



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBDERE

DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA:

UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CASOS DE COLOMBIA, BOLIVIA, PERÚ, BRASIL Y ARGENTINA

Serie Documentos de Trabajo
División de Políticas y Estudios
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3
JULIO 2009



SUBDERE

Descentralización en América Latina: un Análisis Comparado de los Casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina

Departamento de Políticas y Descentralización
División de Políticas y Estudios
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Julio de 2009



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBDERE

DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA:
UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CASOS DE
COLOMBIA, BOLIVIA, PERÚ, BRASIL Y ARGENTINA

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
Primera edición, 2009

Registro de Propiedad Intelectual N° 181.573

I.S.B.N.: 978-956-8468-17-0

COORDINACIÓN Y EDICIÓN

División de Políticas y Estudios

Departamento de Políticas y Descentralización

DISEÑO Y PRODUCCIÓN

Gráfica Metropolitana

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines no comerciales, por cualquier medio o procedimiento, siempre que se incluya la cita bibliográfica del documento.

Impreso en Chile / Printed in Chile

Índice

INTRODUCCIÓN	6
1. ANTECEDENTES BÁSICOS	9
1.1. DESCRIPCIÓN GENERAL.....	10
1.2. DESCRIPCIÓN POR PAÍSES.....	12
Colombia.....	12
Bolivia.....	13
Perú.....	14
Brasil.....	15
Argentina.....	16
2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	19
2.1. ELEMENTOS DEL DEBATE.....	20
2.2. EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	23
2.3. CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO.....	27
2.4. ANÁLISIS POR PAÍSES.....	31
Colombia.....	31
Bolivia.....	35
Perú.....	39
Brasil.....	41
Argentina.....	43
2.5. COMENTARIOS.....	46
3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA	49
3.1. CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO.....	50
3.2. ANÁLISIS POR PAÍSES.....	54
Colombia.....	54
Bolivia.....	57
Perú.....	60
Brasil.....	62
Argentina.....	64
3.3. COMENTARIOS FINALES.....	67
4. A MODO DE CONCLUSIÓN	69
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

Introducción¹

A lo largo de estos años, los gobiernos de la Concertación han ratificado su compromiso con la descentralización, promoviendo una disminución del centralismo que históricamente ha caracterizado a nuestro país. Entre las distintas iniciativas llevadas a cabo se encuentran: la democratización de los municipios, la creación de los gobiernos regionales, el aumento de la inversión de decisión regional, el suministro de servicios básicos a muchas localidades aisladas, la conexión del país a través de una red de infraestructura y comunicaciones, y la dotación de mayores recursos tanto a los gobiernos regionales como a las municipalidades.²

La Presidenta de la República, Michelle Bachelet, ha enfatizado durante su Gobierno la importancia de avanzar en un conjunto de reformas y acciones que nos permitan alcanzar mayores niveles de descentralización en el país. Continuar avanzando y profundizando el proceso de descentralización implica necesariamente que el Gobierno Regional comience a asumir un nuevo protagonismo. Que se convierta en un actor regional clave para el desarrollo regional. En ello han confluído cuatro aspectos favorables: un proyecto de reforma constitucional que permite la elección por sufragio universal de consejeros regionales, el inicio de un proceso de traspaso de competencias hacia los gobiernos regionales expresado en un proyecto de ley que modifica su procedimiento, la creciente importancia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y un cambio en la naturaleza de este fondo (el cual ahora incluye tanto compensación territorial como desarrollo regional).³ Se trata de importantes pasos hacia el logro de mayores niveles de descentralización política, administrativa y financiera.

¹ Texto preparado por Osvaldo Henríquez, jefe del Departamento de Políticas y Descentralización, y Jaime Fierro, asesor de dicho Departamento.

² Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2006: 83.

³ Véase modificación a la naturaleza del FNDR en el Artículo 74 de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional (SUBDERE 2007: 44).

El presente estudio constituye un esfuerzo por comprender los alcances del proceso de descentralización en América Latina a partir de la experiencia de cinco países: Argentina, Perú, Bolivia, Colombia y Brasil. Es a partir de esta mirada comparada que esperamos comprender mejor el proceso, así como extraer los aprendizajes y experiencias más relevantes que nos permitan, posteriormente, reflexionar acerca de nuestro país.

Si observamos la trayectoria del proceso de descentralización en América Latina, veremos que este ha tenido distintas causas asociadas, según sean las particularidades de los países en cuestión. Así por ejemplo, en Brasil la descentralización fue una reivindicación democrática impulsada por los estados y las municipalidades; mientras que Argentina, tras una guerra civil entre unitaristas y federalistas, en 1853 establece su primera constitución con el acuerdo de las provincias. Al igual que el resto de los países de América Latina, en Argentina los mayores niveles de autonomía de las provincias han dependido de la estabilidad o inestabilidad política del país. En Colombia fue una alternativa a la crisis política del Estado que afectaba la paz interna del país, mientras que en Bolivia se constituyó como respuesta a un movimiento regional en pro de una descentralización hacia los departamentos. Perú, en tanto, es el país de los que se estudian que más tarde inicia el proceso de descentralización y lo hace bajo

los preceptos del ejercicio equilibrado del poder y desde el nivel central al regional.

Por otra parte, qué ha de entenderse por descentralización y cuál es su alcance, no es del todo claro. La literatura y los discursos sobre la descentralización son muy heterogéneos, lo cual puede llevar a equívocos o interpretaciones muy disímiles.⁴ En América Latina, la descentralización ha estado principalmente en relación a: a) disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública; b) contribuir a la superación de la pobreza y la equidad; c) fortalecer el desarrollo nacional desde lo local; y d) la profundización y perfeccionamiento de la democracia.⁵

En cuanto al concepto de descentralización propiamente tal, es útil distinguir tres dimensiones analíticas fundamentales utilizadas en Chile: la administrativa, la fiscal y la política. La **descentralización administrativa territorial**⁶ consiste en la distribución de competencias entre niveles de gobierno (nacional, regional, municipal). La **descentralización fiscal**, en tanto, comprende la distribución de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones territoriales sobre ingreso y gasto público. Finalmente, la **descentralización política** hace referencia a los niveles de participación de la ciudadanía, representatividad y formas de representación de los distintos niveles de la administración, principalmente el intermedio y local,

⁴ Ritter 2005: 13.

⁵ Montecinos 2005: 2.

⁶ La descentralización se puede expresar tanto funcional como territorial, es de interés de este documento tratarla desde el punto de vista de niveles de gobierno o administraciones territoriales.

al mismo tiempo que enfatiza la distribución del poder político tanto de las autoridades electas como a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas. Es decir, la atención está puesta en determinar en qué medida la descentralización contribuye a la profundización de la democracia (perfeccionamiento y consolidación).⁷

La caracterización del proceso de descentralización en los países escogidos, a partir de estas tres dimensiones, es el eje central que articula este trabajo. En una primera sección de ANTECEDENTES BÁSICOS, se describe este grupo de países en función del tipo de Estado y constitución político-administrativa, el modo de elección de autoridades en sus niveles subnacionales, y las atribuciones legales en los ámbitos de competencia que se le otorgan a cada nivel. La segunda sección está referida a la DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. En ella se aborda brevemente la discusión en torno a la descentralización fiscal, para luego pasar a una caracterización general del proceso. La tercera sección, DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA, describe las experiencias en la transferencia de competencias hacia los gobiernos subnacionales que cada país ha ido adoptando, así como la elección democrática de autoridades y la participación ciudadana. Finalmente, a modo de cierre, se incluyen algunos comentarios finales.

Este trabajo, sin embargo, no constituye una evaluación del proceso de descentralización en los países seleccionados, sino más bien su caracterización en torno a ciertos aspectos fundamentales.⁸ Se trata de una mirada global y descriptiva, en términos comparativos, que esperamos pueda contribuir a la reflexión acerca de los distintos desafíos que enfrenta el proceso de descentralización en nuestro país.

⁷ SUBDERE 2002: 69-70; Corporación SUR 2007: 32-43; Ebel y Yılmaz 2002: 23-6; Schneider 2003; Falliti 2004: 82; Ritter 2005: 14-15, 39-40; Ebel y Yılmaz 2002: 23-4.

⁸ La mayor limitación de un estudio de estas características tiene que ver con la disponibilidad y acceso a información confiable, relevante y actualizada, la cual, a su vez, sea susceptible de ser comparada. A su vez, el proceso de descentralización se encuentra todavía en marcha en todos los países seleccionados, por lo que es todavía muy temprano como para sacar conclusiones.

1. Antecedentes básicos

En esta primera sección se describirán brevemente un conjunto de aspectos básicos acerca de los países escogidos en términos de: tipo de Estado, división político-administrativa, mecanismos de elección de autoridades subnacionales y atribuciones a nivel de gobiernos subnacionales. Esto nos permitirá visualizar rápidamente el contexto institucional a partir del cual se analizará el proceso de descentralización en los capítulos posteriores.

1.1. Descripción General

Tipo de Estado

Los cinco países escogidos para este estudio de casos recogen particularidades de Estados federales (Argentina y Brasil) y unitarios de América del Sur (Colombia, Bolivia y Perú), lo que permite evidenciar que la influencia del tipo de Estado no es concluyente para explicar el grado de centralización o descentralización alcanzado en cada país, dado que un Estado es más centralizado que otro cuando la autoridad de la jurisdicción superior controla una mayor proporción del poder de decisión. En principio, los sistemas federales de gobierno garantizarían una menor centralización con respecto a los niveles subnacionales de gobierno que los sistemas unitarios, dada su conformación y distribución competencial. Estos últimos se inclinarían hacia mayores grados de control y decisión central. Sin embargo, los actuales niveles de autonomía parecen encontrarse más asociados inicialmente a las circunstancias políticas. Países como Brasil y Argentina muestran mayores niveles de descentralización que los países unitarios en estudio (Colombia, Perú y Bolivia⁹). En Argentina, por ejemplo, la autonomía fiscal y política de sus provincias es muy notable. Ellas tienen su propia constitución y cuerpos legislativos que regulan muchos aspectos de la vida económica, social y política de las provincias y sus territorios, incluyendo las responsabilidades y recursos asignados a las municipalidades, así como su creación o eliminación. Las transferencias que reciben desde el gobierno central pueden ser distribuidas con gran autonomía. Por otra parte, en países unitarios

como Colombia, también se aprecian importantes niveles de descentralización sobre todo a partir de la modificación realizada a su constitución el año 2005. De hecho Argentina, Brasil y Colombia son los países más descentralizados de América Latina.¹⁰

División político-administrativa

El tamaño de la población tiene un impacto en la división político-administrativa de los países en América Latina, con cierta independencia de si se trata de un país federal o unitario. Entre más grande sea el país, se argumenta, mayor es el número de gobiernos subnacionales. La excepción la constituye Perú, que tiene más municipalidades que Colombia, pero una menor población.¹¹

En el caso de Argentina, en el nivel intermedio se encuentran las provincias y la ciudad de Buenos Aires y, a nivel local, los municipios (partidos, gobiernos locales y otras denominaciones); en Brasil están los estados y municipios respectivamente, además del Distrito Federal de Brasilia; en Colombia, Bolivia y Perú, los niveles subnacionales son los departamentos, provincias y municipios.

A nivel intermedio y local es posible observar un alto grado de diversidad en el número de estructuras regionales y municipales entre los países. En Brasil hay 25 estados, un distrito federal (Brasilia) y 5.564 municipalidades; en Argentina hay 23 provincias, la ciudad de Buenos Aires, y 1.301 municipalidades. Entre los países unitarios, Colombia tiene 32 departamentos y 1.097 municipios; Perú, 25 departamentos

⁹ Para el caso de Bolivia habrá que esperar cómo desarrolla su nuevo Estado en base a autonomías, según la nueva constitución.

¹⁰ IDB 2001: 4-5.

¹¹ IDB 2001: 8-9.

y 1.832 municipios (distritos); y Bolivia, por su parte, cuenta con 9 departamentos y 327 municipios.

Por otra parte, si tenemos en consideración la relación entre población y la cantidad de unidades subregionales, tanto intermedias como locales, observaremos que en muchas de ellas la cantidad de habitantes es muy baja y dispersa, lo que crea dificultades para la provisión de un conjunto de servicios públicos,¹² generándose en algunos casos situaciones de aislamiento y retraso. Así por ejemplo, en el caso de Perú, a nivel de departamentos la cantidad de población promedio está por debajo de sus equivalentes en Argentina, Brasil y Colombia, pero más arriba que Bolivia. En tal situación, se hace mucho más difícil la provisión de ciertos servicios públicos tales como infraestructura, agua, saneamiento, y salud, generando además zonas aisladas y de retraso. Y, particularmente a nivel municipal, los costos asociados a los cargos públicos, la burocracia y sus respectivas instalaciones se hacen proporcionalmente más costosas. A ello se agrega el hecho de que las municipalidades deben proveer servicios similares en un contexto de gran heterogeneidad entre los municipios, la cantidad de habitantes y la extensión territorial.¹³ A su vez, en Colombia, a diferencia de lo que ocurre con muchas ciudades en América Latina, la población no se concentra exclusivamente en la capital, sino que está repartida en capitales departamentales. Esto se debe principalmente a los accidentes topográficos y a la ausencia de un sistema eficaz de transportes y de comunicaciones terrestres.¹⁴

¹² Cetrángolo 2008: 22-3.

¹³ Vega 2008: 9-15; Comisión de la Descentralización, regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado 2008: 17-8.

¹⁴ Melin 2005: 85.

Mecanismos de elección autoridades subnacionales

En todos los países analizados las autoridades intermedias y locales, tanto del ejecutivo como de las asambleas representativas, son elegidas democráticamente mediante sufragio universal. Si bien hasta el año 2008 Bolivia elegía por sufragio universal a todas sus autoridades territoriales, exceptuando a los alcaldes que eran designados por el concejo municipal, la nueva constitución (enero 2009) incorpora la elección de los alcaldes por sufragio universal.

Atribuciones por nivel del gobierno

Existe una gran variedad de competencias entre los distintos niveles de gobierno y todos los países ven potenciado el traspaso y configuración de competencias compartidas a fines de los años '80 y principios de los '90. El caso de Bolivia es particularmente interesante, puesto que es el único país unitario en donde el nivel intermedio tiene una amplia gama de competencias (planificación, fomento del desarrollo económico y social, inversiones públicas, servicios de salud, educación y asistencia social), gestionando casi la mitad de la inversión pública nacional. A nivel local, las atribuciones son bastante similares en el grupo de países examinados, las cuales tienen que ver principalmente con la gestión administrativa de los servicios traspasados en educación y salud, así como otras áreas del desarrollo económico y social.¹⁵ Con la nueva constitución, las competencias de los distintos niveles han quedado consagradas en la carta fundamental de ese país.

A continuación se hará una revisión descriptiva más detallada para cada uno de los países bajo comparación.

¹⁵ Serrano y Fernández 2005: 16.

1.2. Descripción por Países

Colombia

Tipo de Estado

Colombia se define como una República unitaria y descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, adoptando una forma de gobierno democrático y participativo.¹⁶

División política - administrativa

Colombia se encuentra dividida en tres niveles territoriales básicos: nacional, intermedio y local; representados en la actualidad por la Nación, los departamentos y distritos, y los municipios, respectivamente.¹⁷

Para la administración del Estado y la representación política, el territorio se divide en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas¹⁸, todos ellos reconocidos constitucionalmente como entidades territoriales y con autonomía para la gestión de sus intereses. Al respecto, la entidad fundamental de la división político-administrativa es el municipio. Y un departamento es una entidad territorial constituida por uno o más municipios.¹⁹

En los **departamentos**, el poder ejecutivo reside en el Gobernador y el poder legislativo es ejercido por la Asam-

blea Departamental. El poder judicial, en tanto, es ejercido por el Tribunal Departamental. Y, los **municipios**, son dirigidos por el Alcalde y un Consejo Municipal.²⁰

En la actualidad, el país cuenta con 32 departamentos, 1.096 municipios y 10 distritos (incluido el Distrito Capital de Bogotá, el que si bien es municipio, está sujeto a un régimen especial).²¹

Mecanismos de elección de autoridades subnacionales

La elección de las autoridades a nivel subnacional es a través de sufragio universal por un período de 4 años. En los **departamentos**, las autoridades elegidas son los gobernadores, las asambleas departamentales (entre 11 y 31 de acuerdo a la población). En los **municipios**, las autoridades elegidas son los alcaldes y concejales (con un mínimo de siete y un máximo de 21 según la población).²²

Atribuciones por nivel subnacional de gobierno

Los **departamentos** están encargados de planificar y promover el desarrollo económico y social; coordinar y complementar la acción municipal; intermediar entre la Nación y los municipios; prestar servicios públicos; además de responsabilidades en salud, educación, vivienda, transportes, medio ambiente, entre otros.²³

¹⁶ Constitución Política de la República de Colombia 1991 actualizada al 2005.

¹⁷ DNP 2007: 41.

¹⁸ Los territorios indígenas, aunque no se encuentran conformados de manera formal mediante la ley, pueden entenderse como la entidad territorial constituida por uno o más pueblos o comunidades indígenas sobre un territorio delimitado (DNP 2007: 75).

¹⁹ DNP 2007: 75.

²⁰ Melin 2005: 85. En Bogotá, sin embargo, se elige un concejal cada 150.000 habitantes.

²¹ DNP 2007: Informe Finanzas Municipales.

²² Melin 2005: 85.

²³ DNP 2007: 41, 72-3; Melin 2004.

Por otra parte, los **municipios** son responsables de prestar los servicios públicos; construir las obras demandadas por el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, entre otros.²⁴

Bolivia

Tipo de Estado

Bolivia²⁵ se constituye como un Estado unitario social de derechos, plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.²⁶

División política - administrativa

Bolivia se divide política y administrativamente en departamentos, provincias, municipios y territorio indígena originario campesino²⁷, en base a los principios de ordenamiento territorial y del sistema de descentralización y autonomías.

En los **departamentos** la autoridad ejecutiva reside en el Prefecto(a) y la legislativa en el Consejo Departamental. En la actualidad (antes de la vigencia de la ley marco de autonomía y descentralización), las **provincias** se organizan de modo similar a los departamentos, siendo el ejecutivo el Subprefecto y el legislativo el Consejo Provincial De Participación Popular, con la posibilidad de constituirse en

regiones autónomas. Según la constitución, a nivel **municipal** se cuenta con un Alcalde y un Concejo Municipal. Al año 2005 existían en Bolivia 9 departamentos, 112 provincias, 327 secciones de provincias y 1.430 cantones.

Mecanismos de elección de autoridades subnacionales²⁸

En los **departamentos**, hasta julio de 2005, el Prefecto era nombrado por el Presidente de la República. Entre el 2005 y 2008 se realizaba mediante elección por voto universal y directo por simple mayoría.²⁹ El mecanismo indicado en la nueva constitución es por sufragio universal directo al igual que los consejeros departamentales, con un mandato de cinco años renovable. En el mismo contexto de la administración territorial, la nueva constitución establece la posibilidad de constituir nuevas regiones (unión de dos o más municipios o provincias con continuidad geográfica). En caso de su creación, el gobierno de cada región estará constituido por una Asamblea Regional y presidido por un Gobernador, ambos elegidos por sufragio universal, modificando el modelo constitucional anterior en el cual el nivel provincial era administrado por un subprefecto representante del Prefecto y designado por éste. En los **municipios**, el Concejo Municipal está compuesto por los concejales electos mediante sufragio universal y de igual forma será elegido el Alcalde, modificando la anterior constitución en la cual el Alcalde era elegido por el Concejo Municipal. Es necesario indicar que la nueva constitución establece que los pueblos originarios que no hayan creado autonomías³⁰ podrán

²⁴ DNP 2007: 41.

²⁵ Bolivia ha aprobado en el mes de enero de 2009 su nueva constitución, por lo que se han incorporado en este trabajo las definiciones contenidas en su nuevo marco legal.

²⁶ Constitución Política de Bolivia 2009.

²⁷ Art. 270 Constitución Política de Bolivia.

²⁸ Las competencias no establecidas en los listados competenciales (residuales) son atribuidas al Estado Nacional.

²⁹ Ley 3090 Interpretación del artículo 109 de la Constitución Política del Estado, 6 de julio de 2005. Artículo único.

³⁰ Autonomía Indígena Originaria Campesina.

elegir miembros a cada uno de los consejos, asambleas y concejos según lo indique la ley que para esos efectos se deberá dictar.

Atribuciones por nivel subnacional de gobierno³¹

Las distribución de competencias están incorporadas (lista de competencias) en la nueva constitución, desagregándose en privativas y concurrentes entre niveles de administración (art. 298 y siguientes). Las competencias de los **departamentos** en su jurisdicción dicen relación con los siguientes ámbitos: planificación y gestión del desarrollo socioeconómico y aprobación de su presupuesto, infraestructura, deporte, infraestructura de transporte y ferrocarriles, turismo, patrimonio cultural e histórico, apoyo a grupos vulnerables, acuerdos internacionales, entre otros.³²

Las regiones contarán con competencias relacionadas con desarrollo socioeconómico, rural y agropecuario, infraestructura de transporte, electricidad, riego y protección de cuencas, turismo, entre otras³³. Los **municipios**, en tanto, se encargarán de la promoción del desarrollo humano, ejecución de programas sociales para grupos vulnerables, prestación de servicios de apoyo rural y agropecuario, infraestructura de educación y salud, saneamiento y servicios tales como basura y alumbrado público, entre otros.³⁴

³¹ Los departamentos se encargan, por ejemplo, de elaborar y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social; y los programas y proyectos de inversión pública. Además pueden administrar el personal de los servicios de educación, salud y asistencia social; suscribir contratos, etc. (Melín 2005: 43-4).

