralización es un proceso de varias dimensiones que deben combinarse entre sí de la mejor forma posible para conseguir los beneficios y evitar los riesgos que hemos mencionado. Hay, cuanto menos, cinco dimensiones en este proceso:

- La descentralización política, cuya base es la elección popular de gobernadores, alcaldes y órganos legislativos subnacionales.
- La descentralización del gasto, que reside en la asignación de responsabilidades de prestar ciertos servicios o cumplir ciertas funciones a los municipios o departamentos.
- La descentralización del poder tributario, que consiste en que los departamentos y municipios puedan recaudar ciertos impuestos, tener discreción para fijar las tasas y asignar los ingresos.
- La transferencia de recursos tributarios nacionales a los municipios y departamentos.
- La descentralización del poder de endeudamiento, de forma que los gobiernos subnacionales puedan gastar más allá de los ingresos que reciben por impuestos y transferencias.

Las cuatro últimas dimensiones conforman la descentralización fiscal, es decir, la asignación de ciertas atribuciones y responsabilidades fiscales a los gobiernos subnacionales.

Hay cinco dimensiones de la descentralización que deben ir coordinadas: la descentralización política, la descentralización de las responsabilidades, la descentralización del poder tributario, las transferencias intergubernamentales y la descentralización del poder de endeudamiento.

En este módulo se analiza por qué cada una de estas dimensiones es importante para que la descentralización contribuya al desarrollo económico y social y no implique un riesgo latente de inestabilidad macroeconómica. También se resumen los avances y tropiezos que ha tenido la descentralización fiscal y se discuten sus principales retos de política.

La descentralización política

Para que los gobiernos subnacionales respondan a las demandas de sus poblaciones es crucial que sean elegidos popularmente. Hacia mediados de la década de 1990, prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe habían establecido ya la elección de alcaldes municipales (excepto Surinam y Guyana). En los niveles intermedios de gobierno—estados, provincias, departamentos, regiones—el proceso ha sido más lento: en 2004 solo la mitad de los países tenían elecciones. Otra reforma que ha mejorado la autonomía política de los gobiernos subnacionales ha sido el cambio en el método de selección de los alcaldes, de elección indirecta (por ejemplo, por los concejales) a elección popular directa (Chile, 2001; Costa Rica, 2002; Nicaragua, 1995; Venezuela, 1989). La introducción de calendarios electorales no coincidentes con los de los gobiernos nacionales (Brasil,

Descentralización Política

- *Elecciones populares gobiernos subnacionales.*
- *Elección popular directa de alcaldes*
- *Calendarios electorales diferentes a los nacionales.*
- *Mecanismos para estimular la participación popular.*

1997; Costa Rica, 2002; República Dominicana, 1994; Ecuador, 1991; Nicaragua, 2000) ha tenido por objeto facilitar la competencia de partidos regionales y movimientos políticos independientes con miras a mejorar la representatividad, pero con un posible efecto adverso sobre la participación electoral. En adición a estas reformas electorales, en varios países se han establecido mecanismos para estimular la participación política y para establecer instancias de decisión con participación popular.

Experiencia de Brasil

Una experiencia destacada es la de Brasil, que en 1988 creó mecanismos de participación y organización comunitaria, complementados a mediados de la década de 1990 con un sistema de decisiones presupuestales con participación popular. Se destaca el caso del municipio de Porto Alegre, en el que el *Conselho do Orçamento Participativo* cuenta con un gran poder decisorio en las asignaciones presupuestarias.

Experiencia de Bolivia

Recientemente en Bolivia se puede observar un aumento de la participación de la población en los procesos de asignación de presupuesto a través de los "Comités de Vigilancia", en los que la población identifica sus necesidades y ejerce un control al gasto estatal, pese a no tener influencia directa en las decisiones de presupuesto.

En la mayoría de países, la descentralización fiscal que ha ocurrido desde la década de 1980 ha sido impulsada por consideraciones políticas asociadas a la elección popular de alcaldes y otras autoridades locales, y no por consideraciones económicas acerca de la

mejor forma de prestar servicios a las comunidades locales o de recaudar impuestos. En la práctica, esto ha significado que las dimensiones fiscales de la descentralización han tenido que acomodarse a los hechos políticos, en ocasiones con consecuencias negativas para la eficiencia, la sostenibilidad fiscal, e incluso la equidad.

