



Temas de debate:
investigaciones en curso

Más allá
del centro

La descentralización del estado



Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry y William Dillinger con

Charles Griffin
Jeffrey Gutman
Fernando Rojas
Steven Webb
Donald Winkler

ESTUDIOS DEL BANCO MUNDIAL SOBRE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Puntos de vista

MÁS ALLÁ DEL CENTRO:
LA DESCENTRALIZACIÓN
DEL ESTADO

*Shahid Javed Burki
Guillermo E. Perry
William R. Dillinger*

**BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D.C.**

Copyright © 1999
Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento/BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Todos los derechos reservados
Impreso en los Estados Unidos de América
Primera impresión en inglés: Junio de 1999
Segunda impresión en inglés: Agosto de 1999
Primera impresión en español: Septiembre de 1999

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este estudio son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores y de ninguna manera pueden ser atribuidos al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos, incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización. Los límites, colores, denominaciones y demás información que aparece en algún mapa de este volumen no implican juicio alguno de parte del Grupo del Banco Mundial acerca de la condición jurídica de algún territorio ni de la ratificación o aceptación de tales límites.

El material de esta publicación se encuentra registrado como propiedad intelectual. Las solicitudes requiriendo autorización para reproducir partes del material deben ser enviadas a la Oficina del Editor en la dirección indicada más arriba en la nota de *copyright*. El Banco Mundial promueve la divulgación de sus obras y normalmente otorgará la autorización con prontitud y, si la reproducción es para fines no comerciales, sin cobrar derecho alguno. El permiso para copiar partes de las obras se otorga a través del Copyright Clearance Center, Inc., Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, EE.UU.

Shahid Javed Burki es el Vicepresidente, Guillermo E. Perry es el Economista Jefe, y William Dillinger es Economista Principal de Urbanismo de la Oficina Regional para América Latina y El Caribe del Banco Mundial.

Ilustración de la cubierta de David McLimans

ISBN 0-8213-4582-6

Se ha solicitado la Catalogación-en-Datos-de-Publicaciones de la Biblioteca del Congreso.

Índice

Reconocimientos	vii
Siglas y abreviaturas	ix
Prólogo: Compaginar la autoridad y la rendición de cuentas	1
Capítulo 1: Descentralización: la cultura política es decisiva	9
Las raíces del centralismo	9
Aires de cambio	10
Ocho casos	11
Los países federados se normalizan	11
Los regímenes civiles desatan competencias electorales locales	12
Estados unitarios	13
Capítulo 2: Reglas claras: un marco para el gobierno subnacional	17
Reparto del poder político nacional	18
Asignación de funciones, estructuras e ingresos	19
Funciones	20
Estructura	26
Ingresos: impuestos y transferencias	28
Manejo del endeudamiento subnacional	31
Política local	33
Estrategias	35
Sincronización de los elementos de la reforma	35
Demostrar un compromiso temprano con las nuevas reglas del juego	36
Conclusión	36
Capítulo 3: Cómo hacerle cara a la amenaza macroeconómica: en busca de restricciones presupuestarias fuertes	39
Evidencia de problemas macroeconómicos: resultados econométricos	41
Resultados e instituciones en los principales estados descentralizados de América Latina	44
Restricciones presupuestarias fuertes para gobiernos subnacionales	44
Restricciones en el endeudamiento	44
Autonomía de los gobiernos subnacionales para mantenerse dentro de las restricciones presupuestarias	45
Autonomía de ingresos	45
Capacidad política de aplicar restricciones presupuestarias fuertes	45
Resultados e instituciones en cuatro países de América Latina	46
Resumen de casos	52
Instituciones de descentralización y gerencia fiscal	53
Restricciones presupuestarias fuertes para transferencias y responsabilidades de servicios	53
Restricciones al endeudamiento	53
Autonomía subnacional para el ajuste fiscal	55
Relaciones políticas intergubernamentales	56
Conclusión	57

Capítulo 4: La descentralización de la educación: ¿entregar poder a las municipalidades o a las escuelas?	59
Fundamentos para la descentralización de la educación	60
El entorno educacional de la descentralización	61
Tipología	61
Nivel de descentralización	62
Poderes para la toma de decisiones	62
Estructura y contenido	63
Tipología aplicada a la reciente experiencia de América Latina.	63
Nivel de descentralización	63
Poderes de decisión	65
Estructura y contenido	66
Descentralización de la evaluación	66
Escuelas de alto rendimiento	67
Características de las escuelas eficientes	67
Las consecuencias de la descentralización escolar.	69
Liderazgo	69
Excelencia docente	69
Enfoque en el aprendizaje	70
Responsabilidad	71
Hallazgos empíricos	71
Conclusión	74
Anexo	76
Capítulo 5: La descentralización de la atención de salud: ¿entregar poder a los alcaldes, a los directores de hospitales o a los pacientes?	83
Tres tipos de servicios de salud.	83
Múltiples modalidades de prestación y financiamiento de servicios	85
¿Qué se ha descentralizado en América Latina y cómo?	86
Argentina: de monopolio central a monopolio provincial	86
México: de la desconcentración a la descentralización	86
Bolivia: municipalización de los activos físicos pero no los humanos	88
Brasil: financiamiento público con producción privada	89
Chile: municipalización de la producción, centralización del financiamiento	89
Colombia: conflictos entre la descentralización y la privatización	90
Temas principales en la descentralización de la salud	91
Gestión de la fuerza laboral	91
Financiamiento recurrente	92
Decisiones de inversión	92
La economía política de la reforma	93
Conclusión	94
Capítulo 6: La descentralización de los caminos: correspondencia entre responsabilidad, recursos y experiencia técnica	97
Descentralización del sector de gestión vial	97
En busca de un modelo: la experiencia de América Latina y el Caribe	99
¿Qué significa la descentralización en el sector vial?	99
Funciones viales	100
Tareas de gestión	100
Mecanismos de financiamiento	101
Descentralización vial en América Latina	103
Casos donde la descentralización política y fiscal está bien establecida	103
Peligros de la descentralización rápida	105
Beneficios de delegar las carreteras no nacionales para las redes nacionales	105
Contribuciones de reformas paralelas	106
Delegación de carreteras nacionales	107
Conclusión	108
Bibliografía	111