³² Art. 301 constitución política de Bolivia.

³³ Art. 302 constitución política de Bolivia.

³⁴ Art. 303 constitución política de Bolivia.

Perú

Tipo de Estado

Perú se define como una República democrática, representativa, unitaria y descentralizada, organizada según el principio de la separación de poderes.³⁵

División política - administrativa

El territorio de la República está dividido en cuatro circunscripciones político-administrativas: regiones, departamentos, provincias y distritos; en cuyas circunscripciones se constituye y organizan tres niveles de gobierno: nacional, regional (regiones y departamentos) y local (provincias y distritos).³⁶

A nivel de las **regiones** o **departamentos** el ejecutivo corresponde al Presidente y Vicepresidente Regional, y el legislativo a los Consejeros de las provincias de cada región.³⁷ A nivel local, los **municipios** (provinciales y distritales) son las entidades básicas de la organización territorial del Estado Peruano. El Alcalde es el ejecutivo, mientras que el legislativo es Concejo Municipal (integrado por los regidores).³⁸

En el año 2006, Perú contaba con 25 regiones y 25 departamentos (incluyendo la Provincia Constitucional del Callao), 195 provincias (con 195 municipios) y 1.832 municipalidades distritales (con 1.638 municipios).³⁹

³⁵ Constitución Política del Estado del Perú 1993, Artículo 43.

³⁶ Constitución Política del Estado del Perú 1993, Artículo 189.

³⁷ Ley N° 27.867 Orgánica de Gobiernos Regionales, Artículo 11 y 12.

³⁸ Ley Orgánica de Municipalidades. Artículos 1, 4, 5 y 6.

³⁹ Vega 2008: 9.

Mecanismos de elección de autoridades subnacionales

Todas las autoridades subnacionales son elegidas a través de sufragio universal directo y tienen un mandato por cuatro años irrenunciable y revocable de acuerdo a la ley correspondiente.

Atribuciones por nivel subnacional de gobierno

Las **regiones** o **departamentos** tienen competencias para:⁴⁰ formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil; regular y otorgar las autorizaciones; licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad; promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria y agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente; entre otras.

A su vez, los **municipios** tienen atribuciones para:⁴¹ aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil; crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial; desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte; entre otras.

⁴⁰ Ley N° 27680 Reforma Constitucional sobre descentralización, Art. 192, 2002.

⁴¹ Ley N° 27680 Reforma Constitucional sobre descentralización, Art. 194, 2002.

Brasil

Tipo de Estado

Brasil es una República Federal formada por la unión de los estados, municipios y el distrito federal.⁴²

División política - administrativa

La organización político-administrativa de la República Federal de Brasil comprende la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, todos autónomos de acuerdo a la Constitución.⁴³

Los **Estados** y el **Distrito Federal** tienen sus propios órganos legislativos y ejecutivos. Los primeros representados por el Gobernador y el Vicegobernador, y los segundos, por la Asamblea Legislativa compuesta por diputados estatales.⁴⁴ El **Distrito Federal de Brasilia** tiene una forma de gobierno única, compuesta por un gobierno elegido directamente y por una asamblea de distrito, y también dispone de los poderes presupuestarios de un Estado y de un municipio. En el caso de los **municipios**, el ejecutivo es el Prefecto y el legislativo es un Concejo (Câmara de Vereadores).⁴⁵

Al año 2007 Brasil contaba con 26 estados más el Distrito Federal de la capital (Brasilia), los cuales son agrupados en cinco regiones administrativas;⁴⁶ 5.564 municipios, los que, a su vez, se subdividen por motivos administrativos en más de 8.000 distritos.

⁴² Constitución Política de la República Federativa del Brasil 1988, Artículo 1.

⁴³ Constitución Política de la República Federativa del Brasil 1988, Artículo 18.

⁴⁴ Constitución Política de la República Federativa del Brasil 1988, Artículo 27.

⁴⁵ Melin 2005: 55.

⁴⁶ Regiones Norte, Nordeste, Sudeste y Sur.

Los distritos que no son sede municipal pueden albergar oficinas desconcentradas de la administración (subprefecturas).⁴⁷

Mecanismos de elección de autoridades subnacionales

A nivel de los **estados**, el Gobernador y el Vicegobernador son electos democráticamente por un periodo de cuatro años. La Asamblea Legislativa está compuesta por diputados estatales elegidos democráticamente por un periodo de cuatro años (su número es el triple de la representación del Estado en la Cámara de los Diputados y, alcanzando el número de 36, será aumentado en tantos cuantos fueran los diputados federales por encima de 12).⁴⁸

En los **municipios**, el Prefecto es elegido por un periodo de cuatro años sin posibilidad de reelección, según un sistema de mayoría simple, salvo en los municipios de más de 200.000 habitantes, en los cuales deben obtener al menos el 51% de los votos. En el caso de los concejales, el número depende de la población. Los municipios de menos de un millón de habitantes eligen entre nueve y 21 concejales; entre un millón y cinco, eligen entre 33 y 41; y los municipios con más de cinco millones de habitantes eligen entre 42 y 55 concejales.⁴⁹

Atribuciones por nivel subnacional de gobierno

A los **estados** (y al Distrito Federal) les compete: el derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico; las florestas, caza, pesca, fauna, conserva-

ción a la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la polución; la protección del patrimonio histórico, cultural, turístico y paisajístico; la educación, cultura, enseñanza y deporte; la previsión social, protección y defensa de la salud; la organización, garantías, derechos y deberes de las policías civiles; entre otras.⁵⁰

Compete a los **municipios**: establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos; organizar y prestar, directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte colectivo, que tiene carácter esencial; mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, programas de educación preescolar y de enseñanza básica; prestar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, los servicios de atención a la salud de la población; promover la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso, de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano; entre otras.⁵¹

Argentina

Tipo de Estado

La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal.⁵²

⁴⁷ Melin 2005: 55; http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/tabelas/territorio.htm

⁴⁸ Constitución Política de la República Federativa del Brasil, 1988. Artículo 27.

⁴⁹ Melin 2005: 55.

⁵⁰ Constitución Política de la República Federativa del Brasil 1988, Artículo 24.

⁵¹ Constitución Política de la República Federativa del Brasil 1988, Artículo 30.

⁵² Constitución de la Nación Argentina 1994, Artículo 1.

División política - administrativa

Argentina reconoce tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal. El nivel nacional corresponde al gobierno federal, el nivel provincial a los gobiernos de los estados federados y, el nivel municipal, corresponde a los municipios. La capital, Buenos Aires, constituye un gobierno autónomo.⁵³

Las **provincias** son autónomas y dictan su propia constitución, eligen a su gobernador (en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jefe de Gobierno) y legisladores (Cámaras Legislativas) sin que intervenga el Gobierno Federal. Los **municipios** tienen la condición de autónomos, pero los esquemas varían ampliamente de provincia a provincia. La forma más frecuente de organización del gobierno municipal es la de un departamento ejecutivo, a cargo de un Intendente, y un departamento legislativo (Concejo Deliberante).⁵⁴

Argentina en el año 2006 estaba constituida por 23 provincias, más la ciudad autónoma de Buenos Aires, y 1.301 municipios.⁵⁵

Mecanismo de elección de autoridades subnacionales

En las **provincias** y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobernador (o Jefe de Gobierno) y el Vicegobernador son electos a través de sufragio universal directo por un período de cuatro años. La posibilidad de ser reelectos depende de cada provincia. La Cámara Legislativa se elige de la misma forma, con la posibilidad de ser reelectos en la mayoría de las provincias. En los **municipios**,

el Intendente (Alcalde) es electo, al igual que el Concejo Deliberante, por sufragio universal y directo por períodos de cuatro años (las elecciones son separadas).⁵⁶

Atribuciones⁵⁷ por nivel subnacional de gobierno

Las **provincias** comparten muchas de sus competencias con los niveles superiores e inferiores de gobierno. Comparten generalmente con el Gobierno Federal en lo que respecta a: la enseñanza superior, el sistema de prevención sanitaria, los terminales de buses, la vivienda, la electricidad y el gas. Con los municipios, en tanto, comparten: la enseñanza primaria, la atención sanitaria básica, agua y saneamiento, y las autopistas regionales. Y son privativas de ellas: la enseñanza secundaria, el dominio de los recursos naturales existentes en su territorio y la celebración de acuerdos internacionales.⁵⁸

Los **municipios**, por su parte, ejercen competencia exclusiva sobre: la recolección y el tratamiento de los desechos sólidos, la construcción y el mantenimiento de las carreteras, el alcantarillado y la evacuación de aguas, los parques, mercados y cementerios, los planes de ocupación del suelo, las normas de construcción, la higiene y el alumbrado público, el control de la circulación y la reglamentación del transporte público. A su vez, se ocupan del mantenimiento de los edificios escolares y muchos municipios tienen sus propios hospitales.⁵⁹

⁵³ Melin 2005: 25.

⁵⁴ Melin 2005: 25; <http://www.portalargentino.net/>

⁵⁵ INDEC (Censo 2001). Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. <http://www.indec.gov.ar/>

⁵⁶ Melin 2005: 26.

⁵⁷ Al ser Argentina un Estado Federal se entenderá que las competencias traspasadas del nivel central al provincial corresponde al concepto de "devolución".

⁵⁸ Melin 2005: 28.

⁵⁹ Melin 2005: 28.

2. Descentralización fiscal

A continuación se aborda la dimensión fiscal de la descentralización. En primer lugar, se revisan brevemente los argumentos a favor y en contra de la descentralización fiscal. En segundo lugar, se describe en términos comparativos el panorama general de la evolución de los países estudiados en esta materia. En tercer lugar, se realiza una breve evaluación del proceso que se ha llevado a cabo. En cuarto lugar, se presentan con un mayor nivel de detalle algunos antecedentes respecto de la situación particular de cada país. Y, finalmente, se indican algunos comentarios finales a modo de cierre del capítulo.

2.1. Elementos del Debate

La descentralización fiscal comprende la distribución de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones territoriales sobre ingreso y gasto público, con el objeto de lograr la adecuada distribución de poder en la toma de decisiones, una base para la discusión, de acuerdo a lo planteado por Musgrave (1959). Él indica que el Estado cuenta con tres funciones básicas: a) Estabilización (política fiscal y monetaria), b) Distribución (redistribución del ingreso) y c) Asignación (producción de bienes y servicios públicos). Oates (1972) complementó lo establecido por Musgrave sobre las funciones básicas, proponiendo su ejercicio por nivel territorial, dejando las dos primeras como ejercicio preferente del nivel central y la “asignación” como una competencia compartida entre los niveles de gobierno con objeto de disminuir el efecto de las fallas de mercado (déficit de información, economías de escala, externalidades).

Los argumentos teóricos a favor o en contra de la descentralización fiscal son variados. A su vez, no existe un acuerdo respecto de cuáles serían los efectos empíricos de la descentralización fiscal en la economía nacional o sub-nacional, más allá del hecho de concordar en que la descentralización fiscal aumenta el poder de los gobiernos sub-nacionales.⁶⁰

Desde el enfoque conocido como **federalismo fiscal**, es decir, el conjunto de relaciones hacendarias (fiscales) que establecen los diversos ámbitos de gobierno en el sistema federal, se tiene la posibilidad de combinar la centralización y descentralización. Su tarea principal será entonces determinar el nivel óptimo de descentralización

fiscal mediante una adecuada asignación de competencias en los diversos niveles de gobierno.⁶¹

Lo que se asume es que en un esquema descentralizado (adecuada distribución de competencias fiscales) sería mucho más **eficiente** la asignación de los recursos públicos, ya que los beneficios no se aplican universalmente sobre la población. Puesto que las preferencias individuales son siempre diferentes, entre más homogénea y pequeñas sean las comunidades, más eficiente será la provisión de servicios. Los gobiernos sub-nacionales contarían con una información mucho más precisa acerca de las reales necesidades y preferencias de la población, razón por la cual se persigue una mayor autonomía fiscal de modo que el gasto y el ingreso (tributación) sean decididos a nivel sub-nacional. Por otra parte, cuando los bienes públicos son provistos a nivel local y se financian con impuestos nacionales resulta más difícil que las personas relacionen los beneficios con el pago vía impuesto que han realizado.⁶² Del mismo modo, se asume que una estructura fiscal descentralizada puede incrementar la recaudación. Las personas tendrían una mayor capacidad de vincular los beneficios obtenidos con los impuestos asociados, lo cual tendería a mejorar la disposición a pagarlo reduciendo así la evasión. A su vez, la ciudadanía tendría una mayor capacidad de presionar a los funcionarios locales (antes que a los nacionales) para que desempeñen eficazmente sus responsabilidades, ya que el pago

⁶⁰ Falleti 2006: 318.

⁶¹ Díaz Flores, *federalismo fiscal y asignación de competencias: desde una perspectiva teórica*, economía, sociedad y territorio, vol III, Núm. 11.

⁶² La noción que está detrás es el principio de equivalencia fiscal, es decir, que los impuestos deben estar asociados a los costos y beneficios recibidos de los bienes públicos.

de los impuestos se encontraría más directamente relacionado con la prestación de los servicios (por ejemplo, salud, educación, agua potable, saneamiento, etc.). La recolección sería también más eficiente por una cuestión de proximidad y capacidad de supervisión.⁶³ Dicho de modo sencillo, en la literatura sobre el federalismo fiscal se argumenta que el gobierno trabaja mejor en la medida que está más cerca de las personas y, a la vez, mayores niveles de descentralización fiscal no significan necesariamente inestabilidad macroeconómica.⁶⁴

Sin embargo, quienes se oponen a la descentralización fiscal señalan el riesgo de generar una “inestabilidad macroeconómica” a partir de déficits estructurales y desequilibrios fiscales profundos.⁶⁵ Usualmente los gobiernos nacionales para “estabilizar” la economía llevan a cabo políticas fiscales y monetarias, lo cual requiere de un importante poder sobre la estructura y el monto de los impuestos y gastos realizados en todos los niveles de gobierno. Se plantean importantes restricciones hacia los gobiernos subnacionales, caso contrario pondría en riesgo la estabilización de la economía nacional. También se ha asumido que las funciones de “distribución” y “asignación de bienes públicos” son tareas principales del gobierno nacional, para lo cual se hace necesario un control sobre la estructura y el monto de los impuestos y gastos. Se teme que la descentralización fiscal tenga un efecto regresivo sobre la población al variar el monto de los impuestos, aumentando con ello las disparidades interregionales, provinciales o comunales.⁶⁶ Por otra par-

te, el gobierno nacional tendría importantes ventajas en términos de eficiencia en la provisión centralizada de los bienes públicos, debido a las economías de escala.⁶⁷ En la práctica, sin embargo, “existen pocos impuestos que puedan ser descentralizados sin una pérdida importante de eficiencia y equidad.”⁶⁸

Lo anterior ha llevado a los estados unitarios a privilegiar una descentralización del gasto, mediante un sistema de **transferencias**, en lugar de una descentralización de los ingresos. Las transferencias realizadas desde el gobierno nacional representan en la mayoría de los casos la fuente principal de ingresos de los gobiernos subnacionales. Éstas pueden ser condicionadas o no, dependiendo de los objetivos de las políticas públicas nacionales. Son condicionadas si los fondos transferidos deben ser gastados con un propósito acotado (generalmente sectorial); en cambio las no condicionadas son de libre disposición y serán utilizadas de acuerdo a las prioridades de los gobiernos subnacionales.⁶⁹ Por regla general los gobiernos subnacionales tienden a preferir las transferencias no condicionadas, ya que les permiten hacer un uso de los recursos en función de sus propias prioridades. Esto genera, a su vez, menores incentivos para que los gobiernos subnacionales generen recursos propios. Por otra parte, en la medida que exista una gran heterogeneidad productiva regional en cada país, la capacidad de generar ingresos propios vía impuestos se ve fuertemente afectada. Al no existir una correspondencia fiscal entre gastos

⁶³ Aghón 1993: 19-21, 33; Finot 2001: 28-9; Ebel y Yilmaz 2002: 12; Ritter 2005: 23-7; 30-31; Cabrero 2006: 189-90.

⁶⁴ Ebel y Yilmaz 2002: 11, 15.

⁶⁵ Cabrero 2006: 190-1.

⁶⁶ Al mismo tiempo, se ha señalado el riesgo de transferir parte de la carga tributaria hacia aquellas personas que residen fuera de los límites regionales,

provinciales o comunales en la medida de que se sea el único proveedor de ciertos productos o recursos naturales (Aghón 1993: 24).

⁶⁷ Ritter 2005: 20-2; Cabrero 2006: 190-1.

⁶⁸ Cetrángolo y Jiménez 2004: 11.

⁶⁹ Finot 2001: 29-30, 60.

e ingresos propios,⁷⁰ se genera una dependencia del sistema de transferencias intergubernamentales.⁷¹

Las transferencias pueden tener distintas finalidades, entre ellas: cubrir **desbalance vertical** entre el gobierno central y los subnacionales, ya que los gastos suelen ser mayores que los ingresos en los gobiernos subnacionales; cubrir el **desbalance horizontal**,⁷² mejorando la redistribución entre los gobiernos subnacionales, garantizando así un mínimo de bienes públicos para todos o compensando las disparidades territoriales; el financiamiento de bienes preferentes como salud, educación u otros; la corrección de externalidades negativas, compensando a los que pudieran verse afectados.⁷³ Ahora bien, entre mayor sea el desbalance horizontal, mayor será el desbalance vertical. Y, entre mayor sea el nivel de centralización de la tributación, mayor será la dependencia de las transferencias para cubrir el déficit de financiamiento de los gobiernos subnacionales.⁷⁴

En una distribución no óptima de funciones y ante la imposibilidad de correspondencia fiscal plena, las transferencias intergubernamentales se hacen imprescindibles.⁷⁵

Al respecto, se han planteado al menos dos disyuntivas: a) el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales

versus la búsqueda de objetivos de políticas sectoriales, y b) el devolver versus el redistribuir.

En el primer caso, entre más automáticas y menos condicionadas sean las transferencias, mayores serán los niveles de autonomía. En el segundo, al enfatizar los elementos redistributivos, la mirada se vuelve hacia las políticas públicas centralizadas sectoriales y el diseño de transferencias condicionadas con contraparte.⁷⁶ En tanto, en el devolver el énfasis está dado en la capacidad de los gobiernos subnacionales para fijar sus propios impuestos.⁷⁷ Se ha argumentado que mayores niveles de transferencias aumentan el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales, ya que les permite gozar de mayores recursos sin tener que asumir los costos políticos y burocráticos de la recaudación de los fondos. Sobre la delegación de la autoridad tributaria hacia los gobiernos subnacionales, la situación no es tan clara. Si los gobiernos subnacionales no cuentan con una estructura institucional apropiada para cobrar tributos y además son pobres, lo más probable es que prefieran seguir apostando a un sistema creciente de transferencias y vean con temor que tanto el cobro de los impuestos como el control sobre su gasto puedan aumentar las asimetrías inter-regionales o comunales.⁷⁸ Este no sería el caso de los gobiernos subnacionales más prósperos.

Finalmente, se ha discutido en torno a la existencia de potestades para endeudarse en los gobiernos subnacionales, frente a las presiones por aumentar el

⁷⁰ Ebel y Yilmaz 2002: 7.

⁷¹ Cetrángolo 2007: 11-2, 14, 32.

⁷² El desbalance horizontal se asocia principalmente a un desarrollo económico-productivo desequilibrado entre las regiones (Estados o provincias). Esto ocurre cuando unas pocas regiones concentran la actividad económica nacional y por consiguiente tienen mayor capacidad que el resto de generar ingresos tributarios. En el caso de Argentina, por ejemplo, las diferencias son de 8,6 veces. Importantes diferencias se aprecian también en Bolivia y Colombia.

⁷³ Ebel y Yilmaz 2002: 35; Larios, Alvarado y Conterno 2004: 13-4; Ritter 2005: 28; Cetrángolo 2007: 33.

⁷⁴ Cetrángolo 2007: 34.

⁷⁵ Cetrángolo 2007: 44-5.

⁷⁶ Cetrángolo 2007: 35-9, 45. Las transferencias con contraparte implican que las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales se efectúan en la medida en que los gobiernos subnacionales manifiesten adhesión hacia una cierta política sectorial mediante la asignación de una parte del presupuesto recibido a esta como contraparte de los recursos recibidos (Cetrángolo 2007: 40).

⁷⁷ Ebel y Yilmaz 2002: 25.

