

Curso de Gerencia Urbana de Centro América

Instituto del Banco Mundial, Programa de Alta Gerencia para el Desarrollo Local
(PRAGEDEL), Oficina de Planeación Metropolitana de San Salvador (OPAMSS),
Lincoln Land Policy Institute

Marzo 25-April 5, 2001

Descentralización: Teoría y Práctica

Rafael de la Cruz

Economista Senior
Región de América Latina y el Caribe
Banco Mundial

INDICE

Una corriente mundial _____	2
La experiencia internacional comparada: ¿qué dicen las cifras? _____	6
<i>El volúmen económico relativo de las finanzas públicas es mayor en el Norte que en el Sur.</i> ____	14
<i>El Norte concede más importancia a los gobiernos regionales y locales que el Sur.</i> _____	18
<i>La corresponsabilidad fiscal intergubernamental: Otro punto para el Norte. Elasticidad del ingreso y capacidad de respuesta oportuna.</i> _____	25
<i>Sin embargo, la descentralización progresa en ambos mundos. Vulnerabilidad ante los shocks externos.</i> _____	30
<i>¿Desarrollo = expansión fiscal = descentralización?</i> _____	41
Los impulsos de la descentralización _____	47
Los primeros pasos suelen ser los más difíciles... _____	54
... y los más prometedores. _____	60
Democracia y dictadura: ¿libertad versus eficiencia? _____	62
Federalismo vs. Centralismo, o cómo usar el principio del mercado para disminuir los costos de la democracia _____	70
Participación ciudadana y óptimo de Pareto _____	84
Estabilidad macroeconómica y eficiencia fiscal local: hipótesis de la mezcla de ingresos intergubernamentales _____	91
<i>La eficiencia fiscal local</i> _____	95
<i>Algunos efectos macroeconómicos</i> _____	97
<i>Equilibrio interregional</i> _____	101
<i>Condiciones de elección de las autoridades y comportamiento fiscal</i> _____	104
Referencias Bibliográficas _____	121

Descentralización: Teoría y Práctica

Una corriente mundial

La extensión de la democracia en las últimas décadas no se limita a la elección popular de autoridades nacionales. Cada día son más los gobernantes regionales y locales electos por sus comunidades, y son las instituciones¹ que ellos representan las que dan soporte al desarrollo del fenómeno que conocemos como descentralización. En este proceso, los gobiernos centrales de numerosos países alrededor del mundo están cediendo crecientemente responsabilidades a los gobiernos subnacionales, marcando una fuerte tendencia hacia la constitución de sistemas federales y al fortalecimiento de los ya existentes. Aún aquellas naciones que como España o Colombia definen sus sistemas políticos como unitarios, cuando avanzan en la descentralización adoptan de hecho esquemas federativos.

La mayoría de las economías más industrializadas muestran una sólida tradición en la que los gobiernos estatales y municipales tienen importantes competencias en la asignación del gasto público. Igualmente, estas administraciones se responsabilizan en una buena proporción de la recaudación de los impuestos y de otros ingresos que garantizan el financiamiento de los servicios que son de su competencia. En los últimos años se

¹ En este texto se usará el término instituciones en el sentido que le atribuye la literatura especializada en Economía Pública. Douglass North (1996) las conceptualiza claramente: “Las instituciones son restricciones ideadas por las personas para estructurar sus interacciones. Consisten en restricciones formales (reglas, leyes, constituciones), restricciones informales (normas de conducta, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos), y las

registra la acentuación de este comportamiento con una progresión tanto del gasto como de los tributos del sector público subnacional.

A su vez, muchos países de América Latina y de algunas otras zonas del planeta están recorriendo caminos similares, marcando saltos notorios en la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y dejando atrás progresivamente las formas centralizadas de administración.

En resumen, la evolución de las finanzas públicas hacia una mayor corresponsabilidad fiscal entre los gobiernos centrales, regionales y locales, y el fortalecimiento político y administrativo de estos dos últimos, dibuja una manera nueva de organización del Estado que parece estar prefigurando su estructura para el siglo XXI. Este fenómeno, que Tim Campbell ha llamado *The quiet revolution* (Campbell, 1996), está transformando profundamente las relaciones entre sociedad y Estado, generando múltiples incentivos y posibilidades para aumentar el control de los ciudadanos sobre el gobierno y para generar innovaciones en la manera de gobernar que involucran crecientemente la participación² de los usuarios en el diseño, gestión y sobre todo evaluación de los servicios públicos. Del mismo modo está mejorando los mecanismos de revelación de demandas de las comunidades y la propensión de las autoridades a rendir cuentas ante ellas. En América Latina especialmente estos cambios se expresan en una evolución de la

características de los mecanismos para hacerlas respetar. En conjunto definen la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías” (traducción del autor). Ver también North (1990).

² El concepto de participación ciudadana que utilizaremos en este trabajo se define como el interés y la oportunidad que tiene una comunidad en involucrarse en el diseño, control o evaluación de las políticas públicas. Entenderemos por interés la voluntad potencial de participar de los individuos o grupos de presión, sin que necesariamente se exprese esta voluntad en todo momento y en cualquier tema. La oportunidad de participar está definida por las instituciones que permiten que se exprese esta voluntad de participación. No se debe confundir este concepto con el grado de participación electoral.

clásica relación gobernantes/gobernados de tipo populista y autoritaria, hacia una nueva relación electores/mandatarios más democrática y eficiente, en la que los funcionarios públicos son vistos como empleados de una sociedad poseedora de una creciente conciencia de su poder.

Estamos en presencia de una movilización profunda de numerosas naciones y de cambios económicos de gran alcance, en los que se está alcanzando un nuevo equilibrio entre los ciudadanos y el Estado. Un nuevo equilibrio en el que el Estado no cesa en su función de proveedor de bienes públicos, pero se redefinen sus responsabilidades y el nivel de gobierno al que le corresponden, transformandolo en una maquinaria más cercana a las comunidades que debe servir. Un nuevo equilibrio en el que la sociedad se fortalece, amplía los espacios de acción del sector privado y encuentra más posibilidades de someter al Estado a su voluntad. En este escenario que se está dibujando progresivamente existe la posibilidad de incrementar la eficiencia de todos los niveles del sector público, y de renovar la legitimidad de los sistemas democráticos. La estabilidad política resultante de este nuevo pacto entre el Estado y la sociedad puede tener amplias y positivas consecuencias en el desempeño económico de América Latina y, por lo tanto, mejorar sus oportunidades de desarrollo y bienestar social.

Sin embargo, la descentralización tiene riesgos si su diseño es defectuoso. Una estructura fiscal muy centralizada en los ingresos y descentralizada en los gastos puede generar desequilibrios de graves consecuencias para los países que optan por este esquema. Una distribución inadecuada de responsabilidades entre los diversos niveles gubernamentales, sin atender a sus respectivas ventajas y limitaciones como prestadores de servicios, puede revelarse en el tiempo como muy inconveniente para la gestión pública. No prestar

atención suficiente a incentivos institucionales fundamentales como las formas de elección de las autoridades locales y regionales o el diseño de las relaciones intergubernamentales puede conducir a fallas en la implementación de este proceso. Descuidar el establecimiento de canales de participación ciudadana en los asuntos locales, o la modernización de los sistemas de personal al servicio del Estado puede ser un error que se revele devastador para el futuro de la descentralización.

Equivocaciones en la construcción de las instituciones de un Estado descentralizado puede tener implicaciones negativas sobre la eficiencia y la equidad y disminuir o borrar las claras ventajas que tiene este sistema de gobierno sobre los regímenes centralizados.

En este capítulo se hace un análisis de la experiencia internacional en descentralización, con especial énfasis en las variables fiscales para identificar los patrones de comportamiento del sector público en países industrializados seleccionados, comparandolos con un grupo de países de América Latina, destacando entre éstos a Venezuela. Igualmente se discuten algunas condiciones que influyen en las posibilidades de que la descentralización produzca los efectos positivos que se espera de ella en el mejoramiento del diseño y ejecución de las políticas públicas. Para ésto, se estudia el federalismo fiscal y el proceso de descentralización desde el punto de vista teórico indagando en las causas que están convirtiendolo en un movimiento mundial, así como algunas de sus consecuencias actuales y las que se podrían esperarse en el futuro.

En la mayor parte de la literatura disponible sobre descentralización se encuentran dos corrientes principalmente. Una destaca los aspectos fiscales y sus efectos macro y microeconómicos, mientras que otra estudia sus características políticas. En este capítulo

se alían ambos enfoques para ofrecer una visión integrada de algunas de las instituciones, incentivos y efectos que explican esta profunda transformación del Estado moderno.

La experiencia internacional comparada: ¿qué dicen las cifras?

El análisis de la evolución de los ingresos y los gastos públicos de un grupo de nueve países representativos de economías desarrolladas y seis de América Latina,³ en un período de quince años entre 1978 y 1993, revela varias tendencias fiscales de interés para nuestro trabajo.

Los cuadros 1-1 al 1-4 presentan los ingresos y los gastos de los dos grupos como porcentaje del producto interno bruto (PIB). En los casos en que el año utilizado para algún país no coinciden con el año de referencia seleccionado se señala entre paréntesis. En el cuadro correspondiente a 1978 los datos de tres países son de los años 1979 y 1980. Las variaciones del año de referencia 1993 son mayores para los países de América Latina (1990 a 1995) mientras que solo uno industrial es distinto (1992). Estas diferencias se deben a que para un mismo año no siempre está disponible la información requerida. Las tablas contienen las cifras más confiables y actualizadas en el momento de escribir este trabajo.

Los cuadros de ingresos proporcionan información fiscal de los diferentes niveles de gobierno (agrupados en nacional, regional y local) antes de equilibrar los presupuestos

³ Entre los industrializados se escogió a Alemania, Australia, Austria, Canada, España, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Suecia, que designaremos como países OCDE o *D* indistintamente -lo primero en referencia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico a la que pertenecen. La muestra de América Latina está compuesta por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela, que llamaremos también *LA* para facilitar la redacción.

con financiamiento externo o interno. La columna *a* consolida los ingresos del sector público (todas las administraciones territoriales) excluyendo las transferencias intergubernamentales recibidas. Las columnas *b*, *e*, *h* representan los ingresos propios de los diversos niveles de gobierno existentes en cada país. Las columnas *c*, *f*, *i* son las transferencias recibidas por cada tipo de gobierno desde otro nivel gubernamental, mientras que las columnas *d*, *g*, *j* son la suma de ingresos propios y transferencias. En la columna *c* se incluye las transferencias no reembolsables recibidas por los gobiernos nacionales desde el exterior.

Los cuadros de gastos suman en la columna *a* los egresos netos (después de transferencias otorgadas) del sector público. Las columnas *b*, *e*, *h* son los gastos totales (incluyendo transferencias a ser otorgadas) de cada nivel gubernamental, mientras que las columnas *c*, *f*, *i* son las respectivas transferencias intergubernamentales. Finalmente, las columnas *d*, *g*, *j* son los gastos netos de transferencias de cada gobierno.

En el caso de los países más desarrollados, se calcularon dos tipos de promedio. El primero es la media de la muestra que se utiliza para el estudio. El segundo, identificado como *Promedio Fed* solo toma en cuenta aquellas economías que presentan ingresos y gastos en tres niveles de gobierno (excluye a Francia, Reino Unido y Suecia). Esta diferencia permite comparar mejor el comportamiento de países de América Latina escogidos en nuestra muestra, que en general tienen actividad fiscal en los tres niveles gubernamentales, a excepción solo de Chile. Si bien los promedios esconden comportamientos a veces muy diferenciados de cada economía, son una buena medida para entender tendencias agregadas. Se calculó igualmente la mediana de la muestra para disminuir la distorsión que pueden producir los valores extremos. Sin embargo, la

diferencia entre media y mediana no es significativa para los casos estudiados y la inclusión de esta última medida estadística no parecía aportar elementos importantes adicionales al análisis. Para efectos de simplificación de la exposición de los resultados se prefirió mantener el uso de la media. Cuando sea relevante se destacarán y comentarán los casos que presenten desviaciones relevantes.

Una nota metodológica adicional. En los casos de Bolivia y Chile se incluyen cifras de niveles regionales de administración. Rigurosamente hablando, en estos países no existen gobiernos provinciales. Los datos de Bolivia se refieren a los ingresos y gastos de las nueve corporaciones regionales de desarrollo, organizaciones dependientes del gobierno central, con representación corporativa de algunos grupos económicos y sociales de las circunscripciones territoriales en las que actúan. En Chile se produce una situación similar. Los trece gobiernos regionales en realidad son instituciones del gobierno central. Este nombra un intendente como autoridad ejecutiva, que preside una asamblea regional electa de manera indirecta con un fuerte componente corporativo. La decisión de presentar cifras de estas instituciones, desagregadas de las del gobierno nacional, es que el debate político en ambos países da muestras de tener probabilidades de desembocar en un mediano plazo en la elección popular de autoridades regionales y en la constitución de verdaderos gobiernos. Es probable que de suceder ésto, la estructura organizativa y fiscal de las organizaciones intermedias actuales se conviertan en la base de los futuros gobiernos en este nivel territorial. En Francia, los datos fiscales de los gobiernos subnacionales (22 regiones, 96 departamentos y 36.400 municipalidades o comunas) están consolidados en la columna de los gobiernos locales (h, i, j).

A continuación se encuentran los cuadros mencionados y algunas conclusiones sobre los datos expuestos.

Cuadro 1-1

**Ingreso público por países seleccionados y niveles gubernamentales
(como % del PIB)
1978**

Industrializados

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Propios</i>	<i>c</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>d</i> <i>Total</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Propios</i>	<i>f</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>g</i> <i>Total</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Propios</i>	<i>i</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>j</i> <i>Total</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>
Alemania	44.12	27.22	0.29	27.51	10.32	2.26	12.58	6.29	2.68	8.98
Australia	34.39	25.80	0.00	25.80	6.84	9.32	16.16	1.75	0.51	2.26
Austria	46.81	34.28	0.22	34.50	4.53	3.45	7.98	7.77	1.53	9.30
Canada	36.65	16.64	0.00	16.64	15.59	4.22	19.81	4.42	4.20	8.62
España(1980)	26.72	24.66	0.04	24.70	0.01	0.08	0.09	2.01	0.82	2.82
Estados Unidos	31.33	19.33	0.00	19.33	6.95	2.40	9.35	5.05	3.99	9.05
Francia	40.87	36.76	0.33	37.09	0.00	0.00	0.00	3.78	2.89	6.67
Reino Unido	39.99	33.22	0.07	33.29	0.00	0.00	0.00	6.71	6.08	12.78
Suecia	60.72	39.53	0.00	39.53	0.00	0.00	0.00	21.20	7.21	28.41
Promedio	40.18	28.60	0.11	28.71	4.92	2.41	7.33	6.55	3.32	9.88
Promedio Fed	36.67	24.65	0.09	24.75	7.37	3.62	10.99	4.55	2.29	6.84

América Latina

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Propios</i>	<i>c</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>d</i> <i>Total</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Propios</i>	<i>f</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>g</i> <i>Total</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Propios</i>	<i>i</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>j</i> <i>Total</i> <i>Gobierno</i> <i>s</i> <i>Locales</i>
Argentina	24.70	15.95	0.00	15.95	7.76	0.88	8.64	0.99	0.86	1.85
Bolivia(1980)	10.73	8.63	0.00	8.63	1.01	0.16	1.17	1.09	0.08	1.17
Brasil	29.09	22.00	0.11	22.10	6.11	1.38	7.49	0.88	1.59	2.47
Colombia (1979)	14.00	11.56	0.02	11.58	1.75	2.25	4.00	0.68	0.58	1.26
Chile	32.96	30.91	1.38	32.29	0.00	0.00	0.00	0.67	0.34	1.01
Venezuela	24.14	23.76	0.00	23.76	0.06	3.72	3.78	0.33	0.38	0.71
Promedio	22.61	18.80	0.25	19.05	2.78	1.40	4.18	0.77	0.64	1.41

Fuente: International Monetary Fund. 1985 y 1995. Porto y Sanguinetti (1996). Galindo y Medina (1995). Wiesner (1992). Wiesner (1994). Banco Interamericano de Desarrollo (1994). Espinoza y Marcel (1994). IESA, Proyecto Finanzas Intergubernamentales en Venezuela (1997). Cálculos propios.

Cuadro 1-2

**Ingreso público por países seleccionados y niveles gubernamentales
(como % del PIB)
1993**

Industrializados

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Propios</i>	<i>c</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>d</i> <i>Total</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Propios</i>	<i>f</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>g</i> <i>Total</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Propios</i>	<i>i</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>j</i> <i>Total</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>
Alemania	54.08	35.45	0.17	35.62	11.23	3.52	14.74	7.24	3.82	11.06
Australia	37.00	25.02	0.00	25.02	9.87	7.89	17.76	2.11	0.49	2.60
Austria	50.20	36.71	0.17	36.88	5.05	3.75	8.80	8.28	1.70	9.98
Canada	40.54	17.94	0.01	17.95	17.11	4.22	21.33	5.48	4.27	9.74
España (1992)	38.24	32.17	0.33	32.50	1.85	6.88	8.72	3.89	2.05	5.94
Estados Unidos	34.39	19.72	0.00	19.72	8.89	2.61	11.50	5.78	3.60	9.39
Francia	47.53	40.51	0.71	41.22	0.00	0.00	0.00	6.31	3.50	9.81
Reino Unido	38.79	34.90	0.17	35.07	0.00	0.00	0.00	3.72	9.16	12.88
Suecia	59.54	38.77	0.00	38.77	0.00	0.00	0.00	20.77	5.32	26.09
Promedio	44.48	31.24	0.17	31.42	6.00	3.21	9.21	7.06	3.77	10.83
Promedio Fed	42.41	27.84	0.11	27.95	9.00	4.81	13.81	5.46	2.66	8.12

América Latina

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Propios</i>	<i>c</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>d</i> <i>Total</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Propios</i>	<i>f</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>g</i> <i>Total</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Propios</i>	<i>i</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>j</i> <i>Total</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>
Argentina (1994)	21.07	17.59	0.00	17.59	3.21	5.24	8.45	0.27	1.08	1.35
Bolivia (1994)	23.78	19.26	3.11	22.37	1.34	1.63	2.97	0.07	2.36	2.43
Brasil (1992)	39.38	27.99	0.02	28.01	9.51	2.19	11.70	1.86	3.33	5.19
Colombia (1990)	25.74	17.82	2.73	20.55	2.55	2.61	5.16	2.64	1.14	3.77
Chile (1992)	28.21	27.42	0.00	27.42	0.00	0.30	0.30	0.79	1.97	2.76
Venezuela (1995)	19.44	18.49	0.00	18.49	0.15	3.72	3.88	0.80	0.53	1.34
Promedio	26.27	21.43	0.98	22.41	2.79	2.61	5.41	1.07	1.73	2.81

Fuente: *Idem* cuadro 1-1.

Cuadro 1-3

**Gasto público por países seleccionados y niveles gubernamentales
(como % del PIB)
1978**

Industrializados

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>c</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Transf.</i>	<i>d</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Neto</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>f</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Transf.</i>	<i>g</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Neto</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>i</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Transf.</i>	<i>j</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Neto</i>
Alemania	46.54	29.49	2.33	27.16	13.52	2.88	10.64	9.10	0.36	8.74
Australia	40.65	29.41	9.31	20.09	18.85	0.65	18.20	2.39	0.04	2.35
Austria	51.17	38.65	4.00	34.65	8.26	0.52	7.74	9.30	0.52	8.78
Canada	42.81	21.42	4.45	16.96	20.24	3.70	16.54	9.32	0.02	9.30
España(1980)	31.21	28.98	0.94	28.04	0.08	0.00	0.08	3.09	0.00	3.09
Estados Unidos	32.54	22.07	3.24	18.83	8.72	3.11	5.61	8.26	0.15	8.11
Francia	43.40	39.02	2.90	36.12	0.00	0.00	0.00	7.49	0.21	7.28
Reino Unido	45.89	38.29	6.07	32.22	0.00	0.00	0.00	13.68	0.00	13.68
Suecia	65.28	44.76	7.17	37.58	0.00	0.00	0.00	28.21	0.51	27.69
Promedio	44.39	32.45	4.49	27.96	7.74	1.21	6.53	10.09	0.20	9.89
Promedio Fed	40.82	28.33	4.05	24.29	11.61	1.81	9.80	6.91	0.18	6.73

América Latina

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>c</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Transf.</i>	<i>d</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Neto</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>f</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Transf.</i>	<i>g</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Neto</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>i</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Transf.</i>	<i>j</i> <i>Gobierno</i> <i>s</i> <i>Locales</i> <i>Neto</i>
Argentina	29.21	19.16	0.88	18.28	9.80	0.86	8.94	1.99	0.00	1.99
Bolivia (1980)	15.55	13.76	0.23	13.53	0.93	0.00	0.93	1.09	0.00	1.09
Brasil	31.56	23.78	2.13	21.65	8.32	1.04	7.28	2.63	0.00	2.63
Colombia (1979)	13.98	12.62	2.89	9.73	3.90	0.66	3.24	1.06	0.05	1.02
Chile	32.97	32.39	0.43	31.97	0.00	0.00	0.00	1.06	0.05	1.01
Venezuela	30.96	30.29	3.72	26.58	4.07	0.40	3.67	0.71	0.00	0.71
Promedio	25.71	22.00	1.71	20.29	4.50	0.49	4.01	1.42	0.02	1.41

Fuente: *Idem* cuadro 1-1.

Cuadro 1-4

**Gasto público por países seleccionados y niveles gubernamentales
(como % del PIB)
1993**

Industrializados

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>c</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Transf.</i>	<i>d</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Neto</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>f</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Transf.</i>	<i>g</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Neto</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>i</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Transf.</i>	<i>j</i> <i>Gobierno</i> <i>s</i> <i>Locales</i> <i>Neto</i>
Alemania	58.56	38.13	3.09	35.03	16.22	3.75	12.47	11.57	0.51	11.06
Australia	40.88	28.54	8.01	20.52	18.16	0.43	17.73	2.64	0.02	2.62
Austria	56.08	41.95	4.32	37.63	9.13	0.53	8.61	10.50	0.65	9.84
Canadá	49.19	23.74	4.16	19.57	23.92	4.16	19.76	9.87	0.01	9.86
España (1992)	44.11	37.23	8.04	29.19	9.66	0.35	9.31	6.45	0.84	5.61
Estados Unidos	37.74	23.75	2.79	20.96	11.11	3.32	7.79	9.16	0.18	8.98
Francia	53.15	46.88	3.68	43.20	0.00	0.00	0.00	10.05	0.11	9.95
Reino Unido	45.03	41.62	9.16	32.45	0.00	0.00	0.00	12.58	0.00	12.58
Suecia	73.46	53.63	6.12	47.51	0.00	0.00	0.00	26.25	0.31	25.94
Promedio	50.91	37.27	5.49	31.79	9.80	1.39	8.41	11.01	0.29	10.72
Promedio Fed	47.76	32.22	5.07	27.15	14.70	2.09	12.61	8.36	0.37	8.00

América Latina

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>c</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Transf.</i>	<i>d</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Neto</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>f</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Transf.</i>	<i>g</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Neto</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>i</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Transf.</i>	<i>j</i> <i>Gobierno</i> <i>s</i> <i>Locales</i> <i>Neto</i>
Argentina (1994)	24.90	17.62	5.24	12.38	11.19	1.08	10.12	2.40	0.00	2.40
Bolivia (1994)	26.78	22.23	0.65	21.58	3.08	0.08	3.00	2.25	0.04	2.21
Brasil (1992)	44.14	31.94	4.56	27.38	13.55	2.43	11.12	5.64	0.00	5.64
Colombia (1990)	23.72	21.03	3.69	17.33	3.93	0.06	3.87	2.54	0.02	2.52
Chile (1992)	21.79	21.00	2.27	18.73	0.30	0.00	0.30	2.76	0.00	2.76
Venezuela (1995)	21.98	21.17	3.78	17.39	3.80	0.49	3.30	1.29	0.00	1.29
Promedio	27.22	22.50	3.36	19.13	5.97	0.69	5.28	2.81	0.01	2.80

Fuente: *Idem* cuadro 1-1.

El volúmen económico relativo de las finanzas públicas es mayor en el Norte que en el Sur.

Una primera observación muy notoria es que los países industrializados tienen un promedio de ingresos y de gastos publicos muy superior al de los países de América Latina (columna *a*) en relación al tamaño total de la economía. Esta constatación es conocida en la literatura especializada en finanzas públicas. Sin embargo, las ideas comunes que existen tanto en el Sur como en el Norte, especialmente entre algunos sectores de la clase política y en ciertos medios de comunicación de consumo masivo es que en los países en desarrollo los gobiernos son más grandes que en el mundo desarrollado. Discutir esa falsa concepción es suficiente tentación para incluir un comentario sobre este asunto en el trabajo. Sin embargo, un análisis más detallado de la información sugiere conclusiones que justifican igualmente el tratamiento del tema desde el punto de vista académico. Veamos.

En 1978, los ingresos públicos de las economías *D* representaban cerca del 40% del PIB, subiendo 4.3 puntos, para ubicarse en alrededor de 44.5% del PIB. Se debe destacar que las economías públicas más voluminosas relativamente (Suecia, Alemania, Austria y Francia) se localizan tanto en el campo de los países descentralizados en sus tres niveles de gobierno como en los que reparten su actividad fiscal solo en dos niveles. Sin embargo, el promedio de los países federales o federalizados (con tres niveles gubernamentales que denominaremos *Fed*) es algo menor que el de los descentralizados en dos niveles. En 1978 los primeros estaban unos 3.5 puntos porcentuales por debajo del promedio de todos los *D* en cuanto a ingresos públicos, mientras que en 1993 se

encontraban a dos puntos de distancia. Correspondientemente, la media de gasto representaba en 1978 un 44.39% del PIB (40.8% considerando solo los federales) y casi 51% en 1993 (47.7% *Fed*).

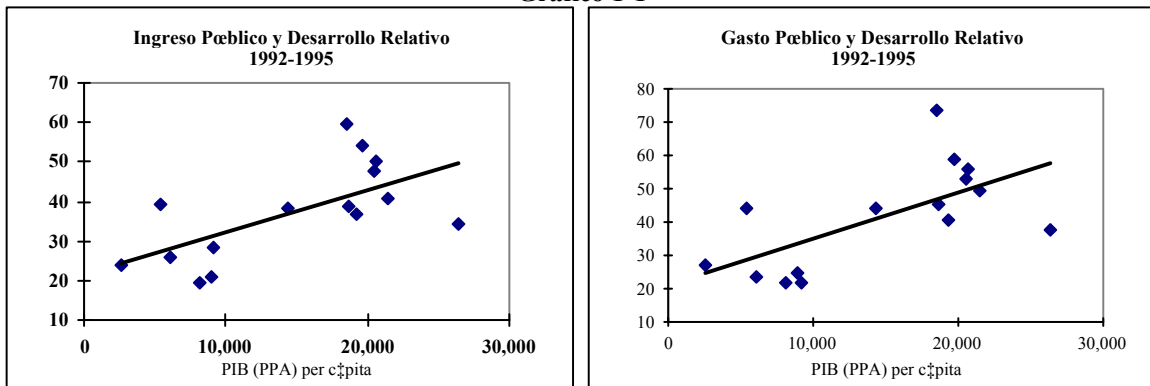
A su vez, los países latinoamericanos de la muestra ocupaban el 22.61% del PIB como ingresos públicos en 1978 y el 26.27% quince años después, un aumento de 16.1%. En cuanto al gasto, en 1978 se ubicaba en 25.71% y en 27.22% en 1992-95. A pesar de diferencias a veces importantes entre países de un mismo grupo, el sector público de los desarrollados tiene un volumen nítidamente mayor en el conjunto de la economía comparado con los latinoamericanos. En 1978 los ingresos del sector público en *LA* eran solo un 56% de las economías *D* (61% de las *Fed*), en tanto que sus gastos representaban un 57% y 62% respectivamente. En 1992-95, la relación no había cambiado significativamente: 57.9% de ingresos (61.9% respecto a los *Fed*) y 62.9% de gastos (56.9% en relación a los *Fed*).