Recuadros

Recuadro P.1	¿Qué es la descentralización?	3
Recuadro 2.1	Un glosario de términos políticos	21
Recuadro 2.2	¿Hasta dónde descentralizar?	22
Recuadro 2.3	¿Son incompetentes los gobiernos locales?	25
Recuadro 2.4	Asignación de ingresos en los países federados	31
Recuadro 2.5	El impacto de las transferencias en el comportamiento político local	32
Recuadro 3.1	Riesgos y costos en la fuente y términos del endeudamiento	56
Recuadro 4.1	Chicago: énfasis en la gobernabilidad desde el principio	73
Recuadro 4.2	Memphis: descentralización centrada en mejorar el aprendizaje	74
Recuadro 4.A.1	¿Qué se ha aprendido de las estrategias efectivas de reforma?	81
Recuadro 5.1	Falta de información confiable	93
Recuadro 6.1	La nueva generación de fondos viales	102
Recuadro 6.2	Características clave del Contrato de Recuperación y Mantenimiento (CREMA)	107

Cuadros

Cuadro P.1	Resumen de las medidas de descentralización	2
Cuadro 1.1	Resumen de medidas de descentralización en países seleccionados	15
Cuadro 1.2	Indicadores de descentralización	16
Cuadro 2.1	Reglas electorales, algunos países escogidos de América Latina	20
Cuadro 2.2	Reglas electorales, algunos países escogidos de la OCDE	21
Cuadro 2.3	Estructura de los gobiernos subnacionales: algunos países seleccionados de la OCDE y de América Latina	27
Cuadro 2.4	Principales fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales	29
Cuadro 2.5	Fuentes de ingresos: distribución porcentual, algunos países seleccionados	30
Cuadro 3.1	Modelo básico: Muestra representativa; muestra de estimaciones generales	42
Cuadro 3.2	Panel de datos, variables fiscales en las primeras diferencias, 1980–94	43
Cuadro 3.3	Disposiciones institucionales para definir y mantener restricciones presupuestarias fuertes en los estados	44
Cuadro 3.4	Resumen de condiciones para un menor peligro de déficits excesivos	54
Cuadro 3.5	Métodos para controlar el endeudamiento subnacional	55
Cuadro 4.1	Tipos de decisiones que pueden estar descentralizadas	63
Cuadro 4.2	La ubicación de las decisiones y responsabilidades educativas clave; algunos países seleccionados de América Latina	65
Cuadro 4.3	Características que se pueden estimular a través de la descentralización	67
Cuadro 4.4	Evaluación de la descentralización de la educación	70
Cuadro 4.A.1	Características del sistema escolar “descentralizado” Argentina. Reformas a la educación 1976–1991	76
Cuadro 4.A.2	Características del sistema escolar “descentralizado” Chicago, IL. Reformas a la educación 1988–1999	76
Cuadro 4.A.3	Características del sistema escolar “descentralizado” Chile. Reformas a la educación 1981	76
Cuadro 4.A.4	Características del sistema escolar “descentralizado” El Salvador. Escuelas con la participación de la comunidad (EDUCO)	77
Cuadro 4.A.5	Características del sistema escolar “descentralizado” Memphis, TN. Reformas a la educación 1995–1999	77
Cuadro 4.A.6	Características del sistema escolar “descentralizado” México. Reformas a la educación 1992–1998	78
Cuadro 4.A.7	Características del sistema escolar “descentralizado” Minas Gerais, Brasil	78
Cuadro 4.A.8	Características del sistema escolar “descentralizado” Nicaragua. Reformas a la educación 1993–1998	79
Cuadro 4.A.9	Resumen de las características de las escuelas descentralizadas	80
Cuadro 5.1	Sugerencia de financiamiento y prestación de diferentes tipos de servicios de salud	84
Cuadro 5.2	Autoridad de los diferentes niveles de gobierno para administrar personal	91
Cuadro 5.3	Autoridad para realizar inversiones en infraestructura	93
Cuadro 6.1	Opciones de descentralización para el sector vial	101

Figuras

Figura 4.1	Países de América Latina que implementado reformas de descentralización de la educación	60
Figura 4.2	Logro promedio en matemáticas. Puntajes de escolares de octavo año. Países seleccionados	61
Figura 4.3	Puntajes de logros en idioma en niños de tercer grado (Media 25%, 75%)	62
Figura 4.4	Nivel de toma de decisiones en el sector	64