La descentralización de las responsabilidades

Puesto que entre distintos departamentos y municipios de cualquier país existen diferencias de necesidades, y distintas posibilidades para producir los servicios públicos y sociales que demandan las comunidades, sería deseable en principio que la provisión de dichos servicios se hiciera en forma local, acercando los proveedores a los usuarios. Aparte de la seguridad nacional, las relaciones internacionales y las políticas macroeconómicas, pocas actividades de gobierno escapan a esta lógica. Sin embargo, ese no es un criterio suficiente para decidir quién hace qué en los distintos niveles de gobierno. Los mayores problemas se originan en la falta de capacidades de los municipios más pequeños o más pobres para proveer ciertos servicios a costos razonables. Estos problemas son especialmente graves en países que tienen demasiada fragmentación municipal, como ocurre en casi toda América Latina. La falta de capacidades o de escala puede ser un obstáculo más agudo para ciertas funciones o componentes de un cierto servicio, lo que lleva usualmente a que diferentes niveles de gobierno participen en la provisión de un servicio. Por ejemplo, en el caso de la educación primaria, el gobierno central puede tener a su cargo la fijación de estándares de calidad y la diseminación de

Descentralización de Responsabilidades

- *Claridad en la asignación de responsabilidades.*
- *Capacidad para tomar decisiones.*
- *Mecanismos de rendición de cuentas.*
- *Transparencia en las operaciones.*

información, los gobiernos departamentales el entrenamiento de profesores, los municipios el mantenimiento de las escuelas, y la escuela misma la gestión de personal y otros recursos.

Lo clave es la claridad en la asignación de las responsabilidades, de forma que se sepa exactamente qué hace cada nivel. Pero la claridad en la asignación no basta, además es necesario que se corresponda con mecanismos de rendición de cuentas al electorado y de transparencia en la operación, y que el responsable de cada función tenga la autoridad para manejar los recursos y tomar las decisiones administrativas claves. Es decir, es preciso que vayan emparejadas la responsabilidad con la autoridad. Este no ha sido siempre el caso en los procesos de descentralización de servicios sociales, como la educación, donde debido especialmente al poder de las organizaciones de maestros, se han mantenido en el nivel central las decisiones más importantes de personal, remuneración y asignación de recursos, dejando a la escuela o al municipio sin instrumentos para incidir en el uso de los recursos o la calidad del servicio, y a las comunidades locales sin mayor posibilidad de influir en esas decisiones.

Una buena descentralización de responsabilidades requiere que se sepa exactamente qué hace cada nivel. Pero la responsabilidad debe ir emparejada con autoridad para tomar las decisiones relevantes.

Ha habido dos oleadas de descentralización de las responsabilidades de gasto en América Latina:

➡ Primera oleada: se descentralizaron los servicios de infraestructura urbana (basuras, mantenimiento de vías, transporte, agua y saneamiento), que son bienes públicos locales relativamente fáciles de descentralizar. En las décadas de 1990 y 2000, esta primera

oleada se consolidó con la descentralización de los servicios de transporte urbano, agua y saneamiento en varios países donde aún estaban bajo el control del gobierno central.

➡ Segunda oleada (aún incipiente): ha ocurrido en los servicios de educación, salud, vías interurbanas, vivienda, policía y electricidad. Estos sectores requieren más coordinación entre niveles de gobierno, entre proveedores, o con las organizaciones de trabajadores. Después de un cierto progreso en estos sectores entre mediados de la década de 1980 y mediados de la década de 1990, el proceso ha avanzado muy poco. Esto es particularmente cierto en el sector de educación donde países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México han alcanzado un nivel significativo de descentralización, habiendo llevado a cabo reformas importantes a principios de los años noventa. En dichos países el enfoque ya no es descentralizar más, sino consolidar sus reformas y/o mejorar la calidad de la educación a través de reformas del currículo, capacitación de docentes, etc. En países pequeños como Costa Rica, Guatemala y Honduras ha habido menos disposición hacia la descentralización. Una excepción interesante es Nicaragua, donde se ha dado autonomía a los municipios para decidir en el uso de los recursos y en la definición de los currículos y las prácticas educativas.