⁷⁸ Falletti 2006: 321-2.

nivel de gasto. El debate se ha centrado respecto de la necesidad de incorporar reglas fiscales y restricciones al endeudamiento.⁷⁹

El contexto latinoamericano

El proceso de democratización en América Latina llevó aparejado reformas electorales que permitieron la elección democrática de autoridades a nivel local e intermedio, lo cual ha motivado en parte a presionar por mayores recursos que les permitan a las autoridades locales y regionales abocarse a las preferencias de sus electorados, generando así nuevas bases para demandas por empoderamiento fiscal. El resultado de ello ha sido una gradual, pero clara tendencia hacia la descentralización del gasto público en América Latina desde 1985 a la fecha. Tras ello se encuentra la visión de que la descentralización permitiría una más eficiente asignación de los bienes públicos hacia una ciudadanía subnacional territorialmente diversa; permitiendo, a su

vez, mejorar los canales de participación ciudadana y de responsabilidad política.⁸⁰

La descentralización fiscal, sin embargo, ha levantado importantes debates al menos en tres áreas consideradas como riesgosas. En primer lugar, se plantea una excesiva dependencia de los gobiernos locales de las transferencias del gobierno central, lo cual distorsiona la disciplina local fiscal y la rendición de cuentas. En segundo lugar, debido a que muchas veces las funciones y las responsabilidades están escasamente definidas entre el gobierno central y los niveles subnacionales, se tiende hacia la duplicación de esfuerzos y no queda muy clara la rendición de cuentas, debido a la transferencia de costos hacia los otros niveles. Finalmente, dada la débil capacidad institucional de la mayoría de los gobiernos sub-nacionales, muchas veces resulta imposible para los gobiernos locales entregar los bienes públicos bajo su responsabilidad sin caer en un proceso de toma de decisiones que tienda a maximizar sus beneficios personales.⁸¹

2.2. Evolución de la Descentralización Fiscal

La situación de la descentralización fiscal en los países analizados se da principalmente vía el gasto (en lugar de los ingresos)⁸², sin embargo la situación es bastante heterogénea. En términos generales, Argentina y Brasil (países federales) han alcanzado los mayores niveles de descentralización fiscal subnacional, tanto en términos del gasto como de los ingresos, seguido de Colombia (entre los países unitarios).

Descentralización del gasto

El grado de descentralización fiscal del gasto es bastante heterogéneo en América Latina, y lo es también entre los cinco países examinados.

⁷⁹ Cetrángolo 2007: 41-2.

⁸⁰ Daughters and Harper 2006: 214-5.

⁸¹ *Ibid.*, 215-6.

⁸² La descentralización de los ingresos tiene que ver con la capacidad de recaudar tributos por nivel de gobierno y contar con cierta discrecionalidad para fijar las tasas (Lora y Cárdenas 2007).

Por una parte, tenemos que Argentina, Brasil y Colombia han descentralizado el gasto entre el 40 y el 50% y, por otra, Bolivia y Perú lo han hecho entre el 20 y el 30% y entre el 10 y el 20%, respectivamente (ver gráfico 3.1).

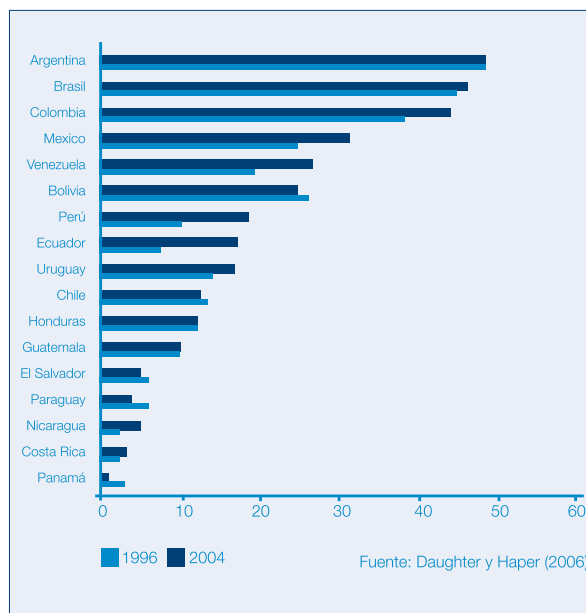
Dentro del grupo de los cinco países, Colombia y Perú son los que han experimentado los mayores avances en la descentralización del gasto en el periodo 1996-2004. Bolivia, en tanto, es uno de los pocos países en donde se observa una leve tendencia hacia la re-centralización.

Argentina, Brasil y Colombia son los países de la región que presentan los mayores niveles de descentralización del gasto, ubicándose entre los países más altamente descentralizados, tales como Canadá, Estados Unidos y los países Nórdicos de Europa. En el caso de Argentina y Brasil esto es consistente con su tradición federal de casi dos siglos. En Argentina, el poder del Estado es definido por la Constitución Política como derivado desde sus provincias y no desde el gobierno central. Sin embargo, solamente en los últimos años ha sido posible alcanzar altos niveles de descentralización del gasto, en parte como resultado del apoyo logrado hacia la descentralización en el proceso de transición a la democracia que tuvo lugar en ambos países a mediados de los '80. Se pensaba que una estructura descentralizada de gobierno reduciría el riesgo de retornar a regímenes autoritarios. El caso de Colombia, a pesar de ser un país unitario, comparte con Argentina y Brasil una profunda tradición regionalista, con una larga historia de apoyo fiscal a los gobiernos sub-nacionales.⁸³

Si bien Argentina y Brasil exhiben los más altos niveles de descentralización fiscal, se tiende a privilegiar la

descentralización del gasto a nivel intermedio en lugar del municipal (ver tabla 3.2.). Argentina es el país que más ha descentralizado el gasto a nivel intermedio (33,6%). Colombia, por su parte, es al país que más ha descentralizado el gasto a nivel municipal (25,4%).

Gráfico 3.1.
Descentralización del gasto público en América Latina
(Gasto sub-nacional como % del gasto nacional)



⁸³ Daughters y Harper 2006: 220-225.

Tabla 3.2.
Gasto por nivel de gobierno como proporción del gasto público total

País	Gasto Nacional	Gasto Intermedio	Gasto Municipal
Argentina (2000)	56.8%	33.6%	9.5%
Brasil (1998)	58.3%	27.7%	13.9%
Colombia (2005)*	59.4%	15.2%	25.4%
Bolivia (2003)	74.2%	18.3%	7.4%
Perú (2005)**	73.8%	16.9%	9.2%

Fuente: Elaborada por Cabrero (2006: 194) con base en FMI (2002 y 2004).
 * DNP 2007: 17. **INDE 2007.

Descentralización de los ingresos

Aunque la asignación de responsabilidades del gasto a los gobiernos sub-nacionales es importante, el cómo se financien tales servicios por los gobiernos sub-nacionales es también una preocupación clave. El financiamiento es logrado mediante tres modalidades: a) generación de recursos propios vía tributos⁸⁴; b) las transferencias intergubernamentales, y c) mediante deuda (o una combinación de las tres).⁸⁵ A continuación se hará referencia a las dos primeras.

Tributos⁸⁶

Con la excepción de Brasil, Argentina y Colombia, el resto de los países bajo estudio no han priorizado el fortalecimiento de sus propias fuentes de ingresos a nivel sub-nacional, prefiriendo en cambio depender de las transferencias del gobierno central como su principal fuente de

ingresos. Brasil ha sido uno de los países más pro-activos en esta materia. Brasil,⁸⁷ siendo el único país de América Latina que tiene un IVA sub-nacional, que lo hace uno de los países más descentralizados del mundo. Colombia ha hecho importantes progresos también, aunque con fuentes más convencionales de impuestos.⁸⁸ Algo similar se puede decir respecto de Argentina.

Si bien Brasil y Argentina son los países con una mayor proporción en la recaudación fiscal a nivel subnacional, ésta es considerablemente más alta en el nivel intermedio (38,0% y 25,3% respectivamente) que en el municipal (5,5% y 5,8% respectivamente). No obstante ello, es Brasil el país que más ha avanzado en el proceso de descentralización fiscal a partir del ingreso: pasó desde un 18,7% en el período 1987-1993 a un 31,2% en 1998.

Tabla 3.3.
Ingreso directo por nivel de gobierno como proporción del ingreso total

País	Gasto Nacional	Gasto Intermedio	Gasto Municipal
Argentina (2000)	56.5%	38.0%	5.5%
Brasil (1998)	68.8%	25.3%	5.8%
Colombia (2005)*	82.3%	5.9%	11.8%
Bolivia (2003)	76.7%	7.4%	16.0%
Perú (2005)**	69.9%	18.6%	12.5%

Fuente: Elaborada por Cabrero (2006: 196) con base en FMI (2004).
 * DNP 2007: 13. ** Vega 2008: 24-5.

⁸⁴ Tributo: es aquella prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en ejercicio de su poder de imperio, para atender sus necesidades y cumplir sus funciones públicas económicas y sociales (Rodrigo Rojas, Universidad de Chile 2009).

⁸⁵ Daughters y Harper 2006: 240; Cetrángolo y Jiménez, 2004: 47.

⁸⁶ Los tipos de tributos se clasifican en impuestos, tasas, derechos y contribuciones.

⁸⁷ La constitución de Brasil establece que cada nivel de gobierno podrán instituir tributos, las contribuciones sociales solo pueden ser instituidas por el gobierno central.

⁸⁸ Daughters and Harper 2006: 245-6.

Por otra parte, lo usual es que una o dos regiones concentren la actividad económica regional, aumentando con ello la capacidad de estas para generar ingresos tributarios en relación al resto de las regiones del país. La asimetría resulta evidente.⁸⁹ En el caso de Perú, la recaudación se concentra en el Departamento de Lima.⁹⁰

Transferencias

El desequilibrio en el balance fiscal es lo que ha llevado a los gobiernos nacionales a utilizar el sistema de transferencias intergubernamentales, cuyo objetivo central es reestablecer un balance fiscal tanto vertical (cuando los ingresos de los gobiernos subnacionales son insuficientes para cumplir con sus obligaciones) como horizontal (intenta compensar a los gobiernos sub-nacionales más pobres). En los países analizados, las transferencias se encuentran condicionadas principalmente según la naturaleza del gasto (transferencias corrientes⁹¹ y capital⁹²) o a sectores específicos hacia los cuales deben ser destinados los recursos (educación y salud principalmente). Uno de los criterios utilizados para la estimación del monto de las transferencias es el tamaño de la población.⁹³

El proceso de descentralización en América Latina se encuentra fuertemente asociado, desde finales de los noventa, a los problemas financieros de los gobiernos subnacionales, los cuales se generaron en parte por la fuerte

inestabilidad macroeconómica que enfrentó la región entre 1998 y 2003.⁹⁴ En algunos países, como Perú y Bolivia, la crisis se da por el mal manejo fiscal y monetario del gobierno central. En otros, como Argentina y Brasil, esta tendría que ver más bien con algunas fallas en el modelo de descentralización fiscal.⁹⁵ Se trata del incentivo perverso a endeudarse sin asumir la responsabilidad directa de pagar. En términos simples, ello tendría que ver con el hecho de que: “en todo gobernante existe un incentivo perverso para beneficiarse con el ingreso del préstamo y cargar con el pago al gobernante futuro. De hecho, esta ha sido la razón principal de las crisis de endeudamiento en los países de América Latina, sea el gobierno nacional o subnacional”.⁹⁶ Más aún, en el caso de los gobiernos subnacionales, la deuda contraída es generalmente avalada por el gobierno central con lo cual se generan incentivos (perversos) para no pagarla, ya que se asume que el gobierno central terminará haciéndolo. Este fue el caso de, por ejemplo, Argentina y Brasil.⁹⁷ Es por ello, que los diversos países han aumentado las regulaciones y dictado leyes de corresponsabilidad fiscal.

En América Latina, por otra parte, se observa una alta descentralización del gasto sin la correspondiente responsabilidad de financiamiento propio, lo cual lo hace altamente dependiente del sistema de transferencias intergubernamentales. Es decir, los ingresos propios de los gobiernos subnacionales son considerablemente in-

⁸⁹ Se debe tener presente, a su vez, que hay muchas empresas localizadas fuera de la capital (por ejemplo, Lima) que poseen su domicilio fiscal en esta y, por ende, tributan allí.

⁹⁰ Larios, Alvarado y Conterno 2004: 5.

⁹¹ Considera aportes institucionales para financiar gasto corriente.

⁹² Se refiere a todo desembolso financiero que no supone la contraprestación de bienes y servicios, destinado a gastos de inversión o la formación de capital.

⁹³ Larios, Alvarado y Conterno 2004: 5-6, 24.

⁹⁴ Para algunos autores “la crisis del centralismo fue ante todo una crisis de eficiencia, que se manifestó en el hecho de un endeudamiento externo creciente, que se generaba en déficits de empresas públicas y del gobierno central, y en monopolio estatal de la moneda extranjera, endeudamiento que tendía a aumentar a ritmos casa vez más acelerados respecto del crecimiento del producto” (Finot 2001: 13).

⁹⁵ Ritter 2005: 61-63.

⁹⁶ Ritter 2005: 64.

⁹⁷ Ritter 2005: 65.

2.3. Caracterización del Proceso

feriores a sus gastos. Y, al igual que en el caso del endeudamiento fiscal, las transferencias generan un incentivo perverso: “incentivan al gobierno subnacional a no cargar al ciudadano con más impuestos y a depender de las transferencias del gobierno central para cubrir su presupuesto”.⁹⁸ Los gobiernos subnacionales que reciben las transferencias no tienen ningún incentivo para su mejor desempeño fiscal. Muy por el contrario, se genera el incentivo para pedir más transferencias al gobierno central aumentando con ello el déficit fiscal.⁹⁹ En términos generales, el sistema de transferencias no tiende a estimular a que el gasto de los niveles subnacionales dependa de la recaudación tributaria.¹⁰⁰ La descentralización del gasto por consiguiente no suele ir a la par de la descentralización de los ingresos. La recaudación tributaria queda más bien en manos del gobierno central.¹⁰¹ Esto, a su vez, pone en cuestión el verdadero grado de autonomía fiscal que pudieran llegar a alcanzar los gobiernos subnacionales, ya que para que ello sea posible se requiere contar con recursos financieros suficientes que permitan decidir el gasto de acuerdo con las preferencias de los gobiernos subnacionales.¹⁰² De aquí la importancia en la distinción entre transferencias no condicionadas de las condicionadas.

Descentralización del gasto

El creciente desequilibrio entre las responsabilidades del gasto y la recaudación de tributos a nivel local ha sido cubierto por el incremento en las transferencias de fondos desde el gobierno central, regulado en la mayoría de los países por sistemas de co-participación en el ingreso del impuesto nacional. En términos generales, las transferencias generan pocos problemas de ineficiencia y corrupción en el gasto cuando éstas son hechas automáticamente a partir de una fórmula transparente. Perú, por ejemplo, ha experimentado un importante progreso en este sentido, en cambio en Argentina la discrecionalidad se ha incrementado ligeramente en algunos programas.¹⁰³ Sin embargo, ello genera una dependencia importante de las transferencias intergubernamentales desde el gobierno nacional, las cuales, a su vez, al ser en muchos casos condicionadas, tienden a reducir considerablemente el nivel de autonomía de los gobiernos subnacionales.¹⁰⁴ Por otra parte, los altos niveles de descentralización del gasto en Argentina, Brasil y Colombia no han estado exentos de controversia en términos de las políticas fiscales nacionales. Las transferencias realizadas desde el gobierno central a los gobiernos sub-nacionales representan una alta proporción del presupuesto nacional, lo que limita la libertad de los decisores de políticas nacionales cuando intentan realizar ajustes fiscales y alcanzar estabilidad macroeconómica.¹⁰⁵

⁹⁸ Ritter 2005: 66. Véase también Finot, 2001.

⁹⁹ Ritter 2005: 67.

¹⁰⁰ Finot 2005: 41.

¹⁰¹ Cetrángolo 2007: 11.

¹⁰² Cetrángolo 2007: 32.

¹⁰³ Lora 2006: 27-8.

¹⁰⁴ Selee 2004: 15-6.

¹⁰⁵ Daughters and Harper 2006: 225.

Descentralización de los ingresos

En la medida que existan altas desigualdades en los ingresos propios entre los gobiernos subnacionales, aumenta la dependencia del sistema de transferencias intergubernamentales. A su vez, en la medida que los gobiernos subnacionales reciban las transferencias tienen menos incentivos para aumentar la recaudación fiscal (a los ciudadanos no les gusta que le graven con impuestos y los gobiernos subnacionales son en muchos casos democráticamente electos) y, en su lugar, se tiende a presionar por mayores transferencias. Tal situación genera un desequilibrio vertical toda vez que los gobiernos subnacionales poseen mayores ingresos vía transferencias con las mismas responsabilidades de gasto (y sin la debida rendición de cuentas), mientras que el gobierno central posee menos ingresos sin tener opciones de reducir el gasto. Esto ha sido muy claro en los casos de Colombia, Argentina y Brasil. A la situación anterior se agrega el hecho de que el sistema de transferencias, en muchos de los casos, utiliza criterios compensatorios o de pobreza que tienden a desincentivar la recaudación tributaria (ingresos propios).¹⁰⁶

Tributos

Una de las dificultades más importantes al momento de pensar en la descentralización de los ingresos vía tributos reside en el hecho de tener que determinar cuales de éstos han de radicarse en qué nivel de gobierno y qué atribuciones han de concederse los gobiernos subnacionales para manejarlos. La tendencia ha sido, sin embargo, a descentralizar tributos del tipo tasas, derechos y

contribuciones, no avanzando sobre los impuestos por temor a erosionar la recaudación tributaria nacional.¹⁰⁷

Argentina y Brasil son los países con mayor descentralización tributaria en América Latina, los gobiernos subnacionales recaudan sobre la tercera parte de los ingresos tributarios. Importantes avances se observan también en Colombia. La tendencia en materia de impuestos en Bolivia y Perú en la última década ha sido hacia cambios más bien menores. La mayoría de las reformas que han sido llevadas a cabo se han centrado solamente en un escaso rango de impuestos, siendo los más comunes los impuestos a la propiedad o licencias de vehículos. Desafortunadamente la generación de ingresos potenciales de tales impuestos es limitada comparada con los del gobierno central, tal como el impuesto al valor agregado (IVA) o impuesto a los ingresos personales. La diferencia entre el nivel de gasto de los gobiernos subnacionales y sus fuentes de ingresos debe ser cubierta mediante transferencias desde el gobierno central en la mayoría de los países de la región.¹⁰⁸

La generación de recursos propios a nivel sub-nacional, se ha argumentado, es un ingrediente crítico para el éxito de una gobernanza. Entre más dependan los servicios locales de los ingresos generados por los ciudadanos a nivel local, más efectivamente estos servicios reflejarán las preferencias y disposición a pagar de los ciudadanos locales. Del mismo modo, en la medida que los servicios locales dependan más de fondos externos, como las transferencias intergubernamentales, es más probable que la provisión y la demanda de estos servicios no sea concordante. Sin embargo, no hay demasiados impuestos que puedan ser efectivamente administrados a nivel

¹⁰⁶ Rttter 2005: 66, 68, 73.

¹⁰⁷ Lora y Cárdenas 2007: 267.

¹⁰⁸ Daughters and Harper 2006: 241-2; Lora y Cárdenas 2007: 267.

de los gobiernos sub-nacionales para financiar sus obligaciones de gasto. Es por ello que el gobierno central realiza transferencias intergubernamentales hacia los gobiernos nacionales. Las transferencias son utilizadas en la mayoría de los países ya que los impuestos suelen ser más eficientemente manejados por el gobierno central. Una sobredependencia de las transferencias, sin embargo, reduce la autonomía fiscal y rompe el vínculo entre los beneficios de los programas y quienes pagan por ellos, lo cual pone en cuestión uno de los objetivos de la descentralización.¹⁰⁹

Por otra parte, el hecho de que existan diferencias importantes entre los gobiernos subnacionales al interior de un mismo país en la capacidad para generar ingresos propios vía impuestos, como es el caso de Argentina (Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza versus el resto del país) y Brasil (sur y suroeste de Brasil versus el resto del país), tiende a reforzar las desigualdades existentes entre aquellos que tienen mayor capacidad de recaudación y los que tienen menos. Al mismo tiempo que las transferencias suelen ser también menores en estos últimos, como ocurre claramente en Brasil.¹¹⁰ Dado lo anterior, según lo expresado por Oates, para resolver estas inequidades territoriales la función de distribución correspondería al nivel central.

Transferencias

Aunque existen muchos tipos de transferencias, las más comunes en Latinoamérica son las transferencias determinadas como una parte de los ingresos de los impuestos. Estos son particularmente importantes en Argentina,

Brasil y Colombia. Sin embargo, se constatan algunas complicaciones con este tipo de sistema: a) los gobiernos sub-nacionales no tienen incentivos para colaborar en la recolección de impuestos compartidos; b) las distorsiones en la provisión de servicios locales a partir de las cuotas de gasto sectoriales algunas veces impuestas por las reglas de transferencias del gobierno central; c) la reducción de la habilidad del gobierno central para realizar ajustes fiscales durante períodos de crisis económicas; y d) la volatilidad de los ingresos que las transferencias imponen a los gobiernos sub-nacionales cuando su gasto permanece relativamente fijo.¹¹¹ A ello se agrega el hecho de que una proporción significativa de las transferencias son condicionadas, lo cual tiende a reflejar las prioridades del gobierno central en la dinámica de lo que se financia.¹¹²

A lo anterior se agregan dos preocupaciones adicionales. Una es el riesgo de que los gobiernos sub-nacionales caigan presos de una suerte de pereza fiscal, y desatendan sus propias fuentes de generación de ingresos, prefiriendo presionar al gobierno central por transferencias adicionales antes que plantearse el riesgoso trabajo de aumentar o mejorar los sistemas de tributación local.¹¹³ La otra dice relación con la discrecionalidad con la que los gobiernos centrales administran el sistema de transferencias, ya que no siempre las transferencias son realizadas automáticamente y mediante una fórmula transparente para todos.¹¹⁴

¹⁰⁹ Daughters and Harper 2006: 240-1.