Reconocimientos

Este informe es el resultado del trabajo de un equipo multisectorial. La investigación y la redacción fueron llevadas a cabo por un grupo coordinado por la Oficina del Economista en Jefe para América Latina y el Caribe (ALC), encabezado por Guillermo Perry y William Dillinger. Los autores principales son William Dillinger (Capítulos 1 y 2), Steven Webb y Guillermo Perry (Capítulo 3), Donald Winkler (Capítulo 4), Charles Griffin (Capítulo 5), y Jeff Gutman (Capítulo 6). Cada miembro del equipo, a su vez, se benefició de los documentos de trabajo y la asesoría prestada por especialistas en sus respectivas áreas. Nos gustaría agradecer especialmente a Fernando Rojas, cuyo estudio sobre la descentralización en América Latina proporcionó la base del Capítulo 1; a José Luis Irigoyen y Francisco Wulff, por su colaboración en la organización del Capítulo 6; y Tarcisio Casteñeda y Girindre Beeharry, quienes hicieron lo propio en el Capítulo 5.

El grupo se benefició de las discusiones iniciales en un taller sobre el tema, desarrollado con economistas en jefe, especialistas y personal de la oficina regional de ALC del Banco Mundial. Richard Bird, de la Universidad de Toronto y Ernesto Stein, del Banco Interamericano de Desarrollo, también proporcionaron inestimables aportes en el diseño inicial del informe.

Siglas y abreviaturas

ACE	Asociación Comunitaria de Educación (El Salvador)
ARS	Administradora del Régimen Subsidiado (Colombia)
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras Públicas (México)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CREMA	Contrato de Recuperación y Mantenimiento
CVF	Consejo de Vialidad Federal (Argentina)
DNV	Dirección Nacional de Vialidad (Argentina)
EDUCO	Educación con la participación de la Comunidad
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Colombia)
GRD	Grupo Relacionado con el Diagnóstico (Diagnostic Related Group)
IMSS	Instituto Mexicano de Seguro Social (México)
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IVA	Impuesto al valor agregado
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
OPD	Organismo Público Descentralizado (México)
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSF	Programa de Saude de Familia (Brasil)
SEE/MG	Secretariado Estatal de Educación/Minas Gerais
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Enseñanza
SSA	Ministerio de Salud (México)
SUS	Sistema Único de Salud (Brasil)
TVAAS	Sistema de Evaluación de Valor Agregado de Tennessee
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

PRÓLOGO

Compaginar la autoridad y la rendición de cuentas

La descentralización está transformando la estructura del ejercicio de gobernar en América Latina. Desde 1983, todos los países más grandes de la región, excepto uno, han puesto en marcha la transferencia del poder, recursos y responsabilidades hacia entidades subnacionales de gobierno. En gran parte de la región, este proceso comenzó cuando los gobernadores y alcaldes designados pasaron a ser elegidos (ver Cuadro P.1). En algunos países, esto ocurrió en el curso del cambio de un gobierno militar a uno civil (como en Argentina 1983, Brasil en 1985 y Chile en 1992). En otros países, se presentó en el marco de la restauración de elecciones locales por primera vez en décadas (como en Colombia en 1986 [alcaldes] y 1991 [gobernadores] y Venezuela en 1989 [gobernadores]). En México, el proceso de expansión de la democracia local ha sido más sutil. Después de décadas del dominio de un partido único en las elecciones estatales y locales del país, ahora los partidos de oposición tienen posibilidades reales de competir.

La descentralización también se ha presentado en la forma de transferencia de las principales responsabilidades funcionales. En Colombia y Argentina, por ejemplo, la educación primaria fue descentralizada y traspasada hacia los niveles intermedios del gobierno. En Chile, fue transferida en parte al nivel municipal. En Brasil, parte de la responsabilidad por la red vial quedó en manos de los gobiernos estatales. También han aumentado en forma importante las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales, en particular, en Brasil, México y Colombia.

Lo que está en juego

La estabilidad política y la profundización de la democracia

En esencia, la política es la fuerza dominante que motiva la descentralización, ya que ésta forma parte de una tendencia más generalizada hacia la democracia en la región. Como se observa en el Cuadro P.1, de los 14 países de la región con más de 5 millones de habitantes, sólo tres tenían un sistema democrático multipartidista en 1960. (México era más bien una democracia monopartidista entre 1929 y 1988, pero ahora es dable considerarla una democracia multipartidista). A partir de 1999, los 14 países caben en su totalidad en esta categoría. A nivel nacional, esto ha

significado un trasladar del poder político formal hacia presidentes y congresistas elegidos. A nivel subnacional, esto ha significado dispersar el poder hacia gobernadores, alcaldes y legislaturas subnacionales.