La expansión de los ingresos de los países industrializados se ubicó entre las dos fechas en 10.7% (15.65% los federales), en tanto que los países de América Latina escogidos muestran una progresión de 16.2%. A pesar del crecimiento algo mayor de los ingresos de *LA*, la base de la que partían, siendo mucho menor que la de las economías *D*, no les permitió acortar distancias. Hay que destacar que en el conjunto, Argentina, Chile y Venezuela, después de sus respectivos programas de ajuste, pierden entre 3.6% y 4.75% de ingresos medidos como porcentaje del PIB. El saldo positivo de este rubro está sustentado por la expansión registrada en Bolivia (13%), Brasil (10.3%) y Colombia (11.74%).

Por otro lado, el gasto público creció un 14.7% en los desarrollados (17% los *fed*), y solo un 5.8% en los latinoamericanos. En este rubro, la distancia entre Norte y Sur se ensanchó. Estas cifras muestran la propensión al aumento del gasto y a la profundización de los déficits fiscales registrada por los países desarrollados durante los años 80 y 90 (salvo el Reino Unido que mantiene estable su gasto, aunque disminuye su ingreso, ampliando así el déficit). Igualmente muestra el efecto de los ajustes macroeconómicos en algunas de las economías latinoamericanas que soportaban mayores gastos públicos en los 70.

Una pregunta ineludible sobre los aspectos fiscales que acabamos de presentar tiene que ver con la relación entre el volumen del sector público y el grado de desarrollo. Si medimos desarrollo relativo por el PIB real per cápita ajustado (PPA en \$US)⁴ se obtiene una correlación estadística alta entre éste y la magnitud de ingreso ($R^2=0.42$) o de gasto público agregados ($R^2=0.41$) como porcentaje del PIB (ver gráfico 1-1).

Gráfico 1-1



Fuente: Cuadros 1 y 2. Cálculos propios.

⁴ PPA son las siglas de *Paridad de Poder Adquisitivo*. Es una medida de estandarización internacional que permite comparar los salarios y los precios reales en diferentes países del mundo expresados en dólares.

Para interpretar adecuadamente este gráfico se debe destacar que lo que establece es una relación simple entre dos variables que aporta cierta evidencia empírica sobre el hecho de que el grado de desarrollo y el tamaño del sector público se asemejan en muchos de los países estudiados.

A pesar de la sugerencia que pareciera desprenderse del gráfico, sería erróneo establecer una relación de causalidad entre una y otra variable. No se puede afirmar que el gasto público o el ingreso hayan impulsado el desarrollo económico. De hecho, el crecimiento del gasto, y por consiguiente el aumento de la presión fiscal, es relativamente reciente en los países de la OCDE. A principio de siglo los gastos e impuestos como porcentaje del producto eran alrededor del 5% del PIB en muchos de estos países. Después de la segunda guerra mundial se dispara el volumen del sector público superando el 27% del PIB a principios de los 60, y llegando al 40% a comienzo de los 80. En todo caso el incremento de la importancia económica del Estado es posterior al despegue de las economías desarrolladas, que en la mayoría de los casos precede al siglo XX.

Sin embargo, nuestro gráfico si sugiere que una vez alcanzado un determinado grado de desarrollo, es alta la probabilidad de que el gasto público y su contrapartida de ingresos reciban un fuerte impulso. Este efecto está relacionado con varios factores. Dos de ellos son el desarrollo de formas democráticas de gobierno y el envejecimiento de la población.

La influencia de sectores mayoritarios de trabajadores y profesionales en ambientes democráticos, combinada con una riqueza nacional disponible mayor, ha producido un incremento de las demandas de intervención del Estado como mecanismo de

redistribución de la renta nacional. Igualmente, la convicción de muchos empresarios de que la inversión pública en infraestructura puede ayudar a la expansión del comercio y a la mejora de las condiciones de producción contribuye al desarrollo del gasto gubernamental en este aspecto.

Por otro lado, el aumento de la edad promedio de la población, y en particular la mayor de 60 años, es a la vez una consecuencia de la mejora de las condiciones de vida que produce el desarrollo económico y un impulso adicional al gasto público. Estos grupos de edad requieren (y desde hace unas pocas décadas reciben en los países desarrollados) una atención creciente a su bienestar por parte del Estado. El promedio ponderado de la población mayor de 60 años en los países de la OCDE era de 18.2% (una fuerza electoral considerable) a principio de la década de los 90, y el gasto público en los sistemas de pensiones relacionados con la seguridad social llegaba a 9.2% del PIB o cerca del 20% de los gastos del sector público (Banco Mundial, 1994). A su vez, en América Latina, el grupo mayor de 60 años era el 6.9% del total y el gasto relacionado con pensiones se ubicaba en el 2% del producto, menos del 10% del gasto público. Si las economías latinoamericanas quisieran hacer un esfuerzo de protección a los ancianos similar a los de las economías de la OCDE deberían dedicar el 3.5% del PIB a este propósito.

El Norte concede más importancia a los gobiernos regionales y locales que el Sur.

Complementando el anterior argumento, los datos muestran claramente que la importancia económica promedio de los gobiernos regionales y locales en los países estudiados de la OCDE es mayor que en América Latina. El incremento del gasto público en las economías más desarrolladas produce una presión importante sobre los arreglos

institucionales que regulan su distribución. Una hipótesis plausible sobre el desarrollo relativo mayor de la descentralización en los países en la medida en que se van haciendo más ricos, es que amplios sectores de la población exigen que la redistribución de la renta a través del Estado se realice por medio de mecanismos controlables por los electores. La descentralización es un vehículo ideal para tal efecto. En este sentido, el enriquecimiento de la sociedad, que explica en parte el incremento del tamaño del Estado, puede ser a su vez también una de las causas del creciente impulso de la descentralización.

En 1978, las economías *D* distribuían sus ingresos (incluyendo transferencias intergubernamentales) medidos como porcentaje del PIB en un 28.71% (24.75% *Fed*) para los gobiernos nacionales, mientras que un 10.99% (solo *Fed*) era capturado por los gobiernos estatales y 9.88% (6.84% *Fed*) por los municipales. Entre tanto, en América Latina, los gobiernos nacionales percibían el 19.05% de los ingresos, 4.18% los estados y solo 1.41% los municipios.

Para 1992-95, las economías desarrolladas concentraban el 31.42% del PIB (27.95% *Fed*) como ingresos de los gobiernos nacionales, 13.81% (solo *Fed*) los recibían los gobiernos regionales y 10.83% (8.12% *Fed*) los locales. En los países latinoamericanos, el gobierno central se apropiaba del 22.41% del PIB, los estados 5.41% y los municipios 2.81%.⁵

⁵ En Bolivia una buena parte de lo que son llamados ingresos propios de los gobiernos regionales y locales en realidad son porciones específicas de tributos nacionales destinados por las leyes a las corporaciones regionales y a las municipalidades. El anuario de finanzas gubernamentales del Fondo Monetario Internacional reporta estos ingresos siguiendo la nomenclatura del gobierno boliviano. Para evitar distorsiones en la evaluación del agregado de los países de América Latina, los ingresos presentados en el cuadro de 1992-1995 han sido ajustados con base en la información del Ministerio de Hacienda de Bolivia, aportada por Galindo y Medina (1995).

Nuevamente, estos promedios desdibujan algunas situaciones nacionales que se apartan del comportamiento general. Por ejemplo, como casos extremos, Canada asigna ingresos a sus provincias muy superiores al promedio de otros países de la OCDE, 21.33% del PIB en 1993. Igualmente Suecia, en ausencia de gobiernos regionales, presenta una cifra importante de ingresos de los municipios por el orden de 26.09% del PIB. En América Latina, el país que destaca sobre el promedio en cuanto a ingresos de los estados es Brasil con un 11.7% del PIB, y con un 5.19% para sus municipios.

En el período considerado, los ingresos de los gobiernos nacionales de los países *D* aumentaron 2.71 puntos (3.2 los *Fed*) del PIB, o 9.43% (12.94% *Fed*), mientras que los *LA* se expandieron en 3.35 puntos, o 17.61%. Los gobiernos regionales aumentaron su ingreso en 2.81 puntos (solo *Fed*), equivalente a una expansión de 22%, mientras que en América Latina lograron 1.23 puntos adicionales, o 29.46%. En cuanto a los municipios, en la muestra de la OCDE aumentaron 0.96 puntos (1.28 *Fed*) del PIB o 9.7% (18.75% *Fed*) de incremento. En *AL* el incremento fué de 1.39 puntos o 98.79%.

Si bien los recursos fiscales de los gobiernos centrales de América Latina crecieron en promedio ligeramente más durante los quince años estudiados, los gobiernos regionales de las economías OCDE muestran mayor dinamismo en términos absolutos que los de América Latina, aumentando la distancia entre ambos bloques en lo que concierne a ingresos de los niveles intermedios de gobierno, a pesar del esfuerzo relativo mayor de los *LA*. A su vez, los ingresos de los gobiernos locales en América Latina aumentan más que los correspondientes en los países desarrollados tanto en términos absolutos como relativos. A pesar de esto, los municipios OCDE tienen aún un peso que triplica

aproximadamente el de los latinoamericanos en cuanto a ingresos propios y transferencias recibidas como porcentaje del PIB.

Venezuela se presenta por debajo del promedio de ingresos regionales y locales del continente con 3.88% y 1.34% del PIB respectivamente. Solo supera a Chile y Bolivia en los ingresos de los niveles intermedios de gobierno, y comparte con Argentina el nivel más bajo en los municipios.

Una síntesis de las cifras anteriores, que facilita la comprensión de la importancia relativa de los ingresos de los tres niveles de gobierno en ambos bloques de países se encuentra en el cuadro 1-5. A los ingresos totales de los tres niveles de gobierno (columnas *d*, *g*, *j* de los cuadros 1 y 2) se les ha restado los gastos por transferencias efectuadas por cada uno a cualquier otro gobierno territorial (columnas *c*, *f*, *i* de los cuadros 3 y 4). En esta forma se obtiene una imagen de la disponibilidad real de ingresos que tiene cada uno, eliminando la distorsión que existe en algunos casos cuando un gobierno usa recursos propios en donaciones, o cuando recibe transferencias que debe retransferir a otro. La columna E+M consolida los ingresos finales de los gobiernos regionales y locales. Las diferencias que se pueden presentar en la suma de algunas cifras corresponden a diferencias por redondeo.

Cuadro 1-5
Ingresos del Sector Público (netos de transferencias)
%PIB
Países Seleccionados 1992-1995

	Gobierno General	Gobierno Central	Estados	Municipios	E+M
Industrializados	44.3	25.9	7.8	10.5	18.4
Industrializados Fed	42.3	22.9	11.7	7.8	19.5

America Latina	26.6	19	4.7	2.8	7.5
Venezuela	19.4	14.7	3.4	1.3	4.7

Fuente: Cuadros 1-2 y 1-4.

En este cuadro se puede apreciar el importante volúmen de recursos recibidos por los gobiernos subnacionales de los países desarrollados en relación a los países latinoamericanos. En el caso de los estados, es dos veces y media más, considerando los datos de los países con tres niveles de gobierno. Entre tanto la diferencia en los municipios es de casi 1 a 3.3 a favor de los desarrollados.

En relación al gasto neto, medido después de las transferencias otorgadas, las economías desarrolladas confiaban a sus gobiernos centrales en 1978 el 27.96% (24.29% *Fed*) del producto, el 9.8% (solo *Fed*) a los regionales y el 9.89% (6.73% *Fed*) a los municipales. En América Latina los gastos asumidos por cada administración eran respectivamente 20.29%, 4.01% y 1.41%.

El cuadro 6 resume las cifras de los dos bloques en 1992-95 para hacerla más fácilmente comparable con los ingresos netos presentados en el cuadro 1-5.

Cuadro 1-6
Gastos del Sector Público (netos de transferencias)
%PIB
Países Seleccionados 1992-1995

	Gobierno General	Gobierno Central	Estados	Municipios	E+M
Industrializados	50.9	31.8	8.4	10.7	19.1
Industrializados Fed	47.8	27.2	12.6	8.0	20.6
America Latina	27.2	19.1	5.3	2.8	8.1
Venezuela	22.0	17.4	3.3	1.3	4.6

Fuente: Cuadro 4. Cálculos propios.

Entre los años de referencia considerados se puede verificar que de la expansión del gasto general como porcentaje del PIB de los países OCDE de 6.6 puntos (7.1 *Fed*), los gobiernos centrales acumularon 3.8 puntos (2.9 *Fed*), los regionales 3 puntos (solo *Fed*) y 0.8 puntos (1.2 *Fed*) los municipales. Entre tanto en América Latina, la progresión general de 1.5 puntos se repartió en una regresión de -1.2 puntos para el gobierno central, y una expansión de 1.3 y 1.4 puntos para los gobiernos regionales y locales respectivamente.

En el período de los quince años analizados, la progresión del gasto en los países latinoamericanos fué muy desigual. El retroceso de los gobiernos centrales se explica especialmente por Argentina (-32.3%), Chile (-41.4%) y Venezuela (-34.55%). En los demás países se produjo una moderada expansión. Sin embargo, en general, el aumento de las responsabilidades de gastos de los gobiernos regionales y locales es consistentemente importante.

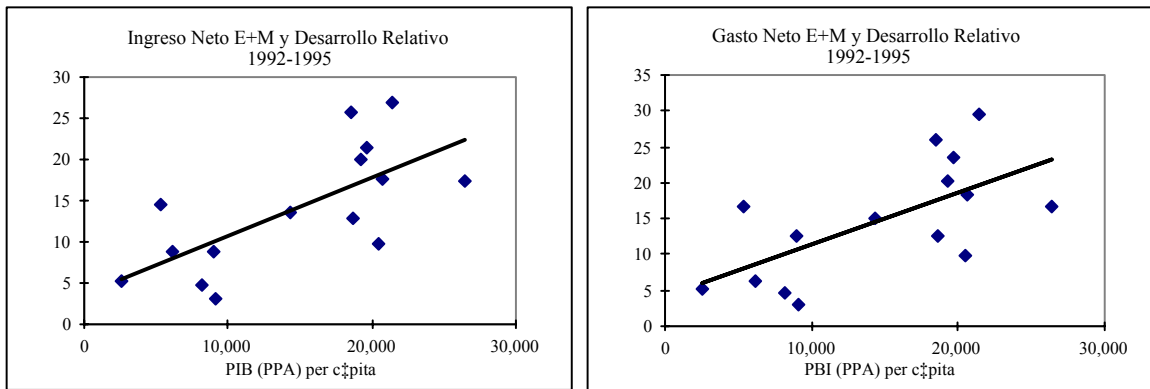
En el caso de Venezuela, el incremento del gasto subnacional queda desdibujado por la caída general de los gastos públicos. Los estados sufren una disminución de sus egresos en solo 0.37 puntos del PIB (-10%) a pesar de que el gobierno nacional cae 9.18 puntos. A su vez, los municipios progresan en 0.58 puntos del producto (+81.28%) en medio de un clima fiscal desfavorable.

Las cifras indican que los países latinoamericanos han producido una importante descentralización del gasto de los gobiernos subnacionales, en un ambiente general de restricciones financieras que obligó a los gobiernos centrales a limitar su propia expansión, y a algunos a soportar retrocesos significativos. Sin embargo, este esfuerzo de

transferencia de gastos, por partir de una base baja, queda todavía muy por debajo de la importancia que tienen los gobiernos regionales y locales como asignadores del gasto público en los países OCDE.

El gráfico 1-2 muestra la correlación existente en 1992-95 entre descentralización (medida como porcentaje de ingresos y gastos netos de los gobiernos subnacionales respectivamente E+M) y el grado de desarrollo relativo de las economías (PIB real per cápita PPA en \$US).

Gráfico 1-2



Fuente: Cuadros 2 y 4. Cálculos propios.

La fuerte correlación tanto de los ingresos de los gobiernos subnacionales ($R^2=0.48$) como de sus gastos ($R^2=0.42$) respecto al desarrollo relativo medido por el PIB (PPA en \$US) per cápita era de esperarse por el análisis de los datos. Este resultado es una evidencia adicional que fortalece el argumento sobre una asociación entre el grado de riqueza de las naciones y descentralización. Más adelante nos ocuparemos del argumento

relativo a la democratización como otro factor relevante en el desarrollo del federalismo.

La corresponsabilidad fiscal intergubernamental: Otro punto para el Norte.

Elasticidad del ingreso y capacidad de respuesta oportuna.

Una medida importante del sistema de relaciones intergubernamentales es la autonomía fiscal, que mide la proporción de los gastos totales de cada nivel de gobierno financiados por sus ingresos propios. Esta ecuación da una idea de la capacidad de cada administración territorial para decidir sobre sus prioridades y cómo hacerles frente. Es un índice igualmente de la responsabilidad que asume cada gobierno con sus electores y con los otros niveles gubernamentales de recaudar los tributos necesarios para sus inversiones y funcionamiento. Ahora bien, esta relación puede subestimar la autonomía real de las administraciones públicas en la medida en que incluye en los gastos totales las transferencias que cada gobierno hace a cualquier otro. En muchos países, la administración central transfiere recursos a los gobiernos regionales, y éstos a su vez retransfieren una parte a los municipales. Así, los gobiernos regionales a veces actúan solo como una estafeta de correo entre los gobiernos nacionales y los municipales en lo que respecta a esta porción de transferencias. Para obtener un índice que indique el grado de autonomía de cada gobierno evaluada por la proporción de lo que podemos llamar gastos propios, financiados por sus ingresos propios, se debe aislar el monto de transferencias otorgadas (gastos netos de transferencias). De este modo, obtenemos lo que llamaremos *Autonomía Fiscal Restringida* que usaremos como un indicador del grado de corresponsabilidad fiscal.

$$A_r = \frac{I_p}{G_t - T_o}$$

En el cuadro 1-7 se presenta la situación que existía entre 1992 y 1995 en los bloques de países estudiados.

Cuadro 1-7
Autonomía Fiscal Restringida
(Ingresos propios/Gastos netos de transferencias)
%PIB
Países Seleccionados 1992-1995

	Gobierno Central	Estados	Municipios
Industrializados	0.98	0.71	0.66
Industrializados Fed	1.03	0.71	0.68
América Latina	1.12	0.53	0.38
Venezuela	1.06	0.05	0.62

Fuente: Cuadros 1-2 y 1-4.

Se puede observar una clara tendencia en los gobiernos subnacionales de los países industrializados comparados con los latinoamericanos a financiar una mayor parte de sus gastos a través de un esfuerzo fiscal propio, especialmente en el caso de los estados con 71% frente al 53% de los LA. Los municipios respaldan en menor medida sus gastos con ingresos de origen local (66-68%), aunque muy por arriba del promedio en América Latina (38%). El resultado de la media en este caso tiene su explicación en una debilidad general de los ingresos municipales propios en América Latina. En particular de Bolivia que con solo 0.07% del PIB tiene que enfrentar 2.21% de gastos netos. Es un poco también el caso de Argentina que con aproximadamente 0.27% de ingresos propios debe

financiar el 2.4% del PIB como gasto neto. Los municipios en Chile con 0.79% del PIB como ingresos propios debe asegurar un 2.76% del PIB como gasto local. En todos estos casos, las transferencias del gobierno central o provincial (en Argentina) superan mucho el aporte local.

En Venezuela, los Estados contribuyen escasamente con ingresos propios en el total de sus recursos fiscales. En 1995 representaban solo el 0.15% del PIB frente a ingresos totales de 3.88% del PIB, la más baja proporción en los países estudiados, a excepción de Chile. La explicación de este hecho es que los gobiernos regionales no tienen asignados impuestos hasta la fecha, y sus únicas fuentes financieras autónomas son las tasas cobradas por los servicios que administran. Este comportamiento reproduce en versión agravada del patrón del gobierno central, fuertemente dependiente de la renta petrolera.

Las consecuencias negativas de esta situación fiscal son numerosas. Una muy importante es la inelasticidad de las finanzas públicas regionales. La relativa lentitud en el proceso de descentralización de responsabilidades en Venezuela obedece a resistencias del gobierno central a entregar parte de sus atribuciones a los estados, a pesar del mandato de leyes aprobadas a tal efecto desde 1988-89. Pero tampoco los gobernadores están apresurados por esta cesión de servicios, en la medida en que sus ingresos actuales son menores a la responsabilidades de gasto que están asumiendo con la descentralización. La excesiva dependencia de sus presupuestos respecto a las transferencias, junto a las restricciones fiscales del gobierno central, se combinaron en los últimos años para disuadir a algunos gobernadores de presionar demasiado por una aceleración del traspaso de competencias. La situación en los municipios venezolanos es más alentadora. A pesar de que su importancia en el conjunto del gasto público es modesta, sus ingresos

propios superan a las transferencias recibidas (0.8% y 0.53% del PIB). Esta es una situación compartida en América Latina solo por Colombia (2.64% y 1.14% del PIB respectivamente).

Se debe destacar el superavit de los gobiernos centrales de los países federales de la OCDE y los *LA* al descontar las transferencias otorgadas. Este saldo no indica que exista un potencial inexplorado de transferencias adicionales o de cesión de tributos de los gobiernos centrales a los subnacionales. Cuando se calcula la autonomía fiscal en base a los gastos totales en los años estudiados se expresa claramente el déficit del gobierno central.

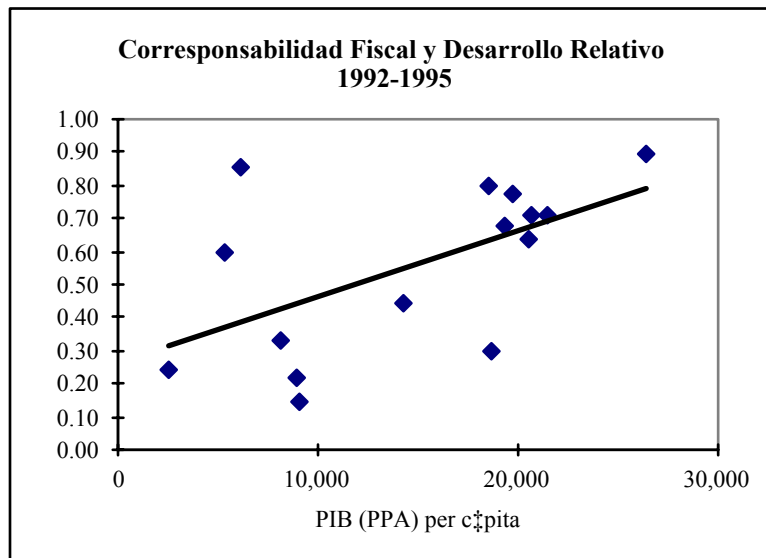
La distancia en la cuantía del financiamiento propio de los gobiernos regionales y locales de cada bloque se ensancha cuando se consideran las transferencias intergubernamentales. Los gobiernos estatales de los países OCDE reciben transferencias por el orden de 4.73% del PIB (solo *Fed*), en tanto que los municipios tienen ingresos por ese rubro correspondientes a 3.77% (2.65% *Fed*). En América Latina las transferencias son del orden de 2.61% y 1.73% respectivamente. Nuevamente, Venezuela destaca con transferencias a los estados por el orden de 3.72% del PIB, solo superada por Argentina con 5.24%.

Del mismo modo, en América Latina es común encontrar diferentes grados de potestad tributaria real sobre los llamados tributos o ingresos propios de las administraciones subnacionales. En algunos casos el gobierno nacional es el agente de recaudación. A veces la legislación nacional define o limita los topes de las tasas aplicables. Estas restricciones disminuyen la capacidad de respuesta de las administraciones territoriales

ante las demandas fiscales de sus comunidades, tanto en el sentido de una ampliación del gasto respaldado por el aumento la presión tributaria local, como también en el sentido de una disminución de los egresos y su correspondiente alivio tributario para la población. Este hecho, por supuesto, repercute en la precisión del indicador de corresponsabilidad.

En el gráfico 1-4 se presenta la relación entre corresponsabilidad fiscal (medida como el grado de autonomía restringida de los gobiernos subnacionales) y la riqueza relativa de cada país estudiado.

Gráfico 1-4



Fuente: Cuadros 1-2 y 1-4. Cálculos propios.

La correlación positiva ($R^2=0.32$) permite sugerir, como hipótesis, que cuanto más rico es un país, más posibilidades existen de que la presión social demande más descentralización no solo ya por el lado del gasto, sino por el lado tributario igualmente. Las comunidades pueden desear que una parte de sus impuestos se dirijan a los gobiernos que están más cercanos a ellas, que dependen más de su evaluación, y por lo tanto más incentivados a responder a sus preferencias. Nada mejor para esto que pagar impuestos a

los niveles gubernamentales regionales y locales, en vez de entregarlos todos al gobierno nacional. Sin embargo, está claro también que en la medición de esta relación la dispersión es mayor que en los casos anteriores. Esto se debe a que países de la OCDE como el Reino Unido mantienen una fuerte centralización en los ingresos, dejando un grado de autonomía restringida de solo 30% a sus gobiernos locales. A su vez, Colombia ha avanzado de manera notable en la entrega de ingresos propios a los gobiernos subnacionales en proporción a sus gastos, llegando a un grado de autonomía restringida de 85%.

Sin embargo, la descentralización progresa en ambos mundos. Vulnerabilidad ante los shocks externos.

La cuarta observación que se puede destacar de la comparación de las cifras de 1978 y 1992-95 es que la descentralización ha avanzado en los dos grupos de países de manera consistente. Igualmente, las economías desarrolladas llevan una ventaja importante respecto a América Latina en cuanto a la participación de los gobiernos regionales y locales en los ingresos y gastos no solo como parte del PIB, sino incluso como proporción de sus respectivos pesos fiscales respecto a los gobiernos nacionales. A su vez, existen diferencias en el comportamiento de los ingresos y los gastos entre los países de la OCDE y los latinoamericanos.

Los cuadros 1-8 al 1-11 presentan los ingresos y gastos de los diferentes niveles gubernamentales como proporción del gobierno general (la suma de todas las administraciones públicas). Las características de cada columna y línea son similares a las de los cuadros 1-1 al 1-4, ya descritas anteriormente. Este tipo de información permite una

revisión de la importancia relativa de cada nivel territorial respecto a los demás.