¹¹⁰ Selee 2004: 16-7; Melo y Rezende 2004: 37.

¹¹¹ Daughters and Harper 2006: 247.

¹¹² Cetrángolo 2007: 34.

¹¹³ De acuerdo con Finot, "los actuales sistemas de transferencias territoriales crean más presiones sobre el gasto fiscal que estímulos para que aumenten los ingresos locales" (Finot 2001: 21).

¹¹⁴ Daughters and Harper 2006: 247-8.

Por otra parte, en Argentina las transferencias hacia el nivel intermedio (provincias) son automáticas, no así en el caso de los gobiernos municipales. Las modalidades de transferencias desde las provincias a los municipios son muy variadas, existiendo 23 sistemas diferentes. Brasil, en cambio, contempla mecanismos de transferencias tanto hacia los estados como hacia los municipios establecidos por la Constitución. De modo similar, en Colombia el sistema general de particiones que permite distribuir recursos entre los municipios y departamentos es regulado por la ley. En el caso de Bolivia, además de coparticipar los ingresos con los municipios y prefecturas, también lo hacen con las universidades (se financian parcialmente con dichos recursos). Excepcionalmente, Bolivia ha sido beneficiada por el FMI por concepto de condonación de deuda, lo cual ha permitido incrementar con fondos adicionales las transferencias gubernamentales.¹¹⁵

Criterios de distribución y gasto de las transferencias

Desde 1996, Bolivia y Perú se han orientado hacia una más automática, basada en ciertos criterios de acuerdo a una fórmula de políticas de transferencias, tanto para determinar el monto a transferir como la distribución de los fondos hacia los gobiernos sub-nacionales. Sin embargo, el principal mecanismo de transferencias de Perú, el Fondo de Compensación Regional (FONCOR), “es distribuido mediante índices que son aprobados por resolución ministerial”¹¹⁶ lo que puede posibilitar el aumento de los grados de discrecionalidad en la asignación de los recursos, al igual que los índices de distribución de los cánones. Y, en el caso de Bolivia, tiende a predominar

el criterio demográfico. Colombia, por su parte, también ha tendido a disminuir el grado de discrecionalidad con la que se asignan las transferencias. Se han establecido criterios tendientes a compensar desigualdades sociales, asignando recursos por sector (salud y educación) teniendo en consideración indicadores de reparto bastante precisos. Incluso el fondo de propósito general (17% del monto de las particiones) tiene una clara distribución asignada: un 41% a agua potable y saneamiento básico, un 7% a recreación y deporte, un 3% a cultura, etc. No es posible redistribuir recursos de propósito general hacia, por ejemplo, salud o educación. En Argentina y Brasil las transferencias básicas se realizan en función de coeficientes fijos¹¹⁷ que tienen en consideración criterios de población y, en menor medida, los de pobreza.¹¹⁸

En Argentina prácticamente no existen condicionamientos al uso de las transferencias básicas en comparación con Brasil. Por ejemplo, en Brasil están las transferencias del Fondo para la Mantención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF), y las que financian el Sistema Único de Salud (SUS). Y, en general, los países unitarios tienden a tener mayores niveles de condicionalidad a las transferencias básicas en la medida que estas aumentan. Bolivia presenta menores condicionamientos a las transferencias básicas que Colombia, sin embargo una parte significativa de los recursos de coparticipación en Bolivia (85%) deben ser destinados a inversión social o productiva.¹¹⁹

¹¹⁵ Cetrángolo 2007: 35-9.

¹¹⁶ Secretaría de la Descentralización de Perú.

¹¹⁷ Dichos coeficientes no tienen criterios explícitos en el caso de Argentina. Lo que existe más bien son criterios de reparto en los fondos de asignación específica.

¹¹⁸ Daughters y Harper 2006: 248; Finot 2005: 38; Cetrángolo 2007: 37-9.

¹¹⁹ Finot 2005: 40; Cetrángolo 2007: 38.

2.4. Análisis por Países

Un modelo de descentralización fiscal se define de acuerdo a la autonomía de los gobiernos subnacionales para la definición de sus ingresos y gastos. También en la medida que dependan de las transferencias del gobierno central. La conjugación de estos aspectos determina variados modelos de descentralización fiscal. En esta sección, para cada uno de los países escogidos, se presentarán los sistemas de transferencias intergubernamentales y sus principales instrumentos, la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar ingresos propios y una evaluación del proceso de descentralización fiscal que se ha llevado a cabo.

Colombia

1. Mecanismos de Transferencias e Instrumentos

Transferencias intergubernamentales

La Constitución Política de 1991 otorgó un importante impulso a la descentralización fiscal al garantizar un crecimiento significativo de las transferencias automáticas, tanto hacia los departamentos como hacia los municipios.¹²⁰ Cerca del 46,5% de las rentas nacionales debían ser transferidas a los gobiernos subnacionales. Los recursos debían ser asignados primordialmente a educación y salud. Los dos principales mecanismos de transferencias utilizados fueron el situado fiscal y las particiones municipales. Estas corresponden a transferencias desde

el nivel central hacia los departamentos y los municipios respectivamente.¹²¹

A nivel departamental

El situado fiscal. En el caso de los departamentos, el porcentaje de la transferencia de los ingresos corrientes de la Nación aumentó del 23,0% en 1994 al 24,5% a partir de 1997. Su distribución entre los departamentos se diseñó a partir de una fórmula (de acuerdo con población atendida y por atender) y su ejecución se condicionó de la siguiente manera: 60% para educación, 20% para salud, siendo el 20% restante de libre inversión entre educación o salud.¹²²

A nivel municipal

Las particiones municipales. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación pasó del 14% en 1993 al 22% en 2001. Su distribución se estableció mediante una fórmula (de acuerdo con criterios de pobreza, eficiencia y mejoramiento de la calidad de vida) y su ejecución se condicionó del siguiente modo: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico, 20% para inversión social libre, y 5% para educación física y recreación.¹²³

¹²⁰ DNP 2007: 15.

¹²¹ Bonet 2004: 10-13.

¹²² DNP 2007: 16.

¹²³ DNP 2007: 16.

El Sistema General de Particiones

Con el paso de los años se generaron problemas de inestabilidad macroeconómica, volatilidad de los recursos y duplicidad de las funciones entre los municipios y los departamentos, razón por la cual el sistema fue modificado mediante la reforma constitucional del 2001. Se creó el Sistema General de Participaciones (SGP) que reemplazó a los dos sistemas de transferencias anteriores: particiones municipales y situado fiscal. El SGP intenta garantizar a las entidades territoriales un traslado de recursos independiente del ciclo económico que les permita atender el financiamiento de los servicios a su cargo en forma estable dando especial énfasis a los sectores salud (24,5%) y educación (58,5%). Para ello se destina el 83% de las transferencias. El 17% que resta es conocido como transferencias de propósito múltiple, orientada principalmente a la provisión de servicios básicos de infraestructura básica.¹²⁴

Las regalías¹²⁵

Las regalías hacen referencia a la contraprestación económica para un municipio o departamento (o distrito) por la explotación de un recurso natural no renovable, orientada prioritariamente hacia la inversión social definida en el plan de desarrollo territorial.

Las regalías se dividen en dos grandes grupos: a) las regalías directas, que se destinan a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios o distritos portuarios; y el resto se dirige al Fondo Nacional de Regalías (FNR), que financia proyectos específicos en las demás entidades territoriales. En el caso de los departamentos los ingresos generados por las regalías

deben ser asignados (al menos un 50%) a salud, educación, agua potable y alcantarillado. Por su parte, los municipios productores y portuarios deben destinar los recursos (al menos un 75%) a la inversión en proyectos de desarrollo municipal, y dar prioridad al saneamiento ambiental y a la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y otros servicios públicos esenciales.

Por otro lado, el FNR debe asignar: 15% a proyectos regionales de inversión en energía, 12,6% a otros proyectos de destinación específica, 10% a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, y un máximo del 0,5% para sus gastos de funcionamiento. El 61% restante se utiliza para la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión.

2. Generación de Ingresos Propios por Nivel de Gobierno¹²⁶

El proceso de descentralización fiscal requiere del fortalecimiento de la tributación municipal y departamental. Si bien no existe un estatuto tributario territorial, se ha tendido hacia un fortalecimiento de los ingresos territoriales a partir, por ejemplo, de la sobretasa a la gasolina y los impuestos a la cerveza y otros licores. Sin embargo, el espacio tributario sigue concentrado en la Nación. Entre 1987 y 2005 la Nación ha mantenido su participación por encima del 80% en los ingresos tributarios totales: 83,1% y 82,3%, respectivamente. En el caso de los departamentos se pasa del 9,7% al 5,9%,

¹²⁴ DNP 2007: 16; Cetrángolo 2007: 39; Finot 2005: 39.

¹²⁵ DNP 2007: 17-9.

¹²⁶ DNP 2007: 12-15.

y los municipios pasan del 7,2% al 11,8% en el período considerado.¹²⁷

A nivel departamental

En los departamentos la mayoría de las rentas provienen de impuestos al consumo de licores, cerveza, cigarrillos y tabaco, los cuales representaron en promedio para el período 2000-2005 el 66,2%. Le siguen en importancia, los recaudos por registro y anotación (9,4%), vehículos (8,4%), y la sobretasa a la gasolina (7,6%).

A nivel municipal

En los municipios la recaudación se concentra en tres tributos: el de industria y comercio (40,6%), el predial (33,3%), y la sobretasa a la gasolina (16,1%), representando en promedio el 90% para el período 2000-2005. El 10% restante lo constituyen otros veinte tributos, entre los cuales se destacan: los de alumbrado público, avisos y tableros, estampillas, y delineación y urbanismo.

3. Evaluación del Proceso

El grado de descentralización fiscal en Colombia, tanto en los ingresos como en el gasto, se ubica por encima de Perú y Bolivia, no así de Brasil y Argentina. Esto se ha visto favorecido debido al fortalecimiento de la capacidad

¹²⁷ Una serie de reformas de los impuestos municipales permitió aumentar los ingresos locales. En 1985 los municipios son autorizados a recaudar el impuesto predial de las empresas semipúblicas y públicas. En 1990 son autorizados a modular la tasa impositiva del impuesto predial (entre el 0,01% y el 0,16% del valor fiscal) y a ajustar estos valores al índice de precios al consumo. En 1991 se otorga a los municipios el derecho exclusivo de recaudar el impuesto predial (Melin 2005: 90).

tributaria territorial y al crecimiento progresivo del sistema intergubernamental de transferencias.¹²⁸

La reforma constitucional del 2001 contribuyó a consolidar un crecimiento real de las transferencias constitucionales, las cuales casi se cuadruplicaron en los últimos quince años al pasar del 1,6% en 1987 al 5,3% del PIB en 2007. La participación por nivel de gobierno en el gasto público total también ha mejorado. En 1990 casi el 67% correspondía al nivel nacional y el 33% a los departamentos y municipios, y en el año 2005 se llega al 59% y el 41% respectivamente.¹²⁹

El proceso de descentralización fiscal en Colombia estuvo marcado, en general, por un mayor grado de endeudamiento de los gobiernos subnacionales, producto del bajo control efectivo ejercido por el gobierno central. Entre 1991 y 1997 la deuda subnacional casi se duplicó. Esto llevó a que finalmente el año 2003 se promulgue la Ley de Responsabilidad Fiscal,¹³⁰ la cual impone ciertas restricciones a la expansión del gasto subnacional e impide al gobierno central avalar a las deudas de los departamentos y municipios y, a su vez, instala la rendición de cuentas fiscales.¹³¹

Descentralización del gasto

Transferencias intergubernamentales

A partir del inicio de los años ochenta, Colombia vivió un fuerte proceso de descentralización que se caracteriza por el refuerzo a los municipios (a diferencia de Bolivia

¹²⁸ DNP 2007: 6.

¹²⁹ DNP 2007: 16-17.

¹³⁰ Previamente, en el año 2000, se había promulgado la Ley 617, la cual intentaba sanear la situación fiscal de los gobiernos subnacionales.

¹³¹ Ritter 2005: 51-2.

o Perú que refuerzan los departamentos), a partir de transferencias combinadas del “situado fiscal”, llegando a constituir aproximadamente el 30% de los ingresos fiscales nacionales.¹³²

Sin embargo, tanto los municipios como departamentos reciben transferencias desde el gobierno central sin la debida rendición de cuentas acerca del grado de eficacia alcanzada en el uso de los recursos. A su vez, el deficiente uso de los recursos no tiene un correlato judicial o político (castigo electoral). La necesidad de implementar mecanismos adecuados de rendición de cuentas públicas es algo fundamental.¹³³

Así, por ejemplo, pese al aumento de los recursos en las transferencias, entre 1996 y el 2001 no se produjo un impacto significativo en las coberturas de salud, educación y agua potable a nivel subnacional. Es decir, no ha habido una buena correspondencia entre el volumen de recursos transferidos y los resultados obtenidos. También se constatan importantes disparidades entre los gobiernos subnacionales en la prestación de tales servicios, lo cual plantea importantes desafíos para el logro de la equidad territorial. No obstante ello, a partir del año 2001 se comienza a observar mejora debido a las modificaciones constitucionales introducidas tendientes a promover la eficiencia del gasto¹³⁴ y un aumento en el monto de las transferencias.¹³⁵

¹³² Melin 2005: 93.

¹³³ García 2004: 44-5.

¹³⁴ DNP 2007: 7, 20.

¹³⁵ DNP 2007: 24. Al mismo tiempo que se introdujo la creación de un Sistema General de Participaciones en el cual las participaciones existentes fueron reunidas en una sola. A su vez, los recursos se transfieren de acuerdo con la población beneficiaria y no de acuerdo al costo de los recursos (Bonet 2004: 1-2).

Regalías

Pese al marco normativo existente, subsisten una serie de dificultades y problemas en el manejo y distribución de las regalías. En lo fundamental: a) los recursos se han concentrado en unos pocos departamentos (principalmente en las productoras de hidrocarburos), en donde seis de ellos concentran el 77% de los recursos; y b) la ejecución territorial ha tendido a estar distante de los objetivos originales a la vez que inversiones realizadas no han tenido el impacto regional esperado.¹³⁶

Descentralización de los ingresos

Tributación territorial

Al examinar el período comprendido entre 1987 y 2005 constatamos que los tributos siguen concentrándose principalmente a nivel del gobierno central (80%). Y si bien los departamentos no experimentan mayores cambios en dicho período, los municipios pasaron del 7% al 12% aproximadamente. A lo anterior se agregan importantes diferencias entre departamentos y entre municipios. Cuatro departamentos (Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca y Santander) recaudan más del 50% del total departamental, al tiempo que cuatro ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) recogen casi el 58% del total municipal.¹³⁷ Una situación particularmente compleja enfrentan los departamentos en materia tributaria. En primer lugar, puesto que sus recaudos tributarios son inelásticos al ingreso de los individuos (impuestos al consumo de licores, cerveza, cigarrillos y tabaco). En segundo lugar, la legislación pro-

¹³⁶ DNP 2007: 19. La mayor dotación de recursos no ha tenido un impacto significativo en la resolución de las necesidades en salud, educación y saneamiento básico. Y, a su vez, se ha generado una atomización al destinar recursos a proyectos de bajo impacto (DNP 2007: 19).

¹³⁷ DNP 2007: 12-3.

cedimental es engorrosa y su administración es compleja, a lo cual se agrega el hecho de que el nivel de recaudación se ve afectado por el contrabando.¹³⁸

La baja capacidad de generar ingresos propios vía impuestos es vista como una limitación importante al proceso de descentralización fiscal. Se hace necesario, en opinión de algunos, estimular y permitir a los gobiernos subnacionales financiarse con tributos (y tarifas de servicios públicos). Esto permitiría liberar el grado actual de dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias del gobierno central. Es decir, en la medida que estos puedan cobrar sus propios impuestos, podrán también pagar una parte más significativa de sus gastos. El efecto en los contribuyentes sería también positivo: relacionarían de modo más directo el pago de impuestos con la prestación de servicios a nivel subnacional, otorgándoles un mayor grado de *accountability*.¹³⁹

Bolivia¹⁴⁰

1. Mecanismos Transferencias e Instrumentos¹⁴¹

Transferencias intergubernamentales

De acuerdo a la Ley de Descentralización Administrativa de 1995, se establecieron a nivel departamental el Fondo

Compensatorio Departamental, y a nivel municipal el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) y la Coparticipación Tributaria Popular, como instrumentos orientados a compensar el desbalance fiscal vertical. Adicionalmente es posible distinguir otras transferencias.

A nivel departamental¹⁴²

Fondo Compensatorio Departamental: destinado a compensar aquellos departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante. Los recursos se encuentran condicionados: 15% debe ser destinado a Gasto Corriente y el restante 85% a Gastos de Capital.

Impuesto Directo a los Hidrocarburos: se aplica en todo el territorio y corresponde al 32% del total de la producción de hidrocarburos. Los departamentos reciben el 25% del total recaudado (los municipios reciben un 15% del total de la recaudación). Los recursos son condicionados a los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y lo que pueda generar fuentes de trabajo.

Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados: grava las ventas en el mercado interno de los hidrocarburos y la importación de sus derivados. El 25% de la recaudación total es transferida a los departamentos. El 50% es dividido en partes iguales y el otro 50% se asigna proporcionalmente al número de habitantes de cada departamento.

¹³⁸ DNP 2007: 15.

¹³⁹ García 2004: 44-7.

¹⁴⁰ La nueva constitución art. 341 establece que serán ingresos departamentales las regalías, participación de los recursos provenientes de los impuestos a los hidrocarburos, impuestos, tasas, contribuciones y patentes departamentales sobre los recursos naturales, transferencias del tesoro general de la nación entre otras.

¹⁴¹ Lo expresado en este acápite podrá ser modificado al aprobarse una nueva ley que clasifique los ingresos nacionales, departamentales y municipales, definida en la nueva constitución.

¹⁴² Zapata 2007: 47-50.

A nivel municipal

Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS): destinado a cubrir el déficit de recursos humanos en educación escolar pública y salud pública, y la reducción de los niveles de pobreza. Los fondos provienen de un programa internacional de condonación de la deuda externa. Es decir, se componen de lo que el Estado deja de pagar por dicho concepto. La distribución de los recursos se realiza de acuerdo a la siguiente fórmula: 20% destinado a educación escolar (según la población escolar de cada municipio), 10% a salud pública (según la población municipal) y 70% a infraestructura productiva y social¹⁴³ (de acuerdo con el índice de necesidades insatisfechas y el umbral de pobreza).¹⁴⁴

Fondo Coparticipación Tributaria Popular: corresponde a una transferencia de fondos hacia los gobiernos municipales y universidades. Los impuestos a coparticipar son: el impuesto al valor agregado (IVA), el régimen complementario del IVA (RC-IVA), el impuesto a la utilidad de las empresas (IUE), el impuesto a las transacciones (IT), el impuesto a los consumos específicos (ICE), el gravamen aduanero consolidado (GAC), el impuesto a la transmisión gratuita de bienes (sucesiones) y el impuesto a las salidas al exterior.

Del total de impuestos recaudados, el 20% de los ingresos corrientes del Estado es destinado a los gobiernos municipales y el 5% a las universidades públicas. La coparticipación se distribuye entre los municipios de modo proporcional al número de habitantes. Los municipios deben asignar por lo menos el 85% de estos recursos a inversiones públicas y el resto a gasto corriente.¹⁴⁵

¹⁴³ Saneamiento básico, energía rural, desarrollo rural, riego y medio ambiente.

¹⁴⁴ Arce y Martínez-Vázquez 2004: 645; Melin 2005: 44; Zapata 2007: 41-4.

¹⁴⁵ Zapata 2007: 40-1.

Los recursos de coparticipación en Bolivia en el año 2000 representaron 58% de los ingresos municipales totales.¹⁴⁶

Patentes Hidrocarburos: son pagadas por los Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Desde el Tesoro General de la Nación (TGN) se transfiere el 50% de lo recaudado hacia los municipios en donde se encuentran las concesiones petroleras. Los ingresos deben ser utilizados únicamente en programas y proyectos de inversión pública y/o gestión ambiental.¹⁴⁷

Impuesto Directo a los Hidrocarburos: se aplica en todo el territorio y corresponde al 32% del total de la producción de hidrocarburos. Los municipios reciben un 15% del total de la recaudación (los departamentos reciben el 25% del total recaudado). Los recursos son destinados a los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y lo que pueda generar fuentes de trabajo.¹⁴⁸

Las regalías

A nivel departamental

Las regalías departamentales: con la promulgación de la Ley de Hidrocarburos del año 2005, se estableció el pago de regalías y participaciones sobre el total de la producción fiscalizada de una explotación hidrocarburífera. Las regalías corresponden al 18%. El 12% va en beneficio de los departamentos en donde se origina la producción. El 7% restante corresponde a otras regalías.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Arce y Martínez-Vázquez, 2004: 645.