Esta dispersión del poder es una tendencia mundial (ver el Informe sobre el Desarrollo Mundial [1999-2000]) para la que los científicos políticos han propuesto diversas explicaciones. En términos generales, sugieren que es el fruto de la decreciente credibilidad del Estado centralizado. Los grupos a quienes históricamente se les ha negado el poder ahora lo exigen y los gobiernos centrales están cada vez más renuentes a combatir esta exigencia por la fuerza. A su vez, la menor credibilidad del Estado se ha atribuido al fracaso económico (con la consiguiente pérdida de

CUADRO P.1

Resumen de las medidas de descentralización

PAISES CON ≥ 5 MILLONES DE HABITANTES	HABITANTES (EN MILLONES)	PRIMER AÑO DE ELECCIONES POR NIVEL DE GOBIERNO*			INCORPORACIÓN DE ELECCIONES LOCALES ⁵	FUNCIONES ENTREGADAS	DELEGACIÓN DE INGRESOS
		NACIONAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL			
Brasil	164	1985	1982	1985		X	X
México	95	1917	1917	1917	X ¹	X	X
Colombia	38	1958	1992	1986	X	X	X
Argentina	36	1983	1983	1983		X	X
Perú	25	1980	--	1981			
Venezuela	23	1961	1989	1989 ²	X	X	X
Chile	15	1990	4	1992	X	X	X
Ecuador ³	12	1978	1978	1978	X		
Guatemala	11	1985	4	1985	X		
Bolivia	8	1985	4	1987	X	X	X
República Dominicana	8	1966	--	1966	X		
Honduras	6	1982	--	1982	X		
Nicaragua	5	1986-90	--	1990	X		
Paraguay	5	1991	1994	1991	X		

*Luego del régimen militar, cuando corresponda.

-- = Países sin nivel de gobierno provincial.

¹ Las victorias de los partidos de oposición a nivel municipal comenzaron en 1982 y a nivel estatal, en 1989.

² Una lista abierta reemplaza a la lista de partidos cerrada y bloqueada.

³ Históricamente, los otros funcionarios y consejos provinciales son elegidos, salvo durante regímenes militares, pero tienen facultades limitadas. Hay gobiernos provinciales paralelos, encabezados por un gobernador designado a nivel central, que son responsables de la administración local de las funciones del gobierno central.

⁴ Aunque en Chile, Guatemala y Bolivia no hay gobiernos elegidos a nivel regional, estos países han encomendado las principales responsabilidades de planificación e inversión a los gobiernos regionales, con una autonomía significativa sobre los ingresos y gastos.

⁵ Se compara el régimen actual con el régimen civil anterior. (Normalmente no se realizan elecciones locales durante períodos de régimen militar).

Fuente: Willis, Garman y Haggard 1997.

importante apoyo empresarial y laboral), a la ausencia relativa de guerras y disturbios civiles (con la consiguiente menor aceptación de gobiernos autoritarios) y a la emergencia de clases medias urbanas instruidas (y la consiguiente disminución de las tradicionales relaciones tipo patrón-cliente entre el gobierno y los gobernados) (O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986; Potter, 1993). En un sentido profundo, la democratización y con ella la descentralización, se puede percibir como una estrategia para asegurar la estabilidad política, esto es, un medio que sirve de mecanismo institucional para integrar a los grupos de oposición a un proceso de negociación formal y ritualizado. Como tal, constituye una alternativa a la guerra civil y a otras formas de oposición violenta.

Desde luego, hay casos específicos que no se prestan para estas generalizaciones. En América Latina, las motivaciones para la descentralización son complejas. En Brasil, por ejemplo, la descentralización acompañó a la transición del régimen militar al civil. Al traspasar los recursos políticos y financieros al nivel municipal, los

negociadores de la transición brasileña pudieron apaciguar el descontento popular frente al centralismo militar y así permitir que los militares se retiraran de buena manera (Hagopian y Mainwaring, 1987). En Guatemala, la descentralización fue uno de los principios básicos de los acuerdos de paz (1996) y con ella surgió la expectativa de una mayor autonomía para las comunidades indígenas. En Colombia, la institución de alcaldes electos y posteriormente de gobernadores provinciales también elegidos fue motivada en parte por el deseo de los dirigentes del partido central de obtener apoyo popular en las zonas que se encontraban bajo el control de los rebeldes. Pero también reflejó una concesión a las antiguas demandas por autonomía regional por parte de los partidos establecidos. La descentralización de la educación y la salud en Colombia también respondió a la preocupación por eficiencia y calidad en esos sectores. En México, la descentralización tuvo sus orígenes en una larga serie de reformas políticas que comenzó con la decisión de asignar un 25 por ciento de los escaños del congreso a los partidos de oposición. Una

posterior crisis financiera hizo que el partido de gobierno perdiera el control del congreso y de diversas gobernaciones y alcaldías clave. Por lo tanto, los partidos de oposición han tendido a favorecer la descentralización y su creciente influencia, en particular en el congreso, les ha permitido exigir otras medidas a cambio de su apoyo a los proyectos legislativos clave del gobierno.

Servicios públicos más eficientes y con mayor capacidad de respuesta

La estabilidad política y el gobierno democrático son fines valiosos por sí mismos. Pero hay mucho más en juego. En el aspecto positivo, se argumenta que la descentralización puede mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta del gobierno (Oates, 1972). Según este argumento, la delegación de las decisiones de asignación de recursos en los dirigentes elegidos localmente puede mejorar el equilibrio entre la combinación de servicios producidos por el sector público y las preferencias de la población local. Debido a que los funcionarios locales conocen mejor las condiciones locales y sus electores tienen

mejor acceso a ellos, tienen los medios y el incentivo para responder oportunamente. La descentralización, según este argumento, también puede mejorar la gerencia de los servicios públicos, puesto que gracias a esta evidente proximidad, es posible exigir a los funcionarios locales que se hagan más responsables por su desempeño (Ostrom, Schroeder y Wynne 1993). Cuando la población es móvil y puede votar “con los pies” (cambiar de lugar), la descentralización puede originar una competencia entre los diversos gobiernos locales para satisfacer de mejor manera los deseos de los ciudadanos (Tiebout, 1956; Inman y Rubenfeld, 1997).