La mayoría de países latinoamericanos tiende a privilegiar la descentralización del gasto a nivel intermedio en lugar del municipal. Argentina es el país que más ha descentralizado el gasto a nivel intermedio (33%) mientras Colombia, es el país que más ha descentralizado el gasto a nivel municipal (24%).

La descentralización del poder tributario

No puede haber descentralización efectiva si los gobiernos locales no gozan de cierta autonomía para obtener sus propios recursos tributarios y para asignar dichos recursos según las demandas de sus comunidades. Sin impuestos locales, la descentralización política carece de sentido porque las decisiones de gasto, en última instancia, estarán siempre controladas por el gobierno nacional o, a lo sumo, por el Congreso Nacional. El problema radica en decidir qué impuestos deben descentralizarse y qué atribuciones deben concederse a los departamentos y municipios para poder manejarlos.

Los gobiernos locales pueden manejar los impuestos predial y de industria y comercio mejor que el gobierno central, pero estos impuestos rinden muy poco. Los impuestos (o sobretasas) a los combustibles, los impuestos a la circulación de vehículos y algunos impuestos al consumo también pueden descentralizarse.

Por la naturaleza inmóvil y localizada de sus bases tributarias, algunos impuestos son buenos candidatos para la descentralización, como el predial, o el impuesto de industria y comercio. Pero estos recursos rinden muy poco, excepto en ciudades de mucha actividad económica. Los impuestos a la propiedad rara vez cubren más del 20% de los recursos tributarios locales o del 1% de los recursos tributarios totales de los países en desarrollo. La razón principal es la resistencia pública que dichos impuestos generan, por su alta visibilidad y por la inelasticidad de la base. Además, es frecuente el problema de la desactualización de los catastros, asunto que no puede ser resuelto eficientemente por casi ningún municipio. Eso exige pensar en otros impuestos, como las sobretasas a los combustibles (es decir un impuesto adicional al que cobra el gobierno nacional, cuyo rendimiento iría a los gobiernos subnacionales), los impuestos a la circulación de

vehículos, o los impuestos selectivos al consumo de algunos bienes o servicios. Si bien algunos de estos impuestos tienen dificultades importantes de administración, varios de ellos son justificables por su relación con la prestación de un servicio (vías, por ejemplo) o como una manera de hacer pagar a los responsables por costos que afectan a la comunidad (como la contaminación por el uso de combustibles).

En América Latina hay un potencial de impuestos locales desaprovechado, y poco interés político en todos los niveles de gobierno por desarrollarlo. Los gobiernos subnacionales no tienen incentivos para asumir los costos políticos y la rendición de cuentas que acarrea la tributación local. Los gobiernos nacionales no han propiciado una mayor descentralización tributaria pues temen la erosión de los recaudos nacionales y porque no desean desatar competencia o aumentar las desigualdades entre jurisdicciones. Con la notable excepción de Brasil, la mayoría de los países ha dado muy poca autonomía a los gobiernos subnacionales para recaudar impuestos, y las atribuciones que se han dado no han sido aprovechadas. La brecha entre las responsabilidades de gasto y los esfuerzos de recaudación de impuestos locales tiene consecuencias negativas sobre la sostenibilidad y la eficiencia de las finanzas públicas.

Impuestos asignados a los gobiernos subnacionales

- *Impuesto predial*
- *Vehículos e industria.*
- *Comercio*
- *Transacciones de propiedades inmuebles.*

Ha habido pocos avances en materia de descentralización tributaria en las últimas décadas. En la actualidad, el impuesto más usualmente asignado a los gobiernos subnacionales es el predial, del cual se ha cedido a los gobiernos municipales o a los niveles intermedios de gobierno tanto la administración como la capacidad de fijar las tasas y las bases. Otros impuestos frecuentemente asignados a los gobiernos

subnacionales son los de vehículos e industria y comercio, tendencia que fue reforzada por reformas en varios países desde mediados de la década de 1990. También se ha descentralizado el impuesto a las transacciones de propiedades inmuebles. En cambio, continúan sin aprovecharse las posibilidades de gravar con sobretasas a los combustibles o de aplicar sobretasas al impuesto a los ingresos de las personas.

Panorama Países de América Latina con Autonomía Tributaria

Los países que más autonomía tributaria han concedido a sus gobiernos subnacionales son Argentina, Brasil y Colombia.