¹⁴⁷ Zapata 2007: 46.

¹⁴⁸ Zapata 2007: 47-49.

¹⁴⁹ Zapata 2007: 47. A su vez, se consideran: una Regalía Nacional Compensatoria del 1% de la Producción Nacional Fiscalizada de los Hidrocarburos a los Departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3); y una participación del 6% de la Producción Nacional Fiscalizada en favor del Tesoro General de la Nación (TGN).

A su vez, de acuerdo a la ley 1654 de Descentralización Administrativa se establece que los departamentos deben destinar sus regalías del siguiente modo: 15% a Gasto Corriente y el 85% restante a Gasto de Capital.¹⁵⁰

2. Generación de Ingresos Propios por Nivel de Gobierno

Participación en los ingresos

El ingreso directo por nivel de gobierno como proporción del ingreso total en el año 2003 era: 7,4% a nivel departamental y 16,0% a nivel municipal.¹⁵¹

A nivel departamental

Los departamentos no tienen acceso a ingresos propios por concepto de impuestos. Si bien administran diversas tasas, el volumen de ingreso es marginal. Su fuente principal de ingresos proviene de las regalías. Los desequilibrios fiscales verticales y la dependencia de las transferencias son más altas que a nivel municipal.¹⁵²

A nivel municipal

Los ingresos municipales propios son por concepto de impuestos,¹⁵³ tasas y patentes y otras contribuciones.¹⁵⁴

¹⁵⁰ *Ibid.*, 2007: 47.

¹⁵¹ Cabrero 2006: 196.

¹⁵² Banco Mundial 2007b: 150. Se debe tener en consideración que después del 2003 comienza a operar la Ley de Hidrocarburos, con lo cual aumenta el grado de dependencia de las transferencias/regalías (Banco Mundial 2007a: 49).

¹⁵³ Impuestos a la propiedades bienes inmuebles, impuestos sobre las ventas, impuesto a vehículos automotores, impuesto a activos, y otros.

¹⁵⁴ Arze y Martínez-Vázquez, 2004: 659.

En su conjunto, el año 2004 representaron alrededor de un tercio de los ingresos municipales. Los ingresos restantes correspondieron a transferencias intergubernamentales desde el gobierno central, provenientes principalmente de la coparticipación tributaria (redistribución de los ingresos fiscales), del financiamiento del Seguro Universal Materno-Infantil (SUMI) y de la Iniciativa para la Reducción de la deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). A su vez, los municipios presentan a la fecha importantes diferencias entre ellos.¹⁵⁵

3. Evaluación del proceso

Descentralización del gasto

Transferencias intergubernamentales

Las municipalidades dependen significativamente de las transferencias, existiendo importantes variaciones entre las municipalidades urbanas y rurales (siendo estas últimas más dependientes).¹⁵⁶ Así, por ejemplo, en el caso de La Paz el 53,5% de sus recursos son propios versus Santa Cruz (y otros muchos municipios) en donde los ingresos propios no superan el 30%, siendo altamente dependientes por consiguiente del sistema de transferencias intergubernamentales.¹⁵⁷ Sin embargo, el grado de dependencia es mucho mayor en los departamentos.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Melin 2005: 45. Después de que la Ley de Hidrocarburos se haya implementado adecuadamente, se estima que el ingreso total de las municipalidades será financiado hasta en un 74,2 por ciento por medio de las transferencias gubernamentales (Banco Mundial 2007b: 150).

¹⁵⁶ Banco Mundial 2007a: 48, 50.

¹⁵⁷ Melin 2005: 45.

¹⁵⁸ Banco Mundial 2007a: 21, 50.

Por otra parte, los municipios no cuentan con la suficiente flexibilidad para asignar los fondos de coparticipación: un 85% debe ser asignado a inversión.¹⁵⁹ Una situación similar ocurre con los departamentos, los gobiernos departamentales no tienen suficiente autonomía para manejar recursos.¹⁶⁰

Finalmente, el actual marco fiscal intergubernamental no alienta una apropiada responsabilidad fiscal en los gobiernos subnacionales. Las responsabilidades entre los niveles de gobierno están desarticuladas y fragmentadas, lo cual socava la rendición de cuentas hacia los ciudadanos.¹⁶¹

Regalías

El marco fiscal intergubernamental en Bolivia no distribuye los recursos públicos de manera equitativa. Esto es particularmente evidente en las transferencias fiscales de la Ley de Hidrocarburos, en donde se privilegia a los departamentos “productores” de hidrocarburos, generando importantes desigualdades con respecto de los no productores. Las transferencias vía regalías impiden que dichos recursos sean utilizados a favor de otros gobiernos subnacionales, puesto que ya han sido pre-asignados.¹⁶² A juicio del Banco Mundial se sostiene que el monto de las transferencias del gobierno central a los departamentos y a los municipios debería ser determinado en relación al monto total de sus recursos del gobierno central, y no en relación a un sistema de regalías.

El uso de las regalías preasignadas como una fuente de transferencias es algo que debería ser eliminado.¹⁶³

Descentralización de los ingresos

Tributación territorial

Los departamentos son más dependientes de las transferencias que los municipios debido a los menores ingresos propios. Mientras que los impuestos redistributivos son administrados por el gobierno central, los impuestos de registro son esencialmente municipales. Sin embargo, en ambos casos se generan desequilibrios fiscales verticales: los ingresos propios de los departamentos y municipios son menores que sus responsabilidades de gasto (competencias asignadas).¹⁶⁴

Si bien los municipios iniciaron el proceso de descentralización antes que los departamentos, otorgándoseles nuevas bases para el cobro de tributos (a los automotores y la propiedad inmueble entre otros), la administración de algunos de estos podría ser más eficiente si estuviesen a cargo de los departamentos al tiempo que podrían cobrar otros impuestos propios.¹⁶⁵

¹⁵⁹ Laríos, Alvarado y Conterno 2004: 25.

¹⁶⁰ Banco Mundial 2007a: 54.

¹⁶¹ Banco Mundial 2007a: 10, 22, 54.

¹⁶² Banco Mundial 2007a: 10, 46, 50.

¹⁶³ Banco Mundial 2007a: 85.

¹⁶⁴ Banco Mundial 2007a: 40, 48.

¹⁶⁵ Banco Mundial 2007a: 48, 88, 93.

Perú

1. Mecanismos Transferencias e Instrumentos

Transferencias intergubernamentales

Las transferencias fiscales financian casi la totalidad de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), mientras que el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y otras transferencias compensan a las municipalidades pobres y rurales.¹⁶⁶

Fondo de Compensación Regional (FONCOR): se constituye de recursos financieros correspondientes a los proyectos de inversión de alcance regional (de los ex CTAR), y los proyectos de inversión de alcance regional en materia de agricultura, pesca, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente de alcance regional; el 30% de recursos provenientes de privatizaciones y concesiones; y recursos del Tesoro Público.¹⁶⁷

Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN): destinado a promover la inversión en los municipios a partir de un criterio distributivo que favorece a las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando las localidades rurales y urbano-marginales. El 93,95% del fondo se compone a partir de la recaudación del IPM.¹⁶⁸

Las regalías

El Canon: es la participación efectiva que gozan los gobiernos locales (municipalidades provinciales y locales) y los gobiernos regionales de la explotación económica de los recursos naturales ubicados en sus respectivos territorios subnacionales. Corresponde a una compensación por la explotación de un recurso natural no renovable. Bajo este concepto pueden incluirse cinco tipos de Canon: Canon Minero, Canon Hidroenergético, Canon Gasífero, Canon Pesquero, Canon Forestal, y Canon y Sobrecanon Petrolero. Este se distribuye como sigue: 10% para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explote el recurso natural; 25% para los gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales donde se explote el recurso natural; 40% para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones donde se explota el recurso natural, y 25% para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural.¹⁶⁹

Las regalías mineras: corresponde a una compensación económica que las empresas mineras concesionarias pagan al Estado, la cual corresponde a un gravamen entre el 1% y el 3% del valor de los concentrados.¹⁷⁰

2. Generación de Ingresos Propios por Nivel del Estado

Participación en los ingresos

Los principales impuestos nacionales son el Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales y de Personas Jurídicas.

¹⁶⁶ Neyra 2004.

¹⁶⁷ Subsecretaría de Descentralización 2008: 75-6.

¹⁶⁸ Subsecretaría de Descentralización 2008: 81.

¹⁶⁹ Subsecretaría de Descentralización 2008: 87-9.

¹⁷⁰ Subsecretaría de Descentralización 2008: 91.

cas; y el Impuesto General a las Ventas (IGV); el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). Estos generaron respectivamente el año 2002 el 52,17%, 24,87% y 17,31% de los ingresos tributarios nacionales.¹⁷¹ El sistema tributario también incluye el Registro Único Simplificado (RUS) para micro y pequeñas empresas que no llevan contabilidad y generan pocos ingresos. Cabe mencionar también el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) (que grava las planillas y los ingresos de trabajadores independientes) y los derechos arancelarios.

A nivel departamental

Los departamentos no recaudan impuestos propios, solamente recaban el cobro de tasas o derechos. En su conjunto, el año 2005 representaban el 3,6% del total de sus ingresos.¹⁷² Y dada la heterogeneidad económico-productiva de los departamentos, la mayor recaudación se da en los departamentos de Lima (89%) y Arequipa (3%).¹⁷³

A nivel municipal¹⁷⁴

Los ingresos propios municipales provienen principalmente del cobro del impuesto predial, arbitrios y licencias. El año 2005 representaban en su conjunto un 23,3% del total de ingresos percibidos. A nivel municipal se genera el 2% del total de los impuestos del país.¹⁷⁵

3. Evaluación del proceso

Descentralización del gasto

Transferencias intergubernamentales

La asignación del FONCOR no ha guardado una correlación directa con los niveles de pobreza existentes en los gobiernos regionales. Esto es particularmente evidente en los gobiernos regionales de Huancavelica, Huánuco, Madre de Dios, Amazonas, San Martín, Ayacucho y Apurímac.¹⁷⁶

Existe una falla de equidad en la distribución del gasto público, siendo las más beneficiadas las municipalidades de las áreas urbanas. Por otra parte, se ha señalado que al depender las transferencias de los impuestos nacionales se hace difícil realizar una programación a largo plazo de los gastos. Esto es particularmente sensible en el área social, ya que debiera contar con un financiamiento más estable.¹⁷⁷

De particular preocupación son las inequidades generadas por las transferencias por concepto de Canon y similares. Según estimaciones, el 3% de las municipalidades recibe el 50% de las transferencias por concepto de explotación de recursos naturales. La situación no es muy distinta a nivel regional.¹⁷⁸

Por otra parte, se requieren mayores avances en la descentralización de las decisiones del gasto.¹⁷⁹

¹⁷¹ Larios, Alvarado y Contero 2004: 14,40.

¹⁷² Vega 2008: 24.

¹⁷³ Larios, Alvarado y Contero 2004: 16,40.

¹⁷⁴ Se debe tener presente que en Perú existen dos tipos de municipalidades: las provinciales y las distritales.

¹⁷⁵ Vega 2008: 24,7.

¹⁷⁶ Subsecretaría de Descentralización 2008: 79.

¹⁷⁷ Lucena et al. 2001.

¹⁷⁸ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2008: 28.

¹⁷⁹ Ritter 2005: 61.

Descentralización de los ingresos

Tributación territorial

El hecho de que muchas empresas operen fuera de Lima, pero que tienen su domicilio fiscal en ésta, hace que los impuestos no se paguen en las provincias en donde realmente se encuentran operando. Rectificar en torno al domicilio fiscal permitiría corregir parte del desbalance fiscal horizontal existente.¹⁸⁰ En particular puesto que la recaudación se concentra en Lima.¹⁸¹

Existe un importante desbalance fiscal vertical lo cual hace que los gobiernos subnacionales sean altamente dependientes de las transferencias, lo cual es particularmente más alto en el caso de los departamentos. Del total de ingresos percibidos el año 2005, un 96% correspondía a transferencias (desde el gobierno central) en el caso de los departamentos y un 65% en el caso de los municipios.¹⁸²

Por otra parte, si bien los gobiernos subnacionales en su conjunto han aumentado sus ingresos de modo significativo esto no se debe a la generación/captación de recursos propios, sino más bien al aumento de las transferencias¹⁸³, dado el proceso de descentralización profundizado desde el año 2005 y su proceso de transferencia de competencias.

¹⁸⁰ Larios, Alvarado y Conterno 2004: 40.

¹⁸¹ Gonzalez 2004: 158.

¹⁸² Vega 2008: 24; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2008: 29.

¹⁸³ Vega 2008: 88.

Brasil

1. Mecanismos de Transferencias Fiscales¹⁸⁴

La recaudación fiscal se efectúa principalmente por medio de cinco instrumentos, los cuales representan más del 70% del total recaudado en el país. Cuatro de ellos son recaudados por la Unión y el restante, el más importante (Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios, ICMS), por los estados. La redistribución fiscal es llevada a cabo por el tesoro Nacional mediante un sistema de transferencias.¹⁸⁵

Fondo de Compensación para la Exportación de Productos Industriales (FPEX): El 10% del producto de la recaudación de la Nación, se redistribuye a los estados y al Distrito Federal, en proporción al valor de las respectivas exportaciones de productos industrializados.

Fondo de Mantenimiento y Funcionamiento de la Enseñanza Básica y de Valorización de la enseñanza (FUN-DEP): Se financia con un 15% sobre el financiamiento estatal y municipal.

Impuesto sobre las Fincas Rústicas (ITR).

A nivel de los estados

Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE):¹⁸⁶ se orienta principalmente hacia los estados de menor desarrollo relativo (85%).

¹⁸⁴ Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988, Título VI, Capítulo I, Sección IV, V y VI.

¹⁸⁵ Melin 2005: 60.

¹⁸⁶ Está compuesto por el 21,5% del impuesto sobre la renta y productos industrializados.

Transferencias discrecionales dirigidas a los estados: corresponden a enmiendas presentadas por los diputados al Congreso Nacional con la finalidad de atender a necesidades específicas a nivel de los estados.

A nivel municipal

Los municipios reciben transferencias tanto desde la Unión como de los estados.

Fondo de Participación de los Municipios (FPM):¹⁸⁷ beneficia principalmente a los municipios con un bajo nivel de actividad económica o una población reducida, que son por lo demás la gran mayoría. Estos obtienen hasta un 90% de sus ingresos gracias a este fondo, el cual es transferido por la Unión.¹⁸⁸

Transferencias discrecionales dirigidas a los municipios: corresponden a enmiendas presentadas por los diputados al Congreso Nacional con la finalidad de atender a necesidades específicas a nivel de los municipios (tanto para los grandes como pequeños municipios). En 1996 representaban el 18% del presupuesto local, en tanto, en 2000 alcanzó al 36%.¹⁸⁹

Indemnización por la explotación de recursos naturales: un 65% de la indemnización es abonado a los municipios productores, por concepto de extracción minera, y un 45% al resto de los municipios, por la producción de energía eléctrica.

¹⁸⁷ Está compuesto por 22,5% del impuesto sobre la renta (IRRF), un 22,5% del impuesto sobre los productos industriales (IPI), el 100% del impuesto sobre la renta que pagan los municipios, un 50% del impuesto sobre fincas rurales (ITR) y un 30% del impuesto sobre las operaciones financieras (IOF-Ouro), para los municipios que desarrollan este tipo de actividades.

¹⁸⁸ Melin 2005: 61.

¹⁸⁹ Melin 2005: 61.

2. Generación de Ingresos Propios por Nivel de Gobierno

Participación en los ingresos

El ingreso directo por nivel de gobierno como proporción del ingreso total en el año 1998 fue del 25,3% a nivel de estados y del 5,8% a nivel municipal.¹⁹⁰

A nivel de los estados

A nivel de los estados, la principal fuente de ingresos propios es el Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS).

A nivel municipal

A nivel municipal las principales fuentes de ingresos propios son el Impuesto Predial (IPTU) y las Tasas sobre los Servicios Municipales (ISS).

3. Evaluación del proceso

Descentralización del gasto

Transferencias intergubernamentales

La constitución de Brasil establece un sistema de transferencias no condicionadas entre el nivel nacional, estados y municipios, que pueden ser de dos formas directas o mediante la formación de fondos especiales; estas siempre se ejecutan desde el nivel jerárquico mayor al menor.

¹⁹⁰ Cabrero 2006: 196.

Esta misma constitución ha sido acusada de haber promovido una fuerte descentralización de los recursos fiscales, pero que no fue acompañada por la correspondiente transferencia de responsabilidades.¹⁹¹

Descentralización de los ingresos

Tributación territorial

Existen muy pocos incentivos para la generación de ingresos propios y los municipios se hacen cada vez más dependientes de las transferencias.

Por otra parte, el sistema de recaudación fiscal genera fuertes desigualdades entre los estados y los municipios. Las diferencias en la capacidad de recaudación fiscal varían entre una proporción aproximada de 1 y 10 en ambos casos.¹⁹²

Argentina

Las provincias recaudan vía impuesto alrededor del 40% de sus gastos, el resto es financiado mediante transferencias desde el gobierno central y endeudamiento.¹⁹³ Los municipios dependen ante todo de las transferencias provenientes de la coparticipación y de la fiscalidad provincial, que comprende los impuestos sobre la renta, sobre el patrimonio y sobre los vehículos y manifiestan un grado de autonomía financiera muy bajo. En Argentina prácticamente no existen transferencias desde el gobierno central hacia los municipios.¹⁹⁴

¹⁹¹ Rezende, "Descentralización fiscal y financiamiento de las ciudades de Brasil", CEPAL.

¹⁹² Melin 2005: 61.

¹⁹³ Cetrángolo y Jiménez 2004: 10.

¹⁹⁴ Cetrángolo y Jiménez 2004: 49.

1. Mecanismos de Transferencias

Transferencias intergubernamentales

A nivel provincial

Régimen de coparticipación: reparto de los fondos públicos entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Se establece un reparto fijo destinado a garantizar la automaticidad de las transferencias financieras, el cual se encuentra vinculado con el reparto de competencias.¹⁹⁵ El 71% de las transferencias se deja a discreción de los gobiernos provinciales, en tanto, el 29% restante se dirige a actividades específicas.¹⁹⁶

A nivel municipal

Régimen de coparticipación: la coparticipación, en el año 2000, representaba 37,4% del los presupuestos municipales. Las provincias son libres de redistribuir las transferencias de la Nación según sus propios criterios, variando de una provincia a la otra, y los municipios no participan en las negociaciones sobre la coparticipación.¹⁹⁷
Fiscalidad municipal: en el año 2000 correspondía al 2,5% de los ingresos municipales.¹⁹⁸ Se debe tener presente también, que algunas provincias han traspasado parte de su poder fiscalizador a las municipalidades. Así, en 1998 se partió con el impuesto inmobiliario rural, el cual se extendió hacia, en algunos casos, los ingresos brutos.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Melin 2005: 30.

¹⁹⁶ Larios, Alvarado y Conterno 2004: 28.

¹⁹⁷ Melin 2005: 30; Cetrángolo y Jiménez 2004: 49.

¹⁹⁸ Melin 2005: 30.

¹⁹⁹ Cetrángolo y Jiménez 2004: 48.

Convenios: corresponden a transferencias discrecionales. Se trata de subvenciones regulares destinadas al mantenimiento de las escuelas y hospitales administrados por los municipios.²⁰⁰

2. Generación de Ingresos Propios por Nivel de Gobierno

El ingreso directo por nivel de gobierno como proporción del ingreso total en el año 2003 fue del 38,0% a nivel provincial y 5,5% a nivel municipal.²⁰¹ Sin embargo, Argentina ha seguido una trayectoria más bien tendiente hacia una centralización de sus fuentes tributarias privilegiando, a su vez, el régimen de coparticipación.²⁰²

A nivel provincial

Las provincias cuentan con ingresos propios provenientes principalmente de sus derechos sobre el subsuelo y de una fiscalidad propia. En el año 2004 sus ingresos fiscales provenían principalmente del impuesto sobre la renta (64%) y de los impuestos sobre bienes inmuebles (14,5%) y, en menor medida, de los sellos (7,1%) y automotores (6%). Sin embargo, coexisten grandes diferencias entre las provincias. Así, mientras la provincia de Buenos Aires percibía el 40% de la fiscalidad provincial, la ciudad autónoma de Buenos Aires, la provincia de Santa Fe y la de Córdoba percibieron el 23%, 7,7% y 6,7% respectivamente.²⁰³ Tales diferencias hacen que el régimen de

coparticipación de los impuestos sea muy relevante en el caso Argentino.²⁰⁴

A nivel municipal

La mitad de los ingresos propios de los municipios proviene de una tasa mixta sobre distintos servicios municipales, es la llamada “tasa de alumbrado, barrido y limpieza” (ABL). El resto lo constituyen principalmente: la tasa medioambiental y de salubridad pública sobre las industrias y las empresas, la tasa de mantenimiento de los caminos (que se cobra a los propietarios de bienes raíces) y la tasa sobre las mejoras (destinada a financiar la mejora de las infraestructuras).²⁰⁵ Por otra parte, muchas provincias han descentralizado sus impuestos hacia los municipios. Sin embargo, dada su heterogeneidad, resulta difícil un análisis comparativo al respecto.²⁰⁶

Argentina no cuenta con ingresos tributarios directos a nivel municipal, lo cual constituye un indicador de que la descentralización fiscal se ha orientado más hacia la provincia.²⁰⁷

3. Evaluación del proceso

En términos generales, Argentina tiene un sistema fiscal altamente descentralizado en términos del gasto e ingresos al igual que Brasil. Los avances alcanzados no son tanto el resultado de reformas recientes sino de iniciativas que

²⁰⁰ Melin 2005: 30.