Empero, la descentralización también conlleva riesgo. En primer lugar, está desde luego el riesgo de una disminución en la prestación de servicios. El otorgar autonomía política a los gobiernos locales no asegura mejores servicios públicos. Para empezar, existe el riesgo que las élites políticas se adueñen de ellos. El traspaso de la facultad de toma de decisiones desde los administradores del gobierno central a las élites locales puede dar lugar al deterioro de la calidad de

RECUADRO P.1

¿Qué es la descentralización?

La descentralización, según el sentido que tiene en este documento, se refiere al proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno. Aunque existen muchos puntos de partida y estrategias para descentralizar, un país no se considera descentralizado para los propósitos de este informe si no tiene un gobierno subnacional elegido localmente. La descentralización puede consistir en el establecimiento de esos gobiernos, su restablecimiento después de un período de régimen autoritario o la expansión de los recursos o responsabilidades de los gobiernos subnacionales elegidos ya establecidos.

Desde luego, existen otras formas de dispersar el poder de los ministerios del gobierno central. Una de ellas es la desconcentración, en la cual el gobierno central aumenta la autonomía de sus oficinas regionales. Esta forma se ha usado de manera generalizada en América Latina, con frecuencia como medida precursora de la transformación de gobiernos regionales en entidades políticas independientes.

Otra forma es la privatización, mediante la venta de activos, la adjudicación de concesiones y a través de alianzas entre el sector público y privado.

Debido a dos motivos, en este informe nos centramos en el gobierno subnacional elegido. En primer lugar, es la forma más ambiciosa, y quizás la más riesgosa, de las tres formas de reforma estructural que se están produciendo en la región. En segundo lugar, es única en cuanto a sus repercusiones en el comportamiento político. En la descentralización, la estructura de la responsabilidad local del gobierno central se desplaza a los componentes locales. En la desconcentración, en cambio, se conservan las relaciones jerárquicas entre el gobierno central y los funcionarios locales. Con la privatización se incorpora la motivación de lucro como influencia en el comportamiento. Aunque en la práctica se pueden emplear las tres formas simultáneamente, sus repercusiones políticas, fiscales y administrativas son muy diferentes. La descentralización debe considerarse como única.

los servicios, al menos para la mayoría de los votantes. También han surgido inquietudes acerca de las capacidades técnicas de los funcionarios de gobiernos locales.

Si bien la evidencia que existe hasta la fecha no apunta de manera concluyente en ninguna dirección definitiva, en la actualidad se registra una mayor variación en la calidad del desempeño de los servicios públicos. Los ministerios centralizados eran capaces de entregar un nivel bastante estandarizado de servicios a toda la nación. La descentralización ha mejorado los servicios en algunas jurisdicciones y los ha empeorado en otras.

La preocupación por estas posibles consecuencias adversas ha impulsado a algunos países de América Latina y el Caribe a promover descentralizaciones lentas, paulatinas o parciales. Esto ha tomado la forma de una asignación fiscalizada en detalle (como por ejemplo en el planteamiento mexicano frente a la descentralización sectorial o la postura del gobierno colombiano de exigir a los gobiernos provinciales y locales una "certificación" antes de asumir responsabilidad por los sectores de educación o salud). En casi todos los países de la región se han instaurado programas destinados a fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos subnacionales, política que ha sido más exitosa cuando se organiza como coparticipación de información que cuando se trata de una asistencia técnica proveniente de un nivel superior destinada a alcaldes renuentes.

Aumento de las disparidades

En teoría, la descentralización también puede ocasionar aumentos en las disparidades regionales en el suministro de servicios públicos. Dichas disparidades no son indeseables en sí mismas. Al igual que sucede con los bienes privados, es probable que la demanda efectiva por servicios públicos locales tiende a variar según el ingreso. Pero las disparidades sí importan cuando repercuten en la distribución. Por ello, las inigualdades en el gasto en educación primaria o salud primaria pueden ser una fuente de inquietud. Si el financiamiento de la educación o de la salud es descentralizado, los niveles de gasto reflejarán las variaciones en las bases tributarias locales, más que las asignaciones centralizadas de los ministerios gubernamentales.

Riesgos macroeconómicos

La descentralización también puede acarrear riesgos macroeconómicos, como déficits recurrentes del gobierno central, un sector público demasiado grande o la

incapacidad de ajustarse a los impactos económicos con la ayuda de la política fiscal.