Brasil

Con el impuesto al valor agregado (IVA) que manejan los estados, Brasil ha sido el más activo en esta materia y es actualmente uno de los países de mayor descentralización tributaria en el mundo (puesto que los gobiernos subnacionales recaudan la tercera parte de todos los ingresos tributarios). Aunque el IVA estatal es objeto de mucha controversia por sus dificultades de administración y las distorsiones que genera, es una fuente muy importante de recursos para los estados y municipios (a los que se transfiere el 25% de la recaudación).



Chile

En Chile también ha aumentado la recaudación tributaria subnacional (de 7,2% del total en 1990 al 8,6% en 2000) y, en la década del 2000, se expidieron leyes de rentas para impulsar más el proceso.



De igual forma y pese al gran esfuerzo de descentralización municipal en México, la recaudación tributaria a este nivel aun es relativamente baja, puesto que no supera el 4% de la recaudación total.

En algunos países de América Central también han surgido importantes iniciativas de descentralización tributaria:



En El Salvador se establecieron impuestos a la nómina salarial al nivel local.



En Nicaragua, se autorizó a los gobiernos municipales a poner impuestos a los activos y a las ventas.



En Panamá, impuestos a los ingresos brutos generados en ciertas actividades industriales y comerciales son administrados a nivel municipal.

No obstante, lo que aun se observa es la preponderancia de los niveles intermedios sobre los niveles municipales de descentralización tributaria y la existencia de un amplio margen para descentralizar a niveles más locales.

Las transferencias

En un sistema coherente de descentralización, las transferencias son la variable que hace compatibles entre sí las decisiones de descentralización del poder tributario y de las responsabilidades.

¿Por qué las transferencias de ingresos del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales son necesarias en cualquier sistema de descentralización?

Tenemos varias respuestas a esta pregunta:

- las posibilidades de descentralizar en forma eficiente los impuestos son bastante limitadas frente a las posibilidades –y demandas– de descentralización de las responsabilidades de gasto.
- las transferencias deben servir además para aliviar las desigualdades regionales y para inducir a los gobiernos locales a producir ciertos servicios que el gobierno central está dispuesto a pagar porque considera meritorios –la educación o la salud básica- o porque generan efectos indeseables para el país en su conjunto (y por lo tanto, de todas formas las regiones no estarían dispuestas a producir en cantidades suficientes, como el control de ciertas formas de contaminación ambiental o como la vacunación).

Debido a que las transferencias cumplen diversos objetivos, en la mayoría de países coexisten varios sistemas:

1. Un arreglo muy usual consiste en que las transferencias se basen total o parcialmente en la participación en los ingresos recaudados por el gobierno, pero este es un sistema muy

deficiente. En primer lugar, conduce a transferencias inestables y cíclicas que reproducen y amplían localmente otras fuentes de inestabilidad y que pueden dificultar el manejo macroeconómico y las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. En segundo lugar, estos sistemas de transferencias crean derechos adquiridos por parte de los gobiernos subnacionales, y no contribuyen a generar incentivos para la prestación eficiente de los servicios ni para la vigilancia pública sobre el uso de los recursos.

2. En algunos países, el sistema de participaciones fijas se complementa con adiciones discrecionales para suplir faltantes que tienden a surgir por la falta de conexión entre el monto de la transferencia y el costo de los servicios prestados (que a veces está determinado por decisiones del gobierno central sobre ajustes salariales, por ejemplo).

Las transferencias discrecionales no son aconsejables porque generan incentivos para gastar más, con la perspectiva de acudir luego al gobierno nacional para obtener más recursos, y porque debilitan los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos locales ante sus electores, ya que siempre será posible culpar al gobierno nacional por la falta de recursos.

Las deficiencias del sistema de transferencias tampoco se corrigen imponiendo restricciones a los usos de esos recursos. Exigir que ciertos montos se destinen a educación o salud, por ejemplo, no mejora los incentivos para usar eficientemente los recursos ni para que haya un mejor control de la ciudadanía (quizás al contrario, cuando las restricciones son complejas o cambiantes). Exigir que un porcentaje se dedique a gastos de inversión tampoco es una fórmula muy acertada, porque se crean incentivos para gastos que pueden no ser los más necesarios ni los más transparentes. Cuando se da un

tratamiento distinto a las decisiones de inversión y de funcionamiento se corre el riesgo de tener equipos y edificaciones que no pueden funcionar adecuadamente por falta de mantenimiento, insumos o personal.

