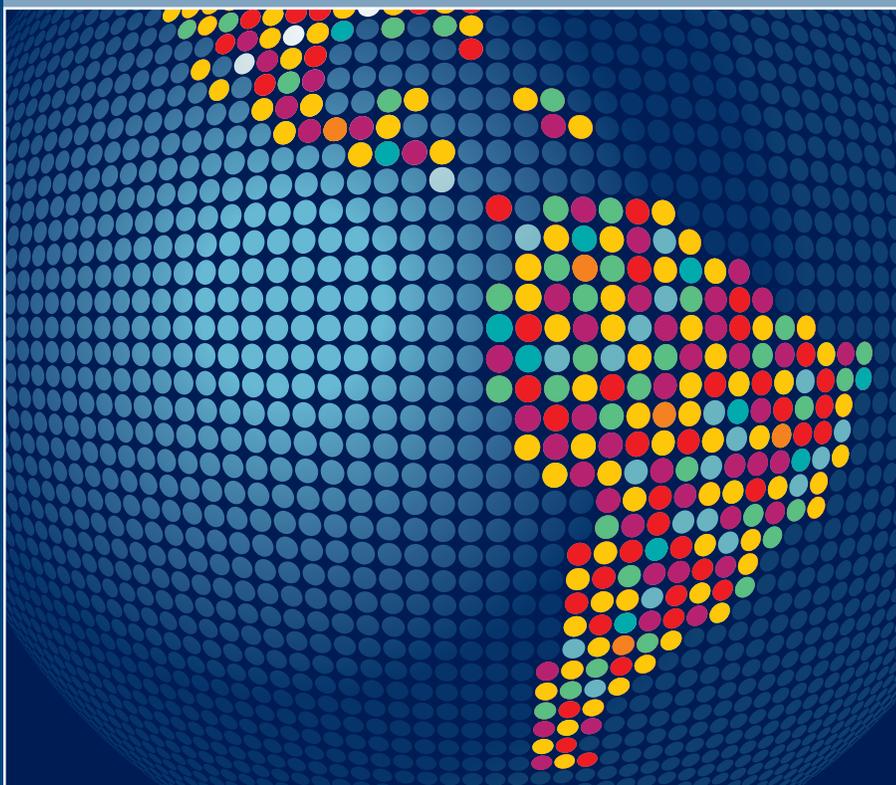


BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

LA ALTERNATIVA LOCAL

Descentralización y desarrollo económico

Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl
Editores



LA ALTERNATIVA LOCAL

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

LA ALTERNATIVA LOCAL

Descentralización y desarrollo económico

Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl
Editores

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. Todos los derechos reservados. Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico / Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl, editores.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN 978-1-59782-122-3

1. Decentralization in government—Economic aspects—Latin America. 2. Local government—Economic aspects—Latin America. 3. Subnational governments—Economic aspects—Latin America. 4. Public Administration—Latin America. 5. Economic Development—Latin America. I. Cruz, Rafael de la. II. Pineda, Carlos. III. Pöschl, Caroline. IV. Inter-American Development Bank.

JL959.5.D42 A48 2010

El diseño y la producción de esta publicación estuvieron a cargo de la Oficina de Relaciones Externas del BID.

Contenido

PREFACIO.....	vii
AGRADECIMIENTOS.....	ix
INTRODUCCIÓN	xi
I. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	1
1. Condiciones para el desarrollo económico local en los sistemas de gobierno descentralizados	5
<i>Tim Campbell</i>	
2. Descentralización y desarrollo local en América Latina.....	41
<i>Rafael de la Cruz</i>	
3. Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena.....	61
<i>Mario Marcel</i>	
II. GESTIÓN LOCAL	87
4. Mississauga, Canadá: de pequeña comunidad a centro urbano dinámico.....	91
<i>Hazel McCallion</i>	
5. Washington, D.C.: la recuperación de la capital de Estados Unidos.....	103
<i>Anthony Williams</i>	
6. Cataluña: resolver limitaciones presupuestarias con colaboración público-privada y orientación a resultados	109
<i>Salvador Maluquer I Amorós y Anna Tarrach I Colls</i>	
7. Revitalización de centros urbanos.....	121
<i>Mauricio Silva y Roberto Chávez</i>	
III. IMPACTOS MACROECONÓMICOS.....	135
8. Descentralización y control macroeconómico	139
<i>Ernesto Stein</i>	
9. Lecciones del caso argentino en los años noventa	151
<i>Roberto Lavagna</i>	

10. Desempeño macroeconómico en sistemas fiscales descentralizados	161
<i>Anwar Shah</i>	
IV. FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL	199
11. Economía política de la descentralización y gobernabilidad.....	203
<i>Ehtisham Ahmad y Mercedes García-Escribano</i>	
12. Financiamiento y servicios públicos en Belo Horizonte	221
<i>Júlio Ribeiro Pires y Álvaro Pio Júnior</i>	
13. Reforma del federalismo fiscal en México	235
<i>José Antonio González Anaya</i>	
14. Calificación de riesgo crediticio de entidades subnacionales	241
<i>Víctor Manuel Herrera, Daniela Brandazza y Fabiola Ortíz</i>	
15. Los Fondos Estructurales para el desarrollo regional en la Unión Europea	257
<i>Rosa Cobo Mayoral</i>	
V. COMPETITIVIDAD Y GLOBALIZACIÓN	273
16. Sistemas regionales de innovación en América Latina	277
<i>Juan Carlos Navarro</i>	
17. <i>Doing Business</i> : cómo mejorar la competitividad local	281
<i>Fernanda Almeida</i>	
18. Descentralización, competitividad y globalización: oportunidades y desafíos	289
<i>Eduardo Wiesner</i>	
VI. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD LOCAL	305
19. Descentralización en Colombia y la transformación de Bogotá.....	309
<i>Jaime Castro</i>	
20. El sector privado como promotor del control ciudadano en Colombia	315
<i>María Fernanda Campo</i>	
21. Descentralización y gobernabilidad: del autoritarismo al diálogo nacional en Bolivia	323
<i>Ronald MacLean Abaroa</i>	
REFERENCIAS.....	329
AUTORES Y EDITORES.....	349

Prefacio

La descentralización —política, administrativa y fiscal— en América Latina y el Caribe ha cambiado el modelo de desarrollo local de la región. Hasta hace tres décadas el desarrollo económico en los países del continente era impulsado y promovido de manera centralista a través de la intervención directa de los gobiernos nacionales y de sus agencias en el territorio. Este modelo ha sido progresivamente sustituido por otro, en el cual los gobiernos subnacionales popularmente electos han asumido nuevas y crecientes responsabilidades como promotores del desarrollo local, y la prestación de servicios públicos básicos.

Reconociendo la relevancia de estos cambios en el desarrollo económico de la región, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento, y particularmente del Departamento de Capacidad Institucional y Finanzas y de la División de Gestión Fiscal y Municipal, ha otorgado alta prioridad al trabajo analítico y operacional en los temas de descentralización y desarrollo de la capacidad de los gobiernos subnacionales.

La alternativa local ofrece una serie de reflexiones y lecciones sobre cómo el nuevo marco institucional descentralizado incide en los diversos aspectos de la dinámica del desarrollo económico a nivel local. La publicación hace un recuento crítico de las experiencias en América Latina y el Caribe en esta materia, e incluye lecciones aprendidas de otras regiones del mundo. En sus páginas se recogen los trabajos presentados en el ciclo de seminarios sobre descentralización y gestión subnacional que viene organizando el Departamento de Capacidad Institucional y Finanzas a través de la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID.

El libro presenta varias perspectivas y brinda conocimientos teóricos, analíticos y empíricos sobre el tema. Además, se enriquece con la presentación de puntos de vista pragmáticos de los encargados de formular políticas públicas, como alcaldes, secretarios de finanzas a nivel subnacional y nacional, agentes económicos y sociales del sector privado, y expertos del BID, del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial y de otras entidades multilaterales y bilaterales.

En los capítulos del libro se destacan, entre otras experiencias, la gestión local en un contexto de mayor autonomía, experimentos con distintos sistemas de transferencias y de financiamiento subnacional, y alternativas para

incentivar la competitividad local y la participación ciudadana. Estas experiencias orientan al lector y ponen a su disposición instrumentos prácticos para aprovechar las oportunidades que abre el proceso de descentralización en apoyo del desarrollo económico local.

Una conclusión importante resultante del material presentado es que la combinación de un alto grado de autonomía de los gobiernos subnacionales sobre los ingresos y gastos, juntamente con un liderazgo responsable y transparente, puede estimular exitosamente el desarrollo económico en las localidades de la región.

La alternativa local será de interés particular para funcionarios públicos en América Latina y el Caribe, así como también para aquellos que estén interesados en la gestión pública subnacional en países en desarrollo.

Vicente Fretes Cibils
Jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal
Banco Interamericano de Desarrollo

Agradecimientos

Los editores quisieran agradecer muy especialmente a los autores de los capítulos del libro. También desean reconocer a todos los colegas de la División de Gestión Fiscal y Municipal y de otras divisiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que apoyaron la organización de la serie de eventos sobre descentralización y gestión subnacional de la institución, y a quienes participaron de dicha serie de eventos, cuyas intervenciones y aportes han sido debidamente incorporados como parte de los mensajes clave del libro.

Por su contribución en el esfuerzo editorial, quisiéramos agradecer a Patricia Ardila y Claudia M. Pasquetti, así como también a Sarah Schineller, quien siguió el proceso de edición hasta el final, y al equipo de Publicaciones de la Oficina de Relaciones Externas del Banco liderado por Gerardo Giannoni. También se reconoce el trabajo de dos revisores anónimos por sus recomendaciones.

Introducción

Desde los inicios de la década de 1980 la mayoría de los países de América Latina emprendió procesos de descentralización que están teniendo importantes implicaciones y cambiando el perfil político y económico del continente. Desde 1980 a la fecha se introdujeron elecciones directas de gobernantes estatales y municipales en 18 países de la región (Daughters y Harper, 2007). La participación del gasto público de los gobiernos subnacionales creció desde apenas el 10% a aproximadamente el 25% del gasto total. Esta transferencia de recursos y responsabilidades desde el nivel nacional hacia el nivel subnacional está confiriendo una relevancia cada vez mayor al papel de los gobiernos subnacionales como agentes de desarrollo.

La decisión de descentralizar en los países de América Latina, al igual que en otras regiones del mundo, se adoptó principalmente por motivos políticos, respondiendo a presiones locales e internacionales para pasar de Estados centralizados, y en algunos casos autoritarios, hacia Estados más democráticos. La meta de desarrollo económico ha sido, cuanto mucho, un factor secundario en este proceso. Aunque la descentralización promete una mejor gestión de los gobiernos subnacionales, lo cual debería promover el desarrollo económico, en la práctica ese vínculo no está del todo claro y ofrece un gran potencial por explorar.

El objetivo de este libro es contribuir a examinar la relación entre la descentralización y el desarrollo económico local. En particular se analiza en qué medida los gobiernos subnacionales pueden aprovechar sus nuevas potestades y atribuciones para fomentar la productividad y la calidad de vida en sus territorios. El libro no ofrece un veredicto definitivo sobre si la descentralización es propicia para el desarrollo económico. Se pretende indagar a través de qué canales este nexo se ha dado, considerando una variedad de aspectos, desde las relaciones fiscales intergubernamentales hasta la provisión local de servicios públicos y la participación ciudadana. Para tal efecto, se presenta una colección de trabajos académicos realizados por expertos de organismos multilaterales y ejecutores a cargo de estos procesos al nivel local, regional y nacional. La inclusión de estos últimos enriquece el debate sobre los temas tratados, con las experiencias prácticas de gobierno en diferentes países.

El libro es el resultado de una convocatoria efectuada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a un amplio grupo de actores relevantes para

debatir las siguientes preguntas: i) ¿qué pueden hacer los gobiernos locales para convertirse en agentes efectivos de desarrollo?, ii) ¿cómo se pueden trasladar mayores recursos, responsabilidades y potestades a los gobiernos locales sin comprometer la calidad de los servicios públicos y la estabilidad macroeconómica?, iii) ¿qué incentivos han resultado adecuados para promover un mejor desempeño subnacional?, iv) ¿qué impactos ha tenido la consolidación de las instituciones públicas locales y la interacción de estas con el sector privado sobre la competitividad local?, y v) ¿qué tan efectivos han sido los mecanismos de participación ciudadana para lograr una adecuada rendición de cuentas de los gobiernos ante la población?

Como respuesta a estas preguntas, a través del libro se destacan los siguientes cinco mensajes:

- Primero, la existencia de una relación definitiva entre la descentralización y el desarrollo económico, tanto en incrementos de la productividad de las firmas como en la mejora de la calidad de vida de los hogares, no resulta obvia. Países altamente centralizados, como Chile y Costa Rica, han experimentado un crecimiento económico acumulado más alto entre 1990 y 2005 (128% y 103% respectivamente) que países descentralizados como Colombia (53%) y Argentina (67%) (CEPAL, 2009). Sin embargo, también se observa que entre las principales ciudades latinoamericanas, las que pertenecen a países con el gasto más descentralizado tienden a tener una productividad per cápita más alta (capítulo 2). Con referencia a los servicios públicos, los indicios del éxito de la descentralización son igualmente ambiguos. Por ejemplo, en Bolivia se han registrado caídas en la calidad de los servicios de educación básica, salud e infraestructura después de haberse emprendido el proceso de descentralización (capítulo 11). Sin embargo, algunos gobiernos subnacionales han sabido aprovechar su nueva posición para mejorar los servicios básicos y la infraestructura, como muestran respectivamente los casos de Belo Horizonte (capítulo 12) y del centro histórico de la Ciudad de México (capítulo 7). Por un lado, estas incongruencias se explican por problemas de medición: i) es difícil identificar la descentralización como variable causal de las observaciones, y ii) los procesos de descentralización en América Latina aún siguen incompletos. Por otro lado, los efectos de la descentralización dependen de: i) las características particulares de su implementación (políticas y reglas), y ii) las capacidades de gestión y liderazgo de cada gobierno subnacional.

- Segundo, los gobiernos locales pueden impulsar el desarrollo económico a través de una administración fiscal y financiera sólida. La evidencia muestra que las administraciones locales no logran conseguir la confianza de inversionistas ni proveer servicios públicos de calidad si no poseen una buena gestión de ingresos y focalización del gasto, una planificación presupuestaria sostenible de largo plazo y finalmente, información estandarizada, oportuna y públicamente accesible sobre las finanzas locales. Una vez que se logra sentar estas bases, pueden desencadenarse dinámicas positivas de desarrollo económico, como evidencian las experiencias de Bogotá (capítulo 19) y Washington, D.C. (capítulo 5). Después de haber sido urbes sumamente peligrosas, endeudadas y relegadas por el sector privado, estas ciudades se transformaron en metrópolis cada vez más seguras, ordenadas y atractivas para la inversión privada y sus habitantes.
- Tercero, se requiere encontrar un equilibrio entre la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales y el interés del gobierno central de prevenir riesgos macroeconómicos y desequilibrios interregionales. Hasta ahora, el temor de los gobiernos nacionales por los posibles efectos fiscales adversos de la descentralización ha impedido una suficiente autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Mientras han aumentado las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales en América Latina, los ingresos propios —sobre los cuales dichos gobiernos tienen poder de decisión— siguen siendo bajos, representando en promedio el 19% de los ingresos totales frente a un promedio del 35% en Estados Unidos, Canadá y Europa. Sin embargo, se necesita una mayor autonomía financiera local para incentivar un mejor desempeño público que responda a las demandas locales de manera eficaz y eficiente. Los gobiernos locales de América Latina pueden conseguir una base de ingresos propios adecuada a través de mayores competencias tributarias y una recaudación más eficiente, con lo cual disminuiría su alta dependencia de las transferencias del gobierno central. México, por ejemplo, se encuentra en pleno proceso de implementar reformas fiscales que ampliarán las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales y al mismo tiempo mantendrán las restricciones presupuestarias para asegurar la responsabilidad fiscal (capítulo 13).
- Cuarto, los gobiernos locales deben desarrollar una actitud positiva hacia el sector privado y promover su competitividad. Es crucial establecer reglas de juego claras, sencillas y previsibles para el establecimiento

y desarrollo de los negocios. Los gobiernos locales pueden incentivar diversas formas de asociación público-privadas e implementar programas que estimulen la competencia entre las diferentes unidades territoriales para atraer a la inversión privada. Por ejemplo, las calificaciones de riesgo subnacional de *Standard & Poor's* (capítulo 14) y los indicadores sobre la facilidad para establecer empresas del programa *Doing Business Subnacional* del Banco Mundial (capítulo 17) han incentivado la competencia entre estados en México y Colombia. Los gobiernos locales pueden además promover la formación de capital humano y políticas de fomento a la innovación empresarial para crear ventajas competitivas. Siguiendo estos principios, las ciudades de Barcelona, Montreal, Singapur y Viena han logrado transformarse en economías altamente desarrolladas en pocos años (capítulo 16).

- Por último, para hacer posibles las condiciones anteriormente mencionadas, es crucial contar con una comunidad informada y participativa. La experiencia muestra que la comunicación franca y transparente con los ciudadanos y el compromiso de estos en los procesos de toma de decisiones ayudan a definir y responder a las preferencias de los beneficiarios y a ganar la credibilidad de los inversionistas y electores. Además, dichos factores hacen posible vigilar la buena gestión del gobierno y rechazar proyectos no viables, con lo cual se apoya la formulación de políticas eficientes, eficaces y sostenibles. El caso de la alcaldesa de Mississauga (capítulo 4) muestra cómo una comunicación abierta con su comunidad ha sido clave en su éxito como gerente pública.

Este libro contiene 21 capítulos agrupados en seis secciones. Cada sección se inicia con un resumen que orienta al lector con respecto al contenido de los capítulos. Los trabajos rinden testimonio de los cambios que han ocurrido durante el proceso de descentralización en América Latina, de la incidencia que han tenido los gobiernos locales en el desarrollo económico y de lo que se puede esperar durante los próximos años en esta materia. El contenido del libro da a conocer ideas y experimentos con la intención de inspirar el debate y la acción de los líderes, gerentes públicos y ciudadanos en América Latina.

Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl
Editores

I. Descentralización y desarrollo económico local

En esta primera sección se esboza un panorama introductorio general de la descentralización, tanto en el nivel global como en América Latina, buscando responder a la pregunta de en qué medida este proceso está creando o puede generar mayores oportunidades para estimular el crecimiento económico local. Aunque aún resulta prematuro concluir que existe una relación inequívoca entre la descentralización y el desarrollo económico local, en esta sección se identifican aspectos relevantes que dan claves para entender dicha relación.

En el primer capítulo, Tim Campbell describe las tendencias globales hacia la descentralización y los elementos básicos comunes de este proceso en los diversos países. Tales elementos se analizan para entender en qué medida afectan al desarrollo económico local. El autor argumenta que la capacidad de los gobiernos locales es clave para promover el desarrollo económico local y que estos cuentan con una variedad de instrumentos para crear un clima de negocios apropiado, formular estrategias e impulsar programas. No obstante, señala que su éxito depende de una compleja variedad de factores, entre ellos la capacidad de lograr un equilibrio aceptable entre la autonomía de los gobiernos locales en la toma de decisiones y una regulación financiera efectiva de sus gastos y endeudamiento. Esto supone una definición clara de competencias entre los niveles de gobierno, participación conjunta con el sector privado e incorporación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

En el segundo capítulo, Rafael de la Cruz busca esclarecer la pregunta de si las economías de América Latina están beneficiándose del mayor grado de descentralización que se registra en la región. El autor investiga específicamente si un mayor grado de descentralización permite a los gobiernos subnacionales disminuir los costos de transacción de la economía en general y de las economías urbanas en especial y, en consecuencia, mejorar las oportunidades para el desarrollo económico local. A estos efectos, compara el grado de descentralización con el producto interno bruto (PIB) por habitante (como variable sustitutiva de la productividad per cápita) en las principales ciudades de América Latina, lo cual podría indicar una correlación entre ambos factores. Sin embargo, de la Cruz destaca las limitaciones de este análisis y argumenta que aún existe un amplio margen para mejorar la efectividad de los gobiernos subnacionales y su incidencia en el desarrollo local, en particular si se adoptan las políticas correctivas necesarias para realinear las relaciones fiscales intergubernamentales y los modelos de gestión subnacional.

En el tercer capítulo, Mario Marcel destaca los requisitos necesarios para que la descentralización incremente la eficiencia económica en la provisión de bienes públicos. Sostiene que los procesos de descentralización pueden

entenderse económicamente desde dos enfoques alternativos. En el primer enfoque (de la elección pública local), la descentralización contribuye a la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y requiere que los gobiernos subnacionales cuenten con responsabilidades y facultades para proveer a las comunidades servicios públicos de acuerdo con las preferencias que ellas tengan. En el segundo enfoque (del principal-agente), la contribución de la descentralización a la eficiencia depende de la capacidad del gobierno central de generar reglas, incentivos y sistemas de supervisión que conduzcan el desempeño de los gobiernos subnacionales. Adicionalmente, el autor analiza el proceso de descentralización en Chile para mostrar cómo estos dos enfoques se han combinado y presenta los desafíos pendientes en materia institucional subnacional en ese país.

Condiciones para el desarrollo económico local en los sistemas de gobierno descentralizados

Tim Campbell

El objetivo principal de este trabajo es revisar las tendencias globales de descentralización, entendida esta como la transferencia del poder de toma de decisiones de las autoridades centrales a las autoridades locales, así como también los cambios acaecidos durante la década pasada en materia de finanzas públicas.¹ El segundo objetivo, que surge de las características comunes del proceso de descentralización, consiste en identificar los vínculos entre política y práctica que son relevantes para el desarrollo económico local.

Aquí se analizarán los siete elementos comunes que es posible observar en los procesos de descentralización de diversas partes del mundo, cada uno de los cuales tiene relación —a veces más fuerte y a veces más débil— con el desarrollo económico local: i) política y estrategia nacional, ii) organización del Estado, iii) responsabilidades funcionales, iv) financiamiento, v) mecanismos de participación y rendición de cuentas, vi) capacidad institucional, y vii) protagonismo creciente de las ciudades-región. Las principales áreas de preocupación —coordinación entre gobiernos, capacidad del gobierno local en asuntos de inversión privada, y regulación de unidades territoriales intermedias en regiones y áreas metropolitanas— acentúan problemas que son motivo de divergencia en la mayoría de los países.

En la parte final del capítulo se identifican las áreas de trabajo según el nivel de diseño de políticas y se sugiere una estrategia de aprendizaje con la finalidad de cubrir los vacíos y evitar salidas en falso.

¹ Este trabajo está basado en el Primer Informe Global sobre Democracia Local (Informe GOLD), particularmente en el último capítulo. El Informe GOLD fue elaborado por las Ciudades Unidas y los Gobiernos Locales (UCLG) en Barcelona, España, y presentado ante el congreso mundial que tuvo lugar en Jeju, Corea, en octubre de 2007.

Las varias caras de la descentralización

El simple hecho de que tantos Estados en el mundo hayan elegido avanzar hacia la descentralización constituye de por sí un fenómeno muy significativo, cuyo ímpetu debe conectarse con los factores estructurales subyacentes y presentes en el ámbito mundial.

Orígenes y transformaciones: de lo central a lo local

Entre los propulsores del cambio más comúnmente mencionados se encuentra la ruptura del modelo de Estado central luego del colapso de la Unión Soviética, cuando se puso en evidencia la necesidad de crear un nuevo modelo con mayor legitimidad y presencia. Al mismo tiempo, varios países enfrentaban el surgimiento de nuevas demandas por parte de las regiones, como lo demuestran los casos de China, España, Indonesia, México y Rusia, para mencionar solo algunos. Paralelamente, y por razones similares, la expansión de la democracia constituyó una forma palpable de reconectar a los ciudadanos con los gobiernos, y muchos actores y movimientos presionaron para lograr un intenso proceso de democratización en los países de África, América Latina y Asia (Haggard y Webb, 1994; Campbell, 2003).

Es evidente que la liberalización del comercio y el drástico aumento de las transacciones globales han conducido a que los Estados operen en un ambiente más vulnerable y competitivo, comparado con el de las décadas anteriores (Parkinson, 2005; Amin y Tomaney, 1995; Swyngedouw, 1992). Uno de los resultados es que los problemas de la descentralización son hoy en día muy diferentes de los de los años ochenta y noventa.

La globalización ha liberado los controles nacionales en segmentos importantes de la producción económica (Harris, 2003) y ha creado un nuevo foco de atención en las ciudades-región (Scott, 2001). Asimismo, las ciudades han crecido en importancia, dado que se encuentran expuestas al libre comercio y en esa medida buscan su propia competitividad en una economía globalizada (Beaverstock, Smith y Taylor, 1999). En muchas instancias, esto va acompañado de una intención de reafirmar las formas auténticas o tradicionales de identidad; otras veces el proceso está imbuido de un nuevo sentido de responsabilidad que favorece el bienestar de los ciudadanos. En consecuencia, el medio ambiente local —clima de negocios, sentido de identidad y lugar e impulso a las actividades económicas en las regiones circunvecinas— es más importante que antes y constituye un factor diferencial para retener y apoyar a las empresas y atraer inversión extranjera (Baud y Post, 2002). Finalmente,

la planificación de la ciudad se torna más estratégica y menos mecánica, y se concentra cada vez más en entender cómo se ajusta la economía local a los modelos regionales y globales, y cada vez menos en los detalles de planes estructurales, tal y como acontecía en décadas pasadas.

Desarrollo económico local

La concentración en el desarrollo económico local (DEL) ha crecido paralelamente a las fuerzas transversales propulsoras de la descentralización y simultáneamente con las de la globalización de la economía. El DEL se define aquí con los mismos elementos —o similares— que utilizaron Blakely y Bradshaw (2002), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Albuquerque, 2004), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2005) y el Banco Mundial (2003). El desarrollo económico local enriquece y aumenta la capacidad económica de un área, a fin de mejorar las condiciones de empleo y la calidad de vida de los residentes mediante esfuerzos comunes entre actores públicos, privados y no gubernamentales.

La bibliografía y la experiencia en materia de desarrollo económico abarcan terrenos vastos y por lo tanto trascienden el alcance de este trabajo. A modo de referencia, aquí se alude tanto a elementos de DEL observados en las economías de avanzada (Giguere, 2005) y de América Latina (Albuquerque, 2004; Escofet, 2006; Helmsing, 2002), como a las experiencias de China, India y Sudáfrica. Asimismo se mencionan factores similares identificados en un extenso análisis de las organizaciones microfinancieras realizado recientemente (Balkenhol, 2007). De todas maneras, es importante anotar desde ya que las generalizaciones serán siempre peligrosas, dada la variedad de experiencias, la historia cambiante y prolongada de la descentralización, sus múltiples propósitos y las profundas diferencias de condiciones en que esta se produce. Aquí el objetivo principal remite a los factores exógenos y endógenos que afectan la perspectiva de crecimiento económico en el ámbito local.

Los elementos del DEL que aparecen en las obras citadas se pueden dividir en cuatro grupos principales. Primero, en el nivel nacional o de macroescala, se requiere un marco regulatorio que asegure una competitividad vigorosa, mercados eficientes y condiciones macroeconómicas sólidas y estables. Segundo, y al igual que con los temas macroeconómicos exógenos a un área local, es importante determinar si existe una cultura de innovación dinámica y lograr el auge del sector privado empresarial y la sociedad civil. Tercero, y ya en el ámbito más local, es necesario que exista una infraestructura física adecuada. Cuarto, así como se requiere que haya una infraestructura adecuada,

también es necesario que en el nivel local existan cohesión social, un clima de negocios propicio, programas e instrumentos coordinados y una estrategia a ser implementada por equipos que promuevan la inversión y el crecimiento.

Hay consenso general en que a los niveles nacionales y supranacionales de gobierno les corresponde gestionar los marcos regulatorios, el funcionamiento de los mercados y las condiciones macroeconómicas. Los demás elementos dependen de una mezcla más variada y compleja de gobiernos, accionistas, empresas privadas y relaciones de poder, muchos de ellos en el nivel subnacional y todos sujetos o parcialmente afectados por el equilibrio variable de la descentralización. Teniendo en cuenta estos cuatro grupos de variables, ¿qué conocimientos sobre el desarrollo de la economía local podrían extraerse de la experiencia global en materia de descentralización?

Progreso y dificultades: siete elementos básicos

Si bien es cierto que los procesos de descentralización en el mundo han variado en intensidad y velocidad, los cambios allí originados contienen siete elementos básicos: i) política y estrategia nacional, ii) organización del Estado, iii) responsabilidades funcionales, iv) financiamiento, v) mecanismos de participación y rendición de cuentas, vi) capacidad institucional, y vii) protagonismo creciente de las ciudades-región. En esta sección se analizan los siete elementos centrales observando las tendencias en las regiones y destacando los factores del crecimiento económico local, cuando corresponda.

Primer elemento: política y estrategia nacional

Aunque son pocos los países que cuentan con estrategias de descentralización completamente desarrolladas, muchos hacen referencia a la Carta Europea de Autogobierno Local del Consejo de Europa y el proyecto de directrices internacionales del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) sobre descentralización (recuadros 1.1 y 1.2). Ambos documentos se refieren a principios que han sido ampliamente discutidos, sintetizados y generalmente aceptados por la comunidad internacional. La Carta Europea de Autogobierno Local fue publicada en 1985. ONU-Hábitat, en estrecha colaboración con las autoridades locales, elaboró una serie de directrices sobre descentralización que aún se encuentran bajo consideración pero que de todos modos han tenido una amplia influencia.

Si bien los principios básicos no son objeto de discusión, solo unas pocas naciones poseen un amplio marco de políticas de descentralización que in-

Recuadro 1.1**Carta Europea de Autogobierno Local**

- Las facultades y responsabilidades básicas de las autoridades locales deberán estar amparadas por la Constitución o por estatuto (artículo 4.1).
- Las autoridades locales deberán tener discrecionalidad absoluta para ejercer su iniciativa, dentro de los límites de la ley (artículo 4.2).
- Las responsabilidades públicas deberán ser ejercidas preferentemente por aquellas autoridades que se encuentren más próximas a los ciudadanos (artículo 4.3).
- Las potestades otorgadas a las autoridades locales serán por lo general plenas y exclusivas (artículo 4.4).
- Cuando las potestades sean transferidas por autoridades centrales o regionales, deberá otorgarse a las autoridades locales, en la medida de lo posible, discrecionalidad para adaptar su ejercicio a las condiciones locales (artículo 4.5).

Recuadro 1.2**ONU-Hábitat: proyecto de directrices internacionales sobre descentralización**

- El principio de subsidiariedad constituye la razón de ser del proceso de descentralización. Según este principio, las autoridades elegidas que están más próximas a los ciudadanos deberán desempeñar las responsabilidades públicas (artículo 26).
- En muchos aspectos, el poder debe compartirse o ejercerse simultáneamente entre las diferentes instancias de gobierno, lo que no debe disminuir la autonomía local ni impedir que las autoridades locales lleguen a ser asociados de pleno derecho (artículo 28).
- Las responsabilidades nacionales, regionales y locales deben diferenciarse en la Constitución o la legislación, a fin de poner en claro los respectivos poderes y garantizar el acceso a los recursos necesarios para que las instituciones descentralizadas desempeñen las funciones que se les han asignado (artículo 31).
- En la medida de lo posible, se debe tener en cuenta el principio de subsidiariedad al redactar las normas de prestación de servicios locales que se determinan a nivel nacional, lo que supondrá la celebración de consultas con las autoridades locales y sus asociaciones (artículo 37).
- Las autoridades locales deberían ejercer libremente sus poderes, incluso los que les han conferido las autoridades nacionales o regionales, dentro de los límites definidos por la legislación. Estos poderes deben ser plenos y exclusivos, y ninguna otra autoridad debe menoscabarlos, limitarlos u obstaculizarlos, salvo en las circunstancias previstas en la ley (artículo 44).

cluya reforma política (poder compartido), desarrollo económico, y elección democrática con fortalecimiento institucional y financiamiento, a fin de producir un sistema de gobierno descentralizado sostenible y de largo plazo. Por lo general, los Estados se han apresurado a afirmar las políticas nacionales en términos constitucionales o legales. Bolivia, Indonesia y Sudáfrica han establecido varios elementos pero no han formulado una estrategia completa. Bolivia

y Sudáfrica han publicado sus visiones conjuntas (en 1992 y 1994, respectivamente), y a pesar de que Bolivia recientemente reafirmó sus intenciones (Gobierno de Bolivia, 2006), ningún gobierno ha podido sostener un esfuerzo consistente orientado a implementar su estrategia. El reciente referéndum informal de Santa Cruz puede verse como una expresión de identidad regional y refleja los desafíos pendientes para alcanzar una visión estratégica común.

Política nacional y desarrollo económico local

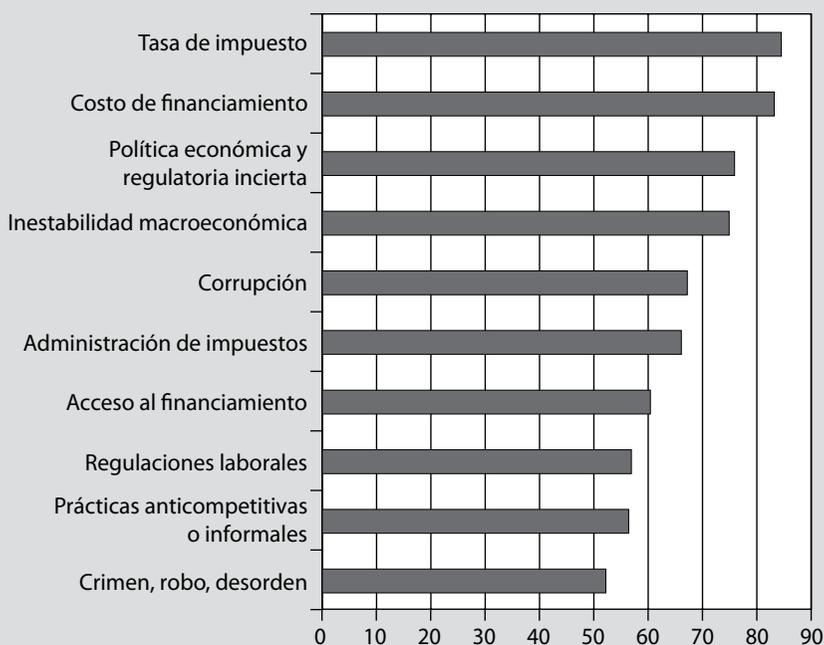
Excepto por la tendencia regionalista observada más claramente en Europa, y por las fuertes reformas económicas que constituyen un importante impulso vertical descendente en China —y en menor grado en Vietnam—, las políticas nacionales han otorgado menos prioridad al DEL. Los antiguos estados soviéticos están atravesando por un proceso de ambivalencia en relación con la idea misma de Estado, pero comparten una herencia común en torno a la noción de lo local, incluido el desarrollo económico y social. En la práctica, esto se traduce en reconocer las responsabilidades estatales y locales en actividades de formalización económica, mientras que en Rusia y Ucrania se manifiesta en la existencia de tribunales económicos que manejan la reparación legal en asuntos que involucran al gobierno local y a las empresas. Las encuestas de opinión sobre clima de negocios ayudan a identificar áreas problemáticas, tal como se observa en el gráfico 1.1 para el caso de Brasil.

El fuerte enfoque regionalista en Europa proviene de varias décadas de estrategias de cohesión de la Unión Europea (UE). Los datos de la UE, extraídos del Tercer Informe de Cohesión, muestran una convergencia del ingreso regional, lo cual reafirma el enfoque de política de desarrollo regional, por lo menos al nivel de los Estados miembros. El informe muestra que en la década 1991–2002, España, Grecia y Portugal se acercaron más a las tasas promedio de ingresos y de desempleo europeas, o las alcanzaron (Comisión Europea, 2004). Las regiones económicamente rezagadas dentro de los Estados constituyen el desafío más importante. La política de cohesión de la UE quizá sea la expresión más acabada de un marco subnacional pro crecimiento. Más adelante se verán los resultados desalentadores en el nivel subnacional.

Antes de continuar, cabe señalar aquellas áreas clave de política pública nacional que han sido fundamentalmente ignoradas por largo tiempo. Una de ellas es la del cálculo del costo que tiene para una nación realizar su proceso de descentralización mediante esfuerzos aislados y sujetos al azar. Es poco lo que se encuentra en la bibliografía sobre los costos económicos y sociales que ha tenido para las naciones o localidades la descentralización de funciones o de

Gráfico 1.1

Resultados de la encuesta de firmas sobre la percepción de los obstáculos al crecimiento en Brasil, 2003 (porcentaje)



Fuente: Banco Mundial (2005a).

Nota: Para Brasil se recolectó información sobre 414 variables de 1.600 firmas brasileñas en una encuesta realizada en 2003.

las finanzas a partir de esquemas poco desarrollados, desfinanciados y contradictorios hacia gobiernos locales que carecen de las capacidades necesarias.

Otro punto que vale la pena mencionar es que las instituciones financieras internacionales (IFI), al igual que las instituciones técnicas y políticas, junto con las instituciones internacionales de desarrollo (IID), no han escatimado esfuerzos cuando se trata de formular marcos regulatorios de descentralización para recomendar a los gobiernos. Sin embargo, ninguno aborda totalmente los problemas prácticos de implementación que enfrenta la mayoría de las administraciones. Los mandatos y las políticas de las IID incluyen numerosos principios cardinales, como por ejemplo no introducir distorsiones en la gestión de los sistemas económicos, asignar los recursos de manera eficiente, reformar el Estado y hacer una clara división del trabajo, promover la participación del sector privado, fomentar la pequeña y mediana empresa (PyME) y erradicar la

corrupción. Sin embargo, son pocas las IID que reconocen explícitamente la política nacional y menos aún las que integran un marco regulatorio para el desarrollo económico regional o local en el contexto de la descentralización del Estado. Los trabajos analíticos sobre los problemas regulatorios que enfrentan las PyME, y herramientas como las encuestas sobre el clima de inversión, ambos realizados por el Banco Mundial (gráfico 1.1), ayudan a identificar problemas pero no se utilizan como base para formular políticas de DEL para sus clientes.

Segundo elemento: organización del Estado

La naturaleza inacabada de las políticas de descentralización nacional se refleja en medidas tomadas poco a poco para organizar la gestión de la administración del gobierno. Esta imagen fracturada puede deberse en parte a la doble naturaleza de las unidades de gobierno. Los gobiernos desempeñan papeles tanto de **representación** como **funcionales** que los conectan con los ciudadanos y operan en la prestación de servicios. A menudo estas características multidimensionales aparecen confundidas en las experiencias de descentralización, especialmente cuando se trata de equilibrar la división del trabajo en los niveles federal, unitario, territorial y funcional. Por lo general esto resulta en sistemas de gobernabilidad incompletos y mal orientados.

El cuadro 1.1 ilustra los muy variados arreglos institucionales subnacionales adoptados por diferentes países alrededor del mundo. Algunos Estados se inclinan más a responder al clamor de representación democrática, como se verifica en la mayoría de los países de África y algunos de América Latina y Asia durante los años noventa. Por su parte, la mayoría de los Estados en Eurasia² han creado o ampliado las unidades del gobierno local para acomodar grupos regionales o étnicos. Otros países (Nueva Zelanda y Alemania) se han concentrado en el aspecto funcional, tratando de mejorar la eficiencia o el alcance de los servicios. Esto a veces implica una disminución en el número de unidades de gobierno local y, en cierta medida, una dilución de la representatividad democrática.

En los países de la OCDE se está observando una ola de amalgamamiento encaminada a reducir el número de unidades de gobierno y a mejorar la eficiencia en la entrega de servicios e infraestructura a partir de economías

² El término Eurasia se refiere aquí a la región que incorpora los Estados de Armenia, Azerbaiján, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

Cuadro 1.1

Esquema de disposiciones institucionales: rango y diversidad

Nivel de gobierno	Tipos de jurisdicciones	Delimitación del territorio	Autoridad gubernamental electa	Ejemplo
Primero	Pueblos rurales	Parte de las grandes áreas	No	China Algunos Estados africanos
			Sí	India <i>Panchayats</i> Filipinas <i>Barangays</i>
Segundo	Municipalidad, <i>Township</i>	Establecidas por ley, pueden cubrir áreas urbanas y rurales	Usualmente sí	Muchos, Estados Unidos, Europa, América Latina, África
	Distritos especiales	Áreas designadas para servicios específicos	A veces	Control de inundaciones en Estados Unidos
	Ciudades metropolitanas	Conjunto de municipalidades	A veces	Montreal
	Áreas o regiones metropolitanas	Mayor que las ciudades, se extiende a otras unidades	Rara vez	Seúl, Corea
	Condado	Urbano y rural	Usualmente	Estados Unidos, Reino Unido, China
Tercero	Distrito, provincia, departamento	Con frecuencia incluye municipalidades y áreas rurales	Sí, a veces indirectamente o designada	Corea Chile
	Estados, Länder, Oblast	Componentes de la República Federativa	Sí	Estados Unidos Alemania Rusia

Fuente: Elaboración propia con base en United Cities and Local Governments (2007).

de escala. Bélgica, Grecia y Reino Unido, entre otros, han reducido significativamente el número de unidades locales de gobierno. En los países en que las unidades locales eran débiles (Hungría e Italia) se han creado nuevos niveles para manejar nuevas tareas, entre ellas el desarrollo económico.

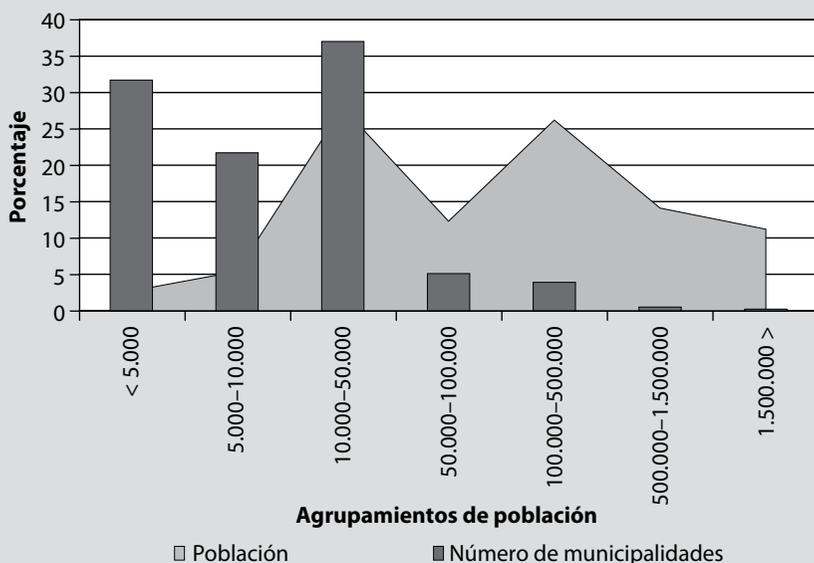
Muchos países están teniendo problemas de superposición de unidades de gobierno o de falta de coordinación en áreas urbanas de alta densidad.

Varios han explorado diversos tipos de asociaciones entre las unidades locales, una medida que con frecuencia se permite en la legislación nacional. Los gobiernos locales de América del Norte tienen comparativamente menos limitaciones en materia de cooperación más allá de sus fronteras, tanto en el sentido horizontal (con otros gobiernos locales) como vertical (con otros estados). Estados Unidos se destaca por tener un gran número y una gran variedad de regiones especiales y unidades de gobierno con esquemas financieros previstos para áreas determinadas, así como también mandatos concentrados en temas específicos como el desarrollo económico local, la educación primaria y los controles ambientales, entre otros servicios.

Vale la pena detenerse un momento para considerar un segundo tema que requiere atención: la distribución desproporcionada de los gobiernos locales con respecto a la población. La débil capacidad institucional de muchos gobiernos locales y pequeños afecta apenas a una minoría de la población, mientras que unos pocos gobiernos locales fuertes de grandes ciudades albergan la mayor proporción de la población. El gráfico 1.2 muestra la situación de América Latina, que cuenta con 16.400 unidades de gobierno local y una

Gráfico 1.2

Porcentaje de la población y número de gobiernos locales, América Latina y el Caribe, 2000



Fuente: BID (2002b).

población de aproximadamente 550 millones (para 2005). Menos del 5% de los gobiernos locales —los de las grandes ciudades— abarca más de la mitad de la población, mientras que más del 53% de los gobiernos locales en las pequeñas ciudades y áreas rurales abarca menos de una décima parte de la población. En la mayoría de las regiones se observan proporciones similares.

Una de las implicaciones es que los gobiernos nacionales deberían tomar enfoques más estratificados en materia de autonomía, escogencia y el gasto con base en criterios diseñados a la medida según la clase de gobierno y las metas de desempeño. Los gobiernos locales podrían clasificarse en función del tamaño, de la riqueza y de la capacidad técnica, o según el éxito que tengan en el cumplimiento de las metas de desempeño, lo cual permitiría que los gobiernos nacionales concentren su asistencia en las áreas que más lo necesitan.

Desarrollo económico local y organización del Estado

Muchos países han establecido agencias autónomas para el DEL, comúnmente denominadas LEDA (por sus siglas en inglés). Uno de los primeros países en hacerlo fue Sudáfrica, donde estas agencias fueron autorizadas por ley en 1973. En los países de la OCDE existen innumerables agencias autónomas —por lo menos 150 se encuentran listadas en la red—, junto con una “industria” microfinanciera en pleno auge que registra más de 3.000 organizaciones en todo el mundo (Balkenhol, 2007).

El crecimiento y los posibles niveles intermedios del gobierno constituyen quizás el elemento más sobresaliente del DEL en relación con el tema de la organización del estado. En China, Estados Unidos y Europa existe una larga tradición que apunta hacia un área de acción mayor que las ciudades núcleo pero menor que los Estados. Helmsing (2002) es uno de los exponentes de esta visión económica, y en ese sentido señala la necesidad de que existan niveles intermedios como parte de la “tercera ola” de estrategias de DEL, la cual se concentra en la formación de asociaciones, cooperación y participación.

En Brasil los nuevos niveles intermedios del aparato gubernamental han surgido espontáneamente como acuerdos entre las regiones y municipalidades. Según Spink (2005), en Brasil existen por lo menos 5.000 unidades de los gobiernos locales que forman parte de algún tipo de consorcio. Si bien la mayoría de dichos consorcios se registran en el sector salud, otros se dedican a promover el crecimiento económico regional a través de la prestación de servicios o infraestructura compartida. Otra experiencia importante en Brasil surge en el área de las represas regionales. Los estados del norte de México,

las regiones vitivinícolas de Argentina, aquellas donde se ubica la industria del langostino en Ecuador, o las que albergan la industria pesquera en Chile, entre otras, ilustran un modelo de autoridades regionales, de instancias de celebración de acuerdos o consorcios que promueven el DEL. Estas experiencias apuntan hacia un enfoque más concentrado en la cohesión entre empresarios, sociedad civil y Estado.

Tercer elemento: responsabilidades funcionales

La lógica que subyace al hecho de asignar responsabilidades a los gobiernos locales es la búsqueda de eficacia y eficiencia en la entrega de bienes y servicios locales a los ciudadanos. Y si bien los principios de subsidiariedad y autonomía proporcionan una normativa estándar, los gobiernos a veces se enredan en matices y detalles cuando se trata de encontrar las fórmulas correctas de subsidiariedad (recuadro 1.3).

Los temas relacionados con las responsabilidades incluyen varios elementos importantes del DEL, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera: i) claridad y consistencia en el cumplimiento de la función de subsidiariedad y autonomía de escogencia; ii) eficiencia en la asignación y entrega de servicios, un tema que involucra la prestación de servicios en el sector público y/o privado, y iii) impacto de la tecnología.

Subsidiariedad y autonomía. La mayoría de los países han descentralizado un conjunto de funciones locales y muchos de ellos adaptan dichas funciones según las circunstancias. En un extremo se encuentran las grandes ciudades

Recuadro 1.3 Subsidiariedad

La **subsidiariedad** —un tema central de autonomía— es vista de diferentes maneras por académicos, organizaciones políticas e instituciones de desarrollo.

Oates, 1972

“...asignar al nivel de gobierno más bajo posible aquellos productos y servicios locales que puedan proveerse mejor a dicho nivel.”

Banco Mundial, 2003: 189

“...el nivel de gobierno más bajo que pueda asumir internamente los costos y beneficiarse del servicio.”

Carta Europea Art. 4.3

“Las responsabilidades públicas deberán ser ejercidas preferentemente por aquellas autoridades que se encuentren más próximas a los ciudadanos.”

de China, que manejan funciones subnacionales como las judiciales, lo referente a pensiones y el desarrollo económico. Un modelo más típico incluye bienes públicos locales tales como servicios de agua potable, calles, desechos sólidos, plazas de mercado, planificación urbana y territorial, atención primaria de salud, y a menudo educación, política social y a veces desarrollo económico y vivienda. Algunos países, como por ejemplo los escandinavos y los de Eurasia, han ampliado la mezcla de funciones para incluir la gestión y seguridad ambiental. Otros restringen la ejecución de funciones de manera que sea o bien exclusiva (los controles al uso de la tierra en varios países) o compartida, como en el caso de la educación primaria en la mayoría de los países, y en otros la policía y la seguridad.

Ninguna de estas variantes viola necesariamente los principios de subsidiariedad y autonomía. Los problemas sobrevienen cuando los gobiernos locales tienen distintas prioridades o cuando las funciones cambian de tal manera que se tornan ambiguas, poco claras o, peor aún, desmedidas, arbitrarias e incongruentes. La descentralización reciente de las responsabilidades de seguridad interna en Estados Unidos impuso súbitamente severas restricciones financieras en muchas ciudades, cuando el presupuesto de la Administración para el Desarrollo Económico estaba siendo reducido a la mitad. Otro ejemplo es el de Eurasia, donde las funciones de las autoridades locales en la mayoría de los países no se encuentran claramente definidas por ley, debido principalmente a un proceso interminable de distribución de poder entre los distintos niveles de gobierno. Por el contrario, en muchos países de Medio Oriente la ley nacional designa cuáles son los servicios locales, pero a veces está redactada de manera ambigua y contradictoria, de modo que termina ignorándose. Adib (2007) observa que la asignación formal de responsabilidades es “altamente idealizada y no coincide con la realidad” (autoridades locales y capacidad institucional). En África, si bien la ciudadanía reconoce ampliamente el nuevo poder asignado a los gobiernos locales en forma nominal, es raro observar una transferencia real de las facultades ejecutivas y operativas.

La intervención directa de los niveles superiores de gobierno es otra forma de perturbar la subsidiariedad que al mismo tiempo viola el principio de escogencia. La presencia de un Poder Ejecutivo central fuerte, como también la superposición o la ambigüedad de jurisdicciones, conducen por lo general a buscar una ruta alternativa: la descentralización nominal acompañada de la prestación directa de servicios por parte del gobierno central. Un buen ejemplo de este tipo de problema es la intervención directa de los ejecutivos nacionales de América Latina en el uso de fondos sociales, tal y como ocurrió en

Perú a mediados de los años noventa. Así se viola claramente la subsidiariedad y se socava la efectividad de los gobiernos locales. En Rusia se han registrado problemas similares.

Eficiencia en la asignación y la producción. Un segundo aspecto a tratar en el tema de las funciones o competencias es la eficiencia. Se destacan dos funciones: i) la decisión acerca de lo que se necesita (eficiencia en la asignación) y ii) la prestación de los servicios propiamente dicha (eficiencia en la producción). En ambos casos el DEL se ve afectado. La eficiencia en la asignación de recursos es uno de los principales fundamentos económicos para la descentralización. Asegura que las decisiones en el sector público sean tomadas teniendo en cuenta a los ciudadanos que hacen uso de la infraestructura y los servicios (y que quizá deban pagar por ellos). Por esta razón, la participación de los ciudadanos en la elección de representantes —esto es, el hecho de expresar sus preferencias y votar en las elecciones locales— es muy importante. Los temas de participación y escogencia se tratan de manera más orgánica en la siguiente sección.

Un método para mejorar la eficiencia en la producción es la introducción de actores privados en la prestación de servicios. Australia y Nueva Zelanda han expandido constantemente su política de privatización. En el caso de Medio Oriente mencionado anteriormente, las llamadas “soluciones externas” incluyen consejos de servicios conjuntos para la infraestructura en pequeñas áreas rurales y comités vecinales. Una encuesta sobre gobiernos locales en Estados Unidos realizada en 2003 mostró que dos tercios de las municipalidades habían intentado alguna forma de privatización, si bien esta tendencia declinó en esta década. En los países en donde el proceso de reforma se ha fundamentado en el sector privado, esto ha provocado la reducción de las competencias de los gobiernos locales (Países Bajos, Reino Unido y Suecia), aun en aquellas instancias en que la lógica para el desarrollo económico se basa en los principios relacionados con las fallas del mercado (Marcou y Wollman, 2005).

Tecnología. Por último, muchas responsabilidades funcionales dependen de los cambios rápidos de tecnología, de modo que las funciones raramente permanecerán por largo tiempo. El cambio tecnológico en campos como la distribución de la energía solar, los diagnósticos de salud y la educación a distancia puede afectar la asignación de responsabilidades. Sucede lo mismo con respecto a la recolección de datos y elaboración de informes sobre mercados, recursos naturales y detalles operativos tales como el embarque y el cronograma de entrega de empresas de producción regionales y locales en los sectores vitivinícola, pesquero, forestal y automotor. Asimismo, los ciclos

de cambio, tanto en la descentralización de funciones como en el advenimiento de nuevas tecnologías en línea, tienen horizontes similares. Esto significa que si bien un país puede tener la intención de centralizar los diagnósticos de salud, pero le toma tres o cuatro años lograrlo, durante el período de implementación se dará cuenta de que la tecnología ha avanzado a tal punto que ahora permite realizar diagnósticos sofisticados en forma virtual en cualquier parte del mundo. Por lo tanto, es mejor ver la asignación de responsabilidades —y las funciones correspondientes de los actores locales en el desarrollo económico— como una meta cambiante.

Asignación de responsabilidades y desarrollo económico local

El cambio en la asignación de responsabilidades debe reflejar las tendencias emergentes. La experiencia con la descentralización ha demostrado que la atención del gobierno central se ha trasladado a preocupaciones sobre comercio e inversión en el ámbito global. Al mismo tiempo, los gobiernos subnacionales están despertando a la necesidad de promover y apoyar el desarrollo económico “interno”. Se debe moderar la tentación de lanzarse a una estrategia y crear un plan con un equipo local, y reconocer fríamente que los gobiernos locales tienen capacidades limitadas en estas áreas. Los casos analizados por Escofet (2006) parecen demostrar que el sector público comenzó a brindar apoyo una vez que el sector privado y los gremios de la producción habían establecido una cabeza de playa. Una lección similar sobre la reducción del riesgo surge del estudio que hizo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre las PyME (ERI, 1998).

Uno de los principales problemas en la entrega de servicios —relacionado también con el desarrollo económico local— es determinar si se debe subcontratar, privatizar o delegar, y en qué medida. La mezcla y el volumen correcto de infraestructura es un factor clave en el DEL y a menudo los gobiernos locales —o al menos los actores locales— saben cuál es la mejor fórmula. Sin embargo, las autoridades de niveles superiores pueden tener una idea diferente sobre el tipo de infraestructura requerida para la prestación de servicios y sobre cómo realizarla. El éxito del DEL puede depender de la existencia de equilibrio. Lee, Anas y Oh (1999) demuestran que en Indonesia, Nigeria y Tailandia las firmas consideran que la calidad de los servicios de infraestructura es tan importante como la cobertura y que el peso de la mala calidad afecta mucho más a las pequeñas empresas.

Algunos países de la región —Bolivia, Chile y Colombia— han aprobado leyes tendientes a facilitar que los gobiernos locales establezcan asociacio-

nes público-privadas. Pero aun si se cuenta con este tipo de legislación marco, variables tan sencillas como la existencia de opciones, la eficiencia en la asignación, la producción y la tecnología constituyen desafíos en sí mismos y se tornan más complicados para los gobiernos locales, que poco entienden sobre cómo funcionan las empresas, sean estas pequeñas, medianas o grandes.

Asimismo, la experiencia parece sugerir que lo que se necesita es una serie de competencias diferentes como por ejemplo: lograr cohesión, promover la innovación y apoyar a los empresarios, todo lo cual se encuentra en las márgenes del control local. A pesar de que la bibliografía especializada es ambivalente con respecto a los resultados de las iniciativas de desarrollo local, los gobiernos locales e intermedios han comenzado a asumir importantes funciones en las cuales pueden ser eficientes: simplificar y agilizar el proceso de adquisición de licencias, crear mecanismos de ventanilla única para obtener permisos y hacer trámites varios, y ampliar los referentes a la coordinación y actualización de información. En cuanto al tema de lograr una mejor integración entre agencias y políticas, es evidente que se requiere más cooperación en las relaciones de trabajo, aunque algunas veces allí se reproducen las viejas rencillas entre gobiernos centrales y locales.

En materia de microfinanzas, Balkenhol (2007) observa que se necesita establecer un ambiente regulatorio en el ámbito nacional que acomode apertura de mercados, requisitos de información y subsidios. Los niveles locales pueden identificar la necesidad de capacitación laboral y adquisición de destrezas. Los niveles de gobierno intermedios pueden proporcionar asesoría especializada y acceso a la información.

Cuarto elemento: financiamiento

En este aspecto, el presente capítulo se concentra específicamente en unos pocos puntos dirigidos a brindar una perspectiva internacional de la práctica en América Latina y sus implicaciones para el DEL.

Para empezar, cabe señalar que la noción de autonomía financiera pura para los gobiernos locales es ilusoria. Incluso los países más ricos, como por ejemplo los que integran el G-8, cubren la mitad o más de los gastos de los gobiernos locales mediante algún tipo de transferencia de ingresos. Las limitaciones impuestas sobre muchos de los gobiernos locales en los países en desarrollo —sobre su capacidad de fijar tarifas, aumentar impuestos o solicitar préstamos— hacen que la idea de autonomía financiera sea aún más remota.

Quizás el aspecto más problemático observado cuando se estudia la descentralización sea la tendencia de los gobiernos centrales a imponer responsabilidades de gasto a los gobiernos locales sin reducir las limitaciones que estos tienen sobre el manejo de sus ingresos propios o sobre las transferencias. Esta situación inexplicable constituye un problema candente tanto en los países de altos ingresos como en algunos países en desarrollo. Igualmente surge otro problema cuando existen reglas ambiguas o sujetas a cambios constantes (América Latina), falta de transparencia (Medio Oriente) y excesiva discrecionalidad (África) por parte de los gobiernos centrales al implementar programas de ingresos compartidos. Wescott (2005) hace un análisis de estos esquemas y plantea las dificultades que pudieran surgir en las naciones de Asia-Pacífico y para el Banco Asiático de Desarrollo.

Finanzas y desarrollo económico local

El tema central considerado en la bibliografía y en la práctica tiene que ver con la división del trabajo en el financiamiento de programas orientados a apoyar el desarrollo empresarial y a promover el DEL. Aquí el tópico básico es casi el mismo que el del financiamiento intergubernamental, a saber: cómo llenar los vacíos horizontales y verticales (Boadway y Shah, 2007). Helmsing (2002) identificó en América Latina 12 casos donde la importancia de las finanzas aumentaba a medida que disminuían el ámbito y tamaño de los objetivos de política. Por lo tanto, la importancia de las finanzas era mayor para las microempresas. El factor clave reside en el tamaño y las condiciones de apoyo, por ejemplo: las transferencias financieras para costear el diseño de estrategias, la planificación y la formación de equipos, o las fuentes de apoyo para la PyME en el caso de las microfinanzas.

En Estados Unidos la Administración para el Desarrollo Económico (EDA, por sus siglas en inglés) ha funcionado durante 40 años. En 2007 su presupuesto se recortó drásticamente, y pasó de US\$250 millones para ese año a US\$100 millones en 2009. Los 500 programas afiliados y el fondo rotatorio de US\$800 millones que complementan el panorama deberán ajustarse en conformidad. Eberts (2005: 215) ilustra la estructura de financiamiento para el desarrollo económico en Estados Unidos. La distribución de funciones muestra que las más preponderantes corresponden a los gobiernos centrales y estatales y no a las ciudades y pueblos (véase la columna correspondiente a "Local" en el cuadro 1.2).

En Europa los Fondos Estructurales y de Cohesión cubren un ámbito más amplio de actividades dirigidas a la convergencia entre Estados, lo cual

Cuadro 1.2**Uso predominante de herramientas financieras de desarrollo económico en Estados Unidos**

Tipo / Nivel	Nacional	Estatal	Local	ONG
Donaciones no dirigidas a firmas específicas	X	X		
Préstamos				
Garantías	X	X		
Sin garantías	X	X		X
Incentivos tributarios				
Créditos	X	X		
Exenciones	X	X		
Recortes de impuestos			X	
Financiamiento de aumentos tributarios			X	
Gastos directos (dirigidos a firmas específicas)				
Infraestructura		X	X	
Capacitación laboral	X	X		X
Asistencia técnica	X	X		X
Reglamentaciones	X	X		
Otorgamiento de permisos		X	X	
Zonificación			X	
Inversiones de capital		X		X

Fuente: Elaboración propia.

implica cerrar las brechas entre las regiones más rezagadas. El presupuesto total para el período 2007–13 es de € 340.000 millones. Tres cuartas partes de ese monto se destinarán a varios programas que afectan a las regiones y Estados más rezagados económicamente. Una parte significativa de esta cantidad se obtiene a través del Fondo Regional Europeo para el Desarrollo, los Fondos Sociales Europeos y el Programa Urbano. Pese a los aumentos significativos en el gasto desde 1975, los impactos de la convergencia subnacional son por lo general desalentadores e incluso se les ha tildado de “fracaso lamentable” (Fattore 2004). Fattore, (2004) analiza los argumentos y concluye que por lo menos los fondos EU se destinaban a las regiones para las cuales habían sido asignados.

Quinto elemento: mecanismos de participación y rendición de cuentas

Uno de los rasgos más sobresalientes de la descentralización es el vínculo renovado y sólido que se establece entre el gobierno y los ciudadanos. En muchos países existe una tendencia creciente a involucrar a los ciudadanos en el

proceso de toma de decisiones. Esto es importante por razones económicas como la eficiencia en la distribución de recursos discutida anteriormente. Pero también tiene importancia política en la medida en que contribuye a legitimar a los gobiernos locales y hace que los líderes electos tengan que rendir cuentas por sus acciones. En la práctica, los gobiernos emplean muchas formas de participación y escogimiento de opciones.

Entre la amplia variedad de temas considerados en la dimensión participativa de la descentralización figuran: i) elecciones y reglas electorales; ii) focalización en el Ejecutivo y en el concejo en el nivel local, y iii) modalidades de voz, participación y selección de opciones. El factor más relevante para el DEL es el de las modalidades de voz, participación y escogimiento de opciones, pues es allí donde radican los vínculos de cooperación y colaboración. Sin embargo, no se debe desconocer la importancia de enfocarse en la reforma de los regímenes electorales y en el Ejecutivo local, dado que estas dimensiones tienen relación con la rendición de cuentas y la continuidad.

Las elecciones y el Poder Ejecutivo local. El hecho de que se estén llevando a cabo elecciones en nivel local en la mayoría de las regiones del mundo constituye en sí mismo un logro significativo. Los capítulos regionales del Informe GOLD hacen referencia a “importantes avances” en Europa e “indiscutible progreso” en África, América Latina y el Caribe, Asia, Asia Occidental, Eurasia y Medio Oriente. El informe de Eurasia menciona que las elecciones son “cada vez más competitivas” y que en Asia-Pacífico, “está floreciendo la democracia multipartidista” como norma.

Sin embargo, persisten algunas inquietudes con respecto a las elecciones locales. Primero, los mandatos cortos y la prohibición que pesa sobre la reelección dificultan el establecimiento y la continuidad de los programas. También son motivo de inquietud temas como el del desplazamiento de las preocupaciones locales por los problemas nacionales, el bajo número de votantes en las elecciones (con algunas excepciones, el número de votantes está decreciendo en América del Norte, Eurasia y Europa, y en algunos lugares de Asia Oriental y Asia-Pacífico), y los concernientes al financiamiento de las campañas políticas y a las leyes electorales.

Modos de participación. Las formas de participación de los ciudadanos locales —como el hecho de expresar sus intereses y elegir a sus representantes— son los aspectos más coloridos e innovadores en el desarrollo de la historia de la descentralización y democracia en el mundo. El mensaje más alentador quizá sea que muchos países de África (por ejemplo, Ghana, Nigeria y Uganda),

América Latina, Asia (India y Pakistán) y Asia Oriental (Filipinas) se han inspirado en sus propias tradiciones y costumbres y utilizan los concejos del pueblo en forma creativa para escuchar la opinión de los ciudadanos y deliberar acerca de sus opciones. Un buen ejemplo es el *Gram Sabha* en el área rural de India, una reunión obligatoria de los votantes registrados para tomar decisiones sobre temas de importancia. En el cuadro 1.3 se consignan las diversas formas en que los ciudadanos participan localmente en la planificación, implementación y supervisión de las actividades de su gobierno, incluido el DEL.

No obstante, la investigación académica sugiere que la participación ciudadana en sí misma no significa que la gobernabilidad y los servicios sean mejores o que la pobreza se reduzca más rápidamente, o incluso que la autonomía local esté salvaguardada. Un tema delicado es el de las intervenciones de los actores del gobierno central en nombre de aquellos actores que se encuentran en una situación de desventaja en el ámbito local (Johnson, Deshingkar y Start, 2005, para el caso de India; Tendler, 1997, para el caso de Brasil). Otros estudios se han concentrado en las condiciones de una participación exitosa de los ciudadanos. Crook y Manor (1998) sugieren que en el sur de Asia y en África, el impacto de la participación depende de condiciones preexistentes y del tipo de participación empleado.

Sin embargo, otros señalan la importancia de vincular la participación con el tema más profundo de la ciudadanía y los derechos de los ciudadanos (Hickey y Mohan, 2005). El liderazgo local, la supervisión central, una sociedad civil articulada y la disponibilidad de información sólida son todos elementos necesarios, aunque no constituyen una garantía de que los servicios de gobierno funcionen mejor (Devas y Grant, 2003). Varios de los capítulos regionales abordan los serios problemas que existen en relación con el libre flujo de información y su disponibilidad, en contraposición a lo que establece la legislación sobre libertad de información (Estados Unidos, Filipinas, Reino Unido).

Participación y desarrollo económico local

Uno de los factores que más influye en el DEL es la rendición de cuentas, ya sea a través de mecanismos electorales o de otro tipo, entre ellos la participación equilibrada de los diversos actores en juntas y organismos de gobierno. La creación de nuevos organismos de gobierno locales, especialmente en los intersticios de los esquemas administrativos actuales (por ejemplo, entre ciudades y estados o entre departamentos y regiones), trae consigo la carga que conlleva desarrollar mecanismos reguladores que aseguren una rendición de cuentas tanto en sentido vertical como horizontal.

Cuadro 1.3 Muestra de mecanismos de participación y sus funcionarios

		Área de efectividad			
Mecanismo de participación	Política y planificación	Preferencia, demanda y presupuestación	Implementación y supervisión	Rendición de cuentas	Cohesión social para el DEL
Consultar la opinión de las bases	<i>Gram Sabha</i> (India), consejos vecinales (África, Medio Oriente), sindicatos, gremios de industria y comercio				
Movilizar grupos populares	Presupuesto participativo (varios países de América Latina y el Caribe, Filipinas y Europa)		Grupos de trabajo vecinales, muchos países	Comités de vigilancia (Bolivia)	Agencias de DEL, cooperativas, grupos de microempresas
Contribuciones de beneficiarios	Fondos municipales (Chile)		Bonos por recursos específicos (Estados Unidos)		Cooperativas
Inicio de contacto con ciudadanos			Organizaciones vecinales voluntarias en Japón	Sistemas de clasificación (India, Estados Unidos)	
Proceso electoral y de votación	Campaña programática (Colombia)			Referenda en Estados Unidos, Eurasia y Europa	
Sistema jurídico y judicial				Impugnación (América Latina, Canadá, Estados Unidos)	

Fuente: Adaptación a partir de Campbell (2003).

Varios autores han destacado las tendencias recientes hacia la ejecución de actividades en forma más colaboradora e integrada (Albuquerque, 2004; Helmsing, 2002; Parkinson, 2005) en todos los niveles, trátase de movilización de grupos populares, consultas a la ciudadanía sobre sus necesidades (por ejemplo, préstamos para microempresas) o coordinación de los problemas en los organismos regionales de desarrollo. En la bibliografía se alude reiteradamente a la importancia de diseñar programas según las necesidades, circunstancias, prioridades y especificidades locales, lo cual se puede apreciar y adaptar mejor cuando se escuchan las voces locales e inclusive si se compromete a los actores locales a participar en dichos programas. Los avances en materia de participación sugieren que se ha registrado un progreso significativo en lo que se refiere a sentar las bases para lograr un desarrollo económico más efectivo en el ámbito local. Sin embargo, se necesita aún mucho trabajo para lograr moldear instituciones que puedan acomodar y apoyar al sector privado en su totalidad, y especialmente que puedan propiciar la cohesión social y promover la innovación.

Sexto elemento: capacidad institucional

El segundo problema que se observa en la descentralización después de los problemas financieros (excepto en muchos países de la OCDE) es el gran vacío que existe en relación con la capacidad de gestión de los gobiernos locales. El rango de temas cubiertos incluye: i) personal capacitado; ii) sistemas de contratación y gestión; iii) necesidad de llevar a cabo reformas basadas en el mérito, y iv) corrupción, cuando se presenta. Estos temas no se pueden ignorar en vista de los nuevos desafíos que impone el DEL a los gobiernos subnacionales.

En primer lugar, en casi todos los capítulos regionales en el Informe GOLD se observa que el personal empleado en los gobiernos locales es insuficiente, está mal remunerado y en muchos lugares carece de las competencias necesarias. El indicador más simple —aunque está lejos de ser el más completo— es la cantidad de profesionales empleados por los gobiernos locales por número de habitantes. Este índice, extraído de los capítulos regionales del Informe GOLD, asciende a aproximadamente 2 profesionales por cada 1.000 habitantes en África Occidental y a 43 por cada 1.000 habitantes en Estados Unidos. Por supuesto que se trata de una cifra poco refinada en el sentido de que ignora las diferencias en el nivel y tipo de responsabilidades asignadas a los gobiernos locales.

Un hallazgo menos ambiguo se relaciona con la posibilidad de carrera administrativa para los empleados locales, quienes con frecuencia se encuentran

atrapados en un círculo vicioso frustrante. Por ejemplo, en ciudades y pueblos de Medio Oriente y África existen pocas oportunidades de carrera administrativa para los funcionarios municipales. Es por ello que los profesionales calificados no buscan cargos en el gobierno local. Una consecuencia que se observó en el Líbano —obviamente un caso extremo debido a las hostilidades permanentes que allí se registran— es que el promedio de edad de los trabajadores municipales es de 55 años. En los gobiernos de las ciudades no existe oportunidad de carrera para la gente joven. Otra consecuencia es que los gobiernos prefieren reclutar a trabajadores por contrato a término fijo. Turquía ha convertido su administración local en un sistema de contratos a corto plazo, con la pérdida inevitable de capacidad en el sector público.

En otros lugares ha comenzado a manifestarse la propensión a la captación de rentas (*rent seeking*). La percepción es que la corrupción aumentó en China e Indonesia, mientras que en una encuesta realizada en Ucrania se estableció que el 60% de los participantes había “enfrentando un acto de corrupción” durante el último año; en Turquía, el nivel de confianza en la administración local es de solo 5,2 en una escala de 0 a 10.

Nada impide que se implanten distintos sistemas de gestión —derecho público, servicio civil y derecho contractual privado—, pero raras veces se ha intentado. En Europa, el derecho público aún constituye la estructura predominante de carrera administrativa. Rusia ha dado recientemente este paso (Art. 86 de la Ley Marco de derecho público de marzo 2007). Algunos países se encuentran en vías de ampliar su servicio civil nacional hacia los niveles locales. Pero el servicio civil es solo una de varias soluciones. En México y Tailandia están comenzando a aparecer los sistemas de certificación. En Estados Unidos la certificación es administrada por asociaciones profesionales de empleados municipales y no por el gobierno. El problema no tiene que ver tanto con la naturaleza del marco jurídico: radica más bien en el hecho de que pocos gobiernos han establecido un sistema unificado de contratación basado en el mérito que ofrezca empleos profesionales que permitan hacer carrera y brinden oportunidades de movilidad.

Otro signo alentador de progreso en este sentido lo constituye el surgimiento de la nueva administración pública (NPA, por sus siglas en inglés). Dicha administración surge con las reformas del sector público en Nueva Zelanda y ha comenzado a influir el pensamiento y las políticas de varias regiones, si bien estaría perdiendo fuerza según el capítulo de Europa del Informe GOLD. Muchos países han intentado mejorar las competencias profesionales de los funcionarios públicos locales o explorar alternativas a la prestación directa de servicios (como la prestación privada con supervisión pública local). Tal es el

caso del transporte público en América Latina, Estados Unidos y Europa, y el intercambio de empleados nacionales y locales, como sucede en Alemania, Corea y Japón, con el objeto de que los funcionarios nacionales puedan ver el mundo desde la perspectiva de los funcionarios locales.

Solamente un pequeño grupo de países en desarrollo ha creado una estrategia de largo plazo para fortalecer la capacidad en el nivel local. Estas circunstancias debilitan a los gobiernos locales y ofrecen una justificación conveniente para que las naciones mantengan su tira y afloje en torno a la descentralización.

Capacidad institucional y desarrollo económico local

Los problemas relacionados con la capacidad institucional son tan importantes para el desarrollo económico local como lo que tiene que ver con los temas más amplios de la descentralización. Como se mencionó anteriormente, el DEL conlleva nuevos desafíos para la mayoría de los gobiernos locales, entre ellos los de promover la cohesión social, abrirle espacios al espíritu empresarial, estimular la innovación y manejar las inquietudes e intereses del sector privado y de los gobiernos vecinos. Todo esto requiere un delicado equilibrio entre no estorbar (simplificando los procesos de obtención de licencias y permisos, el pago de impuestos y el ordenamiento territorial) y al mismo tiempo cortejar a los inversionistas antiguos y nuevos de la comunidad que buscan aprovechar un clima de negocios favorable. Si bien el propósito de la gobernabilidad descentralizada es ampliar las funciones de los gobiernos locales, muchas veces su profundización ha hecho que estas administraciones se sientan abrumadas y menos capaces —en vez de más capaces— de manejar estos nuevos retos, junto con las funciones correspondientes de promover la participación para así posibilitar la cooperación y colaboración. Más aún, los nuevos niveles regionales de gobierno presentan todo un conjunto de desafíos en las ciudades, áreas metropolitanas y más allá.

Séptimo elemento: protagonismo creciente de las ciudades-región

Las ciudades integradas por más de una unidad gubernamental son motivo de especial preocupación en contextos de descentralización y afianzamiento de la democracia. Casi todos los capítulos regionales del Informe GOLD, además del capítulo dedicado a la gobernabilidad de las metrópolis, resaltan los problemas de las ciudades grandes y con jurisdicciones múltiples. Las estrategias y acciones nacionales se complican porque no se entienden bien los en-

foques factibles en materia de cooperación horizontal entre los gobiernos de las grandes ciudades. El rápido crecimiento de estas urbes, en el contexto de un panorama mundial cambiante, ha llevado con frecuencia a que los arreglos institucionales se tornen obsoletos una vez puestos en marcha. Las grandes ciudades ya poseen algunos de los activos más importantes que se necesitan para el DEL. Sin embargo, ¿pueden tales esquemas institucionales economizar con eficiencia?

Definición: cifras y crecimiento. Se ha prestado mucha atención al crecimiento de la población urbana y a las urbes que se encuentran en la cima de la pirámide demográfica, es decir, a las llamadas “megaciudades” con una población de 10 millones de habitantes o más. Sin embargo, debe prestarse mayor atención al aumento del número de ciudades grandes, es decir, aquellas con una población de un millón de habitantes o más. A finales del siglo XX, las ciudades de este tamaño eran cerca de 200; se estima que para fines de 2015 podrían llegar a ser más de 500. Se las considera ciudades metropolitanas o bien porque tienen una gran importancia económica en sus respectivos países (São Paulo, Brasil; Douala, Camerún; Yakarta, Indonesia), o porque son centros de herencia cultural o tradición religiosa, o porque son las capitales de la nación. Muchas urbes poseen regímenes especiales (Abuja, Nigeria), pero no para gobiernos metropolitanos. Casi todas las ciudades en este grupo están compuestas de más de una municipalidad, y frecuentemente incluyen numerosas unidades de gobierno local. Solo una cuarta parte de las metrópolis poseen economías avanzadas.

Características emergentes de las metrópolis: extendidas, más fragmentadas y en competencia. Varias de las características de las áreas metropolitanas plantean nuevos desafíos a la gobernabilidad descentralizada y al proceso de elección democrática. Primero, las ciudades metropolitanas están extendiéndose cada vez más. Angel, Sheppard y Civico (2005) informaron recientemente que la densidad promedio está bajando en las ciudades del mundo, particularmente en las regiones en desarrollo. La información contenida en el estudio de Angel et al. se extrajo de comparaciones laterales de imágenes satelitales tomadas en 1990–2000 de una muestra representativa de 120 ciudades. Su equipo calculó que la disminución de la densidad promedio tiene lugar en función directa a la expansión de los perímetros urbanos. Estas observaciones se corroboran en el capítulo sobre gobernabilidad metropolitana, y a través de un análisis cualitativo llevado a cabo en el Este y Sur de Asia (Edralin, 1998; Laquian, 2005).

Segundo, a medida que los asentamientos se extienden más allá de las fronteras administrativas y jurisdiccionales, se amplían las definiciones habituales de los límites de las ciudades, lo cual da origen a nuevas municipalidades y contribuye a la fragmentación del área. Así pues, los dominios de la gobernabilidad metropolitana se dividen en nuevas áreas en la periferia, mientras que las divisiones sociales se amplían en el sentido territorial y económico. El capítulo correspondiente a África en el Informe GOLD ilustra de manera global el gran número de jurisdicciones municipales que existen en las principales ciudades de ese continente. Un ejemplo muy conocido de esta expansión regional urbana es el del corredor Boston-Washington, D.C., una región megalopolitana con una población de 50 millones de habitantes que se extiende a lo largo de 600 Km, más allá de lo que podrían abarcar los prospectos de planificación de cualquiera de las más de 25 áreas metropolitanas de la región.

Las ciudades-región han sido siempre los centros del PIB nacional, y los diversos análisis muestran las presiones competitivas que hoy en día viven estas áreas. Un ejemplo que ilustra claramente este aspecto económico lo constituyen las ciudades de Rio de Janeiro y São Paulo en Brasil, que a comienzos del siglo XXI representaban alrededor del 40% de una economía nacional de US\$800.000 millones. Hoy en día la economía de estas dos ciudades es mayor que las economías de toda la región andina. Sin embargo, las economías de las ciudades muy pocas veces reciben la atención analítica y de rigor que se otorga a las economías nacionales.

Soluciones emergentes. Los temas de política vinculados a la descentralización de las megaciudades pueden dividirse en dos áreas ya familiares: i) problemas institucionales de poder, organización y finanzas, y ii) problemas de representatividad democrática.

Son pocos los modelos organizacionales que logran mantenerse frente a las presiones de coyunturas económicas y políticas cambiantes. Turquía ha abordado el problema directamente mediante reformas que vinculan los niveles municipales, metropolitanos y nacionales en la planificación, las funciones y en la elección directa de los alcaldes de las metrópolis. Rusia, algunos de los antiguos estados soviéticos y China han conferido a sus capitales o grandes ciudades un estatus legal y financiero especial; muchas capitales políticas se encuentran insertas en regiones especiales, como por ejemplo Abuja, Brasilia y Canberra. Dichas ciudades gozan de un estatus especial de gasto o planificación que por lo general se encuentra directamente vinculado al presupuesto de los gobiernos centrales.

Las ciudades en Canadá, Corea, Estados Unidos y Europa han pasado por una variedad de configuraciones con diferentes resultados. Muchas de las ciudades —Londres, Montreal y Toronto, para citar solo algunas— han revertido el modelo, pasando de consejos o gobiernos regionales a unidades pequeñas de gobernabilidad, con el fin de facilitar la planificación e inversión en infraestructura de gran escala. Otras (Montreal) han adquirido nuevamente una forma amalgamada, con la intención de capturar una base tributaria más amplia. En Estados Unidos el debate en materia de políticas se ha dado en torno de si las ciudades se benefician o no de tener autoridades regionales (Nelson y Foster, 1999).

La mayoría de los estudios realizados recientemente sobre las metrópolis en el mundo (Sellers, 2007), en América Latina (Rojas, Cuadrado-Roura, Fernandez-Güell, 2005) y en Asia (Edralin, 1998; Laquian, 2005) coinciden en que las tendencias actuales apuntan hacia la identificación de soluciones individuales a la medida y hacia la cooperación en el ámbito regional. Los gobiernos están reconociendo que no existe una solución normativa que pueda adaptarse a las circunstancias políticas y económicas cambiantes de un mundo globalizado, y que en las metrópolis la gobernabilidad debe comenzar por solucionar los problemas básicos y por ser más flexible a medida que aumenta la complejidad de las disposiciones, tal y como sucede en Corea y Perú. El enfoque de solución de problemas y los esquemas de “tomar y dar” que existen en las grandes regiones de Europa, así como también los acuerdos intergubernamentales ad hoc que se presentan en Estados Unidos como el del condado de King (estado de Washington) pueden describirse como regionalismo cooperativo. Un ejemplo de disposiciones flexibles lo constituye el uso cada vez más frecuente de “consorcios” (acuerdos) en Brasil, los cuales han aumentado considerablemente de unos pocos en los años noventa a cientos hoy en día (Spink, 2005).

El desarrollo económico local y las ciudades-región

Los análisis sobre el tema están comenzando a concentrarse últimamente en el papel que desempeñan las ciudades-región en la producción de riquezas. Las instituciones en Washington han adoptado un enfoque práctico, tal y como lo muestra el trabajo de Rojas et al. (2005), en donde se documentan los esfuerzos realizados en ciudades como Rio de Janeiro para unir al sector público, al sector privado y a la ciudadanía en torno a acciones orientadas a hacer frente al decaimiento urbano, o a la industrialización rápida como en el caso de Curitiba, ahora que han comenzado a surgir problemas para los cuales las

ciudades no estaban preparadas. El pacto de las municipalidades autónomas de São Paulo —la llamada región del ABC— constituye otro ejemplo de un esfuerzo de colaboración entre organismos públicos, privados, sindicatos y ciudadanos que actúan de manera relativamente concertada. Los informes del Banco Mundial (2006) sobre Rio y São Paulo, el estudio comparativo del clima de negocios en las ciudades de China (Dollar et al., 2003) y el análisis de Leautier (2006) sobre la globalización del mundo ponen todos a las ciudades —tácita o explícitamente— bajo la lupa económica.

En un plano más académico, los analistas han venido prestando mucha atención a las ideas de competitividad en el desarrollo económico regional. Durante los últimos 40 años, la investigación ha transitado por varios puntos conceptuales, desde los polos de crecimientos hasta las concentraciones empresariales o *clusters* de Porter (1990), pasando por los trabajos de Camagni (1991, 1995). Este último autor señala la importancia de valores tales como confianza, identidad y lealtad dentro y entre las redes en una localidad o región en la creación de un “entorno innovador” como la característica que afecta a todas las empresas allí ubicadas. Kitson, Martin y Tyler (2004) analizan estos y otros conceptos complementarios sobre la competitividad regional, enmarcándolos en varios tipos de capital. El conocimiento local, el aprendizaje y la creatividad forman parte de la infraestructura institucional de las ciudades-región (Pinch, Henry, Jenkins y Tallman, 2003). Estas ideas de confianza, las redes y la conversión de conocimiento tácito en explícito (Archibugi y Lundvall, 2001) implican estrechas relaciones de trabajo, cooperación y colaboración (Polenske, 2004; Saxenian, 2007) y destacan la importancia de las redes (Grabher, 2005; Polenske, 2007) y del conocimiento en las ciudades (Campbell, 2008).

Parkinson (2005) cita experiencias exitosas de ciudades que han dado un vuelco usando mediciones realizadas por terceros, incluidos los rangos de negocios, los ingresos promedio y las tasas de empleo como métricas de cambio. Barcelona y Helsinki son solo dos de entre las muchas urbes que han logrado avances significativos. La clasificación de las mejores ciudades para hacer negocios de Healy y Baker muestra que Barcelona dio un salto del puesto 11 al 6 entre 1990 y 2002, mientras que Helsinki figuró por primera vez en 2002.

En Europa el énfasis actual está centrado en la construcción de infraestructura ligera y en el desarrollo de capacidades para forjar y manejar relaciones. Tanto Abrams y Murphy (2005) como Eberts (2005) hacen hincapié en la necesidad de “incrustar” en los gobiernos locales nuevas funciones facilitadoras y potenciadoras, y en que no se corrijan solamente las fallas del mercado sino también las fallas de gobierno. Tanto los analistas académicos como

los de política pública apuntan hacia una visión basada en el conocimiento que aproveche al máximo el capital de conocimiento en los niveles locales y superiores de gobierno, y que se concentre en el aprendizaje y el intercambio de saberes para avanzar en materia de competitividad.

Conclusiones: desarrollo económico local en democracias descentralizadas

En este capítulo se ha afirmado que todos los países que se encuentran en vías de descentralización se enfrentan a una serie de temas fundamentales: i) política y estrategia nacional, ii) esquemas organizacionales del Estado, iii) responsabilidades funcionales, iv) financiamiento, v) mecanismos de participación y rendición de cuentas, vi) capacidad institucional, y vii) el papel cada vez más importante que cumplen las ciudades-región. Muchas de estas áreas tienen efectos directos o indirectos en los procesos y prospectos del DEL. Han transcurrido casi 20 años desde que las naciones y regiones iniciaran un esfuerzo concertado de trabajar mediante esquemas de descentralización. Pero aún queda un largo camino por recorrer. Incluso en los países que más han avanzado —principalmente los de la OCDE—, la naturaleza cambiante del equilibrio político, los prospectos económicos y las invenciones tecnológicas indican que se requiere hacer ajustes constantes.

Un vistazo al grupo más grande de naciones —aquellas que no avanzan tan rápido como los países de la OCDE, pero que tampoco se encuentran tan rezagadas como los países de África y Medio Oriente— llevaría a un observador a concluir que los gobiernos centrales y locales han llegado a un callejón sin salida. Por un lado, los gobiernos centrales continúan preocupándose por la estabilidad macroeconómica y tienden a aferrarse a las riendas del poder y las finanzas. Por el otro, los gobiernos locales reclaman más autonomía pero no logran poner a prueba su potencial, pues carecen de la libertad necesaria en el área financiera. Muchos de los problemas relacionados con la descentralización afectan las perspectivas del DEL.

Con base en el trabajo de la OCDE, de la CEPAL y otros, el análisis se ha concentrado en cuatro grupos de variables sobre las cuales descansa el potencial para un crecimiento económico local; las discusiones han demostrado que las disposiciones en materia de descentralización influyen en dichas variables. El primer grupo se refiere al plano macroeconómico, en el cual los gobiernos centrales deben realizar su parte, con el fin de mantener una economía estable y crear un ambiente regulatorio claro. El segundo grupo tiene que ver con una variable externa a los gobiernos locales, a saber: la presencia o ausencia de una

cultura y un espíritu emprendedor, elementos estos que no pueden crearse de la noche a la mañana ni quedar solo en las manos de los gobiernos. Estos dos grupos sí le competen más directamente al gobierno local y constituyen el núcleo de la mayoría de las discusiones. El tercer grupo se refiere a la infraestructura. Aquí los gobiernos locales desempeñan una función muy clara que les es familiar y está bien definida. Sin embargo, un análisis de los problemas de la descentralización sugiere que en este campo particular se registran varios problemas, entre los cuales figuran disposiciones incompletas o inconsistentes, financiamiento insuficiente, intermitente o impredecible, o juicios equivocados sobre la demanda. Todo ello puede traducirse en malas inversiones realizadas en los lugares equivocados e impedir el DEL. Finalmente aparece un cuarto grupo configurado por un conjunto de variables —cohesión social, clima de negocios, planificación de estrategias y programas, y equipos humanos locales— que se ubica claramente dentro del dominio de los gobiernos locales, pero no siempre dentro de sus capacidades.

Identificación de los problemas

En el cuadro 1.4 se representan gráficamente las intersecciones entre la descentralización y las variables clave del DEL. En esta sección se hace una breve recapitulación de estos puntos, antes de pasar a las recomendaciones finales.

Pocos Estados han incorporado el DEL en las estrategias nacionales de descentralización, si bien muchos hacen referencia al mismo y proveen mecanismos o herramientas para llevarlo a cabo. El punto de fondo es que se requiere que en los niveles superiores se encuentren el reconocimiento, la coordinación y la autoridad compartida que son esenciales para que las unidades subnacionales puedan funcionar sin dificultades.