Pueden surgir déficits en el gobierno central si los gobiernos son incapaces de reducir los gastos o aumentar los impuestos para hacer frente al creciente costo de las transferencias entre gobiernos. Por ejemplo, en la constitución de 1988 de Brasil se exigía un considerable aumento de la repartición del impuesto federal, sin estipular ningún tipo de delegación de responsabilidades en el gasto federal. Esto hizo surgir la amenaza de déficits recurrentes a nivel federal (ver el Capítulo 3). En otros casos, los gobiernos centrales han descentralizado los ingresos y los gastos, pero no han sido capaces de reducir los niveles de gasto existentes en el gobierno central después de la descentralización de las funciones. En Colombia, por ejemplo, el gasto del gobierno central en educación y salud se mantuvo y algunas veces hasta aumentó varios años después de haberse transferido estas funciones al gobierno subnacional. En México se aumentaron considerablemente las transferencias a las municipalidades en 1998 y 1999, sin que por eso el gasto a nivel federal disminuyera proporcionalmente. Como resultado, ambos países se vieron forzados, al menos en forma temporal, a mantener los niveles existentes de gasto y al mismo tiempo financiar un creciente volumen de transferencias intergubernamentales. En algunos casos, esto ha producido déficits importantes en el gobierno central.

Los intentos por eliminar tales déficits aumentando los impuestos, pueden originar otro problema macroeconómico: una sobreexpansión del sector público. El desajuste entre los ingresos y gastos de Brasil, por ejemplo, finalmente no se resolvió reduciendo los gastos del gobierno federal, sino aumentando los impuestos federales. (Otras maneras de reducir los déficits pueden tener consecuencias microeconómicas igualmente adversas. Los gobiernos centrales pueden reducir los déficits recortando el gasto en los sectores que permanecen bajo su responsabilidad. Esto puede distorsionar la asignación sectorial del gasto en el sector público en su conjunto).

La descentralización también puede entorpecer la capacidad de un gobierno de responder ante la volatilidad económica. La descentralización fiscal, ya sea en la forma de reasignación de impuestos o de una repartición obligatoria de los ingresos, reduce el control central sobre los ingresos y gastos agregados del sector público. Para los gobiernos como los de Brasil y Colombia, que deben compartir casi la mitad de sus ingresos tributarios con los gobiernos subnacionales,

puede resultar difícil aumentar suficientemente las tasas de impuesto como para compensar situaciones de contracción en la actividad económica (Tanzi, 1996).

Pero no sólo los asuntos técnicos como las transferencias, asignaciones de gastos y niveles tributarios son una fuente de riesgos macroeconómicos. Hay un riesgo más sutil: los gobiernos locales recién dotados de mayores poderes pueden usar su fuerza política para perjudicar el interés nacional en beneficio de sus propios electores.

Por ejemplo, los alcaldes o gobernadores pueden endeudarse excesivamente en espera de que el gobierno central los sacará de cualquier apuro. Si bien los gobiernos centrales generalmente no tienen ninguna obligación de socorrer a los niveles inferiores, la descentralización puede alterar la política en el plano nacional: la emergencia de poderosos bloques de votantes regionales puede hacer que vacile el poder de resolución del gobierno. Esto sucedió en Brasil, donde el Senado Federal permitió que los estados acumularan niveles insostenibles de deuda en bonos. A consecuencia de ello el gobierno federal se vio obligado a asumir la deuda de los estados, a un enorme costo para el gobierno central (ver Capítulo 3).

* * *

En este informe examinamos estas eventualidades a la luz de la evidencia empírica tanto de América Latina como de las antiguas democracias de múltiples niveles de Europa y Estados Unidos. Hallamos que el impacto de la descentralización, es decir, su efecto sobre la eficiencia de los servicios públicos, sobre la equidad y sobre la estabilidad macroeconómica, depende en gran medida de las características específicas de cada caso. Se tiene que mirar más allá de si hay elecciones a nivel local en un país, si se ha producido una transferencia nominal de responsabilidades funcionales o si han aumentado las transferencias intergubernamentales. Es menester examinar la gama completa de factores que afectan el comportamiento de las personas que participan en la formulación de políticas públicas y en la prestación de servicios. ¿Quiénes son estas personas? Desde luego, son los alcaldes y gobernadores recientemente elegidos. Pero no sólo ellos importan: también cuentan los maestros, médicos e ingenieros viales a quienes les corresponde la entrega inmediata de servicios públicos. Concluimos que los impactos microeconómicos de la descentralización (los impactos en la eficiencia y la

capacidad de respuesta de los servicios) dependen no sólo de las decisiones que se toman a nivel de los gobiernos provinciales o municipales, sino que también en cada escuela, centro de salud y departamento de obras públicas.

Por otra parte, los alcaldes y gobernadores no son los únicos políticos que importan. Son los políticos a nivel nacional (los congresistas, el presidente, los dirigentes de los partidos nacionales) los que hacen las leyes y deciden cuáles de éstas se harán cumplir. Las leyes que se deciden a nivel nacional tienen un efecto enorme sobre el comportamiento de los políticos de niveles inferiores del gobierno. Para comprender cómo se elaboran y aplican estas leyes, es necesario comprender cómo afecta la descentralización a la política nacional y a las políticas locales.

Si hay un tema común que se repite en los seis capítulos que siguen, éste es la importancia de la rendición de cuentas: la necesidad de demarcar claramente quién es responsable de qué cosa. Pero la responsabilidad por la gestión no es suficiente: es imprescindible que los responsables también tengan la autoridad para asegurar los resultados. Esto implica no solamente la autoridad jurídica para tomar decisiones, sino también los recursos financieros y humanos para llevarlas a cabo.