Las transferencias funcionan mejor si son automáticas y de libre asignación.



Ejemplo 1: Ecuador, El Salvador y Perú.

Desde mediados de la década de 1990, Ecuador, El Salvador y Perú son algunos de los países que se han movido hacia sistemas de transferencias más automáticos (aunque en Perú la automaticidad se aplica sólo a algunos programas, pues los fondos ordinarios para los gobiernos regionales continúan distribuyéndose en forma discrecional).



Ejemplo 2: Argentina

Argentina ha ido en la dirección contraria, pues las transferencias que financian los servicios descentralizados, las obras públicas, y los incentivos a los maestros se hacen basándose en reglas ad hoc.



Ejemplo 3: Colombia

Puesto que las transferencias automáticas y de libre asignación pueden llevar sin embargo a malgaste de recursos en las regiones con menor capacidad institucional y control público, algunos países, como Colombia, han optado por establecer sistemas de transferencias “por capitación”, es decir por persona atendida en un área de servicios (sea la educación primaria, o el aseguramiento a los riesgos de salud). Por supuesto, esto requiere que el nivel central mantenga una adecuada

vigilancia y pueda establecer sistemas eficientes de monitoreo, lo que no es muy factible para todas las categorías de gasto.

La descentralización del poder de endeudamiento

La pieza final del rompecabezas de la descentralización es el poder de endeudamiento. No por ser la pieza final es la menos importante. Al contrario, normas de endeudamiento claras y rígidas son esenciales para que haya una restricción presupuestal efectiva para limitar los gastos de los gobiernos subnacionales. Sin restricción presupuestal no operan los incentivos económicos ni políticos para un buen manejo de los recursos, pues existirá la expectativa de que el gobierno nacional cubrirá los excesos de gastos. La ausencia de normas rígidas para limitar el endeudamiento subnacional ha sido una de las principales causas de la larga historia de rescates del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales en México y en Argentina. También fue un factor determinante de los problemas fiscales que tuvieron Brasil y Colombia en la década de 1990. Eso los llevó a adoptar medidas para controlar el endeudamiento subnacional, seguidos luego por Ecuador, México y Perú.

En la actualidad, hay cuatro tipos de restricciones:

- 1) total prohibición a endeudarse (entre los países latinoamericanos, solamente Chile);
- 2) endeudamiento condicionado a aprobación del gobierno central (todos los demás países);
- 3) limitación al uso de los fondos (también en todos los demás; típicamente para gastos de inversión); y
- 4) límites cuantitativos (en 10 de los 14 países con información).

Brasil fue líder en la adopción de controles al endeudamiento con la creación, en 1995, de un sistema que exigió a los gobiernos subnacionales presentar información detallada de su situación financiera, y el establecimiento, en 1997, de un plan de reducción de pasivos con los bancos estatales, a través de los cuales se venían financiando los gobiernos subnacionales. Estas reformas fueron luego incorporadas a la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000, que estableció un nuevo régimen fiscal para los estados, precisó las regulaciones al endeudamiento e implantó criterios de desempeño fiscal para los gobiernos subnacionales. En Colombia, en 1997, se dictó una ley de endeudamiento territorial que estableció un sistema de control fiscal y condiciones para autorizar el endeudamiento de municipios y departamentos. Esta ley fue reforzada dos años más tarde por disposiciones legales que restringieron efectivamente los gastos de funcionamiento de los gobiernos subnacionales, con un impacto considerable sobre las finanzas públicas consolidadas. Como en Brasil, estas normas quedaron luego incorporadas en la Ley de Responsabilidad Fiscal que se expidió en 2003. En forma semejante, Ecuador y Perú aprobaron leyes de responsabilidad fiscal que regulan el endeudamiento subnacional. De especial interés es el caso de México, que en 2000 introdujo un sistema novedoso de manejo de deuda subnacional que se basa en señales de mercado, divulgación de información fiscal de los gobiernos subnacionales y exigencias a los bancos para otorgarles préstamos. Por consiguiente, son muy importantes los avances que se han hecho en algunos países para poner disciplina al endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, en la mayoría de los países, la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales depende

Leyes de Responsabilidad

Control del Endeudamiento

- *Brasil (2000)*
- *Colombia (2003)*
- *Ecuador y Perú.*
- *México (2000)*

todavía de aprobaciones discrecionales por parte del gobierno nacional que no garantizan la disciplina.