La organización del Estado comporta numerosos temas que en cierta medida se entrelazan con la asignación de funciones. En la bibliografía y la experiencia se observa cierta discrepancia en cuanto a la escala de acción apropiada, aunque es claro que el éxito del DEL depende mucho del ámbito y de la capacidad de las unidades locales a cargo. Una tendencia que se observa mucho en Europa es la organización del desarrollo económico y la competitividad en escalas supralocales y no en una escala basada en el lugar, pues las estrategias vecinales aparentemente han fracasado, al menos en Europa. Helmsing (2002) observa el surgimiento de instituciones intermedias en América Latina y resalta la importancia del aprendizaje como un factor clave en estos casos. Aun cuando se puede reclamar cierto éxito —como ha sucedido en los casos analizados por la CEPAL (Alburquerque, 2004)— parecería que cuanto más

Cuadro 1.4**Problemas de descentralización y elementos endógenos en el DEL**

Principios/elementos	Cohesión social	Buen clima de negocios	Estrategia	Programas/equipos
Estrategia	Estrategias nacionales y locales necesitan alinearse			
Organización del Estado				Gobierno central reconoce y permite programas, a veces en nuevos niveles
Asignación de funciones	Gobierno central debe asignar funciones a los gobiernos locales y definir límites; UGL pueden simplificar			
Finanzas	UGL pueden simplificar los impuestos		Se necesita apoyo financiero de los gobiernos centrales	Gobierno central puede ofrecer cofinanciamiento como apoyo
Participación y selección de opciones	Debe ser abierta		Sistemas de voz deben ser una opción para las UGL	Retroalimentación y rendición de cuentas
Capacidad institucional	Competencias necesarias para obtener logros	Las UGL tienen varias opciones, pero usualmente carecen de experticia		
Ciudades-Regiones	Tendencia hacia la fragmentación	Competitividad es clave	Visión y coherencia no son frecuentes/ Necesidad de infraestructura institucional	Algunas ciudades muy exitosas

Fuente: Elaboración propia.

Nota: UGL = unidades de gobierno local.

pequeña es la unidad de acción, más difícil resulta la tarea y más sujeta está a flujos financieros directos y externos.

Otra tensión que surge de manera reiterada en los estudios sobre la experiencia de descentralización (aunque no en el DEL) es la de las contraprestaciones que se verifican entre las unidades de gobierno: mayor participación implica mayor número de unidades de gobierno, mientras que mayor eficiencia en la prestación de servicios implica menos unidades de gobierno. Y el éxito del DEL depende tanto de una representatividad eficiente como de servicios confiables.

Los observadores han señalado que los sistemas de financiamiento deben incluir claridad y efectividad en el recaudo tributario en el nivel local y

un sistema de transferencias o subsidios directos para facilitar el desarrollo de programas y la entrega de servicios, como en el caso del microcrédito. Algunos programas pueden limitarse a ofrecer capacitación, asistencia técnica o apoyo financiero directo a individuos en el ámbito local.

Como en muchos otros temas, la selección de opciones y la participación en el desarrollo económico plantean inquietudes sobre el grado de autonomía y el sistema de toma de decisiones de los gobiernos locales. La continuidad política es un factor clave, dado que el éxito del desarrollo económico exige acciones coherentes durante muchos años. Otro factor crítico es la manera en que los gobiernos locales incorporan dicha participación —incluida la del sector privado—, a fin de identificar opciones estratégicas e implementar programas de DEL.

Algunas experiencias muestran que allí prima la discusión sobre qué fue primero, si el huevo o la gallina. En los casos analizados por la CEPAL (Alburquerque, 2004) en relación con la descentralización, por ejemplo, los empresarios parecen haber percibido primero el potencial y luego han tomado la iniciativa. Solo después el sector público empezó a brindar apoyo y a desempeñar los papeles que le corresponden en un sistema descentralizado. Con base en este tipo de supuestos, en los años noventa las actividades comenzaron a concentrarse más en temas regulatorios, como la facilidad para crear y modificar empresas, fomentar el financiamiento de nuevos negocios, prestar asistencia técnica, todo ello en un esfuerzo por “desencadenar” la acción del sector privado (Holden y Rajapatirana, 1995). Una vez que el proceso despegó aparecen otros elementos, entre ellos: la reducción de restricciones en la arena pública, la capacitación laboral y la organización de la participación y comunicación pública con los gremios empresariales.

La existencia de capacidades limitadas en los campos técnico y empresarial, así como también la “mentalidad” y el enfoque de los gobiernos locales para tratar con el sector privado —su socio natural en el DEL— son temas que merecen más atención en la política pública, en la práctica y en la enseñanza.

Los hallazgos relacionados con el aumento creciente del número de ciudades grandes, el surgimiento de esfuerzos de colaboración espontáneos y la importancia cada vez mayor que se le asigna a la cohesión social indican que las regiones metropolitanas deben convertirse en el centro de atención. Sin embargo, allí donde se requiere una estrategia coherente y programas coordinados, las grandes urbes muy rara vez tienen una visión colectiva y en pocas ocasiones desarrollan el tipo de infraestructura ligera que los analistas europeos de política pública están recomendando.

Desafíos de política y recomendaciones

Los retos pendientes y sus recomendaciones correspondientes pueden organizarse según el nivel de los responsables por la formulación de políticas, tanto en los países mismos como en las organizaciones internacionales.

Si bien es cierto que las IID no carecen de marcos normativos, cuando se trata de los gobiernos locales estas organizaciones tendrán que llevar su implementación de políticas a un nivel mucho más detallado que el que hasta ahora se ha requerido cuando se trata de impulsar reformas macroeconómicas y regulatorias. Un buen ejemplo de ello lo brinda el estudio del BID sobre los temas normativos relacionados con la PyME (ERI, 1998). Así que las IID deben estar dispuestas a ofrecer este tipo de orientación, bien sea mediante la creación de equipos especializados en su propio seno, en la región o en gobiernos nacionales seleccionados, si quieren ser efectivas en el ámbito subnacional, que es precisamente donde está la “prueba de fuego”.

En cuanto a los gobiernos nacionales y locales, uno de los asuntos críticos será lograr un equilibrio aceptable entre la autonomía de las administraciones locales para tomar decisiones en materia de DEL, por un lado, y el control regulatorio sobre sus finanzas, endeudamiento y gasto con respecto a los ingresos que se les transfieren, por otro. De modo que tendrán que acumular experiencia poco a poco y usar casos para poner a prueba distintas soluciones en cuanto a la división de tareas y la formación de capacidades en su ámbito de acción.

Los gobiernos nacionales deberían considerar la posibilidad de estratificar a los gobiernos locales según su capacidad de avanzar, otorgando incentivos a aquellos que se desempeñen bien y penalizando —por ejemplo mediante recortes de autonomía, crédito o campo de acción— a aquellos que incumplan las normas. Dado que en muchos países los gobiernos nacionales y estatales tienen una participación amplia en lo que tiene que ver con modelos de financiamiento, les corresponde asegurar que se disponga de los recursos necesarios. Sin embargo, deben mostrar la prudencia del caso cuando se trate de intervenir en la realización directa de programas, allí donde las autoridades locales y regionales ya han establecido unidades para fomentar el desarrollo económico.

En cuanto al nivel intermedio, más allá de las ciudades-región, y en lo que corresponde a la jurisdicción de los estados —incluidos los pactos entre dos o más estados—, los gobiernos nacionales también deberán definir el alcance de las respectivas competencias y los mecanismos de rendición de cuentas por parte de las organizaciones que se creen para fomentar el desarrollo económico de un área determinada. Estos temas de representación también le competen

a las grandes áreas metropolitanas. Así pues, se debe hacer un esfuerzo concertado no solo para diseñar estrategias de desarrollo económico, sino también para administrar áreas donde convergen múltiples jurisdicciones.

Es posible que se requieran nuevas herramientas para mejorar los prospectos de continuidad. Ya se han ensayado varios mecanismos electorales, así que sería conveniente evaluar sus resultados con el fin de ofrecer a los estados una variedad de opciones y contraprestaciones, como por ejemplo períodos electorales escalonados, elecciones indirectas, y asociaciones con el gobierno central y el sector privado en organismos directivos, entre otras. Los comités de gestión de cuencas hidrográficas de Brasil ejemplifican una de las experiencias de este tipo. Por lo general, en las regiones metropolitanas las soluciones a la medida han sido la norma, de modo que se necesitará realizar suficientes estudios y análisis antes de que los arreglos institucionales queden grabados en piedra.

Las limitaciones en materia de capacidades, destrezas y mentalidad constituyen el desafío más grande para los gobiernos locales, aunque aquí cabe distinguir entre ciudades grandes (incluidas las áreas metropolitanas), por un lado, y ciudades pequeñas y pueblos, por otro. En los lugares más pequeños, la falta de capacidades puede ser una limitación seria. Segmentar a los gobiernos por nivel de capacidad puede resultar útil, pues permite a los países desplegar su ayuda allí donde más se necesita. En todo caso, el primer paso que pueden dar los gobiernos locales con la asistencia de las instituciones financieras internacionales es llevar a cabo el trabajo analítico sobre sus posibilidades reales y potencial económico. Una vez que se los haya identificado, se puede proceder entonces a crear un clima de negocios más propicio facilitando a los inversionistas privados todos los trámites relacionados con la creación de empresas, como la obtención de licencias y permisos por ventanilla única y otros mecanismos similares.

Los gobiernos locales cuentan con una variedad de instrumentos para generar un clima de negocios atractivo, así como también para formular estrategias y crear programas. Una de las herramientas más desarrolladas en el mundo es la deliberación y la toma de decisiones participativa. Los gobiernos locales se encuentran en muy buena posición para poner en funcionamiento mecanismos participativos, tanto en el proceso de diagnóstico como durante la ejecución misma de las actividades de desarrollo económico.

Existen otras áreas en que las ciudades no se encuentran tan bien equipadas, por ejemplo en lo relacionado con la asunción de funciones nuevas, la formulación de estrategias y planes, y la conformación de equipos. Un área que aparece reiteradamente en la bibliografía y en la práctica es la que se re-

laciona con la manera en que los gobiernos locales deben acercarse al sector privado y tratarlo como si fuera un cliente de toda la vida. La asistencia técnica y el aprendizaje horizontal pueden ser útiles en estos casos. Este último es muy conveniente y hay muchas fuentes ampliamente disponibles de donde se pueden extraer enseñanzas sobre cómo formular planes, crear un clima apropiado de negocios y dirigir la asistencia hacia donde más se necesite.

Estrategia de aprendizaje

Durante los primeros años de la descentralización en América Latina fueron muy pocos los esfuerzos estructurados de aprendizaje realizados por los gobiernos y las IID. Lo cierto es que el intercambio de experiencias pudo haber contribuido a cerrar las brechas de conocimientos, mejorar el diseño de políticas y evitar salidas en falso. Sin embargo, durante la última década numerosas ciudades en los países desarrollados y en desarrollo —así como también un número creciente de agentes de conocimiento, entre ellos organismos especializados y organizaciones no gubernamentales (ONG)— han acumulado una experiencia considerable en lo que se refiere a estructurar y transferir saberes a otras ciudades. Así que muchas de estas modalidades —giras de estudio, centros de conocimiento regional, conferencias, intercambios entre ciudades— podrían ser útiles, dependiendo de las condiciones y necesidades locales.

Nuevas funciones para las instituciones internacionales de desarrollo

La creciente economía sumergida de conocimiento crea costos de oportunidad para las IID que tienen dentro de su mandato la formación de capacidades. Las redes activas de intercambio de ciudad a ciudad indican que las IID están hasta cierto grado trabajando en paralelo a, o al menos no aprovechándose de, la formación de capacidades que están ocurriendo en el intercambio entre ciudades. Es así como las IID pueden llegar a concluir que su ventaja comparativa no se halla tanto en la oferta de conocimiento sino más bien en la identificación, en el otorgamiento del derecho de uso y en la gestión de ciudades y organizaciones como agentes de conocimiento. Las ciudades y regiones que son clientes de los principales donantes podrían aprovechar los fondos de asistencia técnica y formación de capacidades para comprar conocimiento y aprendizaje de las ciudades con mayor experiencia. Las IID podrían servir como proveedores acreditados en vez de intentar proveer asistencia técnica de manera directa.

Descentralización y desarrollo local en América Latina¹

Rafael de la Cruz

La mayor parte de los países de América Latina exhibe regímenes democráticos de gobierno desde que se iniciara la ola de democratización que se expandió por el continente en los años setenta y ochenta. Algunos países como Colombia y Venezuela han tenido sistemas de elección popular ininterrumpidamente desde fines de los años cincuenta, y México desde la década de 1930.

Simultáneamente, el continente presenta altos índices de pobreza. Los indicadores nacionales muestran, en promedio, un 40% de la población por debajo de la línea de pobreza moderada, cifra equivalente a más de 200 millones de personas de los aproximadamente 512 millones de habitantes que la región tenía en 2005. De esta población, 50 millones, o el 12,5% del total, vive en condiciones de pobreza extrema con ingresos iguales o menores a US\$1 por día, comparados con el 0,1% de la población que vive en estas condiciones en los países desarrollados (Naciones Unidas, 2008; SEDLAC, 2008).

Una de las principales variables que explica este nivel de pobreza es la política económica que prevaleció en muchos de estos países desde la década de 1970 y hasta parte de los años ochenta, caracterizada por un fuerte acento estatista y rentista, una política fiscal y monetaria expansiva sin contrapartida en la producción y productividad de los países, y poco apoyo a la economía de mercado y a la inversión privada. Entre las consecuencias más negativas de este tipo de políticas se encuentra la hiperinflación que evaporó los ahorros de numerosos sectores de trabajadores en esa época.

Los ajustes estructurales de la década de 1990 redujeron significativamente la inflación, colocaron a los países sobre mejores bases macroeconómicas,

¹ El autor desea agradecer especialmente a Carlos Pineda y a Caroline Pöschl, así como a muchos otros colegas del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y de gobiernos nacionales y subnacionales en América Latina por sus comentarios y extensas horas de discusión y trabajo en equipo que enriquecieron las reflexiones contenidas en este trabajo.

fortalecieron las economías de mercado y mejoraron el clima de negocios. En años recientes, los ajustes estructurales y los precios de las materias primas produjeron un significativo crecimiento de las economías latinoamericanas con impactos positivos en los ingresos promedio de la población. Sin embargo, estos ajustes se realizaron en su mayor parte restringiendo el gasto de inversión pública para reducir los déficits fiscales, lo que a su vez generó en muchos países un significativo deterioro de la infraestructura y de los servicios públicos.

Los beneficios económicos de estas nuevas políticas requieren tiempo para extenderse a sectores amplios de la población. Las desigualdades sociales aún persisten. En algunos países la insatisfacción de algunos grupos sociales ha dado lugar nuevamente a la elección de gobiernos caracterizados por políticas estatistas que tienden a limitar las economías de mercado y las actividades privadas. En el curso de la crisis global que empezó a fines de 2008 —y se extendió a lo largo de 2009, con posibles prolongaciones en 2010 y 2011—, se puede prever una reversión temporal de los logros de las reformas económicas de los años noventa y un deterioro adicional de las condiciones de vida en la región.

En paralelo a las reformas económicas, la mayoría de los países empezó a acelerar o de hecho aceleró los procesos de descentralización del Estado, eligiendo autoridades en los gobiernos subnacionales, transfiriendo competencias y responsabilidades de servicios e inversión a estos niveles de gobierno, y fortaleciendo su participación en los ingresos del sector público. La alta concentración de la toma de decisiones públicas, del ingreso y del gasto fiscal en los gobiernos centrales hasta los años ochenta contribuyó a disminuir la calidad en la provisión de servicios públicos y a crear obstáculos para la producción y circulación de bienes y servicios privados. Los gobiernos nacionales tienen dificultades para tomar decisiones de inversión acertadas y de manera oportuna en países con creciente complejidad económica y político-territorial. En buena medida, la descentralización ha avanzado por el reconocimiento de numerosos sectores sociales, políticos y económicos de que se requiere un mayor grado de democracia en los países y de que los regímenes centralizados son menos eficientes y eficaces para proveer servicios públicos locales.

En las grandes ciudades se produce la mayor parte de la actividad económica. Es en estas aglomeraciones urbanas donde la debilidad institucional de los gobiernos centrales, así como también su dificultad para proveer servicios públicos y de infraestructura locales, ha contribuido a acumular costos de transacción crecientes para la economía y a deteriorar la calidad de vida de la población. Con el surgimiento de gobiernos electos en los estados y municipios en casi todos los países de la región, el proceso de descentralización de las últimas dos décadas también ha contribuido a crear condiciones institucio-

nales y de inversión que podrían ayudar a mejorar la calidad de los servicios y de la infraestructura local, disminuir costos de transacción urbanos e impulsar el crecimiento y la competitividad de los países.

Dada la situación actual de América Latina, cabe preguntarse si los regímenes democráticos serán capaces de actuar con la suficiente eficacia para crear oportunidades de progreso para los ciudadanos del continente en el marco de la economía de mercado y de la descentralización del Estado o, si en ausencia del éxito de estos regímenes, se verá nuevamente en los próximos años el surgimiento de una nueva ola de estatismo económico y centralismo político. En este trabajo se analizan las relaciones entre el proceso de descentralización y el desarrollo económico regional y local que se están produciendo en América Latina para ofrecer algunas respuestas a esta pregunta.

Fundamentos de la descentralización

Por descentralización se entiende el proceso de creación de entidades gubernamentales subnacionales con autoridades electas popularmente a las cuales se atribuyen competencias de servicios públicos y se las dota de poderes tributarios y de fondos nacionales que normalmente deben generar efectos fiscales compensatorios interregionales. El resultado final de este proceso es un mapa del Estado con varios niveles territoriales de gobierno.

La descentralización tiene como objetivo principal acercar las decisiones del gobierno a los ciudadanos para incentivar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes ante sus electores y aumentar el control por parte de estos últimos sobre la dinámica de las decisiones públicas. Como resultado de este proceso se espera que mejoren los servicios públicos locales en términos de eficiencia, eficacia y apego a las preferencias de las comunidades. Dos productos adicionales esperables son la extensión y el fortalecimiento de las instituciones² y de los mecanismos democráticos de la sociedad, así como también el incremento de incentivos para el desarrollo económico local. La

² En este trabajo se utiliza el concepto de institución en el sentido propuesto por Douglass North, "1993 Prize Lecture in Economic Science in Memory of Alfred Nobel" (Lee, Eggertsson y North, 1996): "Las instituciones son restricciones ideadas por las personas para estructurar sus interacciones. Consisten en restricciones formales (reglas, leyes, constituciones), restricciones informales (normas de conducta, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos), y las características de los mecanismos para hacerlas respetar. En conjunto definen la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías". Véase también North (1990).

descentralización es una operación compleja que implica transformaciones significativas del sector público, entre las cuales figuran la elección popular de autoridades regionales y locales, la transferencia de competencias de gasto y de ingreso de los gobiernos centrales a los subnacionales, las reformas legales y los procesos de modernización y rediseño de las instituciones. Bajo los tecnicismos característicos de este tipo de reformas se redefinen invariablemente, en mayor o menor medida, las relaciones de poder políticas y económicas. Desde esta perspectiva, la descentralización presenta nuevos retos así como también nuevas oportunidades para la estabilidad política y la gobernabilidad de los países que la emprenden.³

El proceso de descentralización puede tener fuertes impactos sobre la capacidad del Estado para cumplir sus funciones de estabilización, compensación, asignación del gasto, regulación, promoción de la inclusión social y desarrollo de las instituciones democráticas. Por otro lado, la descentralización también puede acarrear costos a la sociedad por pérdidas de economías de escala o por conflictos entre jurisdicciones en la provisión de servicios públicos.⁴

El diseño institucional de las relaciones intergubernamentales y de los mecanismos de descentralización puede apoyar o dificultar la política de estabilización y compensación que suelen constituir atributos de los gobiernos nacionales. Por ejemplo, la existencia de reglas fiscales inadecuadas, o la carencia de ellas, puede llevar a un endeudamiento insostenible de los gobiernos subnacionales y a eventuales rescates financieros por parte del gobierno central, lo cual puede inducir un déficit fiscal nacional imprevisto que podría presionar a su vez sobre la tasa de cambio y la inflación. En términos de compensación, la arquitectura de las transferencias financieras del gobierno central a las regiones y municipalidades puede tener efectos progresivos o regresivos en la distribución del ingreso territorial y social.⁵

³ La teoría de la descentralización tiene numerosas raíces, entre las cuales se encuentra la extensa bibliografía constitucional de países federales como Estados Unidos y Canadá, así como también las tradiciones municipalistas europeas que se remontan a la Edad Media. En términos más modernos y con fundamentos económicos, el trabajo pionero tal vez más influyente fue el de Tiebout (1956). Entre las numerosas referencias teóricas y evaluaciones de la práctica contemporánea de los procesos de descentralización, de relativamente fácil acceso, se pueden consultar: Oates (1972), Oates (1999), Musgrave (1980), Teresa Ter-Minassian (1997).

⁴ Para una crítica erudita a la teoría de la descentralización véase Prud'homme (1995), y para una discusión crítica de los argumentos de Prud'homme véanse McLure (1995), Sewell (1996), y De la Cruz (1998).

⁵ Véanse entre otros Gramlich (1987), Roy (1995), y Fukasaku y Hausmann (1999).

A su vez, la descentralización tanto de los servicios como de las competencias tributarias puede mejorar la función de asignación del gasto del sector público al coordinarse mejor las preferencias expresadas por los ciudadanos y las decisiones públicas en cada nivel de gobierno. En este proceso se espera que la voz de las comunidades influya sobre la calidad y cantidad de los servicios locales y que consecuentemente aumente la satisfacción de los ciudadanos con el sistema político, lo que puede contribuir a mejorar la gobernabilidad. Del mismo modo, la transferencia de servicios a los gobiernos regionales y municipales traslada a dichos gobiernos numerosas responsabilidades en el control de actividades depredadoras de la economía y de los individuos que el mercado no puede regular con facilidad. Ejemplos de esta función son las actividades de protección ambiental, desarrollo urbano, transporte, control de pesos y medidas, y seguridad pública.

La descentralización puede contribuir a la vertebración del Estado al abrir posibilidades de inclusión social y fortalecer los instrumentos democráticos de la sociedad. La creación de mecanismos de representatividad política en los diversos niveles territoriales muchas veces ha propiciado una presencia más robusta en las decisiones políticas, tanto locales como nacionales, de aquellas comunidades pobres y alejadas de los centros de decisión tradicionales.

Finalmente la descentralización puede inducir pérdidas de eficiencia en circunscripciones pequeñas (por ejemplo, en la recolección de basura en núcleos poblacionales menores o de baja densidad), o conflictos entre diversos niveles de gobierno cuando no están claras sus responsabilidades y competencias.

Para alcanzar las potencialidades plenas de la descentralización y evitar o minimizar sus riesgos, la experiencia internacional muestra que se requiere una estrategia comprehensiva que tome en cuenta las diversas variables políticas, fiscales, institucionales y organizacionales del sector público. Se debe destacar que el conjunto de factores involucrados en la descentralización tiene influencia en el resultado neto de este proceso. Entre las piezas que ensambladas en un diseño estratégico coherente permiten avanzar en el proceso de descentralización de manera adecuada se encuentran: la organización político-territorial del Estado; las formas de elección de autoridades subnacionales y la representación de las circunscripciones territoriales de ámbito nacional, las cuales son clave para la rendición de cuentas tanto vertical (entre gobernantes y ciudadanos) como horizontal (entre instituciones públicas); las reglas fiscales que regulan el gasto, el ingreso y el endeudamiento subnacional; los mecanismos y la sincronización de la transferencia de servicios y de financiamiento a las regiones y municipalidades; la coordinación política y de inversiones

intergubernamentales; el fortalecimiento institucional y gerencial de los gobiernos nacionales y subnacionales para adaptarse a sus nuevas funciones, debiendo ser el primero más estratégico y regulador, y los últimos más proveedores de servicios.⁶

Dicho esto, hay que reconocer que la descentralización es un proceso con un fuerte acento político y experimental. Las marchas y contramarchas que marcan la evolución de dicho proceso hacen muy difícil la coordinación, alineación y a veces la identificación correcta de los diversos factores que influyen en su desarrollo. El debate político y el relativamente extenso tiempo en el que se implementa la descentralización la vuelve propensa a diseños incoherentes. Por otro lado, la experiencia muestra también que determinados arreglos institucionales funcionan en ciertas circunstancias y no en otras. En este sentido, el acompañamiento de todo proceso de descentralización debe ser entendido como una operación de largo plazo, por etapas, y sujeta a correcciones y ajustes sucesivos, como todo proceso democrático.

Evolución de la descentralización en América Latina

Los procesos de descentralización en el continente empezaron como reformas políticas con la elección popular de autoridades ejecutivas en los municipios y en los gobiernos estatales o provinciales en aquellos países en los que existe este nivel de gobierno intermedio. Las primeras elecciones subnacionales tuvieron lugar en su mayor parte desde principios de la década de 1980 y se han seguido extendiendo a diversos países a lo largo de los últimos años. El caso más temprano y excepcional en la región es el de México, donde se eligen alcaldes y gobernadores desde 1917, aunque en un ambiente político que ha sido poco competitivo hasta la década de 1990. Uno de los últimos casos es la elección de gobernadores en Bolivia, que se viene realizando desde 2005, y se esperan elecciones de alcaldes en Uruguay en 2010. El cuadro 2.1 muestra una selección de países de la región y los respectivos años en los que se empezaron a elegir popularmente autoridades ejecutivas subnacionales.

La elección popular de alcaldes y gobernadores implicó reformas de la mayor importancia para establecer el principio fundamental de rendición de cuentas de los gobernantes ante los ciudadanos. Hasta entonces, las autoridades locales estaban representadas generalmente por los concejos municipales

⁶ Los bancos multilaterales adoptaron una visión comprehensiva de la descentralización en la década de 1990. Véanse BID (1997) y Burki (1999).

Cuadro 2.1**Primer año de elección de autoridades ejecutivas subnacionales**

País	Alcaldes	Gobernadores
Argentina	1983	1983
Bahamas	1997	
Belize	1981	
Bolivia	1985	2005
Brasil	1982–85	1982
Chile	1992	
Colombia	1998	1991
Costa Rica	1949	
Ecuador	1983	1983
El Salvador	1985	
Guatemala	1985	
Guyana	1995	
Honduras	1982	
Jamaica	1962	
México	1917	1917
Nicaragua	1992	
Panamá	1995	
Paraguay	1991	1993
Perú	1980	2002
Rep. Dom.	1966	
Uruguay	2010	1984
Venezuela	1989	1989

Fuente: Daughters y Harper (2007), con actualización del autor.

o regionales que carecían de poder real de decisión o de financiamiento autónomo, a menudo encabezados por funcionarios designados por los gobiernos nacionales. La elección de autoridades ejecutivas subnacionales era en la mayoría de los casos producto de presiones políticas derivadas de la creciente complejidad de las economías de la región, y del consecuente crecimiento de la influencia de grupos sociales, políticos y económicos provinciales y locales. Estos grupos, aliados con diversos sectores políticos, intelectuales, organizaciones no gubernamentales (ONG), medios de comunicación y otros grupos de presión, fueron generando debates de política y condiciones que con el curso del tiempo desembocaron en la adopción de leyes de descentralización y en la elección popular de alcaldes y gobernadores.

A diferencia de las autoridades designadas por los gobiernos nacionales, los gobernantes subnacionales electos tienen una fuerte dependencia política de sus electores. Esto crea un incentivo para hacerlos sensibles a los intereses de sus comunidades, más que a las agendas de los partidos o del poder

nacional, especialmente si el sistema electoral es de carácter directo. La descentralización ha borrado cada vez más la distinción entre los Estados federales y los Estados unitarios descentralizados. En América Latina existen solo cuatro casos de federalismo político formal (Argentina, Brasil, México y Venezuela), pero otros cinco países formalmente unitarios han constituido entidades de gobierno regionales por encima del poder municipal (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú) con autoridades electas similares a la de los gobernadores de estado de naciones federales.

A pesar del avance decisivo que representa la elección popular de autoridades subnacionales, en muchos casos estas reformas políticas no se han visto acompañadas de cambios en la estructura fiscal que sean coherentes con el proceso de descentralización.

En la mayoría de los casos no se transfirieron responsabilidades tributarias significativas a los gobiernos subnacionales, especialmente a los gobiernos estatales. Los gobiernos municipales por lo general tienen control sobre los impuestos a la propiedad, pero en muchos casos el gobierno nacional tiene el poder de definir la base y la tasa de este impuesto, lo que ocasiona frecuentemente retrasos en los valores catastrales y baja recaudación. El resultado de esta situación es que los gobiernos subnacionales exhiben habitualmente una fuerte dependencia de las transferencias de los gobiernos nacionales, lo cual alcanza en promedio más del 50% en las economías grandes y medianas de la región y, en casos extremos, el 90% de los ingresos de los estados y municipios. Solo aquellos municipios de las grandes metrópolis y algunos de ciudades intermedias que tienen muy buena gestión fiscal logran recaudar ingresos propios superiores al 70% de sus ingresos totales.

Por el lado del gasto, lo más frecuente es encontrar una yuxtaposición de competencias y responsabilidades de servicios entre los diversos niveles de gobierno. Bien sea porque las leyes de descentralización confieren responsabilidades ambiguas o mal definidas a los gobiernos subnacionales, o porque las que se les transfieren no son eliminadas como competencias del gobierno nacional, el resultado observable es que en la mayoría de los países se produce un uso redundante e ineficiente de recursos. Esta situación se traduce en el hecho de que en muchas ocasiones más de un nivel de gobierno interviene en la provisión del mismo servicio o, en el extremo opuesto, falta la provisión de algún servicio que está difusamente asignado. Para evitar estas situaciones se requiere definir lo más claramente posible las competencias y servicios asignados a cada nivel de gobierno.

No obstante las dificultades mencionadas, después de años de descentralización, la tendencia evidente en la mayoría de los países es que la mayor

parte de la inversión está siendo asignada a los gobiernos subnacionales tanto en materia de infraestructura como de gasto social y servicios urbanos. Las áreas de construcción y mantenimiento de carreteras, transporte, puertos y aeropuertos, agua, energía, salud, educación, recolección y disposición de desechos, seguridad ciudadana, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y control ambiental forman parte de las atribuciones que están siendo trasladadas a estos niveles de gobierno con una tendencia creciente. En las economías grandes y medianas del continente, más del 50% del gasto de inversión del sector público ya es responsabilidad de los gobiernos subnacionales. En Perú, por ejemplo, el 60% de la inversión pública está a cargo de los gobiernos regionales y municipales.

En el cuadro 2.2 se puede observar una comparación de la distribución de ingresos y gastos en las economías grandes y medianas de América Latina, por sectores y niveles de gobierno, con los países más desarrollados de Europa y América del Norte.

El cuadro 2.2 muestra el bajo nivel de recaudación nacional y subnacional de América Latina comparado con el de los países desarrollados. Los gobiernos estatales de las economías desarrolladas recaudan casi tres veces más ingresos que los gobiernos estatales de los países de América Latina. Incluso si se controla por el equivalente del producto interno bruto (PIB) recaudado por el total del sector público, los ingresos propios captados por los gobiernos estatales de los países desarrollados superan en más de un 160% a los recaudados por los gobiernos estatales de América Latina. A su vez, los ingresos propios de los municipios de los países desarrollados con respecto al PIB representan más de cuatro veces los captados por los municipios latinoamericanos, y más del 250% en términos de la proporción del ingreso público de este nivel de gobierno.

En cuanto a las transferencias de los gobiernos nacionales a los subnacionales, los países latinoamericanos traspasan en promedio el 23% de sus ingresos a los estados y municipios, mientras que los países desarrollados entregan el 18%.

La baja recaudación se explica parcialmente por la debilidad institucional de muchos gobiernos subnacionales. Pero también es cierto que la existencia de competencias tributarias limitadas, así como también una base impositiva subnacional frágil y la elevada dependencia de las transferencias financieras nacionales, desincentivan la recaudación local. Dada esta situación y los compromisos crecientes de inversión subnacional y de suministro de servicios públicos, los gobiernos estatales y municipales ejercen además una permanente presión fiscal y política sobre los gobiernos nacionales, con lo cual se crea un alto potencial de generación de desequilibrios fiscales intergubernamentales estructurales. En el cuadro 2.2 se muestra además un déficit presupuestario

Cuadro 2.2

Finanzas intergubernamentales comparadas

	Promedio América Latina		Promedio países desarrollados	
	Ingresos		Ingresos	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje total	Porcentaje del PIB	Porcentaje total
Sector público	25,6	100,0	42,4	100,0
Gobierno central	20,9	81,6	27,8	65,6
Estados	3,4	13,3	9,0	21,2
Municipios	1,3	5,1	5,5	13,0
	<i>Después de transferencias</i>		<i>Después de transferencias</i>	
Gobierno central	16,1	64,9	22,8	53,5
Estados	6,1	24,6	11,7	27,5
Municipios	2,6	10,5	8,1	19
	Gastos		Gastos	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje total	Porcentaje del PIB	Porcentaje total
Sector público	27,9	100,0	47,8	100,0
Gobierno central	18,4	65,9	27,2	56,9
Estados	6,9	24,7	12,6	26,4
Municipios	2,6	9,3	8,0	16,7

Fuente: Cálculos propios basados en información de ministerios de Hacienda y en FMI (2008a).

Nota: La muestra de América Latina incluye Argentina, Bolivia, Brasil, México, Colombia, Perú y Venezuela.

significativo de los gobiernos nacionales, mientras que los subnacionales se encuentran en equilibrio. Este dato sugiere que los gobiernos subnacionales han sido exitosos en cuanto a la obtención de transferencias crecientes de los gobiernos nacionales. Sin embargo, cabe señalar que: i) los desequilibrios de los gobiernos nacionales son alimentados, entre otros factores, por la renuencia de los organismos del gobierno central a perder competencias y por su resistencia a reducir el gasto en las áreas ya transferidas a los gobiernos subnacionales, y ii) los equilibrios fiscales de los gobiernos subnacionales generalmente se logran por las disposiciones legales existentes en la mayoría de los países que obligan a los gobiernos de los estados y municipios a equilibrar sus cuentas fiscales en condiciones de fuertes restricciones al financiamiento. Este equilibrio forzado oculta significativos déficits de inversión en servicios e infraestructura pública y contribuye a un abultamiento crónico del gasto corriente, especialmente en el rubro de personal.

La creciente presión ejercida por los gobiernos subnacionales para obtener recursos ha tenido respuestas muy variadas por parte de los gobiernos nacionales. En algunos casos se han diseñado mecanismos que premian con incrementos marginales de las transferencias a los gobiernos subnacionales que aumenten su recaudación efectiva. En otros casos se han producido incrementos en las transferencias sin contrapartida local, lo cual contribuye a aumentar el déficit fiscal nacional. Otros han resistido la presión política de los entes subnacionales y han limitado las transferencias con el apoyo de embudos fiscales, como los sistemas de inversión nacionales o de acreditación comúnmente usados para retrasar el flujo de recursos a los gobiernos subnacionales. Todas estas reacciones tienden solamente a postergar la solución real al problema de escasez crónica de recursos de los gobiernos subnacionales, a aumentar potencialmente los conflictos políticos intergubernamentales, y a debilitar la necesaria inversión en infraestructura y programas sociales en el nivel subnacional. Las soluciones más definitivas y estabilizadoras de una situación como la descrita pasan por aumentar significativamente las competencias tributarias de los gobiernos subnacionales, fortalecer su grado de autonomía y capacidad para recaudar los recursos que requieren, y disminuir el gasto público nacional en servicios transferidos a dichos gobiernos.

Crecimiento económico y grado de urbanización

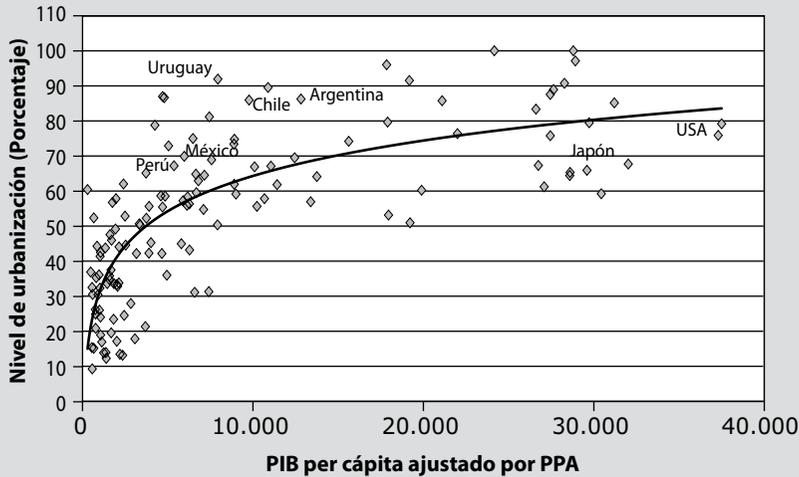
El diseño incongruente de las relaciones fiscales intergubernamentales presentado en la sección anterior da lugar a limitaciones significativas de la capacidad de los gobiernos subnacionales para crear condiciones adecuadas y estimular con eficiencia y eficacia el desarrollo económico local. Los problemas de suministro de servicios y las deficiencias de la infraestructura pública en las ciudades son frenos a la expansión de la economía. No obstante estas limitaciones, el análisis empírico sugiere que los países con mayor grado de descentralización podrían estar siendo más activos y exitosos en lo que se refiere a crear dichas condiciones de desarrollo que los menos descentralizados.

Las ciudades son los motores económicos más dinámicos y decisivos de las economías de mercado. La asociación entre el crecimiento económico y el grado de urbanización de los países ha sido establecida por la bibliografía especializada.⁷ Esencialmente, lo que sugiere la evidencia disponible es que el

⁷ Jane Jacobs contribuyó a desarrollar el concepto de las ciudades como motores económicos. Entre sus obras relevantes se encuentran: Jacobs (1969), Jacobs (1984) y Jacobs (2000). Para una crítica a este concepto véase Polèse (2005).

Gráfico 2.1

PIB per cápita y niveles de urbanización



Fuente: De la Cruz y Freire (2001); actualizado con datos de UN-Hábitat (2005).

Nota: PPA = paridad del poder adquisitivo.

proceso de urbanización puede estimular de manera notoria el crecimiento de la economía por las sinergias que se producen entre los factores de producción al concentrarse en las zonas urbanas.

Este fenómeno, conocido con el nombre de “economías de aglomeración” —un caso especial de las economías de escala—, está asociado al crecimiento del PIB en los países hasta que estos alcanzan cerca del 70% de población urbana y aproximadamente US\$5.000 per cápita, de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo (PPA) a precios del año 2000, como lo sugiere el gráfico 2.1.

Una explicación posible del fenómeno que se observa en el gráfico 2.1 es que, una vez que los países alcanzan estos niveles de concentración urbana y de PIB per cápita, los costos de transacción que se acumulan en las grandes ciudades contrarrestan el impulso económico producido por las economías de aglomeración, lo cual genera el fenómeno opuesto de “deseconomías de aglomeración”. La evidencia sugiere que los países que logran mantener el crecimiento del PIB más allá del umbral del 70% de urbanización son aquellos que disminuyen los costos de transacción urbanos. Estos costos están asociados generalmente a fallas en la provisión de transporte, infraestructura vial, seguridad, servicios de agua y saneamiento, educación, salud, distribución de energía y distribución mayorista de alimentos, así como también a fallas en el control de la contaminación ambiental y a las carencias institucionales y fisca-

les de los gobiernos. La mayor parte de estos costos de transacción a menudo se relacionan con aquellas competencias y servicios que se encuentran bajo la responsabilidad de gobiernos subnacionales.⁸

Descentralización y desarrollo local en América Latina

Con una población urbana que alcanza en promedio al 79% del total, América Latina es la región que presenta el mayor grado de urbanización del mundo, por encima del 39% de África, del 56% de los países árabes e incluso del 77% de Europa Occidental (UNFPA, 2008).⁹ En estas condiciones, y dada la relación sugerida en la sección anterior de este capítulo entre urbanización y potencial de expansión económica, la región tiene claramente la oportunidad de darle un fuerte impulso al desarrollo y en particular a los procesos de desarrollo económico local. Para ello, sería útil enfocarse en la mejora de las condiciones de infraestructura, sociales y de producción de las principales ciudades y metrópolis, así como también de las ciudades medianas con alto dinamismo económico, en donde se concentran en mayor medida los factores de producción de los países.

La hipótesis de la que aquí se parte es que un mayor grado de descentralización permite a los gobiernos subnacionales mayor efectividad en la disminución de costos de transacción urbanos, y por lo tanto una mejora de las oportunidades de desarrollo local. Para verificar esta hipótesis se empezó por recolectar datos de producción económica de un grupo de siete ciudades latinoamericanas con base en estimaciones realizadas por *PriceWaterhouse Coopers* (PWC) para Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú, medidos en dólares corregidos según la paridad del poder adquisitivo (PPA). Igualmente se recolectaron datos de población de las ciudades estudiadas. Esta información se presenta en el cuadro 2.3.

El cuadro muestra que las ciudades latinoamericanas analizadas generan una proporción mayor de producción económica que la proporción de su población sobre el total del país. En otras palabras, la productividad promedio de la población de las ciudades estudiadas es mayor que la del resto de los

⁸ Otros elementos, como la calidad de la política económica, el grado de desarrollo tecnológico, el desarrollo del comercio, la calidad institucional y la vigencia de los derechos de propiedad, entre muchos otros, influyen de manera significativa sobre el grado de desarrollo de los países. En esta sección del capítulo se destaca solamente la correlación entre desarrollo económico y grado de urbanización.

⁹ El promedio de población urbana mundial es del 50%.

Cuadro 2.3 Contribución urbana al PIB por país en América Latina

País/Ciudades	Población (número de hab.) 2007–08	PIB (PPA) Millones 2007
Argentina	39.745.613	523.739
Gran Buenos Aires (GBA)	13.000.000	269.500
Porcentaje GBA/País	32,71	51,46
Brasil	188.234.000	1.845.642
São Paulo	18.000.000	247.500
Rio de Janeiro	11.714.000	155.100
Porcentaje São Paulo/País	9,56	13,41
Porcentaje São Paulo+Rio/País	15,79	21,81
Chile	16.835.000	231.061
Santiago	6.600.000	100.100
Porcentaje Santiago/País	39,2	43,32
Colombia	44.660.000	378.624
Bogotá	7.900.000	94.600
Porcentaje Bogotá/País	17,69	24,99
México	106.682.500	1.346.009
Metro México	19.800.000	346.500
Porcentaje Metro México	18,56	25,74
Porcentaje 3 ciudades/País	26,06	37,02
Perú	28.750.770	219.015
Metro Lima	9.241.961	73.700
Porcentaje Lima/País	32,15	33,65

Fuente: PWC (2007); UNFPA (2008).

habitantes del país. En el caso de Argentina, el gran Buenos Aires, con el 32% de la población, produjo en 2007 cerca del 51% del PIB nacional; en Brasil, las conurbaciones de São Paulo y Rio de Janeiro, con una población del 16% del total, alcanzaron a producir el 22% del PIB nacional; en Colombia, la ciudad de Bogotá, con algo más del 17% de la población del país, generó el 25% del PIB total; en México, la conurbación de la Ciudad de México con cerca del 18% del total de la población, produjo casi un 26% del PIB nacional; a su vez en Perú, la conurbación de Lima Metropolitana y el Callao, con el 32% de la población del país, produjo algo más del 33% del PIB; y finalmente, en Chile, la ciudad de Santiago, con el 39% de la población del país, produjo el 43% del PIB. Las cifras recabadas de otras fuentes para las ciudades de Guadalajara y Monterrey en México, y de Belo Horizonte, Porto Alegre y Recife en Brasil, presentan tendencias similares. Sin embargo, dada la escasez de información sobre la producción económica de ciudades latinoamericanas se prefirió usar solamente las ciudades de la muestra de PWC para mantener la coherencia en el análisis.

Cuadro 2.4**Descentralización y contribución urbana al PIB en América Latina**

Área Metropolitana	Porcentaje gasto descentralizado/ Total (2002–06)	Porcentaje PIB Urbano/ Porcentaje pob. ciudades
Buenos Aires	48	57,32
São Paulo y Rio	47	38,19
Bogotá	35	41,25
México	32	38,70
Santiago	13	10,50
Lima	13	4,68

Fuente: Cálculos propios basados en PWC (2007); UNFPA (2008).

A continuación se recolectaron datos sobre el grado de descentralización del gasto en los países analizados, medido en términos del gasto de los gobiernos subnacionales sobre el total del gasto público. Aunque este indicador no revela de manera detallada las áreas de decisión de los gobiernos subnacionales, permite sin embargo realizar ejercicios comparativos. Adicionalmente se calculó un índice formado por la proporción del PIB de las ciudades estudiadas con relación al PIB total del país, dividido entre el porcentaje de la población de estas ciudades sobre el total nacional. Este índice es un indicador de la productividad de los habitantes de las ciudades estudiadas en relación con la productividad promedio de los habitantes del país. Los datos obtenidos se encuentran en el cuadro 2.4.

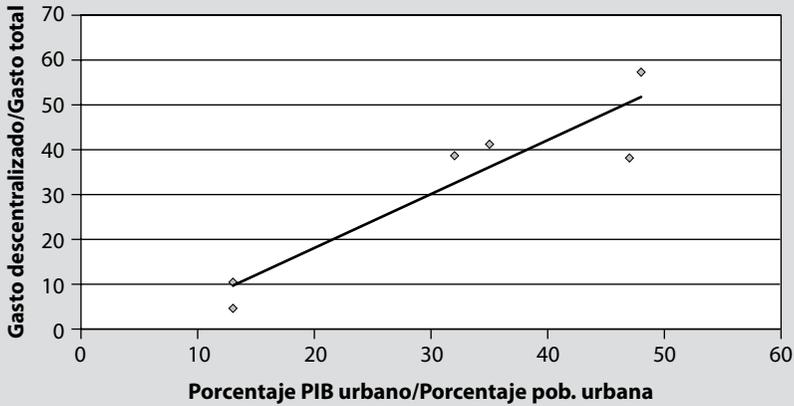
Los resultados del cálculo de lo que aquí se propone denominar el *índice de productividad marginal urbana* señalan que los habitantes de la conurbación de Buenos Aires generan cerca del 57% más de producción económica per cápita que el promedio de habitantes de Argentina. Los datos para los habitantes del resto de las ciudades estudiadas son, respectivamente, el 38,18% para São Paulo y Rio de Janeiro con respecto al promedio de Brasil; el 41,25% para los habitantes de Bogotá con respecto a Colombia; el 38,7% para los habitantes de Ciudad de México con respecto al promedio de habitantes de México; el 10,5% en Santiago con respecto a Chile, y finalmente el 4,68% en Lima con respecto a Perú.

La evidencia disponible de las siete metrópolis latinoamericanas estudiadas sugiere una correlación positiva entre el grado de descentralización del gasto y la contribución de las ciudades a la actividad económica per cápita del país como se puede observar en el gráfico 2.2.

La falta de datos sobre la actividad económica en un mayor número de ciudades impide establecer una medición estadísticamente significativa para

Gráfico 2.2

PIB urbano y gasto descentralizado



Fuente: Cálculos propios basados en PWC (2007); UNFPA (2008).

la región. Sin embargo, los resultados de este ejercicio son interesantes. Países definitivamente exitosos en términos de crecimiento económico como Chile, cuyo grado de descentralización es relativamente bajo, muestran una productividad per cápita en la ciudad de Santiago muy por debajo de la de otras ciudades con un mayor grado de descentralización como Bogotá, Buenos Aires, Rio de Janeiro o São Paulo. Solo Lima presenta un grado de productividad menor que el de Santiago, con un nivel de descentralización del gasto reciente y similar al de Chile en el momento de la recolección de la información.

En un ejercicio similar para un grupo de ciudades de países desarrollados de Canadá, Estados Unidos y Europa, la correlación entre la descentralización del gasto y la contribución urbana a la actividad económica no fue estadísticamente significativa.

Las economías latinoamericanas de mediano desarrollo concentran los factores de producción de manera sustancial en pocas ciudades. A su vez, y siguiendo las ideas planteadas en secciones previas de este trabajo, la descentralización del gasto debe incidir en la capacidad de los gobiernos subnacionales para concentrar recursos en la atención de sus responsabilidades, muchas de las cuales tienen una incidencia significativa en la reducción de los costos de transacción urbanos. La evidencia presentada sugiere que existe una correlación positiva entre el mayor grado de responsabilidad sobre los servicios urbanos de los gobiernos subnacionales y la producción urbana de las principales ciudades del continente, lo cual constituye una buena variable

representativa de la correlación positiva entre descentralización y desarrollo local.

El desarrollo económico no depende naturalmente solo de la reducción de costos de transacción urbanos. Las políticas macroeconómicas, especialmente las fiscales y monetarias, son factores de mayor influencia en la estabilidad de las economías, y por lo tanto también en lo que se refiere a estimular la propensión de los agentes privados a invertir. Las regulaciones de mercado y las políticas de comercio exterior, laborales y de precios desempeñan igualmente un papel de notoria importancia en el éxito económico de los países. Sin embargo, aun admitiendo el papel limitado de los gobiernos subnacionales en el estímulo de la economía, lo cierto es que la observación circunstancial revela una relación entre el desarrollo económico local y el grado de desarrollo de los gobiernos estatales y municipales. La evidencia presentada en este trabajo parece corroborar esta observación.

También es cierto que en economías más desarrolladas la actividad económica está repartida entre un mayor número de núcleos urbanos. Esto podría explicar la falta de significación estadística entre el producto bruto per cápita de las ciudades grandes en los países más desarrollados y su grado de descentralización. En general, estos últimos países poseen un grado significativamente mayor de descentralización que los de América Latina, como se muestra en este trabajo. En ese sentido, la experiencia indica que sus gobiernos subnacionales, con un fuerte músculo competencial y fiscal, trabajan de manera eficaz en la reducción de los costos de transacción urbanos en apoyo al desarrollo local. La competencia entre las ciudades de los países más desarrollados para atraer la inversión se concentra en la calidad de vida que ofrecen como resultado del conjunto de sus intervenciones públicas.

Las economías de América Latina aún están pasando por una etapa de desarrollo en la cual la concentración de los factores de producción en los centros urbanos grandes y en algunas ciudades intermedias parece ofrecer ventajas para el crecimiento económico. Si bien esta concentración genera desequilibrios y desigualdad regionales, al mismo tiempo podría estar apoyando la acumulación de capital necesaria para un despegue más sólido y sostenible de la economía en el mediano plazo. La descentralización, siendo paradójicamente una forma de organización del Estado que permite aumentar el poder relativo de las provincias y localidades, podría estar constituyendo un apoyo clave para el fortalecimiento de las grandes ciudades latinoamericanas como motores de las economías nacionales.

América Latina es un buen ejemplo para observar, dadas las similitudes tanto de los modelos económicos y urbanos seguidos por casi todos los países

en los últimos 50 años como de las políticas macroeconómicas también adoptadas por los países estudiados en este trabajo en los últimos 15 años. El factor que presenta la mayor variabilidad en el análisis que se propone es el grado de descentralización. Se puede formular entonces la hipótesis de que en los países latinoamericanos de mediano desarrollo la reducción de los costos de transacción puede impulsar de manera más significativa la economía que en el caso de los países desarrollados, debido al modelo de concentración urbana y económica seguido en la región. A su vez, la reducción de los costos mencionados parece estar impulsada por el grado de descentralización del sector público. Se podría esperar que, en la medida en que las economías latinoamericanas maduren junto con el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, la dispersión de la actividad económica entre más centros urbanos contribuya a un crecimiento más sólido y más distribuido territorial y socialmente en estos países.

A manera de conclusión

Al principio de este trabajo se planteó la pregunta sobre las posibilidades que tienen los regímenes democráticos de crear oportunidades para los ciudadanos del continente en el marco de la economía de mercado y de la descentralización del Estado. En otras palabras, ¿pueden estos regímenes estimular una significativa expansión económica de tal forma que se cree una robusta y extensa clase media latinoamericana, se fortalezca la percepción de éxito del modelo de economía de mercado y se evite el riesgo de un retorno al estatismo que ya vivió América Latina con resultados generalmente negativos?

Es evidente que la respuesta a esta pregunta requiere incursionar en muchos otros terrenos que no han sido abordados en este trabajo. Sin embargo, y dada la evidencia examinada, sí es posible afirmar que el modelo de crecimiento económico urbano de las economías latinoamericanas se puede estar beneficiando de un mayor grado de descentralización. Adicionalmente, dadas las deficiencias de los modelos de descentralización de estos países, es razonable pensar que existe un amplio margen para mejorar aún más la efectividad de los gobiernos subnacionales —especialmente en lo que tiene que ver con su incidencia en el desarrollo local— si se adoptan las políticas correctivas requeridas para realinear las relaciones fiscales intergubernamentales y los modelos de gestión subnacional.

Finalmente, no hay que olvidar que existen ya buenas ideas lo suficientemente probadas que han permitido a los países más avanzados alcanzar el importante grado de desarrollo y bienestar del que gozan sus pueblos, entre

las cuales se encuentran: i) el respeto y el cumplimiento de la ley que ofrece a todos los ciudadanos la seguridad de igualdad de derechos, deberes y oportunidades que crea estabilidad social y política; ii) el respeto por los derechos de propiedad que genera el ambiente de estabilidad económica necesario para estimular la inversión de largo plazo y acumular el capital económico y social que cualquier nación requiere para su desarrollo, y iii) la rendición de cuentas de los funcionarios públicos ante sus electores y entre los poderes del Estado, que permite a los ciudadanos mantener una vigilancia sobre las decisiones del sector público, corregir a tiempo los errores del gobierno, y evitar los abusos del poder político. Todas estas son características ineludibles de las sociedades democráticas y de las economías modernas y prósperas. La descentralización adecuadamente diseñada y puesta en práctica puede ser un instrumento de gran utilidad para avanzar en el programa modernizador y democrático, así como también para impulsar el desarrollo económico de la región.

Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena

Mario Marcel

Introducción

Desde comienzos de la década de 1990, los procesos de descentralización en América Latina experimentaron tantos avances como retrocesos. El entusiasmo por la descentralización que acompañó al proceso de democratización en algunos países fue en varios casos seguido de crisis y restricciones a las facultades de los gobiernos subnacionales en otros.

Aunque de manera más atenuada, Chile no ha sido una excepción en esta materia. Desde el retorno a la democracia, la descentralización ha figurado como una de las principales prioridades declaradas por todos los sectores políticos. Esto se ha expresado en varias reformas legales y en un volumen creciente de recursos y responsabilidades administradas a nivel subnacional. No obstante los avances logrados y la ausencia de crisis como las que han caracterizado la gestión subnacional en otros países de la región, el proceso de descentralización en Chile se ha visto marcado por notorias señales de desconfianza hacia la gestión local y regional, alimentadas por casos de clientelismo político y por las limitadas capacidades administrativas de muchos municipios y gobiernos regionales. Esto se ha traducido en la presencia de instrumentos ambiguos de descentralización y periódicas tensiones entre el nivel central y la administración local y regional.

La trayectoria de la descentralización en Chile

El fortalecimiento del rol de los municipios formó parte importante de las primeras propuestas programáticas de la Concertación tras el Plebiscito Nacional de 1998. Estas orientaciones se expresaron al poco andar del gobierno del Presidente Patricio Aylwin en la Reforma Constitucional de 1991, que

democratizó la elección de alcaldes y concejales y creó los gobiernos regionales. Posteriormente, el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle expresó su voluntad descentralizadora en el aumento de la inversión de decisión regional (IDR). Durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos la IDR experimentó cambios en su composición a favor de aquellos componentes que entregan mayor autonomía a los gobiernos regionales. No obstante, en la segunda mitad de esa administración el proceso descentralizador comenzó a perder impulso por una serie de factores, entre los que se incluyen la frustrada devolución de responsabilidades a las municipalidades en la administración de su personal, la larga discusión de la Ley de Rentas Municipales II, el creciente uso de resquicios legales por parte de las municipalidades para endeudarse, y la aplicación del enfoque de Gestión Territorial Integrada (GTI). Este estancamiento en el proceso de descentralización marcó el comienzo del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, aunque sus propuestas programáticas en la materia podrían volver a reactivar el proceso en el futuro.

La descentralización en Chile ha reclamado una intensa actividad legislativa. Desde 1990 se han aprobado tres reformas a las normas constitucionales sobre administración territorial y tan solo durante el período 2000–05 se dictaron 23 leyes (Subdere, 2006) en materia territorial. Este conjunto de reformas ha estado orientado a estructurar institucionalmente a los gobiernos regionales y los municipios en armonía con el mantenimiento de un Estado unitario y la democratización del país, otorgando a dichos gobiernos un control creciente sobre los recursos públicos.

Mientras los gobiernos regionales incrementaron su capacidad de decisión sobre la asignación de recursos de inversión pública hasta abarcar casi un 60% de esta última, las municipalidades han aumentado su gasto más rápido de lo que han crecido el país y el gasto público. Es así como en la actualidad estas administran recursos equivalentes a un 15% del gasto del gobierno central, comparado con un 10% en 1990.

De los recursos administrados por las municipalidades en la actualidad, aproximadamente la mitad corresponde a ingresos propios financiados sobre todo con la recaudación del impuesto territorial, permisos y patentes de beneficio municipal; un tercio proviene del Fondo Común Municipal (FCM) y el resto corresponde a transferencias del gobierno central, principalmente para la administración de establecimientos educativos y de salud primaria.

Sin embargo, no todos los recursos sobre los cuales tienen decisión los gobiernos subnacionales pasan por sus presupuestos. La IDR, que incluye el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y otros

programas de inversión pública que requieren la aprobación de los consejos regionales o municipios, se ubicó en 2006 en un 57% de la inversión pública total. Una parte de esta inversión (fundamentalmente el FNDR) corresponde a infraestructura local que surge de proyectos elaborados por los municipios y eventualmente se transfiere a estos. Si estos recursos se agregan a los presupuestos municipales, su peso en relación con el gasto del gobierno central se elevaría del 15% al 20%.

A partir de lo anterior puede argumentarse que, al menos en materia de recursos, los gobiernos subnacionales han dejado de constituir un componente marginal de la institucionalidad y las políticas públicas en Chile.

Perspectiva del trabajo

No obstante, el traspaso de recursos o autoridad no agota un proceso de descentralización. El volumen de dichos traspasos, de hecho, no es un indicador suficiente del éxito de un proceso de descentralización. Al menos desde un punto de vista económico tiene que ver con la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos. Este trabajo aborda el proceso de descentralización en Chile desde esta perspectiva.

En particular, en este trabajo se sostiene que los procesos de descentralización pueden entenderse económicamente desde dos enfoques alternativos: el de la elección pública local y el de la relación principal-agente.

El enfoque de la elección pública local asimila la eficiencia distributiva con la capacidad de asignar funciones y competencias entre niveles de gobierno de tal manera que la asignación de recursos responda a las preferencias de las comunidades que captan sus beneficios. Bajo este enfoque, la descentralización contribuye a la eficiencia en la asignación de los recursos públicos en la medida en que los gobiernos subnacionales cuenten con responsabilidades y facultades para proveer a las comunidades locales con servicios públicos de acuerdo con las preferencias que estas tengan.

Por su parte, el enfoque de principal-agente concentra su atención en la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos y, en particular, en la capacidad de alinear las acciones de los agentes del Estado con los objetivos de su principal, la autoridad política. En el caso de la descentralización, se identifica al gobierno central como principal y a los gobiernos subnacionales como agentes de este, de tal modo que la eficiencia pública depende de la capacidad del gobierno central de generar las reglas, los incentivos y los sistemas de supervisión que conduzcan el desempeño de los gobiernos subnacionales hacia el logro de los objetivos buscados por la política nacional.

Los dos enfoques citados expresan objetivos distintos y se traducen en estructuras distintas de competencias y atribuciones. Así, el enfoque de la elección pública local pone el acento en la flexibilidad y las competencias con que cuentan los gobiernos subnacionales para responder a las preferencias de la comunidad local por bienes y servicios públicos cuyos beneficios se apropian en ese nivel. Por su parte, el enfoque de principal-agente enfatiza la estructura de incentivos y mecanismos de supervisión que permiten que los gobiernos subnacionales (agentes) actúen de acuerdo a la función objetivo del gobierno central (principal).

Aunque los dos enfoques propuestos reflejan lógicas distintas y conducen a sistemas de relación intragubernamental muy diferentes, ambos tienden a coexistir en la mayoría de las experiencias reales de descentralización. Esto significa que lo que tiende a encontrarse en la práctica es que algunas funciones ejercidas al nivel subnacional pueden responder a un enfoque y otras funciones a un determinado enfoque distinto. Así, por ejemplo, es posible que la regulación del uso del espacio urbano responda al enfoque de elección pública local, mientras que la administración de escuelas lo haga al enfoque de principal-agente.

En estas circunstancias, la eficiencia del proceso de descentralización depende fundamentalmente de tres condiciones:

- Que las funciones que responden al enfoque de elección pública local se desempeñen y se financien en condiciones que faciliten el ejercicio de la autonomía local.
- Que en las funciones que responden al enfoque de principal-agente se cuente con esquemas de incentivos y supervisión apropiados.
- Que los mecanismos institucionales aplicables a cada función reconozcan estas diferencias. (En el ejemplo del párrafo anterior, sería igualmente ineficiente que los municipios fueran completamente autónomos en la administración de sus escuelas y que el uso del suelo urbano estuviera regulado desde el nivel central.)

Contenidos principales

En este trabajo se analiza la experiencia chilena de descentralización bajo el argumento de que, en la práctica, la asignación de recursos y responsabilidades a los gobiernos subnacionales ha combinado los enfoques de elección pública local y de principal-agente de manera generalmente acertada. Sin embargo, esto no significa que no existan debilidades en el marco institucional subna-

cional ni que exista el riesgo de cometer errores en la vinculación de funciones y el marco institucional en el futuro. En efecto, una adecuada conducción del proceso de descentralización requiere reconocer a priori la racionalidad a la que este está respondiendo.

En el siguiente apartado se desarrollan conceptualmente los dos enfoques alternativos que guían los procesos de descentralización, y se establece un vínculo entre estos enfoques, las funciones asignadas al nivel subnacional y sus fuentes de financiamiento. En el tercer apartado se aplican estos conceptos al análisis del proceso de descentralización en Chile, bajo el argumento de que este —como sucede en la mayoría de los países del mundo— constituye un híbrido de ambos enfoques, y se concluye que, en general, la institucionalidad aplicada a cada función subnacional parece ajustarse a la naturaleza de dichas funciones. El último apartado se centra en el caso de los municipios, y allí se analizan algunos de los riesgos a los que se enfrenta el proceso de descentralización en Chile desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos. Se concluye con el argumento de que la noción de un “pacto fiscal municipal”, contenida en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, parece ser un mecanismo adecuado para alcanzar los consensos necesarios para seguir conciliando la eficiencia distributiva con los objetivos políticos del proceso de descentralización en el país.

Enfoques alternativos sobre descentralización

La descentralización ha estado en la primera línea de la discusión sobre la reforma del Estado durante los últimos 20 años. Pese a ello, subsisten confusiones conceptuales sobre el contenido y los efectos esperados de ella.

Esto ocurre, en parte, porque cuando se habla de descentralización no todos entienden lo mismo. Muchas veces se usa el mismo término para aludir a una distribución más pareja de la población y la actividad económica en el territorio que para referirse al traspaso de decisiones desde el nivel superior de una jerarquía institucional o la incorporación de la comunidad local en la asignación de recursos públicos, cuando en realidad se trata de procesos muy distintos.

Distinciones básicas

Por descentralización puede entenderse genéricamente cualquier proceso tendiente a reducir la concentración del poder político, la capacidad económica o las decisiones administrativas en un determinado agente o una determinada

unidad territorial mediante su traslado o reasignación hacia entidades orgánica y funcionalmente diferenciadas. Desde esta perspectiva puede hablarse tanto de descentralización funcional,¹ cuando el punto de referencia es la estructura de una organización, como de descentralización territorial, cuando el punto de vista es la estructura político-administrativa del país. No obstante, en lo que sigue de este capítulo al hablar genéricamente de descentralización se estará haciendo referencia exclusivamente a su dimensión territorial.

La descentralización puede ser de distintos tipos según si el objeto de este proceso es la distribución del poder político, la administración de los recursos fiscales, las competencias administrativas, la población o la producción. Mientras que en los primeros tres casos se hablará de descentralización política, fiscal o administrativa, para los últimos dos se hablará de desconcentración territorial. Esta distinción tiene por objeto separar aquellos procesos que están sujetos al control del poder político de aquellos que son más bien el producto de un conjunto de fuerzas económicas y sociales que las autoridades están lejos de controlar plenamente.

Descentralización y eficiencia económica

Aunque la descentralización es en la práctica un proceso esencialmente político, se ha elaborado un conjunto de teorías que la fundamentan desde el punto de vista económico. En particular, se argumenta que la descentralización fiscal permite elevar el bienestar de la ciudadanía en la medida en que mejore la *eficiencia* en la provisión de bienes y servicios públicos (Bahl y Linn, 1992).

Desde este punto de vista, la descentralización se justifica en la *diversidad*. Al existir bienes y servicios públicos que son consumidos en un patrón espacial diferenciado, por comunidades con preferencias diversas, los gobiernos subnacionales pueden incrementar el bienestar general ajustando la asignación de recursos públicos y su financiamiento a las prioridades y capacidades de sus comunidades. Por las mismas razones, un sistema de descentralización es eficiente cuando los gobiernos subnacionales cumplen funciones que permiten aprovechar las ventajas de la asignación local de recursos y cuentan con autoridad fiscal para hacerlo.

¹ Así, por ejemplo, un buen número de instituciones públicas de Chile se define con el nombre de *servicios descentralizados* porque a dichas instituciones la ley les otorga autonomía funcional respecto de los ministerios y otros órganos de la administración del Estado.

Sin embargo, un análisis cuidadoso del razonamiento anterior muestra que para que la descentralización incremente la eficiencia en la provisión de bienes públicos se requiere cumplir tres supuestos fundamentales:

- Un marco de competencias de los gobiernos subnacionales concentradas en bienes y servicios públicos cuyos beneficios se captan predominantemente en el territorio bajo la responsabilidad de dichos gobiernos.
- La existencia de mecanismos de decisión individual y colectiva de la comunidad local o regional, que le permitan expresar sus preferencias por bienes y servicios públicos a las autoridades y sancionar a estas últimas en caso de incumplimiento.
- La existencia de suficiente flexibilidad fiscal a nivel local, como para que las autoridades subnacionales puedan ajustar la oferta de bienes y servicios públicos a las preferencias de la comunidad.

Mientras que la segunda condición establece la posibilidad de revelar las preferencias de la comunidad, la tercera determina la viabilidad de materializar dichas preferencias en prestaciones concretas.

Las condiciones anteriores no se cumplen con facilidad. La flexibilidad administrativa rara vez es suficientemente amplia y a menudo está limitada por normas de aplicación general en la administración pública. Por su parte, la gobernabilidad en el nivel subnacional depende de la existencia de mecanismos de carácter político-institucional que comuniquen a las autoridades con la comunidad, tales como la designación democrática de las autoridades municipales o regionales debidamente dotadas del poder para materializar las preferencias de la ciudadanía, mecanismos electorales o paraelectorales a través de los cuales los ciudadanos puedan expresar sus preferencias, y un sistema de fiscalización y control sobre las autoridades.

Los enfoques

Cuando factores propios de la realidad en que se desenvuelven los Estados dificultan el cumplimiento de las condiciones políticas e institucionales para una descentralización exitosa, se abren dos opciones. La primera es perfeccionar el sistema institucional para facilitar las decisiones locales. En esta línea se inscribe la elección democrática de las autoridades, la creación de consejos con facultades fiscalizadoras y/o comités consultivos con la participación de representantes de la sociedad civil, el perfeccionamiento de los mecanismos

de control social sobre las autoridades, el desarrollo de procesos participativos de planificación, la rendición de cuentas públicas y la entrega de mayor autonomía financiera y administrativa a los gobiernos subnacionales. Todas estas opciones se inscriben dentro de un enfoque de *elección pública local*.

El segundo camino es considerar a los gobiernos subnacionales no como intérpretes y ejecutores de la voluntad de la comunidad, sino como agentes del gobierno central en la comuna o la región, y por lo tanto sometidos a las directivas de este último. Bajo este enfoque, el fundamento de la descentralización no se encuentra en la asignación de recursos sino en la eficiencia productiva. En efecto, determinadas funciones públicas pueden enfrentar grandes ineficiencias administrativas y dificultades prácticas al ser gestionadas centralmente, en especial cuando se trata de pequeñas unidades que prestan un servicio relativamente homogéneo, como la educación o la atención primaria de salud. En estos casos, la problemática se traslada a cómo estructurar un sistema de normas, incentivos y sanciones que asegure que las instituciones del nivel subnacional (agentes) cumplan sus funciones de acuerdo con las prioridades establecidas por el nivel central (principal). A este enfoque, como ya se ha explicado más arriba, se le denomina enfoque de principal-agente.

En la práctica, es difícil encontrar experiencias en las cuales estos enfoques se apliquen de manera pura. Más común es encontrar combinaciones de ambos en relación con las diversas funciones que desempeñan los gobiernos subnacionales. Así, por ejemplo, el enfoque de elección pública local tiende a ser más pertinente respecto de las funciones vinculadas a la administración del territorio y a la provisión de infraestructura de utilidad local o regional. El enfoque de principal-agente, por su parte, es más pertinente en relación con la administración de escuelas y consultorios de salud, donde existen políticas y estándares nacionales, así como también respecto de la provisión de infraestructura cuyos beneficios son compartidos entre varias jurisdicciones (véase el cuadro 3.1).

Asimismo, existen instrumentos y procesos que son comunes a ambos tipos de enfoques y que deben formar parte de cualquier agenda de fortalecimiento de la gestión subnacional. Entre estos se destaca el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación, que permiten generar información tanto para la ciudadanía sobre el desempeño de las administraciones subnacionales como al nivel central sobre el logro de los resultados esperados de la gestión de estas.

Modelos de descentralización y finanzas subnacionales

Como puede apreciarse en el cuadro 3.1, la manera en que se estructuran las finanzas municipales depende en buena medida del enfoque que se aplique

Cuadro 3.1 Enfoques de la relación gobierno central-gobiernos subnacionales		
	Principal-agente	Elección pública local
MARCO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Planes y programas nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Preferencias de la comunidad local
FUNCIONES PERTINENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de escuelas, consultorios de salud • Inversiones con externalidades a nivel nacional • Administración de programas y ejecución de proyectos sin economías de escala 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración del territorio • Provisión de infraestructura de beneficio local y regional • Provisión de servicios locales (alumbrado público, aseo)
FINANCIAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias condicionadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos de beneficio local • Coparticipación tributaria • Cobro por servicios • Transferencias no condicionadas • Endeudamiento
INSTRUMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación de metas • Contratación en relaciones intragubernamentales (convenios de desempeño, convenios de programación) • Evaluación del desempeño • Incentivos económicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Elección de autoridades • Mecanismos de participación y democracia directa (cabildos, presupuestos participativos) • Rendición de cuentas • Flexibilidad administrativa • Reconocimiento
<p>Sistemas de información, monitoreo y evaluación</p>		
<p>Fuente: Elaboración propia.</p>		

en el proceso de descentralización. En un enfoque de elección pública local interesará que los recursos se administren con la mayor flexibilidad posible, de modo que contribuyan a adaptar la oferta de servicios a las necesidades de la comunidad local. Asimismo, el hecho de recurrir a fuentes de financiamiento que guarden una relación más estrecha con los servicios prestados ayudará a fortalecer la lógica de elección pública, de modo que la comunidad local interiorice los costos de oportunidad de la prestación de dichos servicios. Especialmente importante en este sentido será el contar con ingresos tributarios que graven factores poco móviles o hechos económicos con una clara vinculación territorial, cuyas tasas puedan ser modificadas por la autoridad local, y con cobros por servicios. En un enfoque de elección pública local también es importante minimizar los desequilibrios horizontales (entre jurisdic-

ciones) y, especialmente, los desequilibrios verticales (entre ingresos y gastos agregados), minimizando la dependencia de transferencias del gobierno central. En caso de que se deba recurrir a estas últimas, es deseable que se apliquen del modo más automático, predecible e incondicional posible, resguardando la autonomía de la autoridad local para resolver sobre la canasta de servicios provistos a la comunidad.

En cambio, en un enfoque principal-agente los desequilibrios verticales no son disfuncionales al modelo de relaciones intergubernamentales. Al contrario, es propio de dicho enfoque que los gobiernos subnacionales se financien en gran medida con transferencias del gobierno central, orientadas a determinados fines y/o condicionadas para que el agente las aplique para lograr los objetivos del principal. Esto no descarta por cierto el hecho de que los gobiernos subnacionales cuenten con recursos propios, pero es probable que estos sean requeridos para cofinanciar programas e inversiones, de modo de maximizar la racionalidad en la asignación de recursos, fortaleciendo el sistema de incentivos sobre el cual descansa en buena medida la efectividad de este tipo de enfoques.

El endeudamiento es un mecanismo de financiamiento más adecuado para un proceso de descentralización guiado por el enfoque de elección pública local, ya que permite que los desembolsos asociados a un proyecto o programa concentrado en el tiempo puedan distribuirse en plazos más largos, que se extiendan hacia la etapa en que la comunidad perciba sus beneficios. En cambio, en un modelo de principal-agente el endeudamiento puede ser expresión de insuficiencias en los aportes desde el gobierno central o de un sistema de supervisión e incentivos ineficaz.

En cualquiera de los dos enfoques, para que el sistema de financiamiento contribuya a los objetivos buscados (eficiencia en la asignación o en el uso de los recursos), es fundamental que las responsabilidades asignadas a los gobiernos subnacionales sean consecuentes con dichos enfoques. Una combinación de funciones de un enfoque y financiamiento propio del enfoque opuesto puede resultar en este sentido fatal para la sostenibilidad del proceso de descentralización. Por la misma razón, cuando ambos enfoques coexisten en un mismo sistema, es importante que los mecanismos de financiamiento congruentes con cada uno estén claramente diferenciados.

Problemas tipo

En virtud de lo anterior, se puede concluir que en un proceso de descentralización pueden producirse tres tipos de problemas:

- I. Que en un proceso guiado por el concepto de elección pública local, la provisión de bienes y servicios públicos por parte del gobierno subnacional no responda a las preferencias de la comunidad, ya sea porque esta no cuenta con un canal adecuado de expresión o porque el gobierno subnacional no cuenta con la voluntad o la flexibilidad para hacerlo.
- II. Que en un proceso guiado por el concepto de principal-agente, las acciones del gobierno subnacional no respondan a los objetivos del principal. Esto puede ocurrir por la debilidad del sistema de incentivos aplicados, por un grado excesivo de autonomía del gobierno subnacional o por la ausencia de mecanismos de control.
- III. Que las funciones de los gobiernos subnacionales estén enmarcadas en condiciones institucionales que responden al concepto inapropiado. Esto ocurre cuando existe un desajuste entre el nivel en que se toman las decisiones de provisión de bienes y servicios públicos, y el nivel en que se produce la apropiación del grueso de los beneficios de dichos bienes y servicios.

Un ejemplo de problemas del tipo I tiene lugar cuando la autoridad local adopta decisiones sobre la provisión de servicios apropiados localmente, como la recolección de basura, el alumbrado público o el mantenimiento de parques sin consultar a la comunidad. Un ejemplo de problemas del tipo II ocurre cuando el gobierno central genera incentivos o un control muy débiles sobre la gestión municipal de escuelas y consultorios de salud. Un ejemplo de errores del tipo III acontece cuando el nivel local se hace cargo de la provisión de bienes públicos, como la defensa o la administración de justicia, cuyos beneficios se apropian fundamentalmente al nivel del Estado nacional.

De esta manera, los problemas que se observen en la gestión financiera municipal en experiencias concretas pueden ser producto tanto de abusos del sistema, incompetencias de la autoridad subnacional, debilidad de los mecanismos de gobernabilidad (elección pública local) o de control (principal-agente), o —en definitiva— de problemas en el diseño y la consistencia del sistema.

Avances del proceso de descentralización en Chile

El proceso de descentralización en Chile se ha desarrollado ininterrumpidamente a lo largo de los últimos 17 años. Este proceso ha estado acompañado por una periódica adaptación del marco legal y un crecimiento sostenido de

los volúmenes de ingresos administrados, intermediados o asignados por los gobiernos regionales y municipalidades.

El hecho de que el proceso de descentralización se haya desarrollado sostenidamente, sin grandes sobresaltos, hace que la experiencia chilena destaque en un contexto latinoamericano marcado por el conflicto y las crisis en esta materia. Aun así, Chile sigue manteniendo una estructura institucional y financiera bastante centralizada en relación con la mayor parte de los países comparables de la región.

Antecedentes básicos sobre la institucionalidad subnacional en Chile

La normativa que rige la gestión financiera de los municipios chilenos es particularmente compleja, pues mientras por un lado garantiza su autonomía política y administrativa para gestionar sus recursos, por otro les impone una serie de regulaciones, límites y obligaciones. Entre estas últimas regulaciones se cuentan: a) la aplicación de las normas del resto del sector público sobre clasificación presupuestaria y contabilidad gubernamental, b) la sujeción al control externo de la Contraloría General de la República, c) la regulación por ley de sus ingresos tributarios y su administración por instituciones del gobierno central como el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República, d) la limitación de sus gastos corrientes a una proporción de sus ingresos propios, e) la asignación de ciertos ingresos a inversión, f) la separación presupuestaria de los recursos provenientes de transferencias del gobierno central para financiamiento de servicios de educación y salud, y g) la prohibición de endeudarse salvo que una ley explícitamente lo autorice. Este conjunto de regulaciones sin duda refleja gran prudencia por parte del legislador en cuanto a la gestión financiera local, pero también una cierta desconfianza respecto de la capacidad de las municipalidades de gestionar sus recursos con responsabilidad y eficiencia.

La prudencia y desconfianza que revelan las regulaciones sobre la gestión financiera local no solo se fundamentan en las malas experiencias de otros países de la región en la materia, sino también en la realidad observada en la gestión de muchos municipios. De hecho, pese a este conjunto de restricciones, una serie de municipios se las ha arreglado para acumular un alto volumen de obligaciones con proveedores, instituciones de previsión social y el propio FCM. En los últimos años varias municipalidades lideradas por alcaldes elegidos con fuerte respaldo popular han caído en la insolvencia y sus alcaldes han sido sometidos a procesos judiciales. De acuerdo con estimaciones de la Contraloría General de la República, la suma de deudas por distintos concep-

tos de los municipios del país llegaba a fines de 2006 a US\$250 millones, suma equivalente a un 12% de los ingresos municipales totales.

Detrás de esta situación se encuentran varios factores, entre los que cabe mencionar: a) limitadas competencias de los responsables de la gestión financiera local, b) actitudes irresponsables de las autoridades locales, c) problemas en la estructura de responsabilidades y el financiamiento municipal, y d) un marco normativo que no está operando con eficacia. De esta manera, aunque Chile ha logrado evitar las crisis fiscales subnacionales que han afectado a otros países de la región en los últimos 20 años, no se puede asegurar que ello ocurra en el futuro.

Del lado de la regionalización, los principales avances en el período 1990–2007 han residido en la instalación de los gobiernos regionales como nueva figura institucional y en el progresivo traspaso de decisiones sobre asignación de recursos de inversión pública a este nivel de gobierno. Es así como en la actualidad cerca de un 60% de la inversión pública está sujeta a la decisión o al acuerdo de los gobiernos regionales, a través de sus consejos.

No obstante lo anterior, la regionalización ha mantenido una serie de figuras institucionales ambiguas que siembran dudas sobre la profundidad real del proceso. Entre estas destacan: a) la caracterización de la institucionalidad regional como “gobierno regional” y su ubicación como servicio público descentralizado (desconcentrado) del gobierno central; b) el nombramiento de los intendentes por el presidente de la República; c) el doble rol de los intendentes como representantes del presidente de la República en la región y como jefes del gobierno regional; d) la elección indirecta de consejeros regionales; e) la lentitud en el traspaso de personal calificado desde los ministerios sectoriales a los gobiernos regionales; f) la concentración de responsabilidades de los gobiernos regionales en el ámbito de la inversión, y g) la importancia de instrumentos como la ISAR, la IRAL y diversos mecanismos de información, coordinación y conciliación dentro de la IDR.

El conjunto de estos factores determina que los gobiernos regionales sean aún una figura institucional y operativa relativamente frágil, caracterizada por una alta rotación de intendentes y de personal profesional, relaciones de clientelismo dentro de la región y una alta volatilidad de la capacidad para ejecutar inversiones.

Caracterización de la descentralización en Chile

De esta manera, puede caracterizarse el proceso de descentralización fiscal en Chile a partir de seis elementos principales:

- La entrega de un grado de autonomía a las municipalidades y gobiernos regionales limitado por el mantenimiento de la estructura institucional propia de un Estado unitario y la influencia de una tradición fuertemente centralista. Estas limitaciones son especialmente notorias en el caso de los gobiernos regionales, constituidos como servicios públicos descentralizados, sin autonomía política ni legislativa ni ingresos propios. Aunque las municipalidades gozan de un mayor grado de autonomía político-administrativa, de todas formas no cuentan con facultades para regular ni administrar los impuestos ni derechos que aplican.
- Un desarrollo restringido de los mecanismos de participación de la comunidad local. Esta limitación se expresa en el hecho de que los alcaldes cuentan con un alto grado de autonomía con relación a los concejos municipales, las instancias de participación ciudadana — como los consejos económicos y sociales provinciales— tienen una presencia muy limitada y los integrantes de los gobiernos regionales son elegidos a través de un procedimiento indirecto. En estas circunstancias, las oportunidades de participación ciudadana en las decisiones locales y regionales están en buena medida sujetas a la voluntad del alcalde o del intendente regional.
- Un régimen relativamente simple de distribución de funciones y financiamiento coherente con algunos principios básicos de federalismo fiscal. Así, los municipios cuentan con un régimen prácticamente autárquico de financiamiento en el que, en lugar de los mecanismos de coparticipación de impuestos, característico de otros países de América Latina, estos perciben la totalidad de la recaudación del impuesto territorial, la que es redistribuida entre ellos por el FCM. Estos recursos son aplicados al financiamiento de funciones concentradas en la prestación de servicios de alta incidencia territorial. Los servicios traspasados de educación y salud se financian con transferencias determinadas a través de fórmulas preestablecidas. Por su parte, los gobiernos regionales cuentan con funciones concentradas en el desarrollo de infraestructura de beneficio local, la que financian principalmente con transferencias del gobierno central determinadas también por una fórmula preestablecida.
- La operación de un conjunto relativamente amplio de mecanismos indirectos de administración de recursos por parte de las municipalidades y los gobiernos regionales. Tales mecanismos, como los de inversión sectorial de asignación regional o la participación de los municipios en la aplicación de la calificación de elegibilidad para el

acceso a subsidios, fueron concebidos originalmente como soluciones de compromiso ante el riesgo de entregar el control de grandes volúmenes de recursos públicos a entidades con experiencia limitada, pero han tendido a prolongarse en el tiempo como producto de la resistencia de los servicios sectoriales a transferir sus competencias.

- Una marcada homogeneidad en el proceso de traspaso de responsabilidades, competencias y recursos a las entidades subnacionales, con escasas distinciones en atención a las fuertes diferencias socioeconómicas y culturales entre las regiones y comunas del país, así como también en las capacidades administrativas de municipalidades y gobiernos regionales.
- Un amplio conjunto de regulaciones orientadas a generar disciplina financiera, expresado en parte en la estructura de funciones y financiamiento observada anteriormente, así como también en la inclusión de los gobiernos regionales en la Ley de Presupuestos del Sector Público y la prohibición de endeudamiento municipal sin la autorización de una ley.

De esta manera, el proceso de descentralización en Chile se ha desarrollado con una lógica vertical, conducido desde el centro y resguardando la coherencia entre las competencias traspasadas y los instrumentos empleados con la racionalidad para su administración en el nivel subnacional. Al mismo tiempo, el traspaso de responsabilidades y recursos ha estado acompañado de un especial cuidado por mantener la disciplina fiscal.

Pese a estas características, el proceso no ha seguido una racionalidad única, sino que ha combinado elementos de elección pública local (FNDR de libre asignación, libertad de las municipalidades para definir prioridades y asignar recursos, mecanismos de planificación regional y local) y elementos de la lógica principal-agente (doble carácter institucional del intendente, ISAR, subvenciones para educación, asignación per cápita en atención primaria, convenios de programación) (véase el cuadro 3.2).

Como señala Wiesner (2003), la prudencia fiscal acompañada con un alto nivel de desarrollo institucional y un entorno sectorial intensivo en incentivos, para elevar la eficiencia en las asignaciones de los recursos, le ha permitido a Chile capitalizar buena parte de los beneficios potenciales del proceso de descentralización.

A pesar de estos logros, que han posibilitado una asignación eficiente y equitativa a nivel subnacional, el modelo chileno de descentralización presenta algunas deficiencias. Un estudio del Banco Mundial (1994) señaló como pro-

Cuadro 3.2**Instrumentos de financiamiento subnacional en Chile según los distintos enfoques**

Principal-agente	Elección pública local
<ul style="list-style-type: none"> • Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) • Convenios de programación de inversiones • Pagos por beneficiario (subvenciones para educación, asignación per cápita en salud municipal) • Programa Público de Inversiones en la Región (Propir) • Programa de Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU) 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto territorial • Derechos y patentes • Cobros por servicios • Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) • Fondo Común Municipal (FCM)

Fuente: Elaboración propia.

blemas del modelo: i) la necesidad de incrementar los gastos municipales en algunos sectores, y así compensar los déficits en las transferencias del gobierno central y la autonomía limitada para la prestación de algunos servicios; ii) la falta de definición o la definición inadecuada de la asignación de funciones en lo que respecta al suministro y al financiamiento de algunos servicios municipales; iii) la falta de flexibilidad en el acceso de recursos, y iv) los débiles incentivos para una buena asignación de los recursos de inversión debido a la ausencia de esquemas de cofinanciamiento. Parte importante de estas observaciones sigue siendo relevante 16 años más tarde.

La evolución reciente

Durante el gobierno del Presidente Lagos el proceso de descentralización experimentó un cierto giro, al menos en el nivel regional. En efecto, después de haberse fijado nuevas metas para el incremento de la proporción de la IDR en la inversión pública total, crear nuevos programas ISAR, IRAL e incorporar nuevos recursos al FNDR, el gobierno resolvió centrar su atención en la coordinación de las decisiones de inversión en el nivel regional. Con este objeto se promovió la formulación de Estrategias de Desarrollo Regional (EDR), la formulación de planes plurianuales de inversión y la concertación del anteproyecto regional de inversiones (ARI), todo ello respaldado por la incorporación del sistema de Gestión Territorial Integrada en los Programas de Mejoramiento de Gestión de los servicios públicos con presencia regional

(PMG-GTI). El énfasis puesto en este período en la gestión territorial integrada y en la coordinación entre entidades sectoriales y regionales fue acompañado de una desaceleración del proceso de traspaso de competencias en materia de inversión e involucró, en consecuencia, un fortalecimiento relativo de la racionalidad principal-agente.

El programa de gobierno de la Presidenta Bachelet retomó el énfasis en el fortalecimiento de la autonomía y la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales. Dicho énfasis se refleja en los siguientes compromisos en materia de descentralización:

- La elección directa de los consejeros regionales.
- El traspaso a los gobiernos regionales y municipales de todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio, incluidos la construcción y conservación de calles, caminos locales, escuelas, consultorios, parques, plazas y centros comunitarios, la regulación del espacio urbano, la administración de propiedades públicas de uso regional, el transporte, la conservación del medio ambiente y de áreas protegidas, y la reacción ante emergencias.
- El traspaso a las regiones de buena parte de las funciones públicas de fomento productivo, respaldado por la creación de agencias regionales de desarrollo.
- El desarrollo del traspaso de recursos y competencias de manera selectiva, permitiendo un avance más rápido de las comunidades con instituciones más exitosas.
- El desarrollo de mecanismos de presupuestos participativos para la asignación de recursos a proyectos de inversión.
- La promoción de un pacto fiscal entre el gobierno, las municipalidades y la ciudadanía, orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas.

Como puede apreciarse entonces, luego de que los esfuerzos por elevar la coordinación regional de las inversiones revivieran una racionalidad principal-agente en el proceso de descentralización, las iniciativas propuestas en el programa de la Presidenta Bachelet involucran un importante giro en la dirección de fortalecer la gobernabilidad y autonomía subnacional, creando mayores espacios para la elección pública local.

No obstante, buena parte de las iniciativas propuestas en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet estaban aún por implementarse transcurrida la mitad de su mandato. En su lugar se observaron, en cambio, esfuerzos

por estabilizar financieramente a los municipios y gobiernos regionales, con un aumento significativo de la subvención en educación, los aportes para salud primaria, los aportes fiscales al FCM y la creación de fondos especiales de apoyo a las municipalidades.

Debilidades, riesgos y oportunidades de la descentralización en Chile

Si bien en el apartado anterior se ha argumentado que el proceso de descentralización en Chile en general cuenta con la coherencia necesaria entre las funciones subnacionales y la institucionalidad que las enmarca, este no está exento de problemas, debilidades y riesgos. Para examinar esta situación, en el presente apartado se evalúa la existencia de errores de los tres tipos identificados en la segunda parte y luego se examina un área de especial sensibilidad como lo es la de las finanzas municipales. En este apartado se termina ponderando la relevancia de un pacto fiscal municipal como mecanismo para resolver los problemas de la gestión administrativa y financiera de los municipios y reimpulsar el proceso de descentralización en el país.

Debilidades del proceso de descentralización

Anteriormente se identificaron tres tipos de errores en la correspondencia entre funciones e institucionalidad en el nivel subnacional. Estos son:

- I. Que en un proceso guiado por el concepto de elección pública local, la provisión de bienes y servicios públicos por parte del gobierno subnacional no responda a las preferencias de la comunidad.
- II. Que en un proceso guiado por el concepto de principal-agente, las acciones del gobierno subnacional no respondan a los objetivos del principal.
- III. Que las funciones de los gobiernos subnacionales estén enmarcadas en condiciones institucionales que responden al concepto inapropiado (desfase).

Estos problemas fueron identificados como errores del tipo I, II y III, respectivamente. ¿Cuán presentes están estos tipos de errores en Chile?

Los errores del tipo I se manifiestan en Chile especialmente en dos dimensiones: las debilidades de los mecanismos de participación ciudadana local y las inflexibilidades de la gestión subnacional.

Los mecanismos de participación ciudadana a nivel local y regional están fundamentalmente acotados a la elección de alcaldes, concejales y consejeros regionales. Más allá de los procesos electorales, la participación de la ciudadanía en decisiones sobre la provisión de bienes y servicios y la asignación de recursos de inversión está limitada a la voluntad de las autoridades correspondientes.