Esta lección surge, en primer lugar, en el capítulo sobre macroeconomía. En el Capítulo 3 se describe cómo cuatro países han respondido ante las presiones por un excesivo endeudamiento de parte de los gobiernos subnacionales. Dos factores parecen ser determinantes del éxito. El primero es una fuerte restricción presupuestaria impuesta por el gobierno central. Cuando un gobierno central mantiene una política verosímil frente a los rescates, esto obliga a los gobiernos subnacionales y a sus prestamistas a asumir las consecuencias de sus decisiones, es decir, se hacen responsables de su endeudamiento y de sus préstamos. En estas circunstancias, los prestamistas tienden a abstenerse de prestar a gobiernos subnacionales insolventes. Cuando la responsabilidad por la deuda es ambigua, como sucede cuando hay motivos para esperar que las entidades subnacionales en situación de insolvencia serán rescatadas por el gobierno central, los gobiernos subnacionales y sus acreedores tienen un mayor incentivo para concertar acuerdos riesgosos a expensas de los contribuyentes nacionales.

El segundo factor es la autonomía gerencial a nivel subnacional; es decir, la capacidad de adaptarse a los impactos macroeconómicos en forma tal de adelantarse a la mora. Cuando los gobiernos subnacionales tienen la autoridad de

reducir los costos de las nóminas o aumentar las tasas tributarias, están en condiciones de responder ante las circunstancias económicas adversas sin dejar de cumplir sus obligaciones crediticias. Esto a su vez permite que los gobiernos centrales puedan mantenerse firmes en su política contra los rescates.

Se observa un patrón similar en los capítulos donde se analiza el impacto de la descentralización en la calidad de los servicios públicos. Para analizar este tema, en el informe se examinan tres sectores específicos: educación, salud y caminos. Cada sector representa una partida de gastos importante para el gobierno y ha sido objeto de un proceso de descentralización en América Latina. Aquí una vez más encontramos que el éxito se basa en (a) establecer claramente las responsabilidades por el desempeño (rendición de cuentas) y al mismo tiempo (b) asignar suficiente autoridad para obtener resultados. En el caso de los caminos, por ejemplo, se ha logrado cierto éxito asignando la responsabilidad por distintas partes de la red vial al nivel del gobierno que mejor representa a los usuarios de esos caminos. Es así que los caminos rurales se asignan a gobiernos locales rurales; las calles urbanas a los gobiernos locales; las carreteras secundarias a los gobiernos provinciales y las principales autopistas interurbanas al gobierno nacional. Sin embargo, esta descentralización funcional ha fracasado en aquellos lugares donde no ha sido completada por una autoridad suficiente. Como se detalla en el Capítulo 6, el intento descentralizador vial realizado en Perú fracasó porque el gobierno central no pudo establecer un mecanismo de financiamiento para los caminos que había descentralizado.

En los capítulos sobre educación y salud se relata algo similar, pero a un nivel menor. En estos sectores, la descentralización puede mejorar el desempeño, pero sólo si se extiende a nivel de cada escuela y centro de salud. Cuando el director de escuela es responsable frente a los padres (a través de una junta de educación) y tiene las facultades para tomar las decisiones administrativas clave (incluido a quién se contrata y cómo adaptar el plan de estudios para que satisfaga las necesidades específicas del cuerpo de alumnos), es dable esperar mejoras. En el mismo sentido, los beneficios de la descentralización no aparecen en el sector salud mientras la responsabilidad y la autoridad no trasciendan el nivel municipal. De hecho, una de las formas más efectivas de descentralizar la atención de salud es traspasar el poder facultad al paciente, cambiando el objetivo central del financiamiento estatal desde los insumos (salarios de los trabajadores de la salud en hospitales gubernamentales) hacia los productos (reembolsos

a proveedores, ya sea públicos o privados), permitiendo así que los pacientes escojan dónde acudir para su tratamiento.

¿Significa lo anterior que los gobiernos subnacionales deberían estar organizados como una serie de autarquías sectoriales y cada sector organizado como una unidad de gobierno independiente responsable ante sus clientes particulares? No es así. Como se describe en el Capítulo 2, este enfoque tiene sus limitantes. En primer lugar, los beneficiarios de un servicio no se pueden definir fácilmente. Aunque pueda haber un consenso general de que los beneficios de la defensa nacional son de orden nacional y que los beneficios del alumbrado en los vecindarios son locales, este simple precepto tiene poca utilidad al momento de asignar la responsabilidad por los sectores de mayor importancia que ahora son objeto de descentralización. Los padres pueden ser los principales beneficiarios de la educación pública, pero también hay intereses nacionales en juego en la educación primaria. (La educación, por ejemplo, puede ser un elemento clave en una estrategia para disminuir la pobreza).

Tanto en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) como en algunos países latinoamericanos encontramos una estructura de gobierno que consta de un complejo grupo de relaciones mandante-agente, donde los gobiernos subnacionales actúan tanto de agentes de los niveles superiores del gobierno como de mandantes (o más, precisamente, como agentes de sus votantes) en la entrega de servicios locales. Los servicios como educación, salud o caminos están separados, donde las unidades centrales y subnacionales se reparten los aspectos de la prestación de servicios de acuerdo al interés y la ventaja comparativa. En esta disposición, los gobiernos centrales con frecuencia cumplen una función financiera y reguladora (proporcionando financiamiento para mantener por lo menos un nivel mínimo de servicios sociales en todas las jurisdicciones, por ejemplo), pero dejan las decisiones gerenciales más específicas a los estratos inferiores del gobierno.