Las aprobaciones discrecionales no son una forma efectiva de disciplinar el endeudamiento de los gobiernos locales. Se requieren topes explícitos muy estrictos o prohibición total de endeudamiento.

Un indicador sintético

Mediante un indicador sintético, se puede intentar medir la calidad y la consistencia de las cinco dimensiones institucionales de la descentralización resumidas arriba.

Un índice utilizado en varios estudios del BID tiene en cuenta:

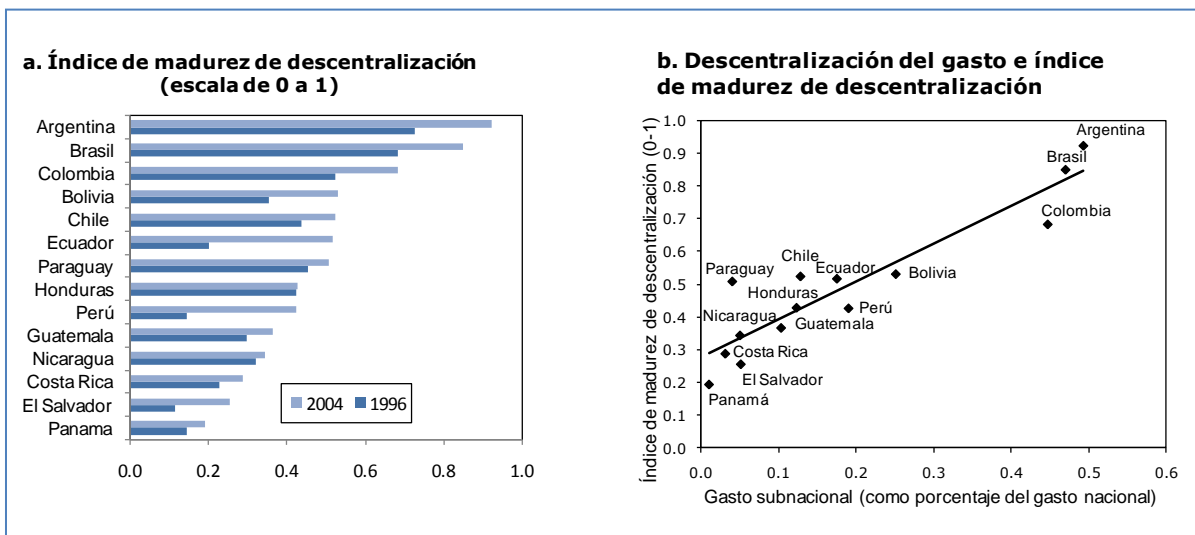
- 1) si hay elecciones de alcaldes y gobernadores;
- 2) de qué atribuciones tributarias gozan los gobiernos subnacionales;
- 3) qué responsabilidades de ejecución del gasto tienen y si se encuentran claramente delimitadas;
- 4) hasta qué punto las transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales son automáticas y de libre asignación; y
- 5) si hay controles –y qué tan severos– al endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Este índice de “madurez del proceso de descentralización”, como a veces se denomina, muestra que ha habido progresos en las instituciones de descentralización en todos los países desde mediados de la década de 1990, con cambios muy pronunciados en Ecuador, Perú y Bolivia, especialmente (Gráfico 2). Argentina, Brasil y Colombia (que es el único de los tres que no tiene una organización política y administrativa de tipo federal) aparecen como los países con mayor avance en el conjunto de dimensiones institucionales de la

descentralización, seguidos por Bolivia, Chile y Ecuador. Hay una estrecha relación entre la madurez institucional del proceso de descentralización y el porcentaje de descentralización del gasto (para 2004 la correlación entre las dos variables es de 0.92, lo cual significa que el 92% de las diferencias que hay en la profundidad de la descentralización entre unos países y otros corresponde con diferencias semejantes en la madurez del proceso). La correlación es muy alta incluso entre los cambios en ambas variables (0,71, calculada para los cambios entre mediados de la década de 1990 y 2004), lo que sugiere que hay un proceso de aprendizaje y adaptación institucional a medida que se profundiza la descentralización.