En el caso de los municipios, esta situación se ve agravada por el marcado desequilibrio entre el poder del alcalde y del concejo municipal. En efecto, el régimen político que impera en los municipios chilenos puede ser calificado esencialmente como “presidencialista”, ya que una amplia cuota de las decisiones sobre generación, distribución y aplicación de los recursos municipales se concentra en la figura del alcalde. La existencia de débiles contrapesos institucionales y débiles mecanismos de rendición de cuentas facilita el desarrollo de prácticas de clientelismo a nivel local, las que periódicamente se reflejan en denuncias e investigaciones sobre irregularidades.

En el nivel regional, la principal debilidad de los mecanismos de representación está dada por la presencia de un intendente no elegido, sino designado por el presidente de la República, y por consejeros regionales elegidos indirectamente, por votación de los concejales de los municipios de la región. Esto hace que ninguna de las dos figuras institucionales de la región ejerza su cargo en función de la voluntad de la comunidad regional, sino en función de la voluntad de “electores” con intereses y prioridades distintas. Esta situación se manifiesta en una tendencia de los consejos regionales a resolver la distribución de los recursos de inversión sobre la base de un “cuoteo” local y en una alta rotación de los intendentes, que responde a coyunturas y negociaciones políticas que trascienden a la región.

Por otra parte, la flexibilidad administrativa de los municipios y gobiernos regionales para responder a las preferencias de la comunidad es limitada, aun si esta tuviera los medios adecuados para expresarse. Un primer ámbito de inflexibilidad se produce en el financiamiento de ambos niveles de gobierno. Mientras el enfoque de elección pública local demanda capacidad de parte de los gobiernos subnacionales para adecuar la carga tributaria a los costos de los servicios solicitados para la ciudadanía a fin de asegurar racionalidad en el uso de los recursos, en Chile tal flexibilidad no existe. En el caso de los municipios, no solo no pueden ajustar las tasas del impuesto territorial (principal fuente de ingresos propios), sino que ni siquiera administran el impuesto. Por su parte, los gobiernos regionales no cuentan con ingresos propios y dependen exclusivamente de las transferencias del gobierno central para su financiamiento.

El lado del gasto de municipios y gobiernos regionales también evidencia limitaciones importantes. La principal de ellas corresponde a la gestión de recursos humanos, donde ambos niveles de gobierno están sujetos a plantas de personal y escalas de remuneraciones fijadas por ley, a iniciativa del Ejecutivo nacional. Particularmente reveladora es a este respecto la experiencia de los municipios. En este caso, a fines de la década de 1990 se aprobó una reforma constitucional orientada a devolver a las autoridades locales las facultades en este ámbito. No obstante, tras casi 10 años de haberse aprobado, esta reforma no se ha aplicado debido a que las organizaciones de funcionarios han presionado al Ejecutivo y a los partidos políticos para no dictar la ley orgánica correspondiente.

Los errores del tipo II deben buscarse en la institucionalidad en que se desenvuelven las funciones que responden nítidamente a la lógica de principal-agente en el proceso de descentralización, como la administración de los establecimientos de educación y salud primaria traspasados a los municipios.

Particularmente notorio es a este respecto el caso de la educación municipalizada. En efecto, pese a responder nítidamente a una lógica de principal-agente, reflejada en metas, marcos curriculares, estándares y programas definidos desde el ministerio de Educación, la institucionalidad que enmarca a esta función ha permitido amplios grados de flexibilidad a los administradores locales.

Esta flexibilidad se refleja, primero, en las limitadas condiciones para poner en marcha un establecimiento educativo y percibir la subvención estatal. Así, Chile es el único país que, financiando el sistema educativo con aportes del Estado, admite que los establecimientos educativos seleccionen a sus alumnos y efectúen cobros adicionales a sus familias. Aunque estas posibilidades están algo más restringidas para los establecimientos municipales que para los particulares subvencionados, ilustran el limitado nivel de exigencias que caracteriza al sistema chileno de subvenciones.

Esta situación se ve agravada por dos elementos adicionales. El primero corresponde a la debilidad del sistema de supervisión educativa, integrado por un reducido número de funcionarios, generalmente de elevada edad, con limitadas capacidades no solo para asesorar a los establecimientos subvencionados, sino muchas veces para incluso visitarlos. El segundo elemento corresponde a la laxitud adicional que introduce en el sistema la inadecuada estructura institucional de la autoridad educativa. En efecto, esta autoridad concentra en un solo organismo funciones de promoción y fiscalización, lo cual da origen a marcados conflictos de interés. Esta situación ha sido puesta

en evidencia recientemente por el escándalo sobre el manejo de las subvenciones para educación en la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana.

Los errores del tipo III corresponden a desajustes entre la naturaleza de las funciones ejercidas en el nivel subnacional y la institucionalidad que las rige, particularmente en el caso de funciones que deberían responder a la lógica de elección pública local y están regidas por instituciones propias de una relación principal-agente, y viceversa.

El mejor ejemplo de este tipo de errores se encuentra en el ámbito de la IDR. Tal como se comentara anteriormente, este tipo de inversión está compuesto de fondos de libre decisión por parte del consejo regional, como el FNDR, y por fondos preasignados centralmente, correspondientes a la ISAR y a la IRAL. En estos últimos casos, aunque el consejo regional tiene flexibilidad para asignar los recursos entre proyectos, no puede hacerlo entre sectores. Adicionalmente, mientras la cuota del FNDR que recibe anualmente una región está determinada por una fórmula y es, en consecuencia, predecible, los fondos de la ISAR y de la IRAL son asignados entre regiones por los ministerios sectoriales correspondientes, pudiendo variar significativamente de un año a otro.

De esta manera, la ISAR y la IRAL, así como también otros mecanismos que involucran una participación aún más tenue de las instancias regionales, violan el principio de flexibilidad y autonomía de decisiones que debe caracterizar todo proceso de descentralización guiado por la lógica de elección pública local. A este respecto debe dejarse claro que este desajuste existe porque el tipo de inversiones que se canalizan a través de estos mecanismos corresponde, precisamente, a inversiones cuyos beneficios se apropian principalmente en el nivel regional o local.

La ISAR y la IRAL surgieron en la Reforma Constitucional de 1991 y su legislación complementaria, como soluciones de compromiso justificadas por la incertidumbre sobre la capacidad de gestión de los gobiernos regionales. Quince años después, la permanencia de estos instrumentos no hace sino reflejar la desconfianza del nivel central, particularmente de los grandes ministerios sectoriales, frente a las autoridades e instituciones regionales.

Un área especialmente riesgosa: las finanzas municipales

El proceso de descentralización en Chile, en la medida en que se proponga elevar la autonomía local y regional, no está exento de riesgos. La actitud de las autoridades indica que uno de los riesgos que más les preocupan es de carácter financiero. Existe evidencia suficiente como para argumentar que tales temores no son infundados, al menos en lo que a las municipalidades se refiere.

En efecto, pese a las disposiciones constitucionales que establecen que las municipalidades solo pueden endeudarse si una ley así lo autoriza, y pese a que no se ha dictado ninguna ley en tal sentido en los últimos años, las municipalidades han ido generando algunas modalidades encubiertas o indirectas de deuda. La dilatada discusión de la Ley de Rentas Municipales II, al postergar el acceso de las municipalidades a nuevos recursos, exacerbó esta situación.

Es así como en la actualidad las municipalidades establecen compromisos financieros distintos de lo que la ley entiende como deuda a través del *leasing*, el *leaseback*, la morosidad en materia de previsión social, la postergación del integro de aportes al FCM y la postergación de pagos a proveedores.

De acuerdo con información de la Contraloría General de la República se estima que a fines de 2006 las municipalidades del país acumulaban acreencias por alrededor de US\$250 millones, cifra equivalente a más de la mitad de su inversión anual.

En julio de 2005, la Dirección de Presupuestos presentó a la Comisión Mixta de Presupuestos un listado de 10 factores que, a juicio de la institución, debilitan la disciplina financiera a nivel municipal:

- La aprobación de presupuestos con supuestos no realistas sobre ingresos y/o compromisos de gasto, sin sanciones efectivas para autoridades o funcionarios que contribuyeron a dichos errores.
- La iniciativa sobre la denuncia de abandono de deberes del alcalde por deudas provisionales o con el FCM recae en los concejales, que muchas veces son parte interesada en la postergación de pagos.
- La ausencia de sanciones para alcaldes que dejan sus cargos legando situaciones deficitarias a sus reemplazantes.
- La ausencia de control y sanciones sobre el desempeño de la municipalidad en demandas judiciales genera pasivos contingentes que cuando se materializan no son posibles de absorber en un marco de presupuestos anuales.
- La ausencia de información y control sobre la gestión de corporaciones municipales facilita un uso ineficiente o el desvío de recursos hacia fines no educativos.
- La debilidad de controles sobre compromisos de recursos en el marco de registros sobre base de caja.
- Las limitaciones de la información sobre deudas con proveedores y empresas de servicios llevan a subestimar compromisos económicos y distorsionan la evaluación de la gestión financiera de las autoridades municipales.

- Las limitaciones legales sobre la posibilidad de embargo de bienes municipales y venta de activos prescindibles generan impunidad y obstaculizan la capacidad para cumplir compromisos.
- La fijación de tasas tributarias por ley y la administración por parte de los órganos del Ejecutivo impiden que la comunidad enfrente costos reales de compromisos y programas impulsados por autoridades municipales.
- La escasez de información pública sobre la gestión financiera del municipio debilita el control de la comunidad sobre las autoridades locales y las sanciones políticas al comportamiento irresponsable.

Los problemas anteriores configuran de este modo un panorama en el que las limitaciones al endeudamiento formal están siendo soslayadas a través de mecanismos que no solo son menos transparentes sino considerablemente más costosos. Una mayor disponibilidad de recursos provenientes de la entrada en vigencia de nuevos avalúos de bienes raíces y la Ley de Rentas Municipales II, y de la entrega de anticipos de aportes del gobierno central para atender situaciones de emergencia ha llevado algún alivio a las finanzas municipales, pero no resuelve necesariamente los problemas citados y, en consecuencia, no garantiza que el riesgo de una crisis del sistema esté despejado.

De esta manera, la mayor disponibilidad de recursos municipales en 2006 y 2007 debería verse como una oportunidad para introducir medidas preventivas, antes que como una excusa para postergar una solución.

La importancia de un Pacto Fiscal Municipal

La estabilidad y profundización del proceso de descentralización en Chile dependen en buena medida de la capacidad para optimizar la gestión financiera subnacional, especialmente a nivel de los municipios. Esto puede requerir ajustes en la estructura de responsabilidades y financiamiento, una mayor fiscalización o una estructura de incentivos adecuada. Sin embargo, el avance que pueda lograrse en estas materias depende de manera fundamental de la capacidad para generar información relevante, certera y oportuna sobre la gestión financiera municipal.

Para evitar una crisis fiscal subnacional en el futuro próximo es necesario actuar ahora. Así parece haberlo entendido el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, que propuso a este respecto elaborar un Pacto Fiscal Municipal, que proveyera soluciones de fondo a los problemas de la gestión financiera municipal, fortaleciera la responsabilidad fiscal y eliminara los res-

quicios que actualmente se utilizan para burlar las regulaciones vigentes. Sin embargo, la idea de un Pacto Fiscal Municipal carece aún de un contenido detallado y un respaldo de los actores políticos involucrados.

Varios países de América Latina, como Brasil, Colombia, México y Perú, introdujeron componentes subnacionales en recientes leyes de responsabilidad fiscal. Dicha legislación surgió en muchos casos como respuesta a situaciones financieras críticas en el nivel subnacional. La diferencia para Chile a este respecto es la posibilidad de actuar preventivamente.

Un componente imprescindible de cualquier estrategia de fortalecimiento de la disciplina fiscal a nivel subnacional en Chile, ya sea que tome la forma de un pacto fiscal, una reforma legal, o cualquier otra, es el elevar la transparencia sobre la gestión financiera municipal.

El generar mayor transparencia sobre la gestión financiera municipal permite fortalecer el proceso de descentralización en varios sentidos. El primero y más importante es el fortalecimiento del control de la ciudadanía sobre las autoridades locales. En este sentido debe destacarse que muchas de las ventajas que habitualmente se atribuyen a la gestión local por ubicarse más cerca de la comunidad dependen crucialmente de que esta última cuente con información sobre la gestión municipal. Particularmente relevante es a este respecto que la comunidad conozca cómo se están usando sus recursos, sus costos de oportunidad, la sostenibilidad de los programas y servicios locales que se les proveen y la propia solvencia económica del municipio. La transparencia sobre la gestión financiera municipal es un componente necesario para el funcionamiento de la democracia a nivel local.

En segundo lugar, la transparencia fiscal municipal modifica el contexto en que se desarrolla la gestión municipal, con lo cual se reducen las oportunidades e incentivos para comportamientos oportunistas o relacionados con el clientelismo. Estos riesgos son particularmente relevantes cuando las autoridades políticas tienen una relación más directa con la ciudadanía y cuando, como en Chile, los mandatos políticos son de corta duración. En este contexto, la transparencia fiscal no solo reduce la oportunidad para este tipo de comportamientos, sino que también permite transformar una gestión responsable y eficiente en un activo político para las autoridades. En otras palabras, una mayor transparencia sobre la gestión local y, particularmente, sobre la gestión financiera, puede cambiar la forma en que se obtiene apoyo político, y se disputan y se ganan las elecciones.

En tercer lugar, la transparencia fiscal municipal les permite al gobierno central y al Congreso poder hacer un mejor seguimiento del desempeño de los municipios. Esto puede ser relevante en tres sentidos: primero, para que el

gobierno central pueda alinear mejor la supervisión y los incentivos de programas en los que establece una relación de principal-agente con los municipios; segundo, para prevenir crisis o conflictos en torno a temas financieros con los gobiernos subnacionales, que de no ser anticipados podrían ser muy difíciles de enmendar posteriormente, y tercero, para monitorear el avance del propio proceso de descentralización, evaluarlo y fortalecerlo a través del tiempo.

De esta manera, un Pacto Fiscal Municipal ofrecería una oportunidad para lograr acuerdos que permitan proyectar el proceso de descentralización sobre la base de un mejor equilibrio entre el traspaso de funciones a los municipios, la institucionalidad que los enmarca, y la responsabilidad y capacidad de los municipios para ejercer estas funciones. Esto se traduciría en un proceso de descentralización con más oportunidades, menos riesgos y una mayor eficiencia en la distribución y aplicación de los recursos públicos.

II. Gestión local

En esta sección se muestra que en un marco de descentralización es posible que los gobiernos locales se conviertan en agentes efectivos de promoción del desarrollo económico en sus respectivas localidades mediante la creación de un ambiente favorable para los negocios. Además se muestra que uno de los principales requisitos para lograr dicho propósito es que sus finanzas públicas se encuentren en orden.

Los primeros dos trabajos presentados en esta sección constituyen casos ejemplares de los logros que un gobierno local puede obtener para el desarrollo económico de sus comunidades. El primer caso es el de Mississauga, Canadá, localidad que en un período de 30 años ha pasado de ser una ciudad dormitorio de 260.000 habitantes a convertirse en una de las urbes más importantes de Canadá e importadora neta de empleo, con 720.000 habitantes y más de 20.000 empresas. El segundo caso es el de Washington, D.C., cuyo ex alcalde sentó las bases del desarrollo que exhibe la ciudad hoy en día. La capital de Estados Unidos pasó de ser una urbe sumamente peligrosa, endeudada y relegada por el sector privado a transformarse en una metrópolis cada vez más segura, ordenada y atractiva para la inversión privada y para sus habitantes.

En ambos casos los líderes locales, Hazel McCallion y Anthony Williams, destacan que el elemento clave de su exitosa gestión ha sido implantar y mantener una sólida administración fiscal y financiera. La Alcaldesa McCallion de Mississauga, quien ha sido reelegida para 11 mandatos consecutivos desde los años setenta, explica que su filosofía ha consistido en administrar la ciudad como si fuera una empresa, y agrega que la clave de todo plan de negocios es contar con una planificación financiera sólida de largo plazo. Asimismo señala que es importante mantener una disciplina rígida para que toda obra o servicio que se ejecute cuente con los recursos para su construcción y operación. Esto implica también la capacidad de rechazar nuevos proyectos que no resulten factibles, lo cual es posible si existe una comunicación abierta y honesta con los ciudadanos sobre el estado de las finanzas públicas. McCallion afirma que resulta fundamental generar un clima de confianza para las empresas e inversionistas potenciales, transmitiendo el mensaje de que la ciudad administra de manera eficaz sus recursos y de que las empresas están protegidas contra incrementos sorpresivos en los impuestos.

Por su parte, el ex Alcalde Williams, de Washington, D.C., reitera la importancia que conlleva la integridad fiscal para crear un clima favorable de inversiones. Explica cómo, durante su administración, el saneamiento integral de las finanzas públicas fue crucial para generar la certidumbre y confianza necesarias en el sector privado, con lo cual se logró atraer inversiones clave y asentar a un buen número de nuevas empresas en la ciudad.

En un tercer trabajo, Salvador Maluquer I Almoròs y Anna Tarrach I Colls presentan la experiencia de Cataluña, España, y describen en mayor detalle el abordaje de la gestión financiera local como factor primordial para el desarrollo económico local. A través del caso ejemplar de la administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña, los autores muestran cómo mantener las finanzas sanas en un contexto de financiamiento restrictivo, y cómo maximizar la eficacia y eficiencia en la asignación y gestión de los recursos a través de la colaboración con el sector privado y el uso sistemático de la información de desempeño, es decir, el presupuesto orientado a resultados. Finalmente destacan la importancia de la flexibilidad en la gestión y del acceso por parte del público a toda la información presupuestaria y de resultados del gobierno.

Adicionalmente se presentan otras experiencias que muestran cómo los gobiernos locales pueden promover el desarrollo económico local. En ellas se detallan proyectos de revitalización de centros urbanos en varias ciudades de América Latina, los cuales han tenido un impacto significativo para el desarrollo económico tanto de los centros tradicionales como del entorno urbano en general. A través de la rehabilitación integral de zonas urbanas deterioradas y sobrecargadas, dichas ciudades han logrado recuperar servicios y funciones de gobierno, lo que a su vez ha permitido atraer cuantiosas inversiones privadas.

Mississauga, Canadá: de pequeña comunidad a centro urbano dinámico

Hazel McCallion

Ubicada en la provincia de Ontario, Canadá, Mississauga es una ciudad de gran extensión que abarca más de 288 Km², 13 Km² de los cuales limitan con la costa del lago Ontario. En 1978 fui nombrada por primera vez alcaldesa de esa localidad por un período de tres años. Puedo decir con orgullo que desde entonces he sido reelegida para 11 mandatos consecutivos y en 2008 celebré 30 años de ocupar el cargo. Fue así como he visto crecer a esta ciudad, que comenzó siendo un pequeño grupo de poblados en medio de un campo de trigo hasta convertirse en un centro urbano dinámico que ofrece un sinnúmero de empleos y oportunidades.

En 1978 la población de Mississauga ascendía a unos 260.000 habitantes, y para ese entonces no existía un centro de la ciudad per se. La mayor parte de nuestros ciudadanos pernoctaba en Mississauga pero trabajaba en Toronto y en otras áreas. Hoy en día la ciudad alberga a 720.000 habitantes y es importadora neta de empleo. Contamos con una base comercial sólida y diversa con más de 20.000 empresas que abarcan desde importantes casas matrices y sucursales industriales (más de 100 son compañías de *Fortune 500*) hasta pequeños negocios minoristas que en su conjunto emplean a cerca de 400.000 trabajadores.

Creo que puedo decir, sin temor a equivocarme, que en los 30 años en que me he desempeñado como alcaldesa hemos logrado muchos avances. Surgimos de las sombras de un suburbio para convertirnos en una ciudad de primera línea por derecho propio; pasamos de ser una comunidad residencial a ser la sexta ciudad más grande de Canadá; hemos transformado el campo de trigo en un epicentro de desarrollo y actividad residencial y comercial, y todo ello sin incurrir en ninguna deuda.

Gestión eficaz de crisis

A lo largo de los años hemos enfrentado una serie de desafíos que han puesto a prueba nuestra fortaleza como ciudad y que nos han permitido convertirnos en un símbolo de eficiencia y eficacia. Ciertamente el descarrilamiento ferroviario acaecido en Mississauga del 10 de noviembre de 1979 seguirá siendo el momento crucial que marcó mis primeros años como alcaldesa y como líder de la comunidad.

La noche del 10 de noviembre, apenas un año después de haber sido elegida para mi primer mandato, un tren de carga que transportaba 106 vagones con peligrosos químicos explosivos se descarriló en una de las áreas más pobladas de la ciudad. Al minuto, el material explotó dispersando una nube de gas tóxico y generando una bola de fuego que podía divisarse a 100 Km de distancia. Mi labor como alcaldesa consistió en dirigir una evacuación ordenada de los ciudadanos de la manera más eficiente, eficaz y segura posible. Dos horas después de la explosión habíamos iniciado las 13 primeras evacuaciones que ocurrirían en el transcurso de 20 horas. Al final del día habíamos evacuado con éxito seis asilos de ancianos, tres hospitales y 230.000 ciudadanos sin pérdidas de vidas ni heridos graves.

En ese momento el descarrilamiento del tren en Mississauga se convirtió en la evacuación pacífica más importante de América del Norte y todavía sigue siendo una de las tres más grandes de la región. Lo que pudo ser un desastre con numerosas pérdidas de vidas se convirtió en un ejemplo de manejo adecuado de la crisis que logró ubicar a la ciudad de Mississauga como símbolo de gobernanza eficiente y eficaz.

A diferencia de muchas otras ciudades de la provincia de Ontario, en esa época Mississauga sí contaba con un plan de emergencia. En ese entonces dicho plan se elaboraba en forma voluntaria. Tras el descarrilamiento, la provincia dispuso como medida obligatoria que todas las ciudades contaran con un plan de emergencia. De hecho, muchas de ellas estudiaron y reprodujeron el modelo del Plan de Emergencia de Mississauga. También, y como resultado de este accidente, fui nombrada en el nivel federal miembro del Consejo Asesor para el Transporte de Materiales Nocivos, entidad que introdujo una serie de leyes regulatorias del transporte de materiales perjudiciales por vía terrestre, aérea o marítima.

En la opinión de los ciudadanos, el descarrilamiento me posicionó como una líder de confianza. Durante el incidente me dispuse a comunicarme con ellos en forma periódica y de una manera honesta y directa. En todos estos años, dicha comunicación se ha convertido en una labor que los ciudadanos

esperan que yo cumpla. Y si bien es posible que no les guste lo que les tengo que decir, tienen la certeza de que antes de conversar con ellos voy a hacer la tarea para poder presentarles la situación de una manera honesta, real y fundamentada en hechos concretos.

Transparencia

La transparencia es un componente importante para poder construir y mantener la confianza pública. Al igual que con el descarrilamiento y con muchos otros problemas que he enfrentado en mis 30 años en la administración municipal, he insistido en comunicarme abierta y honestamente con los ciudadanos y los empresarios locales, con el fin de buscar su participación en el proceso de gobierno. En 1991 decidí enviar nuestro presupuesto anual de operaciones a los ciudadanos para su revisión y comentarios. Recibimos algunas propuestas que analizamos, investigamos e implementamos, y eso convirtió al presupuesto en un instrumento muy valioso. De hecho, entre los principales municipios de Canadá fuimos el primero en hacerlo. Si bien no siempre fue fácil, considero que este compromiso con la transparencia ha contribuido a mejorar la confianza de nuestros ciudadanos y les ha permitido constatar que el gobierno de nuestra ciudad está trabajando con ellos, no contra ellos, para construir una ciudad mejor gracias a sus aportes.

Considero que es fundamental escuchar la opinión de nuestros ciudadanos, así como también sus inquietudes. En nuestro caso, una forma de hacerlo ha sido convocando la participación ciudadana durante un programa local de televisión por cable. Durante la preparación de nuestro presupuesto anual, organizamos un programa especial en el cual los ciudadanos pueden llamar para aclarar dudas y expresar sus preocupaciones, o también pueden llamar a mi oficina o enviarme un correo electrónico. Por mi parte, me he comprometido a responder a sus consultas con prontitud.

También es importante contar con políticas y procedimientos sólidos que orienten la labor del gobierno y fomenten la credibilidad entre los ciudadanos y los empresarios. La ciudad de Mississauga cuenta con una serie de políticas y estatutos vigentes que sirven de guía para nuestro gobierno y para nuestros funcionarios públicos. Hemos creado comités de auditoría y establecido procedimientos de adquisiciones, así como también políticas para la resolución de controversias para nuestros funcionarios públicos y para el Concejo Municipal. Pero también hemos aprendido de los errores cometidos por otras ciudades y hemos actualizado nuestras políticas cuando ha sido necesario modificarlas. Tan significativo como lo anterior es el hecho de que dichas políticas han sido

divulgadas al público, de manera que todos puedan conocer cuáles son los principios rectores que guían nuestro trabajo.

Administrar la ciudad como si fuera una empresa

Parte de mi filosofía para lograr que Mississauga pasara a convertirse de una comunidad residencial en una de las ciudades más importantes de Canadá, ha sido tratar de administrar la ciudad, en la medida de lo posible, como si fuera una empresa.

Esto significa que una de las claves de todo plan de negocios es poder contar con una planificación financiera sólida. Una empresa que quiera establecerse en su ciudad necesita saber que esta es financieramente sólida. Necesita saber que no tendrá sorpresivamente un gran aumento de impuestos. No es suficiente contar con un plan a dos años; se requiere crear planes financieros de largo plazo que prevean un panorama de 10 o más años. El primero nos guía en el día a día, el segundo contempla las necesidades futuras de la ciudad. Ambos revisten una importancia trascendental.

La ciudad de Mississauga se administra utilizando la modalidad de "gasto según ingresos" (*pay-as-you-go*). En otras palabras, no construimos nada sin tener el dinero para pagarlo, y es esta la manera en que, por lo general, se ha desarrollado nuestra ciudad. El Banco Mundial y las otras instituciones financieras prestan recursos para la inversión inicial. Esto es un costo de capital. Pero cabe recordar que el costo de capital es un arma de un solo tiro. Es el costo operativo recurrente que las municipalidades deben prever y garantizar. Entonces, si alguien viene con la idea de construir alguna instalación, le preguntamos: "¿Cuánto nos costará?". Pero sobre todo indagamos: "¿Cuánto costará operarla?" Así que no construimos nada hasta que podamos pagar por ello. No es fácil, pero muchas veces hay que moderar los deseos de suministrar servicios e infraestructura, y hay que aprender a decirle no a la gente. A los políticos no les gusta la palabra "no". Siempre dicen "sí lo haremos", a sabiendas de que algo no puede hacerse. A mí me conocen como "la alcaldesa que dice que no". Pero doy razones por las cuales no podemos prestar el servicio en cuestión, y la mayoría de los residentes las acepta cuando las entiende.

También es importante que el desarrollo se pague por su propia cuenta. Es decir, siempre que sea posible, fijamos impuestos a edificaciones nuevas que nos ayudan a financiar el costo de las instalaciones municipales. Nuestros impuestos por concepto de mejoras para el desarrollo se utilizan para pagar nuevos servicios, como centros comunitarios, vías principales, bibliotecas, es-

taciones de bomberos y obras de manejo de drenaje pluvial. En otras palabras, el desarrollo debe pagar por el desarrollo.

Las empresas quieren localizarse en un lugar en el cual, a la hora de obtener permisos para establecerse, esto suponga un trámite rápido. Si una empresa quiere venir a nuestra ciudad, es obvio que tiene que pagar por ingresar, pero gracias a nuestra eficiencia terminará ahorrándose el dinero que gastaría en hacer lo mismo en otras localidades donde las cosas funcionan menos bien. Las empresas ahorran dinero porque no tienen demoras, y nosotros obtenemos más pronto los impuestos y el ingreso.

Aun con el crecimiento constante de nuestra ciudad, continuamos libres de endeudamiento. Esto lo hemos logrado en gran parte gracias a una gestión fiscal prudente y a que analizamos y revisamos periódicamente cada servicio que proveemos para determinar si se puede prestar de una forma más efectiva y eficiente. En 2005 nuestro personal realizó el inventario de 200 servicios municipales, definió los niveles de prestación y envió sus recomendaciones al Concejo Municipal para reducir costos y ajustar el nivel de servicio. Este proceso tomó un año, pero fue un paso esencial para asegurarnos de que estábamos suministrando servicios de alta calidad a nuestros ciudadanos y contribuyentes. Asimismo, constituyó un ejercicio importante en materia de transparencia fiscal para nuestros ciudadanos, pues les permitió constatar cómo se estaba invirtiendo su dinero.

Para mí es motivo de orgullo que nuestra ciudad siga libre de endeudamiento y que en los últimos cuatro años hayamos logrado una calificación crediticia de AAA de *Standard & Poor's*. Contamos con fondos en reserva, y si bien no nos hemos visto obligados a solicitar créditos desde 1978, prevemos que esta situación cambiará en el futuro, a medida que nuestra ciudad se esfuerce por financiar su infraestructura en deterioro. De hecho, tuvimos un período de 10 años durante el cual no aumentamos los impuestos ni una sola vez.

Financiamiento sostenible

En Canadá las ciudades y sus autoridades nos empeñamos cada vez más en financiarnos de manera sostenible. No nos gusta ese sistema ad hoc de una donación para esto, otra donación para aquello y ahí se termina. Necesitamos fondos sostenibles y estamos trabajando intensamente para conseguirlos.

A medida que nuestra ciudad envejece, no podemos darnos el lujo de seguir dependiendo indefinidamente del flujo de ingresos provenientes de impuestos, y de los recargos por concepto de mejoras, para financiar nuestra infraestructura. Al igual que otras ciudades de Canadá, atravesamos por un dé-

ficit de financiamiento en ese rubro debido a la reducción en las transferencias de los gobiernos federales y provinciales, y a la falta de ingresos nuevos para costear las necesidades municipales de infraestructura. Asimismo, se requiere urgentemente que nuestros gobiernos federales y provinciales inviertan en la salud futura de las ciudades.

Para crear conciencia en torno a este problema en todo el país, lanzamos la campaña "Cities NOW!" ("Ciudades ¡YA!"), diseñada con el fin de informar a los ciudadanos, a los empresarios y al gobierno acerca de las necesidades de financiamiento de largo plazo para el mantenimiento y la continuidad de nuestra infraestructura. La campaña ha logrado presentar eficazmente el problema en el ámbito nacional. La ciudadanía también ha tomado conciencia de las limitaciones presupuestarias que enfrenta nuestra ciudad para poder suministrarle servicios de alta calidad, a la vez que hacemos el mantenimiento de nuestras carreteras, puentes, autopistas, edificios y sistemas de saneamiento.

Si bien todavía estamos en mora para alcanzar nuestra meta de obtener financiamiento permanente y sostenido para infraestructura, a través de nuestra campaña "Ciudades ¡YA!" tenemos informados a nuestros ciudadanos del problema y de los desafíos constantes que enfrentamos en materia de financiamiento. Y si bien nadie desea que le aumenten los impuestos, la ciudadanía sí se muestra más dispuesta a pagarlos si se le hace partícipe del proceso y entiende las razones por las cuales es necesario incrementarlos. Cuando anunciamos la necesidad de agregar un 1% al impuesto especial de infraestructura para atender nuestras futuras necesidades en ese campo, junto con un incremento del 3,9% al impuesto a la propiedad inmobiliaria, nuestros ciudadanos no mostraron gran entusiasmo pero entendieron las razones de esta medida y en su mayoría le dieron su respaldo. Gracias a que nuestros ciudadanos participaron en el proceso y comprendieron los desafíos que enfrentamos como ciudad, han logrado darse cuenta de que no tenemos más opción que aumentar los impuestos con el fin de mantener la alta calidad en la provisión de servicios que siempre esperan de nosotros.

En la provincia de Ontario, la única carga tributaria de que podemos disponer para administrar nuestras responsabilidades es el impuesto a la propiedad. Como no tenemos permiso para crear nuevas cargas tributarias, usamos el mecanismo de "tasas por servicios". Yo creo firmemente en las tasas por servicios porque, cuando alguien paga por un servicio, lo aprecia más y no lo utiliza mal. Por ejemplo, si alguien quiere jugar al hockey en el estadio de hockey o nadar en la piscina pública, tiene que pagar por ello. Los ciudadanos no cargan necesariamente con todo el costo, pero sí con una parte del mismo.

En la provincia de Ontario tenemos un sistema gubernamental de cuatro niveles: federal, provincial, local y regional. Siempre he creído que la ciudad sería más eficiente si nosotros mismos suministráramos los servicios a nuestros habitantes. El tener que trabajar con cuatro niveles de gobierno en la provisión de servicios significa que siempre habrá ineficiencias y duplicación de esfuerzos, lo cual se traduce en costos adicionales para nuestros contribuyentes. Nuestros ciudadanos no entienden cuál es la división de los servicios entre, por ejemplo, la región de Peel y la ciudad de Mississauga. Cuando no hay servicio de recolección de basura, la gente ignora que se trate de una responsabilidad regional, y eso tampoco le importa: lo único que quiere es que la basura se recolecte cuando se supone que tiene que recolectarse.

De cada dólar que un canadiense paga en impuestos, 92 centavos van a los gobiernos federal y provincial, y solo 8 centavos al gobierno local. Los ciudadanos realmente no saben qué pasa con los impuestos que van al gobierno federal y al gobierno provincial, pero seguramente saben que el impuesto local que les enviamos por los servicios locales es facturado. Cada una de las encuestas realizadas corrobora que nuestros ciudadanos califican de sobresaliente la calidad de los servicios que la ciudad suministra. Creo que podríamos lograr una mayor eficiencia si se prestaran los servicios en el nivel local.

Consulta a la comunidad

Es posible tener un gobierno responsable, eficiente y eficaz si se convoca la participación de los ciudadanos, los funcionarios públicos y el gobierno para obtener resultados. En Mississauga, las elecciones se llevan a cabo cada cuatro años para elegir al alcalde y a los concejales en 11 distritos electorales. Cada semana, durante la reunión del Comité General o del Concejo Municipal, se revisan los informes y las recomendaciones presentadas por la ciudad y por el equipo administrativo principal. Con el pasar de los años, nuestro gobierno local ha unido fuerzas en torno a la búsqueda de soluciones creativas para generar más ingresos. Doy pleno reconocimiento a la labor que realiza el Concejo, y a nuestros funcionarios públicos por la manera en que suministran servicios y programas que mejoran la calidad de vida de nuestros ciudadanos. Una de las razones de la eficacia de nuestra ciudad radica en el hecho de que nos esforzamos por contratar al mejor personal posible y brindarle un ambiente de trabajo que sea respetuoso y a la vez se preste para abordar de manera creativa los retos que a diario se presentan.

Las reuniones semanales del Concejo Municipal están abiertas al público y se transmiten en vivo a través de nuestra red local de televisión por cable.

Más aún, invitamos a nuestros ciudadanos a hablar ante el Concejo, y cada semana, durante la reunión del Comité General o del Concejo Municipal, les formulo la siguiente pregunta: “¿Alguien quiere dirigirse al Concejo en este momento para abordar un tema que esté en nuestra agenda?”. De esta manera, nuestro gobierno local es un proceso abierto y transparente. Esta transparencia aumenta la confianza de nuestros ciudadanos y nos permite tener pleno acceso a nuestros electores. Me siento muy orgullosa de nuestro Concejo, pues ha trabajado de manera conjunta durante todos estos años para promover políticas eficaces en nombre de la ciudad y de sus ciudadanos. Cabe notar que, a diferencia de muchos gobiernos municipales de Estados Unidos, en los que el alcalde tiene el poder de veto para invalidar las decisiones de políticas adoptadas por el Concejo, los alcaldes de nuestro gobierno municipal carecen de dicho poder.

Con el fin de garantizar la plena satisfacción de las necesidades de nuestros ciudadanos, contratamos agencias independientes para realizar encuestas periódicas en las que se le pide al público calificar su nivel de satisfacción con respecto al papel de liderazgo que desempeña nuestro gobierno y a la calidad de los servicios que les suministramos a cambio del dinero que aportan por concepto de impuestos. Nuestra encuesta más reciente, de mayo de 2007, arrojó resultados alentadores: un 84% de los ciudadanos manifestó estar muy satisfecho con nuestro gobierno y con los servicios que suministra.

En los últimos años hemos convocado a nuestros ciudadanos para que sean partícipes de un proceso visionario que hemos llamado “Construyamos una ciudad para el siglo XXI”. Este proceso ha requerido hacer consultas que abarcaron un amplio espectro de ciudadanos —estudiantes, empresas, académicos y personas de todas las edades y culturas— con el fin de establecer cuál era su visión futura de nuestra ciudad. Si bien es necesario delimitar con claridad la diferencia entre expectativas y costos, los resultados de nuestro compromiso comunitario han sido muy positivos y han logrado asentar los cimientos para construir una ciudad del futuro con base en un crecimiento inteligente, una gestión de espacios verdes que las generaciones venideras puedan disfrutar, y un sistema de transporte accesible y eficiente.

Promover el desarrollo económico local

Siempre he considerado importante el fomento de nuestro desarrollo económico local. Existen muchas formas en las que un gobierno local puede promoverlo. Ante todo se debe poder demostrar a cualquier empresa e inversionista por venir que la ciudad se administra de manera eficaz y que su gestión fi-

nanciera es sólida. Antes de trasladarse a nuestra ciudad, estos empresarios e inversionistas potenciales también deben saber que allí contamos con políticas y procedimientos vigentes sólidos para que establezcan sus negocios. Para ellos es primordial saber que están protegidos ante cualquier incremento sustancial de impuestos, que cuentan con una infraestructura confiable y que dispondrán de trabajadores bien preparados.

Para una ciudad es importante poder tomar las medidas necesarias orientadas a promover su capacidad comercial en los ámbitos nacional e internacional. Una forma en que Mississauga lo está logrando es mediante su Oficina de Fomento Económico, creada con el fin de promover la ciudad en la arena internacional, atraer nuevos negocios y trabajar con compañías nuevas o potenciales para alentarlas a alcanzar el éxito. Hemos puesto en marcha reconocidas campañas de marketing para promover a la ciudad tanto nacional como internacionalmente. Como resultado de ello, han llegado a Mississauga numerosas empresas procedentes de Alemania, Japón y otros países para establecer su sede allí. De hecho, en 1999 la República Federal de Alemania me galardonó muy gentilmente con su Cruz de Orden al Mérito por mis esfuerzos encaminados a ayudar a las compañías alemanas a expandir su desarrollo en el extranjero. Los representantes de la ciudad también participan en giras mundiales específicamente programadas a fin de promoverla en otros ámbitos emergentes y destacados que desean establecer sus negocios en Mississauga.

En el ámbito local, trabajamos con ahínco para ayudar a las empresas tanto nuevas como pequeñas, con objeto de lo cual creamos el Centro Empresarial y Comercial de Mississauga, que funciona como ventanilla única, de manera que dichas empresas puedan tener acceso a numerosos servicios comerciales que les permitan encauzar su negocio. En mi calidad de alcaldesa, también insisto en asistir, en la medida de lo posible, a los eventos y celebraciones de inauguración para alentar a las empresas nuevas y demostrarles que cuentan con todo mi respaldo.

Con el propósito de fortalecer las relaciones entre las empresas locales y la ciudad, creamos el Programa de Visitas Comerciales. A través de esta iniciativa los principales representantes de la ciudad se reúnen con los ejecutivos de determinadas empresas de Mississauga provenientes de sectores clave. Las reuniones se llevan a cabo en las instalaciones de la empresa en Mississauga, y allí se realizan deliberaciones sobre asuntos en los que la ciudad puede brindar apoyo a través de sus departamentos y otros entes gubernamentales. El Programa de Visitas Comerciales es una herramienta excelente que nos permite evaluar las inquietudes y necesidades de nuestras empresas de manera directa y personal.

Reitero que el mejor método que conozco para atraer empresas y fomentar el desarrollo económico no es otro que el de administrar nuestra ciudad como si fuera una empresa, es decir, manteniendo los impuestos al mínimo nivel posible, brindando servicios de alta calidad por cada dólar tributado y asegurándonos de que la ciudad conserve un equilibrio entre su propio desarrollo y los servicios que ofrece.

Predicar con el ejemplo

El liderazgo empieza por identificar una necesidad y satisfacerla. Es necesario predicar con el ejemplo para que los demás sigan nuestros pasos. En la medida de lo posible, respaldo y participo en el mayor número de programas comunitarios. Por ejemplo, nuestra ciudad creó un programa público muy exitoso contra la ociosidad y la basura para fomentar la participación y la educación comunitaria. En 2005 el programa contra la basura fue adoptado por 31 municipalidades de Ontario, cada una de las cuales utilizó como guía el modelo de campaña de Mississauga. En mi calidad de alcaldesa, también pongo mi granito de arena y apoyo estas iniciativas: me detengo a recoger basura cuando la veo, denuncio cualquier infracción a las autoridades judiciales y les llamo la atención a los peatones que, por descuido, ensucian las calles de nuestra ciudad. Cuando predicamos con el ejemplo enviamos un mensaje poderoso a los ciudadanos: es necesario demostrar con acciones lo que decimos.

A medida que vislumbramos el futuro de Mississauga, continuamos instituyendo políticas y programas en beneficio de nuestra comunidad y sirviendo de ejemplo a otras ciudades del mundo. Considero que el liderazgo debe ir más allá del servicio público local. Es así como en años anteriores tuve el honor de formar parte de la Junta Asesora del Centro Kobe para el Desarrollo Sanitario (Programa de Ciudades Saludables) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en Kobe, Japón. A raíz de esta participación establecí una asociación local con la Universidad de Toronto en Mississauga para crear el modelo "Ciudad saludable" ajustado a nuestras necesidades. Soy presidenta honoraria del Centro de Fomento de Ciudades Saludables, un grupo de 14 organizaciones miembros que se unieron para crear un plan de desarrollo sanitario para Mississauga. Conjuntamente, estas organizaciones formularon el Plan de Salud para Mississauga 2010, el cual se concentra en nueve temas prioritarios de sanidad local. Cada uno de los miembros tiene la función de trabajar tanto individual como colectivamente para alcanzar las metas propuestas. Asimismo, me complace decir que en 2006 el Centro de Fomento de Ciudades Saludables fue galardonado con el Premio Mundial de Liderazgo en el campo de la salud. Tengo la esperanza de que las

ciudades de todo el mundo puedan usar este plan para fomentar la salud en el largo plazo y en beneficio de sus ciudadanos y su comunidad.

Asociaciones de colaboración con otros gobiernos

Considero que es esencial trabajar con otros gobiernos para obtener resultados exitosos. Si no podemos hacerlo nosotros solos, siempre es posible aunar esfuerzos mediante asociaciones. Entre 1992 y 2000 establecí y presidí el Comité de Alcaldes del Área Metropolitana de Toronto que convocaba a 30 alcaldes procedentes de dicha metrópolis. En ese momento no existía integración alguna de los servicios que se brindaban en el área. Me di cuenta de que necesitábamos unirnos para alcanzar la prosperidad económica que todos buscábamos. Nuestro éxito se fundamentaría en reforzar el eslabón más débil de la cadena, para lo cual precisábamos trabajar juntos. Fue así como nos convertimos en una potente voz que proclamaba la necesidad de cambio en una serie de áreas trascendentales para todas las ciudades del área metropolitana. Este esfuerzo de colaboración nos permitió ejercer presión política ante los gobiernos provinciales y federales para abordar los problemas y desafíos que enfrentábamos.

A raíz de esta cooperación, en 1996 se creó la Alianza Comercial del Área Metropolitana de Toronto (una asociación público-privada) que nos permitió promover el área en beneficio no solo de los municipios más grandes sino también de aquellos de menor tamaño. En mi opinión, la alianza constituye un instrumento vital para promover a Mississauga en el ámbito internacional.

Conclusiones

Una cosa que he aprendido durante mi permanencia en la alcaldía es que el nivel gubernamental más importante es el local. La ciudad es el núcleo central de un país. En Canadá las ciudades albergan el 80% de nuestra población. Es allí donde la gente elige vivir, trabajar y distraerse, y es allí, en el nivel local, donde se requieren los servicios. También creo que el ámbito local puede ser el nivel de gobierno más capaz, el más eficiente. Pero infortunadamente los gobiernos locales, en varias partes del mundo, incluido Canadá, aún no tienen los recursos para cumplir con sus responsabilidades. Como gobiernos locales tenemos un desafío pendiente: necesitamos más ingresos para hacer frente a nuestras responsabilidades.

Ciertamente, una vez que obtengamos más recursos será mejor que los usemos correctamente. Si los gobiernos locales quieren la descentralización,

deberán estar preparados para hacerse cargo de sus responsabilidades de una manera muy eficiente y eficaz. Creo en la descentralización, pero esta no ocurrirá hasta que no demos que aceptamos la responsabilidad y operamos en una forma muy eficiente.

En el camino que nos falta por recorrer como ciudad, considero que ser un líder dinámico significa adoptar principios de transparencia y eficiencia, y ser un administrador responsable. Significa administrar la ciudad como si fuera una empresa y hacer lo posible por contener el aumento de los gastos y los impuestos a la propiedad inmobiliaria. Significa fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso de gobierno e instarlos a participar en los asuntos que afectan a su ciudad: hoy, mañana y en el futuro. Significa ser líder y promover el cambio que deseo ver en mi comunidad. Creo que Mississauga continuará siendo la ciudad mejor administrada de Canadá, creo que continuaremos siendo la ciudad más segura de Canadá y, en el futuro, creo que seremos la ciudad más saludable de Canadá y un ejemplo a seguir para otras ciudades del mundo.

Washington, D.C.: la recuperación de la capital de Estados Unidos¹

Anthony Williams

Introducción

Al igual que Bogotá, La Paz, Buenos Aires o cualquier otra ciudad capital, Washington, D.C. tiene tres características. Por un lado es una ciudad *internacional*, en la medida en que alberga un alto número de delegaciones diplomáticas, en el caso de Washington más que cualquier otra ciudad del mundo. Es también una ciudad *nacional*, en el sentido de que constituye la sede del gobierno federal, y como tal, representa un centro integral de actividades y diálogos relacionados con temas internacionales y nacionales. Infortunadamente, la mayoría de las personas tiende a centrarse únicamente en el carácter de Washington como ciudad nacional e internacional, olvidando que detrás de esta existe una ciudad igualmente real pero menos evidente a los ojos del mundo: la ciudad *local* en la que vive gente de carne y hueso, en la que se trabaja y se resuelven problemas, y en la que los ciudadanos tratan de sacar adelante a sus familias. Y son precisamente esas personas de carne y hueso las que hacen funcionar a la ciudad local, nacional e internacional.

En mi gestión como alcalde de Washington, mi meta consistió precisamente en unir estas tres esferas que hasta entonces se encontraban separadas, como lo demuestra el siguiente ejemplo del ámbito de asociaciones público-privadas. Como se sabe, cada ciudad tiene instituciones encargadas de promover las artes (ópera, museos, teatro, etc.), que son además muy importantes para el desarrollo económico. Ahora bien, cuando intentamos obtener el apoyo de los grupos de filantrópicos privados para nuestras instituciones culturales, se nos respondió que Washington realmente no contaba con un sector corporativo fuerte.

¹ Este trabajo está basado en la presentación del ex Alcalde Anthony Williams en el foro "Descentralización para el desarrollo económico", organizado por el BID en julio de 2008.

Aun así, yo me propuse hacerle entender a la ciudadanía que, dado que se trata de la capital de Estados Unidos, debía existir una cierta confluencia de intereses entre el sector empresarial de *todo el país* y la ciudad de Washington. En ese sentido insistí en señalar que nuestra ciudad capital es el corazón mismo de la nación y la anfitriona del mundo, y en que es así como tenemos que verla y asumirla. Mi misión como alcalde consistió justamente en restaurar el respeto por nuestra ciudad y ponerla de nuevo en el mapa de las urbes internacionales que compiten por el primer lugar de importancia en el mundo.

Los problemas

Cuando llegué a Washington, en mi calidad de gerente de operaciones financieras (CFO, por sus siglas en inglés), durante la insolvencia de 1995, la ciudad enfrentaba el peso de varios problemas de distinta naturaleza. Mi puesto como CFO era análogo al de un gerente liquidador de una empresa en bancarrota. Existía una junta directiva nombrada por el presidente a instancias del Congreso, que a su vez instruyó al alcalde de ese entonces para que nombrara a un CFO que podría ser despedido únicamente con la autorización de dicha junta. Eso significaba que había alguien que tenía completa autoridad sobre los asuntos financieros de Washington. Lo que encontré en ese momento fue que, evidentemente, en el terreno financiero el manejo de fondos y de tesorería reflejaba una situación de deterioro administrativo. Pero no era un problema de que las instituciones financieras estuvieran mal y el resto de la ciudad funcionara bien, puesto que las dos cosas marchan juntas. El presupuesto, por ejemplo, es algo que expresa la estrategia de una organización, su propósito, su visión. De modo que si una organización enfrenta una mala situación, sus finanzas correrán la misma suerte.

La ciudad era como una especie de coche sobrecargado y mal manejado que transita cuesta abajo en una calle que se encuentra en malas condiciones. *Sobrecargado* en el sentido de que se le había prometido a la gente más de lo que en realidad se le podía dar. *Mal manejado* porque infortunadamente mi antecesor, Marion Barry, era el tipo de persona que vemos en muchos países, provincias y ciudades de todo el mundo: un líder político brillante pero no precisamente experto en el manejo del día a día de la implementación de su visión, por más grandiosa que fuera. De modo que nos encontramos en una situación en que se les había prometido algo a todos los sectores pero en la práctica poco o nada se les daba.

Y finalmente, *cuesta abajo en una calle en malas condiciones*, con lo cual me refiero a que en el sistema intergubernamental que tenemos en Estados Uni-

dos, donde interactúan el gobierno federal, el gobierno estatal y el gobierno local, cada uno con sus propios recursos y obligaciones, se estaba produciendo una reducción de la participación del gobierno federal en pleno período de “renovación urbana”. Para un gobierno local como el de Washington, esto significaba que sus responsabilidades iban en aumento mientras que los recursos para enfrentar tales compromisos disminuían. De modo que así tenemos el coche sobrecargado, mal manejado y viajando cuesta abajo por una calle en condiciones deplorables: un panorama nada atractivo.

Otra cosa que se debe mencionar sobre este coche es que *no tenía suficiente gasolina*. Una queja común de los alcaldes de ciudades capitales en todo el mundo es que las embajadas no pagan ningún tipo de impuesto, además de que tienen inmunidad diplomática. Imagínense que debido a restricciones federales, Washington solo tiene acceso a la mitad del impuesto a la propiedad, al 60% del impuesto a las ventas y al 20% del impuesto a la renta. Esto quiere decir que una ciudad como Washington debe administrarse con solamente la mitad de las rentas que en teoría le corresponderían. Por eso, cuando uno llega a ser alcalde en una ciudad con un contexto así, como me correspondió a mí en 1999, uno se propone crear urgentemente un clima para la inversión y promover el desarrollo económico de la ciudad.

Cómo crear un clima de inversión

¿Cuáles son los ingredientes para crear un clima de inversión en una ciudad como Washington? Lo primero es abordar el área de las finanzas públicas. Y lo fundamental dentro del área de las finanzas públicas es la liquidación de pagos y deudas. Si la gente no confía en su gobierno, ni siquiera en lo que se refiere al manejo de los asuntos más elementales y rutinarios, ¿por qué querría invertir allí millones de dólares?

Igualmente, es de vital importancia que se establezcan relaciones con agencias calificadoras de riesgo como *Moody's*, *Standard & Poor's*, etc. Durante mi administración así lo hicimos, con el propósito de mejorar nuestra calificación crediticia. Finalmente logramos elevar nuestra calificación crediticia de “bono basura”, que era la que la ciudad tenía cuando asumí el cargo, a un grado de inversión sólido. Ahora Washington ostenta una calificación A+ y creo que dentro de poco podríamos llegar fácilmente a obtener AA.

Resulta de especial importancia crear confianza en la integridad fiscal del gobierno. Una de las cosas que hicimos fue acumular un monto elevado de reservas en efectivo. Ahora las reservas en efectivo de Washington son más altas que las de cualquier otro gobierno local en Estados Unidos. Hemos pasado

de aproximadamente US\$400–500 millones de déficit a un superávit de casi US\$1.500 millones, un buen porcentaje del cual estaba en efectivo. El superávit acumulado en este momento es excesivo desde un punto de vista estrictamente económico, y el balance de efectivo también es muy alto frente a lo que normalmente se mantiene en el campo de los negocios. Sin embargo, teniendo en cuenta nuestro historial, ha sido fundamental proceder de esta manera.

Otra de las prioridades a abordar para crear un clima de inversión es la seguridad pública. No se puede pensar siquiera en inversión ni en desarrollo económico hasta tanto no se hayan logrado establecer condiciones mínimas de seguridad pública. Washington requería una inversión considerable en este ámbito y logramos avanzar de manera significativa.

El siguiente aspecto es el de las obras públicas, que en realidad abarcan dos cosas. Primero, lo que comúnmente consideramos como obras públicas propiamente dichas, es decir, infraestructura pública (vías, puentes, arborización, etc.), y segundo, el “reino de lo público”, es decir, cómo mantenemos nuestras escuelas públicas, calles y parques, y cómo vamos a compartir esos costos entre generaciones. Lamentablemente en Estados Unidos ha imperado un cierto grado de codicia y egoísmo que ha llevado al empobrecimiento del reino de lo público. Pero no lograremos salir adelante como país si cada uno de nosotros se comporta como una isla. Estamos en esto juntos; somos una comunidad.

Además, las obras públicas abarcan los servicios públicos y la atención al cliente, algo que en esta ciudad era sumamente deficiente y azaroso. Si uno llamaba al gobierno para solicitar un servicio, no se sabía cuándo dicho servicio iba a ser atendido o si es que se iba a tener la suerte de que alguien respondiera a la solicitud. Yo establecí que los ciudadanos o una empresa deberían poder llamar a un número, presentar una solicitud con facilidad, estar en capacidad de dar seguimiento a dicha solicitud por un sistema confiable de rastreo y tener la certeza de que dentro de cierto tiempo recibirían su servicio.

Si alguien está considerando reubicar su negocio, ¿cuáles son los criterios que moldean su decisión? Se habla mucho de los incentivos tributarios, que evidentemente son importantes. Pero el punto central, aquel que realmente determina la decisión de abrir o no un negocio en un nuevo sitio, es la “calidad de vida” que está presente en dicho lugar. En el área de las finanzas públicas, la “calidad de vida” se refiere a lo que denominamos “expectativas cumplidas”. Eso quiere decir que se espera que los supuestos bajo los cuales operamos en nuestras actividades cotidianas se cumplan con regularidad y nos permitan manejar nuestros asuntos, planear hacia el futuro y organizarnos eficientemente. Si las cosas cambian a cada instante, es muy difícil hacer negocios.

Conclusiones

En suma, las prioridades fundamentales para el desarrollo de una ciudad como Washington, D.C., son las finanzas públicas, la seguridad pública y las obras públicas. Si no me he enfocado mucho en el tema de los incentivos financieros, o en proyectos particulares, es porque quisiera recordar que con demasiada frecuencia invertimos mucho tiempo focalizados en los proyectos específicos y en su análisis, y no le dedicamos lo suficiente a la tarea de establecer los cimientos sólidos o el marco más adecuado para el tipo de inversiones que van a impulsar y llevar tales proyectos a su feliz término.

Cataluña: resolver limitaciones presupuestarias con colaboración público-privada y orientación a resultados

Salvador Maluquer I Amorôs y Anna Tarrach I Colls

Introducción

Cataluña es una antigua nacionalidad europea con una fuerte personalidad cultural, orgullosa de su identidad, de sus costumbres y de sus tradiciones. Política y administrativamente, Cataluña es una comunidad autónoma que forma parte de España, de acuerdo con la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Su territorio cubre una extensión total de 32.000 Km² y alberga una población de cerca de 7,2 millones de habitantes, lo cual representa respectivamente un 6% y algo más de un 15% del total de España.

La capital de Cataluña es Barcelona, una ciudad reconocida por sus atractivos culturales y por su pasado industrial, y que tiene un buen nivel de vida. El área metropolitana de Barcelona, con más de 4 millones de habitantes, concentra el 60% de la población catalana, población que ha crecido significativamente en los últimos 10 años a causa del fenómeno migratorio, procedente sobre todo de América Latina, del Norte de África y de países de Europa del Este.

Cataluña cuenta con un buen nivel de desarrollo económico. Su PIB/habitante —en términos de la paridad de poder adquisitivo (PPA)— es superior al de España (118%) y al de la media de la Unión Europea (UE), tanto la media de todos los países de la UE (124%) como la de los países en la Eurozona (113%). La producción catalana representa un 19% de la producción total española. La economía está orientada al sector servicios y al sector industrial manufacturero (automoción, alimentación, petroquímica, electrónica y farmacia, entre otros), y presenta un grado notable de apertura al comercio exterior: el peso de las exportaciones e importaciones sobre el PIB es de un 70,4%, mientras

que para el conjunto de España es de un 58,4%.¹ Cataluña es además uno de los principales destinos turísticos de Europa.

Organización política y competencias del gobierno catalán

La institución que representa y ejerce el autogobierno de Cataluña es la *Generalitat de Catalunya*, integrada por un Poder Ejecutivo o gobierno y un Poder Legislativo o Parlamento. La *Generalitat*, junto con la administración general del Estado (delegación del gobierno y delegaciones ministeriales) y las corporaciones locales (941 municipios, 41 comarcas y 4 provincias), conforman la administración pública en Cataluña.

Las competencias públicas se distribuyen entre estos tres niveles de gobierno según lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y en la Constitución española. Así, la *Generalitat de Catalunya* es la administración competente en los servicios del llamado Estado de bienestar, a saber: salud, educación general y universitaria, y servicios sociales. También es competente en seguridad pública (policía), prisiones y administración de justicia, transporte, obras públicas, medio ambiente, fomento económico y empleo, entre otros servicios.

Por su parte, las corporaciones locales ejercen sus competencias fundamentalmente en servicios urbanos (alcantarillado, tratamiento de residuos, distribución de agua, limpieza pública, etc.), aunque también prestan servicios de carácter personal en forma voluntaria: asistencia social, guarderías infantiles, centros culturales, deportes, etc.

Finalmente, la administración general del Estado se encarga de la defensa, la política exterior, la seguridad social, la legislación básica en algunas materias y la gran infraestructura de interés general. Por volumen de gasto público efectuado en Cataluña, la *Generalitat* representa un 44% del total de gasto público no financiero, la administración general del Estado representa un 39% y las corporaciones locales un 17%.

El gasto público de la *Generalitat de Catalunya*

Los presupuestos totales de la *Generalitat de Catalunya* para el ejercicio 2008 alcanzan una cifra de € 34.750 millones. Dicha cifra incluye los gastos consoli-

¹ Las exportaciones catalanas al exterior representan un 29% de las exportaciones españolas.

datos totales, y abarca tanto los de la propia administración de la *Generalitat* (los departamentos, equivalentes a los ministerios), como los de los diversos organismos autónomos, empresas públicas y otras entidades que de ella dependen y que se integran en sus presupuestos.

El gasto en salud, con un peso del 26% en los presupuestos de la *Generalitat* para 2008, es el principal. Si a dicho gasto se añade el de educación, con un 17% del total, y el de las otras políticas sociales (asistencia social, empleo, vivienda y cultura) que en conjunto representan un 10%, se puede observar que el denominado gasto social constituye más del 50% de los presupuestos.

El segundo gran grupo de gastos de los presupuestos de la *Generalitat* es el referido al fomento y apoyo a la competitividad económica: por una parte, la producción de bienes públicos de carácter económico (infraestructura de diversa índole y de transporte, medio ambiente, I+D, etc.), que concentran un 17% del gasto total presupuestado, y por otra parte el apoyo a los diversos sectores productivos (agricultura, industria, comercio, turismo, etc.), que concentra un 5% del gasto total. En conjunto, los gastos relacionados con el apoyo a la competitividad de la economía representan un 22% de los presupuestos de la *Generalitat* para 2008.

Otro grupo destacado del gasto público es el apoyo financiero que se presta a las corporaciones locales (9% de los presupuestos para 2008) y que incluye, por una parte, la participación de las corporaciones locales en los impuestos del Estado —canalizada a través de los presupuestos de la *Generalitat de Catalunya*—, y por otra, las aportaciones de la propia *Generalitat* con cargo a sus recursos.

Los tres grandes grupos de gasto citados —gasto social, fomento económico e infraestructura, y apoyo a las corporaciones locales— concentran un 84% de los gastos de los presupuestos de la *Generalitat*. El 16% restante corresponde al funcionamiento de las instituciones, la administración general y el Fondo de contingencia, con un 7% del total; a los servicios generales (seguridad, justicia, relaciones internacionales, etc.), con un 5,8%, y finalmente al servicio de la deuda por intereses y amortizaciones de principal con un 3,6% del total.

A la luz de los datos expuestos en los párrafos anteriores, pueden deducirse las dos características principales del gasto de la *Generalitat* que hacen que su volumen sea muy inelástico y no deje casi ningún margen de discrecionalidad para adaptarlo a las necesidades del ciclo económico: por una parte, el elevado peso de los gastos corrientes, que concentran un 83% del gasto total, y por otra, la elevada concentración en gasto social, con más de un 50% sobre el total.

Estabilidad presupuestaria en un contexto restrictivo

En el contexto actual, el fuerte crecimiento demográfico impulsado por la inmigración, junto a la elevada presión de una ciudadanía que espera recibir cada vez más y mejores servicios públicos,² genera dificultades para contener el crecimiento del gasto social.

Por otra parte, estamos ante una situación de restricciones financieras que es consecuencia, por un lado, de la evolución de los mercados inmobiliarios —sobre los que se basa una parte importante de los impuestos que recauda la *Generalitat*— y, por otro, de las limitaciones sobre el déficit y el endeudamiento derivadas del marco normativo de estabilidad presupuestaria.³

La conjunción de ambos factores —mayor presión para gastar y restricciones en los ingresos y el acceso a la deuda— generan fuertes tensiones en los presupuestos de la *Generalitat de Catalunya*. A esto se añaden las insuficiencias de un modelo de financiamiento de las comunidades autónomas que en realidad adolece de una escasa autonomía de ingresos⁴ y de una clara deficiencia en el financiamiento de las necesidades de inversión pública. Esto solo ha podido paliarse gracias a los fondos europeos y de compensación interterritorial en las comunidades autónomas menos desarrolladas y por tanto beneficiarias hasta ahora de dichos fondos, y a los significativos volúmenes de endeudamiento en el caso de las comunidades autónomas más desarrolladas como Cataluña.

En este contexto, las líneas de actuación de la *Generalitat* se han orientado en dos sentidos: i) hacia la búsqueda de fórmulas de colaboración público-privada (CPP) para el financiamiento de inversiones públicas, y ii) hacia la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en el gasto público mediante un proceso de reforma presupuestaria con una mayor orientación a resultados.

² La demanda de los servicios básicos que presta la *Generalitat*, como salud, educación o asistencia social, se caracteriza por tener una elasticidad-renta superior a la unidad.

³ Ley 18/2001 del 12 de diciembre (Ley General de Estabilidad Presupuestaria), reformada por la Ley 15/2005 y por la Ley Orgánica 5/2001 del 13 de diciembre, complementaria a la Ley General Presupuestaria, modificada por la Ley Orgánica 3/2006 del 26 de mayo.

⁴ Bosch y Vilalta (2008:49): “En el Estado español hay un desequilibrio entre el peso que tienen las comunidades autónomas en el conjunto de los ingresos tributarios y el grado de gasto público que gestionan. Si bien los gobiernos autonómicos gestionan el 32% del volumen de gasto público, solo disponen de un 20% de los ingresos impositivos. En cambio, el gobierno central, que gestiona el 55% del gasto (incluidas las pensiones) dispone del 72% de los ingresos impositivos”.

Instrumentos de financiamiento de inversiones en colaboración con el sector privado⁵

Desde principios de los años ochenta, la *Generalitat* ya utilizaba una fórmula clásica de colaboración público-privada, como lo es la *concesión administrativa* para la construcción, conservación y explotación de algunas carreteras mediante peaje a cargo de los usuarios. En los años noventa se añadieron dos nuevas fórmulas: la de *pago aplazado con abono total del precio a final de obra* (también conocida con el nombre de método alemán) y la de *censo enfiteútico*.

La fórmula de *pago aplazado con abono total de precio a final de obra* se desarrolló a partir de su inclusión en la Ley 13/1996 de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Esta consiste en que el agente privado adjudicatario financie el costo de la obra durante su ejecución a cambio de un precio previamente establecido, de modo que la certificación (que incluye tanto el costo estricto de la obra como los costos financieros) se realiza a partir del momento en que finaliza la obra y es puesta a disposición de la administración, la cual procede a efectuar los pagos durante un período previamente establecido pero que no se puede alargar más de 10 años desde la fecha de certificación.

Por su parte, la fórmula de *censo enfiteútico*, adoptada a partir del derecho civil catalán, consiste en que la administración —que actúa como *censataria*— constituye un censo sobre un bien de su propiedad (normalmente un terreno o un edificio) a favor de un tercero, normalmente una entidad financiera que actúa como *censalista*. Esta a su vez aporta los recursos necesarios a cambio de una renta anual durante un período acordado que se vincula con carácter real a la propiedad de la finca o del inmueble, la cual garantiza el pago. Aunque en realidad este método requiere la participación de un tercero ajeno a la administración, no puede considerarse estrictamente como una fórmula de colaboración público-privada. Se utiliza más bien como una forma de obtención o generación de recursos a partir del patrimonio de la propia administración que esta puede utilizar para financiar nuevas inversiones.

Estas dos fórmulas se emplearon en diversas ocasiones en los años noventa y hasta 2003, pero la interpretación dada por la normativa del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) para la contabilización de ambas fórmulas⁶ hizo

⁵ Para tener una visión global de las fórmulas de colaboración público-privada implementadas por la *Generalitat de Catalunya*, véase Abelaira (2006).

⁶ En el primer caso se hace imputando el gasto de acuerdo con las relaciones valoradas a medida que se va ejecutando la obra y no en el momento de la certificación final, y en el segundo considerándola como operación financiera.

que dejaran de aportar ventajas desde la perspectiva del cálculo del déficit y del endeudamiento públicos, y en consecuencia cayeron en desuso.

Frente a las reglas y límites establecidos por el marco normativo europeo y estatal —sobre todo a partir de la entrada en vigor de las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001—, y atendiendo a los márgenes financieros disponibles, la *Generalitat de Catalunya* optó por la utilización selectiva de tres fórmulas de CPP para el financiamiento de determinada infraestructura: i) la concesión mediante el peaje en sombra, ii) el derecho de superficie y iii) el arrendamiento operativo.

Con la *concesión mediante el peaje en sombra* se licita la construcción, el mantenimiento y la explotación de determinada infraestructura, edificios u otros bienes (por ejemplo material ferroviario) a riesgo y ventura del concesionario. Esto a cambio del derecho a percibir de la administración un pago anual variable, producto de la tarifa unitaria que resulte del concurso y en función de los usuarios que utilizan la infraestructura.

El *derecho de superficie* consiste en el establecimiento de un derecho real sobre un terreno ajeno, que atribuye la propiedad separada de las construcciones incluidas en el mismo por un período máximo de 99 años. En estas operaciones la administración, titular de un solar, otorga a un tercero el derecho a construir un edificio con destino y características fijados por ella, con la obligación de arrendárselo durante un período y a un precio predeterminado.

Finalmente, en el caso de los *arrendamientos operativos*, el arrendador cede al arrendatario el derecho a utilizar un activo durante un plazo determinado a cambio de percibir unos pagos o cuotas, manteniendo en todo momento los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad.⁷

En conjunto, dichas fórmulas de colaboración público-privada han sido utilizadas por la *Generalitat de Catalunya* para financiar carreteras, infraestructura y material móvil ferroviario, edificios judiciales y comisarías de policía, así como también infraestructura de riego.

La valoración que cabe hacer del uso de las fórmulas de colaboración público-privada es en general positiva, si bien hay que reconocer que también presenta importantes limitaciones que hacen que la posibilidad de continuar acudiendo a dichas fórmulas pueda quedar agotada en poco tiempo.

En efecto, el uso de las fórmulas de colaboración público-privada permite avanzar temporalmente en la ejecución de determinadas inversiones y amorti-

⁷ A diferencia de los arrendamientos financieros en que tales riesgos y beneficios son transferidos al arrendatario.

guar su impacto en los presupuestos anuales, al tiempo que mejora la equidad intergeneracional. Sin embargo, también es cierto que dichas fórmulas tienen un impacto en términos de mayores costos financieros respecto del endeudamiento tradicional y que reducen sustancialmente los márgenes de decisión y asignación de recursos de los gobiernos futuros.

Hacia una presupuestación orientada a resultados⁸

En el contexto económico y financiero mencionado, y con un sector público que había ido adquiriendo una complejidad organizativa notable,⁹ a principios de 2005 la *Generalitat* se planteó la puesta en marcha de una reforma y modernización presupuestaria con la que se buscaba añadir racionalidad y orden a un proceso en el que a menudo se toman decisiones sobre la base de información incompleta o inadecuada.¹⁰ Los objetivos básicos de la reforma se centraron en aumentar la transparencia del proceso presupuestario en sus distintas etapas y en convertir progresivamente el presupuesto en una herramienta que contribuya a maximizar la eficacia y la eficiencia en la asignación y gestión de los recursos disponibles.¹¹ Para ello, se adoptó el enfoque del presupuesto orientado a resultados, el cual permite estrechar el vínculo entre el financiamiento de programas presupuestarios y los resultados o impactos que se obtiene de los mismos, a través del uso sistemático de la información de desempeño o de resultados.¹²

Uno de los modelos de presupuesto por resultados es el presupuesto por programas. Si bien su uso en el sector público se remonta a varias décadas atrás, en la *Generalitat de Catalunya* la clasificación del gasto por programas era utilizada únicamente por la administración en sentido amplio (que incluye los departamentos o consejerías, así como también los órganos superiores y estatutarios), y además solo se utilizaba a efectos de previsión pero no se tenía en cuenta en el seguimiento de la ejecución del gasto. En los presupuestos de 2006 se revisó la clasificación de los programas y se definieron nueve áreas de gasto, 34 políticas de gasto y 109 programas. Asimismo, se extendió el uso de dicha clasificación al conjunto de entidades del sector público, de modo que

⁸ Este apartado es un resumen del artículo Maluquer y Tarrach (2008).

⁹ La *Generalitat* participa en unas 240 entidades.

¹⁰ Con relación a este punto resulta muy sugerente la lectura del artículo de Shick (2002).

¹¹ Para una visión más ampliada del proceso de cambio, véase Maluquer y Tarrach (2006).

¹² En este trabajo se utilizan indistintamente las palabras “desempeño” y “resultados” para referirse al término “*performance*”, tomado del inglés.

el programa pasó a ser un elemento vinculante del crédito presupuestario. Complementariamente se dio la posibilidad a los gestores de estructurar los programas en subprogramas, en aras de tener un nivel de información más desagregado para uso exclusivo en la gestión pero sin presentar este nivel de desagregación en el trámite parlamentario.

Desde la Dirección General de Presupuestos se estableció una serie de criterios generales sobre la definición de programa, sobre los elementos que lo componen y sobre el nivel de información acerca del desempeño que se requiere. Así, un programa presupuestario se define como un “conjunto integrado de actividades, servicios y productos, bajo la responsabilidad de un único centro gestor, que consumen recursos para contribuir a unos objetivos políticos específicos”. Estos objetivos tienen que ser identificables y medibles, y estar definidos en términos de los problemas a los cuales se quiere hacer frente y de la cobertura de las necesidades detectadas. Los programas concretan así las diferentes áreas de actuación del presupuesto y permiten agrupar los créditos presupuestarios atendiendo a los objetivos establecidos.

A partir de los presupuestos para 2006 se requiere a cada centro gestor presupuestario (servicio o entidad) responsable de un programa que elabore una memoria del mismo (Generalitat de Catalunya, 2006a y 2006b). Allí deben quedar explicitados tanto la cadena de valor o cadena de resultados asociada al programa, como los objetivos a lograr, las vías para alcanzarlos y los indicadores que se utilizarán para medir el progreso en su consecución. Uno de los pilares en los que se sustenta este tipo de presupuesto es la información de resultados, entendida esta básicamente en términos de indicadores de resultados (o de desempeño) y evaluación.

En las memorias, la documentación que acompaña a los presupuestos contiene indicadores de desempeño para cada programa presupuestario y centro gestor del gasto. Uno de los principales problemas reside en la adecuación y en la calidad de estos indicadores. En la actualidad, los indicadores de desempeño son propuestos por los departamentos gestores del gasto y por cada organismo o entidad,¹³ mientras que el Departamento de Economía y Finanzas ejerce un papel de revisión a posteriori. En el futuro será conveniente que este último refuerce su función de consultor sobre esta materia para decidir, junto con el departamento sectorial afectado, qué indicadores de desempeño son los más adecuados para medir el funcionamiento de cada programa presupuestario.

¹³ Cada departamento ejerce un papel de coordinador respecto de sus organismos y entidades dependientes.

En lo que se refiere a los sistemas de indicadores de desempeño, cabe destacar que en este punto se ha hecho un esfuerzo por coordinar las acciones presupuestarias con el sistema de seguimiento del Plan de Gobierno y de los planes estratégicos departamentales que lo concretan.¹⁴ El Plan de Gobierno establece una serie de ámbitos y objetivos prioritarios para la legislatura y, en el mismo horizonte temporal de cuatro años, los departamentos de la *Generalitat* elaboran un plan para concretar las prioridades del gobierno en su ámbito de responsabilidad. El seguimiento de estos planes se realiza mediante indicadores de desempeño, parte de los cuales sirve también para medir el funcionamiento de los programas presupuestarios. De esta manera, el sistema de indicadores de desempeño es único y corporativo, y se encuentra al servicio de diferentes usuarios (gestores, directivos, políticos o ciudadanos). Esta no es la única conexión del presupuesto con el Plan de Gobierno, ya que en las memorias de programa se debe explicitar a qué objetivo del Plan está contribuyendo cada programa.

Los próximos pasos habrán de encaminarse necesariamente hacia la mejora de la información de desempeño, pero desde una perspectiva realista y, en cierto sentido, práctica. Seguramente se deberá reducir el número de indicadores y seleccionar aquellos más relevantes, en un sentido amplio, en una acción compartida entre el Departamento de Economía y Finanzas y los departamentos sectoriales. En este proceso es importante no perder de vista que los indicadores son señales que no explican las causas pero que permiten dirigir la atención sobre el problema.

El análisis de los indicadores y la profundización sobre los efectos de la acción pública deberán corresponder a la evaluación de programas. Esta fase del proceso presupuestario es la que viene a cerrar el círculo (planificación, ejecución, evaluación), y la que permite retroalimentar todo el proceso. En este campo todavía queda mucho camino por recorrer. Los resultados de la evaluación tienen que permitir profundizar en las relaciones entre las acciones públicas y sus resultados, lo cual facilitará la adopción de las acciones que tengan mayor impacto. Esto también puede facilitar el conocimiento del proceso de producción pública desde los insumos hasta los resultados, así como también determinar la mejor forma de producir bienes y servicios con el menor uso de insumos.

¹⁴ Desde el Departamento de la Presidencia se coordina la elaboración y el seguimiento del Plan de Gobierno. Dicho Plan se concreta en planes departamentales plurianuales que también coordina este Departamento. La elaboración y el seguimiento de estos planes se realiza por medio de un aplicativo informático desarrollado para este fin. Actualmente está en vigor el Plan de Gobierno 2007–2010 que se puede consultar en la siguiente dirección: <http://www.gencat.net/pladegovern/cas/index.htm>.

El presupuesto orientado a resultados no se concreta en un único modelo sino que admite diferentes modelos en función de la finalidad que se priorice, de la forma en que se establezca la vinculación entre los recursos y los resultados, y de la información de resultados en que se basen. El modelo más extendido y conocido es el presupuesto estructurado por programas, pero existen otras modalidades como los presupuestos basados en metas de desempeño (contratos de desempeño, contratos-programa) o el financiamiento por medio de fórmulas (*formula-funding*) (Fainboim, 2007). En la *Generalitat de Catalunya*, estas últimas se han utilizado básicamente en el ámbito de la educación superior y en el de la salud. Los contratos-programa o contratos de gestión también son utilizados como fórmulas para establecer las relaciones principal-agente entre la *Generalitat* y sus entidades instrumentales.

Dado que el eje sobre el que descansa todo el esquema del presupuesto orientado a resultados es la relación entre los recursos asignados y los resultados medibles, cabe preguntarse cómo se integra esta en el proceso presupuestario de la *Generalitat de Catalunya*.

Podría decirse que es esta una fase inicial de implementación, con estadios diferentes según el sector en cuestión, en el sentido de que se está empezando a producir y desarrollar la información de resultados y que, de momento, se presenta en forma conjunta y normalizada junto con los presupuestos anuales.

Sin embargo, esta información aún no se emplea sistemáticamente para informar las asignaciones presupuestarias en el proceso de elaboración del presupuesto. Sí que se utiliza, en parte, en algún caso, como por ejemplo en el del financiamiento universitario, a través de la asignación de financiamiento ordinario para cada centro académico mediante la fórmula de financiamiento, o en el caso del sector salud.

De hecho, en la mayoría de los países donde existe tradición de presupuesto por resultados, la información de resultados se utiliza más para informar que para decidir sobre los recursos que se asignan (OCDE, 2007). Es evidente que, dada la complejidad de medir la actuación pública y su heterogeneidad, los automatismos que vinculen resultados con recursos no pueden funcionar de forma generalizada. Es por eso que se ha de atender prácticamente a cada caso y a cada sector con sus particularidades. El vínculo presupuesto-resultados será más fuerte cuando los bienes y servicios públicos estén estandarizados, y más débil cuando sean más heterogéneos o de carácter contingente (emergencias, policía, etc.).

Es necesario señalar que uno de los requerimientos para mejorar la información de resultados, así como también para mejorar la eficiencia y la efec-

tividad del gasto, es la información de costos. Cuanto más desarrollada esté, mejor podrá establecerse el vínculo entre resultados y financiamiento.

Finalmente, en relación con los mecanismos de que puede disponer el Departamento de Economía y Finanzas para fomentar la mejora de los resultados y de la eficiencia entre los departamentos y entidades de la *Generalitat*, un mecanismo evidente es el de la propia asignación de más o menos recursos en el caso de entidades con contrato-programa, por ejemplo, o en las fórmulas directas de financiamiento. Sin embargo, existen otras vías de estímulo que pasan por otros aspectos como el de la flexibilidad en la gestión. Si bien uno de los requisitos que se suelen mencionar para introducir la gestión por resultados es que ha de ir acompañada de flexibilidad para el gestor, también es cierto que ambos aspectos, resultados y flexibilidad, han de ir acompasados, ya que si se flexibiliza sin poder medir los resultados, se puede poner en peligro el control del sistema. Por tanto, una buena forma de sintonizar los *tempos* podría ser mediante la flexibilización de ciertos requerimientos al tenor de los resultados obtenidos. Esto podría lograrse, por ejemplo, permitiendo transferir recursos entre programas o entre gastos de diferente naturaleza, o eximiendo a la entidad de ciertos controles administrativos que aportan escaso valor.

Conclusiones

Como se ha afirmado, el principio básico que inspira la reforma presupuestaria de la *Generalitat de Catalunya* es el de la orientación a resultados con el objetivo de conseguir una mayor eficacia y eficiencia en la asignación y gestión de los recursos públicos. Sin embargo, la eficacia y la eficiencia, aunque necesarias, no son suficientes para asegurar la modernización del proceso presupuestario. Para ello, resulta necesario que dicho proceso se enmarque en el escenario de debate político y social de forma tal que tanto los representantes del pueblo que deben votar el presupuesto y controlar su gestión, como los agentes económicos y sociales, y el conjunto de la ciudadanía y la sociedad en general, tengan a su disposición toda la información económico-financiera y de resultados del sector público, y en particular la que resulta más relevante para el análisis presupuestario. No se trata solo de facilitar grandes volúmenes de información, sino también de garantizar que esta sea relevante y presentada de forma que resulte comprensible para que la sociedad pueda analizar y valorar en qué, cómo, para qué, a qué costo y con qué resultados la administración gasta los recursos que se han puesto a su disposición. Hoy en día las tecnologías de la información permiten hacerlo.

Revitalización de centros urbanos

Mauricio Silva y Roberto Chávez

Introducción

América Latina está al frente del proceso de urbanización mundial. Desde fines del siglo pasado, la mayoría de sus habitantes vive en sus ciudades. Se estima que en los próximos 30 años la población urbana se duplicará y que el área urbanizada crecerá tres veces con respecto a su superficie actual. Esta explosión urbana planteará desafíos sin precedentes para las ciudades de la región, entre ellos los relacionados con la disponibilidad de suelo, recursos naturales e infraestructura necesarios para acomodar la expansión. Un valioso elemento, que tradicionalmente ha cumplido un papel preponderante en el desarrollo urbano y que puede ayudar a enfrentar estos problemas, es el centro de la ciudad.

Históricamente las ciudades latinoamericanas han desempeñado funciones vitales para sus respectivas economías regionales y nacionales. A partir del siglo XX tuvieron lugar allí dinámicas intraurbanas que resultaron en la reubicación de actividades residenciales y comerciales del centro a los suburbios. El crecimiento de las ciudades a lo largo del siglo pasado estuvo acompañado por el abandono y la obsolescencia de edificios y monumentos en el centro tradicional, y del deterioro de su infraestructura pública conformada por teatros, bibliotecas, museos, viviendas y espacios públicos. En respuesta a esta situación, un número cada vez mayor de ciudades latinoamericanas ha llevado a cabo o está emprendiendo proyectos de revitalización urbana (PRU) con el objeto de renovar el centro de sus ciudades y de rescatar sus valores sociales, culturales e históricos. Tal es el caso de grandes capitales como Bogotá, Ciudad de México, La Habana, Lima, Quito y Santiago de Chile, y de numerosas ciudades secundarias.

El centro de la ciudad frecuentemente enfrenta problemas similares en las distintas urbes: despoblamiento, deterioro físico, comercio informal y delincuencia. La experiencia hasta la fecha ha demostrado que los PRU diseñados para el centro de la ciudad pueden tener un impacto en toda el área urbana, creando oportunidades para construir ciudades diferentes y más eficientes donde la

inversión pública actúe como detonante de la inversión privada y la participación comunitaria. Sin embargo, no existe un modelo único para estos PRU, dadas las diferencias entre países, ciudades, políticas y mecanismos institucionales.

Así, dentro del contexto del desarrollo económico urbano, el presente trabajo se centra en: i) dilucidar los problemas comunes a los que se enfrenta un centro urbano latinoamericano, ii) describir los procesos típicos de los PRU, y iii) identificar aquellas enseñanzas que hayan dejado los PRU y que se puedan convertir en buenas prácticas para resolver los problemas identificados.

Características del centro urbano en América Latina

En América Latina el centro de la ciudad o centro urbano comparte características comunes. Por lo general tiene baja densidad de población residente, una gran población flotante, edificios e infraestructura poco utilizados, y una gran heterogeneidad física, cultural y social. En muchos casos alberga importantes valores históricos y culturales, y puede ser un factor clave para un desarrollo urbano diferente y más eficiente de toda la ciudad. A continuación se analizan estos elementos.

Evolución histórica del centro de la ciudad

Tanto las capitales nacionales como las ciudades secundarias en la región tienen características que comparten entre sí y que a su vez las diferencian de las grandes urbes de otras partes del mundo.¹ Por un lado, en su mayoría fueron fundadas por los conquistadores españoles en el transcurso del siglo XVI, lo cual les imprimió características urbanas particulares.² Como antigua sede virreinal o de capitánías que se remonta a los orígenes de los países latinoamericanos, el centro de la ciudad contiene importantes valores históricos y culturales relacionados con la identidad nacional. Las ciudades coloniales finalmente pasaron a albergar a los gobiernos republicanos y aún hoy en día

¹ La excepción a la regla son las ciudades brasileñas, tanto antiguas como modernas. Si bien la arquitectura colonial es similar, el concepto urbano fue diferente. En la época moderna no existe en la región otro ejemplo de creación de una ciudad capital como es el caso de Brasilia.

² Siglos antes de la planificación moderna, Felipe II emitió una cédula real que establecía el trazado urbano reticular con dimensiones de manzanas y de vías, y con usos de suelo y funciones específicos para el primer cuadro. Conocido como el damero de Pizarro en Lima, este modelo se utilizó en casi todas las ciudades fundadas por los conquistadores españoles en el siglo XVI.

son sede de muchos gobiernos democráticos modernos, nacionales o subnacionales.³ Tanto los edificios y monumentos como la historia, la cultura local y el simbolismo político son bienes únicos e invaluables del centro urbano.

Lo que hoy se considera como centro de la ciudad o centro tradicional de hecho constituye lo que eran en su totalidad las antiguas ciudades durante la época colonial e inicios de la era republicana. Las ciudades modernas son producto de un proceso de urbanización de las economías que cobra ímpetu a partir de principios del siglo XX. En la actualidad estas ciudades son mucho mayores en dimensiones y población de lo que fueron sus centros tradicionales. En paralelo a la expansión de las ciudades del centro hacia su periferia, a lo largo del siglo pasado el centro tradicional vivió una dinámica intraurbana que resultó en un proceso de reubicación de servicios, comercios e industrias en nuevos centros o centros secundarios.

La reubicación de estos sectores económicos y la consecuente desaparición o el consecuente cambio en el tipo de empleos desencadenó el proceso de despoblamiento del centro de la ciudad. Son principalmente las clases medias y altas las que encabezan el proceso de migración hacia los suburbios, mientras que los más desfavorecidos permanecen en el centro. Al perder población y empleos, la infraestructura y los edificios antiguos del centro fueron cambiando de funciones, cuando no abandonados y sometidos al deterioro físico. Así, en las últimas décadas el centro urbano se ha caracterizado por una baja densidad de población e infraestructura, y por la escasa utilización del suelo.

Sin embargo, siempre y cuando el centro logre mantener importantes funciones políticas —como en los casos de Bogotá, Ciudad de México, Lima, Quito y Santiago de Chile—, su economía también se transformará al ritmo de la transformación física y social urbana para adaptarse al nuevo entorno, tema este que se trata a continuación.

El centro durante el proceso de urbanización del siglo XX

Las antiguas casonas de las clases pudientes fueron subdivididas a fin de convertirlas en mesones, vecindades o conventillos para alojar a la población de bajos ingresos que permaneció en el centro. En otros casos fueron convertidas en almacenes mayoristas, en apoyo al comercio ambulante que reemplaza a otros tipos de empleo. También se observan casos de edificios antiguos de

³ Las ciudades que hoy son sede de gobiernos regionales o nacionales fueron en algunos casos capitales políticas prehispánicas, como Cuzco y Ciudad de México, sedes respectivas de los imperios inca y azteca en su momento.

uso mixto cuya planta baja alberga almacenes y el segundo o tercer piso se destinan a viviendas con habitantes hacinados y sin servicios básicos. Como lo demostraron el arquitecto John F.C. Turner⁴ y el antropólogo Oscar Lewis⁵, estas viviendas del centro de la ciudad cumplen un papel importante en el proceso de migración del campo a las urbes y en la expansión de estas últimas. El centro ofrece a los inmigrantes pobres habitación de bajo costo en las vecindades y trabajo en los mercados centrales y servicios conexos. Finalmente, con ahorros y conocimientos, los nuevos ciudadanos se trasladan a suburbios, fraccionamientos ilegales o pueblos jóvenes, dejando su lugar a nuevos inmigrantes. Entre tanto, la habitación de bajo costo y los edificios en ruinas del centro también atraen a trabajadores sexuales, destechados y bandas de delincuentes juveniles.

A lo largo del proceso de crecimiento urbano, y de la reubicación de población y empleos en centros secundarios, las funciones y economía del centro tradicional sufren cambios. Una característica del centro moderno de la ciudad es la gran población flotante que allí circula y que resulta de las funciones tradicionales que dicho centro mantiene en tanto sede de oficinas del gobierno, comercios, restaurantes, museos y jardines públicos, y por ser —además— el principal punto de transferencia y conexión para los sistemas de transporte. Esta sobrecarga de población que acude diariamente al centro genera ineficiencias e impactos negativos relacionados con el transporte y el comercio informal. Por un lado, el transporte que requiere la población flotante provoca serios problemas de congestión, contaminación atmosférica y uso privado de espacios públicos (para estacionamiento). Por otro lado, los vendedores ambulantes no solo deambulan por el centro sino que cuando pueden establecen puestos semipermanentes, lo cual constituye uno de los mayores desafíos para los proyectos de revitalización urbana.

El caso del centro histórico de Ciudad de México es un ejemplo clásico del problema que enfrenta el centro urbano (Coulomb, 2001a). El proceso de desdoblamiento fue drástico: de cerca de 500.000 habitantes a principios del siglo XX, la población decreció a 141.000 habitantes en 1970 y a menos de 71.000 residentes en 2005. Entre tanto, la población flotante en el centro se estima en

⁴ El arquitecto John F.C. Turner (Turner, 1976; Turner y Richter, 1972) documenta, con base en sus experiencias en Perú en los años sesenta y México en los años setenta, el proceso de inmigración a las ciudades latinoamericanas aquí descrito.

⁵ El antropólogo Oscar Lewis (1961) estudia el caso de una familia que emigra de Tezotlán, Morelos, al barrio de Tepito, en el centro histórico de Ciudad de México. La obra sirvió de base para el filme *Los hijos de Sánchez*.