Cuadro 1-8

**Ingreso público por países seleccionados y niveles gubernamentales
(como % del Gobierno General)
1978**

Industrializados

	<i>a</i> <i>Gobierno General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno Central Propios</i>	<i>c</i> <i>Transf. a Gobierno Central</i>	<i>d</i> <i>Total Gobierno Central</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos Regionales Propios</i>	<i>f</i> <i>Transf. a Gobiernos Regionales</i>	<i>g</i> <i>Total Gobiernos Regionales</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos Locales Propios</i>	<i>i</i> <i>Transf. a Gobiernos Locales</i>	<i>j</i> <i>Total Gobiernos Locales</i>
Alemania	100	61.69	0.67	62.36	23.39	5.13	28.52	14.26	6.09	20.34
Australia	100	75.01	0.00	75.01	19.89	27.09	46.99	5.09	1.49	6.58
Austria	100	73.24	0.47	73.71	9.69	7.36	17.05	16.60	3.27	19.87
Canada	100	45.40	0.00	45.40	42.54	11.52	54.05	12.06	11.45	23.51
España(1980)	100	92.29	0.17	92.46	0.04	0.29	0.33	7.51	3.06	10.56
Estados Unidos	100	61.70	0.00	61.70	22.18	7.65	29.83	16.12	12.75	28.87
Francia	100	89.94	0.80	90.74	0.00	0.00	0.00	9.26	7.06	16.32
Reino Unido	100	83.06	0.16	83.23	0.00	0.00	0.00	16.77	15.19	31.96
Suecia	100	65.09	0.00	65.09	0.00	0.00	0.00	34.91	11.87	46.78
Promedio	100	71.94	0.25	72.19	13.08	6.56	19.64	14.73	8.02	22.76
Promedio Fed	100	68.22	0.22	68.44	19.62	9.84	29.46	11.94	6.35	18.29

América Latina

	<i>a</i> <i>Gobierno General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno Central Propios</i>	<i>c</i> <i>Transf. a Gobierno Central</i>	<i>d</i> <i>Total Gobierno Central</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos Regionales Propios</i>	<i>f</i> <i>Transf. a Gobiernos Regionales</i>	<i>g</i> <i>Total Gobiernos Regionales</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos Locales Propios</i>	<i>i</i> <i>Transf. a Gobiernos Locales</i>	<i>j</i> <i>Total Gobiernos Locales</i>
Argentina	100	64.58	0.00	64.58	31.40	3.56	34.96	4.02	3.48	7.50
Bolivia(1980)	100	80.43	0.00	80.43	9.42	1.45	10.87	10.14	0.72	10.87
Brasil	100	75.62	0.37	75.98	21.00	4.75	25.75	3.01	5.48	8.49
Colombia (1979)	100	82.54	0.13	82.67	12.50	16.06	28.57	4.82	4.17	8.99
Chile	100	93.77	4.18	97.95	0.00	0.00	0.00	2.05	1.02	3.07
Venezuela	100	98.39	0.00	98.39	0.25	15.40	15.64	1.37	1.56	2.93
Promedio	100	82.55	0.78	83.33	12.43	6.87	19.30	4.24	2.74	6.98

Fuente: *Idem* cuadro 1-1.

Cuadro 1-9

**Ingreso público por países seleccionados y niveles gubernamentales
(como % del Gobierno General)
1993**

Industrializados

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Propios</i>	<i>c</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>d</i> <i>Total</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Propios</i>	<i>f</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>g</i> <i>Total</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Propios</i>	<i>i</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>j</i> <i>Total</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>
Alemania	100	65.56	0.31	65.86	20.76	6.50	27.26	13.38	7.07	20.45
Australia	100	67.63	0.00	67.63	26.68	21.32	48.00	5.70	1.33	7.03
Austria	100	73.13	0.34	73.47	10.05	7.48	17.53	16.48	3.40	19.88
Canada	100	44.26	0.03	44.29	42.20	10.41	52.61	13.51	10.53	24.04
España (1992)	100	84.12	0.87	84.99	4.82	17.99	22.81	10.18	5.36	15.54
Estados Unidos	100	57.33	0.00	57.34	25.85	7.59	33.44	16.82	10.48	27.30
Francia	100	85.23	1.49	86.72	0.00	0.00	0.00	13.28	7.36	20.64
Reino Unido	100	89.97	0.44	90.41	0.00	0.00	0.00	9.59	23.62	33.22
Suecia	100	65.11	0.00	65.11	0.00	0.00	0.00	34.89	8.93	43.82
Promedio	100	70.26	0.39	70.65	14.48	7.92	22.41	14.87	8.68	23.55
Promedio Fed	100	65.34	0.26	65.60	21.73	11.88	33.61	12.68	6.36	19.04

América Latina

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Propios</i>	<i>c</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>d</i> <i>Total</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Propios</i>	<i>f</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>g</i> <i>Total</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Propios</i>	<i>i</i> <i>Transf. a</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>j</i> <i>Total</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>
Argentina (1994)	100	83.47	0.02	83.49	15.24	24.86	40.10	1.28	5.11	6.39
Bolivia (1994)	100	80.98	13.09	94.07	5.63	6.86	12.49	0.3	9.91	10.21
Brasil (1992)	100	71.07	0.05	71.11	24.16	5.56	29.72	4.73	8.46	13.18
Colombia (1990)	100	69.24	10.59	79.84	9.92	10.12	20.04	10.25	4.41	14.66
Chile (1992)	100	97.20	0.00	97.20	0.00	1.06	1.06	2.80	6.98	9.78
Venezuela (1995)	100	95.09	0.00	95.09	0.78	19.16	19.94	4.13	2.75	6.88
Promedio	100	82.84	3.96	86.80	9.29	11.27	20.56	3.91	6.27	10.18

Fuente: *Idem* cuadro 1-1.

Cuadro 1-10

Gasto público por países seleccionados y niveles gubernamentales (como % del Gobierno General) 1978

Industrializados

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>c</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Transf.</i>	<i>d</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Neto</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>f</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Transf.</i>	<i>g</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Neto</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>i</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Transf.</i>	<i>j</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Neto</i>
Alemania	100	63.36	5.00	58.36	29.04	6.19	22.86	19.56	0.77	18.79
Australia	100	72.34	22.91	49.43	46.38	1.60	44.78	5.87	0.09	5.79
Austria	100	75.52	7.81	67.71	16.14	1.01	15.13	18.18	1.02	17.16
Canada	100	50.03	10.40	39.63	47.28	8.65	38.63	21.78	0.04	21.73
España(1980)	100	92.87	3.02	89.85	0.25	0.00	0.25	9.89	0.00	9.89
Estados Unidos	100	67.81	9.95	57.85	26.79	9.56	17.23	25.38	0.46	24.91
Francia	100	89.91	6.67	83.23	0.00	0.00	0.00	17.25	0.48	16.77
Reino Unido	100	83.44	13.23	70.20	0.00	0.00	0.00	29.80	0.00	29.80
Suecia	100	68.56	10.99	57.57	0.00	0.00	0.00	43.21	0.79	42.43
Promedio	100	73.76	10.00	63.76	18.43	3.00	15.43	21.21	0.41	20.81
Promedio Fed	100	70.32	9.85	60.47	27.65	4.50	23.15	16.78	0.40	16.38

América Latina

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>c</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Transf.</i>	<i>d</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Neto</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>f</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Transf.</i>	<i>g</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Neto</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>i</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Transf.</i>	<i>j</i> <i>Gobierno</i> <i>s</i> <i>Locales</i> <i>Neto</i>
Argentina	100	65.60	3.01	62.59	33.55	2.94	30.61	6.80	0.00	6.80
Bolivia(1980)	100	88.50	1.50	87.00	6.00	0.00	6.00	7.00	0.00	7.00
Brasil	100	75.34	6.73	68.60	26.35	3.28	23.06	8.33	0.00	8.33
Colombia (1979)	100	90.23	20.64	69.59	27.89	4.74	23.14	7.61	0.35	7.27
Chile	100	98.24	1.29	96.95	0.00	0.00	0.00	3.20	0.15	3.05
Venezuela	100	97.86	12.01	85.85	13.16	1.30	11.86	2.29	0.00	2.29
Promedio	100	85.96	7.53	78.43	17.82	2.04	15.78	5.87	0.08	5.79

Fuente: *Idem* cuadro 1-1.

Cuadro 1-11

**Gasto público por países seleccionados y niveles gubernamentales
(como % del Gobierno General)
1993**

Industrializados

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>c</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Transf.</i>	<i>d</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Neto</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>f</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Transf.</i>	<i>g</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Neto</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>i</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Transf.</i>	<i>j</i> <i>Gobierno</i> <i>s</i> <i>Locales</i> <i>Neto</i>
Alemania	100	65.10	5.28	59.82	27.70	6.40	21.30	19.76	0.88	18.88
Australia	100	69.81	19.61	50.21	44.44	1.05	43.38	6.45	0.04	6.41
Austria	100	74.81	7.71	67.10	16.28	0.94	15.35	18.72	1.16	17.55
Canadá	100	48.25	8.46	39.79	48.63	8.46	40.17	20.07	0.03	20.04
España (1992)	100	84.41	18.23	66.18	21.89	0.79	21.10	14.62	1.91	12.72
Estados Unidos	100	62.94	7.39	55.55	29.45	8.80	20.65	24.27	0.47	23.80
Francia	100	88.21	6.92	81.29	0.00	0.00	0.00	18.92	0.20	18.71
Reino Unido	100	92.42	20.35	72.07	0.00	0.00	0.00	27.93	0.00	27.93
Suecia	100	73.01	8.33	64.68	0.00	0.00	0.00	35.74	0.42	35.32
Promedio	100	73.22	11.36	61.85	20.93	2.94	17.99	20.72	0.57	20.15
Promedio Fed	100	67.55	11.11	56.44	31.40	4.41	26.99	17.31	0.75	16.57

América Latina

	<i>a</i> <i>Gobierno</i> <i>General</i>	<i>b</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i>	<i>c</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Transf.</i>	<i>d</i> <i>Gobierno</i> <i>Central</i> <i>Neto</i>	<i>e</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i>	<i>f</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Transf.</i>	<i>g</i> <i>Gobiernos</i> <i>Regionales</i> <i>Neto</i>	<i>h</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i>	<i>i</i> <i>Gobiernos</i> <i>Locales</i> <i>Transf.</i>	<i>j</i> <i>Gobierno</i> <i>s</i> <i>Locales</i> <i>Neto</i>
Argentina (1994)	100	70.76	21.04	49.72	44.96	4.32	40.64	9.64	0.00	9.64
Bolivia (1994)	100	82.98	2.43	80.56	11.49	0.28	11.20	8.39	0.15	8.24
Brasil (1992)	100	72.37	10.33	62.04	30.70	5.51	25.18	12.78	0.01	12.78
Colombia (1990)	100	88.64	15.57	73.07	16.58	0.27	16.30	10.71	0.09	10.63
Chile (1992)	100	96.37	10.42	85.96	1.38	0.00	1.38	12.67	0.00	12.67
Venezuela (1995)	100	96.31	17.18	79.13	17.27	2.25	15.02	5.85	0.00	5.85
Promedio	100	84.57	12.83	71.74	20.39	2.11	18.29	10.01	0.04	9.97

Fuente: *Idem* cuadro 1-1.

En lo que concierne a los ingresos, en 1978, los países OCDE concentraban en sus gobiernos centrales el 71.94% (68.22% *Fed*) del total del sector público, mientras que los estados y municipios recibían recursos tributarios (propios) por el orden de 19.62% (solo *Fed*) y 14.73% (11.94 *Fed*) respectivamente. En América Latina los porcentajes a su vez eran 82.55% los centrales, 12.43% los regionales y 4.24% los locales.

Para 1993, los desarrollados recaudaban en sus gobiernos nacionales el 70.26% (65.34% *Fed*) de los ingresos consolidados del sector público, el 21.73% en los estados (solo *Fed*) y el 14.87% (12.68% *Fed*) en los municipios. Esto muestra una tendencia a la disminución de la importancia relativa de los gobiernos nacionales del orden de 3 puntos (-4%), y un aumento de la participación de los estados por el orden de 2 puntos (+11%) y de los municipios por 1 punto (+6%) al cabo de los quince años. En América Latina, los ingresos del sector público se repartían en 1992-95 en un 82.84% para los gobiernos nacionales, 9.29% los estados y 3.91% los municipios. Durante el período se verifica una progresión de la descentralización al perder la mayoría de los gobiernos nacionales varios puntos de ingresos (Brasil -5, Colombia -13, y Venezuela -3) como proporción de la administración pública total. El progreso de Argentina, Bolivia y Chile con 19, 1 y 3 puntos respectivamente terminan influyendo en un resultado global de estancamiento del ingreso de los gobiernos centrales (0%) durante el período. A su vez, algunos gobiernos municipales ganan varios puntos sobre el total del sector público (Brasil +2, Colombia +5, Chile +1 y Venezuela +3). En contraposición, los gobiernos regionales de Argentina, Bolivia y Colombia pierden en proporción (-16), (-4) y (-3) puntos respectivamente. El resultado neto es (-3) puntos. Los ingresos propios de los gobiernos locales se comportan solo un poco mejor (Brasil +2, Colombia +5, Chile +1 y Venezuela +3). Los retrocesos

de los ingresos propios de Argentina y Bolivia nuevamente de (-3) y (-10) puntos conducen a un saldo de 0 puntos de diferencia entre 1978 y 1992-95.

En el cuadro 1-12 se hace un resumen de la evolución entre 1978 y 1992-1995 de los ingresos de los diversos gobiernos territoriales respecto al gobierno general, después de recibir sus respectivas transferencias y de otorgar las que les corresponden.

Cuadro 1-12
Ingresos del Sector Público (netos de transferencias)
% del Gobierno General
Países Seleccionados

1978

	Gobierno General	Gobierno Central	Estados	Municipios	E+M
Industrializados	100	60.5	15.3	24.2	39.5
Industrializados Fed	100	56.7	25.1	18.2	43.3
America Latina	100	77.3	16.4	6.2	22.7

1992-1995

	Gobierno General	Gobierno Central	Estados	Municipios	E+M
Industrializados	100	58.6	17.6	23.8	41.4
Industrializados Fed	100	54.0	27.7	18.3	46.0
America Latina	100	71.1	17.8	10.5	28.3

Fuente: Cuadros 1-8 al 1-11.

Como se sugiere cuando comparamos la distribución intergubernamental de ingresos como porcentaje del PIB, esta tabla confirma una tendencia marcada a la disminución del peso relativo de los gobiernos centrales en la utilización de los recursos tributarios totales y al aumento de la participación de los gobiernos subnacionales en este mismo aspecto. Esta situación está sustentada por un esfuerzo fiscal relativo mayor de los estados y municipios en los países de la OCDE, salvo en el caso del Reino Unido, cuyos gobiernos

locales perdieron 7 puntos (-43%) de ingresos propios entre 1978 y 1993 como porcentaje del total de la administración pública. A su vez, recibieron un incremento de transferencias de 8 puntos (+56%).

Los cuadros 1-8 y 1-9, muestran que el aumento de la disponibilidad de ingresos de los gobiernos regionales y locales en América Latina está basado en una fuerte progresión de las transferencias. Los gobiernos centrales destinan en promedio 4 puntos (+64%) más en 1992-95 que en 1978 como transferencias a los gobiernos regionales, aumentando en 1 punto (7%) sus ingresos totales en este período. El caso extremo de este comportamiento lo presentan los gobiernos provinciales de Argentina, cuya pérdida de 16 puntos (-51%) de ingresos propios sobre el total del sector público, es compensada por un incremento de 21 puntos (+599%) en transferencias. Por otro lado, los municipios latinoamericanos reciben un aumento de otros 4 puntos de transferencias (+129%) que elevan la disponibilidad de recursos de estos niveles de gobierno en 3 puntos (+46%) respecto a 1978.

En este contexto, Venezuela muestra un comportamiento en sus gobierno regionales sensiblemente similar al del resto de América Latina, cercano al 17.5% del total del ingreso disponible del sector público. Sin embargo, la caída de la participación de sus municipios en el total, solo el 66% del promedio de países *AL*, influye en el resultado neto (E+M) de los ingresos de los gobiernos subnacionales, colocando a Venezuela a 4 puntos de distancia de la media latinoamericana con un 85% de la misma.

Esta diferencia de modelos tiene consecuencias adicionales a la rigidez relativa mayor de las finanzas públicas regionales y locales en los países latinoamericanos comparados con

los de la OCDE. Las fluctuaciones de los ingresos nacionales repercuten con más fuerza en sus presupuestos. En un continente de economías muy vulnerables a los shocks económicos externos⁶, esta característica de sus instituciones fiscales conspira contra el proceso de descentralización. Las relaciones que establecen las comunidades con sus gobiernos subnacionales se pueden ver perturbadas por fuerzas económicas incontrolables por los actores locales. La expansión o la retracción del ingreso está disociada del esfuerzo fiscal local en gran medida, y por lo tanto ajena en gran medida a la negociación fiscal entre comunidades y gobiernos regionales o locales.

Otra consecuencia de esta estructura fiscal en América Latina, de la que nos ocuparemos más adelante, es que se debilitan los nexos de responsabilidad de los gobernantes locales con sus electores. Está claro que el pago de impuestos locales es un fuerte incentivo para que los ciudadanos supervisen la acción de los administradores públicos. En ausencia de este componente fiscal, los alcaldes y gobernadores pueden recibir menos presión de las comunidades. En este caso, los mecanismos descentralizados de gobierno corren el riesgo de funcionar con dificultades y fallas mayores que en los casos en los que los electores son a la vez contribuyentes importantes de los fiscos subnacionales y activos evaluadores de su gestión.

La descentralización del gasto es más marcada en América Latina que la de los ingresos, mientras en los países desarrollados sigue en lo fundamental el patrón de evolución de los tributos. Las responsabilidades netas (después de transferencias) de asignación de egresos de los gobiernos nacionales cayeron, en relación al gasto total de las administraciones

⁶ Diversos análisis sobre la volatilidad de las economías latinoamericanas se pueden encontrar en Hausmann (1990) y

públicas, 2 puntos (-3%) entre 1978 y 1993 en los países de la OCDE (4 puntos o -7% *Fed*). En América Latina, durante el mismo período perdieron 7 puntos (-9%). Los estados o provincias aumentaron su participación en la OCDE 4 puntos (+17% solo *Fed*) y 3 puntos en *LA* (+16%). El comportamiento promedio de los gobiernos regionales latinoamericanos está fuertemente sesgado por la caída abrupta de los gastos de Colombia (7 puntos o -30%). Sin embargo, otras economías con tres niveles de gobierno confiaron a los estados promedios de expansión de 3 a 10 puntos (27 a 87%). Brasil siguió un comportamiento tímido de evolución, sin embargo positiva, de 2 puntos (9%). Los gobiernos municipales progresaron 4 puntos (+72%) en las economías latinoamericanas, mientras que en las desarrolladas se mantuvieron casi invariables. Para facilitar la comparación entre la evolución de los ingresos y los gastos como porcentaje del total del sector público, en el cuadro 13 se resume el gasto neto de transferencias de los años y bloques nacionales estudiados.

Cuadro 1-13
Gastos del Sector Público (netos de transferencias)
% del Gobierno General
Países Seleccionados

1978

	Gobierno General	Gobierno Central	Estados	Municipios	E+M
Industrializados	100.0	63.0	14.7	22.3	37.0
Industrializados Fed	100.0	59.5	24.0	16.5	40.5

America Latina	100.0	78.9	15.6	5.5	21.1
----------------	-------	------	------	-----	------

1992-1995

	Gobierno	Gobierno	Estados	Municipios	E+M
--	----------	----------	---------	------------	-----

	General	Central			
Industrializados	100.0	62.4	16.5	21.0	37.6
Industrializados Fed	100.0	56.9	26.4	16.7	43.1
América Latina	100.0	70.3	19.4	10.3	29.7

Fuente: Cuadros 1-8 al 1-11.

En la valoración de las cifras expuestas hay que tomar en cuenta siempre que el aumento relativo mayor de los ingresos públicos de los países de la OCDE en términos del PIB hace más fácil en cuanto a disponibilidad financiera el avance de la descentralización. En este sentido, el retroceso de los ingresos de algunos países latinoamericanos (Chile y Venezuela) les debería hacer más difícil seguir un ritmo sostenido en este proceso. Sin embargo, en todos los países de América Latina el aumento del volumen de transferencias es muy significativo, aún en los casos en los que se registra una disminución de los ingresos consolidados de las administraciones públicas.

¿Desarrollo = expansión fiscal = descentralización?

Claramente existe cierta evidencia empírica que relaciona el grado de desarrollo relativo de las economías y el progreso de la descentralización.

Ahora bien, como todo argumento basado en datos estadísticos, éste es discutible. Se puede decir, por ejemplo, que la medición del desarrollo es más compleja que el simple uso del producto interno per cápita. Y sería correcto. Para complementar las ideas expuestas anteriormente, en el gráfico 1-5 se puede observar otra correlación, esta vez entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) diseñado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el grado de descentralización medido por los ingresos propios de los gobiernos subnacionales sobre el total de ingresos del sector

público. Esta medición del desarrollo incluye, junto a un índice de nivel de vida medido por el PIB per cápita (PPA en dólares), un índice de esperanza de vida y un índice de nivel educativo de la población.⁷

En el gráfico 1-6 se encuentra la relación entre el IDH y el gasto neto de los gobiernos subnacionales como proporción del PIB. Una medición similar realizada por Huther y Shah (1996) para un grupo de 80 países, establece una fuerte correlación entre el IDH y el gasto subnacional como porcentaje del total.

Gráfico 1-5

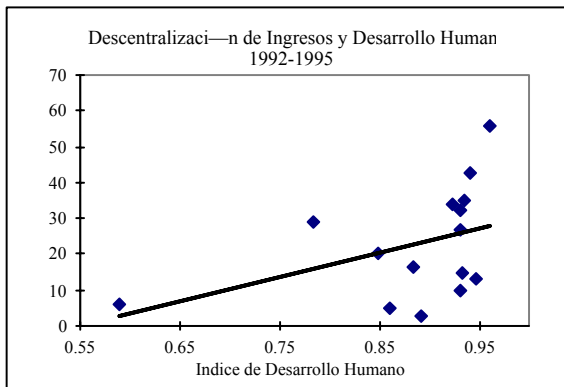
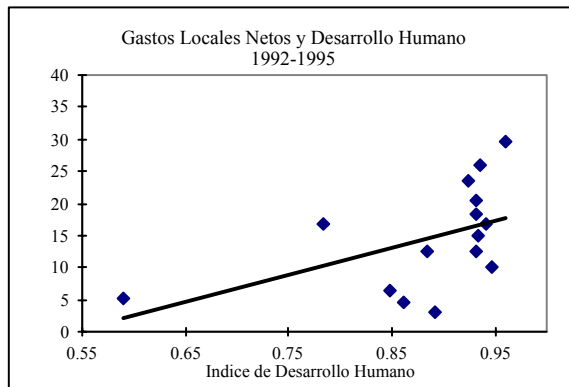


Gráfico 1-6



Fuentes: PNUD (1997). Cuadros 4 y 9. Cálculos propios.

En nuestro caso, la correlación sigue siendo positiva entre el IDH y los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, aunque de menor significación ($R^2=0.18$) que las encontradas anteriormente respecto al PIB (PPA) per cápita. Algo mejor se presenta la correlación entre IDH y gastos locales netos ($R^2=0.25$). Esta forma de medir desarrollo, tan discutible como el PIB per cápita -por ejemplo, este índice no incluye ninguna consideración sobre la libertad política o económica-, revela sin embargo nuevamente un vínculo entre diversas formas de ponderar desarrollo y descentralización.

⁷ Ver Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1997).

En definitiva, el objetivo de estas mediciones simples no es otro que el de comprobar la existencia de un vínculo general entre riqueza nacional y la evolución del federalismo moderno⁸. Por supuesto, no se puede afirmar categóricamente que tal relación se presentará en todos los casos en los que aumente la riqueza disponible de una economía. Ni siquiera se puede decir que el comportamiento de todos los países estudiados se acopla perfectamente a este patrón. Por ejemplo, en el mundo desarrollado, Francia y el Reino Unido asignan porcentajes relativamente modestos de ingresos propios a sus gobiernos locales, en el orden de 13.2% y 9.59% del total de los ingresos del gobierno general. Colombia, Brasil y Argentina superan estas cifras. Por el lado del gasto neto la responsabilidad es mayor. Francia asigna 18.71% y el Reino Unido 28% de los egresos de la administración pública a sus municipios. En ambos casos, en el lapso de los quince años estudiados aumentó la proporción de ingresos propios sobre el total, y en el caso de Francia la de gastos.

El debate sobre la reforma del Estado que se desarrolla a fines de la década de los 90, indica como probable que el Reino Unido se dirija a una mayor descentralización tanto por el aumento de la influencia de los gobiernos locales, como por la constitución de gobiernos regionales. Es sintomático que esto ocurra después de un período de la historia de este país en el que se ha producido una recuperación económica palpable y en el que la

⁸ Oates (1993) argumenta que la relación entre desarrollo económico y federalización fiscal no es lineal. Menciona que el gobierno federal de los Estados Unidos, por ejemplo, disponía del 30-35% del total del gasto público a principio del siglo XX (cuando el gasto público total era una fracción ínfima del actual), mientras que hacia 1955 este nivel gubernamental se responsabilizaba de casi dos tercios del gasto público total. A su vez, el gobierno central de Inglaterra pasó de 57% en 1895 a 75% en 1955. Sin embargo, el mismo Oates admite que las dos guerras mundiales contribuyeron a aumentar la presencia de los gobiernos nacionales en el gasto total. Se podría añadir que buena parte de este incremento del gasto público nacional está representado por los fondos de la seguridad social -precisamente una de las consecuencias prácticas más notables de las guerras de la primera mitad del siglo XX. Oates mismo afirma que en años recientes se puede verificar una nueva tendencia al aumento del peso fiscal de los gobiernos locales.

victoria de los laboristas estuvo asociada a promesas de aumentar la influencia de los galeses y escoceses en los asuntos de sus territorios. A su vez, en Francia, el desarrollo de la descentralización recibió un impulso desde 1982, y especialmente en 1986 cuando fueron electos los presidentes de los consejos regionales con competencias administrativas y algunas tributarias propias.

A pesar de lo dicho, las fuertes convicciones centralistas de una parte importante de las élites políticas inglesa y francesa, influyen determinantemente en el rezago relativo de estos países en el proceso de descentralización. En este sentido, se debe relativizar la relación existente entre crecimiento económico y federalismo, para reconocer que el ambiente político y la historia juegan igualmente un papel importante en la forma como cada economía distribuye sus funciones fiscales entre los diversos niveles de gobierno.

Algo similar sucede con Chile. Su alto grado de centralización en los ingresos (97.2% en el gobierno central) y la modesta participación en los gastos totales de los gobiernos municipales (14%) no parece adecuarse al ritmo creciente de desarrollo que este país está experimentando. Sin embargo, hay que recordar que entre 1978 y 1993 los ingresos propios locales se incrementaron en 1 punto del PIB y las transferencias en 6 respecto al total del sector público, llevando el crecimiento porcentual en el período a 219%. En términos del gasto, la progresión fué de 10 puntos, equivalentes a un salto de 315%. El seguimiento del debate político en Chile hace presagiar que en los próximos años es posible una evolución adicional de la descentralización en este país, especialmente en lo que se refiere a la constitución de gobiernos regionales electos y a la extensión de sus competencias y la de los municipios.