Es importante tener en cuenta que este tipo de indicadores de descentralización no refleja algunos factores que pueden incidir mucho en los resultados de la descentralización. En particular, no tienen en cuenta las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales ni la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas y de control del sistema político local, que son requisitos muy importantes para el buen uso de los recursos descentralizados. Tampoco captan en forma adecuada si los gobiernos subnacionales tienen las atribuciones correspondientes a las responsabilidades que les han sido asignadas. En fin de cuentas, se requiere un conocimiento profundo del contexto institucional para saber en qué casos la descentralización puede traer beneficios y en qué casos no.

Gráfico 2. Nivel de madurez en los procesos de descentralización en la región versus descentralización del gasto



Fuente: Daughters, Robert y Leslie Harper. 2007. Reformas de descentralización fiscal y política. En: Eduardo Lora. [El estado de las reformas del Estado](#).

Conclusión

La descentralización es una avenida promisoría para que los gobiernos puedan responder mejor a las necesidades de la población, especialmente en países grandes y heterogéneos regionalmente. También es un medio para acercar a los ciudadanos a los procesos políticos de decisión y, por esta vía, para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia. Pero la descentralización acarrea riesgos fiscales importantes porque puede inducir aumentos de gasto público, ineficiencias en el uso de los recursos públicos y niveles excesivos de endeudamiento.

Descentralización	
Beneficios	Riesgos Fiscales
<ul style="list-style-type: none"> • Mejor respuesta de los gobiernos a las necesidades de la población. • Mejora la rendición de cuentas y transparencia como consecuencia de acercar a los ciudadanos a los procesos políticos y de decisión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de gasto público. • Ineficiencias en el uso de recursos públicos. • Niveles excesivos de endeudamiento

El balance entre las posibilidades y los riesgos de la descentralización depende crucialmente de los siguientes factores:

1. la armonía que guarden entre sí las distintas dimensiones del proceso, es decir, la descentralización política, la descentralización de las responsabilidades, la descentralización de las atribuciones tributarias, las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales y el poder de endeudamiento de los gobiernos locales.
2. de las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales,
3. de la efectividad de los mecanismos de control político, y
4. de que los gobiernos subnacionales tengan la autoridad para tomar las decisiones administrativas relevantes según las responsabilidades que les han sido asignadas.

Los avances en las distintas dimensiones de la descentralización no se han dado por igual en todos los países, y los líderes del proceso, como Brasil y Colombia, pagaron un costo fiscal y de inestabilidad macroeconómica muy alta antes de lograr imponer disciplina fiscal a los gobiernos subnacionales. Con todo, la experiencia resumida en este módulo indica no solo que es posible el cambio de las instituciones de descentralización, sino que progresivamente la región ha ido

discerniendo qué aspectos específicos de dichas instituciones son más efectivos para hacer compatibles los objetivos de participación democrática, flexibilidad y eficiencia en la prestación de los servicios a las comunidades locales y la estabilidad fiscal.



Conceptos claves

- Descentralización política
- Descentralización fiscal
- Descentralización tributaria
- Descentralización de las responsabilidades
- Rendición de cuentas
- Correspondencia entre responsabilidad y autoridad para tomar las decisiones administrativas clave
- Transferencias intergubernamentales
- Restricciones al endeudamiento local



Preguntas de Repaso

1. ¿Qué criterios deben tenerse en cuenta para descentralizar las responsabilidades de gasto?
2. ¿Cuáles impuestos son los más susceptibles de ser descentralizados y por qué?
3. Mencione varias formas de establecer los montos de las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales y discuta sus pros y contras.

4. ¿Por qué se dice que los permisos de endeudamiento no son una forma adecuada de imponer disciplina fiscal a los gobiernos locales?
5. ¿Qué otros mecanismos de control del endeudamiento podrían utilizarse y cuáles son sus pros y contras?



Temas de estudio adicional y discusión

1. Escriba un breve ensayo sobre las atribuciones que deben tener los municipios y el apoyo que deben recibir de otros niveles de gobierno para prestar un buen servicio de educación básica.
2. Escriba un breve ensayo sobre el estado de la descentralización en un país latinoamericano utilizando los conceptos presentados en este módulo.
3. Escriba un breve ensayo contrastando los resultados de la descentralización en municipalidades con alta y con baja capacidad de gestión (y buenos y malos mecanismos de rendición de cuentas y control del sistema político) de un mismo país.
4. ¿Qué mecanismos se han diseñado en América Latina para controlar los niveles de gasto y de endeudamiento en los gobiernos sub-nacionales?
5. ¿Qué tan efectivos han sido estos mecanismos?
6. ¿Qué tipo de criterios de distribución de recursos se debe tener para lograr un gasto público eficiente y efectivo a nivel sub-nacional o descentralizado?