1,2 millones de personas por día, lo cual incluye residentes, vendedores ambulantes, funcionarios y turistas. El funcionamiento deficiente de los sistemas de transporte público, tanto terrestre como subterráneo, resulta en un exceso de tráfico vehicular. A su vez, este congestiona calles, contamina el ambiente y causa pérdidas considerables de tiempo y dinero. A la congestión vehicular se suman aproximadamente 50.000 vendedores ambulantes que bloquean calles enteras, ocupan plazas públicas y ocultan las fachadas de edificios históricos con sus puestos de ventas.

Si bien los vendedores residen generalmente en barrios periféricos y son parte de la población flotante, se surten de mercancía en almacenes ubicados en el propio centro. Comercian desde alimentos, refrescos y cigarrillos hasta juguetes, ropa, CD y DVD piratas, y aparatos electrodomésticos de contrabando. Hay barrios en el centro histórico, como el de Tepito, donde se produce, distribuye, almacena y vende todo tipo de bienes y donde no existen prácticamente fronteras entre lo legal y lo ilegal. Por su concentración en el centro, allí el impacto del comercio informal es proporcionalmente mayor —tanto en términos de empleo como en el PIB— que en el resto de la ciudad. El comercio informal también funciona como válvula de escape para el desempleo en la ciudad, y quizá por esto las autoridades han respondido con ambigüedad al problema. Mientras que por un lado los gobiernos de la ciudad —primero del PRI y a partir de 1997 del PRD— se han aliado con las organizaciones políticas de comerciantes informales, por otro han tratado de reubicarlos en numerosas ocasiones.⁶

Características del entorno de los proyectos de revitalización urbana

En su historia reciente las sociedades latinoamericanas han valorado poco lo público, cultural y humano en sus ciudades. La escasa experiencia del Estado como urbanizador,⁷ aunada a la poca tradición de colaboración público-privada, y a la limitada visión social y de largo plazo del sector privado, resulta

⁶ No sorprende que esta ambigüedad se haya prestado para el clientelismo político y la corrupción. A cambio de la participación de los comerciantes ambulantes en actos políticos y elecciones, sus líderes obtienen la protección de algunos congresistas contra la policía. Al mismo tiempo, les cobran hasta US\$5 por día a dichos vendedores para dejarles ocupar espacios en las aceras.

⁷ El término urbanizador se utiliza aquí como traducción del inglés *developer* para referirse a que el gobierno local lidera PRU como proyectos de inversión.

en un entorno que no ha sido favorable para la revitalización del centro de la ciudad en América Latina. Esto ha venido cambiando, pero los desafíos que enfrentan los PRU se deben a obstáculos relacionados con estos factores que aún subsisten, como se verá a continuación.

Paralelamente al despoblamiento y a la degradación del centro urbano, en las ciudades se ha manifestado un proceso de debilitamiento y deterioro de los valores ciudadanos. A medida que estas crecen, que la población se muda a la periferia, y que las distancias y tiempos de viaje aumentan, es lógico que los vínculos con la cultura y las tradiciones del centro se debiliten y tiendan a desaparecer. Estas tradiciones incluyen costumbres como el paseo por las plazas, los conciertos en sus quioscos y las visitas a los jardines públicos los fines de semana, pero también la importancia que se les atribuye a los espacios públicos y a la cultura en la ciudad. El énfasis en lo material y la introspección que caracteriza a la sociedad moderna no crea un ambiente propicio para la revitalización del centro. Sin el apoyo social, tanto por parte de los residentes del centro mismo como de los habitantes del resto de la ciudad, es difícil promover y nutrir la revitalización urbana.

Al débil compromiso ciudadano se agrega el hecho de que tradicionalmente se ha constatado la falta de experiencia del sector público en estas tareas. Los PRU generalmente abarcan una serie de componentes multisectoriales en los que participan o tienen intereses diferentes grupos y actores. Es por ello que los PRU exigen una agilidad y capacidad de respuesta que muchas veces rebasa la capacidad o las competencias del Estado. En particular, los gobiernos locales no cuentan con mucha experiencia en la gestión de PRU, con todo lo que esto implica. A medida en que han avanzado los esfuerzos por descentralizar el Estado, tanto en el nivel político como en el funcional y fiscal, los gobiernos han adquirido herramientas para emprender PRU más ambiciosos. En el caso de los PRU, la capacidad de gestión y el manejo de presupuestos en el nivel del gobierno de la ciudad son factores necesarios pero no suficientes.

Por su parte, el sector privado tiene normalmente la agilidad, flexibilidad y capacidad para responder a varios de los problemas que pueden plantear los PRU, pero necesita el apoyo del sector público en cuanto a la visión de largo plazo, las políticas, la capacidad de concertación, y las inversiones clave y los detonantes. Existe poca experiencia en la empresa privada latinoamericana en lo que se refiere a colaborar en proyectos de interés público tanto con el gobierno como con la sociedad civil. Tampoco tiene una tradición de filantropía como la que existe en América del Norte o Europa. Esta situación se debe en parte a una limitada visión social y de largo plazo en el sector

empresarial. Desde luego, hay excepciones notables en toda la región. Una de ellas se puede ver en la extraordinaria revitalización del puerto de Guayaquil, donde el sector privado, liderado por un carismático gobierno local, ha efectuado grandes inversiones en museos, monumentos y parques públicos. La otra es el caso del centro histórico de Ciudad de México, donde ha habido importantes contribuciones filantrópicas no solo para la rehabilitación de edificios y monumentos, sino para el suministro de servicios sociales, equipamiento y servicios culturales.

Las asociaciones público-privadas, también conocidas como alianzas tripartitas (Fox, 2005), constituyen un instrumento que puede actuar como factor detonante de las sinergias derivadas de la colaboración entre gobierno, sociedad civil y sector empresarial que requieren los PRU. Sin embargo, en la región hay relativamente poca tradición con estas asociaciones y, cuando la hay, no existen reglas de juego claras. Es así como las respectivas limitaciones sociales, gubernamentales y empresariales dificultan el desarrollo y la implementación de proyectos sostenibles de revitalización urbana.

Proyectos de revitalización urbana y desarrollo económico

Los PRU han tenido un impacto significativo en el desarrollo económico tanto de los centros tradicionales como de todo el contexto urbano de las ciudades en que se llevan a cabo. Esto ha tenido lugar de varias formas. Los PRU rescatan valores históricos y culturales que a su vez promueven la actividad turística y económica en la ciudad. Las inversiones públicas en los PRU pueden catalizar importantes inversiones privadas. Asimismo, los PRU pueden tener un mayor impacto económico en cuanto a la eficiencia de la ciudad y generar un desarrollo urbano más humano.

Como su nombre lo indica, los PRU tienen el objetivo común de revitalizar el centro de la ciudad y con ello promover el crecimiento económico, lograr espacios urbanos más humanos y ciudades más eficientes. Los objetivos específicos de cada PRU pueden apuntar a diferentes fines, entre ellos: incentivar el comercio y los servicios, promover el turismo y la cultura, y/o dinamizar y hacer más eficiente el funcionamiento de la ciudad. Desde el punto de vista de su contenido, los PRU se dividen en dos grandes categorías: i) *parciales*, que se limitan a intervenciones principalmente de carácter físico como la restauración de fachadas y edificios históricos, la rehabilitación de redes de infraestructura o la recuperación de espacios públicos, y ii) *integrales*, con los que además de resolver problemas físicos del entorno urbano se intenta abordar aquellos problemas sociales que frecuentemente se presentan en el centro de la ciudad,

como la vivienda para la población de escasos recursos, el comercio informal y la delincuencia.

Algunas inversiones, como las orientadas a soluciones habitacionales y mejoramiento de espacios públicos, apuntan a elevar la calidad de vida, mientras que otras se han abocado a atender problemas sociales de manera más directa. En el caso de Ciudad de México, en 2007 el gobierno del Distrito Federal (GDF) consiguió reubicar 15.000 puestos del perímetro interior del centro en mercados permanentes como parte del programa de rescate del centro histórico. El GDF ha profundizado las iniciativas de administraciones anteriores tanto en lo que se refiere al comercio informal y al manejo del tránsito vehicular, como en los ámbitos de la rehabilitación de edificios e infraestructura, vivienda popular, servicios sociales y promoción de la cultura. Paralelamente, el PRU ha sido complementado con inversiones urbanas estratégicas en el área metropolitana, que han generado sinergias positivas en toda la ciudad.

Así como hay diferentes tipos de PRU, también existen diferentes modalidades de ejecución de dichos programas. Los PRU exitosos de Bogotá, Ciudad de México, Lima, Quito y Santiago de Chile han sido implementados con base en asociaciones público-privadas en las que han participado el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. En estos casos se han utilizado dos variantes de las alianzas tripartitas (Fox, 2005): el modelo de ejecución paralela en el que se mantienen organizaciones independientes que colaboran y actúan de manera coordinada, como en Ciudad de México y Lima, y el modelo de empresa o corporación mixta, como el utilizado en Santiago y Quito, donde la colaboración de los sectores público y privado tiene lugar a través de acciones conjuntas en una corporación que planifica y ejecuta, mientras que el tercer sector⁸ participa en la toma de decisiones. Estos enfoques muestran claramente el camino para futuros proyectos de revitalización urbana.

El centro de Ciudad de México ha pasado de ser una zona en deterioro a recuperar servicios y funciones de gobierno y a atraer inversiones privadas por más de US\$600 millones para turismo. El centro de Quito, que podría haber degenerado en un cuello de botella, se ha transformado en un elemento vital que articula la ciudad lineal, haciéndola más eficiente y contribuyendo a preservar y a potenciar su legado histórico-cultural. En Buenos Aires, la revitalización de Puerto Madero ha convertido viejos astilleros caducos en áreas de recreación y cultura, y en capital del nuevo tango. Estos ejemplos, así como los de Bogotá y

⁸ El tercer sector abarca organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros organismos o representantes de la sociedad civil.

Santiago, y los de otras capitales y ciudades secundarias latinoamericanas, han demostrado en las últimas dos décadas que los PRU pueden sentar las bases para ciudades más eficientes y para un desarrollo urbano diferente.

Con todo, la intervención del Estado es necesaria cuando las inversiones son vistas por el sector privado como arriesgadas dado el avanzado deterioro de ciertas zonas, o cuando se pretende desencadenar el desarrollo de un sector específico promoviendo la participación de la empresa privada. Asimismo, como ya se expuso, la inversión pública generalmente toma la iniciativa en áreas como los espacios públicos, en temas sociales y allí donde se pretende rescatar valores culturales intangibles o dotar a la revitalización urbana del aspecto humano.

Después de un período de deterioro físico y económico, los centros de ciudades como Ciudad de México, Lima y Quito fueron declarados Sitios de Patrimonio Histórico Mundial (SPHM) a fines del siglo XX. Esto les creó la oportunidad estratégica de captar parte del creciente mercado turístico mundial y motivó a gobiernos, sector privado y sociedad civil a llevar a cabo PRU que les han permitido rescatar valores históricos y culturales. Por otra parte, el hecho de que otras ciudades capitales no cuenten con la designación de su centro como SPHM no les ha impedido lograr un renacimiento económico y urbano más amplio a través de PRU, como bien lo demuestran los casos de Bogotá, Buenos Aires y Santiago de Chile.

Los recursos tanto financieros como técnicos o metodológicos a disposición del sector público, incluidos préstamos de agencias multilaterales o comerciales, normalmente resultan insuficientes para llevar a cabo un PRU capaz de dinamizar el desarrollo económico del centro y por ende de la ciudad. Así, los mejores ejemplos de PRU exitosos son los que han logrado catalizar la participación del sector empresarial por medio de asociaciones público-privadas o alianzas tripartitas que movilizan inversión directa, contribuciones filantrópicas, y participación con experiencia y conocimientos de gestión de inversiones y proyectos. Además de un marco jurídico, institucional y social que le permita actuar con cierto grado de confianza, el sector privado puede ser incentivado con medidas directas en aquellos centros de la ciudad donde el desarrollo económico local aún no ha despegado.

En el caso de Quito, por ejemplo, el sector público participó como socio mayoritario en negocios que normalmente serían de la competencia o de interés exclusivo del empresariado. Con el tiempo, y con el éxito de los negocios, esta proporción se ha invertido. En la revitalización del centro de Ciudad de México, el gobierno federal y del Distrito Federal colaboraron (a pesar de ser administraciones de partidos políticamente opuestos) para atraer inversiones

del sector privado (Coulomb, 2001a y 2001b). El gobierno federal recurrió a la reducción o exención de impuestos sobre bienes raíces para la restauración o rehabilitación de edificios históricos. Por su parte, el GDF redujo hasta en un 100% los impuestos prediales y sobre adquisiciones de inmuebles, y por derechos de construcción y conexiones de infraestructura. Además, el GDF enfocó su inversión en la rehabilitación de redes de infraestructura y de espacios públicos, así como también en problemas sociales como la seguridad pública y el comercio informal. El impacto de estos incentivos puede ser importante: se estima que los US\$8,5 millones otorgados por el gobierno federal y el GDF en incentivos fiscales entre 1990 y 1999 promovieron una inversión de casi US\$130 millones en restauración de fachadas y rehabilitación de edificios históricos por parte de empresas y propietarios privados. En los casos de los PRU de Ciudad de México, Lima y Quito, se pudo descongelar la renta de aquellas viviendas ubicadas en el centro que mantenían los alquileres por debajo de los niveles de mercado. La normalización de alquileres a niveles de los valores de mercado permite a los propietarios de inmuebles invertir en su restauración y rehabilitación.⁹

Finalmente, las iniciativas en el contexto de un proyecto de revitalización del centro pueden tener un impacto significativo en la eficiencia del funcionamiento de la ciudad y por ende en el desarrollo económico y en la contribución del área urbana al PIB. Los problemas de congestionamiento de tránsito debido a la población flotante del centro solo se pueden resolver atendiendo el problema del transporte para toda el área metropolitana, como lo han hecho Bogotá, Ciudad de México y Quito, entre tantas otras ciudades. Además, los PRU pueden generar sinergias no directamente ligadas a las inversiones necesarias para el centro de las ciudades. El PRU del centro histórico establece precedentes en materia de nuevas políticas, reglas para asociaciones público-privadas o alianzas tripartitas, así como también en lo relativo a la promoción del desarrollo económico local a través de incentivos fiscales que se pueden extender al resto de la ciudad. Otras sinergias igualmente importantes son más difíciles de cuantificar, como es el caso del despertar del orgullo ciudadano o del impacto que tiene la eficiencia de una

⁹ El éxito de estas medidas depende de que a la par se planteen soluciones habitacionales para los residentes de bajos ingresos y que estos no sean simplemente desplazados a la periferia, con la consecuente pérdida de la diversidad y cultura locales. El GDF ha tenido cierto éxito con programas de vivienda popular que permitieron a los residentes comprar viviendas rehabilitadas con hipotecas subsidiadas.

ciudad diferente en cuanto a su competitividad en el contexto del proceso de globalización económica.

Principales enseñanzas de los proyectos de revitalización urbana

De los PRU exitosos se derivan varias enseñanzas: i) los proyectos deben ser integrales, es decir, incluir aspectos físicos, sociales, ambientales y económicos; ii) las inversiones deben ser conmensurables con estos problemas y necesidades; iii) el Estado debe ser garante del proceso y su intervención debe ocurrir con reglas claras y transparentes, y iv) la contribución del sector privado es fundamental y puede ser apoyada por las organizaciones multilaterales, las cuales podrían colaborar a su vez incrementando la calidad de la inversión pública y apoyando la estabilidad del proceso.

Los proyectos de revitalización urbana que han dado los mejores resultados son aquellos que abordan los problemas de los centros urbanos de manera integral. En lo físico, los PRU con enfoque integral exitosos han abordado tanto la restauración o rehabilitación de edificios históricos, redes de infraestructura, y plazas y jardines públicos, como la atención a los problemas relacionados con el transporte urbano y el medio ambiente. En el ámbito que abarca tanto lo físico como lo social han abordado el tema de la vivienda, que en el centro de las ciudades reviste características especiales. A diferencia de los proyectos habitacionales en la periferia, en el centro la vivienda tiene que encuadrarse en el tejido urbano y arquitectónico existente, y debe responder a la demanda de sectores socioeconómicos diversos. En cuanto a lo social, el PRU integral debe atender a las necesidades de la población residente en materia de educación y salud, y a su vez resolver problemas específicos del centro que atrae a grupos vulnerables como niños huérfanos y ancianos sin hogar, indígenas, minusválidos y otros que viven de dádivas. Finalmente, entre lo social y económico se sitúan dos de los problemas más difíciles que tienen que ser atacados para garantizar el éxito y la sostenibilidad del PRU: el comercio informal y la seguridad pública. Las soluciones específicas a cada uno de estos problemas han variado en mayor o menor grado, dadas las diferencias entre países, ciudades, políticas y mecanismos institucionales.

El corolario de un PRU integral es que las inversiones deben ser conmensurables a los problemas o necesidades a los que responden. Esto requiere que se identifiquen los recursos financieros tanto para la inversión inicial como para los gastos de operación de la gama de subproyectos que componen el PRU integral. Dado que los PRU lógicamente son más costosos y complejos que los

proyectos sectoriales convencionales, esto impone al sector público ciertos criterios de análisis, diseño, financiamiento e implementación. El análisis técnico y económico de las necesidades debe ser riguroso, y esta etapa puede utilizarse para lanzar una consulta ciudadana. El diseño del PRU puede contemplar una o varias fases sin afectar su integridad. El problema con inversiones conmensurables muchas veces se manifiesta en las finanzas. Aquí el sector público debe buscar, a través de sus intervenciones clave y detonantes, soluciones que movilicen la participación del sector privado. Las tasas de retorno de los PRU normalmente son altas y esto justifica la contratación de préstamos gubernamentales o de bancos multilaterales de desarrollo e inclusive, bajo determinadas circunstancias, de la banca comercial nacional o internacional.

Para movilizar las inversiones y el apoyo político que requiere un PRU integral, el Estado debe adoptar ciertas medidas y/o políticas. La intervención del gobierno debe ser transparente y las reglas para el PRU deben ser claras. Desde luego, no basta con ser transparente: el sector público debe llevar a cabo una campaña de educación ciudadana para explicar los objetivos, costos y beneficios del proyecto, así como también su justificación económica y social. De igual manera, no basta con que se establezcan reglas claras, sobre todo para promover la participación del sector empresarial: lo importante es que se cumplan. Estas condiciones tienden a generar el apoyo y compromiso del sector privado y de la ciudadanía. En la medida en que estos actores se apropien de la revitalización del centro de su ciudad, se garantiza la continuidad del proyecto durante los cambios de gobierno.

Este enfoque también contribuye a que el sector privado asuma su lugar clave en el proceso de revitalización urbana. Por sector privado se entiende aquí no solo el nacional sino también la representación local de grandes empresas multinacionales que, en algunos casos, han estado a la vanguardia del aporte privado a los PRU. Este sector no solo debe conocer y valorar el potencial de los PRU, sino que puede contribuir de manera importante a dicho potencial. A medida que adquiere mayor sentido de responsabilidad social, el sector privado muchas veces encuentra dividendos sociales y económicos imprevistos. Finalmente, los bancos de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y sus filiales, pueden desempeñar un papel importante en los PRU más allá del aspecto financiero. Su participación en el proceso ofrece ciertas garantías en cuanto a la prioridad y calidad de la inversión pública, y esto sirve también de estímulo al sector privado. Pero quizá la contribución más destacada de estas organizaciones se produce en el valor agregado de sus conocimientos y experiencia en PRU.

Ideas a futuro

Hasta la fecha la experiencia con los PRU apunta en direcciones que deberán acentuarse en el futuro para desarrollar todo su potencial. Los PRU en el centro de las ciudades deberán ser concebidos para incentivar la revitalización de toda la ciudad. Para que así sea, las inversiones propuestas deben ser rentables, contribuir a estructurar la economía regional o nacional, y mejorar la eficiencia y competitividad de la ciudad en el nivel global. Finalmente, los PRU deben ayudar a construir una ciudad más eficiente, una ciudad diferente, y sobre todo deben promover un desarrollo urbano más humano.

Las alianzas tripartitas han demostrado el dinamismo que le pueden imprimir a los PRU. Pero los beneficios son aún mayores cuando la colaboración entre gobierno, sector empresarial y sociedad civil va más allá de la ejecución de los proyectos y se lanza antes un proceso de amplia consulta y participación que conduzca a establecer prioridades, objetivos y estrategias para el desarrollo de la ciudad. Esto ya está ocurriendo en diferentes ciudades, y ha empezado con los presupuestos participativos. El proceso deberá extenderse entonces a horizontes de mediano y largo plazo, como base para las estrategias de desarrollo urbano y para permitir la continuidad social ante los cambios de gobierno que son normales en el transcurrir democrático.

Las estrategias de desarrollo urbano de mediano y largo plazo hacen posible concebir y llevar a cabo proyectos rentables basados en el potencial del centro y sus ciudades, y en las oportunidades que se presentan en cada coyuntura. En el corto y mediano plazo, este enfoque permite garantizar la sostenibilidad de los PRU. En el mediano y largo plazo, sienta las bases para que los PRU contribuyan a estructurar la economía regional o nacional, y para mejorar la eficiencia y competitividad de la ciudad en el nivel global.

Todo lo anterior ayudará a optimizar el funcionamiento y la eficiencia no solo del centro histórico o tradicional sino de toda el área urbana, lo cual posibilitará la construcción de una ciudad diferente. Pero el éxito de los PRU se medirá no solo en las mejoras que se produzcan en la calidad de vida en las ciudades a través de la rehabilitación de edificios, infraestructura y espacios públicos y en la revitalización económica y cultural del centro, sino especialmente en su capacidad de generar un desarrollo urbano más humano.

III. Impactos macroeconómicos

En esta sección se abordan los impactos de la descentralización sobre la estabilidad macroeconómica. En los dos primeros trabajos, presentados por Ernesto Stein y Roberto Lavagna, se destacan los peligros y los efectos adversos que los procesos de descentralización han tenido en varios países de América Latina. En el último estudio, por el contrario, Anwar Shah sostiene que los países con sistemas descentralizados han desarrollado instituciones mejor adaptadas para mantener la estabilidad macroeconómica. No obstante los diferentes puntos de vista, los tres autores muestran que es importante analizar periódicamente el proceso, corrigiendo efectos perversos asociados a los problemas de recursos de propiedad común o a los comportamientos relacionados con la búsqueda de rentas. Asimismo señalan la importancia de ir ajustando las instituciones y los mecanismos continuamente para obtener los mayores beneficios de la descentralización, sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica.

En el primer trabajo, Ernesto Stein presenta evidencia de los riesgos potenciales de la descentralización. El autor sostiene que los procesos de descentralización en América Latina no solamente han llevado a un incremento en la proporción del gasto subnacional, sino también a un aumento de los gastos totales y del endeudamiento, lo cual puede haber generado desequilibrios fiscales e inestabilidad macroeconómica. Entre los problemas detectados, Stein menciona la autonomía excesiva de endeudamiento de los gobiernos subnacionales, los controles presupuestarios débiles y el peligro que conlleva la percepción generalizada de que el gobierno central acudirá al rescate de los entes subnacionales en caso de incapacidad de reembolso de deudas.

En el segundo trabajo Roberto Lavagna, ex Ministro de Finanzas de Argentina, narra la experiencia de la descentralización en su país en la década de 1990 y señala que los efectos perversos del proceso superaron a los efectos positivos, de modo que la descentralización y la deuda terminaron estrechamente vinculadas. Sin embargo, Lavagna también muestra que lo que resultó en problemas significativos durante ese período no fue la descentralización en sí, sino que estuvo relacionado con la manera, el tiempo y los motivos por los cuales se implementó el proceso. Por ejemplo, el ex Ministro señala cómo el traslado de responsabilidades desde el nivel central hacia el nivel subnacional no iba acompañado de la asignación de recursos necesarios, lo que condujo al empeoramiento de los servicios públicos y forzó a los gobiernos subnacionales a endeudarse. Indica además que la descentralización se utilizó en parte para mejorar en el corto plazo las cuentas macroeconómicas del gobierno central y mantener una imagen positiva ante los organismos multilaterales, ocultando los problemas financieros de fondo en las cuentas de los gobiernos subnacionales.

Finalmente, Anwar Shah sostiene en su trabajo que los sistemas fiscales descentralizados ofrecen un mayor potencial para mejorar la estabilidad macroeconómica en el largo plazo en comparación con los sistemas fiscales centralizados. El autor aduce que los primeros necesariamente requieren una mayor claridad en los roles de los distintos actores y un diseño cuidadoso de las instituciones que rigen sus interacciones. Con el tiempo, los países descentralizados desarrollan instituciones monetarias y fiscales más transparentes y mejores controles, y son capaces de superar los incentivos adversos asociados al proceso. Con evidencia empírica, Shah muestra que son estas instituciones las que determinan el éxito de las políticas de gestión macroeconómica.

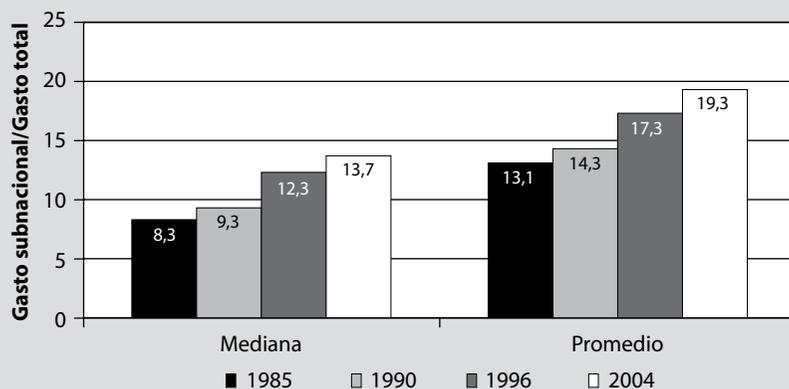
Descentralización y control macroeconómico¹

Ernesto Stein

Por razones históricas que se remontan a la época de la Colonia, los gobiernos en América Latina han sido tradicionalmente muy centralizados. Sin embargo, últimamente se han embarcado en procesos acelerados de descentralización. Aunque esta involucra varias dimensiones y diferentes procesos, un indicador ampliamente utilizado para medir el progreso alcanzado en esta área es la cantidad del gasto subnacional relativa al gasto público total. En el gráfico 8.1 se observa que tanto la mediana como el promedio del porcentaje de gastos que se ejecutan en los gobiernos subnacionales han aumentado en las últimas décadas.

Gráfico 8.1

Tendencia hacia la descentralización en América Latina, 1985–2004 (porcentaje)



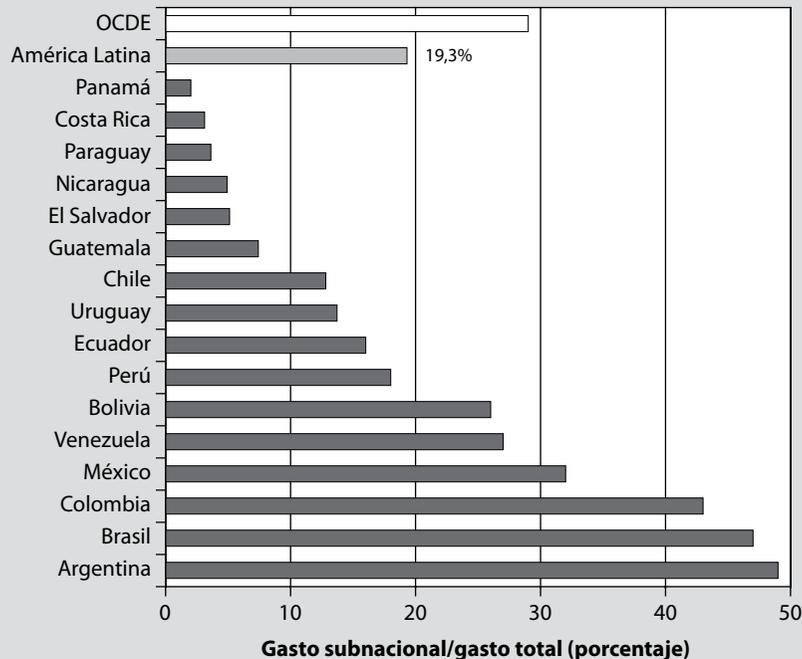
Fuente: Daughters y Harper (2007).

¹ Este trabajo está basado en la presentación del autor en el foro “Descentralización para el desarrollo económico”, organizado por el BID en julio de 2008.

Existe por supuesto una gran variedad de experiencias en la región. Por ejemplo, en Panamá, Costa Rica y Paraguay, el porcentaje de gastos que se ejecutan en el nivel subnacional es menor al 5%, mientras que en Colombia, Brasil y Argentina casi la mitad del gasto está en manos de los gobiernos regionales y locales (gráfico 8.2).

No obstante, es evidente que la descentralización es un proceso regional que afecta a todos los países. En el gráfico 8.3 se muestra el porcentaje de gastos que estaba a cargo de los gobiernos subnacionales para los años 1985 y 2004. Todos los puntos que se encuentran por encima de la línea de 45° representan países que han avanzado en su grado de descentralización. Dicho proceso fue particularmente rápido entre 1985 y 1996.

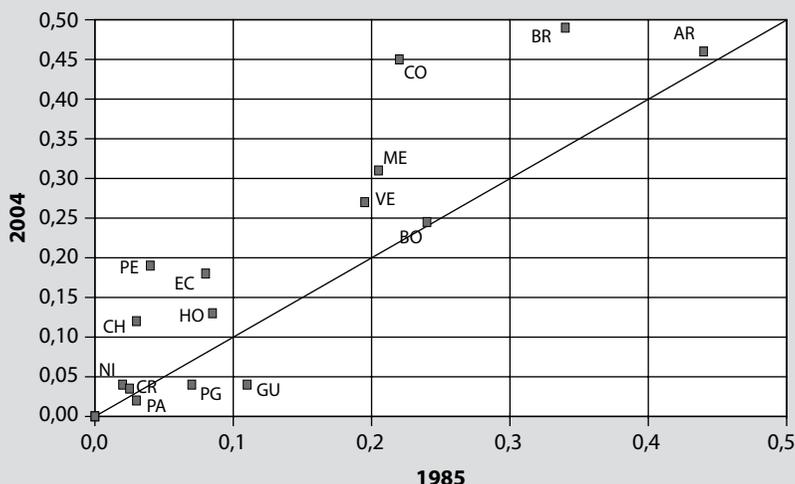
Es cierto que la descentralización no se limita al tema del gasto, como tampoco se aboca solamente a la esfera fiscal. La descentralización también supone aspectos políticos. En América Latina no solamente se están descentralizando los recursos fiscales y las potestades de gasto y de establecer impuestos, sino que los gobiernos subnacionales se están volviendo políticamente más autónomos.

Gráfico 8.2**Descentralización en América Latina, 2004**

Fuente: Daughters y Harper (2007).

Gráfico 8.3

Porcentaje de gastos a cargo de los gobiernos subnacionales, 1985 y 2004 (*gasto subnacional/gasto total*)



Fuente: Daughters y Harper (2007).

A comienzos del período analizado, América Latina pasó por una transición democrática muy importante que no se limitó a los gobiernos nacionales. El número de países cuyos alcaldes comenzaron a ser elegidos democráticamente en lugar de ser designados por el gobierno central pasó de seis en 1980 a 22 en 1997, y desde entonces ha permanecido en ese nivel. Esto muestra un aumento sustancial del grado de democracia en el nivel local, y por consiguiente del grado de autonomía política de los gobiernos locales.

En el contexto de estas dos tendencias —aumento en el grado de descentralización y de autonomía subnacional—, el estudio de los efectos macroeconómicos potenciales constituye un tema crucial.

Beneficios potenciales y problemas de la descentralización

Antes de pasar a determinar los impactos macroeconómicos de la descentralización, vale la pena identificar en forma más general sus beneficios potenciales y los problemas que pueden estar asociados con dicho proceso.

El beneficio principal de la descentralización es que permite adecuar mejor el suministro de los bienes y servicios que ofrece el gobierno a las diferentes necesidades y preferencias de las distintas jurisdicciones. Otro beneficio es que

la descentralización puede propiciar una mayor participación política, sobre todo cuando los programas que generan beneficios locales son financiados por los propios habitantes de cada jurisdicción. Esto por cuanto los ciudadanos tienen así mayores incentivos para controlar a los políticos: pueden castigarlos o premiarlos por medio del voto según su desempeño.

La descentralización también puede traer una mayor rendición de cuentas por parte de los políticos. Cuando las decisiones se toman en el ámbito del gobierno central, es muy difícil castigar o premiar a los políticos por su desempeño en el nivel local. Cuando la prestación de servicios está descentralizada, los ciudadanos tienen más información y lo que hacen los políticos es más visible, más cercano y más fácil de premiar o castigar.

Finalmente, la descentralización puede producir una mayor innovación en la prestación de servicios, dado que en las distintas jurisdicciones se harán las cosas de manera diferente y se puede aprender del vecino, o usar referentes para efectuar comparaciones de resultados y desempeño.

Sin embargo, la descentralización también puede crear problemas. Entre ellos figuran la captura de los gobiernos regionales o locales por parte de ciertos grupos de poder, problemas asociados con las economías de escala, debilidad institucional y una tendencia a sacar provecho de la acción colectiva absteniéndose de hacer la contribución correspondiente (lo que en inglés se conoce como *free riding*).

De modo que vale la pena preguntarse de qué depende que los beneficios de la descentralización superen los costos asociados a ella. A continuación se enumeran algunas condiciones clave para que la descentralización sea exitosa:

- Existencia de democracias en el ámbito local que funcionen razonablemente bien.
- Gobiernos subnacionales dotados de capacidad institucional para desempeñar en forma adecuada las responsabilidades que se les asignan.
- Definición clara de responsabilidades.
- Correspondencia cercana entre quienes se benefician de los programas públicos y quienes pagan por ellos.
- Gobiernos sujetos a restricciones presupuestarias efectivas.

Impactos macroeconómicos

La posibilidad de que surjan problemas macroeconómicos asociados a la descentralización no depende únicamente del grado de descentralización de los gastos sino de cómo se combinan las siguientes dimensiones: i) grado de

autonomía política subnacional; ii) asignación de responsabilidades de gasto; iii) descentralización de ingresos y desequilibrio fiscal vertical; iv) discrecionalidad en las transferencias intergubernamentales, y v) grado de autonomía de endeudamiento que tengan los gobiernos subnacionales. A continuación se discutirá el impacto que puede tener cada una de estas dimensiones sobre la estabilidad macroeconómica.

Autonomía política subnacional

En relación con la autonomía política, una pregunta importante es si las autoridades subnacionales son elegidas o son designadas. Cuando son elegidos, puede suceder que los políticos tengan incentivos para rendir cuentas a la población o a los partidos políticos. Eso va a depender de los sistemas electorales y de quién esté a cargo de elaborar las listas partidarias de candidatos. La coincidencia temporal de las elecciones nacionales y subnacionales y el grado de competencia electoral en las jurisdicciones subnacionales también afectan la medida en que la rendición de cuentas de los políticos se oriente hacia la población local o hacia otros actores políticos.

Tanto la mayor autonomía de las administraciones locales como la mayor responsabilidad de los funcionarios elegidos para con la población local permiten adecuar mejor la prestación de servicios públicos a las preferencias de la población y lograr los beneficios derivados de dicha adecuación. Pero también pueden generar problemas si los gobiernos subnacionales tienen restricciones presupuestales débiles.

La competencia política no garantiza automáticamente que haya disciplina fiscal en ausencia de restricciones presupuestales fuertes. De hecho, los votantes de una jurisdicción pueden llegar a premiar la irresponsabilidad fiscal si votan por el candidato que logre atraer más transferencias del gobierno central para recibir más beneficios que son financiados por toda la nación, en detrimento de la situación fiscal nacional.

Asignación de responsabilidades de gasto

Cuando se trata de asignar responsabilidades de gasto, es decir, de definir qué tipos de gastos se deben —o se pueden— descentralizar y cuáles no, es necesario considerar los siguientes puntos: i) la dimensión geográfica de los beneficios (si son locales, tiene sentido poner el gasto a cargo de gobiernos locales); ii) la existencia de externalidades; iii) la presencia de economías de escala, y iv) el nivel de complejidad de las responsabilidades y el consiguiente

grado de capacidad institucional del gobierno en cuestión. Se hace necesario reconocer que hay diferencias entre las jurisdicciones y sus capacidades. No se puede pensar que una ciudad de 5 millones de habitantes deba tener las mismas responsabilidades que un pueblo de 5.000. Otro tema muy importante es que las responsabilidades estén claramente definidas, así sean distintas para jurisdicciones de diferentes tamaños.

Desde el punto de vista macro, una de las principales variables en las cuales la descentralización puede tener un impacto significativo es el tamaño del gasto del gobierno. Existen diferentes hipótesis que pueden dar lugar a variadas conclusiones. Brennan y Buchanan (1980), por ejemplo, ven al gobierno como un “Leviatán” que busca maximizar los ingresos fiscales explotando su monopolio sobre las bases tributarias. La hipótesis propone que la descentralización limita el aumento del gasto público porque, si hay movilidad interjurisdiccional y competencia por esa base en razón de tal movilidad, la descentralización ofrece una manera de atenuar el apetito fiscal de los gobiernos (siempre y cuando los recursos —y no únicamente los gastos— también estén descentralizados).

Por otro lado, Oates (1985) observa que si la descentralización implica una mejor correspondencia entre las preferencias de los votantes y lo que ofrecen los gobiernos, entonces el elector estaría dispuesto a confiar más recursos en el gobierno porque creerá que estos van a ser utilizados de una manera más afín a sus preferencias.

Otra hipótesis resalta el problema de los recursos comunes. Supone que los gobiernos subnacionales tienen autonomía de gasto pero que los recursos no están tan descentralizados como los gastos, es decir, este gasto se financia mediante un fondo de recursos comunes. Cuando este es el caso, y cuando además los gobiernos enfrentan restricciones presupuestarias débiles, el resultado es que la descentralización puede traducirse en un gasto mayor. Esto se explica porque en la medida en que el gobierno central vaya a rescatar financieramente a los gobiernos subnacionales en caso de que afronten problemas financieros, estos últimos no van a interiorizar en forma completa el costo de los programas públicos que están ofreciendo.

Según Stein (1999), la descentralización en América Latina incrementa el gasto de gobierno debido al problema de los recursos comunes. El impacto es particularmente significativo cuando existe un elevado desequilibrio fiscal vertical (hay mayor descentralización de gasto que de recursos), cuando hay transferencias discrecionales o cuando existe una elevada autonomía subnacional de endeudamiento que dificulta el compromiso del gobierno central de rescatar a los gobiernos subnacionales que enfrentan dificultades.

También pueden surgir problemas con la descentralización del gasto si, por ejemplo, las responsabilidades no están claramente delimitadas (se puede generar un aprovechamiento de la acción colectiva sin una contribución conmensurable o *free riding*), o si se descentraliza pero el nivel central no cede las responsabilidades a los gobiernos subnacionales en forma completa, con lo cual se genera una duplicación de tareas.

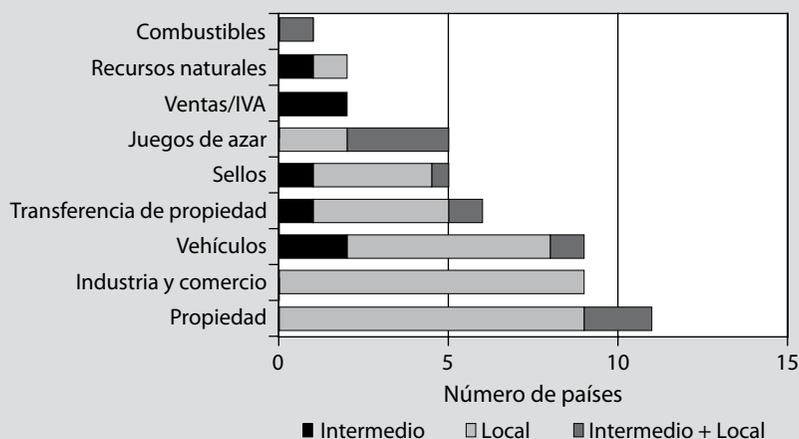
Descentralización de ingresos y desequilibrio fiscal vertical

A diferencia de lo que sucede con los gastos, es difícil encontrar buenas fuentes de recursos locales. Los argumentos de la movilidad de las bases tributarias, la existencia de economías de escala en la administración tributaria y consideraciones relacionadas con la equidad justifican más bien la centralización de algunos de los recursos. Existen algunas fuentes de recursos locales apropiadas, como los cargos al usuario, los impuestos a la propiedad y a los vehículos, y posiblemente las sobretasas al IVA y a rentas (gráfico 8.4).

Además de la dificultad de encontrar buenas cargas tributarias en el nivel subnacional, los gobiernos subnacionales a menudo no tienen los incentivos para su recaudo, en particular cuando las restricciones presupuestarias no son efectivas.

Gráfico 8.4

Impuestos asignados de forma más frecuente a los gobiernos subnacionales, 2004



Fuente: Daughters y Harper (2007).

Este desequilibrio entre la descentralización de los gastos y la de los recursos crea problemas de desequilibrio fiscal vertical, donde una gran parte de los fondos proviene de transferencias del gobierno central. A mediados de los años noventa el grado de desequilibrio vertical fiscal variaba bastante entre los países de América Latina. El desequilibrio fiscal promedio para estos países fue del 52%, comparado con un 42% en el caso de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Se destacaban los casos de Trinidad y Tobago y El Salvador, con desequilibrios fiscales de más del 90%.

Discrecionalidad en las transferencias intergubernamentales

Las transferencias intergubernamentales pueden ser automáticas (siguiendo alguna fórmula previamente establecida) o discrecionales. Estas últimas resultan problemáticas pues no son estables ni predecibles y pueden generar restricciones presupuestarias débiles. En la última década, la mayor parte de transferencias en América Latina se ha asignado de manera automática.

En muchos casos, las transferencias están atadas a recursos, algunos de los cuales se comparten con los niveles locales y regionales, mientras que otros no. Esta situación puede generar incentivos en el gobierno nacional para aumentar los recursos que no se comparten. Ahora bien, cuando las transferencias están atadas a recursos excesivamente procíclicos, como es el caso de muchos de ellos en América Latina, terminan transmitiéndole la prociclicidad a los gobiernos subnacionales. También se producen efectos perversos durante los ajustes fiscales: cuando el gobierno nacional quiere hacer un ajuste mediante el aumento de recursos, al mismo tiempo que se está ajustando, el gobierno central le está dando más recursos al gobierno subnacional.

Existen otros sistemas de transferencias como el de Chile, el cual se basa en el número de beneficiarios, o como los de Australia y Canadá, donde las transferencias apuntan a la igualación de los gobiernos subnacionales. Se trata de mecanismos que merecen atención como alternativa a las modalidades más discrecionales o atadas a recursos que operan en la mayoría de los países de América Latina.

Autonomía de endeudamiento subnacional

Por el lado de la autonomía de endeudamiento, tiene sentido que los gobiernos subnacionales puedan endeudarse, dado que hay inversiones —como las realizadas en escuelas o puentes— cuyos beneficios se extienden en el tiem-

po, por lo cual no se justifica que sea solo la presente generación la que tenga que pagar toda la cuenta.

Sin embargo, una autonomía excesiva conlleva peligros. Cuando hay posibilidades de rescate por parte del gobierno central, y si el mercado no impone disciplina, las administraciones subnacionales van a tratar de endeudarse más allá de lo aconsejable, incluso para financiar proyectos cuya tasa de retorno no supera la tasa de interés. Esto debido a que anticipan que podrán transferir parte del costo al gobierno central, con lo cual los gastos terminarán siendo en parte financiados por toda la nación. Es por ello que es tan importante que haya límites a la autonomía de endeudamiento subnacional.

En 1996, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elaboró un índice de autonomía de endeudamiento para los países de América Latina con el fin de determinar si los gobiernos subnacionales se podían endeudar, si requerían autorización del gobierno central, si había restricciones numéricas, si había limitaciones en cuanto al uso de los recursos crediticios, si existían bancos públicos subnacionales que eventualmente también serían susceptibles de ser rescatados por el banco central, y si se utilizaba la coparticipación de impuestos como garantía del endeudamiento subnacional. En 2004 se repitió el ejercicio pero con un índice levemente diferente, a partir del cual los países quedan ordenados de manera un poco distinta (gráfico 8.5).

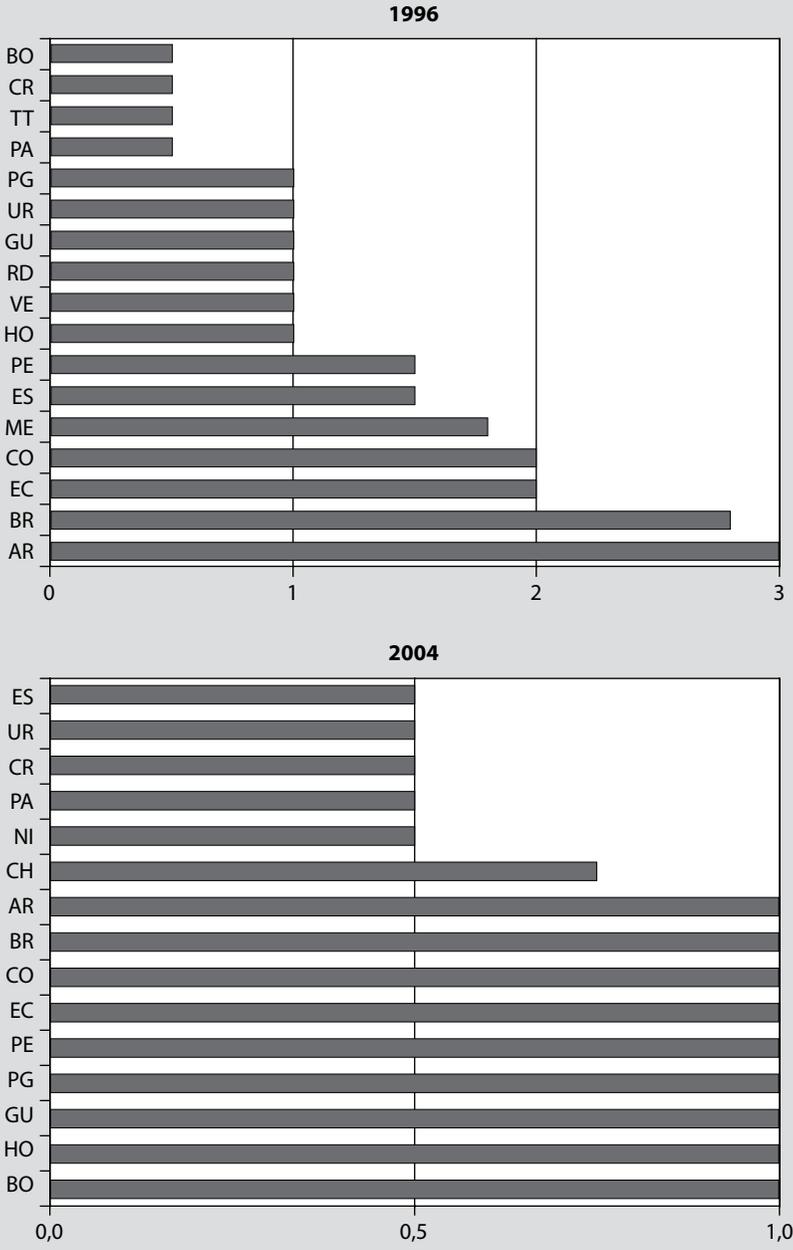
En este sentido, se sugieren algunas estrategias para el control del endeudamiento. En primer lugar, la disciplina de mercado sola no es suficiente, ya que este último está suponiendo que habrá rescates por parte del gobierno central. Así que los bancos están perfectamente dispuestos a prestarle a un gobierno subnacional porque saben que si no paga, es posible que el gobierno central lo haga. Se puede requerir entonces que el gobierno nacional ejerza un control directo, aunque esto conlleva el riesgo de limitar demasiado la autonomía de endeudamiento subnacional.

Otras opciones son imponer límites numéricos al endeudamiento como los establecidos en el Tratado de Maastricht de la Unión Europea,² o impulsar la cooperación entre diferentes niveles de gobierno en materia de endeudamiento como en Australia. Sin embargo, la experiencia muestra que en un contexto político institucional como el de América Latina la cooperación es muchas veces muy difícil.

² El Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) especifica un límite del 60% de deuda del gobierno general (bruto) sobre el PIB.

Gráfico 8.5

Índices de autonomía de endeudamiento en América Latina, 1996 y 2004



Fuente: BID (1997).

Finalmente, para imponer límites al endeudamiento es posible adoptar normas constitucionales —como lo hizo Brasil con su Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000— que no solamente afecten a los gobiernos nacionales sino también a los gobiernos subnacionales. Dado que la disciplina de mercado no es suficiente, se puede intentar reforzarla exigiendo al sistema financiero que se pondere por riesgo a efectos de los requerimientos de capital, de acuerdo con la situación financiera de cada uno de estos gobiernos.

Conclusiones

La descentralización ofrece importantes beneficios, pero también conlleva riesgos. Entre estos últimos, uno de los más destacados es que puede producir desequilibrios macroeconómicos. Para evitarlos, se recomienda:

- Definir claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno a fin de evitar responsabilidades compartidas.
- Cubrir con recursos propios una parte importante de las necesidades de financiamiento de los gobiernos subnacionales.
- Minimizar el grado de discreción en el sistema de transferencias.
- Establecer mecanismos de estabilización cuando la mayor parte de las transferencias está atada a recursos.
- Privilegiar mecanismos de transferencias que generen incentivos para una prestación eficiente de servicios.
- Limitar la autonomía de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Si bien es cierto que el BID recomienda limitar la autonomía de endeudamiento de los gobiernos subnacionales, también los considera como clientes nuevos muy importantes a cuyo desarrollo puede contribuir mediante operaciones de crédito. Con todo, el BID es consciente de que debe aprovechar esta oportunidad con muchísima responsabilidad para no alentar los desequilibrios fiscales y/o la indisciplina fiscal.

Lecciones del caso argentino en los años noventa

Roberto Lavagna

En los libros de texto, trátase de aquellos que versan sobre la organización del Estado o sobre economía, la descentralización se presenta como un medio de mejoramiento de la calidad del Estado en todos sus niveles, desde los estatales (o provinciales) hasta los municipales. Asimismo, se ve como un medio de acercar la toma de decisiones a los ciudadanos, en su calidad de usuarios de los servicios que presta el Estado. Es más, la descentralización se ha convertido en una rama del desarrollo económico.

La cercanía al usuario tanto en el *diagnóstico* de necesidades, como en el *diseño* y la *ejecución* de políticas tiene tal fuerza que no hace falta argumentar en su favor. La cercanía es un valor decisivo y, de hecho, se explica por sí solo. Por tanto, el foco de atención hay que ubicarlo más bien en los factores que han producido en muchos casos efectos perversos en los múltiples procesos de descentralización de los años noventa.

El tema no es marginal ni anecdótico, ya que con frecuencia esos efectos perversos han superado con creces los efectos positivos, hasta el punto de poner en tela de juicio la validez misma de la idea de la descentralización.

Lo cierto es que la descentralización entraña *riesgos* y *oportunidades* que hay que evaluar desde una posición pragmática, eludiendo tanto la rigidez de sus partidarios a toda costa como la de los escépticos. Ante la amenaza de un retroceso en esta materia, es importante identificar qué cosas son solucionables y de qué manera los organismos multilaterales de crédito tienen una parte de responsabilidad tanto en algunos de los efectos identificados como en los medios para resolverlos.

Sobre la base de la experiencia de Argentina de los últimos casi 20 años, es posible identificar algunos elementos útiles para otros países, particularmente de la región. En dicho país no se justifica hablar de la descentralización política, ya que se trata de una República que cuenta con un régimen federal donde las autoridades surgen de elecciones provinciales y locales independientes de las de nivel nacional y cuyas atribuciones políticas son similares a las de los estados

en Estados Unidos. Se alude más bien a la descentralización administrativa y fiscal, no sin antes señalar que estas tres dimensiones de la descentralización son interdependientes y complementarias, a punto tal que la falta de descentralización administrativa y/o fiscal vacía de contenido a la descentralización política.

Una década de cambios

En Argentina la descentralización de los años noventa abarcó la educación, parte sustancial de la salud, y parte de las políticas de desarrollo social, vivienda y medio ambiente. Básicamente hubo un traspaso de responsabilidades a las provincias, y en algunos casos de estas a los municipios. Esta descentralización *dentro* de la esfera pública se complementó además con la privatización y/o desregulación de servicios (aguas, por ejemplo) y obras (vías, aeropuertos) *por fuera* del área pública, que fueron colocados en manos de empresas privadas.

La descentralización dentro del sector público

En lo referente a la descentralización *dentro* del sector público, habría cuatro cuestiones centrales que deben plantearse sobre este tipo de procesos: i) saber si hay efectos diferenciados en función de si los procesos se encaran en momentos de fases expansivas del ciclo económico o en fases de desaceleración o incluso de recesión; ii) evaluar si dichos procesos se llevan a cabo con recursos equivalentes a los gastos que se trasladan o sin ellos; iii) analizar si la equivalencia de recursos es estática o dinámica, así como también el grado de automatización en las formas y los tiempos de las transferencias, y iv) identificar si existen o no políticas nacionales que complementan y evalúan la descentralización.

Ciclos económicos

El momento en que se efectúa la descentralización no es neutro. Cuando estos procesos se deciden e inician en etapas de crisis o de fase descendente del ciclo económico, el objetivo central pasa a ser el de asegurar los equilibrios macroeconómicos, con menor o ninguna incidencia en la toma de decisiones relativas a las cuestiones de orden estructural, sobre todo en las que tienen influencia social. La dimensión distributiva del ingreso prácticamente desaparece.

Los procesos de descentralización son básicamente procesos de cambio estructural, de modo que parece claro que hay una incompatibilidad de origen entre las políticas de estabilización macro que se ejecutan en momentos de

baja coyuntura y los cambios estructurales implicados en la descentralización. Estas tendencias de priorizar lo macro y el corto plazo sobre los procesos más estructurales y de mediano y largo plazo son reforzadas por los organismos multilaterales de crédito. Cuando estos organismos cumplen una tarea de asesoramiento, o cuando el diseño de los programas de estabilización se realiza en el marco de acuerdos apoyados por organismos, la experiencia muestra claramente cómo se privilegia el equilibrio fiscal nacional por sobre otros efectos.

Las entidades multilaterales de crédito han mostrado escasa capacidad para entender los efectos estructurales negativos de muchas de sus recomendaciones, particularmente en los casos del llamado ajuste estructural. Las condicionalidades están basadas en un paradigma que contempla un universo homogéneo de situaciones, ordenado según leyes simples y universales objetivas conocidas y que por ende deben ser aplicadas. Sin embargo, el universo es heterogéneo, inestable, complejo, con leyes locales, con rupturas y en ese sentido se requiere un análisis con cierta cuota de subjetividad.

Las fases recesivas del ciclo económico vienen acompañadas por limitaciones en materia de recursos. Incluso aquellos países que en términos estructurales tienen equilibrio fiscal, sufren restricciones en esas fases. Mucho más aquellos —como en buena medida ha sido el caso de los de casi toda América Latina— que viven estructuralmente en déficit.

La visión en estas etapas es predominantemente financiera, con debilitamiento del análisis de fondo sobre la cantidad, calidad, diversidad, etc. de aquellos servicios públicos (bienes públicos) centralizados que son vistos como candidatos a ser sacados de la esfera del gobierno central y puestos en manos de jurisdicciones de menor rango (provincias, municipios, etc.).

La tentación de sustraer parte de los compromisos de la esfera del gobierno central es muy fuerte porque permite mejorar estadísticamente sus cuentas. Al mismo tiempo, por la vía de la fragmentación estadística lógica de la descentralización se logra ocultar, o al menos demorar, la constatación de los efectos adversos sobre los usos de fondos discrecionales de las políticas tradicionales de ajuste. Hay un cambio en la estructura del gasto a favor de los usos no discrecionales, gastos fijos y comprometidos (salarios, pensiones, etc.), y una reducción de los gastos en inversión o infraestructura económica y social en general. Esta demora u ocultación empiezan, como se dijo, al opacarse las estadísticas mientras se llevan a cabo los procesos de descentralización.

Los efectos de fondo de la descentralización sobre la calidad de la salud o de la educación, o sobre la construcción de viviendas, por ejemplo, tardan aún más en percibirse, son todavía más borrosos y más estructurales que los propios efectos fiscales y financieros. Descentralización y deterioro van enton-

ces juntos, pero no alcanzan a tener relevancia global. Financieramente hay mejoras para el gobierno central y empeoramiento tanto financiero como sustantivo en los servicios públicos transferidos.

Una primera conclusión que podría extraerse de todo esto es que los procesos de descentralización que se realizan en fases recesivas o de déficit presupuestario estructural de los gobiernos centrales deben ser vistos como sospechosos de parecerse más a una “papa caliente” que a un intento genuino de acercamiento al usuario. Por ende, debe haber criterios estrictos de evaluación que vayan más allá del criterio ab initio favorable a la descentralización.

Recursos públicos

En muchos casos, el objetivo de llegar a una forma más efectiva de democracia y de provisión de bienes públicos vía descentralización suele transformarse en algo teórico, cuando este proceso en realidad esconde programas macro de ajuste fiscal de los gobiernos centrales. En tales circunstancias, la descentralización adolece de instrumentaciones que significan que no hay transferencia equivalente de recursos, es decir, que el gobierno central descarga responsabilidades de gasto por una cantidad mayor a la de los recursos que transfiere.

También es cierto que en esos casos quien recibe la transferencia se encuentra ante la realidad de que se trata de una transferencia reducida, una transferencia asimétrica que termina obligándolo a privilegiar los fondos requeridos para pagar salarios (por ejemplo, en los casos de educación y salud) y recortar aquellos que tienen que ver con el *funcionamiento* y mucho más los relativos a la *inversión*. El servicio parece funcionar pero se le ha inoculado un deterioro estructural de mediano plazo.

Por cierto, una manera de despejar parte de las preocupaciones recién indicadas es asegurarse de que la descentralización de responsabilidades vaya acompañada de recursos equivalentes. Sin embargo, el tema no es tan simple por varias razones que deben tomarse en consideración, a saber:

1. La eventual igualdad de reparto de responsabilidades y recursos puede ser estática o dinámica.
2. La eventual igualdad en el traspaso de fondos puede ser previa a la tarea de devengar, simultánea a esta o posterior.
3. Las reglas de transferencia pueden ser claras, posibles de aplicar y hacerse cumplir o no.

En referencia al primer punto, la diferencia entre una igualdad *estática* y una *dinámica* es muy relevante. Hay casos en los que el principio de igualdad en el traspaso de recursos y gastos es respetado estáticamente, pero queda dinámicamente desvirtuado por decisiones del gobierno nacional en el período posterior al traspaso. Un ejemplo claro lo constituye el caso de los sueldos de maestros y profesores, que si bien son fijados por cada jurisdicción, no quedan totalmente al margen de políticas salariales globales. En Argentina en 2007 el aumento de salarios en una jurisdicción del gobierno central, en el marco de elecciones locales, desencadenó ajustes no previstos y graves desde el punto de vista del presupuesto en el resto de las 23 jurisdicciones provinciales.

Si el principio de predominio de las normas, las políticas o los hábitos decididos a niveles nacionales es la regla, hay un permanente riesgo dinámico de que el principio de la igualdad de las transferencias no se cumpla.

En cuanto al segundo punto, el *momento* de la transferencia no es menos relevante. En economías con tasas de inflación altas o simplemente crecientes, la relevancia es total. Si las jurisdicciones sufren desfases entre el momento de los pagos, que por ejemplo en el área de salud y educación son fuertemente inflexibles a los retrasos por tener alto contenido salarial, la igualdad no opera efectivamente aunque en teoría exista.

Por último, en cuanto a la importancia de contar con *reglas* claras o *discrecionalidad*, cabe anotar que si las jurisdicciones que se hacen cargo de ciertos servicios no tienen la capacidad de hacer el traspaso de recursos absolutamente automático o de contar con métodos rápidos para obligar al gobierno central, una vez más la igualdad no existe en la realidad.

Evaluación de capacidades

En los regímenes federales cada distrito cuenta con igualdad de derechos. Sin embargo, esta realidad política —y en muchos casos histórica— tiene poco que ver con el grado de desarrollo, de organización y, en definitiva, de capacidad de hacerse cargo de servicios esenciales. Particularmente en los casos de salud y educación, agua potable y medio ambiente, hay jurisdicciones que independientemente de la disponibilidad o no de recursos financieros, carecen de capacidad para mantener niveles de calidad similares a los que brindaba el gobierno central antes de las transferencias. Por cierto que hay una estrecha correlación entre quienes cuentan con menos capacidad de hacerse cargo del suministro de bienes públicos y servicios esenciales, y quienes tienen más necesidades básicas insatisfechas, lo cual implica que vía descentralización se amplía la brecha dentro del país.

En estos casos es absolutamente esencial contar con un período de formación, una etapa de transición con manejo compartido y, en definitiva, con un sistema de evaluación ex post que permita fijar los límites de ese período de transición. La evaluación debe hacerse sobre la base de que el servicio a descentralizarse no puede, luego de la transferencia, ser dinámicamente peor que antes de efectuada la misma. Quizá cabe también señalar aquí que por el lado del gasto hay economías de escala que, al desaparecer por efecto de la descentralización, generan un impacto fiscal negativo. Su importancia no puede dejar de tenerse en cuenta al evaluar los pros y los contras del proceso.

Efectos sobre el balance fiscal consolidado

A los efectos negativos o dudosos antes indicados se agrega el problema de que en algunos países —y un ejemplo perfecto de ello lo constituye Argentina en los años noventa durante el Plan de Convertibilidad— tienden a justificar sus incumplimientos de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) haciendo responsables a las provincias y evadiendo la responsabilidad que le corresponde al gobierno central. En la práctica, esto significa que no solo no se entregan recursos equivalentes a los requerimientos de la descentralización sino que además se pone una fuerte presión política interna e internacional sobre las provincias o estados cuya participación en el déficit consolidado se sobreestima. Se crea así una especie de “chivo expiatorio” que evita que la atención se concentre en el gobierno central, para ubicarla más bien en jurisdicciones de menor rango.

Si a los gobiernos centrales les resulta difícil enfrentar estas negociaciones, a las jurisdicciones políticamente inferiores simplemente se les hace imposible, de modo que se termina condicionando políticas cuyo diseño y cuya instrumentación no deberían quedar a merced de personal no idóneo en la comprensión de las particularidades locales.

Señalo el caso de Argentina de los años noventa porque mientras era frecuente escuchar críticas de funcionarios nacionales e internacionales sobre el papel provincial en el déficit, en realidad tales jurisdicciones nunca fueron responsables —en los peores momentos— de originar más de un tercio del déficit consolidado.

Así pues, la combinación de transferencias sin recursos equivalentes y presión por el ajuste fiscal no hace más que agravar los elementos negativos y ampliar la brecha de efectos entre los beneficios teóricos y la realidad efectiva.

Deuda pública

En el caso argentino descentralización y deuda terminaron no siendo independientes. Al generarse insuficiencia de recursos por efecto de la descentralización, uno de los mecanismos de uso frecuente en las provincias o estados fue el recurso al crédito. De este modo se generaron nuevas deudas en los mercados de crédito con garantía de coparticipación del gobierno central.

Esta emisión de deuda se hace normalmente en las peores condiciones posibles de tasas de interés, plazos, contratos y comisiones. Asimismo, por lo general se presenta un descalce de moneda entre las obligaciones que se asumen y los ingresos, que son básicamente en moneda nacional. Por otro lado, el efecto de mediano plazo se agrava en aquellos casos en que el destino del endeudamiento es usado para cubrir el pago de gastos corrientes.

Empleo y salarios públicos

En el caso argentino la combinación de descentralización y ajuste macro ha llevado al “ennegrecimiento” parcial de los salarios públicos. De hecho, hay provincias (como Santa Cruz) donde sobre un salario de bolsillo superior a los ARS\$1.200, los maestros cobraban como salario básico registrado (salario en “blanco”, sobre el cual se calculan la antigüedad, las jubilaciones y otros derechos esenciales) un monto inferior a los ARS\$200. Este mecanismo tiene el dudoso mérito de permitir salarios de bolsillo razonables sin cargar las cuentas públicas de aportes y otros pagos que emergen del salario básico declarado. Por supuesto que por ese camino se destruye la capacidad de financiamiento de otros servicios (salud, turismo social, etc.) y se desfinancian los sistemas jubilatorios o de riesgo de accidentes del trabajo. En el caso argentino esta práctica alcanzó niveles muy elevados, incluido el propio gobierno central.

Asimetría en gastos y recursos

Buena parte de los argumentos que se usan para defender la descentralización podrían usarse también para justificar cierta descentralización de recursos, no solo normativa sino de ejecución concreta. Por cierto, queda claro que desde el punto de vista normativo hay impuestos de carácter necesariamente nacional, pero no es menos cierto que hay impuestos que podrían ser decididos directamente por las provincias, o bien otros que, incluso si se definen a nivel nacional, pueden efectivamente ser recaudados por las jurisdicciones

provinciales. En este caso, la transferencia, la coparticipación, es inversa y va de los gobiernos provinciales al gobierno central.

El proceso aludido no tuvo lugar en el caso argentino, lo cual contribuyó a las transferencias asimétricas. De hecho, desde 2006 la concentración de recursos en manos del Estado central ha aumentado hasta tal punto que 7 de cada 10 pesos de recaudación son asignados centralmente. El problema en este caso es que los gobiernos locales suelen tener más posibilidades de ser cooptados o influenciados por factores de poder que el gobierno central, y por ende es frecuente que junto con esta descentralización aparezcan efectos distributivos negativos.

Privatizaciones y desregulación

Una de las formas de descentralización más expuestas al riesgo de captación por parte de los *lobbies* locales es la que tiene que ver con las privatizaciones y/o desregulaciones que ponen en manos privadas la realización de ciertas obras, el suministro de servicios, etc. Es en este caso extremo —cuando la responsabilidad pasa de la órbita del sector público a la del sector privado— que el grado de fortaleza o debilidad de la sociedad civil cobra una importancia fundamental. Las sociedades débiles son proclives a dejar en manos de las elites locales el manejo de estos procesos, con alto riesgo de deterioro directo e inmediato, o indirecto y de mediano plazo. El deterioro directo ocurre debido al cambio en la forma de asignación de los recursos, que dejan de asignarse en función de las necesidades de la mayoría para concentrarse en áreas donde prevalecen los intereses especiales (por ejemplo, se otorga prioridad a las obras públicas por sobre la educación). El deterioro indirecto se produce por la pérdida de calidad o de amplitud en la provisión de servicios públicos que antes prestaba el Estado, y que va desgastando en el tiempo los recursos humanos.

En el caso de la privatización de empresas públicas, una de las formas a través de las cuales las elites y los grupos de interés se han asegurado posiciones dominantes ha sido la de conceder a los sindicatos un porcentaje de las nuevas empresas vía programas que en Argentina se llamaron de “propiedad participada”. En la mayoría de los casos, estas participaciones accionarias fueron rápidamente vendidas por los propios trabajadores de la empresa privatizada en beneficio de grupos empresariales concentrados, lo cual constituye un ejemplo que supera en términos negativos al sistema de cupones o vales ruso, ya que en este último caso en definitiva quien vendió fue el conjunto de la sociedad y no un grupo focalizado de trabajadores.

Conclusiones

Como se mencionó anteriormente, desde una perspectiva teórica la cercanía al sujeto —ciudadano demandante de los servicios públicos— como elemento básico de la descentralización es esencial porque permite un *diagnóstico* de necesidades, un *diseño* de políticas, programas de *ejecución* concretos y mecanismos de *transparencia* y *rendición de cuentas* de mejor calidad y eficiencia en el uso de los recursos.

Sin embargo, desde una perspectiva pragmática hay simultáneamente riesgos no desdeñables como la falta de capacidad para mantener la calidad de los servicios, las transferencias asimétricas, el desfinanciamiento, el endeudamiento y la captación por parte de las elites locales. Todo ello tiende a crear, en la distribución de los ingresos, efectos menos favorables a los sectores sociales más pobres. En todo caso, como regla práctica debe pensarse en un equilibrio entre el poder de los gobiernos centrales y el de los gobiernos locales.

En los procesos de construcción de institucionalidad del pasado pueden descubrirse tanto elementos centralizadores como de desconcentración. Históricamente, la extrema debilidad de la posición del gobierno central en Argentina dio lugar al surgimiento del reclamo popular de un poder que limitara los poderes excesivos de las aristocracias locales. Los casos de Francia y Reino Unido en las etapas de formación de sus Estados nacionales constituyen un buen ejemplo. Los Estados nacionales y las monarquías fueron en definitiva una respuesta al reclamo ante los abusos de poder local.

Por otro lado, cuando la debilidad es extrema en gobiernos locales —sometidos al poder invasor de gobiernos centrales— han aparecido los reclamos de una mayor descentralización. El caso de España y sus colonias es indicativo de los límites que en algún momento aparecen en los procesos de centralización extrema.

No hay regla simple que garantice este equilibrio entre lo central y lo local. Por otro lado, las decisiones más difíciles y más importantes son aquellas que hay que tomar en condiciones en que el conocimiento es incompleto. Reconocer que precisamente por la existencia de responsabilidades compartidas entre lo local y lo nacional la experiencia argentina de los años noventa enfrentó problemas, algunos de ellos detallados en estas notas, se orienta precisamente en el sentido de mejorar ese conocimiento.

Además, al tomar decisiones en materia de descentralización vale la pena recordar que la economía de libre mercado, de competencia pura —como sistema autorregulado con participantes múltiples por oposición a los sistemas de gobierno centralizados y jerárquicos— está, sin duda alguna, más cerca de

sistemas organizacionales descentralizados. La autogestión ha sido normalmente tanto una aspiración social de democracia directa y mayor reparto del poder, como una solución organizacional para resolver los problemas de gestión de grandes sistemas burocráticos y tecnocráticos.

Desempeño macroeconómico en sistemas fiscales descentralizados

Anwar Shah

En todos los países del mundo se manifiesta una tendencia cada vez más marcada a reexaminar las funciones de los varios sistemas de gobierno y sus alianzas con el sector privado y la sociedad civil, a fin de crear administraciones públicas que funcionen y sirvan verdaderamente a la población (Shah, 2004). Este replanteamiento ha hecho resurgir el interés en los principios y las prácticas del federalismo fiscal, si se considera que los sistemas federales brindan salvaguardias tanto contra la amenaza de una explotación centralizada como contra un comportamiento oportunista descentralizado, a la vez que acercan el proceso de toma de decisiones a la ciudadanía. De hecho, federalismo significa “reunir” o “mantener unidas” las unidades geográficas constitutivas para aprovechar el tamaño de las naciones, sean estas grandes o pequeñas. Esto por cuanto en un mundo “plano” (globalizado), los Estados se consideran demasiado grandes para enfrentar asuntos pequeños y demasiado pequeños para enfrentar tareas grandes. Aun así, varios autores destacados observan que los sistemas fiscales federales representan una amenaza para la estabilidad macroeconómica, y a propósito aducen la incompatibilidad de la estructura de gobernabilidad descentralizada con una gestión fiscal prudente (Prud’homme, 1995; Tanzi, 1995). En este trabajo se investigan las bases conceptuales y empíricas de estos argumentos¹ en torno a dos preguntas:

¹ Este trabajo está basado en un documento sobre el mismo tema publicado anteriormente por el autor bajo el título “Fiscal Decentralization and Macroeconomic Management” en *International Tax and Public Finance* (2006,13:437–462). El autor agradece los comentarios del profesor Juergen von Hagen, y un árbitro anónimo del *International Tax and Public Finance Journal*, y a Javier Arze y Sarwat Jahan por su asistencia en la investigación. Los puntos de vista expresados aquí pertenecen al autor y en nada comprometen al Banco Mundial, institución en la cual el autor se desempeña.

- ¿Existe mayor riesgo de inestabilidad y de gestión macroeconómica deficiente en los sistemas fiscales descentralizados (países federales frente a países unitarios)?
- Hasta la fecha, ¿cuál ha sido la experiencia de gestión macroeconómica en los países federales frente a los países unitarios? O mejor, ¿cuál ha sido el impacto de la descentralización en la disciplina fiscal y en la estabilidad macroeconómica?

Para responder a estas preguntas, en este capítulo se adopta una perspectiva institucional simple combinada con un análisis econométrico. La perspectiva institucional utiliza como indicadores las instituciones fiscales en los países federales frente a los países unitarios. Este punto de referencia es útil, teniendo en cuenta que el funcionamiento de las constituciones federales premia la coordinación vertical y horizontal. No obstante, debería reconocerse desde el comienzo que la práctica del federalismo fiscal en varios países federales puede llevar a un grado de centralización considerable en lo que respecta a la toma de decisiones, tal y como lo demuestran los casos de Australia, India y México. También es cierto que algunos países unitarios podrían ser en la práctica bastante descentralizados, como es el caso de Colombia. Aun cuando los países federales, como grupo, son más descentralizados que los países unitarios, no existe una correspondencia exacta entre federalismo y toma de decisiones descentralizadas. La perspectiva econométrica supera esta deficiencia creando una métrica de descentralización fiscal, pero es más débil en la captación de los detalles institucionales. En vista de las limitaciones de cada uno de los enfoques individuales, en este trabajo se los combina con el fin de comprender mejor las bases de la relación entre descentralización fiscal y desempeño económico.

Las fortalezas y debilidades de las instituciones de política fiscal y monetaria bajo uno u otro régimen fiscal se examinan desde la perspectiva económica neoinstitucional (von Hagen, 2002 y 2005a; von Hagen, Hallet y Strauch, 2002). Esta óptica apunta a reducir los costos de transacción para los ciudadanos (principales), al inducir el cumplimiento de mandatos por parte de los diversos niveles de gobierno (agentes). Es de esperar que un sistema fiscal que desarrolle instituciones dirigidas a contrarrestar el oportunismo de varios agentes y otorgue potestades a los principales para tomar medidas correctivas logre resultados fiscales superiores. En este contexto, cabe preguntarse entonces qué tipo de sistema fiscal (centralizado o descentralizado) tiene mayor potencial para cumplir contratos, o normas y restricciones que apunten a evitar una gestión fiscal poco prudente. En el presente capítulo se efectúa un análisis

cuantitativo de las disposiciones institucionales en materia de políticas fiscales y monetarias en países federales y unitarios. Asimismo se incluyen dos estudios complementarios de casos prácticos (Brasil y China) y un análisis comparativo econométrico de países con el propósito de analizar los resultados de uno y otro sistema fiscal. Estos resultados se utilizan para extraer algunas enseñanzas generales que pueden ser de utilidad para la política pública.

Finalmente, se concluye que los sistemas fiscales descentralizados ofrecen un mayor potencial para mejorar la gobernabilidad macroeconómica, en comparación con los sistemas fiscales centralizados. Si bien la evidencia empírica sobre estos temas es débil, confirma la conclusión de que la descentralización fiscal se encuentra relacionada con la mejora del desempeño económico y fiscal. Esto no debe causar sorpresa, ya que los sistemas fiscales descentralizados requieren mayor claridad en los roles de los distintos actores (centros de toma de decisiones), normas transparentes y un diseño cuidadoso de las instituciones que rigen las interacciones, con lo cual se asegura un juego limpio y transparente, al tiempo que se limitan las oportunidades de búsqueda de rentas.

Entorno institucional de la gestión macroeconómica

Con base en la trilogía de funciones públicas de Musgrave (1983), a saber: asignación, redistribución y estabilización, la bibliografía sobre federalismo fiscal por lo general ha logrado un consenso amplio sobre dos aspectos fundamentales: mientras que la primera función (asignación) se le puede dejar a gobiernos subnacionales, las dos últimas (redistribución y estabilización) son más apropiadas para los gobiernos nacionales. Es así como la gestión macroeconómica —especialmente la política de estabilización— fue considerada claramente como una función del gobierno central (Musgrave, 1983: 516; Oates, 1972). Por su parte, la función de estabilización se consideró inapropiada para los gobiernos subnacionales dado que: i) el aumento de la deuda en el nivel local implica mayores costos regionales, pero los beneficios de dicha estabilización sobrepasan las fronteras regionales, lo cual arroja como resultado muy poca estabilización; ii) la monetización de la deuda local crea presiones inflacionarias y representa una amenaza para la estabilidad de precios; iii) la estabilidad monetaria requiere que las funciones de política fiscal y monetaria sean ejercidas exclusivamente por el gobierno central, y iv) los shocks cíclicos tienen por lo general un alcance nacional (simétricos entre las regiones) y por lo tanto requieren una respuesta nacional.

Los supuestos anteriores han sido cuestionados por varios autores (Dafflon, 1977; Sheikh y Winer, 1977; Gramlich, 1987; Walsh, 1992; Biehl, 1994;

Shah, 1994; Mihaljek, 1995; Huther, Roberts y Shah, 1996) con base en argumentos teóricos y empíricos, si bien todavía cuentan con un número considerable de adeptos. Un supuesto común es que la descentralización del sector público, especialmente en los países en desarrollo, representa riesgos significativos “que agravan los problemas macroeconómicos” (Tanzi, 1995:305).

Con el fin de analizar este tema en perspectiva, a continuación se ofrece una reflexión acerca de los fundamentos teóricos y empíricos del marco institucional requerido para las políticas fiscales y monetarias.

Entorno institucional de la política monetaria

La política monetaria se ocupa del control del grado y ritmo de cambio de variables nominales como el nivel de precios, la masa monetaria, la tasa de cambio y el producto interno bruto (PIB) nominal. Existe un consenso general acerca de que para mantener un ambiente macroeconómico estable, el control de las variables nominales constituye una función central. Es por eso que la política monetaria se encuentra centralizada en todos los Estados, independientemente de que sean federales o unitarios.

No obstante, ocasionalmente surgen discusiones sobre cómo añadir una dimensión regional al diseño y a la implementación de la política monetaria. Por ejemplo, Mundell (1968) sostiene que en algunas federaciones como Canadá y Estados Unidos es posible que el área monetaria óptima sea más reducida que el Estado-nación. En dichas circunstancias, el impacto diferencial de las políticas cambiarias puede no coincidir con el requisito constitucional de tratamiento justo y equitativo de todas las regiones. Asimismo, surgen complicaciones adicionales cuando el gobierno federal aumenta la deuda interna y al mismo tiempo los gobiernos provinciales solicitan préstamos en el extranjero. Este es el caso de Canadá, donde las políticas federales de tipo de cambio afectan el servicio de la deuda provincial. De igual modo, Buchanan (1997) se opone al establecimiento de un banco central confederado, como el banco central de la Unión Europea (UE), dado que niega el espíritu del federalismo competitivo.

En un ambiente de política monetaria centralizada, Barro (1996) advierte que es posible que no se logre un ambiente macroeconómico estable si no se cuenta con un fuerte compromiso de estabilidad de precios por parte de la autoridad monetaria. Esto sucede porque si se llegara a anticipar la expansión de la oferta monetaria para contrarrestar la recesión, en ausencia de dicha medida el fenómeno recesivo se profundizaría.

Se puede lograr credibilidad en torno a un fuerte compromiso de estabilidad de precios mediante el cumplimiento coherente de normas formales como las tasas de cambio fijas o la normativa monetaria. La Ley de Convertibilidad de Argentina de 1991 (que establecía la paridad del valor del peso con el dólar de Estados Unidos), al igual que el Plan Real de Brasil de 1994, ayudó a lograr un cierto nivel de credibilidad. El Banco Central de Argentina fortaleció la credibilidad de este compromiso llevando a cabo una severa contracción de la base monetaria durante el período transcurrido entre diciembre de 1994 y marzo de 1995, cuando las reacciones especulativas frente a la crisis de México provocaron la disminución de las reservas internacionales.

Otra manera de lograr credibilidad en torno a dicho compromiso es asegurando que el banco central —cuyo mandato principal es lograr la estabilidad de precios— sea independiente de todos los niveles de gobierno (Barro, 1996; Shah, 1994:11). Barro (1996) considera que el enfoque de estabilidad de precios es tan fundamental que el banco central ideal es aquel que no es necesariamente buen macroeconomista, pero cuyo compromiso con la estabilidad de precios es inamovible. Según este autor, “el banco central ideal debería siempre aparecer sombrío ante la opinión pública, no hacer ningún tipo de bromas y advertir continuamente sobre el peligro de la inflación” (Barro, 1996:58). Los estudios empíricos muestran que en el período 1955–88, los tres bancos centrales más independientes (el Banco Nacional de Suiza, el Bundesbank de Alemania y la Reserva Federal de Estados Unidos) tenían tasas de inflación promedio del 4,4%, comparadas con las tasas del 7,8% de los tres bancos centrales menos independientes (Nueva Zelanda hasta 1989, España e Italia). La tasa de inflación en los tres primeros países exhibe además una baja volatilidad. Los mismos estudios muestran igualmente que el grado de independencia de los bancos centrales no está relacionado con la tasa promedio de crecimiento y la tasa promedio de desempleo. Por ello Barro (1996:57) sostiene que “un banco central más independiente permite hacerse marrones sin tener que aguantar tirones”. La UE ha reconocido este principio al establecer un Banco Central Europeo independiente.

La cuestión crítica es determinar entonces si la independencia del banco central se encuentra comprometida o no en un sistema fiscal descentralizado. Se podría esperar a priori que el banco central tuviera mayor participación e independencia en un sistema descentralizado, dado que dicho sistema requeriría la clarificación de sus normas de funcionamiento, de sus funciones propiamente dichas y de sus relaciones con los varios niveles de gobierno. Por ejemplo, cuando en 1988 Brasil introdujo su Constitución Federal Descentralizada, se aumentó considerablemente la independencia del banco central

(Shah, 1991; Bomfim y Shah, 1994). Sin embargo, la independencia del banco central en Brasil es relativamente débil si se compara con otros países federales (Huther, Roberts y Shah, 1996).

Por otro lado, en los países centralizados el papel del banco central está moldeado e influenciado por el ministerio de Finanzas. En un caso extremo, las funciones del banco central (el Banco de Inglaterra) de un Estado unitario como el Reino Unido no se encuentran definidas por ley sino que han evolucionado a través del tiempo de acuerdo con la tradición desarrollada por el ministerio de Finanzas. Recién en mayo de 1997 el partido de gobierno del Primer Ministro Anthony Blair, entonces recién elegido, garantizó al Banco de Inglaterra libertad en materia de estabilidad de precios. Sin embargo, en algunas ocasiones dicha independencia puede quedar comprometida, dado que el ministro de Hacienda es miembro de la junta directiva del banco central con derecho a voto. Nueva Zelanda y Francia (Estados unitarios) han reconocido recientemente la importancia de la independencia del banco central para controlar la inflación y le han otorgado independencia en esta área. La ley de reserva bancaria de 1989 de Nueva Zelanda establece que la estabilidad de precios es la única función del banco central y expresamente prohíbe al gobierno involucrarse en la política monetaria. Por otro lado, el Banco Popular de China no goza de dicha independencia y con frecuencia trabaja como un banco de desarrollo o como una agencia para el financiamiento de políticas del gobierno central, lo cual debilita su deber de controlar la inflación (Ma, 1995). A efectos de la política monetaria, este banco solo tiene autoridad para implementar las políticas autorizadas por el Consejo de Estado. Los estatutos del Banco Popular de China de 1995, en su artículo 7, establecen que su función consiste simplemente en "implementar la política monetaria bajo el liderazgo del Consejo de Estado" (Chung y Tongzon, 2004).

Con el fin de realizar un examen sistemático de este tema, Huther, Roberts y Shah (1996) relacionan la evidencia presentada por Cukierman, Webb y Neyapti (1992) sobre la independencia de los bancos centrales en 80 países con sus índices de descentralización fiscal. Estos autores evalúan asimismo la independencia del banco central con base en el análisis de 16 aspectos estatutarios de sus operaciones, incluidos los mandatos del funcionario ejecutivo principal, la estructura formal de la formulación de políticas, los objetivos de la institución según su convenio constitutivo, y las limitaciones de solicitud de financiamiento por parte del gobierno. En Huther et al. (1996) se observa una asociación positiva, aunque débil, entre la descentralización fiscal y la independencia del banco central, con lo cual se confirma el supuesto a priori aquí

planteado, y es que la independencia del banco central se fortalece en los sistemas descentralizados.²

Los aumentos en la base monetaria originados en rescates financieros del banco central a bancos estatales y no estatales que han incumplido sus obligaciones a menudo representan una fuente de inestabilidad monetaria y un obstáculo considerable para la gestión macroeconómica. En Pakistán, una federación centralizada, tanto los gobiernos centrales como los provinciales han rescatado a los bancos nacionales en el pasado. En Brasil, una federación descentralizada, los bancos estatales les otorgaron préstamos a sus propios gobiernos sin considerar debidamente sus rendimientos y riesgos, lo que en 1995 causó la denominada crisis de la deuda estatal de R\$ 100.000 millones. No obstante, una vez superada esta situación, a finales de 1990 se produjo la exitosa privatización de los bancos estatales y se prohibió al gobierno obtener préstamos de estos o del banco central (Levy, 2005). De este modo, la función del banco central con respecto a asegurar transacciones en condiciones de plena competencia entre los gobiernos y el sector bancario ampliaría y mejoraría la estabilidad monetaria, independientemente del grado de descentralización del sistema fiscal.

La evidencia empírica disponible sugiere que dichas transacciones, en condiciones de plena competencia, son más difíciles de alcanzar en países con una estructura de gobernabilidad centralizada que en aquellos con una estructura descentralizada y numerosos actores. Esto se debe a que la estructura descentralizada requiere mayor claridad en las funciones de los varios actores públicos, incluido el banco central. No es de extrañar que los cuatro bancos centrales ampliamente reconocidos como independientes (el Banco Nacional Suizo, el Bundesbank de Alemania, el Banco Central de Austria y la Junta de Reserva Federal de Estados Unidos) hayan sido producto de estructuras fiscales altamente descentralizadas.

Cabe notar que la independencia del Bundesbank no está amparada por la Constitución alemana. La ley que dispone la independencia del Bundesbank estipula asimismo que el banco central tiene la obligación de apoyar la política económica del gobierno federal. En la práctica, el Bundesbank intentó en principio establecer su independencia concentrándose en los temas de la estabilidad de precios. Esto se constató en los años noventa cuando resolvió elevar las

² En la ecuación 1 del cuadro 10.2 que aparece más adelante, el cual fue elaborado con base en un corte transversal de 40 países para el período 1995–2000, se ofrece un análisis econométrico del impacto de la descentralización del gasto. Los resultados confirman su impacto positivo en la independencia del banco central.

tasas de interés para financiar la unificación alemana, a pesar de los impactos adversos sobre las obligaciones de la deuda federal (Biehl, 1994).

Por su parte la Constitución Federal Suiza, en su artículo 39, asigna la política monetaria al gobierno federal. Sin embargo, el gobierno federal delega el manejo de la política monetaria al Banco Nacional Suizo, una compañía limitada privada y regulada por una ley especial. La Ley del Banco Nacional de 1953 le otorgó independencia en el manejo de la política monetaria, con base en el interés general del país. Nótese que el Banco Nacional Suizo asigna una porción de sus ganancias a los cantones a fin de que desarrollen un sentido de propiedad regional y participación en el manejo de la política monetaria (Gygi, 1991).³

Gestión monetaria en Brasil: una década de reformas exitosas

Brasil ha tenido una larga tradición de propiedad estatal del sistema bancario, de endeudamiento imprudente de los estados con sus propios bancos y de rescates financieros. Esta tradición debilitó la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica. Últimamente, el gobierno federal ha logrado hacer frente a estos temas. Para tal fin, Brasil ha otorgado considerable independencia a su banco central y ha creado también una variedad de instituciones para promover transacciones en condiciones de igualdad y plena competencia entre los gobiernos y las entidades del sector financiero.

En agosto de 1996 el gobierno federal lanzó el Programa de Incentivos a la Reducción del Sector Privado Estadual en la Actividad Bancaria (PROES, por sus siglas en portugués), el cual ofrecía apoyo a los gobiernos estatales para financiar los costos de privatización, liquidación y reestructuración de los bancos de los estados, algunos de los cuales fueron convertidos en organismos de desarrollo. También se ofreció la alternativa voluntaria de delegar el control del proceso general de reforma al gobierno federal (Beck, Crivelli y Summerhill, 2003). Los esfuerzos del gobierno han llevado a la reducción exitosa del

³ Más adelante se examinan empíricamente algunos temas adicionales sobre el impacto de la descentralización fiscal en la estabilidad monetaria, a saber: el efecto de la descentralización fiscal en el crecimiento de la demanda monetaria, el control de la inflación y el equilibrio macroeconómico e inflacionario. Los resultados de la regresión reportados en la ecuación 2 del cuadro 10.2 muestran que el crecimiento de la oferta monetaria se determina primeramente por la independencia del banco central y que la descentralización fiscal tiene un impacto positivo insignificante. Asimismo, en la ecuación 3 se observa que la descentralización fiscal tiene un impacto negativo pero insignificante en la inflación de precios. Finalmente, en la ecuación 4 se muestra que el impacto de la descentralización fiscal sobre el equilibrio macroeconómico y la inflación resultó ser insignificante.

número de bancos estatales, entre los cuales figuran los bancos estatales de Rio de Janeiro (Banerj) en junio de 1997; Minas Gerais (BEMGE) en septiembre de 1998; Pernambuco (Bandepe) en noviembre de 1998; Bahia (Baneb) en junio de 1999; Paraná (Banestado) en octubre de 2000; São Paulo (Banespa) en noviembre de 2000; Paraíba (Paraiban) en noviembre de 2001; Goiás (BEG) en diciembre de 2001, y Amazonas (BEA) en enero de 2002.

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) promulgada en 2000 prohibió que el gobierno se endeudara con sus propios bancos o con el banco central. La LRF exige que todos los nuevos préstamos del gobierno reciban la aprobación técnica del banco central y la autorización del Senado. Las operaciones de endeudamiento quedan totalmente prohibidas durante un período de 180 días previos a la culminación del mandato de gobierno de turno (Afonso y de Mello, 2002). Para los mercados de capital, la LRF declara que las operaciones de financiamiento que violen los techos legales no serán válidas y los préstamos obtenidos deberán reembolsarse completamente pero sin intereses. Los intereses que no se paguen en razón de su anulación representarán una pérdida para el prestamista. Brasil ha logrado disciplina monetaria desde 1997 y ha mantenido la estabilidad de precios desde 1995.