A pesar del riesgo que implica sugerir relaciones económico-políticas tan generales, la evidencia apunta al nexo entre grado de desarrollo relativo y formación de instituciones federales o descentralizadas. A continuación se resumen los argumentos a favor de esta hipótesis.

1. El aumento sostenido y sostenible de la riqueza de una nación generalmente repercute en un nivel de educación mayor de sus habitantes, así como en un aumento de la esperanza de vida. Estas circunstancias, asociadas a un ambiente de crecimiento de los excedentes económicos amplía los incentivos de numerosos grupos sociales para exigir una mayor redistribución de la riqueza nacional. Esta es la base para la expansión del gasto público en asuntos sociales y compensatorios. Igualmente, la experiencia del desarrollo generalmente muestra los beneficios que tiene la inversión del sector público en infraestructura de comunicaciones, servicios urbanos y de apoyo a la producción. Los sectores empresariales se añaden a los grupos sociales que reclaman una actividad mayor del Estado y presionan por un incremento del gasto en determinadas áreas.

2. El desarrollo de las organizaciones del gobierno central las hace crecientemente inoperantes generando así la necesidad y las condiciones técnicas para la descentralización. A su vez, los ciudadanos en estas condiciones, tienden a exigir que las decisiones sobre la asignación de los gastos públicos se hagan más cercanas a las comunidades. Los empresarios en las provincias se unen a esta solicitud. Esta es la base para el desarrollo de la descentralización del gasto y una explicación muy posible de que en las experiencias descentralizadoras de América Latina el componente de transferencias financieras del gobierno central sea tan alto respecto a los ingresos

propios: es una necesidad para acompañar la descentralización de los servicios en sus primeras etapas.

3. En los casos en los que los gobiernos regionales o municipales no son electos, los ciudadanos presionan igualmente por la extensión de las formas democráticas de elección a estos funcionarios, generando así las condiciones políticas que garanticen una mayor influencia de sus preferencias sobre la distribución del gasto público local y una mayor propensión de los gobernantes a rendir cuentas ante sus electores (accountability).

4. La expansión del gasto genera una presión tributaria mayor. En un primer momento el incremento de la masa de impuestos se concentra en el gobierno central. Sin embargo, los electores más educados tienden a preferir que una parte de sus pagos al sector público sea recaudada por los gobiernos subnacionales, que se están responsabilizando progresivamente de los servicios locales. La comprensión creciente por parte de la clase política sobre la importancia de incrementar los ingresos propios de los gobiernos locales y regionales, ayuda a crear o estimular la recaudación de tributos subnacionales. Igualmente, la necesidad del gobierno central de eludir los riesgos políticos de responsabilizarse de la totalidad de la presión tributaria creciente, coopera con el desarrollo de una tributación regional y local propia.

5. Una etapa posterior puede generar demandas de actores económicos y políticos para restringir el gasto público ante la evidencia de que su expansión después de un límite puede crear condiciones adversas para la inversión y el crecimiento de la economía. El aumento de los impuestos que acompaña al incremento del gasto es uno de los factores de recesión más común en estas circunstancias. Sin embargo, en este escenario, la

distribución intergubernamental de funciones fiscales intergubernamentales difícilmente retrocederá mucho a viejas formas centralizadas, siempre que se mantenga el ambiente político democrático. Es poco probable que los electores acepten una recentralización de los ingresos y especialmente de los gastos del sector público, perdiendo así las posibilidades de control sobre la gestión de los gobiernos que abre la descentralización.

Los impulsos de la descentralización

Es difícil identificar todos los factores que pueden haber influido en que el proceso de descentralización se haya convertido durante las últimas década en un patrón común de reforma del Estado en tantos países. Sin duda, para que esto suceda, se requiere de la concurrencia de numerosos acontecimientos y profundas tendencias de cambios económicos y políticos que no pueden ser explicados solo por el crecimiento económico.

Vito Tanzi (1995) resumió recientemente en un interesante papel de trabajo algunos de los factores que podrían encontrarse detrás del auge del fenómeno descentralizador y del interés intelectual por el mismo.

(i) En primer lugar, Tanzi señala los desarrollos de la Comunidad Europea. Los problemas que enfrenta Europa para distribuir los roles económicos de la Unión y los Estados miembros implican discusiones que entran en el campo teórico del federalismo fiscal.

(ii) El desencanto respecto al papel del sector público. El crecimiento de los Estados de la post-guerra asociado a los gobiernos centrales ha sido cuestionado desde muchos ángulos. Diversos argumentos apoyan la idea de que la privatización y la

descentralización inducen una mayor eficiencia y un sector público menos voluminoso.

(iii) Desarrollos políticos específicos de cada país. En este punto menciona a Canadá, China y la antigua Unión Soviética forzados a reevaluar sus finanzas intergubernamentales como parte de nuevos acuerdos entre provincias y gobiernos centrales (Canadá y Rusia), o como una manera de restablecer el control sobre el ingreso público nacional. Otros países, como Etiopía, han encontrado en la descentralización una salida para sus problemas étnicos.

(iv) Problemas estructurales y constituciones fiscales. Países como Argentina, Brasil, India y Nigeria entre otros, experimentaron problemas macroeconómicos en los años 80's y requirieron reformas fiscales entre otras medidas. Los arreglos institucionales intergubernamentales en cada uno de estos países obligaron a repensar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en el marco del programa de ajuste.

Tanzi menciona igualmente el énfasis del Banco Mundial en la investigación sobre descentralización como un factor que ha podido ayudar a la propagación de este tema en medios intelectuales. Sin duda, la abundante literatura proveniente del Banco Mundial es un indicador de su influencia en este campo.

Anteriormente, en este trabajo, mencionábamos que el desarrollo económico y la democratización de los sistemas políticos podían explicar mucho del impulso de la descentralización, y se presentaron algunos comentarios sobre el aumento de la renta nacional disponible y el auge de las formas federales de gobierno. En las siguientes páginas concentraremos nuestra atención en el fuerte vínculo existente en América Latina entre la redemocratización del continente en los años 80 y 90 y el desarrollo de la

descentralización durante ese período.

En los países que emergieron de dictaduras en ese momento, como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú y Paraguay, la implantación de instituciones democráticas pasaba por una amplia alianza de diversos sectores de la sociedad que incluía actores provinciales o étnicos deseosos de aumentar su influencia en las políticas públicas locales y regionales. La elección de autoridades gubernamentales nacionales se acompañó de la elección de autoridades regionales en algunos casos y municipales en todos, restableciendo así en algunas naciones un esquema federal de gobierno y afianzando los pactos implícitos entre amplios grupos sociales para fortalecer la recién ganada democracia frente a las anteriores experiencias autoritarias.

La oleada de democratización en centroamérica durante los años 90 sigue un patrón similar. En esta zona del continente se están produciendo elecciones de autoridades locales con mayor o menor énfasis en la descentralización de responsabilidades del gobierno central, pero generando sin duda una base política en estos nuevos agentes, para un progresivo proceso de descentralización de servicios públicos y de autoridad fiscal en el mediano plazo.

Otro grupo de países latinoamericanos, que mantuvieron esquemas democráticos de gobierno en las últimas décadas, como Venezuela, México y Colombia, llegaron en la misma época a agotar los arreglos institucionales de los que dependían sus respectivos regímenes políticos.

En Venezuela, una democracia pluripartidista, con alternancia en el ejercicio del poder, el excesivo centralismo aunado al crecimiento de las funciones del Estado tornó muy

ineficiente el proceso de toma de decisiones de políticas públicas. Desde las más estratégicas hasta las más cotidianas se concentraban en un puñado de funcionarios del gobierno central, incapaces de dar respuestas oportunas a todas las exigencias inherentes a sus cargos. El colapso de los sistemas de salud y educación, además del deterioro de la mayor parte de los servicios públicos generó entre la población un sentimiento de desconfianza en la capacidad del Estado para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades.

En Colombia, también un régimen de carácter pluripartidista, con alternancia en el poder, a las ineficiencias que surgen del esquema centralizado de gobierno se le deben añadir las que resultan de una situación de violencia política y social de amplias dimensiones y la corrosiva actividad de los carteles traficantes de drogas. La dificultad del gobierno central para proveer servicios públicos locales de calidad y su incapacidad de controlar amplios espacios del territorio son algunas de las razones que debilitaron, al igual que en Venezuela, la credibilidad del Estado e incluso del régimen democrático.

México ha vivido décadas de gobiernos monopartidistas en un ambiente de acentuado centralismo y control del partido sobre factores sociales claves como los sindicatos. Al igual que en los casos anteriores, la deficiente calidad de los servicios públicos, ha generado duras críticas y descontento en la población.

Los tres países tenían en común la emergencia de una fuerte corriente de ciudadanos que opinaban que el Estado no cumplía sus compromisos, era ineficiente, corrupto, inaccesible y no atendía las demandas de la sociedad.

A pesar de los sentimientos adversos al estamento político, las fuerzas políticas

tradicionales seguían ganando elecciones y manteniendo en lo esencial su presencia e influencia. En Venezuela los partidos socialdemócrata y demócratacristiano, en Colombia los liberales y los conservadores, en México el partido de la revolución institucional.

Esta situación paradójica debe contrastarse sin embargo con el hecho de que en estos países se presentaba, con particularidades propias de cada caso, una marcada abstención electoral. Por supuesto, la baja participación en las elecciones no es un fenómeno nuevo en democracias maduras. Sucede también en Estados Unidos y Europa. En muchos casos responde a que la oferta electoral en este tipo de regímenes se concentra alrededor de proposiciones centristas y moderadas, sin grandes diferencias entre unos partidos y otros, de modo que para un elector común no existen fuertes incentivos para salir de su casa a votar, en la medida en que sea quien sea el que gane, se puede esperar que en lo esencial las políticas públicas no tendrán grandes variaciones⁹. En segundo lugar, la abstención electoral puede obedecer a la creencia de los electores de que los partidos que han administrado el Estado por largo tiempo son invencibles y de que no existe posibilidades para otras organizaciones alternas. La misma razón, sobre todo en los regímenes bipartidistas, puede hacer que los que votan lo hagan concentrando sus preferencias en las opciones tradicionales que son percibidas como potenciales triunfadoras. Con esta expectativa, un voto dado a organizaciones políticas sin oportunidad de ganar puede significar renunciar a la posibilidad de influir en quién será el definitivo triunfador en las elecciones.

9 Anthony Downs (1957) ofrece una explicación clásica del fenómeno que hace a muchos partidos proponer programas centristas. En un electorado dividido en tres grupos, por ejemplo, de manera que dos son radicales de derecha y de izquierda, y uno es moderado, la tendencia a que gane este último se puede producir por el temor de los otros dos a que gane su antagónico. Muchas ofertas electorales reflejan esta tendencia.

Aunque esta dinámica es conocida en democracias de relativa larga data, es imposible dejar de pensar que el fenómeno de abstención electoral tiene alguna relación también con la creencia de algunos sectores de la población de que el Estado es incapaz de prestar servicios al nivel de calidad y cantidad que las comunidades requieren.

El Estado centralista democrático en América Latina llegó al límite de sus posibilidades de crecimiento y empezó a adolecer de dos enfermedades económicas e institucionales: diseconomías de escala (con sus costos asociados de transacción y de aglomeración) y deslegitimación.

Venezuela, Colombia y México son ejemplos de ello. La mala fama de los partidos en estos países es una proyección que hacen diversos grupos de la sociedad identificando lo que consideran que es el origen de la ineficiencia del sector público. En el fondo, los problemas de credibilidad de los partidos son la expresión de los problemas de credibilidad que tiene el Estado centralista que ha imperado en América Latina durante un siglo.

En esta última causa de la abstención electoral se puede encontrar una clave que explica por qué en los diversos procesos de reforma del Estado emprendidos en estos países para enfrentar la crisis de legitimidad latente del sistema político, la descentralización ha sido una constante. En Venezuela, la reforma de 1989 instauró la elección de gobernadores y alcaldes y generó un proceso de descentralización de gran envergadura. En Colombia diversos avances en el fortalecimiento de las municipalidades en los años 80 se reforzaron con la reforma de la Constitución de 1991, en la que se crea un sistema descentralizado de gobierno incluyendo la elección de gobernadores de los

departamentos. Finalmente, en México, la progresiva apertura del sistema político se expresa crecientemente mediante la elección de gobernadores y alcaldes distintos al del partido de gobierno, ampliando y dando base institucional a las demandas de descentralización. Las elecciones de 1997 en las que ganó la alcaldía de México un líder de la oposición y el PRI perdió varias gobernaciones y la mayoría en el Parlamento por primera vez en casi setenta años, es una muestra del avance político de la descentralización y la democratización del Estado en este país.

Es como si existiera una gran intuición de la sociedad que demanda un nuevo esquema de gobierno más expedito y transparente, más responsable ante ella, más eficiente y más cercano. La tesis según la cual la descentralización en América Latina es obra de las élites políticas con poca participación de la sociedad desconoce elementos esenciales de este proceso. Es verdad que muchas de las políticas de descentralización se presentan en su fase final como reformas legales aprobadas en los parlamentos o promovidas por los gobiernos centrales. Lo que se dice menos es que estas reformas suelen producirse a contracorriente de la voluntad de numerosos parlamentarios y funcionarios gubernamentales. En muchos casos han sido adoptadas oficialmente solo bajo la presión de circunstancias políticas en las que la población manifiesta de diversas formas una voluntad firme de avanzar en la creación de nuevas instituciones públicas federales.¹⁰

¹⁰ Para mayores detalles en el caso de Venezuela ver Rafael de la Cruz (1992).

Los primeros pasos suelen ser los más difíciles...

El acentuado carácter político que tiene la descentralización en el continente latinoamericano no es muy distinto al impulso de este proceso en Canada bajo la presión del Quebec, en Italia como respuesta al separatismo del Norte, en la España de la transición post-franquista para ampliar la base de la democracia aliando a catalanes y vascos a la misma, en Gran Bretaña como parte del programa del partido laborista para ganar las elecciones de 1997 buscando alianzas con galeses y escoceses y en la federación Rusa para mantener la cohesión de sus estados miembros después de la desaparición de la Unión Soviética.

Muchos fenómenos que se presentan en los procesos de descentralización como elementos comunes o similares entre diferentes países pueden explicarse por este carácter político primario. Ha sido frecuente que el diseño de la descentralización en América Latina comience por la democratización del sistema político con la elección popular de autoridades regionales y locales. Este primer paso se acompaña generalmente con un incremento de las transferencias financieras del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Normalmente es un aspecto ineludible en las negociaciones que establecen los diversos actores en el momento del diseño de política y se convierte en una prueba de la seriedad con la que el gobierno central está dispuesto a abogar la descentralización.

En estos procesos se encuentra a menudo un elemento adicional: una marcada tendencia del gobierno nacional a evitar la entrega de competencias tributarias o a fortalecer las existentes en los gobiernos regionales y locales. Esta reticencia a compartir la

responsabilidad sobre la recaudación de los ingresos públicos se puede explicar en algunos casos por el temor de perder control sobre variables macroeconómicas -siendo los impuestos un instrumento fundamental de las políticas de estabilización. En otros casos sucede que el gobierno central, ya sometido al stress de entregar servicios a los gobiernos subnacionales, identifica el mantenimiento de sus prerrogativas tributarias con la preservación de su influencia sobre los gobiernos regionales y locales. En este sentido, para gobiernos mal informados, cesión de impuestos equivale a cesión de poder, por lo cual muchas veces se resisten a dar este paso, base de la corresponsabilidad y el federalismo fiscal. Esta situación puede generar varias consecuencias.

1. El flujo inicial de las transferencias financieras del gobierno nacional a los subnacionales progresa más rápido que la cesión de servicios públicos. Las transferencias financieras generalmente son más automáticas y sometidas a acuerdos políticos previos de alto nivel, mientras que la de los servicios requieren de cierta negociación técnica con la burocracia central por parte de las autoridades regionales y locales. A pesar de las leyes de descentralización, los organismos públicos nacionales son generalmente exitosos en retener durante un cierto tiempo sus funciones y responsabilidades sobre los servicios transferibles. Esto implica que el gobierno central mantiene sus compromisos de gasto mientras que se deshace de parte de sus ingresos. La tendencia a déficits nacionales y a superávits de los estados y municipios en etapas tempranas de la descentralización es frecuente en estos procesos. En Venezuela, la ley de descentralización incrementa desde 1990 en 1% interanual las transferencias en bloque del gobierno central a los estados (conocidas como *situado constitucional*) llevándolo el total de esta donación del 15% al 20% de los ingresos ordinarios nacionales. La contrapartida de gastos transferidos es de

evolución mucho más lenta. En España, entre 1982 y 1987, los primeros años del proceso de descentralización, se produce un fenómeno similar: “Dado que durante el período (...) los ingresos por impuestos estatales (...) crecieron a buen ritmo, el resultado fué que la financiación entregada a las comunidades autónomas excedía a las necesidades de gasto de ellas” (Monasterio y otros, 1995). En Colombia se incrementan igualmente los ingresos municipales en 1983 con una combinación de impuestos locales regulados por la Nación y transferencias. Desde 1991, con la nueva constitución, el llamado situado fiscal, similar al venezolano, estaba previsto que aumentara desde 12.6% de los ingresos corrientes en 1993 a 23% en 1994, 23.5% en 1995 y 24.5% en 1996. Todo ello, nuevamente, sin una proporcional transferencias de responsabilidades sobre servicios públicos.

El comportamiento de la burocracia central es consistente con la teoría de expectativas racionales. La transferencia de servicios públicos a los estados y municipios preludia tanto una disminución de su poder relativo como de su número. Muchos burócratas al servicio del gobierno nacional pueden temer que perderán eventualmente su trabajo en la medida en que avance la descentralización. Esta expectativa actúa con mayor fuerza en sus decisiones, que la racionalidad económica que les indica ceder gastos para compensar la pérdida de ingresos y preservar así el equilibrio fiscal y macroeconómico.

2. Los nuevos gobernadores y alcaldes se encuentran entonces ante una situación de presión social para aumentar el gasto público, al menos por tres razones. En primer lugar, la elección de estas autoridades levanta en las comunidades expectativas de mejoras inmediatas de los servicios públicos, aún cuando los mismos no hayan sido transferidos todavía a estos niveles gubernamentales. En segundo lugar, en América Latina

históricamente la inversión pública se ha concentrado en pocas ciudades, manteniendo en la mayor parte de las provincias un nivel de infraestructura y servicios generalmente por debajo de las expectativas de la población y en todo caso por debajo de la existente en la capital y de la media de algunas pocas urbes importantes. En los años 80 y parte de los 90, la inversión pública descendió en la mayor parte de los países en términos reales como consecuencia de la crisis de la deuda y el recorte del gasto público¹¹. Esta razón coyuntural que coincide con el comienzo de los procesos de descentralización de la región aumenta los incentivos de los gobernadores y alcaldes para incrementar los presupuestos públicos y compensar así años de desinversión en las regiones. En esta etapa de la descentralización se puede esperar una disminución del margen superavitario de los gobiernos subnacionales e incluso una tendencia hacia déficit fiscales locales, sin afectar la tendencia deficitaria nacional. Las cifras revisadas en la primera parte de este trabajo muestran la tendencia general al aumento del gasto local sin disminución de los déficit nacionales en muchos casos.

3. Después de cierto tiempo, por impulsos políticos de alto nivel del gobierno central, en general incentivados por la necesidad de equilibrar las cuentas fiscales; o por la erosión de la resistencia de la burocracia a entregar responsabilidades a los gobiernos subnacionales; se produce una aceleración de las transferencias de servicios a estos últimos. En general, este nuevo momento de descentralización administrativa no conlleva aumentos proporcionales en las transferencias financieras del gobierno central a los estados y municipios. Se acentúa así la tendencia al déficit subnacional y se generan

¹¹ En los cuadros estadísticos que se presentan más adelante en este capítulo se puede observar el bajo nivel de gastos y de ingresos fiscales promedio de los países latinoamericanos en relación a los países industrializados.

condiciones para el reequilibrio de las cuentas nacionales. En esta etapa del proceso, no es común la cesión de competencias tributarias a los gobiernos subnacionales (como se mencionó anteriormente), que deben ejercer sus crecientes responsabilidades de gasto a la sombra de las transferencias del gobierno central. En muchos países se verifica este fenómeno. Tal vez en Argentina se encuentra el mejor ejemplo que se puede citar con la transferencia compulsiva de salud y educación desde el gobierno nacional a las provincias a mediados de los años 90.

4. En ausencia de transferencias financieras adicionales que cubran adecuadamente los gastos asumidos por gobernaciones y alcaldías, y con escasas o nulas competencias tributarias, los gobiernos subnacionales tienden a financiar los déficits con diversas fórmulas de endeudamiento. En los países más permisivos (como Argentina, Brasil) se contrataba deuda, que en sus formas más peligrosas han sido en el pasado préstamos del banco central a bancos regionales, cuando existían. En otras ocasiones son préstamos adquiridos directamente por los gobiernos subnacionales con la banca privada local. En países mas restrictivos (Venezuela, p.e.) el financiamiento del déficit puede tomar la forma de atrasos acumulativos en los pagos a proveedores o se dan casos de omisión de pasivos, en la contabilidad presupuestaria. Es habitual encontrar que no existen ni previsiones en el presupuesto ni reservas monetarias o activos destinados al pago de pasivos laborales. La subestimación o ignorancia de estas cuentas puede disfrazar los déficits o aminorarlos en el corto plazo. Sin embargo, la falta de financiamiento adecuado produce constantes problemas de flujo de caja y periódicas crisis de servicio de la deuda. En España se verifica en esta etapa un aumento sostenido de la deuda: “En la segunda mitad del quinquenio 1987-1991 se produce un llamativo proceso de déficit en la

hacienda autonómica, con la consiguiente acumulación de deuda. En conjunto, la deuda se cuadruplica (...) Medido el déficit en términos de contabilidad nacional (necesidad de financiación) se aprecia un continuo ascenso durante el período, pasando de -0.1% del PIB en 1987 al -0.6% en 1989 y alcanzando el -1.4% en 1991” (Escudero y otros, 1995).

En todos estos casos, se producen tensiones que terminan convirtiéndose en periódicas pugnas entre los gobernantes regionales/locales y el gobierno central. Existen evidencias internacionales de que los gobiernos estatales y municipales apelan a presiones políticas para evitar el pago de sus deudas. Igualmente, existen evidencias de que, en estos casos, los gobiernos centrales pueden asumir los compromisos de los niveles subnacionales y liberando a éstos del peso de los pasivos. La consecuencia de este comportamiento es un nuevo impulso al déficit fiscal del gobierno central. Si no son resueltos los problemas estructurales de las finanzas públicas de los estados y municipios, se pueden seguir presentando déficits fiscales recurrentes en estos niveles de gobierno. Las consecuencias macroeconómicas y procíclicas de este esquema fiscal, sobre las cuales volveremos más adelante, son desestabilizadoras y recesivas como se puede sospechar.

5. Una salida obvia a este tipo de tensiones es la cesión de autoridad tributaria a los gobiernos regionales y locales. En los casos en que exista, como sucede en muchos regímenes municipales latinoamericanos, lo recomendable es el desarrollo de programas de asistencia técnica para fortalecer la administración fiscal local. Este es el camino que está recorriendo España desde 1996 con la cesión de una sobretasa del impuesto sobre la renta personal a los gobiernos regionales (autonomías) y la atribución de capacidad legislativa sobre tributos previamente cedidos a estas comunidades como el impuesto sobre el patrimonio, sobre transmisiones patrimoniales, sucesiones, donaciones y juego

(García-Margallo y otros, 1996). En América Latina, algunos de los llamados impuestos regionales o municipales en realidad son transferencias realizadas por el gobierno central, deducidas de determinados impuestos recaudados por éste destinados por alguna ley a los gobiernos subnacionales. En otras ocasiones la tasa, la base tributaria o la fiscalización de los impuestos locales son definidas por regulaciones nacionales o por el gobierno central mismo. A veces existen argumentos técnicos que aconsejan cierta intervención del gobierno nacional, especialmente en cuanto a la recaudación de sobretasas. Sin embargo, lo aconsejable es entregar responsabilidad plena a cada gobierno sobre sus tributos. Volveremos a este tema más adelante en el trabajo.

Cada economía por supuesto presenta patrones propios de comportamiento respecto a la secuencia general descrita. Las políticas fiscales, la situación macroeconómica y las ideas predominantes en los actores políticos determinan variantes nacionales. Sin embargo, la repetición de los factores más sobresalientes analizados en una buena porción de países que empiezan su proceso de descentralización es sorprendente.

El comienzo de la mayor parte de ellos, como hemos visto, puede llevar a desequilibrios en las cuentas fiscales, agravados por el uso de instrumentos de deuda. Las dificultades políticas existentes en muchos países para distribuir tanto las cargas públicas como las responsabilidades tributarias de manera coordinada producen un desajuste que, de persistir en el tiempo, puede llevar a consecuencias negativas en la estabilidad económica.

... y los más prometedores.

En contraste con los problemas fiscales que se mencionan en la sección anterior, los procesos de descentralización pueden, desde sus inicios, crear los incentivos que empujan a las autoridades electas a mejorar la asignación del gasto y a responder a las demandas de sus electores. La elección de funcionarios ejecutivos y parlamentarios implica que sus carreras políticas están sujetas a la evaluación de las comunidades a las que sirven. En este sentido, se puede esperar que estén más atentos a los objetivos y preferencias de sus representados que lo que están autoridades designadas por el gobierno nacional. Se trata de un ejemplo claro de la teoría de agencia. En el primer caso, los gobernadores, alcaldes y representantes parlamentarios de los diversos niveles de gobierno, identifican a sus electores como sus verdaderos empleadores. En el segundo caso, los funcionarios no electos responden a un ministro o a un jefe político que los nombra, y se imponen la tarea de satisfacer sus demandas como objetivo fundamental de su gestión. Si estas demandas coinciden con los intereses de las comunidades es una simple casualidad. No forma parte de los incentivos implícitos en el esquema de agencia al que están sometidos los funcionarios designados desde el gobierno central. En otras palabras, los gobernantes electos en regiones y municipios están inclinados a rendir cuentas (accountability) a sus electores, con lo cual el control de las comunidades sobre el Estado se hace posible, restableciéndose así tanto la eficiencia del sector público como su confiabilidad y legitimidad.

Dicho esto, que expresa el consenso de la literatura especializada, es conveniente profundizar en aspectos teóricos que tienen que ver con la teoría económica de la democracia y con las maneras en que la sociedad se relaciona con el Estado. Estudiaremos en el próximo título los mecanismos y principios que subyacen a las formas

en que los ciudadanos participan en las decisiones políticas. Si la descentralización se basa en la relación de supervisión de las comunidades sobre sus representantes, claramente la pregunta que nos debemos hacer es: ¿existe tal participación? ¿cuáles son las condiciones en las que puede ser efectiva?.

Democracia y dictadura: ¿libertad versus eficiencia?