²⁰¹ Cabrero 2006: 196; Ritter 2005: 47.

²⁰² Cetrángolo y Jiménez, 2004: 29.

²⁰³ Melin 2005: 30.

²⁰⁴ Cetrángolo y Jiménez 2004: 30-1, 36.

²⁰⁵ Melin, 2005: 30; Cetrángolo y Jiménez 2004: 48-9.

²⁰⁶ Cetrángolo y Jiménez 2004: 47.

²⁰⁷ Finot 2005: 37.

datan desde 1916 (ya entonces los gobiernos subnacionales recababan el 37,6% del presupuesto nacional).²⁰⁸

En la segunda mitad de los noventa, las provincias tuvieron un acceso más fluido a las fuentes de financiamiento externas, lo cual trajo consigo un importante endeudamiento de las provincias que llegó a su punto más crítico a fines del 2001. El endeudamiento se realizaba sobre la base de utilizar las transferencias de coparticipación como garantías. Esto generó dos problemas adicionales a nivel provincial: se ha incentivado el endeudamiento al facilitar el acceso a los créditos y, por otro lado, ha implicado una restricción significativa a la provisión de bienes y servicios sociales al modificarse el proceso presupuestario.²⁰⁹

Entre las características distintivas del proceso de descentralización fiscal en Argentina se encuentra la creciente descentralización del gasto en el nivel provincial y, al mismo tiempo, un importante grado de centralización tributaria a nivel central.²¹⁰

Por otra parte, la asimetría entre los ingresos y el gasto genera en la mayoría de las provincias una fuerte dependencia de las transferencias desde el gobierno central, particularmente en las más pobres. En 1991, por ejemplo, los gobiernos subnacionales recolectaban en conjunto el 18% del presupuesto nacional, pero ejecutaban solamente un 44% de este. A su vez, la capacidad de generar ingresos propios vía impuestos es considerablemente mayor en la Ciudad de Buenos Aires (que genera alrededor del 92% de su presupuesto), las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, que el resto

del país (en promedio generan aproximadamente el 40% de su presupuesto).²¹¹

Descentralización del gasto

Transferencias intergubernamentales

Al igual que muchos países de la región, en Argentina la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos totales no ha crecido en la misma proporción que el aumento de su gasto, generándose una brecha entre gasto e ingreso. En tal sentido, la descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales no puede ser entendida como un avance, toda vez que no ha sido acompañado simétricamente de los respectivos recursos. Esto se expresaría en importantes deficiencias en el gasto social, particularmente, en salud y educación básica.²¹² Por otra parte, el hecho de que no existan restricciones importantes en las transferencias desde el gobierno central hacia las provincias en términos de obligaciones de gasto, contribuye a aumentar el desbalance fiscal y genera un problema de incentivos negativos en el comportamiento fiscal en las provincias. Las transferencias intergubernamentales suelen no responder a criterios económicos y tienden a perpetuar los incentivos para que los líderes provinciales sobreexploten el fondo común provenientes de los impuestos. Se requiere, por consiguiente, mayores niveles de disciplina fiscal a nivel provincial.²¹³

²⁰⁸ Faletti 2004: 82-3.

²⁰⁹ Cetrángolo y Jiménez 2004: 41-2.

²¹⁰ Ritter 2005: 46.

²¹¹ Faletti 2004: 85.

²¹² Cetrángolo y Jiménez 2004: 11, 25, 54.

²¹³ Ritter 2005: 47, 49.

Descentralización de los ingresos

Tributación territorial

La descentralización tributaria tiende a beneficiar a las provincias con mayor desarrollo relativo, lo cual -entre otras razones- ha tendido a favorecer una centralización tributaria y una mayor dependencia del sistema de coparticipación. Las grandes disparidades productivas entre las provincias hacen poco viable la correspondencia fiscal.²¹⁴

La recaudación en general tiende a ser proporcionalmente más importante a nivel intermedio que local.

Finalmente, una de las dificultades importantes que enfrenta el actual sistema es la falta de coordinación fiscal y financiera intergubernamental.²¹⁵

2.5. Comentarios

Si bien el grado de descentralización fiscal en América Latina en general es heterogéneo, al igual que en los países estudiados, se constata una mayor descentralización por vía del gasto que de los ingresos.²¹⁶

Los países latinoamericanos han tendido a privilegiar la descentralización del gasto, particularmente mediante transferencias, antes que de los ingresos. Algunos ven en ello el riesgo de caer en el populismo fiscal, especialmente en un contexto en donde los gobiernos subnacionales se encuentran mucho más exigidos y expuestos que antes a las diferentes demandas ciudadanas.²¹⁷

El hecho de si la descentralización fiscal pueda comprometer o no la estabilidad macroeconómica y profundizar los desequilibrios fiscales, es algo frente a lo cual hay que estar muy atento. La evidencia empírica es todavía insuficiente al respecto. En cualquier caso, el adecuado fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, mediante el traspaso de capacidades (administrativas y de gestión) y competencias, es una pieza clave para evitar los posibles efectos negativos de la descentralización fiscal.²¹⁸

En los países considerados en el estudio, Argentina y Brasil han alcanzado el mayor grado de descentralización tanto a nivel de gasto como de ingresos. Y entre los países unitarios, Colombia es el más descentralizado, seguido de Bolivia, siendo Perú el menos descentralizado.

²¹⁴ Cetrángolo y Jiménez 2004: 26, 29, 30-1, 36, 54.

²¹⁵ Cetrángolo y Jiménez 2004: 43.

²¹⁶ Cabrero 2006: 192. Esta baja autonomía en los ingresos, propio de muchos países de América Latina, bien pudiera estar incrementando la dependencia de los gobiernos regionales-locales para desarrollar su autonomía fiscal. En la práctica, los gobiernos regionales y locales actúan como agentes de gasto del gobierno central (Arze y Martínez-Vázquez 2004: 652-3).

²¹⁷ Cabrero 2006: 187, 209.

²¹⁸ Cabrero 2006: 209-211.

Mecanismos de transferencias

El hecho de que la mayoría de los gobiernos nacionales poseen un nivel de gasto mayor al de sus ingresos propios, hace que estos tiendan a depender del sistema de transferencias intergubernamentales. Sin embargo, mientras algunas de las transferencias son determinadas vía una fórmula de cálculo, otras, en cambio, son discrecionales. La falta de transparencia y de manipulación política genera, en algunos casos, niveles altos de incertidumbre en los gobiernos subnacionales.²¹⁹

Algunos autores han coincidido en sostener que las transferencias funcionan mejor si son automáticas, en base a una fórmula transparente de asignación, y de libre disposición. Bolivia y Perú han dado pasos importantes en esta dirección, mientras que Argentina lo ha hecho en la dirección contraria.²²⁰

En términos generales, se sugiere ser más cuidadoso en la asignación de funciones y responsabilidades dentro de los sectores en los diferentes niveles de gobierno. Por otra parte, evitar la sobre-dependencia de los gobiernos sub-nacionales de las transferencias desde el gobierno central.²²¹

En los países examinados, la participación de los niveles subnacionales en el gasto público es mayor comparada con la participación en los ingresos debido a que incluyen las transferencias. Los países federales tienen una mayor participación en los niveles intermedios que en los unitarios. Y la capacidad de gasto depende de modo muy significativo de las transferencias que se realizan, las cuales, a su vez, están muy condicionadas. Ello ha generado también una discusión acerca de si las transferencias de-

ben ser condicionadas o no. Quienes argumentan en términos de su condicionamiento sostienen que es la única manera de asegurarse de que todos los ciudadanos puedan tener acceso a un conjunto mínimo de servicios. Por otro lado, se argumenta que al estar muy condicionadas limitaría la equidad dados los pocos márgenes que hay para su uso y no daría cuenta de las preferencias diferenciadas territorialmente, afectando con ello a la eficiencia. Los países unitarios muestran una mayor condicionalidad de las transferencias a medida que aumenta la magnitud de éstas en comparación con los federales.²²²

Generación de ingresos propios

Debido a que muy pocos impuestos pueden ser manejados más eficientemente por los gobiernos locales que por el gobierno central, la descentralización de los impuestos ha sido siempre insuficiente en relación al gasto en descentralización. Los gobiernos subnacionales, a su vez, no tienen ningún incentivo para asumir los costos políticos y la responsabilidad que implica los impuestos locales. Por su parte, los gobiernos nacionales no han promovido una mayor descentralización de los impuestos debido a que temen una erosión de los ingresos nacionales y no desean suscitar la competición o ensanchar las desigualdades. Argentina, Brasil y Colombia son los países que en la región han garantizado el mayor poder impositivo a los gobiernos subnacionales. Brasil es el único país que tiene un IVA subnacional, cuya recaudación representa cerca del 25% de la carga impositiva nacional.²²³

La participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos fiscales se concentra principalmente en aquellos

²¹⁹ Ebel y Yilmaz 2002: 7.

²²⁰ Lora y Cárdenas 2007: 271.

²²¹ Daughters y Harper 2006: 256.

²²² Finot 2005: 37-43.

²²³ Lora 2006: 27.

en donde existe mayor actividad económica e inmuebles de mayor valor.²²⁴ Esto condiciona en parte importante la autonomía de los niveles subnacionales ya que la capacidad de generar ingresos propios vía impuestos es muy limitada.²²⁵

En virtud de lo anterior es que se deben generar mayores incentivos para la generación de ingresos propios, fortaleciendo a su vez la legislación sub-nacional en materia de impuestos. Al mismo tiempo se debe invertir fuertemente en los sistemas de recolección de ingresos a nivel subnacional.²²⁶ Al mismo tiempo se debe resguardar evitar el aumento de las inequidades entre los gobiernos subnacionales más ricos, o con mayores niveles de inversión y producción, a propósito del mayor grado de autonomía financiera de los gobiernos subnacionales.

Finalmente, se deben señalar dos aspectos adicionales a considerar. En primer lugar, el proceso de descentralización requiere de un adecuado marco constitucional y legal asociado a un sistema de competencias/responsabilidades y recursos de los distintos niveles de gobierno. Por tanto, es clave en dicho proceso explicitar claramente cuáles son las competencias/responsabilidades de cada

nivel de gobierno y los respectivos recursos asociados, conjuntamente con un mecanismo transparente de rendición de cuentas. Al mismo tiempo, se debe tener presente que el proceso de descentralización no debiera ir más allá de la real capacidad administrativa y técnica de los gobiernos regionales de llevar a cabo eficiente y eficazmente las nuevas competencias que se les transfieren.²²⁷

Y, en segundo lugar, si bien es cierto que los gobiernos subnacionales suelen poseer un nivel de información más acabado acerca de las necesidades de la población (en una región, provincia o comuna) que el gobierno nacional, al mismo tiempo que sus autoridades suelen ser electas, en países pobres se corre el riesgo de que éstas sean capturadas por las elites locales. Es por ello que es importante generar, a su vez, mecanismos que permitan controlar los montos y el destino del gasto, evitando que los grupos de poder a nivel subnacional capturen las decisiones del gasto y orienten los recursos hacia sus propios intereses.²²⁸ De lo contrario, situaciones de clientelismo y corrupción pueden amenazar seriamente el proceso de descentralización en América Latina.

²²⁴ Finot 2005: 37.

²²⁵ Finot 2005: 43.

²²⁶ Daughters y Harper 2006: 256.

²²⁷ Aghón 1993: 40-1; Lora y Cárdenas 2007: 269.

²²⁸ Larios, Alvarado y Conterno 2004: 13-4; Lora y Cárdenas 2007: 265.

3. Descentralización administrativa y política

En la presente sección se aborda el proceso de descentralización en sus dimensiones administrativas y políticas. En un primer momento se realiza una caracterización del proceso para luego, en un segundo momento, llevar a cabo un breve análisis para cada uno de los países. Finalmente, se incluyen un par de comentarios finales al capítulo.

3.1. Caracterización del Proceso

A partir de mediados de los años '80 en adelante es posible constatar un avance importante en el proceso de descentralización en la región, en el cual son traspasados funciones de gobierno, recursos y poder político desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales tanto regionales como locales. En la mayoría de los casos, con la excepción de Argentina y Brasil, cuyas reformas se remontan a los inicios del siglo XIX, el proceso de **descentralización política** reconoce su origen en las transiciones hacia la democracia ocurridas durante los '80, a partir de la creación de democracias representativas a nivel local. A partir de entonces, en la mayoría de los países han sido aprobadas reformas electorales que permitieron la elección democrática de los alcaldes y las elecciones de los gobernadores, rompiendo con una larga tradición de nombramiento de las autoridades locales y regionales.²²⁹ En otros casos, el proceso tiene que ver con una crisis de legitimidad de los sistemas democráticos y se busca acercar más el Estado (la administración pública) al ciudadano, generando procesos más participativos a nivel local. Junto a ello coexiste también una lógica de hacer más eficaz y eficiente la toma de decisiones, toda vez que se realizan a nivel (local con un grado de conocimiento mucho más acabado) y no es el nivel central quien decide. Esto es reforzado, a su vez, por procesos de desconcentración de los servicios públicos (lo cual, sin embargo, no significa mayores avances en la descentralización política). La **descentralización administrativa**, por otra parte, es gatillada en un conjunto de países por la fuerte crisis económica que afectó a América Latina durante los

'80 (la década perdida). El retroceso del crecimiento económico y la fuerte crisis fiscal de entonces hicieron que al Estado (Bienestar) le fuera cada vez más difícil mantener el nivel de cobertura y prestaciones sociales que hasta entonces realizaba. Ello determinó que en muchos casos éstas fueran traspasadas hacia los gobiernos subnacionales, principalmente los municipios. La descentralización administrativa de los servicios de salud y educación son dos buenos ejemplos de lo ocurrido.²³⁰

Las consideraciones tanto económicas como políticas favorecieron el proceso de descentralización en América Latina. Con ello se fortalecería tanto la eficiencia en la provisión de servicios públicos como la gobernanza democrática.²³¹ De este modo, el proceso de descentralización en lo administrativo va a estar fuertemente asociado al traspaso de competencias, mientras que en lo político va a estar muy relacionado con la elección democrática de autoridades y la incorporación de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.²³²

Distribución de competencias

A partir de los '90 se observa en América Latina una clara tendencia hacia la descentralización en la provisión de los servicios hacia las comunidades locales, la cual estaba

²²⁹ Daughters and Harper 2006: 213, Cetrángolo 2007: 21.

²³⁰ Puente 2005: 1-43. Para una profundización sobre el proceso de descentralización en salud y educación, entre otros, véase Serrano y Fernández 2005.

²³¹ Selee 2004: 3-4, 8.

²³² En términos generales, los partidos de derecha han tendido a mostrar una mayor simpatía con aquellas reformas que favorecen la descentralización administrativa, mientras que los de izquierda han tendido a favorecer la descentralización política (Schneider 2003: 34).

concentrada básicamente en torno a servicios de infraestructura y saneamiento básico, tales como la recolección de la basura, mantención de las calles urbanas, transporte público, agua y servicios de alcantarillado. Desde entonces, en un segundo momento, se ha experimentado una expansión hacia otros servicios tales como educación, salud pública, rutas inter-urbanas, vivienda, policías y electricidad, generando requerimientos cada vez más complejos hacia los gobiernos locales en términos de organización y capacidades. Esto ha sido particularmente cierto en el caso de la educación y los servicios públicos de salud. En términos generales, ha sido un proceso más difícil de llevar a cabo en los países unitarios.²³³

En el caso de la educación, por ejemplo, Argentina, Brasil, Colombia²³⁴ y Bolivia han alcanzado importantes niveles de descentralización, habiendo llevado a cabo importantes reformas a comienzos de los '90. Para estos países el principal centro de atención en los años recientes ha sido menos la descentralización y más la consolidación de las reformas o el mejoramiento de la calidad de la educación. Brasil, en particular, fue capaz de consolidar las reformas de descentralización que dieron una autonomía significativa a las municipalidades, especialmente en educación primaria. Esto permite a Brasil concentrar su atención en las necesidades de mejoras en la calidad del sistema de educación municipal.²³⁵

Sin embargo, hay que notar que si bien la tendencia en la distribución de competencias hacia los gobiernos subnacionales es algo que se ha tendido a consolidar en la

región,²³⁶ todavía persisten algunas dificultades importantes. En primer lugar, uno de los factores que ha limitado el proceso de descentralización en América Latina ha sido la falta de claridad en la separación de las responsabilidades -las cuales suelen ser definidas en términos muy amplios- entre los diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, Brasil y Colombia). En segundo lugar, muchas veces se ha procedido a un traspaso de responsabilidades sin la debida asignación de los recursos asociados para llevarlas a cabo (o poder tributario).²³⁷

En el primer caso, esto ha generado una importante confusión en la medida de que las responsabilidades que necesitan ser asumidas por los gobiernos subnacionales no estaban suficientemente claras. Así, las transferencias automáticas de recursos hacia los gobiernos subnacionales frecuentemente no iban acompañadas de claras especificaciones acerca de las nuevas responsabilidades que estos gobiernos debían asumir a cambio, lo cual generó que en muchos casos no se asumieran debidamente las nuevas responsabilidades. En otros, generó bajos niveles de eficiencia y eficacia debido a la duplicación de funciones. Tal situación ha sido fuertemente discutida en Brasil y Colombia en los últimos años. En el segundo caso, el gobierno central transfirió ciertos servicios, particularmente los de educación y salud, sin los recursos suficientes para cubrir sus verdaderos costos. Ambas situaciones ponen de manifiesto la necesidad de una más cuidadosa planificación y sincronización entre la distribución de recursos y la responsabilidad de su asignación.²³⁸

²³³ Lora 2006: 27; Daughters and Harper 2006: 237.

²³⁴ Colombia, a partir de constitución de 1991, ha logrado importante transferencias de competencias en educación, salud, vivienda hacia los departamentos y los municipios (Daughters and Harper 2006:237-8).

²³⁵ Daughters and Harper 2006: 225.

²³⁶ Serrano y Fernández 2005: 60.

²³⁷ Lora 2006: 27; Selee 2004: 21.

²³⁸ Daughters y Harper 2006: 239; Ritter 2005: 79.

Es interesante notar también que hay una tendencia en países federales como Brasil y Argentina a la distribución competencial favorece el nivel intermedio, estados y provincias respectivamente, mientras que en los países unitarios privilegian el nivel local. Por otro lado, en cuanto la distribución de competencias en los niveles subnacionales, salvo el caso de Bolivia, el resto se encuentra en una etapa muy avanzada o final de dicho proceso. Sin embargo, en Brasil la principal dificultad ha sido la ambigüedad de la definición de las competencias efectivamente traspasadas (y sus alcances para la participación social de los usuarios).²³⁹ Algo distinto ocurre en Perú, en donde el año 2003 fue aprobada una ley que estableció los principios y requerimientos para la acreditación que los gobiernos locales y regionales deben cumplir para la transferencia de las responsabilidades del gasto que fueron previamente puestas en ejecución por el gobierno nacional.²⁴⁰

Descentralización política

La estructura básica de los regímenes políticos latinoamericanos ha cambiado muy poco desde la transición a la democracia. Todos los países continúan con un sistema presidencial y cuentan ya sea con estructuras unitarias (como Colombia, Bolivia y Perú) o federales (como Brasil y Argentina).²⁴¹ Sin embargo, las encuestas Latinobarómetro nos indican que nuestras democracias en América Latina están muy lejos de estar consolidadas. Todos los países considerados han bajado sus niveles de apoyo a la democracia entre 1996 y el 2008, lo cual muestra la falta de legitimidad de la democracia en la región como a su vez los bajos niveles de cultura cívica por parte de la po-

blación.²⁴² A ello se agregan los altos niveles de pobreza y fuertes desigualdades que afectan a la mayoría de los países latinoamericanos. Bolivia, por ejemplo, se sitúa entre los países con mayores problemas y rezagos en la región, caracterizada por los altos niveles de pobreza.²⁴³

En América Latina, el proceso de avanzar hacia una profundización de la democracia ha llevado a muchos países a iniciar una progresiva descentralización política, traspasando más poder a los ciudadanos y promoviendo que las instituciones del Estado lleguen a ser verdaderos instrumentos de autogobierno (más próximos al ciudadano).²⁴⁴ De hecho, uno de los argumentos en torno a la necesidad de una descentralización política tiene que ver precisamente con que los gobiernos regionales y locales tendrían una ventaja relativa respecto del gobierno central en alcanzar una buena correspondencia entre los bienes públicos entregados por los gobiernos locales y las preferencias de la ciudadanía. Esto, sin embargo, puede solamente ser alcanzado si los gobiernos locales tienen mecanismos que permitan a sus habitantes: a) hacer que los decisores de las decisiones públicas sean responsables, a través de elecciones democráticas; y b) comunicar apropiadamente sus preferencias hacia decisores de las decisiones públicas, a partir de la participación de la comunidad.²⁴⁵

La primera condición ciertamente se ha logrado a nivel del gobierno local en América Latina, esto es, la elección democrática de alcaldes.²⁴⁶ La expansión de la democracia electoral a nivel local es un fenómeno relativamente nuevo en la región, la cual ha estado muy vinculada con la

²⁴² Latinobarómetro 2007.