Gestión monetaria en China: panorama nublado

China es un país unitario y este carácter se refuerza a través de un sistema político unipartidista. Hasta comienzos de los años ochenta, el sistema bancario chino era muy poco sofisticado y estaba compuesto por el Banco Popular de China (BPC) y unos pocos bancos especializados como el Banco Popular de Construcción, una rama del ministerio de Finanzas. El presupuesto central y el sistema bancario proporcionaban el capital de trabajo y de operaciones que necesitaban las empresas, así como también el dinero efectivo utilizado principalmente para cubrir los costos de mano de obra y la compra de productos agrícolas. La función del sistema bancario era limitada, dado que la mayoría de las inversiones en activos fijos de las empresas se financiaba con transferencias directas o donaciones del gobierno.

En 1983, durante una de las principales reformas, las donaciones gubernamentales directas fueron reemplazadas por préstamos a interés otorgados a las empresas de producción. En consecuencia, el sistema bancario se transformó gradualmente en el canal primario a través del cual se financiaban las inversiones, mientras que la autoridad central ejercía el control macroeconómico. En 1984 el BPC se convirtió en el Banco Central de China, bajo el mando del Consejo Estatal, al tiempo que sus operaciones bancarias comerciales se

transferían al Banco Comercial e Industrial de China. Por otra parte, las operaciones monetarias del banco central quedaron a cargo de una red de sucursales provinciales. Al mismo tiempo comenzaron a surgir otros bancos especializados, instituciones financieras no bancarias y numerosas sucursales locales. Los bancos provinciales y el banco central establecieron sucursales en municipios, condados e incluso a veces en los pueblos más pequeños. La presión ejercida en los bancos centrales para que otorgaran préstamos se originó en la demanda de las empresas de propiedad del Estado (EPE).

Estos sucesos han hecho posible la descentralización del financiamiento empresarial, aunque simultáneamente han creado un amplio escenario de intensa competición por los recursos, lo cual ha complicado la gestión de política monetaria desde el centro. En un sistema desconcentrado, las autoridades locales y provinciales tienen considerable poder para tomar decisiones en materia de inversión y ejercen gran influencia sobre la expansión del crédito en las sucursales bancarias locales. Si bien a comienzos de cada año se fijan ciertos límites de crédito en las provincias, a menudo el banco central se ve obligado a revisar sus planes anuales de financiamiento bajo la presión subnacional.

Las sucursales locales del banco central fueron dotadas de poder discrecional sobre el 30% de los préstamos anuales al sector financiero, circunstancia esta que los gobiernos locales y provinciales supieron aprovechar para su propio beneficio solicitando préstamos a voluntad, lo cual puso en peligro el control de la inflación. Según Qian (2000a), el 70% de los préstamos del banco central a los bancos estatales se canalizó a través de las sucursales regionales del primero. En consecuencia, la tasa de inflación observada entre 1988 y 1989 fue de dos dígitos, seguida por una contracción del crédito. Los ciclos de inflación monetaria parecieron ser más frecuentes que durante la era previa a la reforma, lo cual ocasionó una gran pérdida de recursos, dado que en 1992 se excedieron una vez más los límites de crédito por un margen sorprendentemente alto. El resultado fue una tasa de inflación de dos dígitos en 1993, 1994 y 1995. Debido a estos efectos, en algunos estudios se ha afirmado que la desconcentración monetaria observada durante este período fue un error (Qian, 2000a).⁴

Como respuesta a la situación descrita, la Ley del Banco Central de 1995 volvió a centralizar la política monetaria, reasignando el poder de supervisión otorgado a las sucursales regionales únicamente a la sede del banco central. Aunque

⁴ Según Ma (1995), dado que los incentivos de las instituciones monetarias y fiscales de los gobiernos locales no se encuentran alineados con los incentivos del gobierno central, las reformas de descentralización ocurridas en los años 1989 y 1993 dieron lugar a una inflación elevada, lo cual forzó nuevamente al gobierno central a recurrir a la centralización.

las autoridades monetarias de China han tomado medidas para garantizar que las transacciones en el sistema bancario se produzcan en condiciones de plena competencia, su éxito ha sido limitado. Estos intentos se hicieron a través de: i) la reducción de la influencia del gobierno provincial sobre las sucursales regionales del BPC, el cual se reorganizó en nueve regiones, a diferencia de su antigua configuración de 31 jurisdicciones provinciales; ii) la restricción de las influencias subnacionales sobre los bancos de propiedad del Estado, una medida que tuvo poco éxito debido a que no se pudo ejercer control sobre los empréstitos solicitados por las EPE a estos bancos y la cartera irrecuperable aumentó significativamente, y iii) la liberación de las tasas de interés para imponer disciplina al mercado.

Las políticas arriba mencionadas no han tenido mucho éxito. Esto se debe a que mientras que los bancos comerciales no se encuentran bajo el control de los gobiernos locales y tienen la autoridad de decidir su política crediticia, los bancos estatales reciben fuertes presiones del gobierno central ya sea para financiar directamente a las EPE que no logran cubrir el pago de salarios (Cull y Xu, 2003) o para comprar bonos emitidos por bancos “políticos”⁵ (Yusuf, 1997). Los bancos estatales están dispuestos a responder a estas demandas porque saben que el banco central sale a rescatarlos en caso de que no les paguen los préstamos. En este sentido, Cull y Xu (2003) presentan evidencia empírica de que el vínculo entre préstamos bancarios y rentabilidad se debilitó en los años noventa, mientras que Shirai (2001) observa que las inversiones de los bancos comerciales en bonos del gobierno están asociadas a bajos niveles de rentabilidad. Los resultados de los estudios anteriores confirman la noción de que las reformas en China no han sido exitosas en lo que se refiere a la promoción de transacciones en condiciones de plena competencia en el sistema bancario, el cual se encuentra inundado de operaciones de préstamos que pueden conducir a que se produzca un rescate financiero. El uso del sistema bancario por parte del gobierno central para financiar a los gobiernos subnacionales y a las EPE ha deteriorado la gobernabilidad del sector financiero sobre la estabilidad de precios.

Política monetaria y descentralización fiscal: algunas conclusiones

La evidencia empírica presentada aquí y en otros trabajos sustenta el punto de vista de que un banco central independiente orientado a garantizar la

⁵ En China el Estado tiene cuatro bancos “comerciales” y tres bancos “políticos”, que prestan según la necesidad del gobierno. Los principales bancos “políticos” son el Banco de Desarrollo de China, el Banco de Desarrollo Agrícola y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China.

estabilidad de precios es esencial para controlar la inflación, tanto en sistemas fiscales centralizados como descentralizados. La práctica confirma que dicha independencia es mayor en estos últimos, en la medida en que existen múltiples disposiciones gubernamentales que reflejan intereses diversos y conflictivos. Las políticas del federalismo fiscal dictan tal independencia. En cambio, en los sistemas centralizados y unitarios no existen tales imperativos, a menos que haya una coalición inestable en el poder. Así, mientras que los temas de política monetaria son de competencia del banco central, la gobernabilidad de este último está influenciada por la configuración fiscal del país. Las configuraciones fiscales descentralizadas parecen ejercer una influencia positiva en este sentido.

Entorno institucional de la política fiscal

En un país unitario el gobierno central asume la responsabilidad de la política fiscal. En los países federales dicha responsabilidad es compartida por todos los niveles de gobierno. En estos países el gobierno federal hace uso de su poder de gasto, es decir, de sus facultades para efectuar transferencias fiscales y de persuasión moral con el objeto de coordinar juntamente con las administraciones subnacionales el enfoque de la política fiscal. Asimismo, la asignación de responsabilidades dentro de un sistema federal tiene en cuenta el manejo de las políticas de estabilización. Por lo general, esto se lleva a cabo asignando a los gobiernos subnacionales fuentes de ingreso y responsabilidades de gasto más estables y menos sensibles al ciclo económico para protegerlos de sus efectos, mientras que el gobierno nacional desempeña un papel prominente en el manejo de la política de estabilización. En los grandes países federales esta protección usualmente solo es posible para los niveles más bajos del gobierno, dado que los niveles intermedios (estados y provincias) comparten las responsabilidades con el gobierno federal en la provisión de aquellos servicios que son sensibles al ciclo económico, como por ejemplo la asistencia social. Estos niveles intermedios de gobierno pueden acceder a bases de ingresos sensibles al ciclo económico que actúan como estabilizadores automáticos.

El federalismo fiscal como enemigo de la prudencia fiscal

Varios autores han sostenido, aunque sin la debida corroboración empírica, que es muy probable que el financiamiento de los gobiernos subnacionales sea una fuente de preocupación dentro de los sistemas federales abiertos, ya

que aquellos pueden circunvenir los objetivos de la política fiscal federal. A Tanzi (1995) le preocupan los déficits y las políticas de gestión de deuda de los gobiernos subnacionales, mientras que otros señalan las debilidades institucionales en las constituciones federales, que pueden ir en contravía de las políticas fiscales de la economía federal (Weingast, 1995; Seabright, 1996; Saiegh y Tommasi, 1998; Iaryczower, Saiegh y Tommasi, 2000). En estos estudios se observa que el marco que define la estructura de la gobernabilidad fiscal está constituido por un cuerpo de contratos incompletos.⁶ Cuando los derechos de propiedad sobre las jurisdicciones tributarias y de gasto entre los varios niveles de gobierno son vagos o no están bien definidos, existe la posibilidad de que las políticas que de allí surjan no sean las óptimas pues se originan en el proceso de “tira y afloja” intergubernamental y no en la evolución de principios económicos sólidos. Estos autores sostienen que el proceso de negociación federal adolece de los problemas que suelen afectar a los bienes comunes, además de estar sujetos a la “norma de universalismo” y al “patronazgo político”, todo lo cual conduce a un exceso de consumo. Por ejemplo, Jones, Sanguinetti y Tommasi (1998) afirman que el problema del universalismo se manifiesta en Argentina en dos niveles: primero entre las provincias que utilizan el cabildeo para obtener recursos federales, y segundo entre los gobiernos locales para obtener una mayor participación en los recursos provinciales comunes.

El federalismo fiscal como amigo de la prudencia fiscal

El trabajo teórico y empírico disponible no valida estas preocupaciones. Con respecto al primer punto, en el ámbito teórico Sheikh y Winer (1977) demuestran que se requiere partir de supuestos relativamente extremos y poco realistas acerca de la falta de cooperación discrecional por parte de las jurisdicciones subnacionales para llegar a la conclusión de que los esfuerzos de las autoridades centrales a favor de la estabilización no funcionarían simplemente por ausencia de colaboración. Entre los supuestos sin sustento claro figurarían: la existencia de shocks regionalmente simétricos, una economía cerrada, mercados de capital segmentados, ausencia de efectos de la política fiscal

⁶ Estos contratos incompletos surgen de la existencia de temas imprevistos dentro de la agenda de políticas públicas, varios de los cuales no podían quedar contemplados en el contrato original (Constitución) o, si quedaban cubiertos, no se les abordaba plenamente. Lo anterior se debe a la creciente complejidad de la gestión pública a través del tiempo, o a los costos prohibitivos que entrañaría diseñar políticas para un número enormemente grande de posibles escenarios futuros.

local por el lado de la demanda, inexistencia de estabilizadores dentro de los sistemas mismos de transferencia tributaria de los gobiernos subnacionales y en el comercio interregional, limitaciones en el uso del poder de gasto federal (tales como donaciones condicionadas para influir en el comportamiento subnacional), endeudamiento local ilimitado y sin disciplina, y un comportamiento colusorio extremadamente no cooperativo por parte de los gobiernos subnacionales (Gramlich, 1987; Mundell, 1963; Spahn, 1997). Los supuestos empíricos de Sheikh y Winer (1977) para Canadá sugieren adicionalmente que el fracaso de la política fiscal federal no puede atribuirse en muchos casos a un comportamiento no cooperativo de los gobiernos subnacionales. Por su parte, Saknini, James y Sheikh (1996) demuestran que en una federación descentralizada caracterizada por economías subnacionales fuertemente diferenciadas, con mercados incompletos y productos no transables, la política fiscal federal actúa como un seguro contra los riesgos específicos de la región y por lo tanto las estructuras fiscales descentralizadas no comprometen ninguna de las metas de la política fiscal centralizada (CEPR, 1993).

Gramlich (1987) destaca que en las economías abiertas la exposición a la competencia internacional beneficiaría a algunas regiones a expensas de otras. Sostiene asimismo que los shocks asimétricos resultantes pueden manejarse con más efectividad mediante políticas de estabilización regional, en vista de que se dispone de mejores instrumentos e información en los niveles locales y regionales. Un ejemplo que así lo confirma sería el efecto de los shocks en el precio del petróleo en las regiones que producen el combustible. Por caso, la provincia de Alberta, Canadá, enfrentó dicha situación de manera efectiva desviando el 30% de los ingresos obtenidos durante los años de prosperidad al Fondo Fiduciario Alberta Heritage, “un acuerdo global para momentos de apremio/necesidad” o fondo de estabilización. Este último se utilizó posteriormente para propósitos de estabilización y dejó de funcionar cuando cayó el precio del petróleo. El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera de Colombia (FAEP) se ubica en la misma tradición.

Sin embargo, la conclusión anterior debe matizarse, dado que un comportamiento fiscal impredecible por parte de los miembros poderosos de una federación puede afectar adversamente y de manera significativa el comportamiento de las políticas fiscales macro en el ámbito federal. En el caso de Canadá, por ejemplo, si bien el Banco de Canadá cumplió regularmente su meta en materia de estabilización de precios, esta se vio comprometida por las presiones inflacionarias que surgieron como consecuencia del aumento del gasto social en la provincia de Ontario durante el período de auge, a fines de los años ochenta. Dichas dificultades resaltan la necesidad

de que exista una verdadera coordinación de la política fiscal en un sistema federal descentralizado.

Asimismo, es posible que en sistemas fiscales descentralizados la competición interjurisdiccional en torno a la prestación de servicios públicos de mejor calidad por menor valor tributario puede ser más eficiente para controlar el “Leviatán”, tal y como lo sostienen Brennan y Buchanan (1980). Con todo, la evidencia empírica sobre esta cuestión no es definitiva (Oates, 1985; Stein, 1999; cuadro 10.2, ecuación 9 más adelante).

Con respecto a las probabilidades de que se produzca una gestión fiscal deficiente en un contexto de descentralización, como lo menciona Tanzi (1995) más arriba, la evidencia empírica que se observa en varios países sugiere que mientras las políticas fiscales nacionales/centrales/federales por lo general no se adhieren a los lineamientos de la UE —en el sentido de que los déficits no deberían exceder el 3% del PIB y la deuda el 60% del PIB—, las de los gobiernos subnacionales sí lo hacen. Esto sucede en países federales descentralizados como Brasil y Canadá, y en países federales centralizados como Australia e India. A los países unitarios centralizados les va peor en estos indicadores. Por ejemplo, Grecia, Portugal y Turquía, al igual que un gran número de países en desarrollo, no satisfacen los lineamientos de la UE. Los gobiernos nacionales tampoco se adhieren por lo general a los lineamientos de la UE en el sentido de que los bancos centrales no deberían ser los prestamistas de última instancia.

El fracaso de la acción colectiva que busca presionar para que haya disciplina fiscal en el ámbito nacional surge de la llamada “tragedia de los bienes comunes”, de la “norma de universalismo” o del “patronazgo político”. Sin embargo, estos problemas no son exclusivos del sistema federal. Tanto en países unitarios como federales, los legisladores, en un intento por evitar que las votaciones en torno a iniciativas parlamentarias lleguen a un punto muerto, apoyan mutuamente sus proyectos acordando implícitamente que “yo apoyo tu mejor proyecto si tu apoyas el mío” (Inman y Rubinfeld, 1991:13). Dicho comportamiento se traduce en un gasto excesivo y en un aumento de la deuda pendiente en el nivel nacional. Asimismo conduce a que existan bases diferenciales regionales para los impuestos sobre los ingresos federales corporativos, y por lo tanto a la pérdida de la renta federal como consecuencia de estos gastos fiscales, los cuales acentúan el déficit fiscal nacional.

En los primeros 140 años de la historia de Estados Unidos, el impacto negativo del “universalismo” fue mantenido al mínimo nivel con dos normas fiscales: i) la Constitución, que formalmente restringía el poder de gasto en el nivel federal a áreas específicamente definidas, y ii) una norma informal que impedía que el gobierno federal solicitara préstamos, excepto en los casos

de recesión y guerras (Niskanen, 1992). La Gran Depresión y la época posterior al *New Deal* llevaron al abandono de estas normas fiscales. Inman y Fitts (1990) presentan evidencia empírica sobre cómo operó el “universalismo” en la época posterior al *New Deal* en Estados Unidos. Para superar las dificultades antes mencionadas en materia de política fiscal, se propusieron las siguientes soluciones: establecer un organismo de control independiente (Weingast y Marshall, 1988; Eichengreen y Taylor, 1996); imponer disciplina en las bancadas partidistas en las legislaturas (Cremer, 1986); establecer normas fiscales por Constitución o por ley (Niskanen, 1992; Poterba y Von Hagen, 1999; Kennedy y Robins, 2001; Kopits, 2004); fijar una agenda ejecutiva (Ingberman y Yao, 1991); imponer disciplina de mercado (Lane, 1993), y optar por la descentralización cuando las ineficiencias potenciales surgidas de las escogencias democráticas de los gobiernos nacionales excedan las ganancias económicas que produce la centralización.

Eichengreen et al. (1996) observan que en los países de América Latina se presenta una situación similar, para lo cual proponen que se cree un organismo de control independiente, es decir, una especie de consejo nacional fiscal que fije periódicamente límites de endeudamiento al gobierno. Si bien es cierto que tanto los países federales como los unitarios enfrentan este tipo de problemas, los primeros han mostrado una mayor capacidad de limitar los resultados indeseables y discrecionales de los mercados políticos poniendo en práctica algunas de las soluciones descritas anteriormente. Cabe observar que aunque los intentos de estabilización fiscal no tuvieron éxito en la estructura centralizada de Brasil, posteriormente funcionaron en un sistema fiscal descentralizado.⁷

Dado que existe el potencial de que se presente un comportamiento fiscal impredecible por parte de los gobiernos nacionales y subnacionales, ¿qué disposiciones institucionales se requieren para evitar dicha eventualidad? Como se explica más adelante, las federaciones maduras privilegian la coordinación entre gobiernos a través del federalismo ejecutivo y legislativo, así como también en las normas fiscales para lograr sinergia entre las políticas en los diferentes niveles de la administración pública. En los países unitarios, por el contrario, tradicionalmente se ha puesto énfasis en la centralización y

⁷ Los resultados que se muestran en la ecuación 4 del cuadro 10.2 que aparece más adelante confirman dichas observaciones. Allí se utiliza un análisis de regresiones para demostrar que la disciplina en la gestión de la deuda, según la calificación que utiliza el Banco Mundial, tuvo una asociación positiva, aunque insignificante, con el grado de descentralización fiscal en una muestra representativa de 24 países.

en el uso de controles centrales directos. Estos últimos no han logrado generar una respuesta coordinada, debido a dinámicas intergubernamentales. Más aún, el gobierno nacional escapa a cualquier tipo de escrutinio, excepto cuando busca ayuda de fuentes externas como el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, la ayuda externa origina un problema de riesgo moral, en el sentido de que crea incentivos burocráticos de lado y lado para asegurar que dicha asistencia esté siempre en demanda y uso.

Coordinación de la política fiscal en federaciones maduras

En las federaciones maduras la coordinación de la política fiscal se ejerce a través del federalismo ejecutivo y legislativo, y también mediante normas fiscales formales e informales. Recientemente, tanto los países unitarios como los federales han mostrado un creciente interés por las normas fiscales establecidas por ley (cuadro 10.1).

Estas normas se materializan en controles del equilibrio presupuestario, restricciones al endeudamiento, controles tributarios o de gastos y referendos para nuevas iniciativas tributarias y de gasto. Por ejemplo, en su afán de fomentar la unión monetaria a través de las disposiciones del Tratado de Maastricht, la UE estableció techos a los déficits y al endeudamiento de los países, y apoyó disposiciones encaminadas a evitar que los gobiernos sean rescatados por los bancos centrales nacionales o por el Banco Central Europeo. Asimismo, tiene prohibido otorgar garantías incondicionales a la deuda pública de un Estado miembro. Estas disposiciones fueron luego fortalecidas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (normas fiscales establecidas por ley y adoptadas por el Parlamento Europeo).

Al crear sus bancos centrales, la mayoría de las federaciones más maduras por lo general ha expedido disposiciones encaminadas a prohibir los rescates financieros, con la excepción de Australia hasta el año 1992 y de Brasil hasta el año 1996. Cuando existe garantía explícita, o incluso implícita, de rescate financiero y de otorgamiento de préstamos preferenciales por parte del sector bancario, los gobiernos subnacionales pueden emitir moneda, y alimentar así la inflación. Las directrices de la UE brindan un marco de coordinación útil a los sistemas federales, pero no necesariamente aseguran la estabilidad macroeconómica. Esto por cuanto si bien es cierto que pueden establecer límites para países pequeños como Grecia, cuya influencia en la estabilidad macroeconómica es reducida, no logran hacer lo mismo con superpotencias como Alemania y Francia, según lo ha demostrado la historia reciente. La aplicación correcta de estas directrices puede requerir la existencia de un consejo de coordinación fiscal.

Cuadro 10.1 Una mirada a las normas fiscales

País/Provincia	Controles de equilibrio presupuestario		Restricciones de deuda	Control sobre impuestos, gastos y establecimiento de fondos de estabilización	Referéndum para nuevos impuestos y gastos	Multas por incumplimiento
	Sí	No				
EU – GSP	Sí		Sí			Sí, pero inefectivo para Estados grandes
Estados Unidos	48		41	30	3	Sí
Provincias – Canadá	8		3	2	4	Sí
Alemania	Sí					
Nueva Zelanda	Sí					
Suecia	Sí			Sí		
Suiza	Sí		Sí	Sí	Sí	
Brasil, 2000–	Sí		Sí	Sí		Sí, incluidos los términos de prisión
Argentina, 2004	Sí		Sí	Sí		
Provincias en Argentina	17		17	17		
India, 2003–	Sí		Sí			
Estados de India	Sí		Sí			

Fuente: Adaptado de Finance Canada (2004).

Las últimas experiencias con los programas de ajuste fiscal sugieren que aunque las normas fiscales establecidas por ley no son ni necesarias ni suficientes para garantizar el éxito del ajuste, sí pueden contribuir a solidificar un compromiso político continuo para lograr mejores resultados fiscales, especialmente en países con instituciones políticas divisivas y regímenes de coalición. Por ejemplo, dichas normas pueden ser útiles para sostener un compromiso político de reforma en países con representación proporcional (Brasil), en gobiernos de coaliciones multipartidarias (India) o en países donde las funciones ejecutivas y legislativas están separadas (Brasil, Estados Unidos). En dichos países las normas fiscales pueden ayudar a limitar el patronazgo político y a mejorar la disciplina fiscal. Con base en una reseña de las experiencias de la UE con normativas fiscales, Von Hagen (2005a) concluye que las instituciones presupuestarias importan más que las normas fiscales. Las normas fiscales de la UE pueden haber alentado a los países europeos a fortalecer las instituciones presupuestarias, las cuales a su vez se benefician de los efectos sobre la disciplina y los resultados fiscales.

En las federaciones maduras los mecanismos de coordinación de la política fiscal varían mucho. En Estados Unidos no existe coordinación general federal-estatal de la política fiscal, como tampoco existen limitaciones constitucionales sobre el endeudamiento fiscal, si bien las propias disposiciones constitucionales de los estados prohíben los déficits operacionales. La coordinación entre los gobiernos se lleva a cabo por lo general por medio de normas fiscales establecidas a través de leyes del Congreso, como la Ley Gramm-Rudman. La disciplina fiscal surge principalmente de tres incentivos precisos originados en una cultura política y de mercado. Primero, los electorados son conservadores y eligen a los candidatos que se comprometen a mantener el gasto público bajo control. Segundo, se sabe que las políticas fiscales que se perciben como imprudentes disminuyen el valor de la propiedad y de los ingresos fiscales. Tercero, los mercados de capital disciplinan a los gobiernos que gastan más allá de sus posibilidades (Inman y Rubinfeld, 1991).

En Canadá la coordinación fiscal federal-provincial se produce a través de mecanismos elaborados como las conferencias intergubernamentales periódicas de los primeros ministros y ministros de Finanzas/tesoreros con el Consejo de la Federación (un cuerpo consultivo interprovincial). En ese país la mayor parte de la programación de gastos directos se produce en el ámbito subnacional, pero Ottawa (el gobierno federal canadiense) limita la flexibilidad y logra la armonización fiscal mediante transferencias condicionadas y acuerdos de recaudación tributaria. Adicionalmente, Ottawa ha establecido un sistema óptimo de disposiciones institucionales orientadas a la consulta y

coordinación intergubernamental. Sin embargo, la mayor parte de la disciplina en materia de endeudamiento se origina en la supervisión que ejerce la banca privada sobre el endeudamiento y los déficits en todos los niveles del gobierno. Por lo general, son los mercados financieros y el electorado mismo los que imponen una fuerte disciplina fiscal en el ámbito subnacional.

En Suiza el conservadurismo social, las normas fiscales y las relaciones intergubernamentales cumplen una función crítica en la coordinación fiscal. Los cantones y comunas solo pueden endeudarse para llevar a cabo proyectos de capital que puedan pagarse con la modalidad de “gasto según ingresos” (*pay-as-you-go*) y requiere referendos populares para su aprobación. Además, los cantones y las comunas deben equilibrar sus presupuestos corrientes, incluidos los pagos de intereses y la amortización de la deuda. Asimismo, se promueve la coordinación intergubernamental a través de “directivas presupuestales comunes” aplicables a todos los niveles de gobierno. Estas directivas incluyen los siguientes principios generales: i) la tasa de crecimiento del gasto público no debe exceder el PIB nominal; ii) el déficit presupuestario no debe ser mayor al del año anterior; iii) el número de funcionarios públicos debe mantenerse o aumentar muy ligeramente, y iv) el volumen de construcción del sector público debe permanecer constante y se debe evitar la cláusula de indexación de la inflación (Gygi, 1991:10).

La Constitución de Alemania establece que el *Bund* (gobierno federal) y los *Länder* (gobiernos estatales) gozan de independencia presupuestal (Art. 109(1) GG) pero deben cumplir los requisitos generales de equilibrio económico (Art. 109 (2) GG). La Ley de Crecimiento y Estabilidad de 1969 estableció el Consejo de Planificación Financiera y el Consejo de Planificación Cíclica como los organismos coordinadores de los dos niveles de gobierno. Dicha ley estipula principios presupuestarios uniformes para facilitar la coordinación. Allí se requiere que los presupuestos anuales sean congruentes con los planes financieros de mediano plazo. La ley también facultó al gobierno federal para variar las tasas impositivas y el gasto sin mayor antelación, así como también para restringir el endeudamiento y las transferencias equalizadoras. Los parlamentos de los *Länder* ya no tienen autoridad para expedir legislación tributaria, mientras que el endeudamiento por parte del *Bund* y de los *Länder* está limitado por la Constitución nacional a las inversiones en bienes de capital (la denominada “regla de oro”), salvo cuando se trate de corregir desequilibrios económicos.

El gobierno federal elabora también un plan presupuestario quinquenal con el fin de poner a disposición de los gobiernos subnacionales las orientaciones de política fiscal. Dos de los principales instrumentos creados por ley en 1969 apuntaban a avanzar hacia el federalismo cooperativo: i) tareas conjun-

tas autorizadas para el Consejo Federal (*Bundesrat*) y ii) donaciones federales para gastos locales y estatales por mandato de la legislación federal o mediante acuerdos federales-estatales. Otro elemento que ayuda a la coordinación intergubernamental es que el banco central (*Bundesbank*) es independiente de todos los niveles de gobierno y que se concentra en el objetivo de la estabilidad de precios. Más aún: la coordinación fiscal total y efectiva federal-estatal se logra a través del *Bundesrat*, donde hay representación directa de los gobiernos estatales. El *Bundesrat* es la institución principal de coordinación formal intergubernamental. Dichas instituciones formales de coordinación intergubernamental son útiles, especialmente en países con federalismo legislativo. En la República de Sudáfrica, a través de la Ley Constitucional de 1996, se ha establecido una institución similar de coordinación intergubernamental: el Consejo Nacional de Provincias.

En Australia la coordinación fiscal mancomunidad-estados deja enseñanzas importantes para los países federales. En 1927 el país estableció un Consejo de Préstamos como instrumento de asignación de crédito, dado que había limitado la capacidad de los gobiernos estatales de endeudarse, y se les permitía hacerlo exclusivamente con la mancomunidad. Una excepción fundamental a esta norma era que los estados podían utilizar el financiamiento de las organizaciones autónomas o gobiernos locales para sus propios fines. Esta excepción demostró ser el talón de Aquiles para el Consejo de Préstamos de la Mancomunidad, dado que los estados abusaron de tal excepción en su intento de evitar procedimientos engorrosos y el control sobre sus planes de gastos de capital por parte de ese organismo. En 1993 el gobierno de la mancomunidad reconoció finalmente que la política central de asignación de crédito constituía un instrumento que adolecía de fallas e ineficiencias. Fue así como levantó las restricciones en torno al endeudamiento de los estados y reconstituyó el Consejo de Préstamos, a fin de que sirviera de organismo coordinador para el intercambio de información y para asegurar una mayor responsabilidad fiscal. Con el nuevo Consejo de Préstamos Australiano se intenta dotar a los estados de una mayor flexibilidad para determinar sus propias necesidades de endeudamiento y coordinarlas con las necesidades fiscales y la estrategia macroeconómica global. Adicionalmente, el consejo propicia una mayor comprensión del proceso presupuestario y provee información oportuna y valiosa sobre los planes de endeudamiento del sector público.

Para el caso de la UE, Wierts (2005) llega a la conclusión de que en la mayoría de los países —unitarios o federales— las contribuciones de los gobiernos subnacionales al déficit público consolidado fueron relativamente menores comparadas con las de los gobiernos centrales.

Normas fiscales en la ley: ¿afectan los resultados fiscales?

Durante la década pasada, las reglas fiscales definidas por ley en materia de equilibrio presupuestal, restricciones al endeudamiento, controles tributarios y de gasto, y referendos en torno a nuevas iniciativas impositivas y de gasto han estado en el centro del debate sobre política pública, en un intento por restaurar la prudencia fiscal en países que confrontan tensiones de tal naturaleza. La pregunta fundamental aquí gira en torno al vínculo que pueda existir entre estas reglas fijadas por ley y el desempeño fiscal. Si bien la bibliografía reciente sobre este tema no logra llegar a una conclusión definitiva acerca de los vínculos causales,⁸ sí sugiere que algunos de los países que poseen tales normas, como Suecia e Italia, mostraron cambios radicales en su desempeño fiscal durante el período 1995–2003, lo mismo que Brasil desde 2001. India ha exhibido igualmente algún progreso en esta materia desde 2003. Sin embargo, hay otros países donde los avances han sido pocos, como Alemania, Estados Unidos, Francia y Nueva Zelanda. Entre tanto, algunos países que no han adoptado este tipo de medidas, como Australia, Canadá y Reino Unido, también han logrado ajustes fiscales, mientras que Japón no ha tenido ningún éxito (Finance Canada, 2004:74). El incumplimiento de las disposiciones del Pacto de Crecimiento y Estabilidad (normas fiscales legisladas) por parte de Alemania y Francia ilustra muy bien la dificultad que existe cuando se trata de lograr que las unidades más grandes de una federación se sometan a normas jurídicamente vinculantes.

Cuando se analizan estas experiencias de manera más pormenorizada se hace evidente que un ajuste fiscal exitoso requiere un compromiso político sostenido, y que es más fácil lograrlo cuando el partido en el poder tiene una clara mayoría, tal y como ha sucedido en Australia, Canadá y Reino Unido en los últimos años. Sin embargo, no es fácil lograr lo mismo en países donde predomina la representación proporcional, como en Brasil, o donde operan coaliciones multipartidistas como en India, o en países donde las funciones ejecutiva y legislativa se encuentran separadas, como en Brasil y Estados Unidos. Allí las normas fiscales pueden ayudar a contener el patronazgo y por esa vía mejorar la disciplina fiscal. Así lo demuestra la experiencia de Brasil, una federación altamente descentralizada compuesta por 26 estados y un distrito federal, con una población total de 182 millones de habitantes (dato de 2005).

⁸ Véase Kopits (2004) para una reseña de las experiencias de los mercados emergentes con las normas fiscales.

Hacia mediados de la década de 1990 las políticas de estabilización de precios y la consecuente disminución de la tasa de crecimiento del PIB en Brasil contribuyeron a crear desequilibrios fiscales cada vez mayores en los niveles federal, estatal y local. La mayoría de los estados se enfrentaban a crisis fiscales; la proporción del servicio de la deuda con relación al PIB llegó al 3%, mientras que el aumento en gastos de personal (que en algunos gobiernos estatales y locales llegaron a representar el 90% de los gastos operacionales) limitaba su capacidad de satisfacer las exigencias cada vez mayores en el área de servicios sociales. Frente a este panorama, los secretarios de Hacienda del nivel federal y de los estados emprendieron un viaje de estudio a Australia y Nueva Zelanda durante el cual reflexionaron sobre las opciones que tenían para detener la crisis fiscal que se avizoraba. Durante un retiro en Auckland, Nueva Zelanda, en 1997, se acordó que Brasil debía promulgar una serie de normas fiscales jurídicamente vinculantes en todos los niveles de gobierno para evitar la crisis.

Cuando se lanzó la campaña de búsqueda de consenso en torno a la necesidad de adoptar este tipo de legislación en el futuro, el gobierno federal inició un programa de fortalecimiento fiscal por medio del cual se ofrecían incentivos a los estados para que hicieran contratos bilaterales con aquel, bien fuera para cerrar o para vender los bancos estatales y restringir el gasto. Para el año 2000 se había logrado consenso en torno a la necesidad de poner en práctica estrictas normas fiscales jurídicamente vinculantes para todos los gobiernos. Esta legislación —la llamada Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000— prohibía el financiamiento intergubernamental de la deuda, fijaba límites estrictos a la misma y a los gastos de personal, imponía metas fiscales verificables, así como también normas de transparencia y ajuste, y establecía sanciones institucionales y personales, que incluían multas y cárcel para funcionarios políticos y burocráticos en todos los niveles de gobierno que no cumplieran la nueva normativa. Esta legislación tuvo un efecto positivo en el desempeño fiscal, al punto que para 2004 todos los estados habían logrado superávits primarios y limitado sus gastos de personal al 50% del total de los ingresos. Entre tanto, todos los estados y municipios habían disminuido el peso de sus deudas.

Comparado con Brasil, India es un país mucho más grande pero relativamente menos descentralizado, constituido por 28 estados y siete uniones territoriales que albergan cerca de 1.000 millones de habitantes (datos de 2001). Con una situación fiscal muy parecida a la de Brasil en los años noventa, India ha seguido en lo fundamental el ejemplo brasileño en lo que se refiere a afrontar los desequilibrios fiscales en los niveles federal y estatal. En agosto de

2002 el estado de Karnatka tomó la iniciativa al promulgar leyes de responsabilidad fiscal y fijar metas específicas de reducción de sus déficits de ingresos y fiscales, y al introducir medidas de transparencia fiscal. Exactamente un año después, en agosto de 2003, el gobierno federal procedió en conformidad y adoptó su propia legislación en el mismo sentido. Otros siete estados han hecho lo mismo. En abril de 2005 la duodécima Comisión de Finanzas, en su informe al gobierno de India con fecha de abril de 2005, recomendó que se suministrara asistencia federal para promover la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal en el ámbito de los estados, así como también incentivos adicionales para premiar el cumplimiento de la nueva normativa. Este aliciente funcionó hasta el punto de que para diciembre de 2007 casi todos los estados habían promulgado leyes de responsabilidad fiscal.

Cabe notar que a diferencia de Brasil, la legislación en India no contiene sanciones personales e institucionales por incumplimiento. Tampoco tiene reglas fiscales estrictas en materia de control de endeudamiento y gasto, sino solamente metas de largo plazo. Sin embargo, esta legislación incluye cronogramas específicos para eliminar los déficits de ingresos y restringir los déficits fiscales. Aunque todavía es muy pronto para evaluar los impactos de este tipo de legislación, los resultados iniciales son prometedores y varios estados han logrado éxitos en términos de reducir sus déficits operacionales (Howes, 2005). Pero lo más importante es que la normativa está creando toda una dinámica política nueva. Un ejemplo de ello es que el ministro jefe del estado de Orissa ha sabido aprovechar las normas fiscales legales para controlar los pedidos de gasto de sus colegas del gabinete y de los legisladores del estado.

En conclusión, si bien es cierto que las normas fiscales legisladas no son ni necesarias ni tampoco suficientes para lograr un ajuste fiscal exitoso, sí pueden ayudar a forjar un compromiso político de largo aliento en torno a la necesidad de lograr mejores resultados fiscales, especialmente en aquellos países con instituciones políticas divisivas o regímenes de coalición (Boadway y Shah, 2008).

El impacto de la descentralización fiscal sobre la gestión fiscal: evidencia econométrica

El análisis econométrico realizado aquí y presentado en el cuadro 10.2 (ecuaciones 6 a 13) se concentra en el impacto de la descentralización fiscal en varias dimensiones de la calidad de la gestión fiscal.

La evidencia econométrica contribuye a corroborar la hipótesis de que la descentralización fiscal tiene un impacto positivo significativo en la calidad

de la gestión fiscal (ecuación 6). El efecto de la descentralización fiscal en la eficiencia de la recaudación de ingresos es negativo, pero poco significativo (ecuación 7). La descentralización fiscal lleva al uso prudente de los recursos públicos (ecuación 8). El crecimiento del gasto público se asocia negativamente con la descentralización fiscal, pero tal asociación es poco significativa con respecto al índice compuesto (principal componente) de la descentralización fiscal (ecuación 9). La descentralización fiscal se encuentra asociada de manera negativa, pero no sustancialmente, con el control de los déficits (ecuación 10). La descentralización fiscal tiene un impacto positivo y significativo en el crecimiento de la deuda pública (ecuación 11). La descentralización fiscal contribuye a aumentar y a mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública (ecuación 12). Finalmente, la descentralización fiscal se encuentra asociada de manera positiva, pero no sustancial, con el crecimiento del PIB (ecuación 13).

De tensión fiscal a disciplina fiscal en Brasil: un gigantesco paso adelante

Las asignaciones tributarias previstas en la Constitución brasileña de 1988 redujeron la flexibilidad federal en la gestión de las políticas fiscales. La nueva Constitución transfirió algunos de los impuestos federales productivos a las jurisdicciones inferiores e igualmente aumentó la participación de los gobiernos subnacionales en los esquemas federales orientados a compartir ingresos. Uno de los impuestos más productivos, el impuesto al valor agregado (IVA) sobre las ventas, se asignó a los estados, al tiempo que se creó el Consejo Nacional de Política Financiera (Confaz, por su acrónimo en portugués) para que se encargara de la coordinación. Sin embargo, la flexibilidad fiscal en el área de los ingresos tributarios permaneció intacta. Esto le brinda al gobierno federal la posibilidad de afectar el ingreso disponible agregado, y por lo tanto la demanda agregada, mientras que ejerce influencia directa sobre los ingresos y el comportamiento fiscal de los niveles más bajos de gobierno, los cuales terminan recibiendo más de la mitad de este impuesto. La efectividad de tal herramienta de política no se ha determinado claramente y depende en lo fundamental de la buena voluntad de los gobiernos subnacionales.

Considérese el caso en que el gobierno federal decidiera implementar una disminución discrecional del impuesto a la renta. Esta medida podría tener un efecto potencialmente significativo en los ingresos de los gobiernos estatales y locales, dado que estos reciben una proporción muy significativa de este impuesto. Es posible entonces que, con el fin de compensar la pérdida sustancial de ingresos provenientes del gobierno federal, los gobiernos subnacionales

Cuadro 10.2	Descentralización fiscal y desempeño fiscal: regresiones seleccionadas				
	1	2	3	4	5
	Independencia del banco central (Índice de Cukierman)	Masa monetaria – crecimiento M2	Inflación – crecimiento del deflactor del PIB	Manejo de la inflación y de los desequilibrios macroeconómicos	Manejo de deuda pública (externa e interna)
Descentralización del gasto (fracción de gasto subnacional)	0,46* (2,11)	26,18 (1,9)			
Descentralización fiscal, índice cualitativo – componentes principales			-67,80 (-1,25)	0,02 (0,22)	0,08 (0,47)
Descentralización fiscal, calificación total índice cualitativo					
Crecimiento promedio del PIB, 1990–2000					
Log PIB per cápita	-0,06** (-3,39)	-11,86** (-5,51)		0,26 (1,07)	0,55* (2,39)
PIB per cápita					
Log PIB per cápita Inicial					
PIB per cápita inicial					
Índice de estabilidad política	-0,04** (-6,82)				0,53e-2 (0,27)
Régimen de tasa de cambio	-0,13** (-3,63)		48,65 (1,90)		
Inflación – Cambios de índices de precios al consumo	0,32e-2 (1,32)				-0,09* (-2,62)
Equilibrio presupuestal central		1,59 (1,68)	8,58 -0,39		
Independencia del banco central		-25,82* (-2,24)			
Crecimiento del ingreso per cápita			-98,16 (-2,23)		
Población				1,15e-9* (2,30)	

6	7	8	9	10	11	12	13
Calificaciones generales de la calidad de la política fiscal	Eficiencia en la movilización de ingresos	Efectividad tributaria	Gasto público consolidado como porcentaje del PIB	Equilibrio presupuestal como porcentaje del gasto	Deuda total como porcentaje del PIB	Gestión e instituciones del sector público	Tasa de crecimiento del PIB
	-0,03 (-0,29)		-1,51 (-1,21)				
0,36* (2,24)		0,15* (2,28)		-0,77 (-1,03)	0,03 (0,56)	0,17 (1,45)	0,77 (1,01)
				0,27* (2,08)			
0,27 (1,26)	0,67** (3,61)	0,49** (6,27)					
						0,1e-3 (1,1)	
			2,71 (1,46)		0,16** (3,5)		
							-0,16** (-3,11)
				-0,51** (-4,34)	0,71** (3,65)		
					0,01 -0,58		-0,2 (-1,96)

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 10.2**Descentralización fiscal y desempeño fiscal: regresiones seleccionadas** (continuación)

	1	2	3	4	5
	Independencia del banco central (Índice de Cukierman)	Masa monetaria – crecimiento M2	Inflación – crecimiento del deflactor del PIB	Manejo de la inflación y de los desequilibrios macroeconómicos	Manejo de deuda pública (externa e interna)
Porcentaje de población mayor de 65 años					
Log población					
Urbanización					
Transferencias fiscales como porcentaje de ingresos subnacionales					
Apertura comercial				0,59e-2 (1,06)	
Índice de libertad					
Índice étnico					
Origen derecho anglosajón					
Religión, fracción católica					
Variable ficticia de desarrollo					
Variable ficticia ALC					-0,33 (-0,54)
Variable ficticia AFR					0,52 -0,84
Variable ficticia EECA					-0,56 (-1,06)
Constante	1,18** (6,70)	126,65** (5,67)	474,93* (2,69)	1,90 (1,34)	1,05 -0,7
No. de observaciones	40,00	27,00	27,00	27,00	24,00
Raíz cuadrada	0,43	0,63	0,5	0,21	0,46

Notas: Los estadísticos t ajustados con el método White entre paréntesis. Dos asteriscos denotan significación al 1%; un asterisco, al 5%.

Las explicaciones detalladas sobre las variables y las fuentes estadísticas pueden solicitarse expresamente al autor.

6	7	8	9	10	11	12	13
Calificacio- nes gene- rales de la calidad de la política fiscal	Eficiencia en la moviliza- ción de ingresos	Efecti- vidad tributa- ria	Gasto público consolida- do como porcenta- je del PIB	Equilibrio presu- puestal como porcen- taje del gasto	Deuda total como porcen- taje del PIB	Gestión e insti- tuciones del sector público	Tasa de crecimiento del PIB
				0,50** (3,02)			
			-1,7* (-2,43)				
			0,16 (1,17)				
			15,63* (2,24)				
0,01 (1,36)	-0,170e-2 (-0,38)	0,43 (1,37)				0,6e-2 (1,39)	0,74e-2 -0,44
-0,11 (-0,63)	-0,09 (-0,53)	0,12 (1,08)				-0,01 (-0,09)	
0,63 (1,0)	0,80 (1,38)	-0,14 (-0,46)				-0,22 (-0,61)	
0,33 -0,68	0,29 -0,84	0,53* (2,87)				0,26 -0,94	
-0,36e-2 (-0,67)	0,36e-2 (1,13)	0,16e-2 0,64				0,33e-2 (1,25)	
				-1,63* (-2,54)			
0,02 0,04	-1,0* (-2,49)	-0,77* (-2,85)			-0,15 (-0,76)	-0,34 (-1,26)	-3,13** (-3,29)
	-0,60 (-1,28)	-0,12 (-0,47)			-0,08 (-0,46)		-1,04 (-0,93)
-0,59 (-1,66)	-0,24 (-0,92)	-0,04 (-0,28)			0,021 (0,13)	-0,36 (-1,98)	
0,02 -0,02	-1,15 (-89)	-1,70** (-4,02)	14,83 (1,0)	-3,81 (-1,94)	-0,83* (-2,4)	2,39** (6,52)	2,84* (1,16)
27,00	27,00	33,00	24,00	27,00	23,00	27,00	33,00
0,50	0,54	0,90	0,60	0,30	0,44	0,48	0,55

Fuente: Elaboración propia.

optaran o bien por aumentar las tasas o la base imponible de los impuestos bajo su jurisdicción, o bien por incrementar su esfuerzo tributario. Una respuesta de tal naturaleza por parte de los gobiernos de los estados y localidades podría socavar la efectividad del impuesto a la renta como instrumento de política fiscal. Se requeriría entonces un mayor grado de consulta, cooperación y coordinación intergubernamental para garantizar el éxito de las políticas de estabilización.

Uno de los efectos generales de los nuevos arreglos fiscales fue el de limitar el control federal sobre el gasto público en la federación. El éxito del gasto federal como herramienta de estabilización depende nuevamente de la cooperación de los gobiernos subnacionales en lo relativo a la armonización de su política de gasto con la del gobierno federal. Aquí nuevamente la Constitución premia la coordinación intergubernamental de las políticas fiscales, aunque en tiempos de tensión fiscal quizá no sea posible lograr este tipo de coordinación.

La reducción de los recursos a disposición del gobierno federal y la transferencia incompleta de las responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales han puesto más límites al primero. La fuente principal de ingresos federales es el impuesto a la renta. Este impuesto se presta más a la evasión y a la elusión por parte de los contribuyentes, y por lo tanto su importancia relativa ha disminuido como fuente de ingresos. El IVA, que se considera una fuente más dinámica de ingresos, ha sido asignado a los estados. Por ello, las autoridades federales carecen de acceso a bases imponibles más productivas para aliviar los problemas de endeudamiento público y para lograr una mayor flexibilidad en la implementación de políticas de estabilización macroeconómica de carácter fiscal.

Según Shah (1991, 1998) y Bomfim y Shah (1994), esta situación es susceptible de ser remediada si se instituyera un IVA conjunto federal-estatal administrado por un consejo federal-estatal como reemplazo del impuesto sobre productos industrializados (IPI) federal, el impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS) estatal y el impuesto a los servicios municipales, cuyas bases se superponen parcialmente. Este impuesto conjunto ayudaría a aliviar la actual crisis fiscal y simplificaría la administración del impuesto a las ventas. Estos autores sostienen que los requerimientos del gasto federal pueden ser reducidos si el gobierno federal se distancia de funciones puramente locales y si se eliminan las transferencias federales a los municipios. Las transferencias a las municipalidades quedarían mejor administradas en el nivel estatal, ya que los estados tienen mayor acceso a la información sobre la capacidad fiscal de los municipios y sobre el esfuerzo tributario en sus jurisdicciones. Se necesita replantear el papel de las transferencias negociadas que tradicionalmente han

alimentado el patronazgo en vez de abordar objetivos verdaderamente nacionales. Si tales transferencias fueran reemplazadas por transferencias condicionadas en bloque (per cápita) que deben alcanzar estándares nacionales mínimos, tanto la rendición de cuentas como la coordinación en la federación saldrían fortalecidas. Estos replanteamientos dotarían al gobierno federal de una mayor flexibilidad para alcanzar los objetivos de política macroeconómica. Por último, estos autores abogan por el desarrollo de normas fiscales jurídicamente vinculantes en todos los niveles de gobierno, así como también por la creación de un consejo coordinador federal-estatal que asegure que tales normas se apliquen y se cumplan.

Durante los últimos años se han registrado progresos significativos en casi todos estos temas. Por ejemplo, las transferencias negociadas se han tornado prácticamente insignificantes debido al apretón fiscal que ha sufrido el gobierno federal. El Senado ha expedido directrices referidas de la deuda de los estados (Resolución No.69 de 1995), a saber: el servicio de la deuda no debe exceder el 16% de los ingresos netos o el 100% del superávit de cuenta corriente (lo que sea menor), mientras que el crecimiento máximo del stock de la deuda (endeudamiento nuevo) en un período de 12 meses no debe superar el nivel del servicio de la deuda existente, o el 27% de los ingresos netos (lo que sea mayor) (Dillinger, 1997).

En 1998 la reforma del sistema de pensiones y del servicio civil introdujo una mayor flexibilidad presupuestal en todos los niveles de gobierno. Asimismo, una vez que quedó demostrado que los mercados de capital no lograban imponer disciplina al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, el gobierno federal brasileño optó por establecer una serie de instituciones de responsabilidad fiscal bastante restrictivas. En primer lugar, la Ley 9.696 de septiembre de 1997 creó un marco para realizar una serie de contratos de reestructuración de la deuda entre diciembre de 1997 y junio de 1998 mediante los cuales el 20% de la deuda debería ser pagado con los ingresos provenientes de la privatización de activos del Estado. Entre tanto, el remanente de las deudas estatales y municipales se reestructuró con vencimientos a 30 años a una tasa de interés subsidiada (equivalente al 6% de la tasa de interés real anual).

Los contratos de reestructuración de la deuda tuvieron un alcance global: 25 de los 27 estados (contando el Distrito Federal) y más de 180 municipios firmaron acuerdos de este tipo (Goldfajn y Refinetti, 2003; FMI, 2001). Los acuerdos requirieron compromisos de los gobiernos subnacionales para iniciar programas de ajustes dirigidos a reducir el endeudamiento. Los contratos de reestructuración de la deuda imponen multas estrictas para los estados que incumplan, y en el caso de cesación de pagos autorizan al gobierno federal a retener las

transferencias fiscales e incluso a retirar el monto correspondiente a los estados de sus cuentas bancarias (Goldfajn y Refinetti, 2003:18). Asimismo, los acuerdos de reestructuración de la deuda prohíben operaciones de reestructuración de crédito que involucren a otros niveles de gobierno. Esto ayuda a eliminar los incentivos relacionados con el riesgo moral implícito en la posibilidad de que se produzca un rescate financiero por parte del gobierno (FMI, 2001).

A partir de la Ley 6.996/97 y sus normas complementarias, el gobierno de Brasil adoptó en mayo de 2000 la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y su complementaria (Ley 10.028/2000), ambas jurídicamente vinculantes para los gobiernos federal, estatal y municipal/local. La LRF tal vez constituya el corpus legislativo más importante después de la Constitución de 1988, en términos de su impacto en la dinámica del federalismo brasileño, en la medida en que se han registrado compromisos posteriores entre los estados y el gobierno federal que han incrementado de manera constante la capacidad de negociación de este último, y por esa vía su efectividad en la gestión macroeconómica.

La LRF establece medidas ex ante, como umbrales a la deuda de los estados, al déficit y a los gastos de personal. Igualmente ordena que los niveles del stock de la deuda de los estados y municipios se mantengan por debajo de los techos determinados por las normas que expida el Senado en el nivel federal. Si un gobierno subnacional llegase a sobrepasar ese techo, la cantidad excedida deberá ser reducida en el transcurso de un año, período durante el cual le queda prohibido al estado o al municipio incurrir en endeudamiento nuevo, además de que no será elegible para recibir transferencias discrecionales (Banco Mundial, 2002a). La LRF dice que todo nuevo endeudamiento requiere la aprobación técnica del banco central, así como también la aprobación legislativa del Senado. Asimismo, se prohíben totalmente las operaciones de endeudamiento durante el período de 180 días previo a la culminación del mandato del presidente de turno (Afonso y De Mello, 2002). La LRF también fija techos a los gastos de nómina, los cuales no deberán exceder el 50% de los ingresos netos del gobierno federal, mientras que en los gobiernos subnacionales el techo asciende al 60%.

La LRF también contiene varias disposiciones ex post dirigidas a garantizar la aplicación y el cumplimiento de esta normativa. Para los gobiernos, las violaciones a los techos en gastos de personal o endeudamiento pueden traducirse en multas hasta del 30% del salario anual de la persona responsable, en la impugnación de alcaldes o gobernadores e incluso en penas privativas de la libertad cuando se trate del mandato relativo a los años electorales. En referencia a los mercados de capital, la LRF señala que aquellas operaciones de financiamiento que violen los techos de endeudamiento no serán legalmente

válidas y que los montos otorgados deberán ser pagados en su totalidad pero sin intereses. Esta disposición legal busca desincentivar a las instituciones financieras para que otorguen préstamos a los gobiernos.

Durante los últimos años la federación brasileña ha cosechado varios éxitos en el campo de la disciplina y coordinación fiscal en todos los niveles. Para junio de 2005 la LRF había tenido impactos positivos significativos en el desempeño fiscal del país. Tanto los estados como el gobierno federal han respetado los techos relativos a los gastos de personal. En cuanto a la deuda, solo cinco de los 27 estados (incluido el Distrito Federal) se encuentran por encima del techo de ingresos, debido a la devaluación de la moneda ocurrida en 2002. Asimismo, el 92% de los municipios ha reducido su deuda por debajo de 1,2 veces los niveles de ingreso, y solo unos pocos de los municipios más grandes muestran niveles de endeudamiento insostenibles. Para 2004 todos los estados habían logrado superávits primarios (Levy, 2005).

Gestión fiscal en China: un desafío pendiente

Antes de 1980 el sistema fiscal de China se caracterizaba por un mecanismo de recaudo centralizado acompañado de transferencias centralizadas. En otras palabras, todos los impuestos y ganancias se remitían al gobierno central, el cual los transfería nuevamente a las provincias según las necesidades de gasto aprobadas por el centro mediante negociaciones bilaterales. Bajo este sistema, las localidades contaban con muy poca autonomía de gestión de su propio desarrollo económico. En 1980 este modelo fue sustituido por uno de contratación. Según el nuevo modelo, cada nivel de gobierno hace un contrato con el nivel inmediatamente superior con el fin de cumplir con ciertos requerimientos de ingresos y gastos. Por lo general, en el contrato se define un método de distribución de ingresos, bien sea como un porcentaje asignado al centro, o como una suma fija más un porcentaje. Este sistema de contratación implica que los intereses económicos de cada nivel de gobierno quedan claramente identificados.

Bajo el sistema de contratos fiscales introducido a principios de los años ochenta, las localidades han logrado controlar las tasas tributarias y la base imponible de dos maneras: i) ejerciendo control sobre los esfuerzos recaudatorios mediante la oferta de concesiones tributarias, y ii) convirtiendo una serie de recursos presupuestarios en extrapresupuestarios, con el fin de evitar tener que compartir sus ingresos fiscales con el centro. Es así como el gobierno central ha debido acudir a varios instrumentos ad hoc para tener alguna influencia en el envío de rentas desde las localidades. Por el lado del gasto, el centro no

ha logrado hacer las reducciones correspondientes una vez descentralizado el recaudo tributario. La flexibilidad del centro en lo que se refiere a emplear la política de gasto se ha visto seriamente socavada por la falta de recursos controlados desde allí y por el enorme peso de la llamada “construcción de capital”. Entre 1978 y 1992, la relación entre los ingresos del gobierno y el PIB cayó del 31% al 17%. Los déficits crecientes se convirtieron en un problema, y la falta de fondos para inversión en infraestructura exacerbó los cuellos de botella de la economía.

Debido a la falta de recursos fiscales e instrumentos de política, al gobierno le cuesta cada vez más trabajo lograr sus metas de estabilización macroeconómica, eculización regional y suministro de bienes públicos. A principios de 1994 el gobierno central inició una reforma del sistema de asignaciones tributarias con el fin de afrontar estas dificultades. Bajo el nuevo modelo, el centro volvería a concentrar la administración y el recaudo de los impuestos captados en el centro, así como también los compartidos, y obtendría una mayor participación en los recursos fiscales como resultado de la nueva fórmula empleada para distribuir los ingresos. Inicialmente, el único de los grandes impuestos que se centralizó fue el IVA. Posteriormente, en 2002 se hizo lo mismo con la administración del impuesto a la renta de personas y del impuesto a la renta de empresas. La distribución del IVA es de 75:25 (centro-local), mientras que todos aquellos ingresos extra que superen los niveles de 1993 en el centro se distribuyen 60:40. Los ingresos se devuelven a las provincias por medio de la derivación o sobre la base del punto de recaudación.

Como resultado de las medidas descritas, se espera que el gobierno logre mejorar significativamente su capacidad de utilizar la política tributaria y de gasto en la gestión macroeconómica. Sin embargo, el nuevo sistema no logra resolver varias de las falencias del antiguo modelo: i) la división de las bases imponibles según la propiedad continuará haciendo que el centro reclame su propiedad sobre las empresas cuando lo considere necesario; ii) la división de las responsabilidades de gasto sigue sin definirse claramente; iii) el nuevo sistema socava la autonomía de las localidades, ya que no se les permite definir la base y/o las tasas de los impuestos locales, y iv) el diseño de las transferencias intergubernamentales continúa sin definirse plenamente. En 1994 y 1995 el gobierno central también impuso restricciones administrativas a las inversiones de los gobiernos provinciales y locales, así como a sus empresas (Ma, 1995), con el fin de afrontar las presiones inflacionarias. Con la introducción del Documento del Consejo de Estado No.29 en 1996 y de medidas adicionales en 1997 encaminadas a consolidar la gestión presupuestaria de los fondos extrapresupuestarios se restringió radicalmente la autoridad de los gobiernos locales,

especialmente en lo concerniente a la creación de cánones e impuestos para financiar sus propios gastos.

La Ley de Presupuesto de 1994 prohíbe que el gobierno central se endeude con el Banco Popular de China. Asimismo requiere que los gobiernos locales tengan un presupuesto equilibrado y que se limite el endeudamiento de los gobiernos subnacionales en los mercados de capital, así como también la emisión de bonos por parte de los mismos (Qian, 2000a). Las restricciones legales al endeudamiento subnacional y los mandatos centrales infundados han conducido a que los gobiernos provinciales-locales incurrieran en deudas ocultas. Este endeudamiento se canaliza a través de entidades de propiedad estatal como compañías de construcción e inversión, las cuales solicitan préstamos a los bancos o emiten bonos a nombre del gobierno local (Banco Mundial, 2005b). Estas deudas ocultas ponen en peligro la estabilidad macroeconómica.

La combinación de mandatos infundados y un poder tributario reducido genera incentivos para que los gobiernos locales desarrollen canales impositivos informales. Esto se pone de manifiesto en el alto nivel de fondos extrapresupuestarios (recaudados por ellos mismos) en los niveles subprovinciales conformados por sobrecargos, tarifas, y cobros por servicios y a usuarios que no cuentan con la aprobación del gobierno central aunque técnicamente sean legales. En un experimento piloto conducido en la provincia de Anhui se identificó la recaudación de una serie de cargos per cápita que se cobran a los campesinos para educación, salud, entrenamiento militar, construcción y mantenimiento de vías, bienestar de veteranos y control natal (Yep, 2004). Cuando se contabiliza, este tipo de ingresos cuasifiscales puede llegar a representar hasta el 56% de todos los ingresos tributarios en 1996 (Eckaus, 2003) o entre el 8% y el 10% del PIB en 1995 (Banco Mundial, 2000). Esta extracción de rentas no tributarias crea cargas significativas y excesivas a la ciudadanía local, lo cual da lugar a constantes enfrentamientos entre el campesinado y los funcionarios locales (Lin y Liu, 2000; Bernstein y Lü, 2000; Yep, 2004). Tal y como lo señalan Krug, Zhu y Hendrischke (2005:11), el control de facto que ejercen los gobiernos subprovinciales sobre los derechos de propiedad de los ingresos que no están cubiertos por el sistema de impuestos compartidos los "habilita en todos los niveles para mantener sus derechos tributarios residuales sobre el sistema tributario informal". De hecho, las instituciones que rigen la fijación de impuestos a nivel subprovincial adquieren la forma de un sistema de contratos asimétrico y complejo entre el gobierno provincial y sus capas inferiores. En 2002 el gobierno central finalmente abolió el impuesto sobre la renta agrícola y otros cargos y cánones rurales a través del programa "Impuesto por tarifa". Pero estas prohibiciones tienen un efecto nocivo

para las finanzas locales, ya que las transferencias compensatorias no cubren plenamente estas fuentes cada vez mayores de financiamiento local.

El fomento de una mayor disciplina fiscal en los gobiernos subnacionales en China será una meta prácticamente imposible de alcanzar mientras los gobiernos locales conserven la propiedad sobre las empresas que producen bienes privados, mientras no se definan claramente sus responsabilidades frente a la fijación de impuestos y al gasto, y mientras obtengan una cantidad desproporcionada de ingresos locales originadas en transferencias ad hoc. Es por ello que la coordinación de la política fiscal y la disciplina fiscal continúan siendo retos pendientes en China.

Coordinación de la política fiscal: algunas enseñanzas

La coordinación de la política fiscal constituye un desafío importante en los sistemas federales. En este contexto, las normas e instituciones fiscales pueden ser un marco útil para afrontarlo, pero no necesariamente constituyen una solución al reto de la coordinación. Las normas fiscales jurídicamente vinculantes para todos los niveles de gobierno pueden ayudar a sostener el compromiso político en aquellos países donde predominan las coaliciones o donde los regímenes en el poder se encuentran fragmentados. Las instituciones de coordinación contribuyen al uso de persuasión moral para promover una respuesta coordinada.

Las experiencias de los países desarrollados también muestran que las restricciones y controles federales que se imponen de manera unilateral a los gobiernos subnacionales por lo general no funcionan. En cambio, las normas sociales basadas en el conservadurismo fiscal, como el referendo y el activismo político del electorado para el caso de Suiza, cumplen funciones destacadas. Al fin y al cabo, los mercados de capital y los organismos calificadoros inducen a una disciplina fiscal más efectiva. En tal contexto, es importante no respaldar el endeudamiento estatal y local ni permitir que haya bancos de propiedad estatal en ningún nivel de gobierno. La transparencia del proceso y de las instituciones presupuestarias, la rendición de cuentas frente al electorado y la disponibilidad general de cifras comparativas son todos elementos que promueven la disciplina fiscal.

Descentralización y desempeño fiscal: algunas conclusiones

La descentralización fiscal presenta retos significativos para la gestión macroeconómica. Tales retos exigen que se realice un cuidadoso diseño de las instituciones monetarias y fiscales, con el fin de que estas logren superar los

incentivos adversos asociados a los problemas de gestión de recursos de “propiedad común”, o comportamientos relacionados con la búsqueda de rentas. Son estas instituciones fiscales las que determinan el éxito de las políticas de gestión macroeconómica (cuadro 10.3).

Las experiencias de los países federales indican que los sistemas fiscales han incorporado enseñanzas y adaptaciones encaminadas a crear incentivos compatibles con el juego limpio (*fair play*) y a superar el problema de los contratos incompletos. En los países unitarios, especialmente en aquellos donde existe un régimen unipartidista mayoritario, los imperativos políticos para crear instituciones y normas de control fiscal son menores y surgen más bien del compromiso que adquiera la dirigencia con la disciplina fiscal, como ha ocurrido en Chile. Paradójicamente, esto explica por qué los sistemas fiscales descentralizados parecen funcionar mejor que los centralizados en la mayoría de los aspectos atinentes a la gestión monetaria y fiscal, y a una gobernabilidad responsable.

Cuadro 10.3 Descentralización y desempeño fiscal: resumen de resultados empíricos

Indicador de desempeño fiscal	Impacto de la descentralización fiscal
<i>Independencia del banco central</i>	Positivo y significativo
Crecimiento de la oferta monetaria	Positivo pero insignificante
Inflación	Negativo pero insignificante
<i>Manejo de la inflación y de los desequilibrios macroeconómicos</i>	Positivo pero insignificante
Calidad del manejo de la deuda	Positivo pero insignificante
<i>Calidad de las políticas e instituciones fiscales</i>	Positivo y significativo
Eficiencia en la recaudación tributaria	Combinado pero insignificante
<i>Uso prudente de los recursos tributarios</i>	Positivo y significativo
<i>Crecimiento del gasto de gobierno</i>	Negativo y significativo
Control del déficit fiscal	Negativo pero insignificante
Crecimiento de la deuda pública	Positivo pero insignificante
<i>Gestión del sector público</i>	Positivo y significativo
Transparencia y rendición de cuentas	
Crecimiento del PIB	Positivo pero insignificante

Fuente: Elaboración propia.

IV. Financiamiento subnacional

En la sección anterior se mostró la importancia del desarrollo institucional para contrarrestar los impactos macroeconómicos negativos que pudiera generar el proceso de descentralización. Esta sección pone énfasis en la relevancia del financiamiento subnacional como elemento clave del desarrollo institucional y la provisión de servicios públicos. En este sentido, se explora cómo se puede establecer un mecanismo de financiamiento que permita a los gobiernos subnacionales cumplir con sus nuevas responsabilidades de manera efectiva, sin comprometer ni las finanzas públicas locales ni las nacionales. Se fundamenta la necesidad de completar la descentralización mediante el establecimiento de un mecanismo de incentivos adecuado para promover un mejor desempeño gubernamental, y una mejor calidad de obras y servicios públicos con el fin de evitar que se transfiera la carga financiera a otras administraciones, otros niveles de gobierno u otras generaciones.

En el primer trabajo, Ehtisham Ahmad y Mercedes García-Escribano sostienen que las preocupaciones sobre la efectividad de la descentralización en América Latina se derivan del diseño general del modelo de gobernabilidad subnacional. Los autores señalan que actualmente se evidencia una falta de incentivos en el nivel local para mejorar la gestión de los gobiernos subnacionales, especialmente motivada por la ausencia de información estandarizada y oportuna sobre sus finanzas, la escasa capacidad para la toma de decisiones, la excesiva dependencia de las transferencias del gobierno central y rigideces imperantes para el uso de los recursos. Por otro lado, Ahmad y García-Escribano afirman que aún es posible constatar una falta de claridad en la asignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Todo esto impide una efectiva rendición de cuentas. Finalmente, los autores concluyen que es imprescindible contar con una contabilidad sólida que permita crear los incentivos necesarios para lograr un buen desempeño de la gestión, promover la autonomía e incrementar la generación de ingresos propios, y fomentar la utilización eficiente de estos últimos.

En el segundo trabajo, Júlio Ribeiro Pires, Secretario de Finanzas, y Álvaro Pio Júnior, Analista de Políticas Públicas de la Alcaldía Municipal de Belo Horizonte, Brasil, describen la experiencia de descentralización del financiamiento de los servicios de educación y salud en esa ciudad. Entre los problemas encontrados en dicha experiencia surgen nuevamente los derivados de la falta de coordinación y claridad de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno y las limitaciones a la autonomía municipal resultantes de las transferencias condicionadas, lo que dificulta la rendición de cuentas. Aun así, el caso permite observar cómo la descentralización ha llevado a una mejora en la calidad y prestación de los servicios públicos mencionados.

En el tercer trabajo, José Antonio González Anaya muestra cómo la reforma fiscal que se está implementando en México reconoce y trata de mitigar varios de los problemas arriba mencionados. La reforma tiene entre sus objetivos disminuir la dependencia excesiva de los gobiernos subnacionales respecto de las transferencias federales y mejorar los incentivos del sistema de transferencias. Se está ampliando la capacidad de los gobiernos subnacionales de fijar impuestos, al mismo tiempo que se busca lograr la armonización contable para tener cuentas estatales comparables con las nacionales, lo cual aumentará la transparencia y facilitará la supervisión de las finanzas públicas en el nivel subnacional. Con la reforma también se intenta perfeccionar el marco subnacional de endeudamiento para asegurar una mayor disciplina del mercado financiero y la adopción de las mejores prácticas.

Los dos últimos trabajos de esta sección presentan otras alternativas al financiamiento subnacional. En ellos se analiza cómo puede motivarse una mejor gestión local mientras se evita el abuso en la aplicación de dichas alternativas. En el documento de Víctor Manuel Herrera, Daniela Brandazza y Fabiola Ortíz se exploran las iniciativas de recursos privados como una opción ventajosa para el financiamiento de obras y servicios públicos en las entidades subnacionales. Allí se introduce el mecanismo de calificación de riesgo crediticio en México como uno de los incentivos que está dando resultados en la mejora de la gestión y calidad crediticia de los entes subnacionales, y a la vez se argumenta que para acceder al financiamiento privado, estos deben contar con un nivel de institucionalización mínimo, además de marcos jurídicos, regulatorios y fiscales adecuados.

Por su parte, Rosa Cobo Mayoral introduce los Fondos Estructurales de la Unión Europea (UE) como ejemplo de mecanismo financiero mediante el cual se intenta disminuir las diferencias económicas y sociales aún prevalecientes entre las diversas regiones de la UE. Igualmente explica cómo se trata de asegurar que estos fondos actúen como mecanismo complementario —y no sustitutivo— del esfuerzo realizado por los gobiernos regionales con sus propios recursos, para finalmente mostrar cómo la UE utiliza el incentivo de los fondos para motivar a los gobiernos locales a modernizar sus administraciones y reforzar la transparencia en su gestión.

Economía política de la descentralización y gobernabilidad

Ehtisham Ahmad y Mercedes García-Escribano

Antecedentes¹

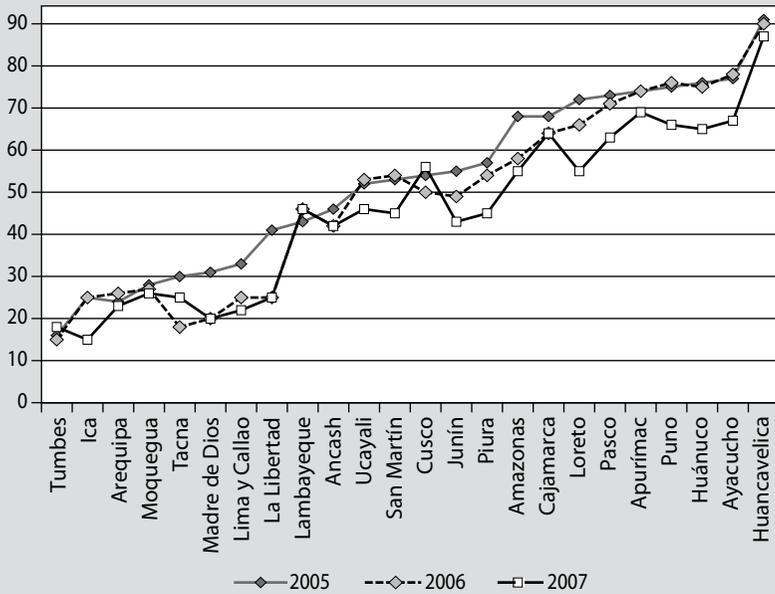
La descentralización ha sido considerada como uno de los elementos clave para lograr una mejor gobernabilidad en los países de América Latina. Asimismo ha sido, hasta cierto punto, una reacción al fracaso de administraciones militares centralizadas y dirigistas (Burki y Perry, 2000; López-Murphy, 1995). Pero también ha sido el resultado de una extrapolación de las estructuras y modelos de gobernabilidad existentes en los países desarrollados, especialmente en los de América del Norte. Con la descentralización se espera que el suministro de servicios en el ámbito local se adapte mejor a las necesidades allí detectadas y que disminuya la pobreza de manera efectiva (Faguet, 2004). Los donantes bilaterales y multilaterales han reforzado esta percepción. De hecho, en el caso de Bolivia la iniciativa de condonación de la deuda para los países pobres muy endeudados (PPME) ha sido específicamente destinada a los municipios. Con todo, la experiencia en materia de descentralización ha sido tentativa y decepcionante, y deja varias inquietudes sobre cómo cumplir realmente la promesa de un mejor suministro de servicios (Inchauste, 2008; Ahmad y García-Escribano, 2008).

Los estudios de país muestran áreas y grupos de pobreza persistentes y problemáticos. Por ejemplo, tanto en Bolivia como en Perú, los niveles de pobreza en las áreas rurales son significativamente más elevados que en las áreas urbanas; lo mismo sucede con los niveles de pobreza en las regiones de la selva y la sierra, que superan a los de la costa o las tierras bajas. El gráfico 11.1 presenta alguna evidencia para Perú. Las persistentes disparidades regionales constituyen un reto para la efectividad de cualquier proceso de descentraliza-

¹ Este trabajo está basado en la presentación que los autores realizaron en el foro “Descentralización para el desarrollo económico”, organizado por el BID en julio de 2008.

Gráfico 11.1

Perú: evolución de los niveles de pobreza en los departamentos (porcentaje)



Fuente: INEI (2008).

ción. Si bien se reconoce que la igualación del ingreso per cápita puede no ser factible o deseable, un marco de descentralización efectivo sí debería asegurar y facilitar un acceso mínimo —cuando no igual— de todos los sectores de la población a los servicios públicos. De lo contrario, la descentralización puede conducir a desequilibrios cada vez mayores tanto en los ingresos como en los servicios públicos.

Con base en la experiencia europea, la bibliografía intergubernamental más reciente hace hincapié en los aspectos de política económica de la gobernabilidad (véase una reseña en Ahmad y Brosio, 2008). Las nuevas teorías y métodos se apartan sustancialmente de las fórmulas de Musgrave y la bibliografía normativa para centrarse más bien en los aspectos positivos de las políticas públicas e incentivos dirigidos a alcaldes, gobernadores y al gobierno federal. Pasar por alto tales incentivos cuando se trata de diseñar un sistema intergubernamental muy seguramente creará problemas para lograr una prestación de servicios efectiva.

En este trabajo se ofrecen algunas reflexiones sobre las preocupaciones que surgen en torno a la efectividad del proceso de descentralización en los

países de América Latina. Se examinan primero las dificultades con las asignaciones y la rendición de cuentas y en el segundo apartado se analizan el acceso limitado a recursos propios y la prevalencia de rentas de destinación específica que permean tanto la política pública como el diseño de transferencias en la región. Por último, en el tercer apartado se explora la infraestructura de gobernabilidad, mientras que en el cuarto se estudian el acceso al crédito y los incentivos que generan riesgo moral.² Finalmente, se ofrecen algunos lineamientos para el desarrollo de políticas.

Cómo clarificar las asignaciones: ¿quién hace qué?

En la mayoría de los países de América Latina, las responsabilidades de gasto se caracterizan por su considerable falta de claridad y por la existencia de superposiciones funcionales. Hasta cierto punto esto refleja las prácticas dominantes en Alemania y Austria, lo cual se debe posiblemente a la amplia influencia que tienen en la región los asesores y organismos de desarrollo europeos. El tema de las responsabilidades superpuestas se ha constituido en un motivo de preocupación en Alemania y Austria, y recientemente ha sido discutido en el seno de comisiones intergubernamentales (Von Hagen, 2007).

El fenómeno de la superposición de responsabilidades puede verse tanto en los Estados federados como en los unitarios. México es un ejemplo de los primeros, mientras que Bolivia y Perú ilustran los segundos. El caso de Bolivia es particularmente instructivo, dado que durante la década pasada se ha enfocado en la descentralización. Es también el único país en el cual los fondos provenientes de la iniciativa para PPME se destinaron específicamente a los gobiernos locales para educación básica, atención primaria de salud e infraestructura. En los cuatro primeros años del segundo programa para PPME, casi la mitad de los recursos asignados a los municipios permaneció depositada en cuentas bancarias. Los donantes creen que esto pudo haber sucedido en razón de la escasa capacidad de los gobiernos locales, así que en 2004 resolvieron centrarse en la implementación y el despliegue del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA). Si bien esta iniciativa se vio impedida por fallas en el diseño del sistema (tal y como sucedió en Perú con el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF), el problema básico es

² Se produce "riesgo moral" en este caso cuando un gobierno subnacional se endeuda y decide no pagar, pasándole la responsabilidad al gobierno central, a la siguiente administración, o a futuras generaciones.

más profundo y tiene que ver tanto con los incentivos como con la rendición de cuentas.

Si se examina la asignación de responsabilidades de gasto que ha predominado en Bolivia durante la mayor parte de la década actual, es evidente que la estructura de superposiciones imperante deja muy pocas responsabilidades a los municipios en materia de atención de salud y educación (cuadro 11.1). Como sus funciones son mínimas, no se puede responsabilizar a los alcaldes por los resultados en atención primaria de salud o educación. En el caso de la educación básica, los gobiernos locales se ocupan apenas de algunas operaciones relacionadas con el mantenimiento y la reparación de instalaciones, mientras que el gobierno central se encarga de pagarles a los maestros, a los departamentos por contratarlos y a los municipios por verificar las horas trabajadas. De ese modo, es difícil saber qué nivel de gobierno es responsable por la educación primaria, por muy buenas que sean las intenciones de la comunidad de donantes bilaterales y multilaterales.

Inchauste (2008) ha mostrado que en Bolivia la mejora de resultados en materia de cuidados de la salud y logros educativos no se encuentra estrechamente relacionada con el proceso de descentralización. Este hecho contradice directamente lo que indica la sabiduría popular, y es que en ese país los avances en la asignación de fondos y sus resultados se deben al proceso de descentralización (Faguet, 2004). Más aún: con las transferencias con destinación específica no se puede afirmar que las preferencias allí representadas sean las de las comunidades, como han señalado Ahmad y Brosio (2008). La reorientación de los fondos es el resultado de las actuaciones del gobierno central y no de lo que hagan las administraciones locales.

En países como Perú es muy común que se reconozca que la falta de capacidades ha conducido a la adopción de enfoques cautelosos en materia de descentralización durante la década pasada. La legislación peruana sobre descentralización prevé el establecimiento de un sistema de acreditación según el cual los gobiernos locales o regionales deben cumplir con un mínimo de estándares de capacidad si quieren calificar para la transferencia de funciones y sus recursos correspondientes, con base en las responsabilidades que se les asignan en la legislación a los gobiernos subnacionales. El Consejo Nacional de Descentralización (CND), y actualmente la Secretaría de Descentralización, elabora un plan anual de transferencias donde se especifican aquellas funciones que pueden ser traspasadas durante ese año, así como también los criterios que deben satisfacer los gobiernos subnacionales si quieren calificar para la transferencia de funciones y sus recursos correspondientes.

Cuadro 11.1 Bolivia: asignación de responsabilidades seleccionadas

Sectores	Gobierno central	Departamentos	Gobiernos municipales
<i>Política macroeconómica, defensa, asuntos externos, comercio internacional, política financiera, justicia, orden público, inmigración</i>	Toda la responsabilidad		
<i>Educación universitaria</i>	Normas, currículum y financiamiento	Financiamiento	
<i>Educación primaria y secundaria</i>	Normas, currículum, pago de salarios	Entrega de diplomas, manejo del magisterio, control de normas	Construcción y mantenimiento de instalaciones escolares, suministro de material didáctico
<i>Guarderías y educación preescolar</i>	Normas		Construcción y mantenimiento de instalaciones de personal
<i>Salud</i>	Atención preventiva, orientación de políticas, normas, pago de salarios	Gestión de personal de salud, control de normas	Construcción y mantenimiento de centros de salud primaria, secundaria, hospitales generales y suministro de equipos e insumos médicos
<i>Protección social (maternidad, niñez, discapacitados, alivio de pobreza)</i>	Programas nacionales, directrices de política, financiamiento		Implementación de programas nacionales

Fuente: Elaboración propia.

Si bien el proceso de certificación puede considerarse como una medida prudente, en realidad no conduce a que los niveles inferiores de gobierno asuman las funciones claras que ahora les corresponden, por ejemplo, en materia de educación primaria, que fue lo que motivó la puesta en marcha del proceso de descentralización. Es posible que resulte más bien en un mosaico de asignaciones que se puede prestar al despilfarro por parte de varios o de todos los actores. Una alternativa podría ser ponerse de acuerdo en un mínimo de funciones subnacionales que, si el municipio no es capaz de desempeñar,

puede dar lugar a sanciones, incluida la destitución del alcalde/administrador. De esta manera se puede lograr una mejor rendición de cuentas y diseñar un sistema transparente de transferencia de responsabilidades que apunte a la eculización.

Rendición de cuentas

En la mayoría de los países de América Latina se supone que los gobiernos locales son los responsables de la educación primaria, cuando de hecho no lo son. Esto se debe no solamente a la existencia de responsabilidades superpuestas sino también a la presencia de incentivos distorsionadores que surgen de una descentralización incompleta. En particular, la ausencia de ingresos propios efectivos es crítica y constituye uno de los principales obstáculos para que se establezcan restricciones presupuestales efectivas. El sistema de transferencias con destinación específica no ayuda y más bien contribuye a que la responsabilidad se desdibuje paulatinamente. Cuando no existe claridad en los elementos básicos que afectan a los incentivos, no hay sistema de información ni sistema de gestión del gasto público que valgan, por muy buenos que sean, dado que a nadie se le puede responsabilizar por los recursos recibidos. Esto no sucede en los países desarrollados, especialmente en los de América del Norte, como bien lo ilustra el caso de la ciudad de Mississauga, en Canadá (véase el capítulo 4). Allí los funcionarios elegidos son claramente responsables por la mejora del desempeño y de los resultados, y por el uso efectivo de los recursos públicos para los propósitos especificados. Las restricciones derivadas de la economía política se ven reforzadas por el proceso electoral, ya que los buenos alcaldes tienden a ser reelegidos. Nótese cómo la alcaldesa de Mississauga ha permanecido en su cargo durante 30 años. El hecho de que los alcaldes tengan solo un período de gobierno en algunos países de América Latina contribuye a diluir los incentivos para que exista una buena gobernabilidad.

En ausencia de responsabilidades claras, podría pensarse en tratar de fomentar la rendición de cuentas a través de contratos, tal como sucede en muchos países europeos.³ Sin embargo, en la mayoría de los países de la región no existen las condiciones previas necesarias para hacerlo así, a saber: capacidad de presupuestar el gasto, rendir cuentas e informes sobre el mismo y supervisar el proceso, ni capacidad para evaluar los resultados que exigen

³ Para una reseña de la bibliografía sobre federalismo fiscal, véase Spahn (2006).

los contratos, como se verá más adelante cuando se examina el tema de la infraestructura de gobernabilidad. El marco jurídico e institucional tampoco se presta para tales operaciones, ya que la falta de recursos propios impide que se mantengan restricciones presupuestales efectivas o se apliquen sanciones por el incumplimiento de las condiciones de los contratos.

Las preferencias... ¿de quién?

Otro de los problemas que se detectan en América Latina es la proliferación de transferencias con destinación específica. Debido a consideraciones de gestión tributaria, en la región se registran desequilibrios verticales significativos (Ahmad y Brosio, 2008) en los Estados federados (como Argentina y México) y también en los unitarios (como Bolivia y Perú). Estas transferencias se redistribuyen después a los gobiernos subnacionales para propósitos específicos, lo cual sucede en parte porque el gobierno central no confía en que los gobiernos locales puedan suministrar realmente los servicios públicos básicos. Un problema similar ocurre con las condicionalidades impuestas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), entre otros. El caso es que cuando se desciende al nivel del municipio, aparece toda clase de requerimientos originados en varios sistemas de contabilidad, cuando en realidad apenas hay unas pocas personas dentro de la administración local que pueden calcular y escribir. La situación es a menudo inmanejable, dado que los gobiernos locales no pueden administrar las diversas condicionalidades y los distintos sistemas de rendición de informes contables. La estructura de gobernabilidad también se vuelve imposible de gestionar, debido precisamente a que esa condicionalidad excesiva pasa por encima de las preferencias locales. Es así como los funcionarios locales no tienen los recursos para financiar las tareas que la administración debería estar desempeñando, como la educación básica, ni los recursos que podrían necesitar en casos especiales.

La persistencia de estas transferencias con destinación específica es una reliquia de un pasado de centralización extrema que prevaleció en la década de los años sesenta. El hecho es que los gobiernos centrales no confían en que los gobiernos locales vayan a utilizar correctamente los recursos. Hasta cierto punto, esto puede suceder porque se trata de administraciones débiles donde no existe una verdadera gestión del gasto público, y también por el temor del Estado central al despilfarro y a la malversación por parte de los gobiernos locales. Esto a su vez es consecuencia de la falta de rendición de cuentas tanto real como percibida. En este sentido, hay restricciones sistémicas —tanto en la

cima como en la base— sobre los incentivos para que haya una mejor gobernabilidad local y una prestación de servicios efectiva.

¿Cómo establecer restricciones presupuestales efectivas al gasto público?

¿Cómo podrían los países de América Latina crear gobiernos subnacionales responsables y con restricciones presupuestales efectivas al gasto público? Las teorías modernas (véase una reseña en Ambrosiano y Bordignon, 2006) y experiencias como la ya mencionada de Mississauga sugieren que el elemento crítico es la existencia de ingresos propios en las márgenes de cada nivel de gobierno, así como también de incentivos para usarlos. Esto implica en parte la creación de instrumentos tributarios que permitan que los gobiernos locales tengan algún control sobre las tasas (incluso por mandato constitucional o por ley). Los incentivos para usar estos instrumentos también están regidos por el diseño del sistema de transferencias y dependerán de si los déficits son o no financiados automáticamente por niveles más altos de gobierno o fácilmente vía endeudamiento. Con estas condiciones, los vínculos entre impuestos y gasto se tornan más claros, lo cual es un elemento esencial de las restricciones presupuestales efectivas y de una gobernabilidad responsable.

Cabe anotar aquí que los ingresos compartidos no son ingresos propios, incluso cuando tales recursos se acumulan en favor de los gobiernos locales de manera automática. Un elemento crítico en los ingresos propios es que el gobierno local tenga control sobre la tasa y pueda aumentar el impuesto en caso de que surjan nuevas necesidades. Así, por ejemplo, si los ciudadanos de Mississauga quisieran levantar una estatua en honor de la alcaldesa en sus 30 años de servicio —algo verdaderamente encomiable en este caso (y se conocen muchos proyectos que no son tan apropiados)—, entonces serán los ciudadanos de Mississauga quienes corran con el gasto y no los ciudadanos de Toronto. Si los habitantes de Mississauga no cargaran con el peso pecuniario de erigirle la estatua a la mandataria actual, es posible que se sintieran tentados de erigirle una estatua a cualquier alcalde, independientemente de si la merece o no tanto como la actual. Esto llevaría necesariamente a una asignación de recursos incorrecta y a la falta de rendición de cuentas.

Así pues, en aras de asegurar la credibilidad de las restricciones presupuestarias efectivas en el largo plazo, es preciso determinar todas las interacciones que se producen entre los instrumentos de financiamiento y analizar sus efectos generales sobre los incentivos. El hecho de que pueda producirse una asignación de ingresos propios a un nivel particular de gobierno no nece-

sariamente implica que se la vaya a utilizar. Por ejemplo, la presencia de ingresos propios puede terminar siendo anulada por el acceso a crédito fácil o por el cubrimiento automático del déficit a través del sistema de transferencias. De modo que los gobiernos locales no solamente necesitan ingresos propios sino los incentivos adecuados para utilizarlos. Es así como se presenta aquí otra vez el tema de los incentivos y la economía política.

Ingresos propios

Es tiempo de examinar ahora los ingresos y sistemas de transferencias en América Latina. Lo primero que se observa son profundos desequilibrios verticales, lo cual implica que el gobierno federal o central recauda una proporción significativa del total de la renta. Esta tendencia se aceleró con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA).

En México, por ejemplo, el IVA administrado por el gobierno federal condujo a la supresión de los impuestos estatales y a una mayor dependencia de la participación en el consorcio de ingresos compartidos. Entre tanto, los distritos y municipios se han visto beneficiados en el sentido de que cuentan con algún acceso al impuesto a la propiedad (Ahmad y Brosio, 2008). La mayoría no tiene capacidad de controlar las tasas, ni el catastro ni la base imponible. En el caso mexicano, existen responsabilidades superpuestas en aquellas instancias en que la legislación sobre el impuesto a la propiedad se origina en los estados. Si los municipios mexicanos no pueden legislar en materia de tasas tributarias, el impuesto a la propiedad se convierte en efecto en un impuesto compartido. Y si se trata de un impuesto compartido, la rendición de cuentas tenderá a ser limitada.

Existen algunas historias verdaderamente exitosas como la de Bogotá, en la que el Alcalde Antanas Mockus introdujo una autoevaluación innovadora para el impuesto a la propiedad, mientras que el impuesto legal se basaba en el catastro como un mínimo. Pero por lo general los municipios tienen incentivos muy débiles y el diseño de las transferencias es poco apropiado. Incluso en países como Brasil, que cuenta con recursos propios para los estados a través de un IVA estadual (cuadro 11.2), se presentan problemas debido a las complicaciones que surgen de las interacciones de los IVA y la gestión. Las propuestas recientes de reforma en Brasil reducirían hasta cierto punto la varianza en las tasas de IVA entre los estados. En esas condiciones, ¿cómo podrían los gobiernos subnacionales mejorar sus recursos propios y su rendición de cuentas? Este tema constituye un área importante de investigación, como se observa en Ahmad y Brosio (2008).