Buchanan y Tullock (1962) desarrollaron un modelo que ha tenido gran influencia en la explicación de la dinámica de los procesos de tomas de decisiones colectivas. Cualquier individuo, grupo de interés u organización realiza implícita o explícitamente un cálculo de costo-beneficio para decidir si vale la pena o no participar en una instancia de poder en la que se tomen decisiones que les afectan:

(i) Si resuelve involucrarse, tendrá la posibilidad de influir en que las decisiones maximicen su beneficio personal o de grupo. Sin embargo, participar en tales procesos acarrea costos de toma de decisiones, o más genericamente, *costos de transacción*. Cuanto más individuos o grupos transen en una decisión, más tiempo y esfuerzo se requerirá de cada uno para llegar a un resultado satisfactorio para todos o para la mayoría.

(ii) Si decide que los costos de transacción que involucra su participación directa son muy altos, entonces puede dejar la decisión en manos de aquellos que están especialmente interesados en tomarla. En este caso, el costo que asume quien no participa es el de la *externalidad política*, definida por Buchanan y Tullock como el riesgo de que la decisión que se adopte no beneficie a estos individuos o grupos.

Siguiendo este razonamiento, los costos de transacción y los de externalidades políticas se comportan de manera inversa entre sí. Instancias de decisión que reúnen la mayoría o la totalidad de los individuos o grupos involucrados pueden tener altos costos transaccionales y pocos o ningún costo de externalidad política para los individuos representados, mientras que grupos más pequeños que prescinden de la participación de la mayoría pueden producir altos costos de externalidades políticas para los no presentes, aunque funcionan seguramente con bajos costos de transacción.

Por otro lado, Stevens (1993, cap. 6) señala que los sistemas de votación mayoritarios, que caracterizan la mayor parte de los mecanismos de decisión democráticos, pueden dejar de cumplir dos importantes condiciones: (i) la agregación de los votos debería ser definitiva y consistente y (ii) el sistema de agregación debería producir resultados económicos y sociales eficientes.

En cuanto al primer requerimiento, el teorema de Arrow (1951) es un ejemplo clásico de las pocas probabilidades de que una decisión colectiva corresponda a los deseos de los individuos que conforman una comunidad dada. Stevens señala un ejemplo de este argumento mostrando cómo los electores, divididos en tres partes iguales sobre el destino que se le debe dar a un terreno municipal, al votar por el orden de prioridades para asignar su uso, pueden no llegar a una conclusión definitiva y consistente. Entre tres opciones: parque (P), estacionamiento (E) y centro juvenil (C), tres grupos de votantes V_1 , V_2 y V_3 definen sus opciones de la siguiente manera.

V_1	V_2	V_3
P	E	C
E	C	P

C	P	E
---	---	---

Es evidente que ningún uso tiene la mayoría, y que cada uno podría ser implementado sin satisfacer al 66% de los electores. Consideremos ahora cada opción contra una sola de las otras dos en un mecanismo de votación por mayoría. Eliminando C, P le ganaría a E. Si comparamos solo E y C, eliminando P como opción, E ganaría a C. Siendo así, se debería esperar que P ganaría a C. Sin embargo, Arrow demuestra que esta propiedad transitiva no se cumple en la regla de la mayoría. Si se elimina E de la elección para comparar en una votación por mayoría solo a P y C, entonces C gana a P. Este fenómeno es conocido como el Problema de Arrow, la Paradoja del Votante o *vote cycling*.

La consecuencia práctica del teorema es que, dependiendo de la manera como se vote, sobre un mismo tema y una misma población electoral, los resultados pueden ser divergentes.

Sobre la eficiencia económica y social, Stevens sostiene que en una elección sobre un tema que divide a la población entre una mayoría absoluta ($50\% + X$) y una minoría ($50\% - X$), puede suceder que la pérdida de utilidad percibida por la minoría supere la ganancia en utilidad percibida por la mayoría, llegando así a la conclusión de que socialmente se produce una pérdida neta.

El ejemplo que utiliza Stevens es muy elocuente para ilustrar la situación anterior. En una comunidad muy atractiva por sus árboles y jardines, un grupo de expertos explican que una enfermedad va a destruir eventualmente los árboles y aconsejan que se corten para prevenir su propagación. El gobierno federal está dispuesto a sufragar este gasto. En un

referendum sobre el tema la mayoría aprueba el plan, con la expectativa de que una vez que cese el peligro, la comunidad va a tener una utilidad mayor al plantar nuevos árboles que la que actualmente tiene, con la perspectiva de propagación de la enfermedad. En definitiva, la mayoría cree que un tratamiento temprano reducirá los costos. La minoría tiene un fuerte apego a los árboles de su ciudad, creen que la acción sería prematura y que los expertos se equivocan. Digamos que los votantes de la mayoría creen que la aplicación del plan de los expertos mejorará en 50 unidades monetarias per capita su expectativa de utilidad -esta es la máxima cantidad de dinero que cada uno está dispuesto a sacrificar para obtener un aumento en el valor estético de su comunidad después de la aplicación del plan. Los electores minoritarios tienen una preferencia estética más intensa que los de la mayoría y están dispuestos a sacrificar más dinero para mantener la actual belleza estética de su comunidad. Digamos que en este caso la cifra fuera 100 unidades monetarias. Si la mayoría fueran 55 electores y la minoría 45, la pérdida neta percibida por esa comunidad sería de . En ese caso, si la mayoría es solo de 51% y la minoría 49%, siendo que cada votante mayoritario evalúa en 50 unidades monetarias su sacrificio, la pérdida neta percibida por la sociedad será de 1.750 unidades monetarias - 4.500 unidades de pérdida de la minoría contra 2.750 unidades de incremento de utilidad de la mayoría. Otra manera de ver el mismo problema es simplemente que la expectativa de devaluación de la propiedad inmobiliaria de la minoría que no cree a los expertos es mayor que la expectativa de revaluación que tiene la mayoría que si les cree.

Stevens deduce en definitiva que la asignación de recursos al aplicar la votación mayoritaria en este caso es ineficiente. “El resultado eficiente sería oír a la minoría y salvar los árboles, pero esta solución no sería escogida por el sistema de elección

mayoritario” (p. 143).

Junto con Inman (1987) y otros, Stevens razona que dado el teorema de Arrow y la ineficiencia que puede producir la regla de la mayoría, “Estamos frente a un dilema. Cualquier mecanismo de elección colectiva que podamos diseñar debe ser imperfecto: bien eficiente pero dictatorial, bien democrático pero ineficiente” (Inman, p. 682). Stevens continua: “La regla de la mayoría puede ser democrática, pero es también probable que sea ineficiente en el sentido más amplio del término porque *vote cycling* significa repetición, no es concluyente, desperdicio. Del mismo modo, si la selección (de decisiones) es eficiente, probablemente será no democrática -y no queremos eso tampoco. (...) Podemos tener procesos para tomar decisiones, pero no tenemos manera de saber si tomamos la decisión correcta. El ‘interés público’ es, de hecho, una quimera” (Stevens, p. 145).

La conclusión a la que llega Stevens, es por lo menos, sorprendente. La presenta sustentado en una vaga mención a la eficiencia “en sentido amplio”, atribuyendo a mecanismos dictatoriales un carácter “eficiente” muy objetable. Veamos esto con más detalle.

En términos del análisis de costo-beneficio de los procesos de toma de decisiones realizado por Buchanan y Tullock, y mencionado igualmente en el trabajo de Stevens en páginas anteriores a las citadas, las externalidades políticas y los costos de transacción (o de participar en la toma de decisiones) son dos elementos fundamentales para entender el grado de eficiencia de los sistemas de elección colectiva. La eficiencia, medida en estos términos, sería una función de los beneficios que perciben las comunidades por la

aplicación de decisiones colectivas, menos los costos de transacción y los de las externalidades políticas.

Una primera respuesta, desde este ángulo, al problema planteado por Inman y Stevens es que, en ambientes democráticos, los costos de transacción pueden ser altos mientras que los de externalidades políticas son considerablemente inferiores a los de las dictaduras. A su vez, simétricamente, las dictaduras acarrearán costos de externalidades políticas muy altos, y, en principio, costos de transacción menores que ciertas formas democráticas de elección. En este sentido, no hay base para afirmar que las dictaduras puedan exhibir una relación costo-beneficio mejor que la de los métodos democráticos. Los daños que potencialmente pueden producir mecanismos dictatoriales de tomas de decisiones sobre la mayoría de la población no representada en las instancias de gobierno (definición misma de la dictadura) generan costos teóricamente tan altos como los que pueden generar los costos de transacción.

Adicionalmente, las dictaduras tienen costos de transacción también. Sería ingenuo pensar que los regímenes dictatoriales producen decisiones sin pasar a través de negociaciones con los grupos de intereses que los apoyan. La experiencia histórica muestra que las instituciones autoritarias requieren de una base de apoyo social para existir. Por supuesto, esta es menos amplia que las que sustentan a las democracias y, en consecuencia, la cantidad de personas y grupos que pueden influir en aquellas es menor que los que influyen en las instituciones democráticas. En este sentido, es posible que los costos de transacción sean menores en ambientes dictatoriales. Aún así, las externalidades políticas propias de las dictaduras pueden imponer a la mayoría de la

población un costo tal que genera un resultado ineficiente o altamente ineficiente.

Cuando se señala ejemplos de dictaduras que han generado condiciones que en principio hacen ver el resultado neto de sus decisiones como positivos para la sociedad en términos económicos (por ejemplo Chile bajo Pinochet o Singapur), se deben considerar tres factores al menos.

(i) Nada prueba que es necesaria la dictadura para implantar una estrategia de desarrollo exitosa. Muchos más países, todos ellos democráticos, muestran que en ambiente de libertad y participación es posible y más común generar las condiciones de bienestar y desarrollo.

(ii) Los costos sociales implícitos en las dictaduras, en particular los que implican las externalidades políticas, son altos e intangibles en muchos casos. La dificultad de cuantificarlos hace que los resultados económicos en términos de crecimiento pueden estar sobrestimados y deben tomarse con precaución.

(iii) En el supuesto de que se pudiera hacer una posible evaluación positiva de la eficiencia de una dictadura (que incluyera los costos-beneficios de las externalidades políticas), ésta se debería a la coincidencia casual de las decisiones del sistema con las expectativas de los individuos y grupos no representados. Hay que recordar que la imposibilidad de las instituciones dictatoriales para negociar con la mayoría de los individuos y grupos les incapacita para adaptar sus decisiones a las expectativas de costos-beneficios que las mismas producen en la sociedad. En este sentido, existe la posibilidad teórica de una circunstancial y temporal toma de decisiones eficiente por parte de un sistema dictatorial. Sin embargo, los incentivos inherentes a estos sistemas

hacen que los mismos tiendan a adoptar decisiones ineficientes en términos de las externalidades políticas que producen.

El teorema de Arrow tiene por objeto mostrar una paradoja de los sistemas mayoritarios de elección. A su vez, el ejemplo de la ciudad que hace un referendun para decidir el destino de sus árboles señala la posibilidad de un resultado ineficiente de este mismo método de elección pública. Ahora bien, ninguno de estos dos hechos permita afirmar que las dictaduras mejoran las probabilidades de tomar decisiones eficientemente. Además de la ineficiencia generada por las externalidades políticas, en forma más limitada, un sistema dictatorial se puede ver enfrentado al mismo problema de Arrow. La manera en que funcionan en la realidad las dictaduras hace que pequeños grupos se enfrenten a disyuntivas e inconsistencias similares a las descritas por el teorema. En cuanto al resultado ineficiente del sistema de elección mayoritario en el caso de los árboles, una dictadura podría tomar la misma decisión ineficiente. Nada permite pensar que la dictadura tomaría necesariamente una decisión coincidente con la minoría interesada en la conservación de los árboles. En este caso, el resultado no contaría con la legitimidad social de la mayoría (que no fué consultada), ni con la aceptación de la minoría (que no tiene opción de influir para que una próxima decisión le favorezca). El peor de los mundos posibles. Ineficiente e ilegítimo.

Dicho ésto, queda por discutir los costos de transacción que generan las instituciones democráticas. Si estos fueran iguales a los de las externalidades políticas de las dictaduras, entonces el único argumento a favor de las democracias (o de las dictaduras) sería de carácter ético, como el utilizado por Stevens (“esto no es lo que queremos tampoco”). En ese caso, la economía institucional y, en general la economía política,

se vería en la necesidad de definirse como una ciencia moral, sin un campo propiamente económico de estudio.

Sin embargo, si los costos de transacción y de externalidades políticas en condiciones democráticas de toma de decisiones pudieran ser disminuidos por debajo del nivel de los costos de las externalidad políticas de las dictaduras más sus costos de transacción, entonces tendríamos que no solo es falso el dilema democracia-ineficiente versus dictadura-eficiente, sino que claramente las instituciones democráticas pueden ser más eficientes que las dictatoriales. Este es el objeto de la próxima sección del capítulo.

Descentralización vs. Centralismo, o cómo usar el principio del mercado para disminuir los costos de la democracia

Las instituciones democráticas requieren de mecanismos de representación para ser viables. Los miembros de un club, de una comunidad o de un país delegan comúnmente las decisiones que les conciernen a todos en un pequeño grupo de representantes. La extensión de este fenómeno en la realidad se explica por los altos costos de transacción que implica la toma de decisiones por grupos de gran tamaño. Cada individuo prefiere reducir estos costos personales transfiriéndolos a las organizaciones y personas en los que delega la autoridad para administrar los asuntos públicos.

Este arreglo institucional genera dos tipos de costos.

El primero, por supuesto, es el de transacción implícito en las instituciones públicas. Las negociaciones entre gobiernos y organizaciones de diferentes países, las existentes entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de cada país, las que se establecen entre

diversos niveles territoriales de gobierno, y las necesarias interacciones entre individuos o grupos, las organizaciones intermedias (partidos, gremios, sindicatos) y los gobiernos, son ejemplos de transacciones que acarrearán costos sociales y económicos. Bien sean éstos por lentitud en la toma de decisiones, por dificultades para establecer políticas públicas aceptables, que se perciban como justas y eficientes, o por el esfuerzo requerido para hacer que cada actor involucrado cumpla los compromisos adquiridos.

El segundo tipo de costo es el de la externalidad política implícita en la delegación de funciones. Cada miembro del club, comunidad o país corre un riesgo al confiar su soberanía a alguien más. Como hemos visto anteriormente, las posibilidades de que las decisiones que se tomen en su ausencia no le favorezcan, en principio, son altas.

Ambos costos pueden variar en magnitud dependiendo del sistema de incentivos existentes en las instituciones públicas. En lo que podemos llamar el *mercado político* una institución que merece especial atención es el sistema electoral. La manera como opera, y los incentivos implícitos que produce puede hacer que otras instituciones (los gobiernos) funcionen con mayor o menor tendencia a la eficiencia.

El mercado político se refiere al sistema de oferta y demanda que se establece entre individuos o grupos de una sociedad dada y sus representantes en organizaciones públicas. En ambiente democrático, algunos de los elementos fundamentales de este mercado son (i) las expectativas, preferencias y activismo de los electores, (ii) las ofertas que realizan los candidatos a cargos gubernamentales para obtener los votos necesarios para ganar, (iii) la actuación de los electos en funciones de gobierno, y (iv) los mecanismos que tienen los individuos y grupos para hacer que los funcionarios públicos

cumplan con sus promesas electorales o con los deberes inherentes a sus cargos.

El primero de los componentes del mercado político define el grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.¹²

A su vez, tanto las ofertas electorales de los candidatos como la actuación de los funcionarios electos, esta determinada por (o en términos matemáticos es una función de) la capacidad que tengan los ciudadanos y grupos de influir en las decisiones públicas y, particularmente, en la evaluación del personal político.

En la mayoría de los sistemas electorales los candidatos tienen un fuerte incentivo para presentar a sus electores un programa o simplemente ideas que coincidan con sus gustos e intereses. Sin embargo, después de ser electos, no todos los métodos electorales incentivan a los administradores gubernamentales a actuar en concordancia con sus promesas o con los deberes inherentes a sus cargos. Las elecciones por listas cerradas y bloqueadas, por ejemplo, incentivan menos la rendición de cuentas (accountability) de los funcionarios ante sus electores, que las elecciones uninominales. Cuando existe la posibilidad de la reelección, el sistema tiende a funcionar mejor que cuando el electo no puede optar nuevamente al cargo. En el esquema 1-1 se presentan cuatro escenarios resultantes de la combinación de elecciones directas (uninominales) e indirectas (por listas cerradas y bloqueadas) de autoridades ejecutivas y legislativas.

¹² Entenderemos por participación ciudadana el interés de los individuos y de los grupos en hacer que sus preferencias sean satisfechas por las políticas públicas, y el grado de actividad que están dispuestos a desplegar organizada o espontáneamente para conseguir sus objetivos. Esta forma de participación genera costos de transacción.

Esquema 1-1
Formas de elección de autoridades ejecutivas y legislativas
Escenarios por combinación

Autoridades legislativas	Autoridades ejecutivas	
	Elección directa	Elección indirecta
Elección directa	<ul style="list-style-type: none"> •Presidencialismo •Control parlamentario sobre el ejecutivo •Responsabilidad personal de todos los funcionarios ante los electores •Fuerte control de la comunidad sobre la gestión pública •Alta rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> •Parlamentarismo •Fuerte control parlamentario sobre un ejecutivo débil •Poca responsabilidad personal del ejecutivo y fuerte de los legisladores ante los electores •Control poco eficaz de la comunidad sobre la gestión pública •Mediocre rendición de cuentas
Elección indirecta	<ul style="list-style-type: none"> •Presidencialismo •Control parlamentario relativo sobre el ejecutivo •Responsabilidad personal del ejecutivo ante la comunidad •Poca o nula responsabilidad personal de los legisladores ante la comunidad •Control relativo de la comunidad sobre la gestión pública •Rendición de cuentas relativa 	<ul style="list-style-type: none"> •Parlamentarismo •Fuerte control parlamentario sobre un ejecutivo débil •Poca o nula responsabilidad personal de los funcionarios ante los electores (se traslada al partido) •Control escaso o nulo de la comunidad sobre la gestión pública •Escasa o nula rendición de cuentas

Estudiemos brevemente los escenarios extremos.

El que llamaremos escenario n° 1, localizado en el cuadrante superior izquierdo del esquema, combina la elección directa de las autoridades ejecutivas y la elección directa de las legislativas. El escenario presenta probables resultados de este método. En primer

lugar se tiende a obtener un efecto de presidencialismo. La autoridad ejecutiva (presidente, gobernador o alcalde) tienen una fuerza política importante, producto de la elección nominal. Puede ejercer un rol decisivo en la acción de gobierno. A su vez, los parlamentarios (congreso nacional, congresos regionales o concejos municipales), al ser electos también nominalmente por la población, tienen un mandato de control del ejecutivo suficientemente fuerte y legítimo como para producir un efecto de balance adecuado de sus actuaciones. Todos los funcionarios electos nominalmente son responsables ante los electores, de manera que cada quien tiene incentivos personales para hacer una gestión de gobierno que sea evaluada positivamente por los ciudadanos. Este incentivo permite a los electores controlar las acciones de sus representantes. Cuanto más participativa sea una comunidad más eficiente se revelará esta posibilidad. En resumen, este escenario es un marco ideal para que se produzca una alta rendición de cuentas.

En el extremo opuesto, inferior derecho, se encuentra el escenario n° 2, en el que se combinan elecciones indirectas de funcionarios ejecutivos (designados por los cuerpos legislativos en elecciones de segundo grado) y elecciones indirectas de legisladores (electos mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas). El primer efecto probable es el de parlamentarismo, entendiendo por tal una función preponderante del cuerpo legislativo en las decisiones de políticas públicas. El fuerte control del parlamento sobre presidentes, gobernadores o alcaldes electos por él mismo hace que la función ejecutiva sea débil y supeditada a los vaivenes políticos de los parlamentarios. Esto se agrava por la poca o ninguna responsabilidad de los funcionarios ante sus electores. Su lealtad se dirige a sus partidos, responsables de colocarlos en las listas electorales. Al ser

seleccionados en listas presentadas por organizaciones políticas, son éstas de hecho las evaluadas por los ciudadanos a la hora de premiar o castigar una acción de gobierno. La identificación gobierno-partido explica algo de la debilidad de éstos en América Latina, donde los sistemas indirectos son comunes en muchos países. Los funcionarios no tienen incentivos para rendir cuentas ante los ciudadanos, y éstos poseen pocos medios para vigilar y evaluar a sus funcionarios electos.¹³

Una primera conclusión de este análisis es que el sistema de incentivos del escenario n° 1, al elevar la rendición de cuentas de los funcionarios ante los electores, puede disminuir más los costos de externalidades políticas que el sistema electoral del escenario n° 2, en el que los gobernantes actúan con mayor indiferencia ante sus comunidades. Como se menciona anteriormente, si el escenario n° 1 incluye la posibilidad de la reelección, la dependencia de los funcionarios ante los electores aumenta, y por lo tanto se intensifica la tendencia a la reducción de costos de externalidades políticas. Los electos querrán mostrar a sus electores que actúan consistentemente con sus promesas electorales y que cumplen con las responsabilidades que les han sido asignadas.

Una segunda conclusión es que los funcionarios en el escenario n° 1 están incentivados a disminuir igualmente los costos de transacción de sus operaciones para mejorar los resultados de su gestión. Los funcionarios en el escenario n° 2 son indiferentes a los costos de transacción, como lo son a los costos de externalidades políticas. Por la misma razón. La maximización de sus beneficios no pasa principalmente por la evaluación que harán sus comunidades de su acción de gobierno. En este escenario, de hecho, los costos

13 Más sobre este tema en de la Cruz (1994). Uno de los pocos estudios sobre el efecto de formas de elección de

de transacción y los costos de aglomeración, estudiados antes en este trabajo, pueden incrementarse significativamente en la medida en que los favores que tienden a hacer los electos a sus partidos se expresan a veces en el aumento del personal al servicio del gobierno.

La tercera conclusión es que estos métodos electorales, ambos mayoritarios, no resuelven el problema de Arrow, ni impiden que, al instrumentarse una determinada política pública, una minoría evalúe sus pérdidas más que las ganancias esperadas por la mayoría en ese mismo asunto, generando un saldo neto negativo como lo ilustra Stevens. Sin embargo, la reducción de los costos de transacción y de las externalidades políticas en ambos casos y especialmente en el escenario n° 1 respecto al escenario n° 2, revelan que la eficiencia de la democracia es tendencialmente mayor que la de la dictadura, donde al no existir mecanismos electorales, la elasticidad de las instituciones para reducir este tipo de costos es muy pequeña.

Ahora bien, ¿las instituciones democráticas pueden reducir aún más los costos de transacción, de externalidades políticas y de aglomeración?. La respuesta es si. Mediante un esquema descentralizado o federal de gobierno.

La elección de gobernadores y alcaldes y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales permite minimizar estos costos y maximizar los beneficios de los mecanismos democráticos. Veamos este asunto con más detalle.

La descentralización implica una distribución de servicios entre los diferentes niveles gubernamentales, así como una repartición de las responsabilidades de generación de ingresos del sector público. El modelo intuitivo seguido por la mayoría de los países indica que el gobierno central se reserva en general aquellos servicios que tienen un alto grado de *externalidades*¹⁴ en el sentido clásico de la economía política, mientras que los gobiernos locales se responsabilizan de servicios con pocas externalidades, que les permiten internalizar sus costos. A su vez, los gobiernos regionales y locales administran en general los servicios que poseen alta *utilidad subsidiaria*¹⁵. Este concepto se puede definir como el beneficio marginal de aplicar el principio de *subsidiaridad* (localizar la capacidad de tomar decisiones públicas en el nivel de gobierno más cercano a la población). Los servicios con alta utilidad subsidiaria implican que la evaluación de la población sobre la provisión de los mismos es posible y genera efectos de eficiencia, por lo cual es conveniente localizarlos en los gobiernos municipales o regionales (ej. servicios urbanos, salud, educación). Los servicios con baja utilidad subsidiaria son aquellos que por sus características no son fácilmente evaluables o controlables puntualmente por los ciudadanos. La utilidad de proveerlos a nivel local es baja o nula (ej. política de defensa, política económica).

14 Se entiende por externalidad en su sentido económico clásico los efectos positivos o negativos que cualquier acción de producción o consumo del sector público o privado produce sobre terceros, y cuando estos efectos difusión no se reflejan totalmente en los precios de mercado. Para un análisis básico de este concepto ver Fischer, Dornbusch y Schmalensee (1989). En el caso de circunscripciones político-territoriales (países, estados, municipios) son los efectos de la acción de una de las circunscripciones sobre las demás imponiéndoles beneficios o costos que no son pagados por los beneficiarios externos o por los que no son compensados. Por ejemplo, una universidad sin costo de matrícula creada por un municipio puede beneficiar a habitantes de otras circunscripciones que estudien en ella gratuitamente - solo los contribuyentes del municipio dueño de la universidad pagan con sus impuestos. En este caso, de mantenerse el esquema gratuito, la universidad debería ser un servicio regional o nacional, para internalizar sus costos. No confundir con el concepto de externalidad política de Buchanan y Tullock discutido en este trabajo.

15 Una primera definición de utilidad subsidiaria se encuentra en de la Cruz (1994, pp. 221-224).

El análisis de un grupo de servicios seleccionados (defensa, política económica, política exterior, salud, educación, agua potable, planificación urbana, control de tránsito, saneamiento o alcantarillado y recolección de basura) revela una relación inversa entre las propiedades de externalidad y subsidiaridad de cada uno de ellos. Aquellos que poseen altas externalidades, en general, presentan un bajo o nulo beneficio marginal en la aplicación del principio de subsidiaridad. Los que poseen pocas externalidades tienen una utilidad subsidiaria alta o muy alta.

La metodología utilizada para verificar este resultado se basa en dos ejercicios distintos.

Sobre las externalidades, lo primero que hay que decir es que su medición no es fácil. De hecho sus múltiples causas y sobre todo sus a veces incalculables consecuencias introduce numerosos defectos en cualquier modelo que intente cuantificarlas. Dentro de estas limitaciones, se estimaron diferentes variables.

En primer lugar se asumió un rango de habitantes de municipios y de estados tomando como referencia los países con tres niveles de gobierno estudiados en este trabajo.¹⁶

Segundo, para cada servicio, con determinadas condiciones -por ejemplo educación gratuita-, se analizó la posibilidad de internalizar sus costos en cada uno de los ámbitos territoriales (regional y local). Se asignó un índice de internalización a cada servicio estudiado. Realizado este ejercicio se atribuyeron los servicios al nivel de gobierno que parecía más apropiado de acuerdo a su capacidad de internalización empezando desde los gobiernos locales. Aquellos servicios cuyos costos era muy improbable que fueran

internalizados por los contribuyentes de un municipio fueron asignados a los gobiernos regionales. A su vez, los servicios cuyos costos no podían ser internalizados por los gobiernos intermedios se asignaron finalmente al gobierno central.