²⁴³ Serrano y Fernández, 2005: 16.

²⁴⁴ Finot 2001: 82-3; 2005: 35-6.

²⁴⁵ Daughters and Harper 2006: 218-9.

²⁴⁶ Daughters and Harper 2006: 218-9.

²³⁹ Serrano y Fernández 2005: 23.

²⁴⁰ Daughters y Harper 2006: 240.

²⁴¹ Lora 2006: 7.

transición hacia la democracia en muchos países. De hecho, en muchos países, entre ellos Argentina y Perú, las elecciones democráticas de alcaldes se llevaron a cabo al inicio del proceso de transición democrática o al poco tiempo después, como en el caso, por ejemplo, de Bolivia (que establecía antes de la nueva constitución la elección de alcaldes por el concejo municipal). Y, en el caso de Colombia (al igual que Venezuela), las elecciones de alcaldes tuvieron lugar varios años después de la transición democrática.²⁴⁷ A nivel intermedio la situación es muy diferente. Solamente la mitad de los países latinoamericanos ha instituido elecciones democráticas de sus autoridades²⁴⁸ y, en los países bajo estudio, éstas se llevan a cabo tanto en Argentina y Brasil (federales) como Colombia, Bolivia y Perú (unitarios).²⁴⁹ No obstante lo anterior, en los países unitarios la descentralización ha tendido a manifestarse con mayor fuerza hacia el nivel municipal antes que el regional. En los países federales, en tanto, la descentralización política tiende hacia los estados o provincias constitutivas. Sin embargo, en el caso de Brasil ha habido importantes avances hacia el nivel municipal.²⁵⁰

En cuanto a la segunda condición, adicionalmente a las reformas electorales se crearon importantes mecanismos e instituciones para canalizar y animar la participación ciudadana. Este fue el caso, por ejemplo, de Brasil a partir de mediados de los '90 con las iniciativas de presupuestos participativos a nivel municipal; de Colombia y Bolivia (y Costa Rica), con la fuerte participación comunitaria y

los mecanismos de auditoría social puestos en marcha a nivel local durante los '90.²⁵¹ No obstante ello, en la mayoría de los casos los ciudadanos no tienen ni los incentivos ni el tiempo necesario como para alcanzar una participación más activa y comprometida con sus respectivos gobiernos subnacionales.²⁵² La participación ciudadana en los gobiernos subnacionales es, desafortunadamente, todavía muy escasa.²⁵³

Por otra parte, un importante efecto de tales reformas tiene que ver con que por primera vez en la mayoría de los países las autoridades locales y regionales (ahora electas) tienen un incentivo para responder y ser más responsables a los intereses del electorado local que a los de la burocracia del gobierno central.²⁵⁴ Del mismo modo, se ha dicho que al acercar el gobierno a los ciudadanos se reducirían los niveles de corrupción puesto que los ciudadanos tendrían más información y una mayor capacidad de fiscalización. En última instancia, las autoridades subnacionales democráticamente electas deben dar cuenta ante sus electores y no al gobierno central. Sin embargo, no hay mucho consenso al respecto. Algunos autores sostienen que los gobiernos locales son más propensos al clientelismo político debido a que las élites locales tienen una mayor capacidad de control e influencia sobre los gobiernos locales que las élites centrales sobre el gobierno nacional. Y al no existir mecanismos formales que sancionen (severamente) este tipo de conductas, es más probable que los niveles de corrupción aumenten en los gobiernos subnacionales a medida que aumenta la descentralización política.²⁵⁵ De hecho, en pequeñas locali-

²⁴⁷ Daughters and Harper 2006: 219-220.

²⁴⁸ Esto refleja una fuerte orientación municipalista entre los países unitarios en la región, lo cual da cuenta de una cierta resistencia en muchos de ellos a transferir algún grado de autonomía política a los gobiernos departamentales, provinciales o regionales, del mismo modo como lo han hecho con sus municipalidades (Daughters and Harper 2006: 218-9).

²⁴⁹ Lora 2006: 27.

²⁵⁰ Finot 2001: 82-3; 2005: 35-6.

²⁵¹ Daughters and Harper 2006: 220.

²⁵² Ritter 2005: 85-6.

²⁵³ Cetrángolo 2007: 46.

²⁵⁴ Daughters and Harper 2006: 214.

²⁵⁵ Ritter 2005: 81-5, 91; Selee 2004: 19.

dades, especialmente aquellas con fuertes desigualdades socio-económicas, las élites se encuentran en mejores condiciones que el ciudadano promedio para mantener el control sobre el proceso político. En los casos de

Argentina y Brasil se constata una importante incidencia en el control del proceso político por parte de las élites locales en desmedro de la ciudadanía.²⁵⁶ Algo similar se puede constatar en el resto de los países bajo estudio.

3.2. Análisis por Países

Colombia

Distribución de Competencias

En el período 1986-1993 se inicia un traspaso de funciones desde el nivel central al nivel municipal, pero no se hicieron cambios en relación a los departamentos. Los municipios asumieron nuevas responsabilidades en educación, salud, agua potable, saneamiento básico, vías, transporte urbano y asistencia técnica agropecuaria, entre otras. Luego, a partir de la Ley 60 de 1993 se ratificaron las funciones ya asignadas a los municipios y se ampliaron en otros aspectos. En salud y educación los municipios empezaron a asumir no sólo la inversión en infraestructura, sino también los gastos de personal, la administración del servicio y el pago de subsidios. Los departamentos se comienzan a consolidar como una instancia intermedia entre el municipio y el gobierno central, asumiendo competencias en salud y educación.²⁵⁷ No obstante, tanto en salud y educación se generó una superposición de competencias entre los departamentos y los municipios.

Con la puesta en marcha de la Ley 715 de 2001 se realizaron ajustes tendientes a subsanar los problemas de

eficiencia en los sectores de salud y educación, debido a que las competencias y recursos asignados a departamentos y municipios se superponían. En educación se otorgó un mayor nivel de autonomía administrativa a los municipios, al asignarles la competencia integral de la atención de la cobertura. Y en salud, se distribuyeron las competencias de modo que la afiliación al régimen subsidiado quedó exclusivamente a cargo de los distritos y municipios, mientras que la transformación y organización de la red pública prestadora de servicios se le asignó a los departamentos, aunque se mantuvo el carácter municipal en la atención de primer nivel. La provisión de acciones de salud pública permaneció compartida entre municipios y departamentos, atendiendo aspectos como las condiciones epidemiológicas, las metas de salud pública y las competencias de cada nivel.²⁵⁸

Sin embargo, a pesar de los importantes avances en la distribución de competencias en educación y salud, todavía persisten duplicidades de competencias entre los municipios, los departamentos y el gobierno central en sectores como infraestructura vial, agricultura, medio ambiente y vivienda. Tal situación genera duplicidades de gasto y problemas de coordinación de las acciones desarrolladas, por lo cual se requiere establecer una delimita-

²⁵⁶ Selee 2004: 23-4.

²⁵⁷ DNP 2007: 10.

²⁵⁸ DNP 2007: 10-11.

ción clara en las funciones de los tres niveles de gobierno en estos sectores.²⁵⁹ Por otra parte, el hecho de que los recursos se han privilegiado en educación, salud y agua potable, ha hecho que en los demás sectores muchas veces no se cuente con los recursos suficientes para llevar a cabo el cumplimiento de las competencias transferidas.²⁶⁰ A modo de resumen, los departamentos tienen autonomía

para la administración de sus asuntos y la planificación y promoción del desarrollo económico y social en su jurisdicción de acuerdo a lo establecido en la constitución, para ello los gobernadores y las asambleas departamentales tienen un conjunto de atribuciones establecidas en la constitución, de las cuales se señalan algunas en la siguiente tabla:

Tabla N° 1. Nivel Departamental

Gobernador	Asamblea
1. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.	1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.
2. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.	2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
3. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.	3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.	4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
5. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.	5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

²⁵⁹ DNP 2007: 11-12.

²⁶⁰ Maldonado 2008: 11.

Gobernador	Asamblea
6. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.	6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
7. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.	7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.
8. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.	8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
9. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.	9. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley.
10. Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.	10. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretario de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental.

Descentralización Política

En términos de descentralización política ha habido importantes avances en la elección de autoridades y la creación de mecanismos de participación ciudadana. A partir de 1986 los alcaldes son electos democráticamente y a partir de 1991 los gobernadores. Desde el 2002 el periodo de alcaldes y gobernadores fue ampliado a 4 años, quedando

equivalente al del Presidente. Esta medida se hizo extensiva para el periodo de concejales y diputados.²⁶¹

A partir de 1986 se observa una intensa producción normativa de instrumentos de participación ciudadana, siendo hoy Colombia uno de los países mejor dotados en América Latina.²⁶² En la Constitución Política se dispuso de un conjunto de mecanismos de participación política,

²⁶¹ DNP 2007: 6.

²⁶² Melin, 2005: 86.

orientados a fortalecer la democracia participativa: el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa popular, el cabildo abierto y el plebiscito. Otras instancias de participación de la administración pública son: los consejos territoriales de planeación y el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial. En el ámbito sectorial se encuentran: los comités de participación comunitaria en salud (COPACOS), los comités de desarrollo y control social a los servicios públicos y los consejos municipales de cultura. También se fortaleció la figura de la veeduría ciudadana. Finalmente, se han establecido: las audiencias públicas regionales, los consejos anticorrupción, los consejos comunales de gobierno, la capacitación de veedores, la conformación de redes de control social y los comités de control social juvenil.²⁶³

Instancias del gobierno colombiano como la Dirección Nacional de Planeamiento han indicado que si bien son innegables los avances en la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, especialmente en el nivel local, es necesario fortalecer diferentes aspectos para que los ciudadanos puedan participar activamente. La falta de información en algunos casos y su falta de difusión (sencilla) en otros, constituyen obstáculos serios para la participación ciudadana. Tampoco se observan verdaderos procesos organizativos en la sociedad civil, en muchos casos la participación se limita a individuos o grupos con intereses propios y, a veces, opuestos. A su vez, se requiere mayor claridad y refinación en los espacios y mecanismos creados para la participación.²⁶⁴ Si bien existen mecanismos formales, no existe una aplicación efectiva. Se desconocen dichas herramientas y se

carece de una cultura política para la participación.²⁶⁵ En definitiva, “la participación no ha logrado el impacto que se esperaba, en relación con la planeación y la ejecución de dichas políticas”.²⁶⁶ Y, por ende, el proceso de descentralización se ha llevado adelante con muy poca participación ciudadana.²⁶⁷ Por otra parte, todavía subsisten a nivel local prácticas afiatadas de clientelismo político y patrocinio electoral.²⁶⁸

Finalmente, en lo que respecta a la rendición de cuentas, si bien se ha avanzado, se carece de espacios formales, procesos y metodologías claras para exigirlos a nivel de los municipios y los departamentos.²⁶⁹

Bolivia

Distribución de Competencias

En los '90 solamente 24 municipios recibían recursos para financiar sus competencias, mientras hoy son 327 los municipios que reciben recursos para administrar competencias descentralizadas en los sectores de salud, educación, deportes, cultura, riego y caminos vecinales. Entre las competencias transferidas a los departamentos se encuentran las de ejecución de políticas públicas en materia de inversión en infraestructura, recursos naturales, tierras, policía, cooperativas, instituciones de crédito no bancarias, etc. Su fuerte, sin embargo, es la inversión en infraestructura pública. No obstante ello, los departa-

²⁶³ DNP 2007: 25.

²⁶⁴ DNP 2007: 29-30.

²⁶⁵ DNP 2007: 63.

²⁶⁶ DNP 2007: 31.

²⁶⁷ Maldonado 2008: 12.

²⁶⁸ Ritter 2005: 50; Melin 2005: 93.

²⁶⁹ DNP 2007: 31.

mentos tienden a jugar un papel más bien de intermedios entre el nivel local y el nivel central de Gobierno.²⁷⁰ La nueva Constitución Política de Bolivia viene a resolver lo señalado anteriormente, definiendo las competencias territoriales en la Constitución, teniendo dos elementos importantes: el primero, que cada departamento y municipio tendrá su estatuto o ley autonómica, según el marco

legal, y, como segundo elemento, que las competencias no establecidas en la Constitución y las leyes le corresponden al nivel nacional, configurando la forma de un “Estado Regional” (cláusula residual). Es así como también ha realizado la distinción entre niveles territoriales de competencias exclusivas, concurrentes y compartidas. A modo de ejemplo presentamos competencias en la Tabla N° 2.

Tabla N° 2. Competencias Exclusivas y Concurrentes

Departamento Autónomo Exclusivas	Departamento Autónomo Concurrentes
1. Elaboración de su estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la Ley.	1. Preservación, conservación y contribución a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.
2. Planificación y promoción del desarrollo humano en su jurisdicción.	2. Gestión del sistema de salud y educación.
3. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.	3. Ciencia, tecnología e investigación.
4. Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado municipales e indígena originario campesino.	4. Conservación de suelos, recursos forestales y bosques.
5. Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados.	5. Servicio meteorológico.
6. Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de la Red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado.	6. Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado.
7. Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento.	7. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos.

²⁷⁰ Zapata 2007: 27, 44, 85, 88, 103, 114.

Departamento Autónomo Exclusivas	Departamento Autónomo Concurrentes
8. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales.	8. Residuos industriales y tóxicos.
9. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.	9. Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos
10. Deporte en el ámbito de su jurisdicción	10. Proyectos de riego.
11. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.	11. Protección de cuencas.
12. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.	12. Administración de puertos fluviales.
13. Políticas de turismo departamental.	13. Seguridad ciudadana.
14. Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción.	14. Sistema de control gubernamental.
15. Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.	15. Vivienda y vivienda social.
16. Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental, entre otras.	16. Agricultura, ganadería, caza y pesca.

Descentralización Política

Si bien la actual Constitución establece que todas las autoridades, ya sean departamentales como municipales, serán elegidas por sufragio universal, hasta antes de la promulgación de ésta, el sistema en los departamentos correspondía a una elección popular de los prefectos, que se realiza a partir del 2005.²⁷¹ El Consejo Departamental

era elegido por mayoría de dos tercios de los concejales. En las provincias, el Subprefecto es representante del Prefecto y era designado por éste.²⁷² En los municipios, los concejales y los agentes municipales (eliminados) eran elegidos en votación universal. El Alcalde era elegido por el Consejo Municipal por mayoría absoluta de votos

²⁷¹ Ley 3090 Interpretación del artículo 109 de la Constitución Política del Estado, 6 de julio de 2005. Artículo único.

²⁷² Ley 1.654 de Descentralización Administrativa, 28 de julio de 1995 actualizada y publicada en el Digesto Municipal, Legislación hasta noviembre de 2005 elaborado por el Ministerio sin Cartera responsable de la Participación Popular del gobierno Boliviano. Artículos 7, 8 y 11.

Distribución de Competencias

válidos. Finalmente, en los cantones (figura eliminada en la nueva Constitución) los Corregidores eran designados por el Prefecto y los agentes cantonales son elegidos por Gobierno Municipal de la respectiva jurisdicción por mayoría simple de sufragios.²⁷³

Por otra parte, la ley de Participación Popular de 1994 otorga reconocimiento jurídico a las organizaciones territoriales de base (OTB). Las OTB pueden ser comunidades campesinas, territorios indígenas situados en municipios rurales o grupos de vecinos, en los municipios urbanos. La ley les atribuye una serie de derechos ante las autoridades municipales: pueden proponer, controlar y supervisar la realización de obras, así como la prestación de servicios públicos; participar en la gestión medioambiental y del desarrollo sostenible; aprobar las autoridades educativas o sanitarias; entre otras. Las OTB no ejercen estos derechos directamente, sino a través de los comités de vigilancia.²⁷⁴

En cuanto a la rendición de cuentas, por tanto, la legislación vigente le otorga a los comités de vigilancia (a nivel municipal) y a los consejos departamentales (a nivel de prefecturas) la función de control de gestión de los recursos relacionados con las transferencias de participación popular (y de la Ley del Diálogo).²⁷⁵

La democratización del sistema en base territorial ha llevado al país a fuertes procesos de negociación entre el nivel central y los departamentos, lo que ha convocado a la ciudadanía a participar muchas veces polarizada en el proceso político de reforma de la constitución, así como en la distribución de los ingresos y riquezas del país.

La distribución de competencias se encuentra radicada principalmente en dos cuerpos legales, la Constitución Política y la Ley de Bases de la Descentralización. Aun así, actualmente el centro del debate gira en torno a la clarificación y definición de las “competencias exclusivas” versus las “competencias compartidas” entre el gobierno central y los departamentos.²⁷⁶ En particular, no estarían lo suficientemente claras las competencias que tiene cada nivel de gobierno en la gestión de los servicios de educación y salud, porque dichas funciones son compartidas. Por otra parte, la evaluación del gobierno central es que el proceso de transferencias ha concluido, sin embargo para los departamentos todavía sería algo inconcluso.²⁷⁷ En resumen, los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir en sus funciones y atribuciones y su objeto es promover el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. A modo de ejemplo se muestran un conjunto de competencias de los gobiernos regionales según sus cuerpos normativos.

²⁷³ Constitución Política de la República de Bolivia actualizada al 6 de julio de 2005. Artículo 200.

²⁷⁴ Melin 2005: 47-8.

²⁷⁵ Zapata 2007: 16.

²⁷⁶ Los gobiernos regionales tienen 14 competencias exclusivas y ocho compartidas con el gobierno nacional.

²⁷⁷ Díaz 2008: 10, 20.

Tabla N° 3. Distribución de Competencias Gobierno Regional

Competencias Constitucionales del Gobierno Regional	Competencias Ley de Bases de la Descentralización del Gobierno Regional
1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.	a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes.
2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.	b) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.
3. Administrar sus bienes y rentas.	c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes anuales de Presupuesto.
4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.	d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.	e) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.
6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.	f) Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.
7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a la ley.	g) Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.	h) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.	i) Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a la ley.	j) Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.
	k) Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica.

Descentralización Política

En cuanto a la elección democrática de las autoridades subnacionales, tenemos que todas las autoridades subnacionales son elegidas a través de sufragio universal directo y tienen un mandato por cuatro años irrenunciable y revocable de acuerdo a la ley correspondiente.

Y, en materia de participación ciudadana, las reformas constitucionales introducidas el año 2002, contemplan la participación ciudadana en la elaboración de planes y presupuestos regionales y locales, así como obligación de los gobiernos descentralizados de rendir cuentas anualmente. A su vez, se crearon los Consejos de Coordinación Regional, con participación de los alcaldes y representantes de la sociedad civil.²⁷⁸ Poco después, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispuso la conformación de los consejos de coordinación regional y la rendición de cuentas dos veces al año. Del mismo modo, el 2003 con la Ley Orgánica de Municipalidades se crearon los Consejos de Coordinación Local, pero no se estableció con claridad la rendición de cuentas.²⁷⁹

En el 2003 se aprueban la Ley Marco y Reglamento del Presupuesto Participativo, generando en los territorios departamentales escenarios para la participación a partir de la articulación entre el propio sector público, y entre el sector público y la sociedad civil. Así, por ejemplo, en los presupuestos participativos los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así también en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. La sociedad civil se involucra en el proceso de programación parti-

pativa de los presupuestos con énfasis en los gastos de inversión. Algo similar se puede apreciar con el Banco Regional de Proyectos.²⁸⁰

En términos generales, a nivel de la participación ciudadana, solamente el proceso de presupuesto participativo es valorado por la ciudadanía, a pesar que algunas autoridades sólo lo aplican de manera formal. El resto de instrumentos y espacios presentan limitaciones que requieren revisiones normativas o desarrollo de capacidades, y en especial voluntad política de las autoridades.²⁸¹

Finalmente, el grado de avance en rendición de cuentas es parcial. Las rendiciones suelen darse ante asambleas públicas, con información poco sistematizada (y referida principalmente a temas de presupuesto) y en un lenguaje poco claro para la ciudadanía. Las rendiciones se efectúan con mayor frecuencia en los departamentos que en los municipios, pero en ambos casos es un proceso todavía muy incipiente.²⁸²

Brasil

Distribución de Competencias

En los años '90 el reparto efectivo de competencias ha tendido a obedecer a lógicas sectoriales, vinculadas con la manera en que cada servicio se ha ido organizando históricamente. A partir del 2000 se ha observado una descentralización más efectiva, por ejemplo, de los programas sociales.

²⁷⁸ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2008: 11-2.

²⁷⁹ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2008: 11-2, 34.

²⁸⁰ Díaz 2008: 3, 14.

²⁸¹ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2008: 64.

²⁸² Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2008: 36.

Sin embargo, las transferencias, particularmente aquellas traspasadas hacia los municipios, no han estado acompañadas con la debida dotación de recursos que estas requieren para su ejecución.²⁸³ Es necesario tener en cuenta que la Constitución de Brasil define un orden de jerarquía en las relaciones entre niveles de gobierno: La Unión, nivel central, se relaciona con los estados y los estados con los municipios.