Diseño inadecuado de transferencias

Otro problema que afecta a los incentivos para que los gobiernos locales operen de manera más eficiente es el diseño de las transferencias, el cual refleja el modelo vertical que caracteriza a los sistemas intergubernamentales en América Latina. El de las transferencias no es una excepción. De hecho, las transferencias están diseñadas para satisfacer los objetivos de los niveles superiores de la administración, trátase de gobiernos popularmente elegidos o no, y por ello existe tensión cuando se expresan las preferencias subnacionales por aquellas áreas de su propia competencia. Esta situación también es cada vez más común en los países avanzados con gobiernos multilaterales.

Si bien es cierto que las transferencias también se caracterizan por la destinación específica de los recursos o por los ingresos compartidos en base a una derivación, no existe en América Latina un sistema de transferencias tendiente a la equalización. Queda claro entonces que los esfuerzos no están siendo enfocados en dotar a los gobiernos locales de los medios que les permitan cumplir con sus funciones en niveles que se aproximen a su propio esfuerzo tributario. Esto se debe no solo a la falta de claridad de funciones y a la ausencia de recursos propios, sino también al diseño de las relaciones intergubernamentales, que se encuentra rezagado con respecto a otras partes del mundo, no obstante el esfuerzo descentralizador que ha hecho la región en las últimas décadas.

Los sistemas de transferencias tendientes a la equalización podrían basarse en el sistema canadiense, el cual equaliza las capacidades de generar ingresos de las distintas provincias, o en los más avanzados de Australia y Escandinavia, que toman en cuenta el costo de prestar servicios en el nivel local y las varianzas en la base imponible, para proporcionar un marco amplio de equalización. Esto también permitiría que los gobiernos locales ejercitasen sus opciones en aquellas áreas que son de su competencia.

Los países de América Latina siguen dependiendo de las transferencias de destinación específica y de ingresos compartidos, lo cual limita los incentivos para que haya una buena gobernabilidad. Se trata, pues, de un área donde quedan muchos temas por resolver.

La infraestructura de gestión de las finanzas públicas

Una de las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que exista una buena gobernabilidad es que haya un flujo constante de información sobre quién gasta qué, cuándo, cómo y qué sucede con esos dineros. Se requiere

Cuadro 11.2 Asignación de impuestos en América Latina

	Argentina	Brasil	México	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
Impuestos a las empresas	N	N	N	N IDH: N, I	N	N	N
Impuesto sobre la renta		I	I (nómina)	N	N	N	N
Activos brutos de empresas e individuos	N	N	N	Transferencia: N	N		N
Ventas	IVA: N Impuesto sobre el giro comercial: I	IVA (ICMS): I	IVA: N	IVA: N	IVA: N	IVA: N	IVA: N
Otros impuestos indirectos	Energía y combustibles: N	IPI: N		Impuesto sobre ingresos brutos: N Impuestos sobre consumos específicos: N	Impuesto sobre ingresos brutos: N Impuestos sobre consumos específicos: N	Gasolina: N/I Alcohol y tabaco: I Sobretasa a la gasolina	
Rentas provenientes de los recursos naturales	Regalías: I			Regalías: N		Regalías: N, I, M	Regalías: compartidas

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 11.2 Asignación de impuestos en América Latina (continuación)

	Argentina	Brasil	México	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
Impuesto a vehículos automotores	Propiedad: I	Propiedad: I	Propiedad y uso: I	Propiedad	Uso: M	Registro y uso: I	Registro: I
Impuesto a la propiedad real	Propiedad: I	Tierra: N Impuesto a la herencia: I Transferencia: M	Transferencia: I Propiedad: M	Propiedad: M	Propiedad urbana: M(s)	Transferencia: I Propiedad: M	Propiedad: M
Impuestos a las empresas		A los servicios: M	Industria y comercio: M	Impuesto a las empresas locales (patentes)	Impuesto a las empresas locales (patentes)	Impuesto a las empresas locales (patentes)	

Fuente: Ahmad y Brosio (2008).

Notas: N representa el nivel nacional; I el nivel intermedio; M el nivel municipal. IDH: impuesto directo a los hidrocarburos en Bolivia; ICMS: impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios; IPI: impuesto a la producción industrial (ambos en Brasil); M(s) recaudo de impuesto a la propiedad que se comparte entre los municipios (Chile).

tener esta información estandarizada con el fin de ejercer presión sobre los gobiernos locales para que funcionen bien (por ejemplo, aplicando el principio de medición comparativa de desempeños o *yardstick competition*). Así pues, los habitantes de Mississauga deberán poder juzgar qué tal lo está haciendo la Alcaldesa McCallion, comparada con el alcalde de Toronto, de Kingston o de cualquier otro lugar. Sin esta información no es posible responsabilizar a la Alcaldesa McCallion por la buena gobernabilidad de Mississauga. Esta información estandarizada existe, y por todo lo que se sabe de distintas fuentes, la alcaldesa ha hecho un muy buen trabajo durante los últimos 30 años, lo cual cuenta con el reconocimiento del electorado de esa municipalidad.

Infortunadamente son muy pocos los países de América Latina que generan información estandarizada y oportuna sobre operaciones subnacionales (a excepción de Brasil). Si bien los donantes multilaterales se han concentrado en reproducir físicamente el sistema de gestión de información financiera del gobierno de ese país, conocido como SIAFI, hay algunos elementos clave del mismo que no han sido adecuadamente reconocidos, especialmente los que tienen que ver con la clasificación completa e integrada del presupuesto, así como también con los marcos de contabilidad y presentación de informes. Los intentos realizados en Bolivia y Perú han mostrado errores en estos aspectos. Y lo cierto es que es necesario disponer de información contable estandarizada de manera permanente para responder a la demanda.

Muchos de los defectos de que adolecen los sistemas de gestión de finanzas públicas nacionales también se hacen evidentes en los sistemas subnacionales. Las dificultades que se presentan en el centro muchas veces se magnifican en los niveles inferiores, donde el capital humano y la capacidad organizacional son más limitados. De hecho, el proceso de descentralización ha agregado una nueva capa de complicaciones que tienen que ser abordadas por el sistema de gestión financiera pública. A continuación se presentan algunos de los problemas básicos relevantes a cada nivel de gobierno que impiden que haya una gobernabilidad mejor y más transparente.

- La naturaleza fragmentada del proceso de gestión financiera pública genera dificultades en la coordinación e implementación de políticas gubernamentales. En Bolivia y Perú se espera que los sistemas integrados de información financiera (GFMIS, por sus siglas en inglés), SIGMA y SIAF respectivamente, ofrezcan una solución a los problemas de gobernabilidad. Sin embargo, estos sistemas constituyen una herramienta que solo será útil cuando se hayan cumplido condiciones previas esenciales de procedimiento e institucionales.

- La existencia de grandes saldos en efectivo en las entidades responsables del gasto en cada nivel de gobierno constituye una señal de que no existe una cuenta única de tesorería bien diseñada. La proliferación de saldos en efectivo aumenta los requisitos de tesorería para obtener préstamos, fragmenta la información y la transparencia, y debilita los controles sobre el gasto.
- La gestión financiera pública también adolece de defectos como el incumplimiento en la entrega de la información, la falta de claridad y transparencia, y la debilidad de los flujos de datos. Esto se debe al uso de clasificaciones presupuestarias funcionales y económicas que se desvían de los estándares internacionales y que cambian de un año a otro. En muchos casos, el listado de cuentas que se utiliza en el sistema integrado de información financiera no refleja plenamente la clasificación presupuestal, lo cual crea dificultades para realizar un seguimiento del gasto según las apropiaciones. Más aún, en algunos casos la contabilidad se lleva a cabo de forma manual por fuera del sistema integrado, lo cual abre la posibilidad de que se presenten discrepancias en las cifras sobre gastos.
- Los mecanismos de control de gasto son débiles, poco claros e incoherentes. Los problemas que afectan a la información básica que debería ser producida por el sistema integrado conducen a que las cifras en las que se deben basar los controles sean difíciles de generar.

Es importante que en cada nivel de gobierno exista una clasificación presupuestaria normada y basada en los estándares internacionales para la clasificación funcional y económica de las funciones gubernamentales. Con base en lo anterior debe efectuarse el seguimiento del proceso de gasto y establecerse una correspondencia completa en el listado de cuentas con el fin de asegurar que haya transparencia plena y generación oportuna de información contable.

Además se debe generar información comparable sobre las cuentas bancarias del gobierno a través de un sistema de cuenta única de tesorería para cada nivel de la administración. Esto facilitará un buen manejo de los recursos y minimizará la existencia de saldos en efectivo ociosos, al mismo tiempo que se presentan vencimientos o necesidades de endeudamiento. Se requiere desarrollar este proceso tanto en el nivel central como en el nivel subnacional.

El pleno seguimiento de las etapas del proceso presupuestario es esencial para que exista un récord de gastos y pasivos, incluida la deuda flotante o de corto plazo. Lo verdaderamente crítico aquí es que se establezcan estándares coherentes en todos los niveles de gobierno. Podría haber un formato simpli-

ficado para los municipios más pequeños con pocas funciones, de modo que exista un nivel mínimo de información comparable en todas las jurisdicciones.

La utilidad de centrarse en los resultados del gasto es incuestionable. En algunos países de América Latina, como Chile, se pone un énfasis especial en la presupuestación basada en el desempeño. En Brasil y México también se está discutiendo este tema. Sin embargo, este tipo de presupuestación no es particularmente útil cuando se carece de los elementos básicos mínimos en los marcos de presupuestación y contabilidad, o cuando estos son débiles y no se dispone de información estandarizada sobre el gasto. Si un gobierno local no sabe quién está gastando y en qué, ¿cómo puede avanzar una presupuestación basada en resultados? Los gobiernos necesitan contar con una clasificación presupuestaria completa y estandarizada. En el caso de Bolivia, si bien el énfasis en los programas sociales fue crítico para la implementación de la iniciativa PPME, la ausencia de una clasificación funcional hizo que fuera muy difícil saber qué se había presupuestado para educación o salud, sin mencionar siquiera cómo se iban a efectuar el seguimiento y la rendición de informes de manera estandarizada. Esta es una falla común y particularmente notoria en el caso mexicano. El gobierno de ese país se ha comprometido seriamente a abordar el problema de manera urgente.

En suma, en muchos países de América Latina los sistemas de elaboración del presupuesto son débiles y carecen de una contabilidad efectiva y estandarizada. Es muy común que diferentes estados y municipios hagan las cosas de manera distinta. Si bien Brasil cuenta con un GFMS sólido, aunque anticuado, países como Bolivia, México y Perú carecen de información contable oportuna sobre lo que se apropia y se gasta en los niveles subnacionales. En el nivel federal los problemas se complican debido a los sistemas incompletos y defectuosos que se despliegan en los gobiernos locales. Esto conduce a un permanente desgreño administrativo, que luego se perpetúa en razón de que los organismos multilaterales o bilaterales invierten millones de dólares en implementar GFMS que no se pueden cambiar fácilmente. Existen debilidades comunes: clasificaciones presupuestarias variadas e incompletas, y clasificaciones presupuestarias que no se reproducen en los listados de cuentas públicas. Esto se presta para que los gobiernos locales no se tomen en serio la rendición de informes contables y no definan claramente qué se gastó según lo que se apropió. Tanto los gobiernos locales como el electorado necesitan saber quién gasta en qué, cómo y cuándo, y contar con una contabilidad, presupuestación e información sólidas. El centrarse en herramientas como SIGMA, SIAFIS y GFMS es una medida apropiada, siempre y cuando se hayan cumplido las condiciones previas para que dichas herramientas resulten verdaderamente útiles.

La agenda de trabajo en América Latina en esta área es considerable, y los esfuerzos coordinados del BID y otros organismos multilaterales son críticos. El peligro radica en que los diferentes donantes dispensen orientaciones distintas, con lo cual se hace muy difícil el logro de avances significativos en un área clave de la gobernabilidad.

¿Sirven de algo las asociaciones público-privadas?

Existe un interés considerable en las asociaciones público-privadas (APP) para aliviar las restricciones de financiamiento. Si bien esto tiene sus méritos, es necesario reconocer que también conlleva riesgos y desventajas. Uno de los peligros principales es que los gobiernos locales pueden aprovechar las APP para evadir restricciones presupuestales y dejarles los pasivos a las administraciones y generaciones futuras. A la luz de las limitaciones derivadas del hecho de que los alcaldes no pueden ser reelegidos, la tentación de proceder así puede ser muy fuerte. El punto de fondo es que debería existir un marco más amplio dentro del cual sea posible evaluar y reportar las APP, y este marco también exigirá que haya flujos de información estandarizados.

Endeudamiento subnacional: a deshacerse de la pelota

En el caso del endeudamiento subnacional, es posible utilizar un argumento similar, dado que este puede debilitar la gobernabilidad si no se gestiona y se evalúa correctamente. En casos extremos puede incluso crear graves problemas macroeconómicos, como los que se han presentado reiteradamente en varios países de América Latina. Por ello es necesario disponer de información completa sobre el endeudamiento local y central, y sobre sus consecuencias para las generaciones presentes y futuras. Este proceso requiere una coordinación y un manejo cuidadosos, pues es muy fácil “pasarle la pelota” al centro o a otras jurisdicciones o generaciones, particularmente cuando no existe posibilidad de reelegir a las autoridades locales.

Así se vuelve al tema de la necesidad de contar con información estandarizada. Los electorados y gobiernos nacionales y subnacionales precisan saber quién se está endeudando, por cuánto y en qué nivel de la administración, lo cual es un requisito para llevar adelante una política macroeconómica coordinada. Y también es esencial cuando se trata de obtener garantías de que los gobiernos locales no van a sobrepasar los límites. Esto también requiere que existan marcos presupuestarios apropiados y un tratamiento adecuado de cada renglón del presupuesto.

Hay maneras verdaderamente ingeniosas de “pasar la pelota”, y los gobiernos subnacionales son bastante dados a buscar los vacíos administrativos y jurídicos que les permitan hacerlo. Así lo ilustra el caso de México, donde se ha producido la titularización de los ingresos por más de dos décadas por parte de administraciones subnacionales que solamente duran cuatro años. Esta es otra manera de endeudarse contra el flujo futuro de ingresos, algo que tendrá que enfrentar la siguiente administración. Las APP también crean pasivos futuros que deberían ser evaluados en su totalidad, lo mismo que cualquier otro riesgo por venir. El peligro de compartimentar las diferentes fuentes de financiamiento sin ver el panorama general en términos de potencial de crecimiento, sostenibilidad y riesgos, sigue vigente. Esta es una lección que se está aprendiendo actualmente en el campo de las finanzas corporativas y que igualmente se aplica a los gobiernos subnacionales. De lo contrario, se genera un sistema de incentivos perversos.

En ninguno de los casos mencionados puede haber restricciones presupuestales efectivas a menos que los gobiernos subnacionales sean capaces de acceder a sus propios ingresos. Sin estos, se vuelve imposible imponer un programa de reestructuración de deuda en los municipios, pues el peso del ajuste cae en el gasto básico de las funciones municipales o en los esfuerzos fiscales de otros niveles de gobierno, y el gobierno central acaba siendo el sospechoso de siempre.

Conclusiones

El diseño general del modelo de gobernabilidad subnacional es una tarea primordial. También lo es la necesidad de definir responsabilidades (tanto por el lado del gasto como por el de los ingresos propios en aras de la rendición de cuentas), de llevar una contabilidad sólida y de rendir informes contables y establecer límites al endeudamiento, así como de llenar cualquier vacío jurídico que pueda prestarse para que las administraciones subnacionales se “desahagan de la pelota”. A esto debe agregarse un marco jurídico apropiado y sólido, razón por la cual es tan importante contar con una ley orgánica del presupuesto y de endeudamiento. Por ello, varios países están tratando de actualizar sus marcos jurídicos, como lo muestran los esfuerzos de Colombia y Perú en esa dirección. Este marco tiene que reflejar los incentivos apropiados, que deberán reforzarse mutuamente.

Para concluir, cabe resaltar varios puntos clave relacionados con la gobernabilidad subnacional. El primero es que resulta imprescindible poner atención a la manera en que interactúan las distintas medidas. Por lo general, no es

posible cambiar las asignaciones y los recursos propios sin mirar las transferencias y la manera en que todo el sistema encaja. Esto es así porque cualquier cambio sustancial da lugar al surgimiento de ganadores y perdedores. En cualquier reestructuración significativa, es importante asegurarse de que el programa de reforma no deje grandes perdedores y que cuente con el apoyo de los principales actores políticos, económicos y sociales. Esta es una de las enseñanzas esenciales que ha dejado la reforma tributaria mexicana durante los últimos 12 meses.

Los puntos clave son simples:

- Las entidades subnacionales necesitan recursos propios en las márgenes para que pueda haber restricciones presupuestales efectivas creíbles.
- Es esencial que exista una supervisión confiable y estandarizada por parte de los ciudadanos del municipio, del estado (provincia o departamento) y del gobierno federal.
- Se debe consolidar la deuda y evaluar su sostenibilidad, al tiempo que se mejora la gestión financiera pública.
- Es esencial enfocarse en los sistemas de gestión financiera pública, aunque como parte del marco de gobernabilidad, pues ya se ha visto que un gobierno puede tener el mejor de los sistemas, con el más sofisticado de los GFMIS, sin que ello signifique que esas herramientas funcionen, ya que pueden no haberse cumplido las condiciones básicas previas para que así sea.
- La estructura de incentivos es absolutamente fundamental.

Todo lo anterior configura una nutrida agenda que requiere el apoyo de gobiernos, así como también del BID y de otros donantes.

Financiamiento y servicios públicos en Belo Horizonte

Júlio Ribeiro Pires y Álvaro Pio Júnior

Como movimientos de sístole y diástole, la centralización y la descentralización fiscal acompañan la vida política brasileña. La federación surgió en el país a raíz del desmembramiento del Estado unitario y no por intención de los estados miembros. El crecimiento económico, absolutamente desigual entre las regiones y concentrado principalmente en São Paulo, impuso la necesidad de distribuir en forma diferenciada la capacidad de fijar impuestos. De esta manera, la Federación nació descentralizada y pasó a centralizarse durante los años de la dictadura de Getúlio Vargas, lo cual abrió una puerta a la industrialización.

La descentralización fiscal surgió nuevamente durante el período de democratización de la posguerra y terminó con el régimen autoritario iniciado en 1964. Los años siguientes vieron el auge de la centralización fiscal, con gran concentración de los ingresos tributarios y de los servicios públicos. Ese ciclo llegó a su fin con la promulgación de la Constitución de 1988 que institucionalizó el final del autoritarismo y la reinstauración de la democracia. En los años subsiguientes se consolidó el proceso de descentralización fiscal, se reorientaron los servicios públicos y se combatió la inflación.

Este último movimiento de descentralización coincidió con situaciones similares en América del Norte y Europa. La urbanización brasileña ya consolidada reforzó el importante papel que desempeñaban las ciudades y los gobiernos municipales en la prestación de servicios.

El cambio del paradigma fue posible gracias al espacio que se abrió cuando el Estado autoritario llegó a su fin. Fue así como los municipios brasileños adquirieron impulso para tratar de alcanzar, en tanto miembros de la Federación, condiciones similares a las de los estados y a las de la Unión.

En un lapso de 20 años aumentó aceleradamente la creación de nuevos municipios, cuyo número creció en un 35% entre 1988 y 2005. Si bien actualmente es más difícil desmembrar a un municipio, la disparidad entre ellos se mantiene.

Independientemente de su tamaño y cantidad de habitantes, a todos se les impuso prácticamente el mismo marco jurídico. Este tratamiento igual para situaciones tan disímiles conduce necesariamente a la pérdida de eficiencia.

La Constitución de 1988 tampoco otorgó la atención debida a las regiones metropolitanas. Si bien se reconocía la existencia de los grandes conglomerados urbanos, estos carecían de orden institucional, representación política y fuentes de financiamiento. De esta manera, su presencia era virtual, y cuando se trataba de un asunto que involucraba a más de un municipio, tal situación entorpecía —cuando no imposibilitaba— los procesos de planificación e intervención. Hasta el momento solo se han registrado algunas acciones aisladas en cada estado para abordar este problema.

Descentralización fiscal

Las bases sobre las que se asienta el nuevo pacto federativo son tres: mayor capacidad garantizada de fijar impuestos, mayor facilidad para constituir nuevos municipios y consolidación de las transferencias entre las esferas del gobierno.

Todas estas oportunidades fueron muy bien aprovechadas por los municipios. Los impuestos sobre la propiedad y la compraventa de bienes inmuebles, así como también el impuesto sobre los servicios, se modernizaron en cuanto a su base de cálculo, legislación, registro y métodos de cobranza. Estos cambios tuvieron lugar en las grandes ciudades y capitales de los estados. Los secretarios de finanzas de las capitales llegaron a constituir una asociación muy dinámica que propiciaba la colaboración mutua para fijar y consolidar nuevas cargas tributarias.

Cuadro 12.1

Distribución de los ingresos tributarios por nivel de gobierno

Año	Carga	Federal	Estatal	Local	Total
	Porcentaje del PIB	Composición (porcentaje del total)			
1988	22,43	60,1	26,6	13,3	100
1991	25,24	54,7	29,6	15,7	100
2006	35,50	57,2	25,4	17,4	100
1988–2006	13,07	–2,9	–1,2	4,1	
1991–2006	10,26	2,5	–4,2	1,7	

Fuente: Afonso, Barbosa Meirelles y Pacheco Castro (2008).

Nota: Cálculo disponible = recaudación propia más/menos transferencias constitucionales.

Además del fortalecimiento de la capacidad tributaria, el texto constitucional de 1988 detalla las condiciones fundamentales de la repartición de los recursos entre las tres esferas del gobierno. La voluntad política de transferir o no recursos solo puede ejercerse en virtud de lo dispuesto por la Constitución.

A partir de 1988 la recaudación y la repartición de los impuestos sufrieron una profunda transformación, pasando del 0,61% del PIB en 1988 a 2,02% en 2005.

Cabe destacar lo siguiente:

- Tras una fase de crecimiento, la participación relativa de los estados en la recaudación y la distribución de los recursos tributarios regresó a los valores originales de 1988. En este sentido, la situación de los estados permanece invariable: no se ve afectada por la descentralización fiscal.
- Los municipios obtienen una mayor porción del pastel impositivo y la recaudación tributaria, y aprovechan cada vez más las oportunidades que en materia de recaudación les ofrece la Constitución. En el transcurso de este período, además de los avances técnicos en la fijación y el cobro de impuestos, los procesos legislativos demorados y las demandas judiciales fueron consolidando sus posiciones, lo cual ayudó a fortalecer las relaciones emanadas de la nueva Constitución. Según el dicho popular, “un buen impuesto es un impuesto viejo”, y los impuestos municipales fueron envejeciendo.
- Tras ver reducida su porción del pastel en la participación impositiva y la recaudación tributaria, la Unión reaccionó y rehizo un poco el camino recorrido en pos de la descentralización mediante la creación de nuevos impuestos no compartidos y mediante la desvinculación de la porción de recaudación.

Descentralización de los servicios

El proceso de descentralización abarca ámbitos relativos a la autonomía local, el control social, la racionalización en la provisión de servicios, la gestión pública y la desigualdad regional.

La idea a favor de la descentralización tomó fuerza no solo con la crisis del modelo centralizador y el surgimiento de nuevas realidades, sino también con la fortaleza política que se adquirió por ese concepto y cuyo signo fue siempre positivo. Al agregar una coalición heterogénea de intereses, el discurso descentralizador tendría como elementos básicos democratizar el poder público y mejorar el desempeño gubernamental.

El supuesto que subyace a esta concepción es que cuanto más proximidad haya entre los gobiernos y los ciudadanos, más eficaz es el sistema político. De hecho, la descentralización permite asumir el control de las políticas fiscales, pues en función de ella habría una mayor posibilidad de difundir información, crear canales de debate y establecer mecanismos eficaces de fiscalización gubernamental. Al conjugar formuladores con ejecutores y, en particular, a estos dos con los ciudadanos, la descentralización mejoraría el flujo de información y la evaluación de la calidad de la gestión pública.

Además de las responsabilidades irrecusables de la Unión, los gastos del gobierno federal fueron asignados fundamentalmente a la programación y gestión de la deuda pública. Recién hace poco la Unión comenzó a ejercer cierta influencia en los gastos sociales al unir varios beneficios sociales mediante el programa "Bolsa Familia",¹ y aumentar los beneficios de los adultos mayores, área para la cual los recursos se vieron sustancialmente incrementados. El gasto público puso de relieve el hecho de que la descentralización de los municipios era una realidad contante y sonante. En 2003 los gastos de personal en los municipios correspondían a un 30% y los de inversión a un 45,3% dentro de todo el sector público brasileño.

Con excepción del sector salud, la descentralización de los servicios en el caso brasileño se llevó a cabo de manera totalmente desorganizada. La Unión no asumió la coordinación del proceso y en muchos casos la descentralización ocurrió a partir de la demanda de la población por un servicio que ya no estaba siendo suministrado por el gobierno federal.

En lo que se refiere al financiamiento, si bien algunos servicios contaron con nuevas fuentes, otros absorbieron el crecimiento de las transferencias constitucionales y el aumento del recaudo municipal. El tránsito y el transporte público, por ejemplo, pasaron a ser responsabilidad de los municipios; así pues, se transfirió el poder de multar las infracciones de los conductores y recolectar las multas para uso específico. Algo similar sucedió con los servicios de salud que recibieron financiamiento específico complementado con recursos municipales y estatales.

La situación fue distinta en el sector de la educación. El aporte de recursos por parte del gobierno federal se vio limitado desde el inicio y disminuyó con el tiempo. En 2007 finalmente se actualizó el modelo, en virtud del cual el gobierno central se comprometió a suministrar un mayor volumen de recursos.

¹ Bolsa Familia es un programa del Banco Mundial de transferencias monetarias condicionadas para familias de menores recursos que cubre alrededor de 8 millones de familias (34 millones de personas).

A continuación se describe el proceso de financiamiento de la educación y la salud dado que revisten gran importancia social y que el volumen de los gastos públicos municipales destinados a ambos es sustancial. En el caso de Belo Horizonte, casi la mitad del presupuesto de libre disponibilidad se encuentra asignado a gastos en los sectores de salud y educación.

Las posibilidades de financiamiento por parte de las instituciones financieras eran cada vez menores. El Banco Central impuso a los bancos privados un límite, decreciente en el tiempo, en los montos de préstamos al sector público, y a la vez prohibió la emisión de títulos y estableció severas restricciones para conceder el aval de la Unión (gestión obligatoria para las operaciones internacionales de crédito). Hace apenas unos años se modificó ese régimen, cuando los bancos estatales federales liberaron recursos para operaciones relacionadas en un principio con inversiones en el área de saneamiento, y posteriormente para ejecutar el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).

El sector de la salud

En la Constitución de 1988 y las leyes federales 8.080 (del 19 de septiembre de 1990) y 8.142 (del 28 de diciembre de 1990), que en su conjunto se denominan “Ley Orgánica de la Salud”, se estableció la creación del Sistema Único de Salud (SUS), con el cual se transfirieron varias responsabilidades a los estados y a los municipios, mientras que a estos últimos se les asignó la tarea de suministrar los servicios de salud de manera preferencial (Brasil, Ley Federal 8.080):

Artículo 17. Compete a la dirección estatal del Sistema Único de Salud (SUS): I - promover la descentralización, hacia los municipios, de los servicios y acciones en el sector salud.

Artículo 18. Compete a la dirección municipal del Sistema Único de Salud (SUS): I - planificar, organizar, controlar y evaluar las acciones y los servicios de salud y administrar y proveer los servicios públicos de salud.

La mayor parte de la red de servicios se transfirió a los municipios, incluidas las grandes unidades ambulatorias especializadas o los puestos de asistencia médica (PAM) del antiguo Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Previsión Social (INAMPS). Dicha transferencia de responsabilidades no garantizó el reemplazo de los recursos humanos, y con el tiempo el personal se fue jubilando, en detrimento de los municipios.

Si bien las transferencias del ministerio de Salud crecieron de forma gradual durante este período, los gastos (en particular los relacionados con servi-

Cuadro 12.2**Participación en los gastos de salud por esfera de gobierno, 1980–2004 (porcentaje)**

Año	Unión	Estados	Municipios
1980	75,0	17,8	7,2
1985	71,7	18,9	9,5
1990	72,7	15,4	11,8
1995	63,8	18,8	17,4
2000	59,8	18,5	21,7
2001	56,1	20,7	23,2
2002	52,8	21,5	25,6
2003	50,4	24,5	25,2
2004	49,9	25,6	24,5

Fuente: Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) (2007).

cios asistenciales ambulatorios y hospitalarios) no se cubrieron en su totalidad, ya que al calcularlos se usaron valores de un cuadro nacional de procedimientos cuyos precios, en su mayoría, no reflejaban los costos reales.

El costo de la red de servicios sobrecargó financieramente a los municipios, principalmente a aquellos que recibían pacientes de otras ciudades con menor oferta especializada, lo cual llevó al aumento progresivo de su participación porcentual en el total del gasto público en salud. Ese fenómeno puede observarse en las cifras del cuadro 12.2.

Otra dimensión de dicho fenómeno es el crecimiento gradual de la participación de los gastos de salud en el ingreso presupuestario de los municipios, según se muestra en el cuadro 12.3.

En el cuadro 12.4 se observa el aumento de la participación de los recursos propios del municipio de Belo Horizonte.

Con el fin de cubrir los costos de los servicios asistenciales, ambulatorios y hospitalarios, se adoptó la práctica de orientar su distribución mediante un proceso

Cuadro 12.3**Gastos de los municipios brasileños en el sector de la salud, 2000–05 (porcentaje de ingresos propios)**

Años	Porcentaje
2000	13,68
2001	14,82
2002	16,54
2003	17,02
2004	17,99
2005	19,00

Fuente: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) (2007).

Cuadro 12.4 Financiamiento del sector de salud en Belo Horizonte, 2003–07 (en mil reales brasileños y porcentaje)

Ejercicio	Transferencia del Estado (R\$)	Porcentaje	Transferencia de la Unión (R\$)	Porcentaje	Recursos propios PBH (R\$)	Porcentaje	Ingresos totales (R\$)
2003	14.568	2,05	425.527	62,50	239.501	35,45	679.596
2004	19.908	2,65	475.501	66,34	220.893	31,01	716.302
2005	21.969	2,35	519.294	58,11	352.144	39,54	893.407
2006	29.627	2,34	591.412	65,88	276.237	30,78	897.276
2007	31.21	2,94	608.674	57,63	415.328	39,43	1.055.212

Fuentes: Secretaría de Orçamento Federal (SOF) (2008); Alcaldía Municipal de Belo Horizonte (2008).

Nota: PBH = Alcaldía Municipal de Belo Horizonte.

de programación coordinado por los estados. La asignación de recursos para los municipios se calcula dividiendo un techo presupuestario estatal en diversos componentes asistenciales y tomando parámetros homogéneos de concentración para todos los municipios. A raíz de las negociaciones entabladas entre estos últimos, las metas se van redistribuyendo entre aquellos que cuentan con los servicios y que se disponen a suministrar los restantes, lo cual da como resultado final un techo municipal de costos. Ese proceso se denomina Programación Pactada e Integrada (PPI). El gran problema con la PPI es que se basa en procedimientos y valores del cuadro nacional, los cuales no corresponden a los costos reales de la prestación de servicios. Esta situación generalmente resulta más onerosa para los municipios-polo que tienen que subsidiar con recursos propios parte del costo de asistencia de otros municipios.

La necesidad de garantizar una mayor estabilidad en los niveles de recursos para el financiamiento de la salud suscitó en el año 2000 la modificación de la Enmienda Constitucional 29 (EC/29), la cual prevé un aumento gradual de los recursos federales con base en el crecimiento del producto interno bruto (PIB), y un mínimo del 12% de los ingresos líquidos para los estados y del 15% para los municipios. En el cuadro 12.5 figura el porcentaje aplicado por el municipio de Belo Horizonte durante el período 2002–07. No obstante el mandato constitucional, la administración local viene aplicando, en promedio, un 18,87% de sus ingresos líquidos.

Con el fin de mejorar la administración de los recursos de salud se modificó la forma en que se llevaban a cabo las transferencias. El modelo de costos que usa el cálculo basado en procedimientos ejecutados (heredado del antiguo INAMPS) sufrió transformaciones graduales con la inclusión de modalidades de financiamiento global de unidades o servicios, como el Servicio Móvil de Asistencia de Emergencias (SAMU), el Centro de Especialidades Odontológicas (CEO) y hospitales pequeños, entre otros. De esta manera se fue pasando paulatinamente de una lógica de pago por procedimientos a una remuneración de servicios por presupuesto global. Otra evolución importante que se ha venido produciendo en años recientes es la llamada “contractualización”, inicialmente circunscrita a los hospitales de instrucción (en 2004) y posteriormente extendida a hospitales filantrópicos. Esta nueva modalidad permite a los administradores municipales negociar metas cuantitativas y cualitativas con los proveedores de servicios, así como también ampliar los servicios que sean de interés del sistema, lo cual pone fin al histórico aislamiento de dichas unidades hospitalarias.

El modelo de financiamiento de costos que se adoptó se caracteriza por un fuerte condicionamiento de las transferencias que obliga a los municipios

Cuadro 12.5

Estado de gastos en salud del municipio de Belo Horizonte frente a la Enmienda Constitucional 29 (EC/29), 2002–07
(en mil reales brasileños y porcentaje)

Gastos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Ingresos por imp. y transferencia	1.078.254	1.175.367	1.407.042	1.556.709	1.742.989	2.036.232	10.754.520
Aplicado en BH	180.880	226.800	266.699	288.215	344.164	394.140	2.029.235
Fijado por la EC/29	109.982	138.693	211.056	233.506	261.448	305.435	1.398.113
Diferencia	70.898	88.106	55.643	54.709	82.716	88.705	631.122
Porcentaje de la aplicación	16,78	19,30	18,95	18,51	19,75	19,36	18,87

Fuente: SOF (2008).

a adherirse a las políticas o programas definidos en el ámbito nacional. Esto fragmenta las transferencias, limita significativamente la autonomía de los administradores municipales en la reprogramación de actividades, e introduce una enorme complejidad en la rendición de cuentas de los gastos. En la implantación del Pacto por la Salud,² esta situación se viene enfrentando con la creación de siete “bloques de financiamiento”, lo que permitirá que dentro de dichos bloques los administradores tengan mayor flexibilidad en la ejecución financiera.

Debido a la inexistencia de una base legal sólida que garantice su permanencia, muchos programas nacionales, como el Programa de Salud de la Familia, generan gran incertidumbre e inseguridad a los administradores, principalmente en lo que se refiere a la expansión del número de equipos y a la insuficiencia de los recursos transferidos.

Asimismo, quedan todavía vacíos jurídicos importantes en el escenario del financiamiento del sector público de la salud, que impiden garantizar la estabilidad de los ingresos y el cofinanciamiento de las acciones y servicios por parte de las tres esferas del gobierno. Los avances sustanciales alcanzados

² El Pacto por la Salud (*Pacto pela Saúde*) es un conjunto de reformas institucionales del Sistema Único de Salud (SUS) acordado entre las tres esferas de gestión (Unión, estados y municipios), con el incentivo de promover innovaciones en los procesos e instrumentos de gestión del SUS.

en la implementación del SUS han gravado financieramente a los municipios, principalmente a aquellos que poseen mayor complejidad asistencial.

El sector de la educación

La descentralización en el sector de la educación y sus definiciones también tienen su origen en la Constitución de 1988. Allí se establecen las responsabilidades de cada entidad federativa y los volúmenes mínimos determinados de aportes de recursos como porcentaje de los ingresos.

En 1996, con la aprobación de la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), se consolidó el proceso de descentralización para la educación iniciado con la Constitución de 1988. La LDB reglamentó las atribuciones y la composición de los recursos en esta área y presentó los siguientes avances: inclusión de la educación preescolar (guarderías y jardines infantiles) como primera etapa de la educación básica; realización del censo escolar, una encuesta exhaustiva en todos los centros educativos del país, y consolidación de la responsabilidad de cada entidad federativa en materia de educación. Al municipio se le delegó la responsabilidad exclusiva de la educación preescolar (de cero a seis años) y la educación básica, esta última compartida con el Estado. En el caso de Belo Horizonte, el municipio y el Estado ofrecen los cupos de educación básica en proporciones iguales; la educación preescolar es competencia exclusiva del municipio (excepto por una escuela) y la enseñanza media es suministrada de manera preponderante por el Estado (con excepción de unos 14.000 alumnos de la red municipal, lo cual no ha implicado ninguna nueva ampliación).

Por norma constitucional, los municipios deben reservar el 25% de sus ingresos por concepto de impuestos y transferencias para asegurar el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza en su ámbito de responsabilidad, conforme a los criterios plasmados en la LDB. En Belo Horizonte la Ley Orgánica Municipal estipula que el porcentaje asciende al 30%.

A diferencia del sector de la salud, el gobierno federal aportó recursos limitados a los municipios para el financiamiento de la educación. Recién a partir de 1996 este tema fue abordado de manera frontal, aunque no siempre satisfactoria, mediante la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Elemental (Fundef), que operó hasta 2006.

El Fundef era un fondo estatal constituido con un 15% de los ingresos por concepto de impuestos y transferencias constitucionales específicos, que en algunos casos se complementaba con recursos de la Unión. Los recursos se distribuyeron de acuerdo con el número de alumnos matriculados en las

ocho series de la educación básica bajo la responsabilidad del Estado y los municipios. Se trataba, por lo tanto, de una redistribución de recursos dentro de cada unidad estatal. La Unión aportaría fondos solo si el promedio de recursos por alumno quedaba por debajo de un mínimo estipulado en 1996 y corregido anualmente por la inflación. Sin embargo, esto no ocurrió: los valores no fueron corregidos en forma adecuada. Cada año el ministerio de Hacienda expedía un decreto mediante el cual divulgaba el valor que se debía transferir e indicaba cuáles eran los estados que podían recibirlo. Los valores fueron decreciendo en términos nominales y cada vez eran menos los estados beneficiados. Para el año 2000 se identificaron ocho estados como beneficiarios para recibir un monto total de R\$689 millones, y en 2003 cuatro estados recibieron R\$336 millones. Minas Gerais y sus municipios nunca recibieron ningún aporte.

En un principio se anticipaba que el modelo permanecería durante 10 años, pero en 2006 fue sustituido por otro más completo. Se creó entonces el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica (Fundeb), y se aumentaron la base tributaria y el porcentaje de cada uno. Asimismo se incluyeron la educación preescolar y la educación media, y los pagos por personal se mantuvieron en un mínimo del 60%, cuyo desembolso y distribución se realizaría sobre la base del número de alumnos. El Fondo continuó operando en el nivel estatal. No obstante, las transferencias de la Unión se establecieron mediante enmienda constitucional. Para los tres primeros años se fijaron valores nominales, y posteriormente el porcentaje de los recursos aportados por los estados y los municipios se fijó en un 10%.

Belo Horizonte siempre fue receptor líquido de recursos por parte de Fundef o Fundeb, en virtud de su amplia red municipal. Con la creación de este último Fondo estos valores disminuyeron a favor del Estado.

En el ámbito de la educación, la descentralización se llevó a cabo fundamentalmente con el fin de garantizar la distribución de responsabilidades entre los gobiernos estatales y los municipios. La participación de la Unión fue tardía, limitada y decreciente. A partir de 2006, con el Fundeb se consolidó una responsabilidad de la Unión, aun sin haberse otorgado un aumento en el valor promedio por alumno en el período. El principal resultado de los dos fondos, Fundef y Fundeb, fue garantizar una base mínima de remuneración para el profesorado, condición necesaria para poder exigir al docente un diploma de nivel superior para ejercer su profesión. Desde el punto de vista del financiamiento, lo que contribuyó al mantenimiento de la educación básica fue el aumento en la recaudación de los municipios en respuesta a la descentralización fiscal.

En el caso específico de Belo Horizonte, se determinó suministrar equipamiento físico de primera línea y exigir que el 90% de los profesores completara un curso de nivel superior y que un 30% terminara el posgrado. Además de esas garantías, también se lograron otros avances que ponen en evidencia la mejora en la calidad de la enseñanza impartida. También se verificaron progresos en materia de acceso, educación especial y tiempo de escolaridad, de la forma en que se detalla a continuación.

Acceso a la escuela. De acuerdo con la tasa bruta de matrícula,³ el municipio universalizó en su totalidad la oferta de enseñanza básica y, según datos del Censo Demográfico IBGE (2000), la proporción de niños y adolescentes que para ese año asistían a la escuela ascendía al 97,8%. En 2008, según el indicador de la tasa líquida de matrícula, la enseñanza básica había alcanzado un 89,6%.

Educación especial. La municipalidad atiende a 1.878 alumnos con discapacidades, especialmente a niños y niñas matriculados en educación primaria y en el primer ciclo. De estos alumnos, 506 presentan discapacidad mental y 426 discapacidad física; 331 exhiben conductas típicas, 32 son autistas, 264 tienen sordera, 157 sufren ceguera y 194 tienen discapacidades múltiples.

Tiempo de escolaridad. La primera medida para ampliar el tiempo de escolaridad consistió en extender el período escolar de la enseñanza elemental de ocho a nueve años. Asimismo, y de conformidad con la LDB, en 2003 se dio inicio al programa “Primera escuela” que motivó la creación de la Red Pública de Centros Preescolares. Estos se sumaron a una amplia red de 190 guarderías establecidas mediante convenios y dirigidas por organizaciones no gubernamentales (ONG) bajo la supervisión del municipio. Los niños y niñas de 0 a 3 años permanecen en el recinto escolar a tiempo completo, mientras que los de 3 a 6 años solo están medio tiempo. Por último, se extendió el período de estadía de los alumnos en la escuela básica —mediante el programa “Escuela integrada”—, que recibe estudiantes en el período de horarios alternos, lo cual posibilita la reorganización curricular para incorporar nuevas estrategias pedagógicas como iniciación musical, artes plásticas, artes escénicas, alfabetización y juegos. Los niños y adolescentes atendidos reciben cinco comidas diarias,

³ Total de alumnos matriculados en el nivel de enseñanza dividido por la población en edad adecuada para estudiar en ese nivel.

Cuadro 12.6**Presupuesto para el sector de la educación, Alcaldía Municipal de Belo Horizonte, 2000–2008**

Año	Recursos PBH de educación (en millones de R\$)	Porcentaje recursos PBH en el total del presupuesto de educación	Porcentaje en relación con el presupuesto total de la PBH	Recursos transferidos Fundef + Fundeb (en millones de R\$)	Porcentaje recursos transferidos en el total del presupuesto de educación	Total (en millones de R\$)
2000	247.294	87,40	30,06	35.655	12,60	282.949
2001	280.559	85,16	30,05	48.900	14,84	329.452
2002	326.761	86,48	30,30	51.069	13,52	377.830
2003	326.724	87,18	30,35	52.459	12,82	409.183
2004	428.140	86,60	30,43	66.274	13,40	494.414
2005	471.702	86,16	30,30	75.792	13,84	547.495
2006	528.890	85,60	30,34	88.942	14,40	617.832
2007	620.466	88,84	30,47	77.930	11,16	698.397

Fuente: Alcaldía Municipal de Belo Horizonte (2008).

Nota: PBH = Alcaldía Municipal de Belo Horizonte.

incluidos el almuerzo y la cena. El programa cuenta con la colaboración de estudiantes de universidades locales que ayudan en la labor de supervisión, y que a su vez son supervisados por sus profesores. También existe una estrecha integración con la comunidad para actividades realizadas después de concluido el día escolar. De esta manera, el equipamiento de uso comunitario, es decir: iglesias, clubes, plazas, parques, etc., puede ser disfrutado por niños y jóvenes en los momentos de ocio. Ello no solo permite que el programa se ejecute sin necesidad de hacer grandes inversiones en nuevo equipamiento, sino que también facilita el acercamiento de la escuela con la comunidad. Actualmente el programa se lleva a cabo en 50 escuelas de la red municipal y atiende a cerca de 15.000 alumnos de 6 a 14 años.

Consideraciones finales

A partir de la Constitución de 1988, la descentralización de los servicios en Brasil vino acompañada de la creación de consejos directivos para definir políticas, dar seguimiento a la ejecución y tomar decisiones sobre el uso de recursos, es

decir: para asumir el control social de la actividad. El mayor grado de expansión se logró en el sector de la salud con la creación de los consejos municipales de salud en todos los municipios brasileños; luego se establecieron los consejos municipales de educación, y por último los consejos de asistencia social.

Los consejos están integrados por miembros del gobierno municipal y representantes de la sociedad civil. En sus ámbitos no gubernamentales cuentan con una firme presencia de las corporaciones vinculadas con la prestación de los respectivos servicios, y en algunos casos con representación del Ministerio Público. En vista de la tradicional falta de organización de los sectores usuarios del servicio público en Brasil, su presencia en los consejos directivos es mínima.

El desafío del momento consiste en demostrar con acciones la principal ventaja de la descentralización, que se encuentra en la proximidad de los tres actores principales: usuario, servicio y administrador del servicio. Este es un desafío impuesto por el propio proceso de descentralización y por el mayor número de responsabilidades que asumen los administradores locales. El objetivo de prestar un servicio de calidad debe prevalecer por encima de la discordia tradicional y debe estar siempre presente entre las corporaciones y el poder público.

No se trata simplemente de multiplicar el número de las instituciones federales en el ámbito local, pues ello contribuye poco a mejorar la situación, sino de poner en marcha un nuevo modelo. En este sentido, cabe al Ejecutivo municipal realizar el mayor esfuerzo.

El desafío del momento es lograr una gobernabilidad en el ámbito municipal que sobrepase los límites de las actuales instituciones, sin abandonarlas, y que permita una mayor participación de los usuarios en el control social del servicio público descentralizado.

Se han buscado varias opciones; todas ellas contemplan la incorporación de los usuarios desde el momento de la creación del servicio hasta su apropiación final. En Belo Horizonte se han puesto a prueba varias alternativas y la más amplia y tradicional es el presupuesto participativo. También se probaron otras iniciativas como la creación de las comisiones locales de salud y transporte y de seguimiento de obras.

Reforma del federalismo fiscal en México¹

José Antonio González Anaya

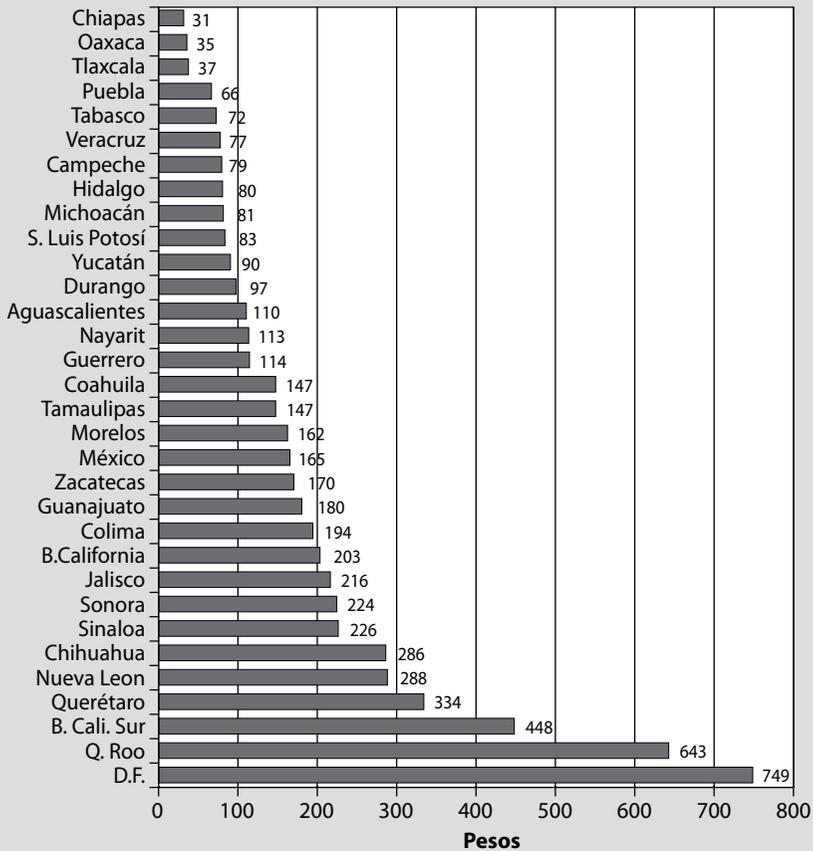
Con el fin de fortalecer la posición fiscal de México, en 2007 se diseñó una reforma tributaria sustentada en cuatro pilares: i) aumento de la recaudación de impuestos, ii) optimización de la estructura y eficiencia del gasto, iii) mejora de la administración tributaria, y iv) fortalecimiento del federalismo fiscal. Si bien el objetivo original de la reforma no era el federalismo, colateralmente el gobierno decidió avanzar en el fortalecimiento de los ingresos de las administraciones subnacionales como parte de un plan para incrementar la capacidad financiera del Estado y para atender una serie de problemas que presenta el país.

Motivos para una reforma fiscal

Son cinco los motivos fundamentales que subyacen a la reforma tributaria introducida en México en 2007. En primer lugar, el país exhibe bajos niveles de gasto en relación con otros países, y en particular en relación con sus propias necesidades de infraestructura y desarrollo social. Las desigualdades económicas y sociales son enormes, y el 20% de la población vive en situación de pobreza extrema.

En segundo lugar, los estados y las municipalidades de México muestran una dependencia excesiva de las transferencias federales. Solo el 10%, en promedio, de los ingresos o de los gastos de los estados se originaba en ingresos propios. Hacia el momento de la reforma, el resto del financiamiento subnacional estaba constituido por transferencias etiquetadas y no etiquetadas. En el gráfico 13.1 se observa la poca capacidad de recaudación que tiene la mayor parte de los estados.

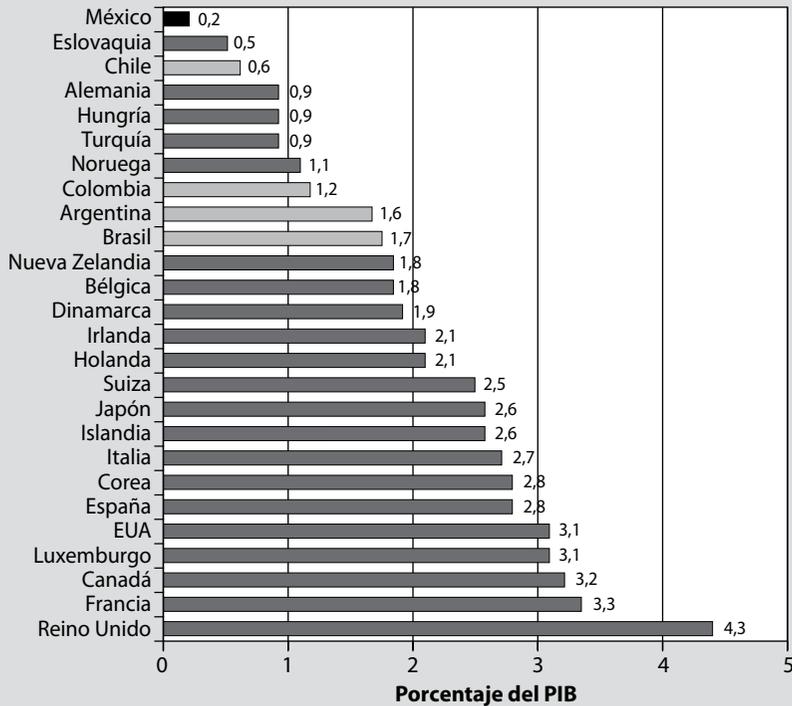
¹ Este trabajo está basado en la presentación que el autor efectuó en el foro "Descentralización para el desarrollo económico", organizado por el BID en julio de 2008.

Gráfico 13.1**Recaudación tributaria per cápita en estados de México, 2007 (pesos mexicanos)**

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2008); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2008).

En 2007 en México solo se recaudó el equivalente al 0,2% del PIB por concepto de impuesto a la propiedad, mientras que Argentina recauda ocho veces más (1,6% del PIB) y el Reino Unido 20 veces más que México (4,3% del PIB), como se observa en el gráfico 13.2. La cantidad de recaudación por persona en impuestos a la propiedad por municipalidades no bastaba ni para financiar los servicios básicos.

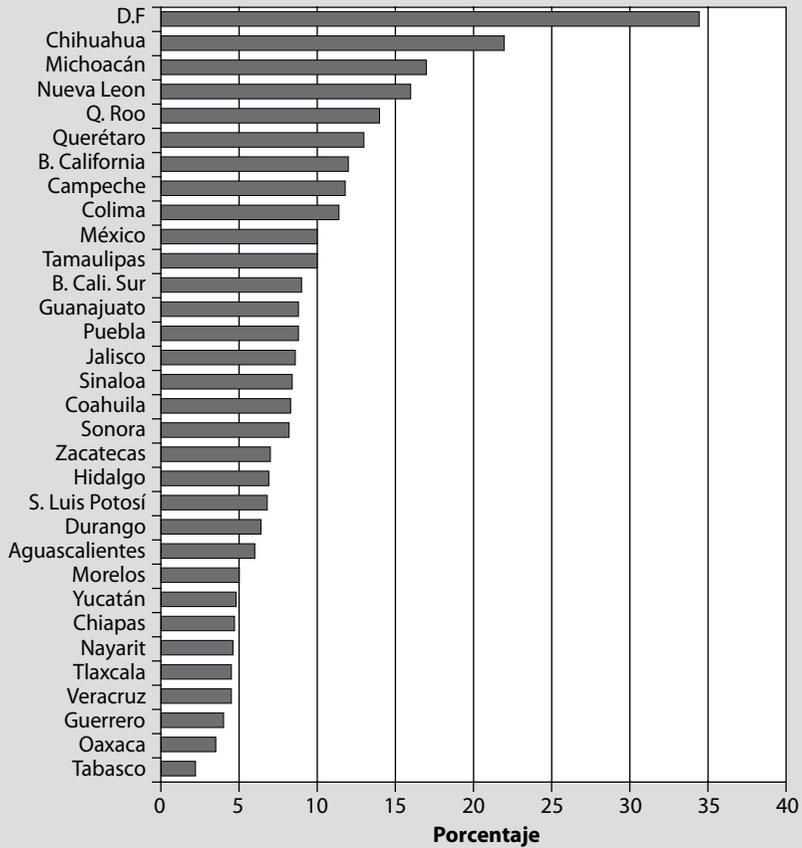
En tercer lugar, hay una enorme heterogeneidad en términos de ingreso subnacional, que causa distorsiones en las relaciones fiscales intergubernamentales. Mientras que los ingresos propios subnacionales en el Distrito

Gráfico 13.2**Recaudación impuesto inmobiliario como porcentaje del PIB en países seleccionados, 2006**

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2007).

Federal representan casi el 35% del ingreso total, en los estados de Oaxaca y Tabasco son inferiores al 4% (gráfico 13.3).

El cuarto motivo para la reforma fiscal fue el agotamiento del equilibrio político que sostenía el sistema anterior. Si bien es cierto que toda la economía sigue a la política y la política sigue a la economía, en ningún lugar esta relación se hace más evidente que en los procesos de descentralización. Los elementos estructurales del marco fiscal mexicano anterior se diseñaron sobre una realidad política completamente diferente. En México se han realizado elecciones desde hace 200 años, pero 15 años atrás había solamente un gobernador de la oposición. Todos los demás gobernadores eran nombrados por el partido oficial: eran colaboradores del presidente. Hoy en día México tiene 25 gobernadores de oposición y siete gobernadores del partido del presidente, lo cual crea una relación sumamente difícil de manejar. Esta nueva situación exigía un ajuste.

Gráfico 13.3**Recaudación subnacional como porcentaje de la recaudación total**

Fuente: SHCP (2008).

El quinto y último motivo era la inexistencia de estándares de contabilidad y de información financiera homogénea. Todo lo anterior se desprendería al fin y al cabo de la evidencia de que el pacto fiscal previo no había contribuido a fortalecer las finanzas públicas en ningún nivel de gobierno.

La reforma

En lugar de replantear el pacto fiscal completamente —y había mucha presión política para hacerlo—, se abordaron los problemas más graves. El primer ob-

jetivo era aumentar la capacidad de los estados de recaudar y de fijar impuestos sin poner en peligro las finanzas públicas y evitando una proliferación de cargas tributarias ineficientes y distorsionadoras. Con la reforma, los gobiernos subnacionales fueron dotados de la capacidad de administrar impuestos con un elevado potencial recaudatorio, y no sobre una base general. Se estudió el impuesto al valor agregado (IVA) subnacional de Brasil, pero la experiencia de ese país resultó disuasoria de aplicarlo en México. Los gobiernos subnacionales de México también fueron dotados de la capacidad de fijar impuestos a ciertos productos que antes cobraba el gobierno federal, como el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que incluye el impuesto a la gasolina, sumamente fácil de cobrar y con un enorme potencial recaudatorio. La federación también cedió a los estados el impuesto a los vehículos.

El segundo tema apremiante era simplificar las fórmulas de distribución de transferencias federales, así como también mejorar la transparencia y los incentivos. En México existía un fondo que se distribuía de acuerdo con el índice de pobreza y de desarrollo humano. El diseño del fondo implicaba que los gobiernos subnacionales que hacían un gran esfuerzo, por ejemplo para instalar agua en las comunidades de bajos ingresos, mejoraban su índice y en consecuencia se les disminuía o se les eliminaba la transferencia. El incentivo implícito resultó en que los estados desaceleraran o paralizaran sus intentos por mejorar su índice de desarrollo humano para que no se vieran afectadas las transferencias que les correspondían.

La reforma de 2007 modificó las transferencias no etiquetadas (participaciones) para optimizar los incentivos a fin de aumentar los ingresos locales y, de acuerdo con su motivo original, lograr una mejor correlación con la actividad económica. Asimismo modificó las fórmulas para algunos de los fondos etiquetados (aportaciones) con el objeto de aumentar su correlación con las necesidades y hacerlos más redistributivos.

Los próximos pasos de este proceso incluyen mejorar la transparencia y llegar a una armonización contable en el ámbito local. Se necesita aún avanzar mucho en este campo a fin de tener cuentas estatales comparables con las nacionales. También se precisa incrementar la supervisión del uso de fondos federales al nivel subnacional. Y por último, hace falta perfeccionar el marco subnacional de deudas para asegurar un mercado disciplinado y mejores prácticas.

Calificación de riesgo crediticio de entidades subnacionales

Víctor Manuel Herrera, Daniela Brandazza y Fabiola Ortíz

En el presente capítulo se tratan algunos aspectos que *Standard & Poor's* considera relevantes para el análisis del desarrollo de un sistema sostenible de financiamiento subnacional. En América Latina, México es el país que más ha avanzado en años recientes en el desarrollo de un mercado local de financiamiento subnacional, mientras que Colombia ocupa un segundo lugar. Aunque este capítulo se basa principalmente en la experiencia observada en los estados y municipios de México, también hace referencia a algunos casos en otros países donde *Standard & Poor's* califica entidades subnacionales y proyectos de infraestructura. También se incluyen comentarios sobre alternativas de financiamiento de proyectos de infraestructura con la participación conjunta de los sectores público y privado, y se reseñan experiencias sobre algunos instrumentos financieros cuyo desarrollo podría ser relevante en el ámbito regional en el mediano y largo plazo. A modo de conclusión, se resaltan las tendencias y perspectivas de *Standard & Poor's* sobre las calificaciones subnacionales y la aplicación que se ha hecho de nuevos instrumentos financieros en este sector en América Latina.

Antecedentes del sistema de financiamiento subnacional en México

Dado que en décadas pasadas la mayoría del financiamiento a estados y municipios era otorgado por instituciones bancarias, existen pocas fuentes disponibles de información estadística fidedigna sobre los volúmenes y las características de dicho financiamiento. Según una anécdota que no ha podido ser corroborada, en la década de 1970 un banco mexicano extendió un crédito quirografario (sin garantía) a un estado y supuestamente, al vencimiento, el gobernador se negó a pagarlo sin motivo alguno. Se dice que desde entonces los bancos en México comenzaron a otorgar préstamos a estados y municipios

con garantía de las llamadas participaciones federales.¹ Independientemente de si ese es o no el origen de los créditos bancarios garantizados con participaciones, la realidad muestra que desde hace varias décadas el financiamiento subnacional en México se realiza de esa manera. Los bancos se acostumbraron a recurrir al gobierno federal para cobrar los créditos que estados y municipios no pagaban a tiempo, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) programaba tales pagos a fin de evitar interrupciones en los flujos de operación de las entidades. Para los acreedores no había diferencia entre deudores, ya que era el gobierno federal el que administraba el pago en última instancia, aunque no lo garantizaba explícitamente. Con tal antecedente, y después de que el sistema bancario mexicano se estatizara en 1982, no causa asombro que los bancos ponderaran el riesgo de los créditos subnacionales como si fuera riesgo soberano (con 0% de capital en riesgo), aun cuando no lo era.

El marco regulatorio a partir de 1999

Aprovechando la preparación para la implementación de las reglas de capitalización de Basilea,² y el esfuerzo de descentralización puesto en marcha desde mediados de los años noventa, la SHCP vio la oportunidad de corregir la administración del riesgo de créditos concedidos a entidades subnacionales.

Como en México los estados son “libres y soberanos” y los municipios “libres” según la Constitución, la SHCP, como entidad federal, no podía dictar reglas dirigidas en forma directa a los mismos. Entonces trianguló la regulación a través de la emisión de reglas de capitalización para la banca, las cuales fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en 1999. El objetivo de tales reglas era ponderar gradualmente los riesgos de créditos subnacionales sin afectar sobremedida la canalización del crédito a estados y municipios, que en esas fechas era incipiente. Ese primer ejercicio —que podría percibirse como muy benévolo

¹ En México estas participaciones federales representan una proporción importante de los ingresos que reciben los estados y municipios del gobierno federal. Estas transferencias no están etiquetadas y en la mayoría de las entidades con ellas se cubren compromisos de gasto corriente.

² En 1988 se publicó el primero de los Acuerdos de Basilea, en los que participaron los gobernadores de los bancos centrales de países como Alemania, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. En el primer acuerdo se formulaban recomendaciones sobre la idea de establecer un techo al valor de los créditos que una entidad bancaria pueda otorgar en función de su capital. Este acuerdo se adoptaba a modo de recomendación y cada país signatario era libre de incorporarlo en sus marcos regulatorios a discreción.

Cuadro 14.1 Porcentaje de ponderación con base en las calificaciones de riesgo

Banca comercial		Banca de desarrollo	
Nivel de calificación (escala nacional – CaVal– de S&P)	Porcentaje de ponderación de riesgo	Nivel de calificación (escala nacional – CaVal– de S&P)	Porcentaje de ponderación de riesgo
mxAAA	20	mxAAA	0
mxAA	20	mxAA	0
mxA	50	mxA	50
mxBBB	50	mxBBB	50
mxBB a mxD	115	mxBB a mxD	115
No calificado	150	No calificado	150

Fuente: Standard & Poor's (2009).

para el sistema bancario— estableció la ponderación de los riesgos conforme al nivel de calificación obtenida por la entidad subnacional de al menos dos calificadoras de crédito autorizadas para operar en el mercado nacional. El requerimiento de contar con dos calificadoras se impuso para evitar la búsqueda de una sola calificación alta por parte de las entidades subnacionales. En el cuadro 14.1 se puede observar la forma de definir el porcentaje de ponderación con base en las calificaciones.

Para agosto de 2004 los reguladores mexicanos establecieron requisitos de creación de reservas³ para los créditos otorgados a las entidades subnacionales (cuadro 14.2).

Si bien el impacto inmediato de dichas regulaciones para los bancos ocasionó un encarecimiento del crédito para las entidades subnacionales, la incorporación del requisito de calificación tuvo efectos más positivos de lo que se esperaba. Los estados y municipios con mayor solvencia crediticia fueron los primeros en solicitar calificaciones, ya que dependían en gran medida de los créditos otorgados por la banca de desarrollo a un precio alto (por ser el único acreedor importante), y su motivación inmediata era reducir el costo de financiamiento. Pero en un período relativamente corto, más estados y municipios solicitaron calificaciones de riesgo crediticio no solo para reducir el costo del financiamiento, sino también para compararse con otras entidades en térmi-

³ Disposiciones de carácter general aplicables a la metodología de la calificación de la cartera crediticia de las instituciones de crédito, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2004.

nos de su calidad crediticia. En el gráfico 14.1 se observa la evolución del número de calificaciones de *Standard & Poor's* a estados y municipios de México desde 1999 hasta el 31 de diciembre de 2007.

La experiencia de México para financiar proyectos de infraestructura a partir de casos internacionales

En todo el mundo se ha registrado una tendencia creciente de los gobiernos a financiar obras públicas mediante iniciativas de financiamiento privado (PFI, por sus siglas en inglés), entre las que se encuentra la modalidad de proyectos de prestación de servicios (PPS). En gran parte, dichas PFI surgen para mitigar las cargas de

Cuadro 14.2

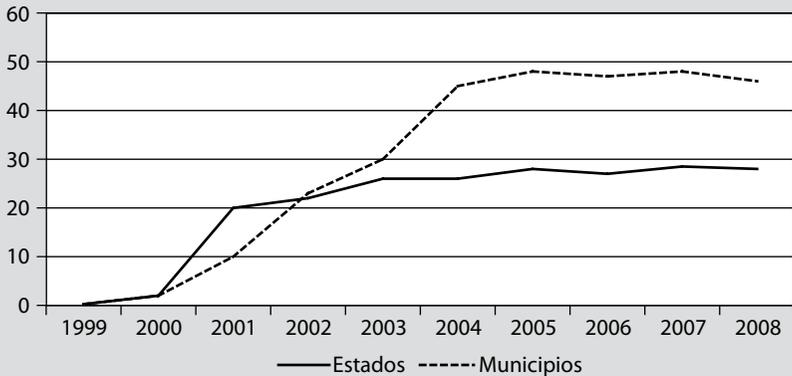
Requisitos de reservas para créditos subnacionales

Escala nacional de S&P	Porcentaje de reservas
mxAAA	0,5
mxAA+	0,5
mxAA	0,5
mxAA-	0,99
mxA+	0,99
mxA	2,5
mxA-	2,5
mxBBB+	5,0
mxBBB	5,0
mxBBB-	10,0
mxBB+	10,0
mxBB	20,0
mxBB-	20,0
mxB+	50,0
mxB	50,0
mxB-	50,0
mxCCC	75,0
mxCC	75,0
mxC	100,0
mxD	100,0

Fuente: Standard & Poor's (2009).

Gráfico 14.1

Evolución del número de calificaciones de *Standard & Poor's* a estados y municipios de México



Fuente: Standard & Poor's (2009).

deuda que enfrentan los gobiernos cuando tienen diversas necesidades de financiamiento de infraestructura o servicios públicos. Por lo tanto, las PFI se consideran alternativas viables para financiar —en la mayoría de los casos con éxito— proyectos de infraestructura vial, sanitaria, educativa, de seguridad e hidráulica, entre otros. Entre los países que han estado utilizando PFI figuran Alemania, Australia, Canadá, China, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, India, Irlanda, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Sudáfrica.

En el Reino Unido, por ejemplo, ya se han registrado 865 proyectos bajo PFI por un monto que excede los € 40.000 millones. Si se analiza la distribución de financiamiento por sector en el caso del Reino Unido, 25% corresponde a transporte, 20% a salud, 15% a educación y un porcentaje igual para defensa, mientras que el 25% restante se distribuye entre otros sectores como vivienda y medio ambiente.

En Canadá la experiencia en los esquemas de PPS ha sido muy exitosa. Durante los últimos cuatro años se han diseñado estructuras subnacionales (provinciales) en el sector de transporte y de salud, principalmente en provincias como Alberta (AAA/Estable/A-1+), British Columbia (AAA/Estable/A-1+), Ontario (AA/Estable/A-1+) y Quebec (A+/Positiva/A-1+). El esquema de PPS o de asociación público-privada (APP) se basó en el modelo británico de PFI. Sin embargo, se realizaron ciertas modificaciones contractuales para ajustar el esquema a las condiciones del mercado local y para poder establecer los objetivos de autorización de concesiones. Algunos ejemplos bajo el esquema APP son: Golden Ears Bridge con una calificación de grado de inversión de 'BBB' en escala global asignada por *Standard & Poor's*, además de otros proyectos como el Hospital General de Vancouver, Kicking Horse Canyon, Bennettt Bridge y Canada Line.

El éxito de las APP en Canadá se debe a que el gobierno entiende que la asociación con el sector privado puede ser benéfica, especialmente por dos razones: i) se pueden obtener recursos para financiamiento de manera más rápida por parte del sector privado, y ii) el gobierno puede transferir ciertos riesgos al sector privado en áreas donde este tiene mayor experiencia. Tal es el caso del Centro de Convenciones de Vancouver, donde se presentó un exceso de costos importante durante la etapa de construcción, que no tuvo que absorber el sector público, ya que el sector privado asumió mediante contrato el riesgo de construcción y terminación del activo a un precio fijo, conocido como "llave en mano".

En América Latina se han identificado PFI en Argentina, Brasil, Chile y México. Aunque la región tiene menos experiencia en PFI, *Standard & Poor's*

considera que si se desarrollan los marcos legales adecuados en cada país, pueden constituir una alternativa financiera valiosa tanto para los gobiernos nacionales como para los subnacionales. Es evidente que todavía existe una amplia brecha entre las necesidades de infraestructura en los países latinoamericanos y la capacidad de sus gobiernos para atenderlas. Las calificaciones de riesgo crediticio son una herramienta útil al momento de buscar mejores condiciones de financiamiento, tanto directo como a través de PFI. Por ejemplo, si un proyecto de infraestructura que se va a licitar cuenta con una calificación de riesgo crediticio, se podría brindar al inversionista privado información concreta con respecto al riesgo de dicho proyecto. Y en un escenario en el que el inversionista privado busca financiamiento externo, la calificación crediticia del proyecto puede ser un elemento importante a considerar.

El Ministerio de Obras Públicas de Chile utiliza el esquema de “ingresos mínimos garantizados” (IMG) para ofrecer a los inversionistas privados un tráfico específico, y por lo tanto un ingreso estable. Esta es una modalidad particular en la que hay una participación conjunta del gobierno con un inversionista privado para financiar obras o servicios públicos. Por ejemplo, la Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A. (calificación subyacente de *Standard & Poor's* —SPUR, por sus siglas en inglés— ‘BBB+/Estable’) y Talca-Chillán Sociedad Concesionaria S.A. (SPUR, ‘BBB/ Revisión Especial Negativa’) son algunas de las autopistas que utilizan el esquema de IMG y que han obtenido calificaciones en grado de inversión por parte de *Standard & Poor's*. Hasta ahora, los proyectos calificados bajo este esquema en Chile han tenido un buen desempeño, lo que se refleja en un cumplimiento permanente de sus obligaciones financieras.

El caso de México

Con base en la experiencia internacional antes descrita, sobre todo en la del Reino Unido, en México ha surgido un interés creciente por parte del gobierno federal y de los gobiernos estatales para financiar obras y servicios públicos bajo distintas modalidades de PFI. En este sentido, es importante tener en cuenta que el Programa Nacional de Infraestructura 2007–2012 estima que el requerimiento de inversión para el período será de aproximadamente Mex\$ 2 billones 532.000 millones⁴ (Banco de México, 2008), lo que representa un promedio anual de Mex\$ 422.000 millones. Con la excepción de los hidrocarburos, el sector de telecomunicaciones y transporte es el que concentra una mayor proporción de la inversión planeada en el mencionado sexenio. Además, se ha expresado desde

⁴ US\$1 = Mex\$ 10.395 al 12 de junio de 2008.

el gobierno federal que si se excluye al sector energético, se espera que el 42% de la inversión se cubra con recursos públicos y el 58% restante con recursos del sector privado (Presidencia de la República de México, 2007).

Si se consideran estos planes, se puede observar que principalmente en el ámbito federal se han desarrollado las siguientes alternativas de financiamiento, con base en la modalidad de APP: i) los llamados “nuevos esquemas de concesiones”, ii) los proyectos de prestación de servicios (PPS), y iii) los esquemas de aprovechamiento de activos. Son estas modalidades en las que *Standard & Poor's* ha tenido una experiencia cercana en cuanto a la evaluación crediticia de diversos proyectos.

Nuevos esquemas de concesiones

Mediante el programa de nuevas concesiones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorga una concesión a 30 años para construir, operar y mantener tramos viales, en la cual se realiza un aporte inicial con recursos públicos a través del Fondo de Infraestructura (Finfra, fideicomiso establecido en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C-Banobras). Asimismo, el gobierno asume un compromiso de aportación subordinada (CAS) para cubrir el servicio de la deuda. La concesión se otorga al licitante que menor apoyo económico solicite al gobierno.

El primer tramo licitado bajo este esquema fue el Libramiento de Matehuala, con un monto de inversión cercano a los Mex\$ 430 millones. Este tramo fue “bursatilizado” durante 2005 por un monto de Mex\$ 550 millones con el respaldo de XL Capital Assurance (BBB-/ Revisión Especial Negativa/—) mediante una póliza de seguro de garantía financiera. La calificación inicial otorgada al Libramiento de Matehuala en 2005 en escala nacional (CaVal) por parte de *Standard & Poor's* fue de ‘mxAAA’ con perspectiva estable.

Proyectos de prestación de servicios (PPS)

El esquema de proyectos de prestación de servicios (PPS) constituye una buena alternativa para atender las necesidades de servicios públicos con mejor calidad, ya que supera las debilidades que en ocasiones se presentan tanto en el modelo de inversión pública directa (donde el sector público es responsable del gasto y control del activo), como en el modelo de concesiones (donde se limita la participación del gobierno en actividades operativas y administrativas del activo).

La SCT ha desarrollado cerca de 13 proyectos con base en la modalidad de los PPS, de los cuales seis ya se han adjudicado y los demás siguen en licitación

o en preparación. Bajo este esquema, el marco regulatorio resulta de suma importancia en la evaluación crediticia de los proyectos de infraestructura. Es fundamental resaltar que aún no existe una reglamentación estandarizada para este esquema, por lo que cada proyecto que se realice en el nivel federal debe ser revisado y autorizado por la SHCP de manera independiente. El sector que ha presentado mayor actividad bajo este esquema ha sido el de vías por intermedio de la SCT. Sin embargo, existen proyectos en los sectores de salud y educación que siguen avanzando, a pesar de que muestran un ritmo de crecimiento más lento. Hasta la fecha, *Standard & Poor's* no ha participado en la calificación de ningún APP en los niveles federal o estatal en México.

Aprovechamiento de activos

En el caso del esquema de aprovechamiento de activos, el gobierno desincorpora las autopistas de cuota del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) y otorga en concesión autopistas de cuota existentes a fin de generar inversión para la construcción de carreteras libres o de cuota. De esta manera obtiene una contraprestación del sector privado con la cual paga al FARAC, mientras otra parte de dichos montos se destina a inversión vial. En 2007 la SCT recibió una transferencia de recursos por Mex\$ 44.051 millones al concluir el proceso de licitación del primer paquete de carreteras del FARAC. Dicho monto se utilizó de la siguiente forma: Mex\$ 19.300 millones para el pago de indemnización al FARAC, Mex\$ 500 millones para gastos, y Mex\$ 4.000 millones para apoyo al presupuesto de egresos de la federación. Por último, Mex\$ 20.251 millones se transfirieron al Fondo de Inversión de Infraestructura (Finfra), que incluye la terminación de la autopista Durango-Mazatlán. Actualmente se encuentra en licitación el segundo paquete del FARAC denominado "Autopistas del Pacífico" y se espera que el tercero se licite en los próximos meses; este último abarca la construcción del Libramiento de Reynosa y del Puente Internacional Río Bravo Donna, que requiere una inversión de Mex\$ 800 millones y en el que se otorgará la concesión de la autopista Reynosa-Matamoros y del Puente Internacional Reynosa-Pharr. En el caso de las carreteras, se considera que el hecho de contar con una calificación de riesgo crediticio puede fortalecer las oportunidades de financiamiento al que acceda el proyecto si este resulta ser viable.

En el ámbito subnacional, los estados y municipios de México han desarrollado paulatinamente cierta sofisticación en la utilización de las calificaciones de riesgo crediticio, particularmente en proyectos vinculados al sector vial, y han logrado en muchos casos niveles altos de calificación. Esto demuestra que se

trata de proyectos autosostenibles y que por lo tanto no tienen un impacto negativo sobre las calificaciones crediticias de las entidades donde se desarrollan.

A continuación se describen algunos ejemplos:

- **Autopistas del Estado de Chihuahua (mxAA+/Estable).** Durante noviembre de 2002 el gobierno del estado de Chihuahua (mxA+/Estable) emitió un programa de certificados bursátiles por Mex\$ 2.500 millones con vencimiento en 2012 denominados en unidades de inversión (UDI). La deuda se calificó en la categoría 'mxAA', lo cual indica una muy fuerte capacidad de pago tanto de intereses como de principal y difiere en tan solo un pequeño grado de las calificadas con la máxima categoría (mxAAA). La estructura financiera de esta carretera es muy sólida, ya que contempla diferentes fondos de reserva para cubrir posibles caídas en el tráfico. Es importante resaltar que el flujo de efectivo generado por los tramos no fue transferido al fideicomiso emisor, razón por la cual el gobierno del estado de Chihuahua asume la responsabilidad de recaudar los peajes para posteriormente entregarlos a dicho fideicomiso. De esta manera, se considera que para cumplir con las obligaciones asumidas con el fideicomiso, dichos ingresos y egresos deberán estar estipulados en la Ley de ingresos y presupuesto del estado. Por lo tanto, el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el gobierno de Chihuahua frente al fideicomiso emisor está sujeto a la aprobación anual por parte del Congreso del estado tanto del presupuesto de egresos (que incluye los gastos de mantenimiento de los tramos viales) como de la Ley de ingresos (esta contendrá en cada ejercicio fiscal el monto de los ingresos a percibir por concepto de cuotas de peaje). Las tarifas y sus futuros incrementos están sujetos a la aprobación anual del Congreso de Chihuahua, lo que no se ha considerado por ahora como un aspecto negativo, dado que hay un sólido historial de aprobaciones por parte del Congreso estatal para el ajuste de tarifas. Cabe señalar que el hecho de que las autopistas tengan una alta calificación crediticia se considera un factor positivo para la calificación del estado de Chihuahua. Y como las autopistas tienen una calificación superior a la de la entidad, no se las considera un contingente financiero hasta que se demuestre lo contrario.
- **Carreteras de Cuota Puebla (CCP) (mxAAA/Estable).** CCP es un organismo público descentralizado encargado de operar las carreteras de cuota que existen en el estado de Puebla (mxA+/Estable), así como también las que en el futuro se construyan. En 2004 CCP emitió certi-

ficados bursátiles por Mex\$ 520 millones con vencimiento en 2019. La estructura financiera contempla una línea de liquidez incondicional e irrevocable otorgada por Banobras, S.N.C. (mxAAA/Estable/mxA-1+), lo que brinda un alto nivel de liquidez a la emisión. Esta línea se mantiene fija durante el plazo de la emisión (80,4 millones de UDI, equivalentes a aproximadamente Mex\$ 280 millones), de manera que su cobertura aumentará con respecto al saldo insoluto de la deuda, en caso de no utilizarse. Inicialmente la línea de liquidez equivalía al 53% del monto original emitido; sin embargo, por ser una línea fija, actualmente representa el 60% del saldo insoluto, lo que otorga liquidez adicional a la estructura financiera. Se espera que la línea de liquidez llegue a cubrir el 100% de la deuda en 2013. Por otro lado, la estructura también cuenta con una reserva del 5% del monto original de la emisión que fue financiado con los recursos de la misma. Igualmente se estableció un fondo de reserva para el servicio de la deuda, fondeado con los 12 meses siguientes de pago de principal e intereses. Por último, se cuenta con un fondo preventivo que atraparé los remanentes después del pago del servicio de la deuda en caso de que se presente un evento preventivo. Es por ello que la calificación otorgada por *Standard & Poor's* es la más alta en la escala nacional, esto es: 'mxAAA'.

- **Autopista Monterrey-Cadereyta (mxAAA/Estable).** La Red Estatal de Autopistas (REA) es un organismo público descentralizado de la administración pública del estado de Nuevo León con personalidad jurídica y patrimonio propios. Fue creada conforme a las leyes aplicables en ese estado, que tiene a su cargo en forma exclusiva la planificación, proyección, promoción, conservación, construcción, explotación, administración y operación de todo el sistema estatal de autopistas de cuota de la entidad, incluida la autopista Monterrey-Cadereyta. Durante 2004 este organismo emitió Mex\$ 2.400 millones a 25 años a través de un fideicomiso cuyo patrimonio está constituido por los derechos de cobro de las cuotas de peaje y los flujos de efectivo derivados de la explotación de la autopista. La estructura cuenta con el respaldo de MBIA Insurance Corporation (AA/Revisión Especial Negativa/—) a través de una póliza de seguro de garantía financiera que cubre los pagos de principal e intereses a los tenedores, en caso de que la autopista no genere suficiente flujo de efectivo para cubrir la totalidad de pago de los certificados bursátiles. La estructura contempla un interés sobre los derechos de cobro de peaje de la autopista durante los próximos 28

años. Asimismo, cualquier efectivo excedente (después de cubrir las obligaciones programadas) se emplea para realizar los prepagos de principal (estructura flujo cero). Dadas las fortalezas de esta estructura, la emisión logró colocarse con un costo de deuda en tasa fija del 5,7%, es decir, 40 puntos base por encima de los bonos soberanos.

Algunas consideraciones sobre los PPS en el ámbito subnacional mexicano

Tradicionalmente, los estados y municipios de México han utilizado transferencias federales, recursos propios o deuda pública como recursos válidos para financiar obras o servicios públicos. Desde 2003, cuando el gobierno federal comenzó activamente a considerar e impulsar los PPS, algunos estados empezaron a analizar esta forma de financiamiento para no aumentar su saldo de deuda directa. Sin embargo, cada vez que se ha tratado de utilizar PPS para financiar obras públicas, el marco jurídico que rige a la mayoría de los estados y municipios de México se ha presentado como un factor limitante. Es decir, los marcos legales aún no se ajustan a las necesidades que exponen las nuevas formas de financiamiento de infraestructura y/o servicios públicos en la forma de PPS. Por ello, cabe señalar que se requeriría realizar una revisión de los distintos ordenamientos jurídicos locales, como las constituciones de los estados, las leyes de adquisiciones, las leyes de presupuesto, la contabilidad y el gasto público de los estados, las leyes de deuda pública y los reglamentos específicos de dichas leyes. En el caso de los estados que ya han modificado sus marcos jurídicos, dichos cambios estuvieron orientados principalmente a hacer más clara la legislación sobre los compromisos multianuales que se generan con un PPS, así como también sobre las obligaciones o expectativas puntuales a cubrir en la relación sector público-sector privado.

Cabe mencionar aquí el caso del estado de México (mxBBB/Positiva), cuya legislatura aprobó en julio de 2006 una serie de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado, así como también a otros ordenamientos jurídicos, en aras de crear incentivos para el desarrollo de los PPS. Dicha reforma estipula que la autorización de cada PPS está sujeta a la aprobación de la legislatura del estado. Una vez autorizados, la legislatura deberá aprobar en años posteriores las asignaciones presupuestarias necesarias para cumplir con las obligaciones contratadas. En algunos casos se contempla la posibilidad de afectación de ingresos específicos como fuente de pago alterna, garantía o ambos, para hacer frente a las obligaciones que se contraigan. En el Libro XVI del Código Administrativo de la Participación Pública-Privada en PPS se regulan las acciones relativas a los

proyectos que se lleven a cabo bajo la modalidad PPS, así como también los contratos que con ese carácter se celebren.

Un aspecto importante a considerar en el caso del estado de México es que se contempla que cuando la legislatura apruebe un proyecto, las dependencias y entidades deberán darle preferencia frente a nuevos compromisos en sus presupuestos de egresos. Además, se establecieron criterios de selección de los PPS que han sido considerados apropiados. Por ejemplo, el resultado del análisis de impacto fiscal futuro de cada proyecto deberá ser congruente con la sanidad de las finanzas públicas. También se considera un análisis costo-beneficio que debe ser positivo, es decir, que el beneficio neto resulte mayor si se realiza bajo la modalidad PPS comparada con la manera tradicional de contratación del estado. En términos generales, *Standard & Poor's* considera que la adecuación legal que realizó el estado de México para realizar PPS es una de las más completas en el nivel subnacional. Otros estados que han promovido reformas son Aguascalientes, Tamaulipas, Durango, y se cree que les seguirán otros en los próximos años para intentar utilizar los PPS como herramientas de financiamiento de sus necesidades permanentes en materia de infraestructura y servicios públicos no cubiertos.

Ahora bien, *Standard & Poor's* considera que los PPS no son en todos los casos la forma más conveniente o factible de financiar las obras públicas o los servicios que tienen que prestar los estados y/o municipios. Cada entidad subnacional tendrá que evaluar su flexibilidad financiera para enfrentar obligaciones multianuales sin que se ocasione un perjuicio al presupuesto anual o a sus obligaciones financieras de largo plazo. En términos generales, en el caso de los estados y municipios que tienen márgenes operativos muy bajos, se considera más difícil que puedan sustentar PPS que impliquen rentas anuales elevadas. Los estados que han comenzado a implementar PPS en los últimos cuatro años en México han mostrado relativa prudencia en el momento de elegir el tipo de proyectos que buscan financiar bajo dicha modalidad. Sin embargo, no existe un fuerte historial en sectores específicos como Australia, Canadá o Reino Unido. Dado que se espera que los PPS comiencen a emplearse con más frecuencia, al menos en lo que corresponde a los estados de México, *Standard & Poor's* analizará caso por caso el impacto que cada PPS podría tener sobre las entidades subnacionales que califica en el país. Mientras que los PPS no entrañen montos importantes comparados con las deudas públicas de los estados y municipios, no se estima un impacto adverso sobre las calificaciones crediticias de las entidades subnacionales. Asimismo, si dichos PPS contaran con calificaciones de riesgo crediticio que demuestren solidez financiera y prueben ser proyectos autosostenibles, el impacto sería nulo.

Aplicación de nuevos instrumentos financieros por las entidades subnacionales

Antes de abordar el tema de las tendencias y perspectivas de financiamiento subnacional en América Latina, vale la pena reflexionar acerca de una premisa más elemental: ¿deberían todas las entidades subnacionales endeudarse por su cuenta en los mercados locales? En el pasado ha habido experiencias negativas en el manejo de deuda por parte de ciertos estados o provincias en América Latina, que inclusive han comprometido las finanzas públicas de sus países. Así que la respuesta es afirmativa, pero solo en determinados casos. Son claras las ventajas para que un gobierno subnacional acceda al mercado de capitales, ya que puede financiar inversiones de capital a plazos y costos competitivos comparados con los créditos bancarios. La estabilidad macroeconómica en varios países de América Latina ha logrado aumentar gradualmente la disponibilidad de recursos para colocaciones locales, y ha ido creando alternativas de financiamiento para las entidades subnacionales. Sin embargo, el manejo de deuda exige un nivel de institucionalización mínimo por parte de los gobiernos subnacionales, además de marcos jurídicos, regulatorios y fiscales propicios para poder sostener esquemas de endeudamiento que no comprometan las finanzas públicas locales ni las nacionales.

Junaid Ahmad (1999), economista del Banco Mundial, elaboró un muy buen resumen de las áreas en las que cada país debería trabajar para descentralizar la potestad de la obtención de crédito de los gobiernos locales con base en las experiencias de Argentina y Brasil, entre otros países en desarrollo. Sin embargo, son pocos los países que han avanzado de manera notable en todos los rubros que Ahmad menciona en su artículo, entre los cuales figuran temas de transparencia, contabilidad y leyes de quiebras.

En el caso de México, podría esperarse que el mercado madure paulatinamente y que en el mediano plazo se puedan realizar, por ejemplo, emisiones quirografarias (sin garantía) en el mercado local de capitales para financiar las necesidades en infraestructura. Sin embargo, este es un proceso en el que intervienen varios participantes del mercado y no depende solamente del hecho de que las entidades cuenten con una calificación de riesgo crediticio. Una calificación crediticia ayuda a proporcionar información al mercado, pero es insuficiente en ausencia de un marco regulatorio y de información clara para dar confianza a un acreedor o inversionista. De hecho, hay estados y municipios de México que han mantenido calificaciones crediticias altas en la escala local por más de cinco años y no han realizado emisiones en el mercado de

capitales, aun cuando existen proyectos de infraestructura importantes que deben financiar.

Cabe recordar que en el caso de México, a junio de 2008 los 31 estados contaban al menos con una calificación de riesgo crediticio, mientras que de los casi 2.500 municipios en el país, solamente 71 estaban calificados. En el caso de los estados, *Standard & Poor's* observa que existen mayores posibilidades de que utilicen instrumentos financieros novedosos, ya que cuentan con cierto grado de sofisticación, en muchos casos comparable con estándares internacionales. Sin embargo, la probabilidad es menor en el caso de los municipios, debido principalmente a la falta de institucionalización de buenas prácticas administrativas y de continuidad en los planes de desarrollo y política financiera, aunada a factores políticos. Se espera que el historial de calificaciones en escala nacional que se ha generado en México se convierta en una buena base para futuras bursatilizaciones, y que se afiance la confianza de los inversionistas en el sector público subnacional.

En países como Argentina y Colombia, se espera que las calificaciones con las que cuentan, principalmente a escala global, sigan permitiendo que las provincias y las ciudades puedan realizar obras públicas bajo condiciones favorables de financiamiento. El mercado local que más emisiones subnacionales podría realizar en el mediano plazo es el colombiano, pero la volatilidad que se aprecia en las calificaciones crediticias otorgadas a las entidades subnacionales por parte de calificadoras locales indica que se debe fortalecer el marco institucional para ofrecer un grado mayor de confianza al inversionista en este sector. En el caso de Brasil, la evolución del mercado de capitales local permitirá el acceso de entidades subnacionales y facilitará la inversión en proyectos de infraestructura.