Fuentes y lecturas recomendadas

Este módulo se basa en dos estudios del BID que analizan las distintas dimensiones de la descentralización y contienen abundante información por país: el primero es el Informe de Progreso Económico y Social en América Latina 1997, del BID, titulado [*América Latina tras una década de reformas parte III*](#), (Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997), y el segundo es el capítulo de Robert Dughters y Leslie Harper "[*Reformas de descentralización fiscal y política*](#)" del libro "[*El estado de las reformas del Estado en América Latina*](#)", editado por Eduardo Lora (Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol ediciones, 2007).

Para un análisis más amplio de los problemas y desafíos de la descentralización en América Latina, se recomienda especialmente el informe de Shahid Javed Burki, Guillermo Perry y William Dellinger, [*Beyond the Center: Decentralizing the State*](#) (Banco Mundial, Estudios de América Latina y el Caribe, 1999). En el libro de Eduardo Wiesner [*Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*](#) (Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003) se analizan los procesos de descentralización en Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador.

Una excelente discusión de los problemas fiscales que surgen en las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales por causa de la descentralización se puede encontrar en el artículo de Richard Bird "[*Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*](#)", Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Serie de Documentos Técnicos, 2000.

La evolución de la descentralización política y fiscal desde el siglo XIX en varios países de la región está muy bien analizada en el libro editado por Alfred P. Montero y David J. Samuels [*Decentralization and Democracy in Latin America*](#) (Notre Dame IN, University of Notre Dame Press, 2004).

Para un resumen conciso de los resultados, buenos y malos, de la descentralización de las responsabilidades de prestación de servicios en diversos países en desarrollo se recomienda el Informe de Desarrollo Mundial 2004 [*Hacer que los servicios funcionen para los pobres*](#) (Washington DC, Banco Mundial, 2004). También es muy ilustrativa la evaluación de los proyectos de descentralización en que ha estado involucrado el Banco Mundial: [*Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support 1990-2007*](#) (Washington DC, Banco Mundial, 2008)

Fuentes Técnicas

Los datos sobre descentralización del gasto provienen de capítulo de Robert Dughters y Leslie Harper “[*Reformas de descentralización fiscal y política*](#)” del libro [*El estado de las reformas del Estado en América Latina*](#), editado por Eduardo Lora (Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol ediciones, 2007) y están basados, a su vez, en el Informe de Progreso Económico y Social en América Latina 1997, del BID, titulado [*América Latina tras una década de reformas parte III*](#), (Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, y en una encuesta del Banco Interamericano de Desarrollo sobre descentralización realizada en 2004.

La descentralización de las responsabilidades: La afirmación de que Argentina es el país que más ha descentralizado el gasto a nivel intermedio (33%), mientras Colombia, es el país que más ha descentralizado el gasto a nivel municipal (24%) proviene del informe “Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina”, Gobierno de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de Políticas y Estudios, Serie de Documentos de Trabajo, Julio de 2009.

La descentralización del poder tributario: La afirmación de que los impuestos a la propiedad rara vez cubren más del 20% de los recursos tributarios locales en los países en desarrollo proviene del informe del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) titulado *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements* (Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1996), citado a su vez en el artículo de Richard Bird “[Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes](#)”, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Serie de Documentos Técnicos, 2000. La afirmación de que, en Brasil, la tercera parte de los ingresos tributarios son recaudados por gobiernos subnacionales proviene del trabajo de Celina Souza “Electoral Coalitions and Hard Budget Constraints in Brazilian States”, Universidad Federal de Bahía, Bahía, Brasil, 2004.

Un indicador sintético: Los cálculos del índice de madurez en los procesos de descentralización en la región y de su correlación con la descentralización del gasto provienen de capítulo de Robert Dughters y Leslie Harper del libro [El estado de las reformas del Estado en América Latina](#) (2007), ya citado. A su vez, están basados en el informe del BID (1997) y en la encuesta del BID sobre descentralización (2004), también mencionados con anterioridad.