Esta operación tiene el límite natural de la gran variabilidad de los tamaños relativos de los municipios y provincias en los países estudiados y en el resto del mundo. Está claro que este ejercicio no explica los servicios que pueden ser internalizados por municipios, por ejemplo, del tamaño de la ciudad de New York comparados con municipios de ciudades de 3.000 o 4.000 habitantes, como existen en muchas partes. Tampoco puede establecer un patrón único entre servicios que difieren en su diseño institucional. Por ejemplo, una universidad pública con mínimo o nulo subsidio del gobierno no es lo mismo que una universidad cuyos costos son respaldados por los impuestos de los contribuyentes. Otro factor que hace difícil la comparación es la composición de la población. En el caso de la educación o de la salud, los costos de estos sistemas difieren de manera importante dependiendo de la pirámide poblacional. Si es muy joven la educación es costosa. Si es muy vieja, la salud es lo más honeroso. Sin embargo, considerando todos los límites, y sin pretender que los resultados pueden ser aplicados universalmente a todos los casos, la evaluación realizada permite acercarse al problema de la distribución intergubernamental del gasto público de manera algo más que simplemente intuitiva.

Para medir la utilidad subsidiaria se hizo una encuesta a un grupo de 60 personas, habitantes de diversas ciudades en Venezuela, con un grado de interés mediano a alto en

16 El tamaño ideal de una comunidad territorial ha sido explorado bajo el concepto de comunidad fiscal óptima por

los asuntos públicos. De este modo, se pudo recoger la opinión de individuos conscientes de la importancia para la sociedad de influir en el diseño y aplicación de políticas y en la evaluación de los servicios públicos. Se les pidió que establecieran una escala ordenando de mayor a menor la utilidad subsidiaria de los servicios seleccionados. En algunos casos (salud, educación, agua potable y tránsito) se desglosaron algunas funciones específicas de cada servicio.¹⁷ Esta metodología implica un fuerte componente de preferencias de individuos que tienen un entorno político, histórico y cultural específico. Por lo tanto, al igual que en el caso de las externalidades, su valor universal puede ser limitado.

El resultado de ambos ejercicios se presenta en el cuadro 1-14. Las externalidades están ordenadas de mayor a menor y la utilidad subsidiaria en sentido inverso. Para simplificar los datos, se agruparon en categorías del uno al tres.

Cuadro 1-14
Ponderación de Externalidades y de Utilidad Subsidiaria
Servicios Seleccionados

Servicio	Externalidades	Utilidad Subsidiaria
Defensa nacional	1	1
Política económica	1	1
Política exterior	1	1
Salud: control de epidemias	1	1
Salud: administración hospitales grandes	2	2
Salud: administración hospitales pequeños	3	3
Educación: diseño del pensum de estudios	1	2
Educación: administración del sistema escolar	2	2
Educación: administración de escuelas	3	3
Agua potable: construcción de grandes reservorios	2	2

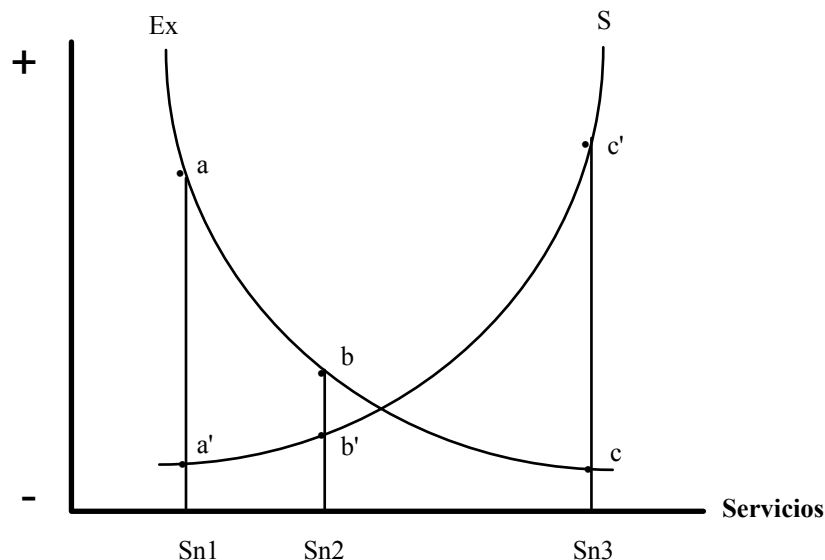
Musgrave y Musgrave (1980) p. 517. Críticas a esta hipótesis en de la Cruz (1994).

17 El texto del instrumento de encuesta fue: “Ordene la lista de servicios públicos que a continuación se enumeran colocando primero los que Ud. considera que si se consultara su opinión y la de su comunidad podría mejorar la calidad del mismo. Siga en orden descendente hasta colocar en último lugar aquel sobre el que Ud. cree que la consulta no produciría cambios significativos de calidad”. En salud se diferenciaron los servicios de control de epidemias, administración de hospitales grandes y administración de centros de salud pequeños. En educación se presentaron las funciones de diseño del pensum de estudios, la administración de las universidades y de las escuelas. En agua potable se ofreció la opción de construcción de grandes reservorios de agua y el suministro de agua potable a los domicilios. En tránsito se preguntó sobre las normas de tránsito y sobre el control de rutas de transporte colectivo urbano. El resultado de esta encuesta se promedió, arrojando una desviación estandar de 0.21.

Agua potable: suministro domiciliario	3	2
Planificación urbana	3	3
Control de tránsito: normas	1	1
Control de tránsito: transporte colectivo urbano	3	3
Saneamiento	3	3
Recolección de basura	3	3

La correlación encontrada entre altas (1), medias (2) y bajas (3) externalidades y poca (1), media (2) y alta (3) utilidad subsidiaria respectivamente es considerable. Este experimento revela cierta consistencia con la idea de que los gobiernos nacionales pueden ser eficientes al responsabilizarse de servicios con altas externalidades y simultáneamente baja utilidad subsidiaria, mientras que los gobiernos locales tienen ventajas al encargarse de la provisión de bienes públicos con bajas externalidades y alta utilidad subsidiaria. A su vez, los gobiernos regionales parecen ser los adecuados para responsabilizarse de situaciones intermedias: servicios con utilidad subsidiaria y ciertas externalidades -lo que los hace potencialmente ineficientes tanto a nivel nacional como a nivel local. El gráfico 1-7 muestra geométricamente esta hipótesis.

Gráfico 1-7
Distribución Intergubernamental de Servicios Públicos



La curva *Ex* representa las externalidades definidas para cada servicio (Sn_1 , Sn_2 , Sn_3 ...) sobre una escala incremental colocada en el eje vertical. La curva *S* representa la utilidad subsidiaria. La zona alrededor de la intercepción de las dos curvas define el espacio de los bienes y servicios públicos que por poseer ciertas externalidades y cierta utilidad subsidiaria son propios de gobiernos regionales, mientras que los localizados a la izquierda del gráfico son típicamente los de carácter nacional, y los de la derecha los locales. Como se puede observar, un mismo bien público corta verticalmente las curvas de externalidad y de utilidad subsidiaria en puntos (a-a', b-b' y c-c') tales que describen las magnitudes opuestas de estas propiedades en cada servicio de que se trate.

En este sentido, como mencionamos anteriormente, si un municipio es muy poblado y posee un gran territorio, es posible la internalización de los costos de ciertos servicios como administración de grandes hospitales o del sistema escolar, que en nuestra hipótesis los colocamos como responsabilidad de los gobiernos regionales. En países donde no existe el nivel de gobierno regional, los gobiernos centrales o locales se encargan de la provisión de servicios que parecieran propios de las instancias intermedias. Si nuestra

hipótesis es correcta, estos países estarían incurriendo en ineficiencias del sector público, bien por externalidades innecesarias, bien por escaso uso del principio de subsidiaridad.

Volviendo a la pregunta que precede esta parte del trabajo, las instituciones democráticas pueden reducir costos de transacción, de externalidades políticas y de aglomeración asignando la provisión de bienes públicos a los niveles de gobierno adecuados en un esquema federal de Estado.

Si los gobiernos centrales se desprenden de servicios con bajas externalidades, que generan en sus manos altos costos de externalidades políticas y de aglomeración, debería aumentar la eficiencia general de la sociedad. Los gobiernos regionales y locales, receptores de estos bienes públicos son más adecuados para minimizar este tipo de costos. A su vez, al distribuir diferentes responsabilidades entre diversos niveles de gobierno se puede esperar una disminución de los costos de transacción en la medida en que cada gobierno debe tratar con un número menor de decisiones y de interesados en las mismas, que en el caso de los gobiernos centralizados.

En resumen, cuanto más directas y transparentes sean las formas de elección de autoridades regionales y locales, más fuertes serán los mecanismos de mercado implícitos en las relaciones políticas. Los electores podrán intentar con mayor éxito maximizar sus beneficios eligiendo entre opciones de la oferta realizada por los candidatos a cargos públicos. Si a este mecanismo se le acopla una distribución de responsabilidades intergubernamentales que minimizan los costos de externalidades políticas, de transacción y de aglomeración, entonces estamos en presencia de un sistema político con potencial para actuar más eficientemente que los sistemas democráticos centralizados y por supuesto mucho más que los dictatoriales.

Participación ciudadana y óptimo de Pareto

Las hipótesis propuestas en el punto anterior tienen sentido y viabilidad a condición de que los ciudadanos no solo tengan la oportunidad sino también el interés de participar¹⁸ en la evaluación y control de los asuntos públicos. Hasta ahora hemos revisado algunos de los mecanismos que ofrecen a las comunidades canales para involucrarse en las decisiones políticas. En particular hemos insistido en que las elecciones nominales en ambiente descentralizados mejoran, en principio, la propensión de las autoridades electas a rendir cuentas ante los ciudadanos (accountability) y la capacidad de los electores de enviarles fuertes mensajes sobre sus preferencias.

Esta parte del trabajo está dedicada a estudiar la relación entre la participación de los ciudadanos y la propensión de los funcionarios a rendir cuentas.

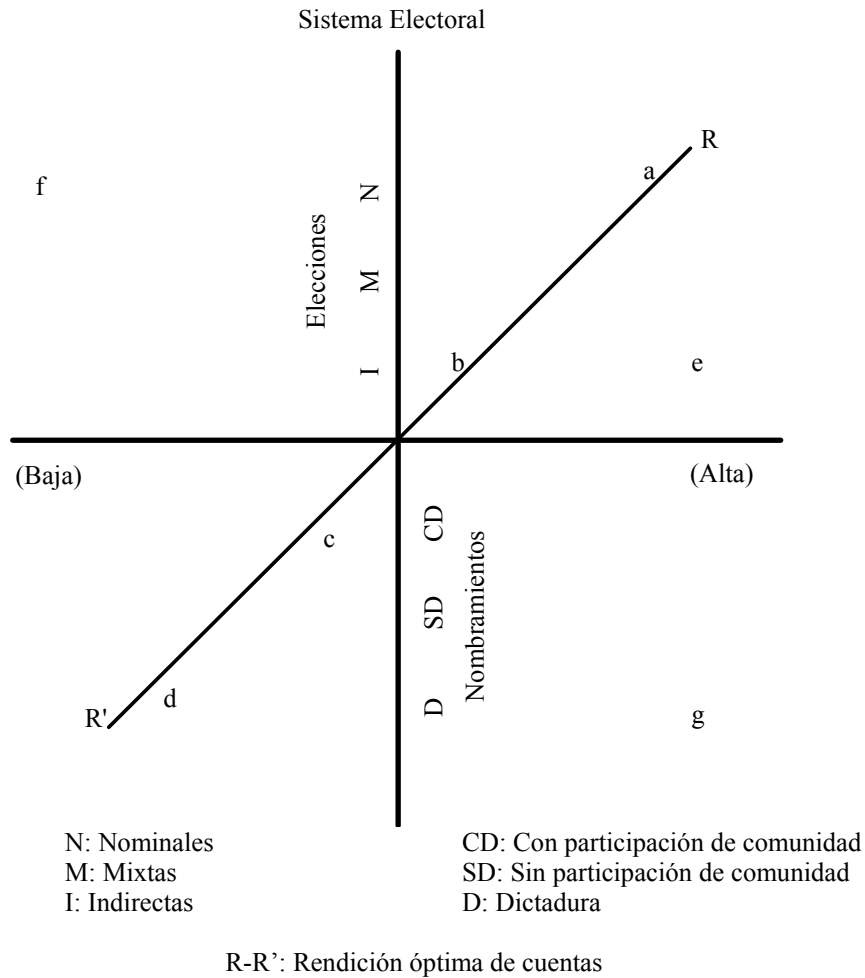
Empecemos por establecer el nexo existente entre participación y rendición de cuentas. De manera intuitiva se puede suponer que cuanto más grado de participación despliegan los ciudadanos de un país, una región o una localidad, evaluando, vigilando e incluso interviniendo en la formulación y ejecución de políticas públicas, más incentivados se verán los funcionarios a rendir cuentas ante sus electores y mejor funcionará el mercado político. De modo contrario, una sociedad poco participativa, aún poseyendo un sistema electoral nominal no lograría influir tan decisivamente sobre los electos a cargos públicos. Este razonamiento sugiere una correspondencia óptima en el sentido de Pareto entre participación y rendición de cuentas.

¹⁸ Usaremos el concepto de participación definido en la cita n° 2.

En el gráfico 1-8 se representa esta relación.

Gráfico 1-8

Relación Óptima de Rendición de Cuentas



El eje vertical de este gráfico muestra distintas formas electorales que van desde los mecanismos más nominales (N) en el extremo superior, que se refieren a elecciones uninominales de carácter mayoritario -escenario nº 1; siguiendo sistemas electorales mixtos (M) en el sentido de aquellos que incluyen parte de nominalidad y parte de elecciones por listas hasta elecciones indirectas (I) que son las realizadas exclusivamente

por listas cerradas y bloqueadas para cuerpos legislativos y elecciones de segundo grado para el ejecutivo -escenario nº 2. En el mismo eje vertical, por debajo de su intercepción con el eje horizontal encontramos los mecanismos de designación de autoridades sin elección popular pero con consulta no vinculante con las comunidades (CD) y la designación de funcionarios sin consulta (SD) ambas en ambientes democráticos. Finalmente se presenta la designación de funcionarios en ambiente de dictadura (D). Los mecanismos CD y SD son típicamente los usados por los gobiernos nacionales para designar representantes en diversas funciones más o menos relacionadas con el público. Por ejemplo, en Venezuela algunos funcionarios del gobierno central que encabezan las corporaciones de desarrollo regional contaban con cierto aval de las comunidades en algunas regiones (CD). Por otro lado, hasta 1989, los gobernadores de los estados eran designados por el Presidente de la República (SD).

El eje horizontal muestra una escala de participación ciudadana de mayor (Alta) a menor (Baja) definida en el sentido de la cita nº 2 de este trabajo. Nuevamente, no confundir este concepto con participación electoral.

Cualquier punto localizado sobre la línea R-R' representa un aprovechamiento máximo de las posibilidades institucionales de influir en los asuntos públicos que tiene una sociedad determinada, dado el grado de participación ciudadana que ella posee.

El punto *a* muestra una situación en la que una sociedad con un comportamiento muy participativo, posee un sistema electoral de tipo nominal. Esta situación es óptima en el sentido de Pareto en la medida en que las posibilidades de participación que tiene esta comunidad son aprovechadas al máximo dado que el sistema electoral permite un funcionamiento competitivo del mercado político. Aún en condiciones de baja

participación electoral, los funcionarios tienden a ser más responsables ante los ciudadanos (ejercen o no su derecho a voto) por su fragilidad y exposición ante ellos. En esta situación, las comunidades pueden alcanzar su *frontera de posibilidades de utilidad política*, entendida como posibilidades de participación.

Un grupo social con algo menos de propensión a la participación, localizado en el punto *b*, puede igualmente encontrarse en una situación Pareto-óptima en un ambiente de instituciones electorales indirectas. Este tipo de sistema electoral, ya estudiado anteriormente, no contiene tantos incentivos a la rendición de cuentas de los funcionarios ante los electores. Pero una sociedad con solo un interés moderado en participar en los asuntos públicos puede alcanzar su frontera de sus posibilidades de utilidad en presencia de sistemas indirectos.

Del mismo modo, teóricamente, los puntos *c* y *d* son situaciones óptimas en el sentido de Pareto. Grupos sociales con escasa propensión a participar pueden alcanzar su frontera de utilidad en ambientes democráticos pero poco transparentes (*c*), o aquellos con nula propensión a la participación en ambientes dictatoriales (*d*).

Fuera de esta línea Pareto-óptima todas las situaciones posibles son ineficientes. Consideremos el punto *e*. Se trata de una comunidad que posee un alto interés por participar en los asuntos públicos, pero el sistema electoral indirecto no le proporciona la oportunidad de influir como ella lo desearía en la definición de las políticas. Las posibilidades de participación (utilidad) deseadas por estas personas está por encima de su utilidad real. La frontera actual está limitada por las restricciones impuestas por el sistema indirecto de elecciones. Un resultado esperable de este caso es la inestabilidad permanente del sistema político, o una reducción progresiva de su legitimidad, en la

medida en que los electores no logran modelar el sistema político de acuerdo a sus preferencias.

El punto *g* es otro ejemplo interesante. Aquí tenemos el mismo grupo social muy participativo pero con un esquema dictatorial de gobierno. Es evidente que la frontera de posibilidades de utilidad está muy por arriba de las capacidad real de participación impuesta por el esquema autoritario de Estado, donde la comunidad carece de instituciones para controlar la acción del sector público. En este caso muy probablemente existe una fuerte inestabilidad de las instituciones públicas, sometidas a la presión de los sectores organizados de la población. Nuevamente estamos frente a una situación ineficiente en el sentido de Pareto.

Revisemos finalmente el punto *f*. Se trata de un evento poco factible: un grupo social indiferente a la participación y que, a pesar de ello, se encuentra en un ambiente institucional que ofrece muchas posibilidades de influencia a los ciudadanos sobre los asuntos públicos. Es igualmente un caso de ineficiencia. Las instituciones permiten una frontera de utilidad superior a la percibida por la población. Es similar a la situación que se presentaría en un mercado altamente competitivo, en el cual los consumidores no tienen la información suficiente para aprovechar los beneficios que ofrece la competencia.

Un análisis dinámico de los modelos estudiados de relación entre instituciones electorales y participación sugiere al menos dos hipótesis adicionales.

En primer lugar, la inestabilidad generada por situaciones ineficientes puede incentivar reformas institucionales que mejoren la eficiencia general del sistema político. Por ejemplo, el caso representado por *e* puede producir una presión hacia la adopción de

formas electorales mixtas o nominales, más acordes con las expectativas de participación social, moviendo así la frontera de posibilidades de utilidad real hasta un nivel superior más acordes con las preferencias y posibilidades de los ciudadanos. Este ejemplo representa bien las situaciones que en América Latina empujaron las reformas descentralizadoras y electorales en países como Venezuela y Colombia. Algo similar se podría esperar del caso representado por el punto *g*. La tensión entre comunidades deseosas de mayor participación en los asuntos públicos de la que permiten ambientes dictatoriales puede generar reformas democráticas y descentralizadoras, como los casos de Argentina y Brasil. Igualmente, el punto *f* puede ser un ejemplo de situación que tiende a producir reformas. Si bien los ciudadanos son escasamente propensos a la participación, el ambiente institucional ofrece tantas posibilidades para tal comportamiento que puede generar cambios en la actitud de las personas interesándolas más en los asuntos públicos. Este sería el caso de un gobierno ilustrado que decidiera adelantar reformas institucionales sin recibir demandas que justifiquen tal decisión. Aunque es útil de considerar teóricamente, esta última situación es sin embargo poco probable que suceda en la realidad. La dinámica de las instituciones públicas sigue normalmente las preferencias de los ciudadanos y no lo contrario. Si un determinado país posee instituciones muy abiertas a la participación política de las comunidades, ésto se explica en general como resultado de las demandas políticas de los grupos más participativos de la sociedad.

Una segunda hipótesis que se desprende de la Relación Óptima de Rendición de Cuentas es que en las situaciones Pareto-óptimas que se localizan sobre la línea $R-R'$ es muy posible que exista estabilidad institucional, dado que la demanda de participación en cada

caso corresponde a la oferta institucional. Son los cambios exógenos a esta relación, como un nivel educativo creciente de los ciudadanos o experiencias parciales exitosas de participación que producen efectos de demostración, los que pueden generar variaciones en la demanda de participación y por lo tanto una situación ineficiente e institucionalmente inestable.

Por supuesto, estas consideraciones implican que todos los posibles electores en las diferentes situaciones de la línea R-R' aprovechan el máximo de sus posibilidades de participación acopladas a su interés en participar. En otras palabras, poseen toda la información necesaria y actúan en forma racional. En la realidad es difícil encontrar situaciones de este tipo, como es difícil encontrar economías reales Pareto-óptimas. Una de las razones de ésto es la asimetría de información tanto entre los electores, como entre los consumidores. Sin embargo, el modelo teórico de esta relación plantea sugerencias sobre el sistema de incentivos implícitos en las situaciones reales de modo que pueden ayudar a entender mejor algunos fenómenos políticos.¹⁹

Siempre que se utiliza el concepto de óptimo de Pareto puede suscitarse cierta confusión en cuanto a su significado. Por ejemplo, calificar como óptimo un régimen dictatorial combinado con una comunidad indiferente a la participación puede parecer inaudito. Decir que es eficiente, y decir lo mismo de una situación de alta participación y democracia avanzada puede interpretarse como carente de sentido. Sin embargo, se debe recordar que en términos económicos, óptimo de Pareto no necesariamente significa que el caso que se describe es óptimo o justo desde el punto de vista social. Una economía

¹⁹ Diversos autores han trabajado sobre el grado de organización social, el desempeño económico y la gobernabilidad. Ver en especial Putman (1993).

Pareto-óptima es aquella que asigna eficientemente sus recursos, de manera que ningún consumidor puede mejorar su bienestar sin afectar negativamente el bienestar de otro. En estas circunstancias, el consumo total de la sociedad coincide con la llamada *frontera de posibilidades de utilidad*. En otras palabras, todos los factores de producción se están usando eficientemente y el consumo de esta producción es completo. O como Pareto gustaba definir su principio: se llega al óptimo de Pareto cuando ningún individuo puede aumentar su consumo sin disminuir el consumo de otro. En estos casos, una parte de la sociedad puede ser más rica que otra. Esto puede ser percibido como injusto desde el punto de vista social o político. El equilibrio logrado por una economía eficiente puede ser modificado, generalmente por la acción redistributiva del Estado, para mejorar la repartición de la renta y disminuir la desigualdad social. En ese momento, se lograría un nuevo equilibrio que puede igualmente ser Pareto-óptimo. En nuestro caso, el mercado político se comporta como el mercado en el análisis de Pareto y está sujeto a las mismas limitaciones de éste. La frontera de posibilidades de utilidad de paretiana es equivalente al concepto de la frontera de posibilidades de utilidad política. Para un análisis detallado del concepto ver Pareto (1971).

Estabilidad macroeconómica y eficiencia fiscal local: hipótesis de la mezcla de ingresos intergubernamentales

Es común encontrar en la literatura sobre federalismo fiscal un amplio acuerdo sobre la conveniencia de "mezclar" las fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales. Normalmente se toma en cuenta para configurar esta cesta dos grandes rubros: las transferencias recurrentes del gobierno central y los recursos tributarios propios de los gobiernos subnacionales. A su vez, las transferencias pueden ser (i) automáticas como

proporción de los ingresos nacionales, (ii) automáticas como proporción de determinados impuestos y (iii) condicionadas. Otros mecanismos complementarios de transferencias adoptan la forma de (i) fondos de compensación o equalización (ii) fondos de inversión y (iii) fondos sociales.²⁰ Los ingresos tributarios propios de los gobiernos subnacionales incluyen entre los más importantes (i) impuestos sobre los cuales tienen autoridad fiscal plena, (ii) impuestos compartidos, en los cuales pueden tener limitaciones para fijar tasas o para definir la base imponible, (iii) cargos a usuarios de servicios locales y (iv) cobros por mejoras.²¹

La mayor parte de los especialistas en federalismo fiscal están de acuerdo en las características que deben tener las transferencias y los impuestos asignados a cada nivel de gobierno.

En general, las transferencias deben guiarse por criterios transparentes y simples, evitando la negociación entre los diferentes niveles de gobierno como mecanismo de asignación. El marcado carácter político de estas negociaciones tienden a producir desigualdad de oportunidades entre las regiones y localidades así como distorsiones en el sistema fiscal. Hay también consenso en que las transferencias deben compensar a las regiones con menor desarrollo relativo, estimulando al mismo tiempo la eficiencia fiscal de todas las circunscripciones territoriales. Un indicador aceptado del grado en que deben producirse transferencias del gobierno nacional hacia los otros niveles es aquel que

²⁰ Ver el excelente trabajo de Winkler (1994) sobre diseño y administración de transferencias intergubernamentales.

²¹ Algunos estudios recientes reportan una fuerte participación de donaciones y otros aportes no tradicionales del sector privado y de la comunidad organizada a los ingresos de ciertos municipios. Fernando Rojas (1996) presenta los casos de Mendoza (Argentina), Curitiba (Brasil), Cali, el Valle (Colombia) y Puerto Ordaz (Venezuela) como ejemplos de este tipo de nueva forma de relación fiscal y extrapresupuestaria entre el estado y la sociedad.

permita que todas las regiones alcancen el nivel medio de calidad y cantidad de servicios públicos de acuerdo a los estándares de cada país.

A su vez, es parte del consenso también que los impuestos con base tributaria móvil en todo el territorio del país y los que tienen un fuerte potencial redistributivo deben ser nacionales, los de base de movilidad limitada regionales y los de base fija locales. Un ejemplo de los de base altamente móvil es el impuesto al valor agregado (IVA). El sistema nacional de créditos y débitos fiscales que caracteriza este tributo hace impráctico e ineficiente su localización como competencia de los estados. Otro ejemplo de tributo en el que existen argumentos para que la nación lo administre, por sus características redistributivas, es el impuesto sobre la renta a las empresas. La concentración geográfica desigual de industrias, comercios y bancos produciría muchas desigualdades de potencial tributario entre las regiones o localidades en caso de ser asignado este impuesto a los niveles subnacionales de gobierno. Los casos del impuesto a las ventas finales o el impuesto sobre la renta personal son considerados de características adecuadas para asignarlos a los estados o provincias. Finalmente, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria o las ventas locales, la posesión de automóviles y el cobro de tarifas por servicios públicos locales son idealmente de carácter municipal.²²

Ahora bien, a pesar de que este conjunto de supuestos son de uso común y frecuente en la literatura especializada, existe muy escaso acuerdo sobre las proporciones de la mezcla óptima entre transferencias y competencias tributarias subnacionales. La polémica sobre

las consecuencias macroeconómicas del federalismo fiscal tiene largos años desarrollándose. Hunter (1977) planteó el conocido *coeficiente de equilibrio vertical* relacionando la suma de los ingresos tributarios locales y por transferencias con el total del gasto²³. Esta ecuación es de utilidad para tener una aproximación al grado de autonomía que tienen los estados/provincias y municipios en lo que se refiere a sus ingresos y al uso de los mismos. Como lo señala Aghon (1993) es sin embargo una medida en la que están implícitos diversos grados de subjetividad, especialmente en la ponderación del peso de las variables de ingreso en la ecuación. El coeficiente de equilibrio no tiene otro objetivo que el de medir el grado de descentralización, suponiendo que es mayor cuanto más libertad poseen los gobiernos subnacionales en la recaudación y uso de sus ingresos. En todo caso, esta relación nos dice poco sobre el punto de equilibrio entre el volumen de transferencias y el volumen de ingresos propios locales que incentivaría un grado razonable de corresponsabilidad fiscal y macroeconómica, preservando la eficiencia en el gasto local por parte de los gobiernos regionales y locales.