Finalmente, se debe destacar el impacto tan positivo que tuvo en el desarrollo del mercado de financiamiento subnacional en México el proyecto que lideró el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en el que participaron *Standard & Poor's* y Banobras en 2002. El BID solicitó a *Standard & Poor's* la elaboración de manuales de diagnóstico y buenas prácticas para estados y municipios de México, basados en la experiencia de la calificadora en los ámbitos nacional e internacional. Las entidades que adoptaran el uso de dichos manuales tendrían en un principio acceso a ciertos tipos de recursos bajo el Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (Fortem). Independientemente del uso que algunos estados y municipios hicieron del programa, los manuales generaron gran interés, inclusive en entidades que no participarían en el mismo.

Dado que los manuales incluían parámetros de referencia cuantitativos y cualitativos, los estados y municipios los utilizaron para ubicarse por sí mismos

en las tablas de medición, y trabajaron por motivación propia a fin de mejorar su ubicación el año siguiente. Tal fue el entusiasmo de las entidades por emplear dichos manuales, que ellas mismas solicitaban actualizaciones para guiar sus acciones o para saber cómo se podían comparar en el contexto nacional en los años siguientes. Infortunadamente la actualización de los manuales ocurrió solo algunos años después, de modo que se perdió un poco de la inercia positiva del inicio. La nueva versión ha comenzado a circular activamente entre los funcionarios públicos y se espera que siga siendo una herramienta útil.

En opinión de los autores de estas páginas, estas son algunas de las acciones con las que el BID puede contribuir de manera muy significativa a la modernización administrativa de las entidades subnacionales en América Latina. La implementación de manuales similares en países que buscan desarrollar un mercado de financiamiento subnacional puede acelerar la implantación de mejores prácticas contables y de gestión, entre otras, que faciliten la evaluación de riesgos para los inversionistas que inician su exposición en esta clase de activos financieros. Este tipo de experiencias tiene el potencial de sentar bases institucionales sólidas para que las entidades se fortalezcan y luego logren utilizar instrumentos financieros sofisticados.

Los Fondos Estructurales para el desarrollo regional en la Unión Europea

Rosa Cobo Mayoral

Los Fondos Estructurales de la Unión Europea (UE) constituyen, en opinión de quien escribe estas líneas, un buen estudio de caso para analizar los logros y/o los fracasos de una política con la que se viene intentando desde hace años conseguir un desarrollo armonioso y equilibrado de distintos territorios que parten de niveles iniciales muy diferentes de renta y riqueza. Es, además, una política que se ha instrumentado otorgando a territorios, regiones y municipios un gran protagonismo como actores necesarios de ese desarrollo, y por tanto, como beneficiarios y gestores privilegiados de esas ayudas europeas.

Características y funcionamiento de los fondos

Los Fondos Estructurales son los instrumentos financieros con los que la UE ha articulado una Política de Desarrollo Regional (PDR) cuyo objetivo final es asegurar un desarrollo armonioso en toda la Unión, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el rezago de las menos favorecidas. Esta PDR europea viene permitiendo la transferencia, por medio de subvenciones, de más del 35% del presupuesto de la Unión hacia las regiones menos desarrolladas. No obstante, se trata de una manera de actuar que no solo favorece a los países receptores de las ayudas de los Fondos Estructurales, sino también a los estados más prósperos de la Unión, los llamados estados contribuyentes netos al presupuesto comunitario. Esto por cuanto sus empresas se benefician, a su vez, de importantes posibilidades de inversión y de transferencia de tecnología y conocimiento hacia las regiones más retrasadas, receptoras mayoritarias de las ayudas.

El ejemplo de España muestra claramente cómo, con las ayudas de los Fondos Estructurales, el país ha podido construir su red ferroviaria de alta velocidad

y ha modernizado este modo de transporte, equiparándolo a los estándares de los países más desarrollados de la Unión. Pues bien, buena parte de la tecnología y de los equipos que han conformado esta red española de ferrocarril de alta velocidad, incluido el material móvil (máquinas y vagones), han sido adquiridos de otros países europeos, especialmente Alemania y Francia. Es así como las ayudas recibidas por España también han tenido su efecto positivo en empresas de esos otros países.

La importancia y el protagonismo presupuestario que la PDR ha llegado a adquirir en el contexto de la UE no deben llevar a pensar que la situación siempre fue así. En sus inicios, la vocación más económica del entonces llamado “Mercado Común” (al tenor del Tratado de Roma de 1957) orientó sus decisiones hacia sectores productivos como el carbón y acero, que tras la Segunda Guerra Mundial atravesaban una grave crisis de exceso de producción, o hacia el sector agrícola, de forma que ya en 1962 se había creado el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA). Este sentó las bases de la que hasta ahora sigue siendo la más importante de las políticas comunitarias: la Política Agrícola Común (PAC). La PAC, cuya finalidad principal es la de garantizar el abastecimiento agrícola de la Comunidad Europea y asegurar un nivel mínimo de rentas a los agricultores, es la que más recursos ha absorbido del presupuesto comunitario. En esos albores del “proyecto europeo”, el intento de corregir los desequilibrios se quedó prácticamente en una simple declaración de principios y recién se empezó a concretar en 1961, con la creación del Fondo Social Europeo (FSE), cuyo objetivo era fomentar el empleo y la movilidad profesional de los trabajadores.

A mediados de la década de 1970 se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), hecho que supuso el verdadero comienzo de la PDR europea activa. Su finalidad ha sido la de redistribuir recursos financieros a las regiones desfavorecidas. La necesidad de esta política se vio reforzada con la ampliación de la Comunidad Europea hacia el sur: la adhesión de Grecia en 1981, y la entrada de España y Portugal en 1986, lo cual evidenció las enormes diferencias de riqueza y bienestar entre los distintos territorios que iban formando la Comunidad. Baste recordar que en ese momento la región más rica era Hamburgo (Alemania), con un nivel de riqueza del 180% sobre la media europea, mientras que algunas regiones griegas solo sobrepasaban ligeramente el 40% de esa media (la relación entre ambas era de 1 a 5) y la región de Extremadura (España) estaba alrededor del 55%.

La constatación de esta realidad tuvo respuesta con el Acta Única Europea (1986), la cual sentó las bases de una verdadera política estructural o de cohesión que además actuaría como contrapeso de las cargas impuestas por

el Mercado Único a los países del sur y a las demás regiones desfavorecidas de otras naciones, como por ejemplo Irlanda. En ese momento se consolidaron los instrumentos financieros de la PDR: los Fondos Estructurales (Feder, FSE y FEOGA-Orientación). Posteriormente, en el Tratado de la Unión Europea (1992) se consagró definitivamente la “cohesión” como uno de los pilares de la Unión, paralelamente a la Unión Económica y Monetaria y al Mercado Único. Fue entonces cuando se creó el Fondo de Cohesión, que se sumó a los tres fondos ya existentes. Se trataba, en definitiva, de conseguir una distribución equilibrada de las ganancias y los beneficios de la integración económica y monetaria, de asegurar las mismas oportunidades a todas las regiones y a todos los ciudadanos, independientemente de que vivieran en el campo o en la ciudad o en una zona dinámica o en crisis, con el fin de reducir las diferencias entre sus distintos niveles de desarrollo. Fue en ese momento cuando el interés político en la Política de Cohesión comenzó a tener un reflejo operativo en el nivel presupuestario, ya que por primera vez una tercera parte del presupuesto comunitario se destinó a tal política.

Los distintos fondos

De la manera descrita, se llegó a una situación en la que se cuenta con distintos fondos, cada uno de ellos con diferente vocación y ámbito de aplicación, pero todos complementarios entre sí y en busca de un objetivo común: el de la cohesión económica y social.

- *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder)*. Es el instrumento más ligado al intento de corregir los principales desequilibrios regionales dentro de la UE. Participa en el financiamiento de infraestructura, no solo de transporte y telecomunicaciones, sino también ambiental, educativa, sanitaria o cultural, y de suministro de energía; en inversiones productivas que permitan la creación de puestos de trabajo duraderos; en medidas de fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y a las actividades de la pequeña y mediana empresa (PyME); en la promoción de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, y en la difusión de la sociedad de la información.
- *Fondo Social Europeo (FSE)*. Tiene como finalidad mejorar las posibilidades de ocupación de los trabajadores en el mercado laboral y contribuir al aumento de su nivel de vida. Concede ayudas para facilitar la inserción profesional de los desocupados amenazados por una situación de desempleo de larga duración, de los jóvenes y de los

colectivos excluidos del mercado laboral. Concede asimismo ayudas para la formación continua de los trabajadores, a fin de permitirles una mejor adaptación al cambio industrial y favorecer la estabilidad en el empleo. Además sirve para mejorar los sistemas nacionales de enseñanza y formación.

- *Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA-Orientación)*. Participa en el financiamiento de acciones que tengan por objetivo acelerar la adaptación de las estructuras agrarias, apoyar medidas para sostener o complementar rentas agrarias, fomentar la instalación de agricultores jóvenes, mejorar la eficacia de las explotaciones y la comercialización, y promover la creación de agrupaciones de agricultores para optimizar las condiciones de producción, entre otras.
- *Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)*. En algunos períodos de programación, los Fondos Estructurales englobaron este fondo especializado en prestar apoyo al sector pesquero y destinado a la mejora y adaptación de sus estructuras, al fomento de la acuicultura y al fortalecimiento de la comercialización de sus productos. Se trataba de conseguir un equilibrio entre los recursos pesqueros y su explotación, reforzando la competitividad de las empresas del sector y optimizando el abastecimiento y la valorización de los productos de la pesca y de la acuicultura. Se buscaba al fin y al cabo que todo ello contribuyera a la revitalización de las zonas dependientes de la pesca como principal actividad económica.
- *Fondo de Cohesión*. A partir de 1993 este fondo se sumó a los Fondos Estructurales existentes, conformando todos ellos la Política de Cohesión. El fondo se destinó a los países —no a las regiones— que tenían mayores dificultades para cumplir las rígidas condiciones de acceso a la Unión Monetaria, especialmente en lo relativo a la contención del déficit público, intentando que ello no derivara hacia mayores o nuevas limitaciones para su desarrollo económico. Se concentró en los países cuyo producto nacional bruto por habitante era inferior al 90% de la media comunitaria (España, Grecia, Irlanda y Portugal), y se especializó en el financiamiento de infraestructura en los ámbitos de transporte y medio ambiente.

Los distintos tipos de regiones beneficiarias

Los Fondos Estructurales no actúan por igual en todos los territorios o regiones europeas; por el contrario, privilegian su presencia allí donde haya mayo-

res carencias estructurales. Esta forma de actuar dio lugar a una tipificación regional con tres clases diferenciadas de regiones beneficiarias de los fondos:

- *Regiones menos desarrolladas.* A estas regiones se destina el mayor volumen de ayudas de la Política Estructural, y en un inicio se concentraron mayoritariamente en el sur de Europa. Posteriormente se fueron añadiendo regiones más al norte de países como Bélgica, Francia, Países Bajos y Reino Unido, cuya renta per cápita se sitúa por debajo del 75% de la media comunitaria. En estas regiones actúan el Feder, el FSE y el Fondo de Cohesión en los países beneficiarios del mismo (también el FEOGA-Orientación y el IFOP en períodos anteriores). Mientras que en 1989 el 56% de los recursos disponibles se asignó a las regiones más atrasadas, en el actual período de programación (2007–13), aquellas identificadas como regiones “convergencia” concentrarán el 81,5% de los recursos disponibles.
- *Regiones o zonas industriales en declive.* Se caracterizan por adolecer de graves crisis y problemas de reconversión industrial. En estas regiones actuaban el Feder y el FSE, y también el Fondo de Cohesión en el caso de España. En un mismo país, trátase de España, Francia, Italia o Reino Unido, han coexistido ambos tipos de regiones. Son las actuales regiones “competitividad”, a las que se destinará el 16% de los recursos disponibles para el período 2007–13.
- *Zonas rurales en situación de retraso económico y con necesidad de ajuste estructural.* Son aquellas no consideradas dentro del grupo de regiones menos desarrolladas por no cumplir el criterio de renta per cápita exigido. Han sido objeto de atención preferente por parte del FEOGA-Orientación, pero también han recibido ayudas del Feder y del FSE. No tienen una identificación particular en el actual período de programación estructural; allí actuarán preferentemente los nuevos fondos —el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Fedaer) y el Fondo Europeo de Pesca (FEP)— que ya no forman parte de la Política de Cohesión y se rigen por sus propios fundamentos jurídicos.
- *Otras regiones.* Se han diseñado además programas ad hoc para regiones ultraperiféricas (Azores, Canarias, Madeira y los departamentos franceses de ultramar), regiones transfronterizas o regiones con una densidad de población muy baja (regiones nórdicas de Finlandia y Suecia). En el nuevo período 2007–13 se ha definido como objetivo prioritario el de la Cooperación Territorial Europea, el cual apunta a reforzar la cooperación a escala transfronteriza, transnacional e interregional,

y permite a los territorios con características y problemáticas similares proponer programas comunes para buscar soluciones con el apoyo del financiamiento estructural comunitario. Este objetivo concentra el 2,5% de los recursos disponibles para el período en cuestión.

De lo dicho hasta aquí se puede inferir que la Política Estructural o Política de Cohesión de la UE actúa a través de instrumentos especializados (los distintos fondos), se aplica mediante los programas de desarrollo diseñados para los distintos territorios y discrimina su actuación en función de los niveles de desarrollo de dichos territorios, concentrándose mayoritariamente en aquellos con mayor retraso económico. El actual objetivo “convergencia” concentra el 35% de la población de la UE y el 81,5% de los fondos disponibles para todo el período 2007–13.

¿Cómo funcionan los fondos?

El funcionamiento de los Fondos Estructurales se basa claramente en el *principio de subsidiariedad*, siendo las administraciones de los distintos Estados miembros las responsables de aplicar los fondos, y por tanto de garantizar su buen uso, eficacia y eficiencia. No obstante, esta gestión descentralizada debe enmarcarse en una serie de prioridades políticas fijadas por la Comisión Europea. En función de dichas prioridades se negocian con los países y regiones los grandes objetivos de los programas de desarrollo, que siempre son plurianuales (entre cinco y siete años). La Comisión debe aprobarlos, y una vez que lo hace, la elección de los proyectos y su gestión son competencia y responsabilidad única de las autoridades nacionales, regionales y locales.

Para el período 2007–13, la Comisión Europea ha decidido que los Fondos Estructurales deben concentrarse en las prioridades de la UE fijadas en la Agenda Renovada de Lisboa, que apuesta por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano como elementos que permiten mejorar la competitividad, aumentar el potencial de crecimiento y garantizar la creación de empleo. La mayor parte de la programación, y por tanto de los fondos, deben estar orientados hacia estos objetivos, al menos el 60% en las regiones “convergencia” y el 75% en las zonas “competitividad”.

Los Fondos Estructurales se aplican como subvenciones en un régimen de cofinanciamiento, lo cual quiere decir que los proyectos seleccionados reciben un financiamiento mixto (nacional y comunitario a la vez). Los fondos pueden proporcionar entre un 50% y un 85% del financiamiento total según el tipo de región (“convergencia”, “competitividad” o “cooperación”). Siempre se

exige una aportación de financiamiento nacional —público o privado—, porque no se trata de que los países ahorren sus presupuestos nacionales sino de que complementen los de la UE en aras de conseguir un efecto multiplicador. Esta condición es conocida como *principio de adicionalidad* y rige en la aplicación de estos fondos.

Otro de los principios rectores de la utilización de los Fondos Estructurales ha sido el *principio de "partenariado" o cooperación o asociación*. Se trata de que en todas las fases —negociación de prioridades, diseño de programas, seguimiento y evaluación de resultados— se produzca una verdadera participación y una estrecha colaboración entre la Comisión Europea, el Estado miembro y las autoridades competentes a escala nacional, regional o local designadas. También se exige la participación de los interlocutores económicos y sociales más representativos (empresarios y sindicatos), de los organismos responsables de fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de las autoridades ambientales que han de verificar la sostenibilidad de la estrategia de desarrollo diseñada y plasmada en los programas.

En el caso de España, la aplicación de las ayudas europeas ha supuesto una auténtica consagración del hecho regional, porque la política regional europea prácticamente ha coincidido con la puesta en marcha y el desarrollo del nuevo esquema constitucional que define un Estado autonómico con muchas y muy importantes competencias transferidas a los gobiernos regionales. Esto ha convertido a las comunidades autónomas (regiones españolas) en sus destinatarias privilegiadas, pues aproximadamente la mitad de las ayudas europeas de los Fondos Estructurales han sido gestionadas directamente por dichas comunidades. Se les dota así de una capacidad y unos recursos que en otras circunstancias no habrían existido y que les han permitido afianzar muchas de sus competencias a medida que iban siendo transferidas desde el Estado central. La proporción que han representado los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión en relación con el gasto público en cada comunidad autónoma "menos desarrollada" de España en el período 2000–06, en líneas de gasto cofinanciables por la Política de Cohesión, ha oscilado entre 1/4 y 1/3.

Para terminar con las características de funcionamiento de los Fondos Estructurales, cabe mencionar la importancia que se otorga a los procesos de seguimiento permanente y de evaluación continua y final de los resultados, en un intento por establecer la relación entre ayuda aplicada y logros alcanzados. Lo mismo ocurre con respecto a la política de publicidad sobre las ayudas y divulgación de las mejores prácticas, con lo cual se busca identificar elementos ejemplarizantes que puedan ser emulados por otros territorios para la solución de problemáticas similares.

La experiencia de España con la Política de Cohesión de la UE

Desde 1988 España ha sido, en términos absolutos, el principal receptor de ayudas de la Política de Cohesión europea. A partir de su adhesión en 1986 y hasta 2013, el país habrá recibido más de € 150.000 millones de esta fuente. Se trata de las ayudas asignadas a favor de España en los documentos de programación, no de las ayudas finalmente cobradas, ya que lamentablemente no hay datos publicados al respecto. Sin embargo, podría decirse, sin riesgo de cometer errores, que las ayudas realmente percibidas estarán por encima del 80% de las asignadas, dado el elevado nivel de eficacia de España en la gestión y aplicación de estas ayudas comunitarias. El cuadro 15.1 permite apreciar los recursos estructurales asignados a este país en los distintos períodos de programación.

El reparto de los fondos entre los distintos países beneficiarios se basa principalmente en el grado relativo de prosperidad nacional y regional, el total de población y las tasas de desempleo. El financiamiento comunitario no puede exceder el 4% del PIB de un Estado miembro.

Los poco más de 20 años que lleva España en la UE (desde 1986) y el adecuado aprovechamiento de las ayudas han supuesto que la renta de casi todas las regiones españolas, y de España como país, se hayan aproximado a las medias comunitarias.

En efecto, España converge con Europa y en 10 años gana 10 puntos porcentuales de renta per cápita con respecto a la media de los países de la UE. De esos 10 puntos, 3,5 cabe atribuirlos a las ayudas estructurales. Así, entre 1995 y 2005, España ha pasado del 91% al 102% de la media comunitaria, y durante esos 10 años su crecimiento del PIB per cápita anual ha superado en 0,7 puntos porcentuales a la media de la UE.

Cuadro 15.1 Recursos asignados a España, 1988–2013 (millones de euros)

	1986–88	1989–93	1994–99	2000–06	2007–13
Fondos Estructurales	4.822	18.707	35.469	42.050	31.674
Fondo de Cohesión	—	—	9.574	12.322	3.543
TOTAL	4.822	18.707	45.043	54.372	35.217

Fuente: Eurostat (2007).

Notas: Valores en millones de euros a precios de 2004, excepto para 2007–13, que se consideran a precios corrientes. Los Fondos Estructurales de 1994 a 2013 no incluyen FEOGA-O ni IFOP.

Cuadro 15.2 PIB per cápita (PPA) de España en proporción a la media de la UE, 1995–2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UE 15	110,8	110,5	110,3	110,1	110,0	109,8	109,6	109,4	109,1	—	—
UE 25	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	—	—
UE 27	—	—								100,0	100,0
España	87,5	87,6	87,5	89,0	92,1	92,1	93,1	95,2	97,4	100,7	102,0

Fuente: Eurostat (2007).

Nota: La adhesión de Bulgaria y Rumanía reduce el valor medio comunitario del PIB per cápita en alrededor de un 4%.

El cuadro 15.2 muestra la evolución del indicador del PIB per cápita en términos de la paridad de poder adquisitivo (PPA) de España en proporción a la media de la UE 15,¹ UE 25² y UE 27³ para los años 2004 y 2005.

Los recursos estructurales asignados a España han representado el 0,7% de su PIB en el período 1989–93; el 1,5% en 1994–99 y un 1,3% en 2000–06. En los casos de otros países beneficiarios de la Política de Cohesión, los efectos han sido aún más significativos que en España. Así, en Grecia y Portugal los recursos comunitarios de tal política han representado, respectivamente, el 2,6%, 3% y 2,8%, y el 3%, 3,3% y 2,9% de sus PIB nacionales en los períodos referidos.

Resulta por tanto evidente que una transferencia de recursos de semejante magnitud ha tenido efectos importantes sobre la economía española y la de sus regiones, efectos que por lo general se consideran beneficiosos. A continuación se mencionan algunos datos que, a través de variables macroeconómicas, así lo demuestran.

En cada año del período 1989–93, el PIB de España ha sido, en promedio, un 1,75% más elevado de lo que hubiera sido en ausencia de las ayudas europeas. Ese efecto beneficioso se vio considerablemente ampliado en el período

¹ La UE-15 abarca los países de la UE tras su expansión en 1995: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

² La UE-25 incluye la UE-15 más Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa, que se incorporaron a la UE en 2005.

³ La UE-27 comprende la UE-25 más Bulgaria y Rumanía, que se incorporaron a la UE en 2007.

1994–99, cuando el PIB español fue, en promedio, un 3,3% más elevado en cada uno de esos años de lo que lo hubiera sido en un escenario sin ayudas. Ese porcentaje se ha estimado en un 1,5% para el período 2000–06.

También han resultado muy relevantes los efectos de la aplicación de las ayudas europeas en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo en España ha bajado en un 50% en los últimos 10 años (del 18,4% al 9,2%), lo cual lo convierte en el país de la UE que mayor reducción ha conseguido en este campo, después de Irlanda. A ello indudablemente han contribuido las ayudas estructurales. El número de puestos de trabajo creados ha aumentado significativamente gracias a la Política de Cohesión: así, se crearon 153.000 nuevos puestos de trabajo en el período 1989–93; 317.000 en el período 1994–99, y 255.000 en el período 2000–06 (Eurostat, 2007).

Por último, dada la importante proporción de recursos estructurales aplicados en España al financiamiento de infraestructura de gran tamaño, su contribución a la dotación de capital público ha sido muy valiosa: de lo contrario, en cada año el stock de capital público habría sido un 2,5% inferior en el período 1989–93 y un 8% inferior en 1994–99.

La infraestructura de transporte

En lo que se refiere a la dotación de infraestructura de transporte, España concentró un volumen muy significativo de su asignación de Fondos Estructurales (alrededor del 20%) en los períodos 1994–99 y 2000–06, entendiendo que un sistema de transportes eficiente es un factor clave de la capacidad de las regiones para atraer inversión empresarial, además de que estas inversiones producen efectos directos muy importantes sobre el PIB nacional y regional. No obstante, el logro de las ventajas potenciales derivadas del aumento de la accesibilidad depende de la competitividad de las regiones afectadas, y algunas pueden incluso salir perdiendo al estar más expuestas a la competencia procedente de otras zonas.

- **Transporte ferroviario.** En la UE-15 la red de trenes de alta velocidad es la única parte de la red del sistema ferroviario que se ha ampliado con las ayudas europeas durante los últimos años, especialmente en España. Cabe señalar que la primera línea de tren española de alta velocidad se inauguró en 1992, entre Madrid y Sevilla, y fue financiada con el Feder. Posteriormente, en el período 2000–06 se construyeron en este país 850 Km de vías ferroviarias para los trenes de alta velocidad.

Cuadro 15.3**Evolución de la densidad de autopistas y autovías**
(en Km por cada 1000 Km² de superficie)

	1985	2002	Crecimiento (porcentaje)
España	4,18	19,25	360,53
Francia	10,82	18,79	73,66
Alemania	23,39	33,71	44,12
Reino Unido	12,10	14,80	22,31
Bélgica	50,25	56,64	12,72
Italia	19,76	21,16	7,09
Países Bajos	46,11	46,11	0,00

Fuente: Eurostat (2007).

- **Transporte por carretera.** Debido a las cuantiosas inversiones realizadas durante los últimos años, la densidad de la red de autopistas de España (y Portugal) es actualmente superior a la media comunitaria, pero no ha superado la de algunos de los países más ricos, como se observa en el cuadro 15.3.

Además de las carreteras y los ferrocarriles, otros modos de transporte también se han beneficiado de ayudas comunitarias, particularmente en el caso de los países menos desarrollados: puertos y vías navegables interiores, centros de transporte multimodal y sistemas inteligentes, aeropuertos y transporte urbano (metro, tranvía, redes de trenes de cercanías, etc.). En el período 2007–13 alrededor de € 76.000 millones (22,2% del total disponible) se dedicarán a los transportes, especialmente en los nuevos Estados miembros.

¿Convergencia entre países?

Aunque los datos demuestran que se viene produciendo una convergencia entre países, no es menos cierto que las disparidades económicas y sociales en Europa siguen siendo considerables y que se han ahondado tras las recientes ampliaciones. Luxemburgo, el más rico de los Estados miembros en términos de renta per cápita, es ahora siete veces más rico que el Estado miembro más pobre, Rumanía. Otro dato: la UE genera el 43% de su producción únicamente en el 14% de su territorio —constituido por el pentágono Londres-Hamburgo-Munich-Milán-París—, en el que reside un tercio de su población. No obstante, esta concentración de la prosperidad económica de

la Unión se va reduciendo poco a poco, en buena medida debido a la aparición de nuevos centros de crecimiento, como Dublín, Madrid, Helsinki y Estocolmo, e incluso también Varsovia, Praga, Bratislava y Budapest.

En el ámbito regional se ha producido una convergencia entre las regiones de la UE gracias al crecimiento económico relativamente fuerte de estos últimos 10 años en los países que tenían un bajo PIB per cápita. Así, entre 1995 y 2004 el número de regiones con un PIB per cápita inferior al 75% de la media europea disminuyó de 78 a 70; de esas regiones 21 corresponden a la UE-15. Las regiones de la UE-15 que en razón de su rezago fueron las principales beneficiarias de la Política de Cohesión en 2000–06 mostraron un importante aumento del PIB per cápita: entre 1995 y 2004, este indicador superó el umbral del 75% en un 25% de las regiones.

Se puede observar una evolución similar en la creación de empleo. Entre 2000 y 2005 las tasas de empleo regionales convergieron en la UE, mientras que el desempleo en las regiones menos desarrolladas de la UE-15 disminuyó del 13,4% al 12,4%. No obstante, en 2005 los porcentajes de empleo en estas regiones seguían siendo inferiores en un 11% a los del resto de la Unión.

En definitiva, aunque se ha registrado una cierta convergencia entre regiones europeas, las disparidades en términos absolutos siguen siendo importantes. Estas diferencias son, por un lado, resultado de la última ampliación, y por otro, consecuencia de que el crecimiento suele concentrarse en las zonas más dinámicas de los países, sobre todo en las fases iniciales del desarrollo.

En el ámbito nacional, la actividad económica y el aumento de la población se han concentrado más en las regiones que albergan la capital del país, con la excepción de Berlín. Los polos de crecimiento secundarios podrían ayudar a reducir las presiones sobre la región capital y fomentar un mayor potencial de desarrollo general. En las ciudades europeas se viene constatando la tendencia dominante de creación de nuevas zonas urbanas periféricas, donde la población crece en detrimento de quienes residen en el centro de las ciudades. Esto provoca, entre otras cosas, grandes presiones sobre el sistema de transporte urbano e interurbano. Por su parte, la concentración de la penuria económica en las zonas urbanas sigue siendo un problema en muchas ciudades europeas, al tiempo que algunas zonas rurales siguen perdiendo población debido a la falta de perspectivas de empleo fuera del sector agrícola y a la menor calidad de vida.

Como ya se ha dicho, España ha sido uno de los principales países beneficiarios de la Política de Cohesión europea. En los últimos años, este país ha vivido un proceso de modernización y desarrollo económico que le ha permitido ubicarse en una situación muy próxima a los estándares europeos.

Sus regiones también se han beneficiado, en mayor o menor medida, de este progreso. Así, por ejemplo, en 1986 diez regiones españolas, más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se encontraban entre las regiones más pobres de la Comunidad Europea (su renta per cápita se situaba por debajo del umbral del 75% de la media comunitaria). Ahora, con los datos de 2004 es posible constatar que —si se descuenta el efecto estadístico de las recientes ampliaciones— solo tres regiones españolas permanecen por debajo de dicho umbral, mientras que solo una (Extremadura) se mantiene allí si no se descuenta dicho efecto (cuadro 15.4). Aun así, cuatro comunidades autónomas españolas (Andalucía, Extremadura, Galicia y Castilla-La Mancha) seguirán recibiendo en el período 2007–13 ayudas comunitarias como regiones “convergencia”. Esto debido a que la delimitación de este tipo de regiones para dicho período de programación se hizo con los datos de renta per cápita correspondientes a los años 2000–02 respecto de la media UE–25. Además, las regiones de Murcia y Asturias, así como también las ciudades de Ceuta y Melilla, recibirán una ayuda transitoria como regiones “convergencia”, dado que han sido afectadas por el efecto estadístico derivado de calcular la media europea UE-25 en lugar de UE-15, pues con respecto a esta última hubieran permanecido por debajo del umbral del 75% de la media comunitaria. Otras cuatro regiones españolas han salido del grupo de regiones europeas menos desarrolladas gracias a su propio crecimiento y no por efecto estadístico: Comunidad

Cuadro 15.4

Evolución del PIB per cápita según la PPA en proporción a la media de la UE, 1986–2004 (porcentaje)

Comunidades autónomas	1986	1999	2002	2004
	UE-15	UE-15	UE-25	UE-27
Andalucía	53,5	60,0	71,2	77,6
Asturias	71,3	71,0	80,7	87,0
Canarias	70,2	80,9	89,5	92,8
Cantabria	67,8	77,7	92,0	98,1
Castilla y León	65,8	75,3	87,4	94,9
Castilla-La Mancha	55,2	65,0	74,4	79,1
C. Valenciana	71,7	79,4	90,9	93,9
Extremadura	44,8	51,8	61,4	67,1
Galicia	55,7	65,4	74,3	81,0
Murcia	67,1	68,1	80,2	84,4
Ceuta y Melilla	64,4	65,4	80,0	88,4

Fuente: Eurostat (2007).

Valenciana, Castilla y León, Canarias y Cantabria, por lo que recibirán ayudas como regiones “competitividad”, al igual que el resto de las regiones españolas.

Con € 35.217 millones, en 2007–13 España va a ser el segundo máximo beneficiario de los Fondos Estructurales y de Cohesión entre los 27 países miembros, después de Polonia, que recibirá la mayor cuantía jamás consignada a un solo país: € 67.284 millones de un total de € 347.410 millones.

Los estudios prevén que en 2007–13 la Política de Cohesión incrementará alrededor de un 6% suplementario la tasa de crecimiento del PIB prevista en la mayoría de los nuevos Estados miembros. Así, por ejemplo, se prevé un 9% de crecimiento adicional del PIB en Eslovaquia, Lituania y República Checa; de un 5,5% a un 6% en Bulgaria, Polonia y Rumanía; de un 3,5% en Grecia, y de un 1% a un 1,5% en España, los Länder de la antigua Alemania del Este y el Mezzogiorno italiano. En 2005 en tres de los nuevos Estados miembros (Chipre, Eslovenia y República Checa) el PIB per cápita creció hasta situarse por encima del 75% de la media de la UE-27. Si las últimas tendencias de las tasas de crecimiento relativas se mantienen, las previsiones indican que antes de 2016 otros seis países podrían llegar a esa situación (los tres Estados bálticos, más Eslovaquia, Hungría y Malta). Polonia, y especialmente Bulgaria y Rumanía, necesitarán mucho más tiempo para poder alcanzar ese nivel.

Conclusiones

El papel de las administraciones territoriales, regionales o locales en la implementación de la Política de Cohesión comunitaria difiere notablemente en el conjunto de la UE. En los últimos años, en muchos países europeos se ha producido un importante aumento en el porcentaje de inversión controlado por las autoridades territoriales (en más de 10 puntos porcentuales entre 1995 y 2004 en Dinamarca, España, Finlandia, Italia y Portugal, y en 9 puntos porcentuales en el Reino Unido). Esta tendencia solo se ha invertido en Alemania y Suecia, pero en general puede hablarse de una política deliberada de transferencia de responsabilidades sobre el gasto a los ámbitos regional y local en asuntos relativos a la inversión en infraestructura básica, educación, vivienda, servicios públicos colectivos y protección del medio ambiente.

En los nuevos Estados miembros, salvo en Polonia —donde casi el 70% de la inversión pública en asuntos económicos está en manos de las autoridades regionales y locales—, generalmente la responsabilidad sobre la inversión pública se encuentra más centralizada, lo que se explica en parte por su menor tamaño.

La descentralización de responsabilidades puede afectar a la calidad de las inversiones y a su contribución al aumento de la productividad y del crecimiento en las economías regionales, ya que las autoridades regionales y locales pueden tener un mejor conocimiento de las necesidades en su esfera de acción y una mejor posición para adecuar los programas de inversión a tales necesidades. Por otro lado, la transferencia de la responsabilidad de la inversión al ámbito regional y local puede facilitar la absorción de los Fondos Estructurales. Así, en el período 2000–06, el gasto real certificado con respecto a la cantidad presupuestada solía ser superior en los países en los que el porcentaje de inversión cofinanciada controlado por las autoridades regionales y locales era comparativamente más grande.

Ahora bien, esa descentralización debe ir acompañada de eficiencia administrativa, gestión eficaz y adecuados sistemas de control, si se pretende que realmente resulte beneficiosa y permita un mejor desarrollo económico. Este es uno de los valores añadidos de la Política de Cohesión: mejora y moderniza las administraciones públicas, refuerza la transparencia y favorece el buen gobierno, además de contribuir al cumplimiento de otras políticas comunitarias como las ayudas estatales, el medio ambiente, el apoyo a la innovación o la sociedad de la información.

De cara al futuro, la Política de Cohesión se enmarca dentro de un escenario internacional con nuevos desafíos. La globalización, el cambio climático, el envejecimiento de la población, la inmigración o la necesidad de un abastecimiento energético sostenible son, para el territorio europeo, retos que no tienen en cuenta fronteras nacionales, institucionales o políticas. En algunas regiones, esos retos impondrán nuevas limitaciones al desarrollo económico; en otras crearán nuevas oportunidades para el empleo y el crecimiento. Europa tiene que ser capaz de formular respuestas políticas creativas adaptadas a las necesidades de cada región. Para ello, la Comisión Europea mantiene abierto un debate a fin de determinar la mejor manera de promover el desarrollo regional y la convergencia a la luz de los futuros cambios sociales y económicos.

V. Competitividad y globalización

En el ámbito de la globalización y en un contexto de gobiernos descentralizados, en esta sección se muestra cómo la competitividad local constituye la piedra angular de la competitividad nacional. Asimismo se constata cómo en dicho contexto, la competitividad responde a la calidad de las instituciones que los gobiernos subnacionales son capaces de consolidar internamente.

En el primer trabajo, Juan Carlos Navarro destaca la tendencia al aumento de la competitividad en las regiones y ciudades, y señala dos elementos fundamentales sobre los cuales trabajar en ese sentido: el desarrollo humano (de las personas y sus habilidades) y la presencia de firmas innovadoras con su entorno. Estos elementos, sumados a un proceso político local de buena calidad, serían esenciales para desarrollar economías competitivas basadas en el conocimiento.

En el segundo trabajo, Fernanda Almeida presenta la experiencia del Banco Mundial en la expansión al nivel subnacional del proyecto *Doing Business*. Esta iniciativa mide y clasifica la facilidad de hacer negocios en distintas ciudades y regiones del mundo, al tiempo que busca incentivar la competitividad local y así contribuir a incrementar la competitividad nacional. La posibilidad de comparar los indicadores y la clasificación en las diferentes categorías de calificación entre las distintas ciudades y regiones estudiadas han motivado a los gobiernos subnacionales para promover reformas y mejorar sus propios índices *vis-à-vis* los de otras ciudades de sus respectivos países o del mundo. Esto genera impactos muy positivos en la contribución que realizan los entes subnacionales al desempeño general de la competitividad de los países y regiones.

En el tercer trabajo, Eduardo Wiesner aborda con visión de futuro los vínculos recíprocos entre tres procesos: la descentralización, la competitividad y la globalización en América Latina. El autor sostiene, por ejemplo, que tanto la descentralización como la globalización conllevan procesos conceptualmente análogos de integración —hacia adentro y hacia afuera de un determinado país o de una cierta región— y buscan alcanzar una mayor eficiencia, competencia económica y política de los territorios, lo cual requiere el fortalecimiento de la estructura de la institucionalidad gubernamental. La competitividad dependerá a su vez de la calidad de dichas instituciones, de modo que cada uno de los tres elementos está íntimamente ligado para asegurar el desarrollo económico.

Sistemas regionales de innovación en América Latina

Juan Carlos Navarro

Dadas las presiones conjuntas que ejercen la reforma del Estado, la democratización y una economía internacional cada día más competitiva, las regiones y las ciudades se están convirtiendo cada vez más en la piedra angular del desarrollo económico y social. Los patrones comerciales y tecnológicos cambiantes de la economía mundial crean presiones muy fuertes para que las entidades subnacionales creen y mantengan sus ventajas competitivas. Las industrias y los servicios basados en el conocimiento desempeñan un papel cada vez más crítico, lo cual conduce a que las habilidades (capital humano y de conocimiento) y capacidad emprendedora de la gente se conviertan en condiciones necesarias para mantener y elevar los estándares de vida, así como también para crear economías locales sostenibles.

El aumento de la competitividad de una localidad específica se ha convertido en una meta muy apreciada en regiones y ciudades del mundo, y América Latina no es ajena a esta tendencia. Es así como están surgiendo sistemas de innovación bien desarrollados que constituyen la espina dorsal de la competitividad no solamente en los países como un todo, sino también en jurisdicciones locales y regionales. Por lo general la innovación prospera en regiones y ciudades donde las economías de aglomeración pueden ser maximizadas a través de concentraciones empresariales o conglomerados (*clusters*) industriales, alianzas público-privadas (APP), y asociaciones entre empresas y universidades. Así pues, surgen dos elementos que deben recibir atención deliberada: i) el desarrollo humano, entendiendo por ello a las personas y sus habilidades, la existencia de sistemas de educación de alto desempeño, y la capacidad de las economías locales para atraer y conservar capital humano altamente calificado, y ii) la presencia de firmas innovadoras y su entorno, esto es: instituciones reguladoras y científicas e infraestructura de conectividad.

Experiencias como las de Barcelona, Montreal, Singapur y Viena, entre otras, hablan elocuentemente de cómo una combinación de acciones

efectivas en los dos aspectos arriba mencionados puede marcar la diferencia en un lapso relativamente corto, transformando economías tradicionales enfocadas en el comercio y la manufactura en economías altamente competitivas basadas en el conocimiento.

Este interés renovado en la posibilidad de que las entidades subnacionales desarrollen ventajas competitivas basadas en el conocimiento encuentra a América Latina relativamente bien preparada. En lo que se refiere al desarrollo humano, existe evidencia clara de que las reformas encaminadas a la descentralización educativa de las últimas dos décadas han dejado un legado de capacidad institucional para formular e implementar una política educativa efectiva en los gobiernos subnacionales, donde antes no la había.

Ciertamente, la descentralización de la educación no evolucionó a un paso uniforme dondequiera que se intentó, pero el hecho de que algunos sistemas educativos de estados, provincias o ciudades hayan obtenido mejoras en equidad, calidad y eficiencia puede ser contado entre los logros de las últimas dos décadas en materia de reformas en este campo. En la actualidad tal progreso se está enmarcando en un contexto más amplio de sistemas de innovación regional a través de los cuales se busca que provincias o ciudades específicas se conviertan en entidades competitivas en el ámbito internacional.

En cuanto a la creación de incentivos a la innovación empresarial, en los países más grandes como Brasil y México se han desarrollado políticas públicas encaminadas a instituir fondos específicos de promoción del desarrollo industrial y la innovación basada en tecnología en ámbitos territoriales bien definidos mediante el reconocimiento de redes locales, de alianzas entre universidades y empresas y de la cooperación entre firmas en ciertas jurisdicciones particulares. Estas políticas han cumplido un papel importante en lo que se refiere a preparar el terreno para adoptar de manera explícita el concepto de sistemas regionales de innovación, tal como sucede en el plan recientemente desarrollado por el estado mexicano de Nuevo León, el cual se centra en la noción de Monterrey como ciudad del conocimiento.

El sector privado, a través de sus propias organizaciones, también se ha convertido en un actor destacado en el impulso a la innovación, ejerciendo presión en los gobiernos subnacionales para que adopten políticas en ese campo. A ello también ha contribuido el efecto de demostración que han proporcionado empresas líderes en ciertas localidades.

Con todo, estos avances en los frentes educativo y de innovación empresarial no deben traducirse en una confianza excesiva sobre los logros alcanzados, dado que siguen existiendo severas carencias. En el ámbito de la educación, por ejemplo, es evidente que la calidad de los aprendizajes, incluso

en los mejores sistemas educativos locales de la región, resulta claramente deficiente cuando se la compara con los estándares vigentes en las economías avanzadas y en los principales competidores de América Latina en Asia. En el terreno empresarial, la proporción de firmas que ha adoptado plenamente la noción de innovación de base tecnológica como fuente de ventajas comparativas sigue siendo reducida, lo cual se refleja en un bajo nivel de inversión privada en investigación, desarrollo e innovación en toda la región. De este modo, queda un largo trecho por recorrer antes de que los sistemas regionales de innovación verdaderamente efectivos sean una realidad para la mayor parte de las jurisdicciones provinciales y municipales.

Finalmente, existe un elemento adicional que está críticamente ligado a la innovación educacional y de negocios: la calidad del proceso político regional y local que permite una buena gobernabilidad, una planificación de largo plazo y la creación de consenso en torno a una noción de competitividad basada en el uso del conocimiento. Los procesos políticos de buena calidad maximizan la probabilidad de que existan políticas de innovación efectiva y se obtengan buenos resultados en el área del capital humano, logros que a su vez se refuerzan mutuamente.

***Doing Business*: cómo mejorar la competitividad local¹**

Fernanda Almeida

Doing Business es un programa lanzado por el Banco Mundial en 2004 que mide año tras año la regulación de los negocios y su funcionamiento en diferentes economías del mundo. Asimismo, suministra información sobre la facilidad de hacer negocios, clasifica las ciudades estudiadas y ofrece recomendaciones para mejorar los índices contemplados. En 2007 se midieron 178 economías, mientras que en 2008 se consideraba medir 181. Además, como parte de esta iniciativa, se pretende incorporar un proyecto a través del cual se investiga la manera en que las regulaciones afectan no solamente a los negocios en general sino también a las mujeres en particular.

Con *Doing Business Subnacional* se amplió la iniciativa para efectuar estas mediciones en diferentes localidades dentro de un mismo país, bajo el supuesto de que la competitividad local es también un factor clave de la competitividad nacional. La experiencia empírica muestra que en una economía globalizada cada vez más competitiva, las ciudades y regiones tienen una presión enorme para crear y mantener sus ventajas competitivas. En este entorno, es de particular importancia que los gobiernos subnacionales desarrollen activamente el conocimiento, el capital humano y la capacidad emprendedora de la gente y que incentiven la innovación empresarial.

Metodología

Los estudios de *Doing Business* utilizan 10 indicadores que miden la manera en que la regulación afecta diversas actividades vitales de una empresa. De estos indicadores, siete son de tiempo y de movimiento: miden cuánto tiempo toma, cuánto cuesta y cuántos trámites requiere, por ejemplo, la apertura de una

¹ Este trabajo está basado en la presentación realizada por la autora en el foro "Descentralización para el desarrollo económico", organizado por el BID en julio de 2008.

empresa o el registro de una propiedad. Los demás son índices legales basados en la regulación del empleo o la obtención de crédito, entre otras cosas. Para establecer comparaciones internacionales, el estudio toma como punto de referencia la ciudad más poblada del país para representar a la nación entera. Por ejemplo, para comparar a Brasil con México se compara São Paulo con Ciudad de México en todos los niveles de regulación (municipal, estatal y federal).

Ventajas de *Doing Business Subnacional*

La ampliación del estudio al ámbito subnacional ha sido fundamental por varias razones. Por un lado, se necesita ir más allá de la ciudad más poblada para tener una visión más clara del mapa del clima de negocios, dado que la regulación en esa ciudad no siempre es representativa de la situación prevalente en otras partes del país. En el caso de México, el estudio ya se extendió al ámbito subnacional para cubrir por completo los 31 estados, lo cual permite obtener un panorama más completo de la situación en la totalidad del país.

Doing Business Subnacional también permite poner en el mapa de la competitividad a aquellas localidades que antes no lo estaban. Por ejemplo, para el caso de México, el gobierno del estado de Aguascalientes informó que ha utilizado los datos de *Doing Business Subnacional* para convencer a una compañía francesa de realizar importantes inversiones allí. Con las estadísticas disponibles en el programa se logró persuadir a los inversionistas extranjeros de que Aguascalientes era suficientemente competitivo y que sería ventajoso para los empresarios franceses establecer sus negocios en ese estado.

El estudio subnacional es una herramienta de diagnóstico que crea una base de referencia. Varias de las ciudades más pequeñas de América Latina han reclamado que si bien existen cuantiosos estudios sobre las ciudades más importantes de su país —como Rio de Janeiro y São Paulo en Brasil—, cuando se trata de establecer cuáles son sus problemas de competitividad, o dónde empezar a trabajar para ser más competitivos, no cuentan con un punto de comparación adecuado que les ayude a planificar hacia el futuro. El estudio de *Doing Business Subnacional* permite a las ciudades menos estudiadas tener un punto de referencia para seguir adelante en dicha dirección.

El valor principal de este estudio es la posibilidad de establecer comparaciones. Por ejemplo, dentro de Colombia, Cali o Bucaramanga ya pueden saber cómo se comparan con Bogotá o Medellín, pero también con otras ciudades de los 178 países del mundo que allí se miden.

Un efecto de la posibilidad de establecer comparaciones es que las localidades compiten entre sí y globalmente. En el primer estudio de México, rea-

lizado en 2005, Querétaro quedó clasificado en la última posición en la tabla comparativa de los estados del país. Este revés llevó a que los sectores público y privado emprendieran un esfuerzo mancomunado para proponer e implementar reformas que mejoraran su competitividad. Los efectos fueron casi inmediatos, al punto de que para el informe de 2006 Querétaro había ascendido varios puestos en el escalafón. Si bien es lógico que una ciudad de América Latina o el Caribe afirme que no se le puede comparar con ciudades de países más desarrollados como Alemania o Estados Unidos, es difícil que, por ejemplo, Rio de Janeiro pueda explicar por qué algunos de sus indicadores no son mejores que los de Maranhão. Este tipo de constataciones es lo que impulsa la reforma.

Otro factor importante es que el estudio mide el progreso a través del tiempo de manera periódica. El hecho de que se repita cada dos años a nivel subnacional crea un incentivo de reforma que trasciende la duración de las administraciones de turno. Dado que cada localidad seguirá siendo medida de un gobierno a otro, cada administración tendrá interés en mostrar que hizo un buen trabajo.

En el estudio no solo se pone en evidencia la necesidad de adoptar reformas, sino que además se muestra *qué* es lo que hay que reformar, en la medida en que allí se identifican cuáles son los cuellos de botella y cuáles son las mejores prácticas locales. *Doing Business* hace una lista de trámites y registra sus costos y el tiempo que estos requieren. De ese modo se puede ver, por ejemplo, qué trámite consume 45 días y cuál lleva únicamente un día. En ese sentido, *Doing Business* se convierte en una guía primordial para que aquellas localidades que quieran introducir reformas sepan con claridad dónde deben concentrar sus esfuerzos a fin de obtener los mejores resultados.

El estudio también permite identificar las mejores prácticas de una localidad para que eventualmente se reproduzcan en otras. Aunque es muy importante aprender de las mejores prácticas internacionales, muchas veces no hace falta ir más allá de las fronteras del propio país o región. Por eso, el estudio también reúne todas las mejores prácticas en los indicadores de un país y efectúa una clasificación de una ciudad hipotética o de un estado hipotético. Por ejemplo, en el Sudeste de Europa, la clasificación de los países medidos en el informe regional va del puesto 75 al 136 (cuadro 17.1). Cuando se escogen los mejores indicadores de todos esos países, esta ciudad hipotética se clasificaría en el noveno puesto en el nivel global, lo cual señala que todavía queda mucho que aprender de las prácticas individuales dentro de esa misma región. Así, en Colombia, por ejemplo, Bogotá se clasifica en el puesto 66, mientras que las mejores prácticas de Colombia se clasifican en el puesto 35.

Cuadro 17.1		Ciudades hipotéticas	
Países/Regiones	Rango mundial según <i>Doing Business</i> 2008	Rango de la ciudad hipotética	
Sudeste de Europa	75–136	9	
India	134*	79*	
Pakistán	76	52	
OCDE	27–85*	14*	
Colombia	66	35	
México	43*	33*	
Egipto	126	106	
Marruecos	129	113	
China	83	67	

Fuente: Base de datos de *Doing Business*.
* Los datos corresponden a 2007.

Procedimiento y participación del gobierno local

Doing Business considera clave la participación activa de los gobiernos locales durante la implementación del estudio. Cuando se mide una localidad, se sigue un procedimiento de varias fases y cada una de ellas exige la participación del gobierno local. La primera fase, por ejemplo, es la de preparación. *Doing Business* como programa solamente procede a efectuar el estudio si el país mismo lo solicita y si se garantiza la participación del gobierno local en el mismo. La segunda fase consiste en la recopilación de los datos. Inicialmente se consulta con representantes del sector privado, con el fin de obtener información en materia de regulaciones y sus implicaciones para la creación de nuevas empresas. Paralelamente se envía a un funcionario público la misma encuesta para cada uno de los indicadores, con el objetivo de contar con una variable de control.

Posteriormente, en la fase de compilación del informe, *Doing Business* presenta los resultados preliminares confidencialmente a cada uno de los gobiernos y solicita retroalimentación de su parte. Es entonces cuando los gobiernos locales realmente verifican que los resultados están basados en una metodología coherente y que el estudio capta información que puede obtenerse con expertos locales. Además, *Doing Business* siempre invita a los gobiernos locales al lanzamiento del informe con el propósito de crear una masa crítica que respalde las reformas. Como último paso, también brinda seguimiento con el gobierno local luego de la presentación de los resultados del estudio.

Los ejemplos específicos de México y Colombia

Los resultados muestran que los estudios subnacionales ya han logrado motivar reformas en varias áreas. Por ejemplo, en el primer estudio de México, realizado en 2005, el indicador “Apertura de una empresa” clasificó a dos estados, Aguascalientes y Guanajuato, en el mismo nivel que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (categoría 1). Otros siete estados estaban clasificados en el mismo nivel que Asia y el Norte de África (categoría 2), mientras que dos aparecían clasificados en el nivel de África y América Latina, lo cual mostraba que infortunadamente se encontraban en la categoría de peores prácticas en el escalafón global (categoría 3). Al año siguiente, cuando se realizó el segundo estudio, Aguascalientes y Guanajuato continuaban manteniéndose en la misma categoría, mientras que todos los demás estados habían hecho reformas para facilitar la apertura de empresas. Nueve de los 12 estados medidos introdujeron reformas, lo que llevó a que ningún estado figurase en la categoría 3 (gráfico 17.1).

A menudo las localidades se quejan de que las reformas requeridas son muy costosas y de que para hacerlas es preciso contar con la cantidad de recursos que tienen, por ejemplo, los países de la Unión Europea (UE). Sin embargo,



también es cierto que paralelamente a esas reformas más estructurales y de largo aliento hay muchos otros cambios de carácter administrativo y de competencia local (municipal o estatal) que pueden introducirse de manera rápida y a bajo costo. Por ejemplo, Guanajuato realizó reformas relativamente sencillas, entre ellas la introducción del registro electrónico del acta constitutiva del negocio y la eliminación del requisito de obtener licencia de operaciones. Esto redujo el tiempo requerido para abrir una empresa de 29 días a 12 días y los costos implicados para dicho trámite en un 10%. Además, restringió el tiempo para registrar la propiedad de 44 días a 26 días y los costos del trámite registral en un 1% cuando se mejoraron los procedimientos y se capacitó al personal. Esto prueba que con voluntad política es posible lograr avances significativos.

El informe de Colombia fue lanzado en enero de 2008, y aunque aún no es posible verificar la evolución de las reformas en el tiempo, sí se puede constatar que *Doing Business Subnacional* ha sido utilizado por el gobierno nacional y por los departamentos y municipios en un esfuerzo mancomunado por mejorar su competitividad (cuadro 17.2).

Cuadro 17.2	
Mejores prácticas en ciudades de Colombia para cada uno de los indicadores medidos en <i>Doing Business Subnacional</i>	
Indicador	Ciudad
<i>Apertura de una empresa</i>	
Trámites	Bogotá, Villavicencio (11 trámites)
Tiempo	Villavicencio (22 días)
Costos	Pereira (13,1% del ingreso per cápita)
<i>Registro de la propiedad</i>	
Trámites	Bogotá (9 trámites)
Tiempo	Manizales (20 días)
Costos	Pereira (12% del valor de propiedad)
<i>Comercio exterior</i>	
Exportar (tiempo)	Santa Marta (19 días)
Importar (tiempo)	Santa Marta (16 días)
<i>Cumplimiento de contratos</i>	
Tiempo	Villavicencio (422 días)
Costos	Villavicencio (21,9% de la demanda)
<i>Pago de impuestos</i>	
Tasa tributaria total	Pereira (66,5% de las ganancias)
Número de pagos	Bucaramanga (63 pagos al año)

Fuente: Base de datos de *Doing Business*.

Durante el lanzamiento del informe subnacional de Colombia, el Presidente Álvaro Uribe emitió un mandato a las ciudades y a los departamentos con los mejores índices según el informe para que compartieran sus buenas prácticas. Así pues, en marzo de ese año el gobierno invitó a la Cámara de Comercio de la ciudad de Pereira, que obtuvo la mejor clasificación en uno de los indicadores de "Apertura de una empresa", a que compartiera con representantes de otras municipalidades, estados y regiones su experiencia sobre el logro de un índice tan alto, de modo que todos pudieran beneficiarse de dicha práctica.

El ejercicio no solo resultó imprescindible sino también sumamente oportuno, dado que coincidió con el período del año en que todas las regiones estaban formulando sus planes de competitividad. Fue así como muchas de las recomendaciones de reforma consignadas en el informe *Doing Business* entraron a formar parte de esos planes regionales que servirán como guías para mejorar la competitividad en las diversas regiones del país.

Conclusiones

Hasta el momento se han realizado estudios subnacionales en 32 países, en los cuales se han medido 230 ciudades. Se espera seguir ampliando el programa, dado que los gobiernos locales han mostrado mucho interés. No obstante, también hay que entender las limitaciones de los estudios de *Doing Business*. Por ejemplo, *Doing Business* no mide todos los aspectos del ambiente de negocios que son importantes para las empresas y para la competitividad. No analiza la seguridad, la estabilidad macroeconómica, la corrupción, la capacitación laboral, la fortaleza subyacente de las instituciones o la calidad de la infraestructura local.

Mientras que los indicadores y rangos en la escala de *Doing Business* no deberían sustituir otras investigaciones complementarias, los estudios ayudan a dar una visión más clara del mapa del clima de negocios y sirven como punto de referencia para que los gobiernos locales puedan identificar cuellos de botella, aprender de buenas prácticas y animarse a implementar soluciones. Se considera que los estudios tienen un impacto muy positivo para la competitividad local y, en consecuencia, para la competitividad nacional.

Descentralización, competitividad y globalización: oportunidades y desafíos

Eduardo Wiesner

La discusión sobre descentralización, competitividad y globalización en América Latina amerita especial atención en la coyuntura actual, pues se ha hecho evidente que los modelos y la práctica de descentralización de los años ochenta y noventa requieren una nueva mirada para explorar qué ajustes serán necesarios en un contexto de creciente globalización. Esta tendencia no va a cambiar sustancialmente de dirección, aunque tampoco se va a mantener del todo estable.¹ Por otra parte, ya hay lecciones y experiencias de la primera fase de la descentralización (Wiesner, 2003:10) que podrían fortalecerse precisamente para enfrentar los retos de la globalización y para aprovechar las oportunidades que esta ofrece. En breve, se parte del hecho de que la región² está —quiérase o no y aunque en distintos grados— inmersa en la globalización, y de que correctamente escogió, hace un par de décadas, la descentralización como su estrategia de desarrollo de largo plazo.

Como se verá más adelante, el primer mensaje conceptual del presente texto es que no hay incompatibilidad significativa entre estos dos procesos —descentralización y globalización—, si bien su interrelación se está tornando cada vez más intensa y así seguramente continuará. Esta circunstancia aconseja reflexionar sobre los ajustes que habría que contemplar para lograr

¹ El récord histórico de la globalización no es uno de gran estabilidad. O'Rourke y Williamson (1999) hablan de cómo al primer siglo de la globalización (el XIX) le siguieron períodos de regreso al proteccionismo y al aislacionismo nacional.

² No sobra advertir que la región no es homogénea y que los marcos de política en materia de descentralización no fueron iguales, como tampoco lo han sido las adaptaciones al proceso general de globalización. Aun así, se pueden hacer algunos planteamientos de validez general. Donde haya diferencias notorias, lo importante es entender su origen y utilizarlas como contrastes de políticas y de posibles opciones.

mayores complementariedades entre estos dos procesos. El segundo mensaje es que la competitividad va a depender en gran medida de esa complementariedad y del efecto acumulado que se logre en términos de fortalecer la descentralización en el ámbito nacional y de ajustarla a los requerimientos de la globalización.³

El punto de fondo es que no hay mucho margen para escoger opciones por fuera de una mayor integración global. América Latina ha vivido tanto la apertura relativa de la *Belle Époque* (1870–1914) como la etapa de proteccionismo durante y después de la Gran Depresión (O'Rourke y Williamson, 1999).⁴ Últimamente la región parece haber tomado en firme el rumbo de la integración a los mercados externos. Aunque este camino no está libre de complejos desafíos, no se ve, al menos en el corto plazo, un consenso para regresar a esquemas de alta protección y de mínima integración internacional.

Para desarrollar estos planteamientos se intentará responder a las siguientes tres preguntas:

1. ¿Qué diferencias analíticas hay entre un marco de política de descentralización nacional y uno de apertura hacia la globalización?
2. ¿Cuál parece ser el principal requisito de política económica para alcanzar una mayor competitividad y cuál es el historial de la región en este frente?
3. ¿Cuál parece ser la mayor restricción de economía política a superar para bajar los costos de transacción y de acceso a los mercados globales?

Estas preguntas son interdependientes y están organizadas por un hilo común, y es que tanto la descentralización como la apertura comercial o financiera a la competencia nacional o internacional exigen el cumplimiento de requisitos similares en términos de política económica. Así, un país que no haya logrado cumplir con un mínimo de requisitos de política económica para desarrollar una estrategia de descentralización difícilmente estará en

³ Según Wolf (2004:87), “la capacidad de un país para aprovechar las oportunidades que ofrece la integración económica internacional depende de la calidad de su Estado y de sus políticas”.

⁴ La caracterización de períodos como de alta o baja protección no está exenta de controversia; la bibliografía especializada ofrece distintas lecturas al respecto. Véase Esteveordal et al. (2004:7).

capacidad de aprovechar las oportunidades de la globalización o de responder a sus exigencias. Y si no ha podido resolver las restricciones de economía política en un proceso de integración económica local, tampoco parecería capaz de manejar este mismo tipo de restricciones en el caso de la globalización.

La segunda y tercera preguntas son parecidas pero cada una tiene un matiz particular. Mientras que la segunda se refiere al requisito técnico que exigen la descentralización y la inserción en la globalización, la tercera se refiere al requisito de economía política para lograr, *mutatis mutandi*, estos mismos objetivos. Con este enfoque se busca integrar la dimensión *normativa* y estrictamente técnica con la *positiva* y de economía política. Estos dos enfoques son interdependientes y su interacción es un proceso idiosincrásico y endógeno en cada país, el cual se encuentra determinado en una gran medida por factores situacionales y por la historia de cada caso.⁵

La integridad del marco conceptual

No hay grandes diferencias conceptuales entre un marco de política para la descentralización y uno para la globalización. Una estrategia de descentralización dentro de un país es conceptualmente análoga a un proceso de integración regional dentro del espacio físico de ese país. Una estrategia de apertura comercial internacional no es muy distinta de una de descentralización.⁶ En ambos casos se busca prácticamente lo mismo y a través de instrumentos parecidos. El objetivo común es la búsqueda de ganancias en eficiencia y en competitividad, así como también el desarrollo institucional en general. Rodrik (2002:3) señala que la importancia del comercio internacional y de la participación en la globalización radica en su potencial para inducir reformas dentro de las fronteras en materia de infraestructura y para mejorar el clima económico y político en general.

⁵ “El vínculo entre la economía y la política es la clave para entender el mundo moderno. Pero la idea de que habría un vínculo de causalidad sencillo y directo entre lo uno y lo otro —en particular entre democracia y capitalismo— es errónea. A veces la democracia debilita el crecimiento. A veces una crisis económica restringe y liquida una dictadura. Otras veces una democracia puede prosperar incluso en una economía con problemas. Y a veces el crecimiento fortalece una dictadura” (Ferguson, 2001:19).

⁶ Sin embargo, subsisten algunas diferencias que no siempre son fáciles de resolver. Tal es el caso de las negociaciones de tarifas y aranceles entre países (Estevadeordal et al., 2004:479).

Tanto en un proceso de descentralización interna, como en uno de apertura hacia el exterior, hay una búsqueda de mercados⁷ más amplios, más dinámicos y menos incompletos donde las condiciones locales favorezcan la generación de nueva información mediante una interacción más cercana entre la demanda y la oferta. El principio de subsidiariedad⁸ está detrás de ambos esquemas, como también lo está la premisa de que la gente “vota con los pies” (Tiebout, 1956). Claro que ahora, bajo la globalización contemporánea, también vota con sus ahorros (dónde los invierte), con su inversión (dónde la realiza), con sus impuestos⁹ (dónde los paga), con las tarifas de aduanas (cuáles son las más bajas)¹⁰ y con su propia competitividad personal (adónde emigra).¹¹

En resumen, y como bien lo anota Wildasin (1995:328), la unidad de análisis no la constituyen tanto los espacios físicos o geopolíticos de los países sino más bien las áreas cubiertas por los mercados y sus respectivos factores de producción (Wildasin, 2004). El concepto de *local* responde a aquella subsidiariedad que optimiza la función de producción del bien o servicio (o de política pública) del que se esté hablando.

Así como los objetivos de la descentralización no son muy distintos de los de la integración económica global, tampoco lo son los requisitos de política que ambos esquemas deben cumplir para lograr esas metas. En esencia, ambos exigen disciplina fiscal,¹² estabilidad macroeconómica y marcos institucionales con incentivos que premien la eficiencia y generen ganancias en competitividad local, ya sea esta interna o internacional. Muchos de los estudios sobre la experiencia que se tuvo con la primera fase de la descentralización

⁷ Wolf (2004:19) define la globalización como la integración de actividades económicas por la vía de los mercados.

⁸ El principio de subsidiariedad significa que las políticas públicas buscan que sea el nivel más bajo del gobierno el que tenga la capacidad de alcanzar los objetivos que se buscan (Oates, 1999:1122). Este principio, que es una versión condensada de la descentralización, forma parte del Tratado de Maastricht de la Unión Europea (UE).

⁹ Sobre el tema de la competencia fiscal bajo esquemas de integración regional, véase Wiesner (2008b:161).

¹⁰ Para un panorama sobre el costo fiscal de la liberalización comercial y de la reducción de tarifas, véase Villela et al. (2008:15).

¹¹ Para una versión actualizada de la vigencia del modelo de Tiebout, véase Banzhaf y Wash (2008:862).

¹² Según Eichengreen y Taylor (2004:212), la presencia de dominancia fiscal tipo I puede ser una fuente de inestabilidad macroeconómica.

en América Latina convergen alrededor del diagnóstico de que hubo serias fallas tanto en el diseño de esas estrategias como en el cumplimiento de los requisitos mencionados.¹³

Muchas de estas fallas de primera generación (Wiesner, 2003:10) han sido corregidas, de modo que se podría hablar de una segunda generación o fase de la descentralización donde es evidente que el proceso se ha fortalecido, en particular en aquellos países donde la carga tributaria local ha aumentado en términos relativos frente a la nacional y se percibe un firme proceso de descentralización fiscal, sectorial y política. La pregunta que surge ahora es si la región también está mejor preparada para aprovechar la globalización, para elevar su competitividad y para asimilar las fallas inherentes a una obra inacabada como lo es la globalización.

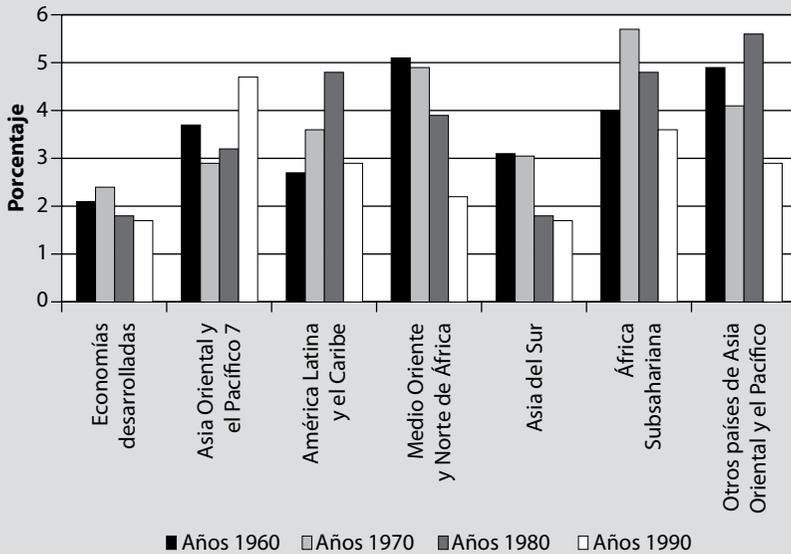
Los requisitos de la integración y de la globalización

La bibliografía sobre el tema de los requisitos para alcanzar mayor integración económica ha reconocido desde tiempo atrás, y en forma casi unánime, que la estabilidad macroeconómica y la prudencia fiscal son los requerimientos más decisivos.¹⁴ Un estudio reciente del BID (2002a:182) apunta al respecto: "Nadie está dispuesto a asociarse con un país muy inestable y es difícil pensar que se puedan coordinar políticas macroeconómicas con un socio muy volátil. Por lo tanto la estabilidad macroeconómica es crucial".

En el frente de la estabilidad macroeconómica, el historial de América Latina revela una enorme volatilidad en comparación con otras regiones del

¹³ Como muchos estudios lo han señalado, este marco conceptual adoleció de serios problemas conceptuales (Wiesner, 2002; BID, 2002a), mientras que según Campbell, Peterson y Brakarz (1991) se pudo haber sobrestimado el potencial de los escogimientos públicos locales. En general, el esquema seguido produjo: (i) una estructura equivocada de incentivos (López-Murphy, 1994), (ii) inflexibilidad en los ingresos y en los gastos (Krause-Junk, 1996), (iii) transferencias crecientes (Aghon, 1996), (iv) publicación de gastos (Tanzi, 1995) y pudo haber agregado presiones inflacionarias (Finot, 2001).

¹⁴ Desde luego hay factores microeconómicos y sectoriales en otros frentes de política que también pueden tener un enorme impacto sobre la estabilidad macroeconómica. La misma descentralización y el sistema de transferencias lo puede hacer. Igualmente, la *rigidez hacia abajo* que se presenta en varios mercados puede afectar adversamente la estabilidad macroeconómica. Akerlof (2002) sostiene que aún falta mucho aprendizaje microinstitucional para entender el comportamiento de las variables macroeconómicas.

Gráfico 18.1**Volatilidad del crecimiento del PIB real (medianas regionales por década)**

Fuente: De Ferranti y Perry (2000:19).

mundo. Durante los últimos 40 años la volatilidad del crecimiento del producto real ha sido el doble de la de los países desarrollados. En el gráfico 18.1 se observa que en la última década solo la región de África Subsahariana y un grupo de países asiáticos superan a América Latina en términos de mayor volatilidad macroeconómica.

El historial de inserción de América Latina en la globalización en los últimos 40 años revela dos períodos particularmente contrastantes. En el cuadro 18.1 se observa que entre 1960 y 1980 la región creció a un alto ritmo de 5,5%, superior al del mundo en su totalidad e igual al de los países de Asia Oriental. Sin embargo, en los 20 años siguientes, entre 1980 y 2000, su crecimiento cayó a menos de la mitad, con lo cual quedó por debajo del promedio mundial y alrededor de un 25% por debajo de los países de Asia Oriental.

Sin embargo, dentro de América Latina se registran grandes diferencias en términos de crecimiento. En el cuadro 18.2 se puede notar que, entre 1990 y 2000, el ritmo de crecimiento de Chile superó en más del doble al del resto de América Latina, e inclusive prevaleció por encima del de los países de Asia Oriental. Al respecto resulta pertinente señalar que Chile fue uno de los pri-

Cuadro 18.1 El rompecabezas del crecimiento de América Latina (porcentaje)

Región	1960–80	1980–2000
Crecimiento del PIB real mundial	4,5	2,9
Crecimiento del PIB real en América Latina	5,5	2,2
Crecimiento del PIB real en Asia Oriental y el Pacífico: China, Indonesia, Tailandia	5,5	8,5

Fuente: Banco Mundial (2007:3).

Cuadro 18.2 Crecimiento del PIB per cápita de América Latina en una perspectiva regional, 1960–2000

Países	1960–70	1970–80	1980–90	1990–2000	1960–2000
Chile	2,2	1,2	1,3	4,8	2,4
América Latina	2,3	2,1	-1,8	1,6	1,3
Asia Oriental	4,7	5,4	4,5	4,0	4,6
Japón	9,3	3,1	3,5	1,1	4,2
Estados Unidos	2,9	2,7	2,2	2,3	2,5

Fuente: De Gregorio y Lee (2003).

Notas: Los 15 países de América Latina y el Caribe con los PIB más grandes son los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Asia Oriental comprende: China, Corea, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Singapur, Taiwán y Tailandia.

meros países de la región en adoptar programas de apertura comercial en los años sesenta (De Gregorio, 2004:25).

Una parte importante de la explicación del bajo ritmo de crecimiento en la región es la volatilidad macroeconómica, y más exactamente los períodos de estancamiento económico. Entre 1960 y 2002 hubo 31 años en los cuales el crecimiento fue negativo o inferior al 1% (Zagha et al., 2006:11). Vale la pena recordar que hace apenas unos pocos años, entre 1998 y 2003, el crecimiento real per cápita fue igual a cero, como se observa en el cuadro 18.3.

Esa volatilidad macroeconómica es también una parte importante de la explicación de por qué en 2007 el PIB total de América Latina, medido en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA), era apenas el 8,3% del total mundial, porcentaje no muy superior al 6,6% de Japón (cuadro 18.4).

Cuadro 18.3

PIB real per cápita de América Latina, en países seleccionados, 1998–2003 (porcentaje de variación anual promedio)

Región/País	Porcentaje de variación anual promedio
Argentina	-2,6
Bolivia	0,1
Brasil	0,0
Chile	1,1
Colombia	-0,9
Ecuador	-0,3
México	1,3
Perú	0,3
Uruguay	-2,7
Venezuela	-4,9

Fuente: Singh et al. (2005).

Cuadro 18.4

Importancia relativa de América Latina como porcentaje del PIB mundial en términos de la paridad del poder adquisitivo

Países/Regiones	2004	2005	2006	2007
Estados Unidos	22,6	22,4	21,9	21,4
Europa	17,2	16,8	16,4	16,1
China	9,1	9,6	10,2	10,8
América Latina	8,2	8,2	8,3	8,3
Japón	7,1	7,0	6,8	6,6

Fuente: FMI (2008b).

La importancia de la estabilidad macroeconómica difícilmente puede ser exagerada. Una de las consecuencias de la volatilidad macroeconómica es una baja tasa de crecimiento y, por ende, bajos niveles de ingreso per cápita. La alta volatilidad relativa ha sido una de las características de América Latina por décadas y puede explicar en lo fundamental el escaso desarrollo relativo de esta región durante casi un siglo. En el cuadro 18.5 se observa que después de más de 100 años, entre 1900 y 2001, el ingreso per cápita de América Latina como porcentaje del de Estados Unidos había descendido

Cuadro 18.5**PIB per cápita de largo plazo en América Latina en relación con Estados Unidos (porcentaje)**

País	1900	1950	1980	2001
Argentina	0,67	0,52	0,44	0,29
Bolivia	—	0,20	0,14	0,09
Brasil	0,17	0,17	0,28	0,20
Chile	0,48	0,40	0,31	0,36
Colombia	0,24	0,23	0,23	0,18
Costa Rica	—	0,21	0,26	0,22
Ecuador	—	0,19	0,22	0,14
México	0,33	0,25	0,34	0,25
Paraguay	0,25	0,18	0,18	0,11
Perú	0,20	0,24	0,23	0,13
Uruguay	0,54	0,49	0,35	0,27
Venezuela	0,20	0,78	0,55	0,30
Promedio	0,29	0,28	0,31	0,22

Fuente: Cole et al. (2004).

del 0,29% al 0,22%. Este porcentaje llegó a ser del 0,31% en 1980. Brasil fue el único país que logró elevar esa proporción, pasando del 0,17% en 1900 al 0,20% en 2001. Por otra parte, Argentina muestra una drástica reducción relativa, ya que ha pasado de la más alta proporción en 1900 (0,67%) a 0,29% en 2001.

Por otra parte, la volatilidad macroeconómica afecta adversamente a los pobres en particular: “Si la estabilidad macroeconómica latinoamericana hubiera sido más parecida a la de los países desarrollados, un 25% de los pobres habría logrado salir de la pobreza” (BID, 1995:196). La volatilidad y la incertidumbre, en su doble relación de causalidad, han podido “reducir el crecimiento económico de América Latina en aproximadamente un 1% anual, o sea en cerca de la mitad de la tasa de crecimiento per cápita observada en la práctica durante el período 1960–85 del estudio. En algunos países el efecto ha sido mucho mayor” (BID, 1995:206).

La conclusión que surge de lo anterior es que América Latina continúa por debajo del nivel de ingreso per cápita relativo que tenía frente a Estados Unidos hace más de 100 años. Pese a todos los reparos que válidamente se pueden hacer a estas mediciones, no hay duda de que este hecho debería llevar a la región a una profunda reflexión sobre la parte de responsabilidad propia que al respecto le corresponde. Si la situación es grave, más aún lo es no entender las causas que la originan.

La economía política de la volatilidad macroeconómica

Existe consenso en torno a la *recomendación normativa* de que la región debe lograr una mayor estabilidad macroeconómica. Ciertamente es un error no tener mejores políticas fiscales y monetarias. Pero no es mucho lo que se avanza en realidad en este frente. ¿Qué explica este error de política económica? ¿Existe alguna racionalidad detrás de esta falla? Alesina (1991:43) señala que para entender la racionalidad de estos aparentes errores es necesario buscar los incentivos políticos que los explican. Su punto de fondo —de enorme importancia en términos de sus implicaciones de política económica— es que el error técnico tiene raíces más profundas. No basta con identificar el error. Hay que entender por qué ocurre (Alesina, 2005:2). Si no se trata de raíz, la normativa va a quedar neutralizada por la realidad positiva. Los incentivos *normativos* se debilitan frente a los *positivos* de las realidades políticas.

Como bien lo ha señalado Singh (2006:3), los problemas macroeconómicos de América Latina vienen de tiempo atrás, desde hace más de un siglo. Y no resultan por lo general de una falta de entendimiento técnico de su naturaleza, algo que Hausmann y Gavin (1996:1) han resumido con gran precisión:

América Latina no es volátil como resultado de alguna remota maldición. Lo es porque sus instituciones y regímenes políticos no han sabido responder a los shocks que han golpeado la región. Esto quiere decir que quienes determinan las políticas podrían reducir la volatilidad macroeconómica y sus costos. Pero tienen que concentrarse en construir las instituciones “correctas”.

Tómese un ejemplo de este tipo de restricción de economía política para entender los sucesos que se producen alrededor de la interrupción súbita (frenazo) de los flujos internacionales de capital. La bibliografía especializada ha subrayado cuán extraño parece que muchos países de la región no presten mayor atención a las medidas preventivas que reducirían los costos internos de los frenazos. Esta bibliografía contiene toda una gama de sistemas de alerta temprana que casi podrían predecir cuándo un país está llegando al borde de su vulnerabilidad externa y debería corregir el curso, ajustando en particular su sector financiero. La pregunta que surge es por qué se sigue corriendo el riesgo.

La respuesta viene por el lado de los incentivos políticos de corto plazo y tiene dos componentes, ambos intensivos en economía política. Una razón es que la corrección fiscal o financiera tiene costos políticos. Después de todo,

¿a qué gobierno le gusta reducir el gasto público o dar una batalla política contra los “perdedores” de menores niveles de ingreso o reducir programas de bienestar? La segunda razón es que es más fácil culpar a los avatares externos por la ocurrencia de los frenazos y sus costosas consecuencias internas. Tal es la racionalidad política de corto plazo, que será factible mientras haya información asimétrica y se pueda argumentar que la culpa recae en la volatilidad de los mercados internacionales de capital (Wiesner, 2008a:38).

La implicación de esta posible explicación en materia de política pública es muy interesante. Quiere decir que si se busca escudriñar qué ruta de política irá a seguir en el futuro un determinado país, no sería suficiente con proyectar acontecimientos y cifras positivas sobre, por ejemplo, su déficit en cuenta corriente, endeudamiento externo o importancia relativa de los pasivos externos en el sistema financiero local. También habría que proyectar si el incentivo político de *culpar* a un factor externo, más allá del control de las autoridades, podría aplicarse.

Las instituciones como origen de la competitividad

El profesor Dani Rodrik (2007b), entre otros, ha venido insistiendo en un punto de especial relevancia, a saber: el de la desagregación de la trilogía entre descentralización local, competitividad y globalización. El desafío consiste en generar una secuencia analítica que guíe la política. El aporte de Rodrik es que para dilucidar esta trilogía, el algoritmo lo constituyen las reformas institucionales dentro de las fronteras. Su premisa es que la mayor competitividad proviene de la calidad del entorno institucional dentro de los países. Aunque se puede alcanzar una mayor inserción en la globalización sin tener una mayor competitividad institucional significativa, esto tiende a ocurrir solo en algunos períodos particulares. La pregunta de fondo es si el crecimiento superior al 5% ocurrido en América Latina desde 2004 (cuadro 18.6) proviene de ganancias sólidas en materia de competitividad o es, en una alta proporción, producto de un ciclo expansivo externo. La respuesta será de carácter empírico. En un par de años se sabrá.¹⁵ Por ahora el pronóstico es reservado. Al respecto dice el Banco Mundial (2008:184):

¹⁵ Según un informe del Banco Mundial (2008:183), América Latina ya podría estar expuesta a una vulnerabilidad externa particular por el lado de los shocks en los mercados de bienes primarios. El índice Herfindahl parece señalar que la volatilidad en esos mercados plantea serios riesgos para esta región.

Cuadro 18.6		Desempeño reciente del crecimiento en América Latina (porcentaje)				
PIB	1991– 2000*	2004	2005	2006	2007	Previsto 2008
PIB a precios de mercado**	3,4	5,9	4,6	5,6	5,1	4,5
PIB per cápita***	1,7	4,6	3,3	4,3	3,8	3,2

Fuente: Banco Mundial (2008).
 * Las tasas de crecimiento de los intervalos son promedios compuestos; las contribuciones e índices de crecimiento y el deflactor del PIB son promedios.
 ** Medida del PIB en dólares de Estados Unidos constantes de 2000.
 *** Medida del PIB en dólares de Estados Unidos.

Los fundamentos económicos de América Latina y el Caribe no son realmente sobresalientes y la región no parecería estar alcanzando a las demás de forma significativa. Aun en el período más reciente, las cifras sobre crecimiento, inversión, formación de capital y crecimiento de la productividad total de los factores están por debajo de otras regiones en desarrollo. América Latina y el Caribe no parecen haber capitalizado el clima externo favorable para elevar la trayectoria de su crecimiento.

La otra pregunta de fondo, aunque ya no en relación con América Latina sino con la globalización en general, es si la política seguida por el *Federal Reserve System* de Estados Unidos en respuesta a los hechos financieros verificados en ese país a principios de 2008 fue la correcta. Martin Wolf (2008), uno de los expertos de más prestigio en el mundo, anota que el proveer un “seguro” contra resultados indeseables podría significar que la política monetaria de Estados Unidos termine siendo equivocada por un período prolongado. Por otra parte, en su *Informe Anual 2008*, el Banco de Pagos Internacionales (BPI, 2008) advierte que la crisis actual en los mercados financieros internacionales no tiene precedentes desde mediados del siglo pasado, y que el dilema entre inflación y recesión es una fuente enorme de incertidumbre.¹⁶

Así pues, la volatilidad macroeconómica no es una característica única de América Latina. También se presenta en los mercados financieros y de pro-

¹⁶ Sobre el *Informe* del BPI, véase también *The Economist* (2008:83), donde se subraya la importancia de que los bancos centrales actúen de forma coordinada.

ductos básicos en un mundo globalizado. Pero la diferencia no está ahí sino en las respuestas que cada país pueda articular frente a esa volatilidad y a las crisis, ya sea que estas últimas se originen en sus propios errores o en fallas inherentes a los mercados globales. Los países con buenas instituciones poseen mayor capacidad para absorber los efectos de esa volatilidad. Pero los que no cuentan con esa calidad institucional acaban pagando un alto costo. Aunque a veces se les puede transferir la responsabilidad a los avatares externos —una realidad que no está en discusión—, el costo en términos de mayor pobreza y desigualdad es enorme. En resumen, hay volatilidad por una punta y otra punta. Pero sus costos no son aleatorios ni están fuera del control —por lo menos parcial— de las autoridades en cada país. En lo que respecta a la dimensión de la globalización, Moisés Naím ha dicho: “El mundo de hoy necesita desesperadamente más y mejores instituciones globales, colectivas y democráticas capaces de *hacer juego*, coordinar esfuerzos, despabilar a las naciones indiferentes ante los problemas de todos y presionar a los países que son malos ciudadanos del mundo” (Naím, 2008).

Conclusiones

Los planteamientos aquí expuestos conducen a tres tipos de conclusiones. Una es de carácter conceptual o analítico pero con importantes implicaciones de política. Otra es de naturaleza heurística relacionada con la correcta interpretación de lo que en efecto ha ocurrido en términos de una posible mayor competitividad e inserción de América Latina en el proceso de globalización. La tercera, por su parte, devuelve el argumento analítico en torno a los requerimientos de política para la descentralización de lo *local* al terreno de las condiciones y requisitos —también institucionales— que a su vez debe cumplir la globalización para convertir en realidad su propio potencial.

En el plano conceptual, el mensaje es que no hay mayor diferencia analítica entre el diseño de un marco de política para una estrategia de descentralización en el ámbito nacional, por una parte, y uno para alcanzar una mayor integración supranacional, regional o global, por otra. Ambos involucran aperturas y una búsqueda de mayor eficiencia y competencia económica y política, y requieren una estructura de gobierno institucional. La mayor competitividad local, o que se extienda más allá de la frontera local, va a depender en gran medida de la calidad del respectivo marco institucional.

En cuanto a la lectura correcta de lo que ha ocurrido en los últimos años, no es del todo claro que la región haya seguido, en líneas generales, la reflexión de Rodrik (2002:3) en el sentido de ver la política comercial y la apertura como

un mecanismo o una oportunidad para lograr consolidar algunas reformas estratégicas “detrás de las fronteras”.¹⁷ Habría tres consideraciones en apoyo de esta conclusión. La primera es que la enorme expansión del comercio exterior de América Latina en los últimos años no se explica principalmente por decisiones específicas de políticas para mejorar la competitividad en un entorno internacional más globalizado (o al menos es difícil que dicha expansión se pueda atribuir a ello). La segunda es que la región continúa siendo vulnerable a un rápido cambio del ciclo económico global, dado que sus políticas —las fiscales en particular— continúan siendo procíclicas. Esto sugiere que el respaldo político o la demanda política por algunas de las reformas más cruciales es aún precario (Wiesner, 2008b). La tercera es que aparentemente subsisten restricciones de economía política que facilitan la evasión de la responsabilidad política frente a pérdidas potenciales de bienestar colectivo en el caso de que el ciclo económico se torne particularmente adverso. Esta responsabilidad política se puede evadir si los incentivos políticos reales indican que se podría culpar a los avatares externos de los costos de una interrupción súbita, severa y prolongada de los flujos de capital.

En resumen, la mayor competitividad viene más por la vía de las reformas institucionales internas que como resultado de una mayor inserción coyuntural en la globalización. Si bien una mayor inserción en los procesos globales constituye una oportunidad, no sustituye la necesidad de lograr una mayor competitividad construida sobre la base de las reformas institucionales que harían que esa mayor inserción en la globalización fuera sostenible. En gran medida, la globalización reciente ha sido un proceso de profundización financiera (Wolf, 2007:3) construido sobre la base de que la innovación conlleva ganancias en eficiencia en la asignación global de recursos que son también globales. Pero, como bien señala Rodrik (2002:5), “los mercados no son necesariamente autoestabilizantes”.

Con el fin de mitigar la volatilidad endógena de los mercados y de regular su gobierno, se requiere un proceso constante de desarrollo institucional en el ámbito global.¹⁸ Aunque se han registrado grandes avances nacionales y multilaterales¹⁹ en materia de regulación global, y en la crucial tarea de vi-

¹⁷ Esto no quiere decir que la región no haya hecho importantes reformas en los últimos años. El libro de Lora (2007) ofrece un excelente resumen y hace un examen de ellas.

¹⁸ Para un análisis de cómo se podría reestructurar esa arquitectura global a favor del desarrollo, véase Banco Mundial (2002b:153).

¹⁹ Sobre el proceso de reformas a nivel de las entidades multilaterales y sus roles en la gobernabilidad global, véase Wiesner (2008a:35).

gilancia, los desequilibrios que se observan, así como también los sucesos e incertidumbres²⁰ más recientes sugieren que todavía queda mucho trecho por recorrer para concluir que la globalización es una panacea²¹ y que no requiere ajustes sustanciales.²² Tampoco se puede deducir que en América Latina ya se hayan consolidado las reformas macroeconómicas y sectoriales que le darían sostenibilidad a su mayor inserción en el comercio y en los mercados internacionales de capital. La prueba empírica de la capacidad de asimilación de la región a las fallas de la globalización está teniendo lugar en la actualidad y se confirmará en el futuro cercano.

Lo que resulta fascinante es apreciar las similitudes y diferencias entre los requerimientos institucionales de la infancia de la descentralización local de hace unas décadas, por una parte, y los requisitos, también institucionales, de la descentralización global en lo que se podría denominar su “nuevo renacimiento”, por otra. Por esta vía se regresa a la pregunta de fondo y que ha estado latente todo el tiempo, a saber: si las instituciones son lo más importante, ¿dónde se originan? ¿En la descentralización? ¿En la integración regional? ¿En la mayor participación en la globalización? O será que se presenta la causalidad inversa, es decir: que estos puntos de partida o procesos son los que generan, en gran medida, las “instituciones correctas”.

Después de todo, y como ha señalado Oates (1999:1142), a fines del siglo XIX en Estados Unidos el sector público era muy pequeño (8% del PIB) y altamente descentralizado. Lo que siguió después fue un proceso de centralización fiscal. Entonces, ¿qué se podría concluir finalmente? Pues que este tipo de intentos de generalización no tienen mucho que ofrecer en términos de qué hacer frente a una situación específica dada. Resultaría más útil mantener los principios generales (Rodrik, 2007b), luego hacer el diagnóstico específico de la situación local²³ y posteriormente buscar la estructura de incentivos que

²⁰ Según un estudio reciente del Banco Mundial (2008:2) sobre los prospectos económicos globales, varios países en desarrollo podrían estar expuestos a ajustes súbitos de los mercados financieros. Peligran particularmente aquellos con déficit en sus cuentas corrientes, problemas en el manejo del tipo de cambio y presiones inflacionarias (Banco Mundial, 2008).

²¹ Por ejemplo, Ball (2006:5) observa que la globalización no parece haber reducido la inflación en Estados Unidos.

²² Por ejemplo, Tanzi (2008:413) advierte que no parecen existir mecanismos que garanticen que algunos bienes públicos globales reciban la atención y el financiamiento que merecen.

²³ Sobre la importancia de lograr el diagnóstico correcto, véanse Hausmann et al. (2006) y Wiesner (2008c).

tienda a optimizar el resultado de la función o de la política pública de que se trate. Como se dijo anteriormente, corresponde buscar el marco general del “escogimiento racional” y a partir de ahí articular los incentivos específicos.

VI. Participación de la comunidad local

La descentralización como proceso promete una mayor cercanía entre el gobierno y sus ciudadanos. Una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el control de las actividades del sector público debería resultar en una mayor rendición de cuentas, una mejor gestión pública y una respuesta más acertada a las necesidades particulares de la comunidad local. En esta sección se rinden testimonios sobre estos nexos y se presentan dos argumentos: en primer lugar, una ciudadanía informada, responsable y participativa fortalece al gobierno y, en segundo lugar, la descentralización no necesariamente conlleva procesos automáticos de participación; una y otra deben ser fomentadas para que se genere una cultura ciudadana basada en un acercamiento entre autoridades locales y ciudadanos.