En materias de distribución de competencias, en Brasil estas configuran un Estado Federal, por lo tanto, los municipios y los estados han delegado competencias en la Unión ratificadas por su constitución, es así como los estados y municipios pueden ejercer cualquier competencia que no les esté explícitamente prohibida en la Constitución. A continuación señalamos las prohibiciones y algunas competencias de los estados en la Tabla N° 4.

Tabla N° 4. Distribución de Competencias de los Estados

Prohibiciones de los estados	Competencias de los estados
1. Establecer cultos religiosos o iglesias, subvencionarlos, obstaculizar su funcionamiento o mantener con ellos o sus representantes relaciones de dependencia o alianza, salvo la colaboración de interés público.	1. Están reservadas a los estados las competencias que estén prohibidas por esta Constitución.
2. Rehusar fe a los documentos públicos.	2. Pueden los estados explotar, directamente, o mediante concesión, a una empresa estatal, con exclusividad de distribución, los servicios locales de gas canalizado.
3. Crear diferencias entre los brasileños o preferencias entre sí.	3. Los estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y micro regiones, constituidas por agrupaciones de municipios limítrofes, para integrar la organización y la ejecución de las funciones públicas de interés común.
	4. Crear sus leyes y constituciones.

²⁸³ Rolnik 2003: 97.

Descentralización Política

Con el retorno a la democracia en los años '80, Brasil inicia un proceso de democratización que implicó, entre otros, la elección de gobernadores en 1992, y la de alcaldes en 1985.²⁸⁴ Actualmente, a nivel de los estados, el Gobernador y el Vicegobernador son electos democráticamente por un periodo de cuatro años; así también la Asamblea Legislativa.²⁸⁵ En los municipios, el Prefecto es elegido por un periodo de cuatro años sin posibilidad de reelección. Los concejales son también elegidos democráticamente.²⁸⁶

Por otra parte, la Constitución contempla la participación de organismos representativos en la planificación de las actividades municipales, en tres formas. En primer lugar, en los consejos municipales. En segundo lugar, en los consejos populares. Y, en tercer lugar, en las asociaciones vecinales que colaboran a menudo con el municipio en pequeños proyectos de inversión, proporcionando trabajo voluntario.²⁸⁷

En cuanto a la rendición de cuentas, los municipios deben rendirlas ante el Consejo Municipal, bajo la supervisión del Tribunal de Cuentas del Estado. Sin embargo, los municipios de São Paulo y de Río de Janeiro disponen de su propio tribunal de cuentas.²⁸⁸

Pese a las reformas introducidas, el clientelismo sigue siendo una de las principales características de la cultura política brasileña: “en una sociedad tan poco igualitaria como la brasileña, el clientelismo sigue siendo un medio de obtener ventajas para las comunidades”.²⁸⁹

²⁸⁴ Ritter 2005: 43.

²⁸⁵ Constitución Política de la República Federativa del Brasil, 1988. Artículo 27.

²⁸⁶ Melin 2005: 55.

²⁸⁷ Melin 2005: 64.

²⁸⁸ Melin 2005: 61.

²⁸⁹ Merlin 2005: 65.

Argentina

Distribución de Competencias

La distribución de competencias en Argentina se establecen en la Constitución Federal y como corresponde a un tipo de gobierno federal, son las provincias las que conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación, para hacer efectiva esta distribución las provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas, cada provincia dicta su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en orden institucional, político, administrativo económico y financiero.

Dado lo anterior, el reparto de competencias entre el gobierno central, las provincias y los municipios no se basa en criterios uniformes, generando muchas veces una superposición de competencias, lo cual impide una asignación eficiente de los recursos.²⁹⁰ Así, por ejemplo, las competencias en materia de enseñanza media y superior están compartidas en general, ya que la Constitución no prohíbe que el Gobierno Federal o las provincias intervengan en este campo. A modo de ejemplo se presenta la Tabla N° 5.

²⁹⁰ Melin 2005: 34.

Tabla Nº 5. Distribución de Competencias Provinciales

Competencias Provinciales en la Constitución	Constitución Provincia de Córdoba
<p>1. Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.</p>	<p>1. Ejercer los derechos y competencias no delegadas al Gobierno Federal.</p>
<p>2. Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.</p>	<p>2. Promover un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.</p>
<p>3. Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.</p>	<p>3. Ejercer en los lugares transferidos por cualquier título al Gobierno Federal las potestades provinciales que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de utilidad nacional.</p>

Competencias Provinciales en la Constitución	Constitución Provincia de Córdoba
4. Ninguna provincia puede declarar ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.	4. Concertar con el Gobierno Federal regímenes de coparticipación impositiva y descentralización del sistema previsional.
	5. Procurar y gestionar la desconcentración y descentralización de la Administración Federal
	6. Realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional, para satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal.
	7. Educación y Cultura.
	8. Trabajo, seguridad social y bienestar.
	9. Ecología, Medio ambiente y calidad de vida.
	10. Economía y Finanzas.
	11. Legislativas.
	12. Judicial.

Descentralización Política

En las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobernador (o Jefe de Gobierno) y el Vicegobernador son electos a través de sufragio universal directo por un periodo de cuatro años, al igual que en la Cámara Legislativa. En los municipios, el Intendente (Alcalde) y el Concejo Deliberante es electo por sufragio universal y directo por periodos de cuatro años (las elecciones son separadas),²⁹¹ u otra forma que establezca la constitución de la respectiva provincia. En términos generales,

la participación ciudadana ha estado muy restringida al hecho de votar para elegir a las distintas autoridades. Sin embargo, algunas provincias como la de Córdoba y La Rioja, han instaurado mecanismos de participación ciudadana en los asuntos municipales. Entre ellos: el referendo, la iniciativa ciudadana sobre la que el Consejo debe debatir, y la posibilidad de deponer a una autoridad local. También se han realizado experiencias de presupuestos participativos en La Plata, Buenos Aires, Rosario, Ushuaia y Córdoba; y otros municipios, como el de Morón, han creado mecanismos de control social.²⁹²

²⁹¹ Melin 2005: 26.

3.3. Comentarios Finales

Las distintas reformas que se emprendan en materia de **distribución de competencias** deben resguardar y dejar claramente establecidas tanto las competencias que son exclusivas de cada nivel de gobierno como las que son compartidas y concurrentes, así como también, el nivel en el cual quedan las competencias residuales de modo de evitar duplicidad de esfuerzos y posibles vacíos en algunas de éstas. Y, al mismo tiempo que se delegan competencias administrativas, se debe otorgar la capacidad de que los gobiernos subnacionales realmente puedan tomar decisiones²⁹² (descentralización política).

Por otra parte, es muy poco probable que la **descentralización política** desencadene por sí misma mayores niveles de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales. Se requerirá también fortalecer la cultu-

ra cívica. La promoción de la participación ciudadana y la creación de espacios y mecanismos de participación adecuados es algo a incorporar de un modo mucho más sustantivo en el proceso de descentralización política,²⁹³ mostrando esta tendencia la mayoría de los países de América del Sur como se puede apreciar en la Tabla N° 6. Mayores niveles de participación y de fiscalización por parte de la ciudadanía y la sociedad civil podrían contribuir también a la disminución del clientelismo político y el control ejercido por las élites locales sobre el proceso político (usualmente en pro de sus propios intereses). Esto es particularmente relevante en aquellos gobiernos subnacionales pequeños con fuertes desigualdades socio-económicas, en donde las élites gozan gran poder.²⁹⁴ El vínculo virtuoso entre ciudadanía y democracia es algo todavía no consolidado en América Latina.

Tabla N° 6. Elección Autoridades (Ejecutivo)

País América del Sur	Tipo de Estado	Nivel Intermedio	Nivel Local
Argentina	Federal	Sufragio Universal	Sufragio Universal
Bolivia	Unitario	Sufragio Universal	Sufragio Universal
Brasil	Federal	Sufragio Universal	Sufragio Universal
Colombia	Unitario	Sufragio Universal	Sufragio Universal
Chile	Unitario	Designado	Sufragio Universal
Ecuador	Unitario	Sufragio Universal	Sufragio Universal
Paraguay	Unitario	Sufragio Universal	Sufragio Universal
Venezuela	Federal	Sufragio Universal	Sufragio Universal
Uruguay	Unitario	No existe	Sufragio Universal

²⁹² Ritter 2005: 79-80; Cetrángolo 2007: 46.

²⁹³ Ritter 2005: 86-7.

²⁹⁴ Selee 2004: 27.

4. A modo de conclusión

La descentralización se puede observar como un fenómeno, ya sea desde el punto de vista de un proceso (permanente búsqueda del óptimo) o un estado (configuración óptima en el tiempo). Además es multidimensional (fiscal, administrativo y político), lo cual necesita de un sólido compromiso social dado que establece las relaciones y jerarquías del poder público. Esto requiere de un continuo esfuerzo de construcción de consensos, especialmente entre los legisladores y los representantes de la sociedad civil, además de los mismos gobiernos subnacionales.

Sin ese apoyo, las reformas que articulan el proceso de descentralización en América Latina pueden quedar estancadas en los ministerios centrales o bien ser bloqueadas por grupos de interés poderosos.²⁹⁵ En América Latina, y en los países examinados, los mayores avances se han logrado en la descentralización administrativa. Sin embargo, persisten dificultades en la sobreposición de competencias entre los distintos niveles de gobierno y muchas de ellas no han estado debidamente acompañadas de los recursos necesarios para llevarlas a cabo. En relación a la descentralización fiscal, se constata una mayor descentralización por vía del gasto que de los ingresos. En particular, los gobiernos unitarios tienen pocas atribuciones para el cobro de tributos propios en los niveles subnacionales, generándose una alta dependencia del sistema de transferencias fiscales.²⁹⁶ En cuanto a la descentralización política, prácticamente todos pueden elegir democráticamente a sus autoridades subnacionales basándose en sistemas de representación en todos los niveles territoriales. No obstante, los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas son todavía muy incipientes. Se debe tener presente, a su vez, que la descentralización conlleva en sí un cambio no exento de conflicto toda vez que “pueda existir una elite nacional

que se resista a cualquier cambio que pueda amenazar su posición en el aparato decisorio”.²⁹⁷ Los actores políticos tienden a crear instituciones que sirvan a sus intereses y obstaculizar aquellas que puedan amenazarlos. Cuando el mundo político discute acerca de la descentralización, lo que está en juego son precisamente aquellas reglas institucionales que distribuyen la autoridad política y la capacidad de gobernar entre los distintos niveles de gobierno. En el caso chileno, ha habido una resistencia importante por parte de la clase política nacional a extender la autoridad de los actores subnacionales, y éstos últimos no han tenido la capacidad de impulsar la descentralización desde abajo. Es decir, la debilidad política de los actores subnacionales combinada con una cierta resistencia por parte de la clase política nacional (en donde predomina una forma jerárquica y centralizada de hacer la política), ha hecho que el proceso de descentralización en Chile tenga un alcance limitado. A lo anterior se agrega la relativa estabilidad macroeconómica alcanzada por el país en los últimos años, lo cual refuerza la idea de que las cosas se han estado haciendo bien de modo centralizado.²⁹⁸ Chile es el único país en América del Sur que en materia de descentralización política (elección por sufragio universal) a nivel intermedio aún mantiene autoridades designadas por el nivel central.

²⁹⁵ Daughters y Harper 2006: 257.

²⁹⁶ Esta poca autonomía en los ingresos, propio de muchos países de América Latina, bien pudiera estar incrementando la dependencia de los gobiernos regionales-locales para desarrollar su autonomía fiscal. En la práctica, los gobiernos regionales y locales actúan como agentes de gasto del gobierno central (Arze y Martínez-Vázquez 2004: 652-3).

²⁹⁷ Dibot 2006: 105.

²⁹⁸ Eaton 2004: 219-27.

Referencias Bibliográficas

- Aghón, Gabriel** (1993). “Descentralización fiscal: marco conceptual”, en *Serie Política Fiscal*, N° 44 (CEPAL, Santiago de Chile).
- Arce, Javier y Martínez-Vázquez, Jorge** (2004). “Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 13 (3): 619-661.
- Banco Mundial (2007a)**. *Hacia una Descentralización Incluyente. Tomo I: Informe Principal* (Banco Mundial, Washington, DC).
- (2007b)**. *Hacia una Descentralización Incluyente. Tomo I: Análisis Técnico Detallado* (Banco Mundial, Washington, DC).
- Boisier, Sergio** (1998). Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales (CEPAL, Santiago de Chile).
- Barón, Juan y Meisel Adolfo** (2004). *La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990* (Colombia, Banco de la República, Cartagena de Indias).
- Bonet, Juan** (2004). *Descentralización Fiscal y Disparidades en el Ingreso Regional: La Experiencia Colombiana* (Banco de la Republica, Cartagena de Indias, Colombia).
- Cabrero, Enrique** (2006). “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Vol. 34: 185-216.
- Cappellin, Ricardo** (2004). “The Network Model and Regional Policies for European Cohesion and Integration”, en Helmut Karl y Philippe Rollet (Eds.), *Employment and Regional Development Policy. Market Efficiency Versus Policy Intervention. N° 5* (ARL, Hanover), pp. 123-148.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo** (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, *Serie Gestión Pública*, N° 47 (ILPES, Santiago de Chile).
- Cetrángolo, Oscar** (2007). Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización, *Serie Políticas Sociales*, N° 131 (CEPAL, Santiago de Chile).
- Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado** (2008). *Evaluación del proceso de descentralización. Periodo legislativo 2007-2008* (Congreso de la República, Lima).
- Daughters, Robert and Haper, Leslie** (2006). “Fiscal and Political Decentralization Reforms”, en Eduardo Lora (ed.), *The State Reform in Latin America* (IDB, Washington, D.C.), pp. 213-261.
- Díaz, José** (2008). “Articulación de actores para el desarrollo territorial. Una lectura de la experiencia del Perú”, *Taller de gestión para el Desarrollo de los territorios, 4 y 5 de septiembre* (SUBDERE-GTZ, Santiago de Chile).
- DNP** (2007). *Visión Colombia II Centenario 2019. Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial* (Departamento Nacional de Planificación, Colombia).
- Eaton, Kent** (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile, *Comparative Political Studies*, vol. 37 (2): 218-244.
- Ebel, Robert D. y Yilmaz, Serdar** (2002). *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview* (WBI, Washington, D.C.).
- Falleti, Tulia G.** (2006). “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva

comparada”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46 (183): 317-351.

_____ (2004). “Federalism and decentralization in Argentina: Historical background and new intergovernmental relations”, en Joshep S. Tulchin y Andrew Selee, *Decentralization and Democratic Governance in Latin America* (Woodrow Wilson Center, Washinton, D.C.), pp. 67-100.

Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* (CEPAL, Santiago de Chile).

_____ (2005). “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, en *Revista de la CEPAL*, Vol. 86: 29-46.

_____ (2006). “Descentralización y viabilidad del desarrollo local en América Latina”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Vol. 34: 149-166.

García, Jorge (2004). “¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla más efectiva”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 41 (Banco de la república de Cartagena de Indias, Cartagena de Indias).

Gonzales, Efraín (2005). *La Difícil Descentralización Fiscal en el Perú. Teoría y Práctica* (Instituto de Estudios Peruanos, Lima).

Helmsing, A. H. J. (1999). “Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación”, en *Revista EURE*, Vol. 25 (75): 5-39.

IDB (2001). *Making Democracy Work in Latin America and the Caribbean* (IDB, Washington, DC).

INDE Consultores (2007). *La descentralización fiscal en el Perú. Informe final elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ANGR* (http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/b2438d4bae46ccd9f1390a2ae8b0ad25/ANGR_DescentralizacionFiscal.pdf).

Karl, Helmut y Matus, Fernanda (2004). “Lessons for Regional Policy from the New Economic Geography and the Endogenous Growth Theory”, en Helmut Karl y Philippe Rollet (Eds.), *Employment and Regional Development Policy. Market Efficiency Versus Policy Intervention. N° 5* (ARL, Hanover), pp. 71-89.

Larios, José & Alvarado, Betty & Conterno, Elena (2004). *Descentralización fiscal. Análisis conceptual y revisión de experiencias en nueve países* (PRODES).

Lora, Eduardo (2006). “State Reform in Latin America. A Silent Revolution”, en Eduardo Lora (ed.), *The State Reform in Latin America* (IDB, Washington, D.C.), pp. 1-56.

Lora, Eduardo y Cárdenas, Mauricio (2007). “Capítulo VI. La reforma de las instituciones en América Latina”, en José Luis Machinea y Narcís Serra (Editores), *Visiones del Desarrollo en América Latina* (CEPAL, Santiago de Chile): pp. 247-277.

Lucena, Amalia et al. (2001). *Descentralización fiscal* (ILPES – CEPAL, Santiago de Chile).

Melo, Marcus y Rezende, Flavio (2004). “Decentralization and governance in Brasil”, en Joshep S. Tulchin y Andrew Selee, *Decentralization and Democratic Governance in Latin America* (Woodrow Wilson Center, Washinton, D.C.), pp. 37-66.

Melin, Béatrice (2005). *Balance de las Políticas de Descentralización en América Latina* (Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia). <http://www.diplomatie.gouv.fr/es>

Montecinos, Egon (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática, en *Revista EURE*, Vol. 31 (93): 77-88.

Moncayo, Edgard (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un

nuevo paradigma?, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 5 (8): 32-65.

Neyra, Gonzalo (2004). *La Descentralización Fiscal y la Regionalización en el Perú* (Universidad Austral, Santiago de Chile).

Rolnik, Raquel (2004). “Descentralización y Federalismo en Brasil”, en *Quórum*, Vol. 8-9: 91-99 (Universidad de Alcalá, Madrid).

Ritter, Patricia (2005). *Beneficios potenciales y fallas comunes en la descentralización: Una aproximación para América Latina* (Universidad del Pacífico, Lima).

Selee, Andrew (2004). “Exploring the link between decentralization and democratic governance”, en Joshep S. Tulchin y Andrew Selee, *Decentralization and Democratic Governance in Latin America* (Woodrow Wilson Center, Washinton, D.C.), pp. 1-35.

Serrano, Claudia y Fernández, Ignacia (2005). *Estudio Comparativo. Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina* (Santiago de Chile).

SUBDERE (2002). *Diccionario de Administración Pública Chilena* (LOM, Santiago de Chile).

_____ (2007). *Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional. Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fijado por el D.F.L. N° 1-19.175, de 2006, del Ministerio del Interior*. 3ª Edición (SUBDERE, Santiago de Chile).

Subsecretaría de Descentralización (2008). *Informe anual sobre el proceso de descentralización* (Consejo de Ministros, Subsecretaría de Descentralización).

Schneider, Aaron (2003). “Decentralization: conceptualization and measurement”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38 (3): 32-56.

Vega, Jorge (2008). “Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú”, *Documento de Trabajo N° 266* (Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima).

Puente, Jesús (2005). *Descentralización y Desarrollo. Paradigma en Revisión para América Latina. El caso de Guatemala* (Editorial Trafford, Canadá).

Latinobarómetro (2007). *Informe Latinobarómetro 2007* (<http://www.latinobarometro.org>)

Maldonado, Alberto (2008). “Competencias de los departamentos. La experiencia Colombiana”, *Taller de gestión para el Desarrollo de los territorios, 4 y 5 de Septiembre* (SUBDERE-GTZ, Santiago de Chile).

Sarmiento, Alfredo (2004). *La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro* (CEPAL, Santiago de Chile).

Uribe, Álvaro (2007). *Informe al Congreso 2007* (DNP- Presidencia de la República, Cartagena de Indias).

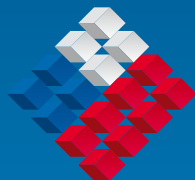
Zapata, Juan Antonio (2007). *Descentralización en Bolivia* (BID, Washington D.C.).

Referencias Bibliográficas

Textos Constitucionales

Constitución Política de la República de Colombia.
Constitución Política de la República de Bolivia, 1967 y 2009.
Código Municipal, 1985.
Ley N° 843, Ley de Reforma Tributaria, Bolivia, 1986.
Ley N° 1551, Ley de Participación Popular, Bolivia, 1994.
Ley N° 1606, Ley de reforma Tributaria, Bolivia, 1994.
Ley N° 1654, Ley de Descentralización Administrativa, 1995.
Constitución Política del Estado peruano, 1993.
Ley 1654, de Descentralización Administrativa, 1995.
Ley 26922, Ley de Marco de Descentralización, 2001.
Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del Perú, 2002.
Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, 2002.
Ley 27867, Ley de Gobiernos Regionales, 2002.
Ley 27902, Modifica Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2002.
Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, 2002.
Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, 2002.
Decreto Legislativo “Ley de Descentralización Fiscal N° 599”.
Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988.
Constitución de la República Argentina ,1994.
Constitución Régimen Municipal Provincia del Chaco.
Constitución Política Provincia de Córdoba.

CHILE SE DESCENTRALIZA CUANDO SUS TERRITORIOS SE DESARROLLAN



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBDERE

MORANDÉ 115. PISOS 7, 10, 11 Y 12 - SANTIAGO CENTRO
FONO: (56 2) 6363600

WWW.SUBDERE.GOV.CL