²² Para una reciente y aguda reflexión sobre los instrumentos fiscales intergubernamentales ver Bird (1993).

²³
$$V = 1 - \left[\frac{aT_o + bT_r + cR + dG_c + eG + fB}{E} \right]$$

donde:

E= Gastos de estados o municipios

T_o= Ingresos tributarios propios

T_r= Ingresos tributarios repartidos

R= Recaudaciones no tributarias de estados o municipios

G_o= Transferencias no condicionadas

G_c= Transferencias condicionadas

B= Préstamos

a...f= Ponderaciones de las variables

En su más reciente versión, la controversia sobre las relaciones fiscales intergubernamentales, centrada en los efectos macroeconómicos de la descentralización - Gramlich (1987, 1993), Oates (1993), Wallich (1994), Shah (1994), Prud'homme (1995), McLure (1995), Tanzi (1995), Roy (1995), Sewell (1996), Huther y Shah (1996), Artana (1996)-, no ha encontrado aún una medida objetiva que permita realizar recomendaciones de política a los gobiernos en el tema de la mezcla impuestos/transferencias.

Para responder la pregunta sobre cuál debería ser el nivel adecuado de esta mezcla se deben revisar algunas claves del federalismo fiscal.

La eficiencia fiscal local

En general se presume que la existencia de impuestos regionales y locales aumenta la propensión de los ciudadanos a evaluar y controlar la gestión de los funcionarios de estos niveles de gobierno. Consecuentemente, los gobernantes perciben la presión social que les incentiva a rendir cuentas ante sus electores. En estas circunstancias, los funcionarios tienden a optimizar el uso de sus recursos para mostrar una buena gestión ante sus comunidades. El resultado más probable es un alto grado tendencial de eficiencia en el gasto público y en la recaudación de impuestos, lo que denominaremos eficiencia fiscal local. Un alcalde o un gobernador puede no actuar conforme al incentivo implícito en esta relación con sus contribuyentes. Puede incluso dedicar una proporción mayor de la adecuada a gastos innecesarios o a acrecentar la burocracia con motivaciones clientelares, produciendo un efecto de ineficiencia del gasto público. Igualmente, puede decidir que va a recaudar solo los impuestos que afecten directamente al menor número de personas posible. Por ejemplo, puede tomar la decisión de aumentar los impuestos sobre las

empresas y disminuir la presión sobre los impuestos al consumo o sobre los de la propiedad inmobiliaria. La ineficiencia de esta decisión, que tiene como objetivo minimizar el impacto fiscal sobre la mayoría de la población, se revela en la necesidad de imponer tasas excesivas e incluso confiscatorias a las industrias y comercios. La reacción de los empresarios no puede tardar en aparecer: oposición al gobierno y eventualmente mudanza a otro estado o municipio. En estos casos, el gobernante está aumentando el riesgo de que su administración sea reprobada. Su reelección en el cargo, o en otras responsabilidades públicas será menos probable. La señal que los electores envíen repercutirá en el comportamiento de los funcionarios que serán electos en el futuro.

Por otro lado, el uso excesivo de las transferencias del gobierno central puede tender a aminorar la eficiencia fiscal local. Si los ciudadanos no perciben a los gobernadores y alcaldes como recaudadores de sus impuestos es probable que disminuya su vigilancia sobre el gasto local y su propensión a solicitar que los funcionarios rindan cuentas ante ellos. Por supuesto, se puede argumentar que al final de cuentas los impuestos pagados al gobierno nacional son retransferidos a las provincias y localidades, y que en esa medida los ciudadanos querrán saber qué hacen los gobernantes de estos niveles territoriales con el dinero público. Sin embargo, es más común encontrar que los contribuyentes identifican a quien recauda los impuestos como el que debe rendir cuentas ante ellos. En este sentido, si los gobiernos regionales o locales se financian exclusivamente o en una proporción grande con transferencias nacionales se puede esperar que la relación de responsabilidad de los electos locales ante sus electores sea más débil con las consecuencias negativas que acarrea esto en la eficiencia del gasto.

Algunos efectos macroeconómicos

Entre los varios efectos macroeconómicos que presenta comúnmente un esquema fiscal descentralizado, nos concentraremos en dos especialmente importantes. El primero son las consecuencias que puede tener la mezcla presupuestaria subnacional (transferencias/impuestos propios) sobre los objetivos macroeconómicos que se propone el gobierno central. El segundo se refiere al uso del endeudamiento de los gobiernos regionales y locales.

Normalmente se puede esperar que en condiciones de uso exclusivo o muy importante de transferencias del gobierno central a los subnacionales se produzca una alineación de éstos a las políticas y objetivos macroeconómicos de aquel. Por ejemplo, si el gobierno central decide una política fiscal restrictiva para combatir la inflación puede modular la cantidad de ingresos transferidos a los gobiernos subnacionales, de manera que se puede esperar que disminuya no solo el gasto nacional sino también el subnacional ante la limitación de recursos disponibles. Al revés, si el gobierno nacional decide una política fiscal expansiva para estimular el crecimiento económico, con aumentar las transferencias a las provincias y municipios obtendrá un efecto de aumento general del gasto gubernamental en todos los niveles territoriales.

Por otro lado, si los gobiernos subnacionales obtienen sus ingresos principalmente de fuentes propias, la alineación a los objetivos macroeconómicos del gobierno central puede disminuir considerablemente. Volviendo a nuestro ejemplo anterior, si el gobierno nacional decidiera establecer una política fiscal restrictiva, no tendría mecanismos eficientes para obligar a los gobiernos subnacionales a seguir su comportamiento. Del

mismo modo, la decisión de expandir el gasto público por parte del gobierno nacional, puede encontrarse con resistencias de los estados y municipios que circunstancialmente pueden adoptar la política contraria.

En resumen, la capacidad de maniobra de los gobiernos centrales aumenta en la medida en que más dependiente sean los gobiernos subnacionales de sus transferencias y disminuye en la medida en que sean más autónomos fiscalmente hablando.

El segundo punto que analizaremos es el relativo a la capacidad de endeudamiento de los gobiernos regionales y locales. Si éstos gobiernos tienen acceso fácil al crédito nacional o internacional es probable que la alineación con los objetivos macroeconómicos del gobierno central sea menor. Por ejemplo, en condiciones de restricción del gasto público nacional -que pasa por una disminución de las transferencias centrales-, los gobiernos locales pueden aumentarlo haciendo uso del endeudamiento. Por el contrario, en condiciones en las que el endeudamiento esté limitado severamente, los efectos de alineación a la política fiscal establecida por el gobierno central son mayores.

Anteriormente en este trabajo (punto 4 del título *Los primeros pasos suelen ser los más difíciles...*) mencionamos cómo el endeudamiento subnacional puede generar déficits nacionales inesperados. Los gobiernos subnacionales endeudados pueden hacer uso de presiones políticas para transferir su deuda al gobierno central. Pueden dejar de pagar la deuda. Pueden disfrazarla en la contabilidad. Pueden refinanciarla con métodos monetarios (clásicamente los casos de Argentina y Brasil en sus peores momentos de indisciplina fiscal y monetaria). Al final de cuentas, el mercado puede no reaccionar tan acertadamente frente a estos riesgos, en la medida en que en general los inversionistas

piensan que los gobiernos centrales serán en última instancia garantes de las deudas adquiridas por los gobiernos regionales o locales. Cada vez que los gobiernos nacionales garantizan o asumen la deuda subnacional, aumenta el riesgo moral de este mercado. En este sentido, y especialmente para los países latinoamericanos, en los cuales las reglas del mercado son aún muy imperfectas y el riesgo moral alto, es inconveniente permitir el libre endeudamiento de los gobiernos provinciales y municipales.²⁴

Dicho ésto, por supuesto se debe acotar que la palanca financiera que proporciona el endeudamiento debe ser accesible a los gobiernos regionales y locales tanto como lo es al sector privado y a los gobiernos centrales. Existen inversiones que sin el uso masivo de financiamiento via deuda serían imposibles. El asunto aquí es cómo poner a disposición de los gobiernos subnacionales instrumentos de deuda, sin que se produzca el riesgo de cesación de pagos, y de traslado de la carga de deuda al gobierno nacional. Para maximizar los beneficios del endeudamiento y minimizar los problemas se deben implementar algunas reglas básicas.

En primer lugar, el endeudamiento subnacional debe estar en permanente conocimiento del gobierno nacional. Esto permite un monitoreo del nivel de deuda y puede ayudar a moderar su tamaño llegado a un determinado monto del PIB. Se puede lograr de muchas maneras. Una es que la deuda sea colocada en cabeza de un fondo de inversiones intergubernamental, en el cual la deuda adquirida por los gobiernos subnacionales sea garantizada con los ingresos futuros de estos gobiernos, provenientes de sus cuotas en el fondo de inversiones. Nuevamente en Venezuela tenemos un ejemplo de cómo podría

²⁴ Algunos trabajos sobre el endeudamiento local o crisis fiscales son de interés para profundizar en este tema, ver

funcionar este método. El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides) es un fondo de inversiones administrado por representantes de los gobiernos nacional, estatales y municipales. Su financiamiento proviene de una proporción del impuesto al valor agregado (IVA) que varía entre el 15% y el 20%. Cada estado y municipio tiene una cuota fijada mediante una regla en la que se incluyen variables como población (45%), territorio (10%) y compensación interterritorial (45%). Para acceder a estos recursos, los gobiernos subnacionales deben presentar proyectos de inversión al Fides, que a su vez los evalúa y decide el desembolso, el cual se constituye en un fideicomiso, administrado por la banca comercial, a disposición de la gobernación o alcaldía respectiva. Si un organismo como el Fides es el garante de la deuda adquirida por cualquier gobierno subnacional, puede responder con los ingresos destinados al gobierno de que se trate, en caso de que éste tenga problemas para cubrir su pago.

En segundo lugar, por supuesto, el endeudamiento solo debe ser permitido en caso de que el destino de los recursos sean la inversión en algún proyecto que directa o indirectamente produzca beneficios que permitan el servicio de la deuda y la devolución del capital. Un acueducto es clásicamente un proyecto de inversión con beneficios sociales y retorno económico suficiente como para repagar la deuda contratada para su construcción. Otro tipo de proyecto, es por ejemplo el mejoramiento de la infraestructura de barrios pobres, acompañado de una regularización de la propiedad de la tierra. Este tipo de proyecto permite nuevos ingresos al municipio, provenientes de los impuestos inmobiliarios que en estas condiciones pueden pagar los nuevos propietarios.

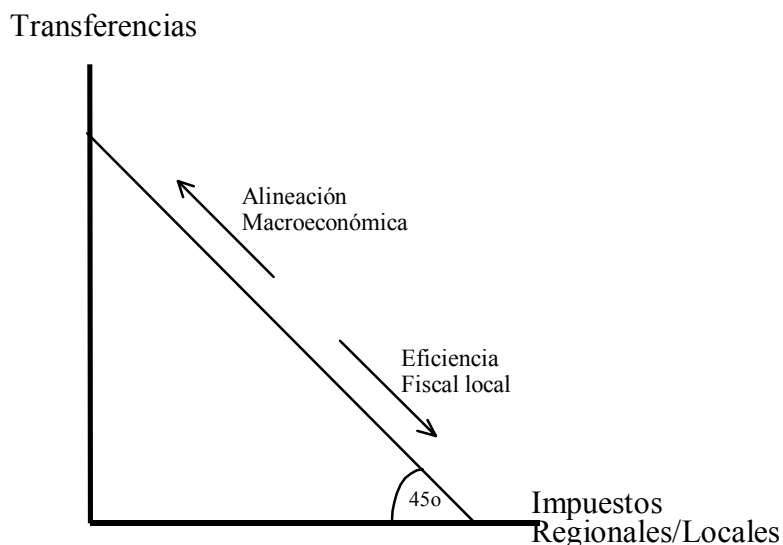
Un organismo como el Fides permite concertar condiciones de inversión y de endeudamiento entre los tres niveles de gobierno, minimiza los riesgos de suspensión de pagos de la deuda adquirida por las provincias y municipalidades, y maximiza las ventajas del endeudamiento como apoyo financiero del desarrollo local.

Equilibrio interregional

El uso de las transferencias, como fué explicado anteriormente, es un instrumento utilizado por los gobiernos nacionales y provinciales eventualmente, para corregir desequilibrios interregionales, equalizar o compensar regiones y localidades deprimidas. Es uno de los aspectos más estudiados en la literatura especializada. A pesar de que tiene una importancia fundamental en la justificación de las transferencias, no lo utilizamos en nuestro modelo para concentrarnos en lo esencial del punto que queremos exponer: la tensión existente entre alineación macroeconómica y eficiencia del gasto subnacional, y en cómo los gobiernos regionales y locales reaccionan ante ella.

En el gráfico 1-9 se representa lo que llamaremos la *mezcla presupuestaria de los gobiernos subnacionales*. En el mismo se puede apreciar que en la composición total del presupuesto de cualquier gobierno regional o local (representada por la línea de 45°) la eficiencia del gasto subnacional es mayor cuanto mayor es el componente impositivo propios de estos gobiernos. A su vez, su alineación a los objetivos macroeconómicos del gobierno central tiende a crecer en proporción al volumen de transferencias que reciben sobre el total de su presupuesto.

Gráfico 1-9
Mezcla Presupuestaria de los Gobiernos Subnacionales

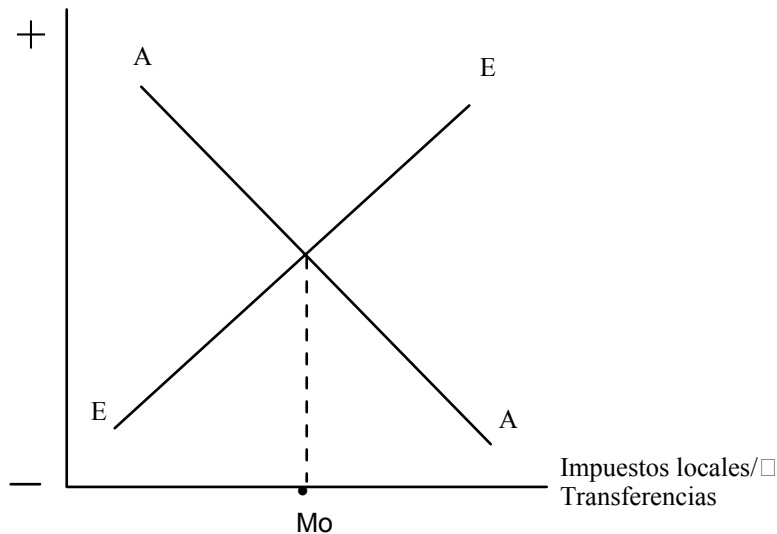


Dicho esto, ¿cuál debe ser la mezcla óptima entre transferencias e impuestos locales?. Por supuesto esta es una pregunta que no puede ser contestada de manera universal, por que en cada caso dependerá de condiciones institucionales específicas. Sin embargo, en forma general, podemos decir que el grado óptimo de mezcla será aquel que permita la mayor cantidad de ingresos propios a los gobiernos locales (de manera que los incentivos hacia la eficiencia fiscal sean muy fuertes) y que maximice la alineación macroeconómica de todos los niveles de gobierno.

En el gráfico 1-10 se encuentra una representación gráfica de esta proposición. La curva AA muestra la pendiente negativa de la alineación macroeconómica de los gobiernos locales en la medida en que aumenta la relación Impuestos locales/Transferencias. A su

vez, la curva EE muestra el incremento de la eficiencia fiscal local en la medida en que la relación establecida aumenta en favor de los impuestos locales. La intercepción de ambas curvas en M_0 describe el punto óptimo de la mezcla.

Gráfico 1-10
Mezcla Optima Impuestos Locales/Transferencias



Cuanto más ingresos propios tengan los gobiernos subnacionales y más elasticidad del gasto, tanto más podrán afectar las condiciones macroeconómicas del país. Utilizando el *modelo del multiplicador* ²⁵ se puede estimar en teoría el impacto de la actividad fiscal de estos gobiernos sobre el PIB nacional. En este sentido, se podría afirmar que cuanto mayores sean fiscalmente hablando los gobiernos regionales y locales y mayor su grado de autonomía fiscal más podrán influir en el crecimiento de un país y más en su estabilidad macroeconómica. Así, se puede afirmar que el grado de autonomía fiscal,

²⁵ Tanto los impuestos como el gasto público afectan el nivel de ahorro, inversión, gasto, producción y empleo. Cualquier incremento en los impuestos y sobre todo en los gastos públicos, todos los demás factores iguales, produce un efecto en la producción o el consumo de una cuantía igual al monto impuesto o gastado multiplicado por un factor

muy deseable desde el punto de vista del incremento de la eficiencia fiscal local y de incentivar la rendición de cuentas de los funcionarios ante sus comunidades, debe ser balanceado con transferencias nacionales, no solo por razones de equidad interregional, sino igualmente para preservar el equilibrio macroeconómico.

El análisis realizado implica un ambiente muy restringido de adquisición de deuda por parte de los gobiernos subnacionales. Si esta condición cambiara a un ambiente permisivo de endeudamiento, tanto la curva de alineación macroeconómica (AA) como la de eficiencia fiscal local (EE) se moverían hacia la izquierda del gráfico, desplazando el punto óptimo de mezcla presupuestaria igualmente hacia la izquierda, indicando así que la mezcla ideal en ese ambiente sería de mayor composición de transferencias y menor de ingresos propios para preservar el equilibrio macroeconómico.

Condiciones de elección de las autoridades y comportamiento fiscal

Otro matiz importante de introducir en este tema es el de las condiciones de elección de las autoridades regionales y locales. Se puede establecer una escala que permite suponer comportamientos distintos en cuanto a eficiencia fiscal y alineación a los objetivos macroeconómicos, dependiendo de este factor. Por ejemplo, en un extremo tenemos a los funcionarios electos de manera nominal (los tipo N en el gráfico 1-8), con posibilidades de reelección. En el otro extremo funcionarios electos de manera indirecta (tipo I).

Analicemos el probable comportamiento de ambos casos en cuanto a eficiencia del gasto local y alineación a los objetivos macroeconómicos del gobierno central, en un ambiente

específico para cada economía. Alaedin y Stone (1990) han mostrado que este efecto de la actividad fiscal

de restricción de endeudamiento. Veamos cómo actuarían en el caso de alta autonomía fiscal (fuerte componente de ingresos propios y capacidad de decisión sobre el gasto), y en el caso de fuerte dependencia fiscal (gran parte del presupuesto está representado por las transferencias del gobierno central).

El gobernante electo nominalmente tiene mucho que ganar actuando responsablemente desde el punto de vista fiscal en ambas situaciones. Si tiene alta autonomía fiscal, esto indica que sus electores no solo le solicitarán cuentas por ser electo directamente, sino que también lo harán por ser un importante recaudador de sus impuestos. Si tiene poca autonomía fiscal, su comportamiento tenderá igualmente a ser responsable gracias a los incentivos electorales producidos por la nominalidad y por el hecho de que tenderá a buscar el máximo de armonía con el gobierno central para aumentar las posibilidades de éxito de su administración.

Este comportamiento se muestra en el gráfico 1-11, caso 1. En la circunstancia en que la autonomía es baja la alineación a los objetivos macro de los gobernantes subnacionales señalada en el punto aa' es alta, mostrando al mismo tiempo un fuerte componente de eficiencia fiscal local. Al aumentar la autonomía del gobierno local debe disminuir algo la alineación a los objetivos macroeconómicos del gobierno nacional (bb') pero aumenta considerablemente su eficiencia local. Aún en casos de alta autonomía (cc') la alineación macro es fuerte así como la tendencia a la eficiencia local. Tiene que llegar un punto de nula o casi nula transferencias al gobierno local para que disminuya considerablemente la alineación macroeconómica (dd'). Si al carácter nominal de la elección se le añade la

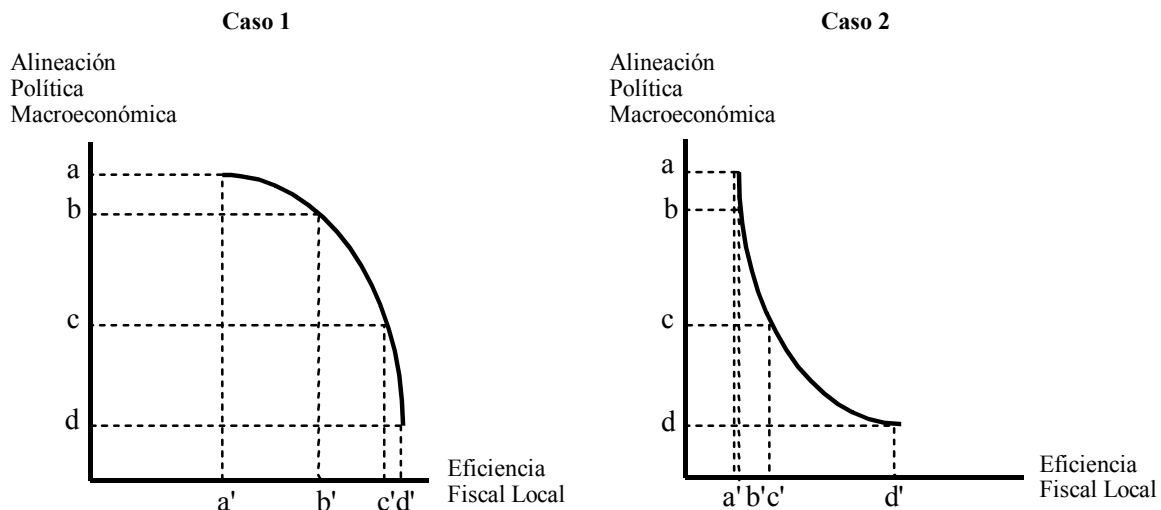
posibilidad de reelección indefinida, entonces los efectos mostrados tienden a ser más acentuados, en la medida en que el gobernante local sabe que cualquier comportamiento irresponsable tenderá a ser pagado por él mismo en un próximo período de gobierno.

En el caso de los gobernantes electos de manera indirecta (Gráfico 1-11, caso 2) hay que recordar que su responsabilidad personal está diluida detrás del partido que lo llevó al poder. Su interés en realizar una buena gestión tiende a estar, en general, determinado por los intereses de su grupo político. En la circunstancia en que este tipo de gobierno dependa en gran medida de transferencias nacionales el comportamiento esperable del gobernante local es de alta alineación a los objetivos macroeconómicos centrales (aa'). Sin embargo, en estas condiciones, es poco probable que se produzca un efecto importante de eficiencia fiscal local. No solo existen pocos incentivos político-electorales para que los ciudadanos exijan cuentas al gobernante local, sino que al no ser percibido como recaudador de impuestos, este funcionario tiende a actuar con menos apego a las preferencias de sus electores. Una caída del monto de transferencias en la composición del presupuesto disminuye igualmente la alineación a la política macro nacional sin una contrapartida en el aumento de eficiencia fiscal local (bb' y cc'). Una fuerte composición de ingresos propios disminuye significativamente la alineación macroeconómica y no logra una eficiencia fiscal local (dd') comparable a la que se obtiene en el caso 1. Este comportamiento que se puede calificar de irresponsabilidad fiscal se puede acentuar en el caso en que el gobernante local pertenece a un partido de oposición al del gobierno nacional.

En conclusión, los incentivos político-electorales pueden jugar un papel de primer orden en el comportamiento de los funcionarios regionales y locales, modulando sus

objetivos en combinación con la mezcla particular que presenten sus presupuestos en cuanto a ingresos propios y transferencias recibidas. Esta relación particular entre formas electorales y la mezcla presupuestaria es una clave para entender muchas reacciones de los gobernantes frente a los electores así como frente a las políticas públicas adoptadas por los gobiernos nacionales.

Gráfico 1-11
Comportamiento de los Funcionarios Regionales y Locales
Alineación Macroeconómica/Eficiencia Fiscal local



La descentralización que está desarrollandose en buena parte del mundo está sometida a impulsos políticos, históricos y culturales que le imprimen su carácter y marca sus respectivas instituciones. Es poco común encontrar que estos procesos sigan un patrón técnico que aúne todos los incentivos deseables en su diseño. La simple elección de autoridades regionales y locales -fundamento de este nuevo federalismo- ya es un avance enorme respecto a las formas centralizadas de ejercicio del gobierno, independientemente

de los mecanismos de elección que se adopten. La entrega de responsabilidades sobre servicios públicos a estos gobiernos es un paso fundamental en la creación de condiciones para mejorar la eficiencia del gasto local. En el caso de América Latina, la descentralización no es solamente un mecanismo para acercar la toma de decisiones públicas a las preferencias de los ciudadanos, como lo plantea Oates (1972) en su famoso teorema. Es ésto, pero fundamentalmente, es un mecanismo para impulsar la provisión eficiente de los servicios públicos a los más pobres.

Si en el diseño institucional de los procesos de descentralización coinciden los mejores incentivos fiscales, político-electorales²⁶ y de asignación de competencias adecuadas para cada nivel de gobierno, es probable que la promesa implícita en esta reforma del Estado se exprese en una mejor calidad de la gestión pública y en una elevación del nivel de vida de las mayorías.²⁷ Si nos conformamos con lo que pueda dar de sí el desarrollo espontáneo de este proceso, es probable que al cabo de algunos años los beneficios iniciales de la descentralización disminuyan en importancia y tengamos que enfrentar un nuevo auge de las ideas centralizadoras.

Los peligros de la centralización: una reflexión sobre los argumentos de Prud'homme

Probablemente una de los mejores indicios de que el proceso de descentralización está madurando y dando resultados es que está atrayendo la reflexión crítica de investigadores

²⁶ Para un excelente resumen de los mecanismos electorales en América Latina ver Bland (1994).

²⁷ Un análisis de gran importancia sobre el gobierno en los países en desarrollo por su carácter integral, incluyendo descentralización y función pública, puede ser consultado en Tendler (1997). Igualmente notorio es el trabajo de Grindle (1996).

calificados. Uno de ellos, Rémy Prud'homme (1995), excelente economista francés y estimado amigo, ha escrito un pequeño artículo que destaca por su calidad, llamado provocadoramente “Los peligros de la Descentralización”. Esta última sección del capítulo la dedicaremos a comentar su trabajo.

Otros anteriormente han respondido algunos argumentos de Prud'homme. Entre ellos, McLure (1995), Tanzi (1995), Sewell (1996) y Huther y Shah (1996). En particular, Huther y Shah, aportan un interesante cúmulo de evidencia empírica sobre los buenos resultados que se pueden esperar de la descentralización del gasto público en relación a un grupo de 11 diferentes parámetros, entre los cuales el índice de desarrollo humano (mencionado en páginas anteriores), distribución del ingreso, disminución de la corrupción, límites a la burocracia, eficiencia judicial, libertad y estabilidad política y calidad de gobierno. Alguna otra evidencia empírica aportada en este capítulo sobre la relación entre diversas medidas de descentralización, desarrollo y bienestar complementan las sugerencias de Huther y Shah. En este título discutiremos sobre una base más teórica las ideas presentadas por Prud'homme.