En el primer trabajo Jaime Castro, ex Alcalde de Bogotá, Colombia, y pionero de la descentralización en su país, explica cómo se incorporaron mecanismos de participación ciudadana dentro del marco de implantación del proceso de descentralización. Castro señala que aunque estos mecanismos quedaron establecidos en la Constitución, y en leyes y decretos, aún no han entrado en operación. Asimismo indica que la experiencia muestra que la participación es un tema cultural y no sólo el producto de una normativa, y reconoce que la participación ciudadana es un elemento fundamental, cuya ausencia en el caso de Colombia ha significado serias dificultades para que el proceso de descentralización funcione adecuadamente.

En el siguiente trabajo María Fernanda Campo, Presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá, afirma que no basta con abrir los espacios en la ley para lograr la participación ciudadana en la gestión pública local. Es necesario generar la confianza de los ciudadanos en sus autoridades e instituciones, aumentar su conocimiento sobre los procesos e instancias de participación y mejorar su percepción con respecto a la obtención de los resultados esperados a partir de la misma. La experiencia de la Cámara de Comercio de Bogotá demuestra que el sector privado puede desempeñar un papel importante en lo que se refiere a crear las bases para una adecuada concertación entre las autoridades locales y la ciudadanía. A través de las iniciativas "Bogotá cómo vamos" y "Ojo con Bogotá y la región" se exponen mecanismos innovadores para crear una cultura de rendición de cuentas y de participación permanente de los ciudadanos en la gestión local.

En el último trabajo de esta sección Ronald MacLean Abaroa, ex Alcalde de La Paz, Bolivia, presenta la experiencia boliviana de incorporación de la participación ciudadana en el proceso de descentralización. Con base en su propia vivencia como alcalde, antes y después de iniciada la descentralización, MacLean explica que dicho proceso ha cambiado profundamente el mecanis-

mo de toma de decisiones en Bolivia. Los cambios han implicado un nuevo equilibrio de las relaciones entre las autoridades locales y la ciudadanía, lo cual fue progresando desde una relación vertical hasta una horizontal de coparticipación y corresponsabilidad en la planificación de la agenda municipal y la asignación de los recursos correspondientes.

Descentralización en Colombia y la transformación de Bogotá

Jaime Castro

El presente trabajo consta de dos partes: en la primera se presenta lo que ha sido el proceso de descentralización en Colombia como país.¹ En la segunda se trata la transformación de la ciudad capital, Bogotá, cuyo punto de partida coincide en buena medida con el inicio de la descentralización en el país entero.

La descentralización en Colombia

A mediados de los años ochenta se inició en Colombia un proceso de descentralización que se consideró coherente y audaz para el momento. También se lo consideró integral porque se trataron los aspectos políticos, fiscales y administrativos propios de la vida regional y local.

Descentralización política

En la parte política, se reconocieron derechos ciudadanos elementales vinculados con la elección popular de los alcaldes (la autoridad ejecutiva en el municipio) y de los gobernadores (la autoridad ejecutiva de los departamentos y nuestro único nivel intermedio). Inclusive se previó la revocatoria del mandato de estas dos autoridades, aunque en la práctica es un instrumento de participación ciudadana que no ha operado. También se previeron los cabildos abiertos, la iniciativa popular, el referendo y una serie de mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en la vida pública que infortunadamente no han operado hasta el momento. A este respecto, nuestra experiencia ha demostrado que la participación es un tema de carácter cultural. Es un producto de un hecho social más que de una normativa. No importa que se establezca

¹ Este trabajo está basado en la presentación que el autor realizó en el foro "Descentralización para el desarrollo económico", organizado por el BID en julio de 2008.

en la Constitución, en la ley, o en los decretos. Mientras no haya organizaciones sociales que promuevan la participación y mientras ella no forme parte de la cultura ciudadana en la práctica, no termina de concretarse.

Descentralización fiscal

Desde el punto de vista de descentralización fiscal, se fortalecieron los presupuestos de los departamentos y de los municipios a través de diversas fuentes de ingresos. La primera fuente son los *recursos propios*: la fijación de impuestos regional y local. Para incrementar la recaudación tributaria regional, se les concedieron a los departamentos los impuestos al consumo del tabaco, del cigarrillo, de los licores, etc. Los grandes gravámenes que recibieron los municipios fueron el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio que, en alguna medida y por su naturaleza, repite el impuesto nacional a las ventas: el impuesto al valor agregado (IVA). Últimamente también se confiere parte del impuesto a la gasolina, que es un impuesto nacional, a los gobiernos departamentales y municipales en función de sus consumos.

Como segunda fuente existen las *transferencias*, que constituyen un elemento muy importante en los presupuestos de los departamentos y en los municipios. Aproximadamente el 50%, en promedio, de los ingresos de un departamento o de un municipio provienen del Estado central. En aquellos municipios pequeños que no tienen capacidad tributaria propia, los aportes del Estado central a veces representan más del 90% de su presupuesto. En cambio, la ciudad de Bogotá percibe por concepto de transferencias menos del 10% del total de su presupuesto. En promedio, sumados los 32 departamentos que tienen participación, el 50% de sus ingresos proviene del Estado central y el otro 50% de recursos propios. Y en los 1.100 municipios colombianos ocurre otro tanto.

Los criterios de distribución se han venido refinando en tres ocasiones. Se reparte por el número de habitantes, las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y un aporte a la demanda de servicios (no a la oferta). La participación está definida en la Constitución y en la ley. Es un derecho del municipio y del departamento, basado en una fórmula compleja, y es independiente de la filiación política del alcalde, de la mayoría predominante, del presidente, del ministerio de Hacienda o del Departamento de Planeación Nacional (DPN) o cualquier otro organismo.

Otra fuente de financiamiento para los gobiernos subnacionales es el *endeudamiento* interno y externo, que es relativamente cuantioso, sobre todo en las grandes ciudades. Por último, hay una participación por *regalías*, princi-

palmente por concepto de la explotación de petróleo en las regiones donde se encuentran los yacimientos. Se está comenzando a debatir la posibilidad de extender esas regalías a todo el país, pero obviamente hay una resistencia política de las regiones que tradicionalmente se han beneficiado de las mismas. De todas maneras, este tipo de participación está concentrada en pocos departamentos y en algunos municipios.

Descentralización administrativa

Desde el punto de vista de descentralización administrativa, se fortaleció el estatus de las entidades subnacionales y se les dieron a estas funciones que antes cumplía el Estado central, por ejemplo en los campos de la salud y la educación, los servicios públicos domiciliarios y el saneamiento básico. Los municipios están constituyendo sociedades con el sector privado y se vuelven accionistas de las empresas que prestan dichos servicios. También tienen a su cargo la infraestructura física local.

Debe destacarse que los municipios y departamentos han empezado a ocuparse de temas económicos y sociales que antes se consideraban como una función del gobierno nacional. Asimismo, han empezado a encontrar sus propios medios para salir adelante con la generación de empleo, el desarrollo de actividades económicas y el apoyo a comunidades pobres o marginadas. Hoy en día los departamentos y municipios promueven el turismo, las artesanías, la creación de empresas, y están trabajando decididamente en el sector agropecuario —o directamente a través de convenios con los bancos— en el fomento del microcrédito.

Balance: descentralización sin pueblo

Los procesos descentralizadores no producen en sus inicios todos los resultados que cabe esperar de ellos. Exigen un período de aprendizaje tanto para el gobierno central, que cede competencias y recursos, como para las entidades subnacionales, que ejercen atribuciones y realizan inversiones nuevas. Con el paso del tiempo sus ejecutorias van mejorando.

En los 10 primeros años del proceso de descentralización en Colombia se empezaron a producir resultados, si bien no ideales, al menos alentadores. Pero en los últimos años se ha empezado a recorrer el camino en la dirección equivocada. Se ha producido una desnaturalización del proceso, que en consecuencia está perdiendo espacio en la conciencia ciudadana. El proceso de descentralización se ha vuelto sinónimo de malversación, de clientelismo, de

corrupción y de nepotismo, fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, los actores responsables de la descentralización abandonaron el proceso. Inicialmente le dieron vida, tomaron las primeras decisiones, cambiaron la Constitución y la ley, y expidieron normas. Pero una vez que se dieron cuenta de que habían perdido poder, consideraron que no tenían nada más por hacer. Todo proceso descentralizador exige seguimiento y continuidad a los efectos de introducirle ajustes, modificaciones y cambios, porque surgen obstáculos y dificultades que no estaban previstos y que requieren que se le imprima al proceso una nueva orientación. Ni el gobierno nacional, ni el Congreso, ni los partidos políticos se están ocupando de la descentralización como política pública. Ni siquiera están verificando su estado actual, ni se preguntan cuál puede ser su futuro, a pesar de que hace varios años el proceso está en crisis. No ha habido seguimiento; por el contrario, ha habido abandono.

La segunda razón puede ser más importante aún. Se cambió y se fortaleció la vida administrativa y fiscal de municipios y departamentos, pero no se transformaron las reglas de juego en materia política. En un comienzo los partidos tradicionales respetaron el proceso, se acercaron a él de manera reverente, sin poner sobre el escenario sus viejas prácticas, sus costumbres y sus mañas. Pero con el paso de los años, como no se modificaron las reglas del juego político-electoral, ni se obligó a los viejos actores a que cambiaran sus prácticas, ni se estimuló la presencia de nuevas fuerzas políticas y sociales en la vida pública local y regional, al poco tiempo le tomaron confianza al proceso y empezaron a hacer de las suyas. Se apoderaron de municipios y departamentos, y hoy los manejan conforme a principios y reglas de las épocas en que no había descentralización.

En síntesis, lo fundamental para el proceso de descentralización es la parte política, la parte de la participación ciudadana y comunitaria. Nosotros tenemos hoy una especie de descentralización sin pueblo, sin participación ciudadana. Es ahí donde el proceso ha empezado a mostrar serias dificultades.

La transformación de Bogotá

A comienzos de los años noventa, la ciudad de Bogotá estaba colapsada: no era gobernable ni administrable. El punto crítico era la situación de sus finanzas públicas: la ciudad estaba quebrada. El Banco Mundial y la banca local, estatal y privada, que le habían otorgado créditos, suspendieron los desembolsos. El gobierno nacional, que avala por ley los créditos del Distrito Capital, envió una carta diciendo que no otorgaría un solo aval más. Fue la quiebra total. Había que reorganizar las finanzas para sentar las bases de cualquier inversión para la ciudad en el futuro.

La legislación que organizó a la capital de Colombia no ofrecía lo que Bogotá requería para ser gobernable; entre otras razones porque la ciudad creció y cambió tanto que se convirtió en la primera metrópolis del país. Afortunadamente se disponía de facultades para conseguir la aprobación, en 1993, del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1.421) que, con mucha visión de futuro, diseñó una nueva forma de gobierno y de administración para la capital. Se creó el Distrito Capital como entidad territorial cuyos marcos político, fiscal y administrativo le dieron a la ciudad la gobernabilidad que había perdido y que requería para el manejo de sus problemas y la atención de sus necesidades.

Un tema clave fue la reforma tributaria, que consistió en una redefinición de los impuestos y nuevos procedimientos para darle a la ciudad instrumentos con el fin de aumentar sus ingresos. Para introducir tal reforma se necesita mucho valor político, porque ningún ciudadano paga con gusto su parte de los impuestos, como tampoco los impuestos locales y/o los nacionales. Un problema que afrontamos era que esa reforma tributaria se había hecho en el momento en que se realizaban elecciones nacionales, lo que se prestó para que los aspirantes al Congreso y a la presidencia de la República hicieran populismo con el tema. Dijeron a los contribuyentes de Bogotá, palabras más palabras menos, que no le hicieran caso al alcalde porque cuando ellos fueran elegidos y ejercieran como jefes del gobierno iban a desmontar, por ley, todos los impuestos que la administración distrital estaba tratando de establecer en este momento. Como enseñanza queda la siguiente recomendación: en época de elecciones es mejor no abordar el tema tributario porque la resistencia es muy grande.

Otro problema que había era la coadministración o el cogobierno. Los concejales participaban en el ejercicio de funciones administrativas, incluso en el nombramiento de funcionarios, en las licencias de urbanismo y en la liquidación de impuestos. Había un proceso doloroso entre el alcalde y los jefes de las cinco o seis bancadas de los partidos políticos. El Estatuto Orgánico creó una capacidad ejecutiva más fuerte en detrimento de los concejales. Al mismo tiempo, introdujo a la sociedad civil como un actor político legítimo en la toma de decisiones del Distrito.

Últimas administraciones de Bogotá

El proceso suma hoy varias administraciones distintas, cada una con su propio perfil y sus propias características que, para fortuna de la ciudad, terminaron siendo complementarias. La primera administración (1992–94), de la cual fui titular, es la que se describió arriba con el Estatuto Orgánico, el saneamiento

de las finanzas, la reforma tributaria, y el nuevo modelo de gobierno y de administración de la ciudad.

La segunda fue una administración que les vendió a los bogotanos el concepto de “cultura ciudadana”. El Alcalde Antanas Mockus —el mejor comunicador que tiene el país— vio como prioridad crear el sentido de pertenencia, de identidad con la ciudad y de comportamientos ciudadanos cultos. Como en buena parte de las capitales de América Latina, más del 50% de los habitantes de Bogotá no es oriundo de la ciudad, sino que está compuesto por migrantes de distintas regiones de Colombia. Conseguir el sentido de identidad, de pertenencia y de amor por la ciudad requería de las calidades de un alcalde como Antanas Mockus.

Después vino Enrique Peñalosa, un alcalde con visión de ciudad que le apuntó al espacio público y a la dotación urbana. La última administración ha sido la de Luis Eduardo Garzón, alcalde social-demócrata que posicionó el tema social en la agenda del gobierno. Esas cuatro gestiones distintas terminaron sumándose y siendo complementarias para el bien de la ciudad.

El próximo reto

Aunque no estamos del todo satisfechos, se ha logrado transformar a Bogotá. Dicha transformación ha tenido lugar dentro de los límites político-administrativos de la ciudad, dentro de lo que es el Distrito Capital. El punto crítico de Bogotá en este momento está relacionado con la organización de una ciudad-región, una entidad territorial entre Bogotá y los municipios de la sabana para coordinar e integrar sus acciones en los asuntos políticos, fiscales y administrativos. Hay muchos problemas (el medio ambiente, la seguridad, el transporte y el tráfico, las reglamentaciones sobre el uso del suelo, los servicios públicos y las políticas tributarias) que tienen que manejarse ya de manera coordinada e integrada por Bogotá y por no menos de 30 pequeños municipios vecinos, lo cual constituye necesariamente lo que en la actualidad se denomina una ciudad-región.

El sector privado como promotor del control ciudadano en Colombia

María Fernanda Campo

En un contexto globalizado, la promoción de la participación social y la consolidación de la sociedad civil como actor estratégico y determinante en el fortalecimiento de la democracia constituyen uno de los principales retos de los gobiernos orientados a la generación de un desarrollo sostenible. En este trabajo se hace referencia al papel que cumple la participación social en los procesos de toma de decisiones, implementación y evaluación de políticas y programas. Igualmente se destacan los avances que en Colombia, y en especial en Bogotá, se han logrado en lo que se refiere a generar una cultura de rendición de cuentas.

En primer lugar, en este capítulo se aborda el estado de la participación social en Colombia, y se señalan tanto sus avances como los grandes retos que aún existen y la función que desempeñan las instituciones del sector privado en la promoción del control social, entendido como un factor de mejoramiento de la calidad de vida y de la competitividad. En segundo lugar, se tratan los programas a través de los cuales el sector empresarial ha venido contribuyendo a generar una cultura de participación social, control ciudadano y rendición de cuentas en el marco de la descentralización en Colombia.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000) expone un nuevo enfoque de desarrollo integral en términos sociales, económicos y ambientales donde propone un concepto de ciudadanía ligado al de participación. Más allá de la ciudadanía en su condición de agente que exige derechos, es necesario complementar el concepto con la creación de mecanismos para hacer efectivo el “compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad, la participación de los individuos en la actividad comunitaria, el control ciudadano sobre los poderes públicos y la presencia de los individuos en la circulación de ideas y opiniones en el espacio público” (CEPAL, 2000:306).

La participación social

En Colombia los primeros mecanismos de participación, a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC), surgieron en la década de 1950. Tres décadas más tarde se desarrollaron los conceptos de planificación participativa y democracia representativa. Sin embargo, ha sido la Constitución Política de 1991 la que expuso con mayor claridad el concepto de participación ciudadana, definiéndolo en su artículo 2 como principio constructivo de organización del Estado, fin esencial y razón de su existencia.

Algunos artículos de dicha Constitución hacen mención explícita al tema de la participación;¹ al mismo tiempo se han creado varias leyes² orientadas a abrir las puertas al ciudadano para vincularlo a procesos de planificación, elaboración del presupuesto, desarrollo urbano, fiscalización y control de la gestión pública. Todo ello se ha hecho con el objeto de garantizar el perfeccionamiento del mandato constitucional y brindar las herramientas necesarias al ciudadano para que pueda exigir la protección de sus derechos (individuales y colectivos), tenga garantizado el acceso a la información y pueda exigir el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Sin embargo, la respuesta de la ciudadanía frente a la oferta de participación del Estado no es proporcional a las instancias y mecanismos existentes para que aquella se vincule activamente a los asuntos públicos y sea gestora de su propio desarrollo. Más del 90% de la ciudadanía no pertenece ni ha pertenecido a ninguna instancia de participación; tan solo el 14% ha conformado una veeduría ciudadana y apenas el 33% ha pertenecido a juntas administradoras locales (Velásquez y González, 2003), reconocidas como el espacio que

¹ Constitución Política de Colombia de 1991, artículos 2, 40, 103, 270.

² Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas; Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías por denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana; Ley 472 de 1998, por la cual se reglamentan las acciones populares; Ley 489 de 1998 sobre el funcionamiento de entidades del orden nacional, que en sus artículos 34 y 35 define que cuando los ciudadanos decidan construir mecanismos de control social de las entidades públicas, la administración estará obligada a brindar apoyo para el ejercicio de dicho control; Ley 388 de 1997 de reforma urbana; Ley 136 de 1994 para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, la cual indica en su artículo 167 la vinculación de los ciudadanos en su gestión fiscal; Ley 80 de 1994, Ley de Contratación; Ley 142 de 1993 sobre la organización del sistema de control fiscal financiero.

más participación atrae, ya que permite vincularse directamente a la toma de decisiones en el ámbito local.

Vale la pena analizar las razones de estos resultados. No basta con crear los mecanismos y abrir los espacios de participación para que las personas se sientan motivadas a participar. Su vinculación con los asuntos públicos está relacionada con la confianza en las autoridades e instituciones y con el nivel de eficacia de las mismas (Departamento Nacional de Planeación, 2006:41). Otros elementos que también influyen son el nivel de conocimiento que se tenga de las herramientas disponibles para participar y la percepción sobre el resultado de la participación en las decisiones de gobierno.

Pese a los esfuerzos nacionales y locales en materia de expedición de normas y creación de instituciones de participación, el conocimiento sobre las diferentes instancias de participación es escaso, salvo en los espacios creados por el sector salud y educación, donde los ciudadanos tienen mayor injerencia en la toma de decisiones. En otros sectores, por lo general el argumento para no participar se refiere a la poca incidencia de los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas. Las instancias de participación son percibidas en gran medida como espacios de iniciativa y fiscalización, seguidos de consulta, concertación y gestión, y en poca medida como espacios de decisión (Ceballos y Martín, 2001).

Resulta preocupante que en la última encuesta de percepción del proyecto "Bogotá cómo vamos"³, realizada en 2007, el 43% de los encuestados declaró que no le atraía participar o que no tenía clara la importancia de su participación en las decisiones de gobierno. Por su parte, un 34% expresó que a pesar de existir buena oferta de participación, los líderes la manipulaban o era inoficiosa.

Si bien existen más de 40 instancias de participación en el nivel nacional y el 70% de estos espacios es de obligatoria conformación, solo un 50% contempla sanciones para las autoridades que no los creen (Corporación Ocaso y Cámara de Comercio de Bogotá, 2007).

De lo anterior se desprende que las autoridades nacionales y locales enfrentan un gran reto en términos de difusión de los mecanismos de participación. Más aún, necesitan determinar qué repercusiones e incidencias está teniendo la participación ciudadana en las decisiones de los gobernantes.

³ Iniciativa del sector privado lanzada por la Cámara de Comercio de Bogotá, el diario *El Tiempo* y la Fundación Corona en 1997 para mejorar la transparencia del gobierno, promover la participación ciudadana y fomentar esfuerzos público-privados. Este tema se desarrollará más adelante.

Sector privado, cultura de control ciudadano y rendición de cuentas

El sector privado debe desempeñar un papel fundamental en lo que se refiere a abordar el reto de incentivar la participación ciudadana y cualificar estos espacios. Así se lo concibe en la Cámara de Comercio de Bogotá, y por ello uno de los objetivos es el de crear espacios de concertación público-privada donde tengan lugar actividades en las cuales intervienen la comunidad y las autoridades públicas. En estos espacios se busca crear puentes para establecer acuerdos sobre la implementación de programas, proyectos y políticas que inciden en el desarrollo y bienestar de la comunidad. Pero no se trata solo de generar los espacios sino también de promover el seguimiento y el control ciudadano de la implementación de las políticas públicas.

En el sector privado estamos convencidos de la importancia de nuestro papel como actores sociales interesados en formar parte de la formulación de políticas públicas y en el seguimiento de las acciones de los gobernantes. Exigir cuentas es una forma de controlar desde la sociedad civil el cumplimiento de lo prometido, e implica un ejercicio que requiere tanto de la voluntad del gobernante como de la participación activa, crítica y con propuestas de los ciudadanos. Participar no solo es un derecho sino un deber ciudadano.

“Bogotá cómo vamos”: un proyecto que promueve la rendición de cuentas

La Cámara de Comercio de Bogotá, la Casa Editorial El Tiempo (CEET)⁴ y la Fundación Corona⁵ han comprendido la importancia de contar con un sector privado activo y es por ello que en 1997 crearon de forma conjunta el proyecto “Bogotá cómo vamos”, con tres propósitos principales: i) promover un gobierno efectivo y transparente; ii) estimular una ciudadanía más informada, responsable y participativa, y iii) fomentar el trabajo en alianzas en torno al tema de la calidad de vida. Todo ello se sustenta en el marco de la Constitu-

⁴ CEET es el principal proveedor colombiano de productos y servicios informativos, educacionales y de entretenimiento (prensa, revistas, televisión, Internet, servicios de impresión) de la más alta calidad según los estándares mundiales, entre ellos *El Tiempo*, el diario más importante del país.

⁵ Fundación privada sin fines de lucro que apoya y financia iniciativas que contribuyan a fortalecer la capacidad institucional del país en materia de educación, salud, desarrollo empresarial, y desarrollo local y comunitario.

ción Política, en la cual se ordena a las entidades territoriales hacer planes de desarrollo y rendir cuentas sobre su implementación. La iniciativa también es una respuesta al llamado que se les ha hecho a las grandes ciudades para que promuevan discusiones sobre los alcances de las políticas públicas en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Las tres entidades que se unieron para hacer realidad este proyecto lo han hecho con el convencimiento de que el Estado y la sociedad se fortalecen cuando establecen mecanismos que les permiten estimularse mutuamente, con lo cual crean un ciclo de re-actualización positiva que puede conducir a mejoras significativas en la gobernabilidad, tanto en el mediano como en el largo plazo.

Con el fin de cumplir cada uno de los objetivos, el proyecto desarrolla diferentes actividades. Para *promover un gobierno efectivo y transparente*, pide cuentas a la administración, incentiva la generación de información y efectúa evaluaciones con expertos nacionales. Para *estimular una ciudadanía más informada, responsable y participativa*, divulga informes de evaluación, consulta a la ciudadanía y comunica la percepción ciudadana. Por último, para *fomentar la creación de alianzas* en torno al tema de la calidad de vida, potencia esfuerzos y recursos, complementa conocimientos e impulsa el aprendizaje institucional.

El proyecto cuenta con una coordinación general cuya función es liderarlo e implementarlo a través de tres estrategias: evaluación, comunicación y alianzas. Para realizar la evaluación, el proyecto ha desarrollado una serie de indicadores de dos tipos: de evaluación técnica y de percepción. Los primeros dan cuenta de los avances y retos de la ciudad en ocho sectores estratégicos que impactan la calidad de vida, a saber: educación, salud, seguridad ciudadana, movilidad, desarrollo económico, medio ambiente, servicios públicos y espacio público, y se aplican a todas las administraciones distritales para evaluar su respectivo aporte. Los segundos se encargan de recoger la percepción de la ciudadanía sobre diferentes dimensiones de la calidad de vida en la ciudad a través de una encuesta y se aplican anualmente para registrar los cambios de la percepción durante las distintas administraciones.

La importancia de la encuesta de percepción radica en que forma parte fundamental de la participación ciudadana en el proceso de evaluación. Asimismo, permite ir más allá de los indicadores de resultados y sirve de termómetro de validación de la gestión de la administración, de modo que genera valor agregado para el proyecto frente a otros observatorios. En función de los temas que se estén tratando en la ciudad en un momento dado, o del énfasis específico que las administraciones le impriman a su mandato, "Bogotá cómo vamos" realiza seguimientos adicionales.

Además de las ocho áreas arriba mencionadas se tienen en cuenta aspectos como gestión pública, responsabilidad ciudadana, pobreza y equidad, y las finanzas públicas incluidas en el plan de desarrollo y en la agenda ciudadana. Sin embargo, la información por sí sola no genera el valor que busca el proyecto. Por lo tanto, un componente importante del mismo es la comunicación. A través de diferentes medios de comunicación, como televisión y prensa, publicaciones periódicas, eventos y mesas de trabajo, la ciudadanía en general y, de manera específica, los líderes comunitarios y de opinión, expertos, centros de investigación y dirigentes políticos tienen acceso a los resultados del proceso de evaluación adelantado. El avance y la consolidación del proyecto han sido tan significativos que hoy en día la información que este produce es materia de consulta y referencia en todo el país.

La creación de alianzas también constituye una valiosa estrategia que ha contribuido al crecimiento del proyecto y ha llamado la atención de diferentes actores sociales que comparten el mismo interés por realizar un seguimiento sistemático a la calidad de vida y medir los avances en la ejecución de políticas públicas. Actualmente forman parte de esta red fundaciones, medios de comunicación, universidades, gremios, cámaras de comercio y, en general, más de 26 instituciones comprometidas con el desarrollo y la competitividad de la ciudad. El trabajo conjunto es una gran experiencia, ya que permite complementar y discutir enfoques y visiones sobre calidad de vida e identificar buenas prácticas que mejoren el trabajo realizado hasta el momento.

La consolidación del proyecto durante los 10 años transcurridos desde su creación ha arrojado interesantes y valiosos logros que vale la pena mencionar:

- Generación de conocimientos acerca de la ciudad a partir de las evaluaciones técnicas objetivamente realizadas y divulgadas.
- Creación de una agenda en la opinión pública sobre problemas comunes a todas las ciudades.
- Fortalecimiento de la producción de información orientada a resultados, más allá de lo correspondiente a acciones y obras.
- Promoción de la rendición de cuentas por parte de las autoridades.
- Producción de información como referencia para el diseño de programas de gobierno.
- Utilización de la encuesta de percepción como parámetro oficial para medir la inclinación favorable, la gestión y la confianza de las instituciones públicas de la ciudad.

- Evaluación de políticas públicas con base en resultados.
- Retroalimentación de políticas públicas a partir de los informes generados.
- Creación de un modelo de referencia de procesos de control social en el ámbito latinoamericano.

Estos logros son consecuentes con las metas iniciales establecidas por el proyecto y sugeridas por las entidades gestoras del mismo. Así también lo confirma el hecho de que tanto el gobierno de la ciudad como los expertos y las organizaciones sociales tienen en cuenta sus informes, investigaciones y recomendaciones. Es un instrumento de acción tanto para la administración como en general para la comunidad comprometida con el devenir de los asuntos de interés colectivo. Actualmente hay cinco ciudades en Colombia que desarrollan proyectos *Cómo Vamos*: Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Cali y Medellín. También se están gestando procesos similares en otras ciudades de América Latina, según las realidades de cada país.

Por ahora, el desarrollo del proyecto indica que se debe avanzar hacia la construcción de una red de ciudades *Cómo vamos* en Colombia y otros países de América Latina y el Caribe, a la vez que se llevan adelante procesos de prospectiva de ciudad.

El programa “Ojo con Bogotá y la región”: un esfuerzo de control social

Si bien desde la Cámara de Comercio de Bogotá se ha trabajado para promover la cultura de rendición de cuentas, también se está haciendo un importante esfuerzo en materia de control social a través del programa “Ojo con Bogotá y la región”. Esta iniciativa promueve la participación de empresarios y ciudadanos para realizar veeduría en temas que impactan significativamente la competitividad del sector empresarial y la calidad de vida, tales como el comportamiento de la movilidad, la seguridad, la prestación de servicios públicos y la simplificación de trámites en el sector productivo.

El programa tiene un enfoque de propuestas, participativo, preventivo y no fiscalizador. No pretende sustituir a los organismos de control sino promover el compromiso ciudadano con el seguimiento de los proyectos que afectan la competitividad y calidad de vida del entorno. Como resultado de estas acciones, se presentan propuestas a las autoridades nacionales, departamentales y distritales para que mejoren los proyectos y servicios a su cargo, y se efectúa un seguimiento de la implementación de los mismos.

El impacto ha sido muy positivo, pues se ha logrado incidir en la formulación de importantes proyectos de la ciudad, entre ellos la construcción de troncales del sistema de transporte masivo (Transmilenio) y la formulación del Plan Maestro de Movilidad. Se han creado espacios de participación pública, privada y comunitaria para el desarrollo de estrategias concertadas de mejoramiento integral en el tema de seguridad. Durante los últimos 10 años se ha hecho una evaluación y un seguimiento del comportamiento de las condiciones de seguridad y convivencia en la ciudad, con el objeto de proponer y apoyar políticas públicas para el mejoramiento de la misma. Asimismo se ha buscado convenir con las autoridades acciones conjuntas encaminadas a reducir y prevenir los delitos, y a mantener informados a empresarios, y a organizaciones públicas y privadas interesadas en el tema.

Además, nos hemos convertido en voceros de las inquietudes de los empresarios y ciudadanos ante las entidades distritales y nacionales, promoviendo espacios de diálogo y discusión de políticas y proyectos en temas como servicios públicos y simplificación de trámites.

Teniendo en cuenta el bajo porcentaje de conocimiento de las instancias de participación y el acceso a las mismas en Bogotá, se ha creado el Centro de Atención en Veedurías como un espacio de formación en temas de participación social, y también para asesorar y acompañar a los ciudadanos en la conformación de veedurías en las localidades de la ciudad y municipios del departamento. Como resultado de este esfuerzo, actualmente hay 2.800 personas sensibilizadas y formadas en control social, que poseen las herramientas necesarias para continuar por sí solas el seguimiento de proyectos que impactan el desarrollo local y de su entorno.

Se espera que estos programas que desarrolla el sector privado en Colombia se conviertan en punto de referencia y contribuyan al debate sobre los procesos de participación pública y rendición de cuentas que cobran una importancia cada vez mayor en nuestras sociedades democráticas como pilares del desarrollo sostenible e inclusivo.

Consideramos que debemos seguir fomentando acciones encaminadas a la promoción de espacios de concertación entre el sector público y el sector privado. Tales acciones deberán contribuir a generar condiciones que incentiven una mayor transparencia en el manejo de los asuntos públicos y un mayor compromiso de los ciudadanos con los asuntos de interés colectivo, así como también a apoyar iniciativas que fortalezcan la cultura de rendición de cuentas. Todo esto conducirá a que se sumen esfuerzos en torno al propósito de hacer de Bogotá-Cundinamarca una de las cinco regiones más competitivas y con mayor calidad de vida de América Latina.

Descentralización y gobernabilidad: del autoritarismo al diálogo nacional en Bolivia¹

Ronald MacLean Abaroa

El tema de la descentralización y el desarrollo económico es muy importante, pero en América Latina el desarrollo económico como tema ha cedido paso a otro problema que es más difícil de resolver y es el tema de la gobernabilidad. El presente trabajo tratará entonces los temas de la descentralización y la gobernabilidad, sobre la base principalmente de mi experiencia personal como alcalde de La Paz, Bolivia. También se hará una breve referencia al sistema político-democrático, a los incentivos para descentralizar y a las tensiones que se suscitan entre la democracia representativa y la participativa. Se debe aclarar que en Bolivia, la ley de descentralización de 1994 se llama Ley de Participación Popular, es decir, los temas de descentralización y participación popular se juntaron.

Alcalde autoritario

Bolivia tuvo las primeras elecciones democráticas para alcaldes en 1985. Yo figuré entre los primeros alcaldes democráticamente electos. Pero también fui parte del grupo de los últimos alcaldes que heredaron el legado de una tradición autoritaria de muchísimos años según la cual los alcaldes eran nombrados por el gobierno central y prácticamente se gobernaban a sí mismos y ante sí mismos.

Antes de la descentralización, los alcaldes en Bolivia manejaban los presupuestos en forma discrecional, centralizada y vertical. Los ciudadanos pedían audiencia con muchos meses de anticipación para ser recibidos por el alcalde

¹ Este trabajo está basado en la presentación que el autor realizó en el foro "Descentralización para el desarrollo económico", organizado por el BID en julio de 2008.

y hacerle petitorios. Llegaban con regalos, frutas y flores, y le rogaban al alcalde que por favor accediera a hacer aquella u otra obra o que les atendiera esta u otra solicitud. Esto se traducían en que el alcalde en algún momento decidía qué obra se hacía en la ciudad, contando con total discrecionalidad. Podía decidir, por ejemplo, ayudar al lugar donde le habían votado mejor o ayudar al lugar donde vivía su compadre.

Cuando se inauguraba una obra, a la hora de preguntas y respuestas, los vecinos empezaban a pedir la palabra para quejarse y preguntaban por qué el alcalde no había hecho nada por ellos. Pronto se hacía evidente que la gente —en su mayoría procedente de las provincias del interior y que se asentaba como comunidad— no tenía un sentido claro de lo que es una ciudad. Lo que les convenía y lo que les afectaba era su cuadra, su entorno más inmediato, mientras que lo que se hacía 10 cuadras más atrás carecía de interés.

En una constelación así, el alcalde tiene todo el poder, pero a la vez tiene toda la responsabilidad y sobrelleva toda la presión. Hay una relación vertical en la que todo el mundo juega a quién aplica mayor presión sobre la primera autoridad municipal para conseguir que lleve adelante las obras exigidas. Nadie sabe cuál es el presupuesto y cuáles son las limitaciones. Lo único que se sabe es que quien presiona más al alcalde consigue sus cosas. Esto resulta en una competencia entre diferentes grupos de presión de la ciudad, lo cual la torna ingobernable. Finalmente, se vuelve un martirio ser alcalde porque no importa cuánto se haga, siempre hay más gente que está descontenta. En mi caso particular, con cada obra que hacíamos había 10 comunidades que reclamaban por lo que no habíamos hecho. Esta es la caricatura de la alcaldía autocrática, vertical y centralizada que había.

Alcalde democrático

En 1995 fui elegido nuevamente como alcalde de La Paz, esta vez bajo la nueva ley de descentralización, a saber, la Ley de Participación Popular de Bolivia de 1994. La Ley dividió el territorio nacional en 317 municipios a los cuales designó el 20% de la renta nacional. Era un momento inédito: hasta entonces pocos municipios tenían destinado un porcentaje tan alto de la renta nacional. La distribución se lleva a cabo en función proporcional a la población de cada uno de los municipios. Es un depósito diario y obligatorio. Se distribuye con carácter automático, no discrecional. El ministro de Hacienda no puede aumentar, quitar o atrasar las asignaciones. Está establecido en la Ley y se ha venido cumpliendo.

Además, la Ley incorporó elementos de participación popular tradicionales en las culturas autóctonas aymara y quechua de Bolivia. Fundamentalmen-

te incluyó elementos de la cultura de las etnias de las tierras altas del occidente, donde la gente se caracteriza por su organización y espíritu cooperativo. Por ejemplo, en los barrios más pobres, la gente dona su trabajo los fines de semana para construir las obras de carácter comunitario. La alcaldía por lo general proporciona los áridos y unos volquetes, y es la misma gente la que se encarga de hacer y pagar casi todo. Como parte de ese sólido historial de colaboración, cooperación y participación popular tan grande, la Ley incorporó, por ejemplo, la tradición de los comités de vigilancia, con los cuales los ciudadanos hacen un seguimiento de la ejecución del presupuesto participativo.

El 20% de la renta nacional que se asigna a los municipios tiene que ser priorizado por la comunidad. El alcalde no puede decidir por sí solo qué va a hacer con este dinero. Hay un proceso mediante el cual se establece un plan indicativo de cinco años y un plan operativo anual. Los municipios y sus habitantes llevan adelante este proceso de planificación, el cual es aprobado por el consejo municipal y ejecutado por el alcalde. Si estos fondos no son empleados por el alcalde en la forma en que quedó determinado en dicho presupuesto, la Ley faculta a los ciudadanos a recurrir al ministerio de Desarrollo Sostenible, órgano rector del proceso de descentralización. Si se comprueba que el alcalde está malversando los fondos o usándolos con fines diferentes de lo presupuestado, el caso se remite al Senado, y puede resultar en el congelamiento de los recursos al municipio, algo que ha sucedido en varias ocasiones.

La nueva Ley de Participación Popular cambió la relación entre los alcaldes y sus comunidades. Es así como una relación vertical de arriba hacia abajo empezó a transformarse en una más horizontal, donde hay una coparticipación y una corresponsabilidad en la definición de las prioridades de inversión. En la Alcaldía de La Paz, esto para mí significaba que los ciudadanos sabían cuánto recibía la municipalidad y de allí surgía un diálogo para la toma de decisiones: lo que es la verdadera democracia. Ya no se trata de una simple conversación con el alcalde; los vecinos empiezan a discutir entre ellos qué van a hacer con los recursos disponibles del municipio. Discuten cómo se divide la ciudad en distritos y cómo se reparten dichos recursos en sus respectivas jurisdicciones. Hay partes del distrito que son ricas y tienen muchos servicios, y otras que son muy pobres. Hemos podido constatar con gran satisfacción que las partes más prósperas del distrito empiezan a ceder recursos y a establecer prioridades a favor de las partes más pobres. Se realizan obras que comienzan a nivelar las diferentes áreas del distrito en cuanto a su dotación de servicios básicos. Es así como se empieza a construir una visión de futuro.

El sistema descentralizado ha permitido un nuevo acercamiento de la autoridad hacia el ciudadano, como consecuencia del diálogo que se ha establecido.

Además, el alcalde tiene su propio presupuesto con el consejo, donde puede converger con los vecinos para hacer obras que interesan a la ciudad en su conjunto. Las costumbres empezaron a cambiar y evidentemente esto ha conducido a una transformación positiva en la relación entre la autoridad y los ciudadanos.

Entiendo la gobernabilidad como el grado y la capacidad de *autogobierno* que tiene una sociedad a partir de la aceptación voluntaria y responsable del cumplimiento de sus normas y leyes, sin necesidad de coerción por parte de la autoridad. Se logra cuando la gente se empieza a gobernar a sí misma y a conformarse a sus normas por voluntad propia. En este sentido, en el caso de las ciudades de Bolivia ha habido una gran mejora de la gobernabilidad.

Junto con la Ley de Participación Popular, se prolongó el mandato de alcaldes de dos a cinco años, pero se dejó un artículo por el cual se podía destituir al alcalde al cabo del primer año si perdía su mayoría en el consejo. Así los concejales tenían un año para conspirar quién de ellos sería el próximo alcalde. Se trataba de un incentivo enorme para la desestabilización, y afortunadamente la ley se modificó. Entonces, en las últimas elecciones municipales de diciembre de 2004, más del 60% de los alcaldes de Bolivia han sido reelegidos. Un alcalde que es elegido por cinco años con posibilidad de tener 10 años más se comporta de manera muy diferente que un alcalde que sabe que en dos años puede estar de salida. Con la seguridad de tener una administración de más largo plazo, es posible planificar mejor.

En este punto cabía una pregunta relacionada con la voluntad política para descentralizar: ¿por qué y cómo van las autoridades voluntariamente a devolver o deshacerse de su poder? Es algo difícil de pensar y a muchas autoridades les costaba entender por qué sería mejor tener menos autoridad o compartir su poder. Lo importante es que, al final de cuentas, a un político le interesa su reelección. El sistema político y electoral es entonces muy importante para la relación autoridad-ciudadanía y, en mi opinión, el sistema municipal está cada vez funcionando mejor. Crea la voluntad política de descentralizar e incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones, no porque los políticos sean buenos tipos o tengan compasión sino porque saben que, haciendo esto, van a ganar políticamente.

En el año 2000, con la condonación de la deuda boliviana (PPME II), se decidió redistribuir —dentro de los siguientes 10 años— US\$1.500 millones a los municipios, la mayor redistribución de riqueza en Bolivia en la historia contemporánea y lo que constituye una fuerte señal de la descentralización. Para negociar cómo gastar estos fondos, se copió el proceso municipal a nivel nacional. Se inició entonces un diálogo nacional basado en la filosofía y en los principios de consulta y de descentralización. Se juntaron 1.260 personas:

alcaldes, concejales, mujeres e indígenas. Se decidió que las políticas tendrían que ser favorables a la mujer y a los indígenas. También se decidió distribuir los fondos, no per cápita, como se hacía antes, sino en función de las necesidades insatisfechas básicas, de manera que los fondos fueron prioritariamente a los municipios indígenas.

En Bolivia el efecto del proceso de descentralización sobre la gobernabilidad y la participación pública ha sido muy positivo, de modo que no hay que sorprenderse de que desde 2005 el país tenga a un indígena como presidente de la República. Uno de los factores que más ha favorecido el fortalecimiento de la base social, los municipios indígenas, los municipios pobres, etc. ha sido precisamente este proceso. Entonces, a mis colegas que se entristecen por el acontecer político boliviano, yo les digo que somos víctimas de nuestro propio éxito.

Referencias

- Abelaira, A. 2006. "La participación privada en la financiación de infraestructuras públicas: la experiencia de la Generalitat de Cataluña". *Presupuesto y gasto público* 45-(4/2006):129-151.
- Abrams, S. y F. Murphy. 2005. "The Design and Implementation of Local Development Strategies: The Case of Central and Eastern Europe." En: *Local Economic and Employment Development Local Governance and the Drivers of Growth*, pp. 231-264. París: OCDE.
- Abrucio, F. L. 2002. "Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC". En: Abrucio y Loureiro (eds.), *O Estado numa era de reformas: Os anos FHC – Parte 2*. Brasília: MP/SEGES.
- Adib, M. 2007. "Middle East/Western Asia". En: *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report*. Barcelona: United Cities and Local Governments.
- Afonso, J. R. 2003. *Brasil: Descentralização Fiscal e Avanço das Políticas Sociais*. XV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL.
- Afonso, J. R., B. Barbosa Meirelles y K. Pacheco Castro. 2008. "Divisão federativa da receita tributária: O estado das artes". Documento sin publicar.
- Afonso, J. R. y L. de Mello. 2002. "Brazil: An Evolving Federation". En: E. Ahmad y V. Tanzi (eds.), *Managing Fiscal Decentralization*, pp.265-285. Londres: Routledge.
- Aghon, G. 1996. "Descentralización Fiscal en América Latina: un Análisis Comparativo." Santiago de Chile: CEPAL-GTZ.
- Ahmad, J. 1999. "Decentralizing Borrowing Powers." *PREM Note 15*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ahmad, E. y G. Brosio (eds.). 2006. *Handbook of Fiscal Federalism*. New Hampshire: Edward Elgar.
- . 2008. "Political Economy of Multi-level Tax Assignments in Latin American Countries: Earmarked Revenue versus Tax Autonomy." *National Tax Journal* (en imprenta).
- Ahmad, E. y M. García-Escribano. 2008. "Constraints to Effective Fiscal Decentralization in Peru." Trabajo presentado durante la Conferencia sobre restricciones a la descentralización. Atlanta: Andrew Young School.
- Akerlof, G. 2002. "Behavioral Macroeconomics and Macroeconomics Behavior." *American Economic Review* 92 (3):411-433.

- Albuquerque, F. 2004. "Local Economic Development and Decentralization in Latin America." *CEPAL Review* 82:157–171.
- Alcaldía Municipal de Belo Horizonte. 2006a. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório do perfil ODM de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Alcaldía Municipal. Secretaría Municipal de Planificación, Presupuesto e Información.
- . 2006b. *Panorama da Educação Municipal*. Belo Horizonte: Alcaldía Municipal. Secretaría Municipal de Educación.
- . 2007. *Belo Horizonte em Números: Administração Pública com Responsabilidade Social*. Belo Horizonte: Alcaldía Municipal. Secretaría Municipal de Planificación, Presupuesto e Información.
- . 2008. <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>. Belo Horizonte: Alcaldía Municipal.
- Alesina, A. 1991. "Comment on 'The Political Economy of Latin American Populism'." En: R. Dornbusch y S. Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- . 2005. *Institutional Reforms: The Case of Colombia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Alston, L., T. Eggertsson y D. North (eds.). 1996. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Ambrosiano, F. y M. Bordignon. 2006. "Normative versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations." En: E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. New Hampshire: Edward Elgar.
- Amin, A. y J. Tomaney. 1995. "The Regional Dilemma in a Neo-Liberal Europe." *European Urban and Regional Studies* No. 2:171–188.
- Angel, S., S. Sheppard y D. Civico. 2005. "The Dynamics of Global Urban Expansion." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Archibugi, D. y B. Lundvall. 2001. *The Globalizing Learning Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bahl R. y J. Linn. 1992. "Urban Public Finance in Developing Countries." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Balkenhol, B. (ed.). 2007. *Microfinance and Public Policy: Outreach, Performance, and Efficiency*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Ball, L. 2006. "Has Globalization Changed Inflation?" Documento de trabajo de NBER No. 12687. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, NBER.
- Banco de México. 2008. Información sobre la institución en: www.banxico.org.mx.

- Banco Mundial. 1994. Chile: Finanzas de los Gobiernos Subnacionales. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2000. "China: Managing Public Expenditures for Better Results." Informe No. 20342-CHA. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2002a. "Brazil: Issues in Fiscal Federalism." Brazil Country Management Unit, PREM Sector Management Unit, Latin American and Caribbean Region, Informe No. 22523-BR. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2002b. "Envisioning Alternative Futures: Reshaping Global Trade Architecture for Development." En: *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2003. "Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans." Informe No. 33769. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2005a. "Brazil: Investment Climate Assessment (vol. 1)." Washington D.C.: Banco Mundial.
- . 2005b. "China Quarterly Update." Beijing: Banco Mundial.
- . 2006. "Brazil: Inputs for a Strategy for Cities. A Contribution with a Focus on Cities and Municipalities." Informe No. 35749-BR. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2007. *Global Economic Prospects*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2008. *Global Economic Prospects: Technology Diffusion in the Developing World 2008*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banzhaf, H. S. y R. P. Wash. 2008. "Do People Vote with Their Feet? An Empirical Test of Tiebout's Mechanism." *American Economic Review* 98(3): 843-863.
- Barro, R. J. 1996. Getting It Right: Markets and Choices. En: *A Free Society*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Baud, I. y J. Post (eds.). 2002. *Realigning Actors in an Urbanizing World: Governance and Institutions from a Development Perspective*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Beaverstock, J. V., R. G. Smith y P. J. Taylor. 1999. "A Roster of World Cities." *Cities* 16(6): 445-458.
- Beck, T., J. M. Crivelli y W. Summerhill. 2003. "State Bank Transformation in Brazil Choices and Consequences". Trabajo presentado en la conferencia del Banco Mundial sobre privatización y sociedad internacional para la nueva economía institucional (ISNIE) el 23 de noviembre de 2003. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Bernstein, T. P. y X. Lü. 2000. "Taxation Without Representation: Peasants, the Central and the Local States in Reform China." *China Quarterly* No. 161 (septiembre): 742–763.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1995. *Hacia una economía menos volátil*. Informe de progreso económico y social. Washington, D.C.: BID.
- . 1996. "Frame of Reference for IDB Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening of Civil Society." Washington, D.C.: BID.
- . 1997. *América Latina tras una década de reformas*. Informe de progreso económico y social. Washington, D.C.: BID.
- . 2002a. *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Informe de progreso económico y social. Washington, D.C.: BID.
- . 2002b. "Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean. A Background Paper for the Subnational Development Strategy." Washington, D.C.: BID.
- Biehl, D. 1994. "Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Management. Possible Lessons from a Federal Case: Germany." En: S.P. Gupta et al. (eds), *Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Management in Large Countries*. Nueva Delhi: Allied Publishers.
- Blakely, E. y T. Bradshaw. 2002. *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Boadway, R. y A. Shah. 2008. *Fiscal Federalism. A Textbook on the Principles and the Practice of Decentralized Public Governance*. Nueva York y Londres: Cambridge University Press (en imprenta).
- Boadway, R. y A. Shah (eds.). 2007. "Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice." Serie Public Sector Governance and Accountability. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bogotá ¿Cómo vamos?* s/f. Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org>.
- Bomfim, A. y A. Shah. 1994. "Macroeconomic Management and the Division of Powers in Brazil: Perspectives for the 1990s." *World Development* vol. 22, No.4, 535–542.
- Bosch, N. y M. Vilalta. 2008. *Informe sobre el finançament de les comunitats autònomes*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales). 2008. *78th Annual Report: 1 April 2007–31 March 2008*. Basilea: BPI Press & Communications.
- Brennan, G. y J. Buchanan. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M. 1997. *Post-Socialist Political Economy: Selected Essays*. New Hampshire: Edward Elgar.

- Burki, S. y G. Perry (eds.). 2000. *Decentralization and Accountability in the Public Sector*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Burki, S., G. Perry y W. Dillinger. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Buti, M., J. von Hagen y C. Martínez-Mongay (eds.). 2002. *The Behaviour of Fiscal Authorities: Stabilization, Growth and Institutions*. Nueva York: Palgrave.
- Camagni, R. 1995. "The Concept of Innovative Milieu and its Relevance for Public Policies in European Lagging Regions." *The Journal of the RSAI* 74: (4) 317–340.
- Camagni, R. (ed.). 1991. *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. Londres: Bellhaven Press.
- Cámara de Comercio de Bogotá. 2005. "Caracterización de las estrategias público-privadas para la recuperación de centros urbanos". Bogotá: Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social Centro Hábitat Urbano. Disponible en: http://camara.ccb.org.co/documentos/2981_estrategias_de_gestión.pdf.
- Campbell, T. 2003. *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- . 2007. "Conclusion: Decentralization and Democracy: A Global Perspective in 2008." En: *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report* (pp. 281–303). Barcelona: United Cities and Local Governments.
- . 2008. "Smart Cities: Converting Discovery to Knowledge in Complex Systems." Milán: Learning Cities in a Knowledge-Based Global Society.
- Campbell, T., G. Peterson y J. Brakarz. 1991. "Descentralization to Local Governments in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management". Informe No. 5. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ceballos, M. y G. Martín. 2001. *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2000. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Nueva York: CEPAL.
- . 2009. Base de datos. Disponible en: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>.
- CEPR (Centre for Economic Policy Research). 1993. *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe*. Londres: CEPR.
- Chung, W-W C. y J. L. Tongzon. 2004. "A Paradigm Shift for China's Central Bank System." *Journal of Post Keynesian Economics* 27(1) 87–103.

- Cole, H. L., L. E. Ohanian, A. Riáscos y J. A. Schmitz Jr. 2004. "Latin America in the Rearview Mirror." *Research Department Staff Report 351*. Minneapolis: Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Comisión Europea. 2004. *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation*. Tercer informe sobre cohesión social y económica. Bruselas: Comisión Europea.
- . 2007a. *Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa*. Cuarto informe sobre la cohesión económica y social. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/com_es.pdf.
- . 2007b. *La Política de Cohesión 2007–2013: Comentarios y textos oficiales*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Conass (Conselho Nacional de Secretários de Saúde). 2007. Información disponible en: <http://www.conass.org.br>.
- Consejo Europeo. 1985. *Carta Europea de Autogobierno Local*. Estrasburgo, Francia: Consejo Europeo.
- Constitución Política de Colombia. 1991. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>.
- Cordero Mestranza, G. 2005. "La rentabilidad económica y social de los Fondos Estructurales: experiencia y perspectivas". En: *Presupuesto y gasto público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Corporación Ocasá y Cámara de Comercio de Bogotá. 2007. Curso virtual "El cuidado de lo público: herramientas al alcance de los jóvenes".
- Coulomb, R. 2001a. "El centro histórico de la Ciudad de México: del rescate patrimonial al desarrollo integral". En: F. Carrión (ed.), *Los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO.
- . 2001b. "Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe: en busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad". En: F. Carrión (ed.), *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO. Disponible en: <http://www.flacso.org.ec/docs/sfcccoulomb.pdf>.
- Cremer, J. 1986. "Cooperation in Ongoing Organizations." *Quarterly Journal of Economics* 101 (febrero): 33–49.
- Crook, R. y J. Manor. 1998. *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

- Cukierman, A., S. B. Webb y B. Neyapti. 1992. "Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes". *World Bank Economic Review (International)* 6 (septiembre): 353–98.
- Cull, R. y L. C. Xu. 2003. "Who Gets Credit? The Behavior of Bureaucrats and State Banks in Allocating Credit to Chinese State-owned Enterprises." *Journal of Development Economics* 71: No. 2: 533–559.
- Dafflon, B. 1977. *Federal Finance In Theory And Practice: With Special Reference to Switzerland*. Berna, Stuttgart : Paul Haupt.
- Daughters, R. y L. Harper. 2007. "Fiscal and Political Decentralization Reforms." En: E. Lora, *The State of State Reform in Latin America*. Washington, D.C.: BID.
- De Ferranti, D. M. y G. Perry. 2000. *Securing our Future in a Global Economy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Gregorio, J. 2004. "Economic Growth in Chile: Evidence, Sources and Prospects". Documento de trabajo No. 298 (diciembre). Santiago de Chile: Banco Central de Chile.
- De Gregorio, J. y J. Lee. 2003. "Growth and Adjustment in East Asia and Latin America". Documento de trabajo No. 17 (diciembre). Latin America/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association.
- De la Cruz, R. 1998. "La revolución federal de las finanzas públicas". En: R. de la Cruz (ed.), *Descentralización en Perspectiva* (pp. 43–46). Caracas: IESA.
- De la Cruz, R. y M. Freire. 2001. "Mexico Urban Development: A contribution to a National Strategy" (concept note). Washington, D.C.: Banco Mundial. Documento sin publicar.
- Devas, N. y U. Grant. 2003. "Local Government Decision-Making: Citizen Participation and Local Accountability: Some Evidence From Kenya And Uganda." *Public Administration and Development* 23 (4): 307–316.
- Diario Oficial de la Federación*. 1999. Resolución del 13 de diciembre que modifica las reglas para los requerimientos de capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito e Instituciones de Banca de Desarrollo publicadas el 29 de julio de 1994.
- Dillinger, W. 1997. "Brazil's State Debt Crisis: Lessons Learned." *Economic Notes No. 14*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2006. *Visión Colombia II Centenario: Fomentar la cultura ciudadana*. Bogotá: DNP.

- Dollar, D., A. Shi, S. Wang y L. Xu. 2003. "Improving City Competitiveness through the Investment Climate: Ranking 23 Chinese Cities." Informe No. 30427. Beijing: Banco Mundial.
- Eberts, R. 2005. "Financing Local Economic Development: Experiences in Europe and the United States." En: *Local Economic and Employment Development Local Governance and the Drivers of Growth* (pp. 175–222). París: OCDE.
- Eckaus, R. S. 2003. "Some Consequences of Fiscal Reliance on Extrabudgetary Revenues in China." *China Economic Review* (UK) 14:72–88.
- Economist. 2008. "The Bank for International Settlements: Settling Scores". Julio 5–11.
- Edralin, J. S. 1998. "Metropolitan Governance and Planning in Transition: Asia-Pacific Cases." *Research Report Series No. 31*. Nagoya: Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.
- Eichengreen, B., R. Hausman y J. von Hagen. 1996. *Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council*. Trabajo preparado para el seminario sobre cómo pueden las instituciones fiscales superar la volatilidad en América Latina. Washington, D.C.: BID.
- Eichengreen, B. y A. M. Taylor. 2004. "The Monetary Consequences of a Free Trade Area of the Americas". En: A. Estevadeordal, D. Rodrik, A. M. Taylor y A. Velasco (eds.), *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- ERI (Enterprise Research Institute for Latin America). 1998. "From Intervention to Empowerment: A New Approach to Assisting SMEs in Latin America—Regulation, Procurement, and Dispute Resolution." Washington, D.C.: BID.
- Escofet, H. 2006. "Competitividad, gobierno y organizaciones locales." Serie de estudios económicos y sectoriales, RE3–06–011. Washington, D.C.: BID.
- Estevadeordal, A. y R. Robertson. 2004. "Do Preferential Trade Agreements Matter for Trade? The FTAA and the Pattern of Trade." En: A. Estevadeordal, D. Rodrik, A. M. Taylor y A. Velasco (eds.), *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Estevadeordal, A., D. Rodrik, A. M. Taylor y A. Velasco. 2004. *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Eurostat. 2007. *Eurostat Regional Yearbook 2007*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Fagnani, E. 1999. "Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98". En: *Economía y Sociedad*.

- Faguet, J-P. 2004. "Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia." *Journal of Public Economics* 88, 867–893.
- Fainboim, I. 2007. "El presupuesto por resultados: ¿qué es y cómo se hace?" Departamento de Asuntos Fiscales del FMI. Trabajo presentado en el seminario "Hacia un presupuesto por resultados en el Perú". Lima: FMI.
- Fattore, C. 2004. "A New Kind of Regionalism: The European Regional Development Fund and Its Impact on the Economically Lagging Regions of the European Union." Trabajo presentado durante la reunión anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Montreal y Québec, Canadá. Disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p73290_index.html.
- Ferguson, N. 2001. *The Cash Nexus: Money and Power in the Modern World, 1700–2000*. Nueva York: Basic Books.
- Finance Canada (Fiscal Policy Division). 2004. "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance: The Canadian Case". *International Journal of Public Budget* 32(56):51–100.
- Finot, I. 2001. "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". Serie Gestión Pública No. 12. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2001. "Brazil: Report on Observance Standards and Codes (ROSC) —Fiscal Transparency". Informe de país No. 01/217. Washington, D.C.: FMI.
- . 2008a. *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, D.C.: FMI.
- . 2008b. *World Economic Outlook* (abril). Base de datos. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weo_data/index.aspx.
- Fox, C. 2005. *Alianzas tripartitas: reconocimiento del tercer sector*. Washington, D.C.: BID.
- Fukasaku, K. y R. Hausmann (eds.). 1999. *Democracia, descentralización y déficits presupuestarios en América Latina*. Washington, D.C.: BID y OCDE.
- Generalitat de Catalunya. 2006a. *Guía per l'elaboració de programes pressupostaris*. Disponible en: http://www.gencat.cat/economia/doc/doc_13979778_1.pdf.
- . 2006b. *Test d'autoavaluació de programes*. Disponible en: http://www.gencat.cat/economia/doc/doc_25085272_1.xls.
- Giguere, S. 2005. "The Drivers of Growth: Why Governance Matters." En: *Local Governance and the Drivers of Growth* (pp. 11–21). París: OCDE.
- Gobierno de Bolivia. 2006. "Estrategia de descentralización fiscal: marco de acción". La Paz: Oficina del Presidente y Ministro de Hacienda.

- Goldfajn, I. y E. Refinetti. 2003. "Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brazil". Nota técnica No. 39. Banco Central do Brasil.
- González Vallvé, J. L. M. A. y B. Solsona. 2006. *La mayor operación de solidaridad de la historia: crónica de la política regional de la UE en España*. Bruselas: Comisión Europea.
- Grabher, G. y O. Ibert. 2005. "Bad Company? The Ambiguity of Personal Knowledge Networks." *Journal of Economic Geography* 6(3): 251–271.
- Gramlich, E. M. 1987. "Federalism and Federal Deficit Reduction." *National Tax Journal* (U.S.) 40 (septiembre): 299–313.
- Gygi, U. 1991. "Maintaining a Coherent Macroeconomic Policy in a Highly Decentralized Federal State: The Experience of Switzerland". París: OCDE.
- Haggard, S. y S. Webb. 1994. *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Harris, N. 2003. *The Return of Cosmopolitan Capital. Globalization, the State, and War*. Londres: I.B. Tauris.
- Hausmann, R. y M. Gavin. 1996. "Securing Stability and Growth in a Shock-prone Region: The Policy Challenge for Latin America." Serie de documentos de trabajo 315 (enero). Washington, D.C.: BID.
- Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco. 2006. "Getting the Diagnosis Right". *Finance & Development* (marzo). Washington, D.C.: FMI.
- Helmsing, B. 2002. "Partnerships, Meso-Institutions and Learning: New Local Economic Development Initiatives in Latin America." En: I. Baud y J. Post (eds.), *Re-aligning actors in an urbanizing world. Governance and institutions from a development perspective* (pp. 79–101). Ashgate: Aldershot and Burlington.
- Herrera, C. (ed.). 2006. *Nuestra identidad. Estudio colombiano de valores*. Bogotá: Raddar McCann, Erickson.
- Hickey, S. y G. Mohan. 2005. "Relocating Participation within a Radical Politics of Development." *Development and Change* 36 (2): 237–262.
- Holden, P. y S. Rajapatirana. 1995. "Unshackling the Private Sector: A Latin American Story." Serie Directions in Development. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Howes, S. 2005. "Fiscal Responsibility Legislation at the State Level in India: Is It Working?" Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/239556/Howes.pdf>.
- Huther, J., S. Roberts y A. Shah. 1996. "Public Expenditure Reform in Developing Countries: Lessons from the World Bank Adjustment Lending Experience." Documento de trabajo. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- laryckzower, M., S. Saiegh y M. Tommasi. 2000. "Coming Together: The Industrial Organization of Federalism." Trabajo presentado en la reunión anual de la Latin American Studies Association (LASA), Miami, 16–18 marzo.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2008. Séries Estadísticas. Disponible en: <http://www.ibge.gov.br>.
- Inchauste, G. 2008. "Debt Relief in the Context of Decentralization in Bolivia: Has it made a Difference?" En: E. Ahmad y G. Brosio, *Political Economy of Multi-level Tax Assignments in Latin American Countries: Earmarked Revenue Versus Tax Autonomy*. *National Tax Journal* (en imprenta).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2008. Información disponible en: <http://www.inegi.gob.mx>.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2008. "Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO)". Lima: INEI. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe>.
- Ingherman, D. y D. Yao. 1991. "Presidential Commitment and the Veto." *American Journal of Political Science* 35: 357–389.
- Inman, R. y M. Fitts. 1990. Political Institutions and Fiscal Policy: Evidence from the U.S. Historical Record. *Journal of Law, Economics and Organizations* vol.6 (edición especial), pp.79–100.
- Inman, R. y D. L. Rubinfeld. 1991. "Fiscal Federalism in Europe: Lessons from The United States Experience." *National Bureau of Economic Research Working Paper Series* (U.S.) No. 3941 (diciembre): 1–12.
- Jacobs, J. 1969. *The Economy of Cities*. Nueva York: Random House.
- . 1984. *Cities and the Wealth of Nations*. Nueva York: Random House.
- . 2000. *The Nature of Economies*. Nueva York: Modern Library/ Random House.
- Jayme Jr., F. 2004. "Finanças públicas". En: *Belo Horizonte Século XXI*, vol. 6. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG.
- Jayme Jr., F. y V. Santos. 2005. *Distribuição dos recursos tributários, carga tributária e reforma tributária: Impactos nos municípios*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR.
- Johnson, C., P. Deshingkar y D. Start. 2005. "Grounding the State: Devolution and Development in India's Panchayats." *Journal of Development Studies* 41 (6): 937–970.
- Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tommasi. 1998. "Politics Institutions, and Fiscal Performance in Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces". Buenos Aires: Universidad de San Andrés. Documento sin publicar.

- Kennedy, S. y J. Robins. 2001. "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance." Documento de trabajo No. 2001-16, Canadian Dept. of Finance.
- Kitson, M., R. Martin y P. Tyler. 2004. "Regional Competitiveness: An Elusive Yet Key Concept." *Regional Studies* 38 (9):991-999.
- Kopits, G. (ed.). 2004. *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets*. Nueva York: Palgrave.
- Krause-Junk, G. 1996. "La descentralización fiscal en América Latina: una perspectiva institucional". Santiago de Chile: CEPAL-GTZ.
- Krug, B., Z. Zhu y H. Hendrischke. 2005. "China's Emerging Tax Regime: Devolution, Fiscal Federalism or Tax Farming?" Trabajo presentado en la reunión anual de la European Public Choice Society en Durham, Reino Unido, marzo de 2005.
- Laissy, A. P. (ed.). 2008. *Al servicio de las regiones: política regional de la Unión Europea 2007-2013*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_es.pdf.
- Lane, T. D. 1993. "Market Discipline". *International Monetary Fund Staff Papers* 40:53-88. Washington, D.C.: FMI.
- Laquian, A. 2005, *Beyond Metropolis: The Planning and Governance of Asia's Mega-Urban Regions*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center.
- Leautier, F. (ed.). 2006. "Cities in a Globalizing World. Governance, Performance and Sustainability". World Bank Institute Learning Resources Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lee, A., T. Eggertsson y D. North. (eds.). 1996. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, K. S., A. Anas y G. Oh. 1999. "Costs of Infrastructure Deficiencies for Manufacturing in Nigerian, Indonesian and Thai cities". *Urban Studies* 36 (12): 2135-2149.
- Levy, J. V. 2005. "Fiscal Rules and Fiscal Performance". Documento sin publicar.
- Lewis, O. 1961. *The Children of Sánchez*. Nueva York: Random House.
- Lin, J. Y. y Z. Liu. 2000. "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China." *Economic Development and Cultural Exchange* 49 (1): 1-21.
- Longo, C. A. 1994. "Federal Problems with VAT in Brazil". *Revista Brasileira de Economia* 48 (enero-marzo): 85-105.
- López-Murphy, R. 1994. "Estudios de caso: Argentina, Chile, Colombia y Perú". En: Informe de Progreso Económico y Social (cap. II). Washington, D.C.: BID.
- . 1995. *Decentralization in Latin America*. Washington, D.C.: BID.

- Lora, E. 2007. "State Reform in Latin America: A Silent Revolution". En: E. Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America*. Washington, D.C.: BID y Stanford University Press.
- Ma, J. 1995. "Macroeconomic Management and Intergovernmental Relations in China". Documento de trabajo de investigación de políticas No. 1408. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Maluquer, S. y A. Tarrach. 2008. "Nuevas tendencias en la gestión presupuestaria: la experiencia reciente de modernización presupuestaria de la Generalitat de Cataluña". En: *Presupuesto y gasto público* 51-(2/2008): 389-401.
- . 2006. "Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: la reforma presupuestaria de la Generalitat de Cataluña". En: *Presupuesto y gasto público* 43-(2/2006): 9-37.
- Marcou, G. y H. Wollman. 2005. *Europe Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report 2007*. Barcelona: United Cities and Local Governments.
- Marques, R. y M. Rego. 2000. *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva.
- McLure, C. 1995. "Comment on 'The dangers of decentralization' by Prud'homme". *The World Bank Research Observer* vol. 10, 2: 221-226.
- Mihaljek, D. 1995. "Hong Kong's Economy Two Years Before 1997: Steady Sailing, Prosperous Voyage". (International) Survey 25 del FMI, Washington, D.C., 3 de abril (pp. 109-12).
- Mundell, R. A. 1963. "Capital Mobility and Stabilization Policy Under Fixed and Flexible Exchange Rates." *Canadian Journal of Economics and Political Science* 29 (noviembre): 475-485.
- . 1968. *International Economics*. Nueva York: Macmillan.
- Musgrave, R. 1983. "Public Finance, Now and Then". *Finanzarchiv. Neue Folge* (Alemania) N.F. 41, No. 1:1-13.
- Musgrave, R. y P. Musgrave. 1980. *Public Finance in Theory and Practice*. Nueva York: MacGraw Hill.
- Naciones Unidas. 2008. *The Millennium Development Goals Report*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naím, M. 2008. "Usted y el G-8". Artículo publicado en *El País* de España, julio 13.
- Nelson, A. C. y K. A. Foster. 1999. "Metropolitan Governance Structure and Income Growth". *Journal of Urban Affairs* 21 (3): 309-324.
- Niskanen, W. A. 1992. "Case for a New Fiscal Constitution". *Journal of Economic Perspectives* (U.S.) (primavera) 6: 13-24.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- O'Rourke, K. H. y J. G. Williamson. 1999. *Globalization and History*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- . 1985. "Searching for the Leviathan: An Empirical Study." *The American Economic Review* 75 (4): 748–753.
- . 1999. "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature* 37(3): 1120–1149.
- . s/f. "Fiscal decentralization and economic development", *National Tax Journal* 46: 237–243.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2005. *Local Governance and the Drivers of Growth*. París: OCDE.
- . 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OCDE.
- . s/f. Key Economic Indicators Database. París: OCDE. Disponible en: <http://stats.oecd.org/wbos>.
- Parkinson, M. 2005. "Local Strategies in a Global Economy: Lessons from Competitive Cities." En: *Local Governance and the Drivers of Growth* (pp. 133–147). París: OCDE.
- Pinch, S., N. Henry, M. Jenkins y S. Tallman. 2003. "From 'Industrial Districts' to 'Knowledge Clusters:' A Model of Knowledge Dissemination and Competition in Industrial Agglomerations." *Journal of Economic Geography* 3: 373–398.
- Pochmann, M. 2006. "Transformações contemporâneas no emprego". En: Dedecca y Proni (eds.), *Economia e proteção social: textos para estudo dirigido*. Brasília: Campinas, Unicamp.
- Polenske, K. (ed.). 2004. "Competition, Collaboration and Cooperation: An Uneasy Triangle in Networks of Firms and Regions". *Regional Studies, Special Issue on Regional Competitiveness* 38(9): 1029–1043.
- . 2007. *The Economic Geography of Innovation*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Polèse, M. 2005. "Cities and National Economic Growth: A Reappraisal". *Urban Studies* vol. 42, No. 8, 1429–1451.
- Porter, M. 1990. *Competitive Advantage of Nations*. Nueva York: Free Press.
- Poterba, J. y J. von Hagen (eds.). 1999. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Presidencia de la República de México. 2007. Programa Nacional de Infraestructura. Sistema Internet de la Presidencia. Ciudad de México: Presidencia de la República. Disponible en: www.infraestructura.gob.mx.
- PWC (Price Waterhouse Coopers). 2007. *UK Economic Outlook*. Londres: PWC.

- Prud'homme, R. 1995. "On the dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer* vol. 10, 2: 201–220.
- Qian, Y. 2000a. "The Institutional Foundations of Market Transition in the People's Republic of China". Documento de trabajo del ADB Institute No. 9 (mayo). Tokio: ADB Institute.
- . 2000b. "The Process of China's Market Transition (1978–1998): The Evolutionary, Historical, and Comparative Perspectives". *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 156, No. 1 (marzo):151–79.
- Rodrik, D. 2002. "Trade Policy Reform as Institutional Reform". En: B. Hoekman, A. Matoo y P. English (eds.), *Development, Trade and the WTO: a Handbook*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2007a. "One Economics, Many Recipes: What We Have Learned Since Albert Hirschman". *Items & Issues* vol. 6 No. 1–2 (invierno-primavera). The Social Science Research Council.
- . 2007b. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Rojas, E., J. R. Cuadrado-Roura y J. M. Fernández Güell (eds.). 2005. *Gobernar las metropolis*. Washington, D.C.: BID.
- Roy, J. (ed.). 1995. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Saiegh, S. y M. Tommasi. 1998. "Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics". Conferencia sobre modernización y desarrollo institucional en Argentina, mayo 20 y 21. Buenos Aires: PNUD.
- . 1999. "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth." *Journal of Applied Economics*, vol. II (1) (mayo): 169–209.
- Saknini, H., S. James y M. Sheikh. 1996. "Stabilization, Insurance and Risk Sharing in Federal Fiscal Policy". Ottawa: Department of Finance.
- Saxenian, A. L. 2007. "Brain Circulation and Regional Innovation: The Silicon Valley-Hsinchu-Shanghai Triangle". En: K. Polenska (ed.), *The Economic Geography of Innovation* (pp. 190–209). Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, A. (ed.). 2001. *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Seabright, P. 1996. "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contract Model." *European Economic Review* 40(1) (enero): 61–89.
- SEDCLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean). 2008. *Web Report 2008*. Disponible en: www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/default.html.

- Sellers, J. y V. Hoffman-Martinot. 2007. "Metropolitan Governance". *Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report 2007*. Barcelona: United Cities and Local Governments.
- Serra, J. y J. Roberto. 2007. "El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica". *Revista de la CEPAL* 91 (abril): 29–52.
- Sewell, D. 1996. "The 'dangers of decentralization' according to Prud'homme: some further aspects". *The World Bank Research Observer* vol. 11, 1:143–149.
- Shah, A. 1991. *The New Fiscal Federalism In Brazil*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1994. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1998. "Fostering Fiscally Responsive and Accountable Governance: Lessons From Decentralization". En: R. Picciotto y E. Wiesner (eds.), *Evaluation and Development: The Institutional Dimension* (pp. 83–96). New Brunswick y Londres: Transaction.
- . 2004. "Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise". Documento de trabajo de investigación de políticas No. 3282. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México). 2008. Información disponible en: <http://www.hacienda.gob.mx>.
- Sheikh, M. A. y S. L. Winer. 1977. "Stabilization and Nonfederal Behavior in an Open Federal State: An Econometric Study of the Fixed Exchange Rate, Canadian Case." *Empirical Economics* vol. 2, No.3: 195–211.
- Shick, A. 2002. "¿La presupuestación tiene algún futuro?" Serie gestión pública No. 21. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Shirai, S. 2001. "Banking Sector Reforms in the People's Republic of China, Progress and Constraints". ADB Institute Research Papers Series No. 43.
- Singh, A. 2003. "Decentralisation and Local Governance in Africa." *Public Administration and Development (Special Issue)* 23(4): 7–16.
- . 2006. "Macroeconomic Volatility: The Policy Lessons from Latin America." Documento de trabajo No. 06/166. Washington, D.C.: FMI.
- Singh, A., A. Belaisch, C. Collins, P. de Masi, R. Krieger, G. Meredith y R. Rennhack. 2005. "Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s." Resumen ejecutivo publicado en el Occasional Paper No. 238. Washington, D.C.: FMI.
- SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde). 2007. Información disponible en: <http://siops.datasus.gov.br>.

- SOF (Secretaria de Orçamento Federal). 2008. Información del Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponible en: <https://www.portal-sof.planejamento.gov.br/sof/>.
- Spahn, H. P. 1997. "Schulden, Defizite und die Maastricht-Kriterien". *Konjunkturpolitik: Zeitschrift Fur Angewandte Wirtschaftsforschung* (Alemania). Vol. 43, No. 1:1–15.
- Spahn, P. B. 2006. "Contract Federalism." En: E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Edward Elgar.
- Spink, P. K. 2005. "Growing Use of *Convenios* in Metropolitan Governance of Brazil." Trabajo presentado en la Universidad de Texas, Austin. Conferencia sobre gobernabilidad metropolitana.
- Standard & Poor's. 2009. "Las calificaciones de riesgo crediticio de las entidades subnacionales en América Latina". México: Standard & Poor's México.
- Stein, E. 1999. "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America". *Journal of Applied Economics* Vvl. II, No.2: 357–391.
- Subdere (Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo). 2006. "Memoria de la Descentralización 2000–2006". Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-69387.html>.
- Swyngedouw, E. 1992. "The Mammon Quest. 'Glocalisation,' Interspatial Competition, and the Monetary Order: The Construction of New Scales." En: M. Dunford y G. Kafkalas (eds.), *Cities and Regions in the New Europe* (pp. 39–67). Londres: Belhaven Press.
- Tanzi, V. 1995. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects." En: M. Bruno y B. Pleskovic (eds.), *Annual Conference on Development Economics 1995*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2008. "Globalization, Tax Systems, and the Architecture of the Global Economic System." En: V. Tanzi, A. Barreix y L. Villela (eds.), *Taxation and Latin American Integration*. Washington, D.C.: BID y Harvard University.
- Tendler, J. 1997. *Good Governance in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ter-Minassian, T. (ed.). 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: FMI.
- Tiebout, C. 1956. "A pure theory of local expenditures." *Journal of Political Economy* 64: 416–24.
- Turner, J. F.C. 1976. *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. Londres: Marion Boyars.

- Turner, J. F.C. y R. Richter (eds.). 1972. *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*. Nueva York: The Macmillan Company.
- UN-Hábitat. 2005. *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlement 2005*. United Nations Human Settlements Programme. Sterling, VA: UN-HABITAT/Earthscan.
- United Cities and Local Governments. 2007. *Decentralization and Local Democracy in the World, First Global Report*. Barcelona: United Cities and Local Governments.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas). 2008. *State of World Population*. Nueva York: UNFPA.
- Velásquez, C. F. y E. González. 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Viegas M. 2004. "A saúde em Belo Horizonte". En: *Belo Horizonte Siglo XXI* vol. 10. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG.
- Villela L., J. Roca y A. Barreix. 2008. "The Fiscal Impact of Trade Liberalization." En: V. Tanzi, A. Barreix y L. Villela (eds.), *Taxation and Latin American Integration*. Washington, D.C.: BID y Harvard University.
- Von Hagen, J. 2002. "Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance." *The Economic and Social Review* 33(3): 263–284.
- . 2005a. *Fiscal Rules and Fiscal Institutions: European Experiences*. Trabajo presentado en el sexagésimo primer congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas y Política Macrofiscal: Nuevas Perspectivas y Retos, 22–25 de agosto, Islas Jeju, Corea.
- . 2005b. "Risk Sharing and Stabilization". Documento de trabajo. Bonn: Universidad de Bonn.
- . 2007. "Germany." En: S. Anwar (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism—Comparative Perspectives, Global Dialogue on Federalism*. McGill and Queens University Press for the Forum of Federations.
- Von Hagen, J. y B. Eichengreen. 1996. "Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union." *The American Economic Review, Papers and Proceedings* 86(2) (mayo): 134–138.
- Von Hagen, J., A. H. Hallet y R. Strauch. 2002. En: M. Buti, J. von Hagen y C. Martinez-Mongay (eds.), *The Behaviour of Fiscal Authorities: Stabilization, Growth and Institutions* (pp. 94–114). Nueva York: Palgrave.
- Walsh, C. 1992. "Infrastructure Funding and Federal-State Financial Relations." Documentos de discusión del Federalism Research Centre, 1036–8655, No. 21. Australian National University.

- Weingast, B. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Growth." *Journal of Law, Economics, and Organization* 11(1): 1–31.
- Weingast, B y W. Marshall. 1988. "The Industrial Organization of Congress: Why Legislatures, Like Firms, Are not Organized Like Markets." *Journal of Political Economy* 96:132–163.
- Wescott, C. 2005. "Fiscal Devolution in East Asia." Trabajo preparado para el taller de capacitación sobre cómo optimizar la generación de ingresos locales para las administraciones locales y para el desarrollo. Makati City Hall, Makati: Banco Asiático de Desarrollo.
- Wierdsma, P. 2005. "Federalism and the European Union: Fiscal Policy Coordination within and between EU Member States." Conferencia Internacional sobre Federalismo, Bruselas, 1–5 de marzo.
- Wiesner, E. 2002. "Bank Lending for Subnational Development: The Policy and Institutional Challenges." Documento de trabajo. Washington, D.C.: BID.
- . 2003. *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*. Washington, D.C.: BID y Johns Hopkins University Press.
- . 2008a. *The Political Economy of Macroeconomic Policy Reform in Latin America: The Distributive and Institutional Context*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- . 2008b. "Fiscal Decentralization and Regional Economic Integration in Latin America: Key Policy Linkages." En V. Tanzi, A. Barreix y L. Villela (eds.), *Taxation and Latin American Integration*. Washington, D.C.: BID y Harvard University.
- . 2008c. "El 'efecto túnel' y la economía política de la justicia distributiva en Colombia". *Desarrollo y Sociedad*. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).
- Wildasin, D. 1995. "Comments on Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects by Vito Tanzi." En: M. Bruno y B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economies*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004. "Competitive Fiscal Structures". Trabajo presentado en Fiscal and Regulatory Competition: 60th Congress of the International Institute of Public Finance. Universidad Bocconi, Milán, 23–26 de agosto.
- Wolf, M. 2004. *Why Globalization Works*. New Haven y Londres: Yale University Press.

- . 2007. "Unfettered Finance is Fast Reshaping the Global Economy". *Financial Times* (junio) 18, 19:01.
- . 2008. "Lessons to Be Learnt from the Financial Crisis". *Financial Times* (julio) 1, 19:40.
- Yep, R. 2004. "Can 'Tax-for-fee' Reform Reduce Rural Tension in China? The Process, Progress and Limitations". *China Quarterly* 177: 42–71.
- Yusuf. S. 1997. "China's State Enterprise Sector: Problems and Reform Prospects". Documento de trabajo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Zagha, R., E. Nankani e I. Gill. 2006. "Rethinking Growth." *Finance and Development* (marzo). Washington, D.C.: FMI.

Autores y editores

Ehtisham Ahmad es Asesor Principal en la Oficina del Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y profesor universitario en la *London School of Economics*. Ha trabajado como especialista en el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI y ha sido asesor especial del Ministro de Finanzas de Pakistán. Es economista y experto en finanzas públicas.

Fernanda Almeida trabaja en el equipo de *Doing Business Subnacional* desde 2006. Es abogada y ha trabajado también en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en la Organización de Estados Americanos (OEA).

Daniela Brandazza es Directora Asociada de *Standard & Poor's* en el área de Finanzas Públicas. Es licenciada en relaciones internacionales, política económica internacional, estudios latinoamericanos y políticas públicas.

Tim Campbell es Presidente del *Urban Age Institute* y ha sido jefe del equipo urbano del Instituto del Banco Mundial, jefe de Asociación Urbana y coordinador del programa Estrategias de Desarrollo de Ciudades de la misma institución. Es experto en descentralización y desarrollo urbano.

Maria Fernanda Campo es Presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá, Colombia. Ha trabajado como Viceministra de Relaciones Exteriores y consultora en el sector financiero. Lideró la creación del Consejo Regional entre Bogotá y Cundinamarca y creó, junto con la Alcaldía de Bogotá, el centro de emprendimiento Bogotá Emprende y la agencia de atracción de inversiones *Invest in Bogotá*.

Jaime Castro ha sido Alcalde de Bogotá, Ministro de Estado de Colombia, senador y constituyente. Es abogado, profesor universitario y especialista en ciencias políticas y administración pública.

Roberto Chávez trabaja como consultor y conferenciante, y ha sido Especialista Principal Urbano en el Banco Mundial. También se ha desempeñado como profesor universitario en la *Columbia University* y en el *Massachusetts Institute*

of Technology (MIT). Es arquitecto con amplia experiencia en proyectos de desarrollo urbano.

Rosa Cobo Mayoral es Jefa de Gabinete del Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente de España y se ha desempeñado como Subdirectora General de Administración del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder). Es licenciada en ciencias empresariales.

Rafael de la Cruz es Economista Líder de la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha sido Director General de Descentralización de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en Venezuela y Director del Centro de Políticas Públicas del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Se especializa en finanzas públicas subnacionales, descentralización y desarrollo local.

Mercedes García-Escribano se desempeña en el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI). Es economista y ha trabajado como economista fiscal en los equipos del FMI en México y Perú.

José Antonio González es Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. Asimismo, ha sido Titular de la Unidad de Seguros, Valores y Pensiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. Es economista y ha estado a cargo de realizar análisis macroeconómicos en países de América Latina para el Banco Mundial.

Víctor Manuel Herrera es Director de *Standard & Poor's* en México. Es licenciado en Administración de Empresas, y ha trabajado en el departamento de finanzas corporativas de *Manufacturers Hanover-Chemical Bank*.

Roberto Lavagna se ha desempeñado como Ministro de Economía y Producción de Argentina. Es economista y ha sido candidato a la presidencia de ese país.

Salvador Maluquer I Amorós es Director General de Presupuestos de la Administración Pública de Cataluña. Ha ocupado los cargos de Jefe del Gabinete Técnico del Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información, y Jefe del Área de Programación del Departamento de Econo-

mía y Finanzas en la administración pública catalana. Es economista y administrador público, y ha sido profesor asociado en la Universidad de Barcelona.

Ronald MacLean Abaroa trabaja como especialista en gobernabilidad y descentralización en el Banco Mundial. Fue elegido alcalde de La Paz en cuatro ocasiones, y ha ocupado varios cargos en el gabinete de Bolivia en planeamiento y coordinación, relaciones exteriores, hacienda y desarrollo. Es administrador público y experto en anticorrupción.

Mario Marcel es Gerente del Sector de Capacidad Institucional y Finanzas (ICF) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha sido Director de Presupuesto de Chile y tiene amplia experiencia en finanzas públicas y presupuesto, políticas sociales, reforma del Estado, y sistemas de administración financiera, en organismos internacionales e instituciones académicas de América Latina.

Hazel McCallion es Alcaldesa de Mississauga, Ontario, Canadá, localidad donde ha sido elegida por undécima ocasión consecutiva. Se formó en negocios y trabajó en la firma Kellogg.

Juan Carlos Navarro es Especialista Principal de la División de Ciencia y Tecnología (SCL/SCT) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha sido Director del Centro de Políticas Públicas del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) y profesor de la Universidad Católica de Venezuela. Se especializa en la teoría y práctica de la educación en América Latina, y en el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Fabiola Ortiz es Directora Asociada en *Standard & Poor's* dentro del grupo de Calificaciones Corporativas y de Infraestructura en Ciudad de México. Es licenciada en contabilidad y en administración de empresas.

Carlos Pineda Mannheim es Especialista en Desarrollo Urbano y Municipal de la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha trabajado en el área de planificación territorial en Honduras, y tiene amplia experiencia en proyectos de planificación urbana y regional, desarrollo local, descentralización y fortalecimiento municipal en América Latina. Es arquitecto con especialización en planificación territorial.

Álvaro Pio Júnior es Analista de Políticas Públicas en la Alcaldía Municipal de Belo Horizonte, Brasil. Es economista y ha trabajado en la Alcaldía en proyectos de desarrollo socioeconómico urbano.

Caroline Pöschl es Analista de Investigación en la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es abogada y trabaja en las áreas de descentralización y gestión subnacional.

Júlio Ribeiro Pires es Secretario de Planificación, Presupuesto e Información, y ex Secretario de Finanzas de la Alcaldía Municipal de Belo Horizonte, Brasil. Es economista y profesor universitario de la Universidad Federal de Minas Gerais.

Anwar Shah es Especialista Principal de Gestión del Sector Público en el Banco Mundial. Ha sido responsable de las transferencias fiscales en el Ministerio de Finanzas de Canadá y en el Gobierno de Alberta, Canadá. Es economista y experto en descentralización fiscal y gobernabilidad.

Mauricio Silva es Director Ejecutivo por Centroamérica en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y ha servido como Especialista Principal en Vivienda y Desarrollo Urbano de la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM) de dicha institución. Ha trabajado en el Banco Mundial después de liderar organizaciones no gubernamentales en El Salvador. Se especializa en desarrollo urbano, reconstrucción de centros urbanos históricos y mejoramiento de barrios.

Ernesto Stein es Asesor Económico Regional del Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana (CID/CID) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asimismo, ha trabajado como investigador principal en el departamento de investigaciones de dicha institución. Se especializa en macroeconomía.

Anna Tarrach I Colls es Jefa del Gabinete Técnico de Programación y Evaluación de la Dirección General de Presupuestos en la administración pública Catalana. Ha trabajado en los departamentos de Economía y Finanzas, y de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información de dicha administración. Es economista y ha sido profesora colaboradora de la Universidad Abierta de Catalunya.

Eduardo Wiesner ha ocupado el cargo de Ministro de Hacienda y Jefe del Departamento de Planeación Nacional de Colombia. Es economista, profesor universitario y experto en descentralización fiscal y economía del sector público.

Anthony Williams se ha desempeñado como Alcalde de Washington D.C. y ha sido Director de Finanzas del Distrito de Columbia. Actualmente es Presidente de la firma inmobiliaria *Primum Public Realty Trust*.

América Latina se está descentralizando. Cada vez más recursos y un mayor poder de decisión están pasando desde los gobiernos centrales hacia el nivel local. Este naciente panorama político, administrativo y fiscal genera nuevos retos y oportunidades para los gobiernos subnacionales, y para el desarrollo económico local de la región.

La alternativa local presenta varias experiencias, lecciones y perspectivas sobre la descentralización y los diversos canales por medio de los cuales este proceso puede afectar al desarrollo económico. Los capítulos del libro han sido elaborados por una variedad de actores, tanto expertos de organismos internacionales como encargados de formular y aplicar políticas en los niveles nacional y subnacional, que examinan el fenómeno y evalúan cómo se podría aprovechar el nuevo marco institucional descentralizado de América Latina en favor del desarrollo económico.

Entre otras experiencias se destacan: la gestión municipal en un contexto de mayor autonomía, los distintos sistemas de transferencias y de financiamiento subnacional, y las alternativas para fomentar la competitividad local y la participación ciudadana. Se trata de experiencias sobresalientes por el grado de compromiso de los involucrados y porque ponen a disposición del lector instrumentos prácticos para aprovechar los caminos que se abren en las comunidades cuando la autonomía de los gobiernos subregionales se combina con un liderazgo responsable y transparente.