Para empezar, en su artículo Prud'homme parte de lo que el llama “descentralización pura” esto es “un sistema en el cual gobiernos locales puros recaudan impuestos locales puros y se responsabilizan de gastos locales puros sin el beneficio de transferencias del gobierno central”. El mismo autor acepta inmediatamente que “Este no es un modelo muy realista, pero es el usado en la teoría pro-descentralizadora, y es útil para propósitos analíticos”(p. 201, nuestra traducción y nuestro subrayado). Ante todo hay que decir que no solo es un modelo inexistente en la realidad, sino que tampoco está presente en ninguna teoría referida a la descentralización. Prud'homme no menciona ningún autor

reconocido que le permita plantear que este modelo teórico es de uso común en la literatura sobre federalismo fiscal. Plantear en estos términos la discusión sobre descentralización es colocarla en un mundo irreal y no defendido ni deseado por nadie. Sin embargo, como bien lo dice Prud'homme, es una hipótesis interesante de partida para propósitos analíticos. Sigamos algunos de sus argumentos paso a paso.

Su primera conclusión es que “la descentralización puede aumentar las desigualdades” (p. 202). Se pregunta Prud'homme: “¿Un sistema descentralizado puede ser más efectivo reduciendo disparidades interjurisdiccionales que un sistema centralizado?. La respuesta es no. En un sistema descentralizado, la jurisdicción local recaudaría todos los impuestos y produciría todos los gastos en nombre de sus residentes. En contraste, un sistema centralizado redistribuiría ingreso desde las áreas más ricas hacia las más pobres(...)”. (p. 203). El autor intenta sustentar su argumento haciendo uso de un grupo de estudios en los cuales muestra la magnitud de las transferencias entre las grandes ciudades y el resto de los países en cinco casos. “La conclusión que emerge tanto de la investigación analítica como de la empírica es que el presupuesto nacional tiende a reducir las disparidades regionales. Cualquier reducción en la importancia de los presupuestos nacionales en relación a los de nivel subnacional (una definición de descentralización) por lo tanto incrementa disparidades interjurisdiccionales por la reducción del impacto de las políticas nacionales diseñadas para corregir las inequidades regionales” (...) “las jurisdicciones más ricas tendrán más amplias bases tributarias, con tasas que serán igual o menores que las menos ricas. (...) En primera instancia, ellas recaudarán más impuestos y podrán proveer más servicios públicos locales. En la segunda, ofrecerán los mismos servicios a tasas tributarias menores. En ambos casos, estas localidades (las más ricas)

serán preferidas por las empresas y los residentes(...). La descentralización puede ser entonces la madre de la segregación. Los gobiernos locales en los Estados Unidos ofrecen un modelo de este mecanismo de creciente disparidad. Un corolario de este tesis es que, todo lo demás manteniéndose igual, la descentralización de los impuestos y los gastos trabaja contra la descentralización de las actividades y es probable que conduzca a una concentración del crecimiento en unas pocas ciudades” (pp. 203-204).

Prud’homme se preocupa por la concentración urbana y la disparidad interregional que puede producir la descentralización. Esto es poco menos que asombroso. Durante todo el siglo XX, el fenómeno de concentración de población en grandes ciudades y la acumulación de riqueza en ellas en detrimento de amplias zonas en casi todos los países es más que evidente. Prud’homme mismo y su equipo han aportado amplias evidencias de este fenómeno. Y, lo menos que podemos decir, es que esta tendencia ha sido el corolario del alto grado de centralización política y fiscal que ha caracterizado a la mayor parte de los países en lo que va de siglo. Ciudades como México, Caracas, Buenos Aires, Sao Paulo, Calcuta, Paris, Roma y Londres no son precisamente el producto de la descentralización, sino de un centralismo exacerbado dominante hasta hace pocos años. Al contrario de lo que plantea el autor, la descentralización, al aumentar el poder político relativo de grupos regionales, les permite mejorar la redistribución del ingreso interjurisdiccional. Ninguna evidencia hasta ahora muestra que los gobiernos centrales atienden mejor a regiones deprimidas que los gobiernos locales electos por sus comunidades. A su vez, en el mundo real (no en la construcción teórica de Prud’homme), grupos regionales más influyentes, pueden igualmente presionar por un esquema de redistribución de la riqueza nacional. En condiciones de centralización, esta

redistribución depende fundamentalmente de la voluntad del gobierno nacional. En condiciones de descentralización la negociación entre las diferentes regiones y el gobierno central al menos abre oportunidades para las regiones más deprimidas, pero con voz política propia.

El segundo argumento del autor es que “los sistemas descentralizados hacen más difíciles de implementar las políticas macroeconómicas”(p. 205). Su tesis en este caso es que si un gobierno central no tiene un amplio margen de ingresos y gastos la eficacia de su política fiscal en tanto que instrumento de estabilización será muy reducida. En condiciones de alta centralización, argumenta Prud’homme el margen de maniobra del gobierno nacional es amplio, mientras que en condiciones de descentralización es pequeño. Recuerda por ejemplo, como en Argentina y Brasil la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos regionales llevó a situaciones macroeconómicas insostenibles durante la década de los ochenta. Algo que hay que decir es que la irresponsabilidad fiscal no era patrimonio exclusivo de las provincias y estados. Probablemente mayor irresponsabilidad mostraron los gobiernos nacionales y los bancos centrales cubriendo deudas y gastos subnacionales con emisión de moneda, lo que los hacía no solo irresponsables fiscalmente sino también en su política monetaria, sobre la cual las provincias tenían poca o nula influencia. Otros países altamente centralizados mostraron en América Latina un comportamiento similar que los llevó también a la hiperinflación por políticas nacionales equivocadas, sin presencia de gobiernos locales o regionales. Los casos de Perú y Bolivia son ejemplos de ello. La advertencia de Prud’homme es válida para evitar las distorsiones que la descentralización fiscal puede acarrear. Por ello, en anteriores partes de este trabajo, se argumenta a favor de fuertes restricciones al endeudamiento subnacional, y en favor de

una práctica acertada de transferencias de los gobiernos centrales a los subnacionales para aumentar la alineación de éstos últimos a las políticas macroeconómicas nacionales.

El tercer argumento del autor es que la “descentralización puede disminuir la eficiencia” (p. 207). Prud’homme resume primero una idea básica en favor de la descentralización para después discutirla. Sigamos su razonamiento. “El argumento provisto por la teoría del federalismo fiscal es que los habitantes de diferentes jurisdicciones tienen diferentes gustos: en el gobierno local A, la gente prefiere recreación, pero en el gobierno local B, prefieren educación. La misma provisión de recreación y educación en A y B no satisfecerá a nadie. La provisión descentralizada (...) hará posible dar a los residentes de A y B lo que quieren, mejorará la satisfacción de la demanda, y por lo tanto mejorará el bienestar”(p. 207). Inmediatamente el autor discute esta idea diciendo que “asume varias hipótesis que son poco probables de encontrar en países en desarrollo (...) y enfoca enteramente en la eficiencia de la demanda ignorando la eficiencia de la oferta” (p. 207).

Pasa entonces a explicar su primera objeción sobre la aplicabilidad del federalismo fiscal en los países en desarrollo: “(...) el modelo asume que la principal diferencia entre varias jurisdicciones (...) es en sus respectivos gustos y preferencias. En realidad la principal diferencia es en el ingreso (...). En la mayoría de los países en desarrollo, el problema no es revelar las diferencias finas en preferencias entre las jurisdicciones sino satisfacer las necesidades básicas, que son -al menos en principio- bien conocidas”(p. 208). Precisamente el problema fundamental del centralismo es que el gobierno nacional, o élites ilustradas suponen conocer mejor que los habitantes de una comunidad qué es lo que necesitan. Se diseñan programas nacionales de salud y educación, o subsidios a poblaciones pobres y se deja su administración en manos de funcionarios del

gobierno central localizados en las regiones, sin el menor incentivo para satisfacer las demandas de las comunidades, sin conexión con ellas, sin dependencia de ellas. En general, son programas que comparados con los de gobiernos descentralizados muestran un alto grado de ineficiencia e inadecuación a las condiciones locales.²⁸ Si en algo tiene razón Prud'homme es que tal vez en los países en desarrollo el espacio para diferencias finas en los servicios locales es pequeño. Sin embargo, el centralismo no es eficiente en lo que a provisión de estos servicios se refiere. La experiencia muestra que es más barato el costo unitario de un millón de litros de alcohol comprados por el gobierno central para sus hospitales que la compra de menores cantidades por gobiernos locales. Sin embargo, los costos de transacción (especialmente el costo del tiempo) hace que el gasto real en alcohol o en cualquier otro equipo o suministro que no llega oportunamente a su destino, aumente considerablemente a efectos de cualquier análisis costo-beneficio social. Tal vez en los países en desarrollo el valor de la descentralización está más asociado al hecho de que se preste el servicio público de que se trata que al hecho de que se preste de manera diferenciada. Aún así, la experiencia en diferentes países en desarrollo muestra que las preferencias por servicios básicos de la población son satisfechas mejor en ambientes descentralizados que en ambientes centralizados. Un ejemplo de ello se encuentra en la protección policial, en la provisión de salud y educación en Venezuela. Desde 1989 año en que comienza el proceso de descentralización en este país, los gastos locales en estas tres áreas -claramente demandas por la población- han aumentado en cantidad y en calidad.

²⁸ Ver para el caso de servicios sociales en Venezuela de la Cruz (1995) y Navarro y de la Cruz (1997). Muy pronto estará igualmente disponible un importante estudio coordinado por Campbell y Fuhr (1997) en el que se destacan experiencias exitosas de descentralización de servicios en América Latina.

Otro argumento de Prud'homme en relación a los países en desarrollo es que “(...) el modelo asume que los pagadores de impuesto/votantes de cada jurisdicción expresarán sus preferencias en sus votos. Este hipótesis tiene poco que ver con el comportamiento electoral en países en desarrollo. Las elecciones locales, cuando existen, son usualmente decididas sobre la base de lealtades personales, tribales o de partidos políticos.(...) Esto es cierto en todos los países; las elecciones locales son a menudo un mero ensayo de las elecciones nacionales”(p. 208). Lamentablemente el autor no aporta ningún argumento empírico ni analítico para soportar lo que aparece como un mero prejuicio. Veamos este asunto con más detenimiento.

Una primera observación que hay que hacer a Prud'homme es que si no existen elecciones regionales o locales, simplemente no se puede hablar de descentralización. La descentralización requiere como condición necesaria la constitución de gobiernos subnacionales autónomos del gobierno central, y la única manera conocida de hacer ésto es mediante su elección popular. Esta inconsistencia del autor es más que un lapsus del lenguaje. En el fondo, Prud'homme revela en todo su trabajo una fuerte subestimación de la variable política en la producción de las condiciones óptimas para el desarrollo de los incentivos correctos en la descentralización. Volviendo a la pertinencia de las elecciones en condiciones de federalismo, hay que admitir que existen pocos estudios rigurosos sobre el nivel de dependencia de los resultados de los comicios nacionales y los subnacionales. Sin embargo, en muchos países existen evidencias de votación regional muy variada. Los votantes apoyan muchas veces un candidato presidencial de un partido, gobernadores y alcaldes de otros grupos políticos y legisladores para los tres niveles de gobierno de diferentes partidos a su vez. En Venezuela se puede verificar esta tendencia

desde 1989, a pesar de la larga tradición partidista en el comportamiento electoral. En otros países como Colombia, Perú, Bolivia, Argentina, Brasil y México se verifica el mismo fenómeno, para mencionar solo países en desarrollo. A su vez, muchos candidatos presidenciales en estas naciones son reclutados crecientemente entre gobernantes locales y regionales. Esto sugiere una fuerte presencia política de los cargos locales en la vida pública y un nivel de autonomía respecto a sus partidos que los hace prevalecer por encima de dirigentes nacionales en muchos casos. Bajo las condiciones adecuadas (cuanto más nominales sean las elecciones mejor) la popularidad de estos funcionarios se basa en el éxito obtenido en sus respectivas gestiones locales. En este sentido, la evaluación que hacen sus comunidades de la adecuación de su política y gestión a los intereses de las mismas es un factor de primer orden para el éxito tanto local como nacional de estos gobernantes.

Prud'homme continua su argumentación diciendo que “(se supone) que los alcaldes electos localmente satisfarán las preferencias (reveladas por sus electores). Pero a menudo el mandato electoral es vago o inconsistente-o ambos. Incluso si los funcionarios electos quisieran cumplir, no podrían, usualmente porque existe una fuerte diferencia entre los recursos disponibles y las promesas de gasto”(p. 208).

Esta historia podría ser escrita para describir el comportamiento de los estados populistas ultracentralizados de la historia de América Latina, más acertadamente que para describir el comportamiento de los gobernadores y alcaldes sometidos a los incentivos adecuados. Nuevamente el valor de la advertencia de Prud'homme es el de insistir en la necesidad de diseñar adecuadamente estos incentivos. En nuestro trabajo se analizan algunos de ellos. El primero y más importante es el de los mecanismos de elección de autoridades

regionales y locales. Cuanto más dependiente de sus electores se encuentren, más posibilidades de que su comportamiento como gestores públicos se acerque al óptimo, dadas las condiciones sociales de cada país. En segundo lugar, es fundamental una distribución adecuada de servicios públicos entre los diferentes niveles gubernamentales, atendiendo a los principios de extrenalidades y subsidiaridad. En tercer lugar, es imprescindible que los gobiernos regionales y locales manejen un grado importante de impuestos para aumentar su flexibilidad fiscal, disminuir los impactos de los socks externos en sus localidades (especialmente en los países en desarrollo) y mantener fuertes los incentivos de la población para solicitar la rendición de cuentas de sus gobernantes. Finalmente, es importante un adecuado diseño de transferencias centrales para mejorar la distribución espacial de la riqueza y aumentar los incentivos de alineación macroeconómica de los gobiernos locales. Frente a estos mecanismos, Prud'homme argumenta que el gobierno central puede servir mejor a las comunidades y se basa en ideas como “el deseo de servir, la desconcentración, mecanismos de precios e instrumentos de encuestas” como tan eficientes o más que los mecanismos electorales. La pregunta para Prud'homme es ¿por qué todos estos mecanismos probados por los gobiernos centrales en América Latina durante décadas de centralismo han fracasado tan glamorosamente?. ¿No será que los incentivos de los gobiernos nacionales para prestar servicios públicos a las comunidades son más débiles que las trabas, ineficiencias y cuellos de botella que impone a estos gobienos su tamaño e incapacidad para informase oportunamente de las necesidades de cada comunidad a lo largo y ancho de cada país?.²⁹

²⁹ Christine Wallich ha dejado un testimonio elocuente de los resultados que puede producir en una región dada de un país un modelo de gobierno altamente centralizado y autoritario. Por su valor expresivo, queda transcrito en el idioma

Otro argumento del autor se refiere a la corrupción. “Si, como es probable, la corrupción está más extendida a nivel local que al nacional, entonces la descentralización automáticamente aumentará el nivel general de corrupción”(p. 211). Prud’homme trata de sustentar su afirmación argumentando que “Los burócratas y políticos locales pueden ser más sometidos a presiones por grupos de interés local (cuyo dinero y votos cuentan) en materias como impuestos y autorizaciones (...). El hecho de que los burócratas nacionales, al menos en algunos países, son movilizados de un lugar a otro, y nunca se quedan mucho tiempo en un lugar, hace más difícil para ellos establecer relaciones no éticas con grupos de intereses locales(...)”(p. 211).

De todas sus afirmaciones, ésta es tal vez la que menos merece estar en un trabajo de la seriedad que Prud’homme acostumbra. El autor trata de sustentar esta idea con menciones a casos en Perú, Zaire y Túnez. Tres países que no se caracterizan precisamente por un esquema descentralizado de gobierno. Una vez más, Prud’homme desestima las variables más evidentes para calificar de descentralizado un sistema político y una economía. Por otro lado, es incomprensible que el autor sobrestime tanto el poder de grupos de interés locales por su dinero y votos, cuando algunas páginas antes en su trabajo dejaba clara su opinión de que los sistemas electorales y los votantes locales son poco importantes en la formación de la agenda política de los gobiernos subnacionales. A su vez, es igualmente sorprendente que desestime la enorme influencia que tiene sobre los gobernantes nacionales las grandes empresas que pugnan por

en que originalmente fué escrito: "*One autonomus okrug (region) in Siberia, Khanty-Mansiiskii (the size of France, but with one-fiftieth of the population), produces about as much oil as Texas or Kuwait-and more than 80 percent of Russia's oil. Unlike Dallas or Kuwait City, however, its capital had only one paved street, no glitz, no glamour(...). Workers in the oil industry are among the best paid in Russia. Yet the neat wooden, blue-painted, white-gingerbreaded*

contratos y prevendas. Ningún argumento es presentado para mostrar que en gobiernos centralizados la corrupción es menor que en gobiernos descentralizados. Sin embargo, Huther y Shah si hacen el intento de mostrar empíricamente como existe una relación entre descentralización del gasto público y disminución de la corrupción en un grupo de países seleccionados tanto del mundo desarrollado como del mundo en desarrollo. Finalmente, el enriquecimiento deshonesto de gobernantes nacionales es difícil de verificar. Al menos en los casos de los alcaldes y gobernadores, más cercanos a los ciudadanos que votan por ellos, este enriquecimiento inexplicable es más evidente. De la misma manera, es más probable que sean castigados electoralmente, cuando no judicialmente, y se envíe un mensaje fuerte a los próximos candidatos a ocupar cargos públicos locales. En este sentido, la permanencia de los funcionarios en un lugar es una condición excelente para que se detecte su posible corrupción, al contrario de lo que aparentemente piensa Prud'homme. Ningún funcionario público está inmunizado contra la tentación de corrupción, especialmente aquellos que tienen en sus manos decisiones que pueden generar beneficios indebidos a grupos de interés, y particularmente en los países en que existe un exceso de regulación de las actividades económicas. Esto es cierto para gobernantes y burócratas de cualquier nivel de gobierno. Y a pesar de lo afirmado por el autor, no existe ninguna razón para pensar que en un ambiente descentralizado de gobierno este peligro sea mayor que en uno centralizado.

El mayor mérito del trabajo de Prud'homme es el de alertar sobre los peligros y límites de la descentralización, en un ambiente intelectual claramente dominado por el

houses for workers had walls of bare wood and windows of paper. Many had no running water, and floors were often earthen -all this in a area where temperatures fall to minus 40°C or below". (Wallich, 1994: p. x)

entusiasmo hacia esta forma de organización del Estado. La mejor consecuencia práctica de su intento sería el desarrollo de un renovado y más profundo interés por el estudio de las experiencias descentralizadoras en el mundo, por el federalismo fiscal y por el análisis de las condiciones en las que este proceso puede desplegar todas las promesas que contiene para mejorar la vida de los ciudadanos y establecer una relación con el Estado en la que la política sirva a los intereses y preferencias de la sociedad. Estoy seguro que si se produce ese efecto, como se intenta hacer con los aportes de este libro, el mismo Rémy Prud'homme estará satisfecho de los resultados de su siempre provocador desafío.

Referencias Bibliográficas

Artana, Daniel y Ricardo López. 1996. "Descentralización Fiscal y los Aspectos Macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana". Ponencia presentada en el III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo. (mimeo)

Arrow, Kenneth. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley.

Backhouse, Roger. 1991. *A History of Modern Economic Analysis*. Oxford: Basil Blackwell. (Primera edición 1985).

Banco Interamericano de Desarrollo. 1994. *Progreso Económico y Social. Informes 1994 y 1997*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial. 1994. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington D.C.: Oxford University Press.

Barrios, Armando. 1996. "Descentralización Fiscal y Estabilidad Macroeconómica en Venezuela". Ponencia presentada en el III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo. (mimeo)

Bird, Richard. 1993. "Threading the Fiscal Labyrinth: some Issues in Fiscal Decentralization". *National Tax Journal* . Vol. XXXVI, Issue 2: 207-227.

Bland, Gary. 1994. "Local and Intermediate-level Government Electoral Policy in Latin America and The Caribbean". (mimeo).

Buchanan, James y Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Harbor: University of Michigan Press.

Burki, Shahid, Guillermo Perry y William Dillinger (edit.). 1999. *Decentralizing the State*. Washington D.C.: The World Bank. (existe una versión en español)

Campbell, Tim. 1996. "Banking on Decentralization in a Continent of Cities". Dissemination Note. The World Bank, LACTD. Washington, D.C.

Cardoso, Eliana y Ann Helwege. 1995. *Latin America's Economy*. Cambridge: MIT Press. (Primera edición 1992).

Carson Robert B., Jerry Ingles y Douglas McLaud (ed.). 1973. *Government in the American economy: conventional and radical studies on the growth of state economic power*. Lexington: Heath

Cepal/GTZ. 1993. *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Santiago: Cepal/GTZ.

_____ 1994. "Finanzas Públicas y Descentralización: la Teoría Inacabada del

Federalismo Fiscal” en R. de la Cruz y Armando Barrios (eds.) *Federalismo Fiscal*. Caracas: Nueva Sociedad, COPRE, PNUD.

_____. 1999. (ed.) *Descentralización en Perspectiva*. Caracas: IESA.

Díaz-Cayeros, Alberto y Jacqueline Martínez-Uriarte. 1997. “Towards a Model of Budgetary Allocation and Revenue-sharing in Mexico’s Local Governments”. (mimeo). Paper presented at the Latin America Studies Association (LASA) meeting. Guadalajara, México.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.

Espinoza José y Mario Marcel. 1994. *Descentralización fiscal: el caso de Chile*. Santiago: CEPAL/GTZ.

Fischer Stanley, Rudiger Dornbusch y Richard Schmalensee. 1989. *Economía*. Madrid: McGraw-Hill.

Galindo, Mario y Fernando Medina. 1995. *Descentralización fiscal en Bolivia*. Santiago: CEPAL/GTZ.

García Margallo, José Manuel y otros. 1996. *Financiación de las comunidades autónomas y corresponsabilidad fiscal*. Valencia: Fundació Bancaixa.

González, Rosa Amelia. 1993. “Las finanzas municipales” en Kelly, Janet, *Gerencia Municipal*. Caracas: IESA.

Galbraith, John Kenneth. 1991. *Historia de la Economía*. Barcelona: Ariel. (Primera edición en inglés 1987).

Galindo, Mario y Fernando Medina. 1995. *Descentralización Fiscal en Bolivia. Serie Política Fiscal n° 72*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.

Gramlich, Edward. 1987. “Federalism and Federal Deficit”. *National Tax Journal* 40: 299-313.

_____. 1991. “The 1991 State and Local Fiscal Crisis”. *Brookings Papers on Economic Activity* 2 : 249-287.

Grindle, Merilee. 1996. *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

Harrison, Anthony. 1967. *The framework of economic activity: the international economy and the rise of the state in the twentieth century*. London: Macmillan.

Hausmann, Ricardo. 1990. *Shocks externos y ajuste macroeconómico*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Hausmann, Ricardo y Liliana Rojas-Suárez. 1996. *La volatilidad de los flujos de capital*.

Cómo controlar su impacto en América Latina. Washington D.C.:Banco Interamericano de Desarrollo.

Howell, Thomas y otros (ed.). 1992. *Conflict Among Nations.Trade Policies in the 1990's*. Oxford: Westview Press.

Huther, Jeff y Anwar Shah. 1996. "A Simple Measure of Good Governance and its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization". (mimeo).

Hufbauer, Gary y Kimberly A. Elliot. 1994. *Measuring the Cost of Protection in the United States*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Inman, Robert.1987. "Markets, Governments and the "New" Political Economy", en Alan J. Auerbach y Martin Feldstein, eds., *Handbook of Public Economics*. Vol. 2. Amsterdam: North-Holland.

International Monetary Fund. 1985 y 1995. *Government Finance Statistics*. Washington D.C.: IMF.

Kirkland, Kenneth. 1983. "Creative Accounting and Short-Term Debt: State Responses to the Deficit Threat". *National Tax Journal* 36: 395-399.

Krueger, Anne. 1995. *Trade Policies and Developing Nations*.Washington D.C.: The Brookings Institution.

Kuttner, Robert. 1992. *The End of Laissez Faire. National Purpose and Global Economy after the Cold War*. Philadelphia: University of Pennsylvania. (primera edición 1991).

Lubenow, William. 1971. *The Politics of Government Growth*. Hamden: Archon Books.

McLure, Charles. 1995. "Comment on 'The Dangers of Decentralization' by Prud'homme". *The World Bank Research Observer* vol. 10, 2: 221-226.

Modifi, Alaedin y Joe A. Stone. 1990. "Do state and local taxes affect economic growth?". *The Review of Economic and Statistics*: 686-691.

Monasterio, Carlos y otros. 1995. *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave. 1980. *Public Finance in Theory and Practice*. New York: Mac Graw Hill.

Navarro, Juan Carlos y Rafael de la Cruz. 1997. "La Organización Industrial de los Servicios de Educación en Venezuela". *Documentos de Trabajo de la Red de Centros*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe.

North, Douglas y Robert Thomas. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press.

North, Douglas. 1996. "1993 Prize Lecture in Economic Science in Memory of Alfred Nobel" en Alston, Lee; Thrainn Eggertsson y Douglas North (ed.). *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oates, Wallace. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Janovich, Inc.

_____. 1993. "Fiscal Decentralization and Economic Development". *National Tax Journal* 46 : 237-243.

Ohmae, Kenichi. 1995. *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press.

Papke, James. 1983. "The Response of State-Local Government Taxation to Fiscal Crisis". *National Tax Journal* 36: 401-409.

Pareto, Vilfredo. 1964. *Oeuvres Complètes*. Genève: Droz.

Petersen, John. 1983. "The Growing State-Local Deficit Threat". *National Tax Journal* 36: 411-414.

Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti. 1996. *Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino*. Santiago: CEPAL/GTZ.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1997. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1997*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Prud'homme, Rémy. 1995. "The Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer* vol. 10, 2: 201-220.

Putman, Robert. 1990. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Reich, Robert. 1992. *The Work of Nations*. New York: Vintage Books. (Primera edición 1991).

Rojas, Fernando. 1996. 'Los ingresos no tributarios locales: potencialidades, innovaciones y nuevos desafíos en el ámbito local'. Margarita: III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo. CEPAL/GTZ (mimeo).

Roy, Jayanta (Editor). 1995. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*. Washington D.C.: The World Bank, EDI Seminar Series.

Sewell, David. 1996. " 'The Dangers of Decentralization' According to Prud'homme: Some Further Aspects". *The World Bank Research Observer* vol. 11, 1: 143-149.

Shah, Anwar. 1994. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington: The World Bank, Policy and Research Series.

Stevens, Joe. 1993. *The economics of collective choice*. Boulder: Westview Press.

Tanzi, Vito. 1995. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington D.C. (Mimeo, May).

Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.

Wallich, Christine (ed.). 1994. *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*. Washington D.C.: The World Bank.

Wiesner, Eduardo (Dir.). 1992. *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*. Bogotá: Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación.

Wiesner, Eduardo. 1994. *Working Paper Series 199. Fiscal decentralization and social spending in Latin America: the search for efficiency and equity*. Washington D.C.: Interamerican Development Bank.

Winkler, Donald. 1994. *Diseño y Administración de Transferencias Intergubernamentales. Descentralización Fiscal en América Latina*. Washington D.C.: Banco Mundial, Documentos para la Discusión.