Lo que es importante es que la función de cada nivel sea fija (que la división de funciones entre los niveles de gobierno sea clara) y que las unidades subnacionales de gobierno tengan la suficiente autoridad para desempeñar las funciones que les han sido asignadas. El problema más alarmante en los países de América Latina y el Caribe en que los procesos descentralizadores están en curso se produce precisamente cuando no se cumplen estas condiciones. En el Capítulo 4 se detallan los problemas que enfrentó el proceso de descentralización de la educación en Colombia, por ejemplo, donde

la responsabilidad se transfirió nominalmente al nivel provincial (departamental), pero los controles clave sobre los salarios de los profesores y las condiciones laborales quedaron en manos del Ministerio de Educación. En el Capítulo 5 se hace una crítica al caso de la atención de salud en Bolivia, donde las instalaciones físicas están a cargo de los gobiernos locales, el personal a cargo de los departamentos (unidades desconcentradas del gobierno central) y los medicamentos están en manos del Ministerio de Salud central.

En este informe también se aborda el tema de la cultura política. Hemos aprendido que incluso el mejor conjunto de reglas intergubernamentales tiene escaso efecto si no es coherente con la cultura política. Una descentralización exitosa requiere mucho más que sólo buenas reglas. Estas reglas deben ser compatibles con los incentivos. Los políticos tanto a nivel local como nacional tienen que proteger sus carreras políticas. Los grupos de interés tienen sus propias banderas de lucha. Los ciudadanos comunes y corrientes se preocupan por sus problemas cotidianos. Un sistema no puede depender de políticos altruistas o de una ciudadanía en constante alerta para intervenir cada vez que sus intereses se vean amenazados.

Por lo tanto, en este informe se examina el conjunto más amplio de reglas que afectan el comportamiento político, centrándose especialmente en los sistemas electorales y los partidos políticos. Observamos que las debilidades de las reglas formales se pueden compensar con fortalezas en el sistema político. Al examinar el caso de la deuda subnacional en el Capítulo 3, por ejemplo, se concluye que existen diversas estructuras institucionales que pueden imponer una fuerte restricción presupuestaria al endeudamiento subnacional. Una de ellas es adoptar una política convincente en contra de los rescates del gobierno central; su viabilidad ha sido demostrada en el curso de varios años y en diversas circunstancias económicas. Una política de esa naturaleza tiende a disuadir a los prestamistas de aumentar su exposición a gobiernos subnacionales inciertos. Otra estructura institucional útil es un partido político hegémónico y disciplinado internamente, con el poder para desbaratar todo comportamiento provocador por parte de los políticos subnacionales. Mientras el partido nacional siga manteniendo una política fiscal conservadora, dicho sistema puede obligar a los alcaldes y gobernadores a evitar el excesivo endeudamiento.

Sin embargo, los partidos políticos hegémónicos son cada vez más escasos en América Latina. Por lo tanto, en este

informe se examinan las formas en que se pueden modificar las reglas electorales a nivel nacional, para permitir que los gobiernos mantengan una política firme contra los rescates; este análisis trae a colación el extendido uso de la representación proporcional en la región. En el informe también se intenta abordar el tema de la apatía de los votantes y el riesgo de que los políticos subnacionales sean capturados por las élites locales. Esto nuevamente implica cambios en las reglas electorales y las prácticas partidistas internas.

En América Latina, la descentralización claramente está motivada por imperativos políticos. El avance en lo que resta de la agenda (esto es, mejorar la prestación de los servicios públicos, controlar los riesgos macroeconómicos) depende mucho de una sincronización política astuta. Los aciertos en un país determinado dependerán de sus condiciones históricas específicas y de los demás imperativos a los que se vea enfrentado.

En la mayor parte de la región, las políticas e instituciones de los gobiernos nacionales y federales han sido objeto de anteriores reformas y procesos de modernización. Pese a que la agenda de reformas aún no se completa en ese plano, es aconsejable que se centre cada vez más en las instituciones y políticas subnacionales e intergubernamentales. El fuerte impulso hacia la descentralización que está en marcha en toda la región, y que esperamos que continúe, significa que ya hoy algunos de los servicios públicos que tienen importancia para la mayor parte de los ciudadanos y la economía y sociedad en general, como la educación básica y salud, los caminos subnacionales, el suministro de agua y los servicios sanitarias, están en manos de gobiernos subnacionales semi-autónomos. También significa que las reglas adecuadas son esenciales para evitar los riesgos fiscales y macroeconómicos adversos que puede ocasionar este proceso. Por último, esto significa que una gobernación subnacional cada vez mejor se está convirtiendo en un requisito para la calidad de la democracia en la región. Esperamos que este informe sirva de ayuda en el necesario replanteamiento de las agendas de reforma y modernización para las instituciones y políticas intergubernamentales y los gobiernos subnacionales, y que sea una guía útil para los países que en forma voluntaria o no se encuentran inmersos en el proceso.

Shahid Javed Burki
Guillermo Perry
William Dillinger

CAPÍTULO 1

Descentralización: la cultura política es decisiva

América Latina cuenta con una larga tradición de gobiernos centralizados. Para comprender los motivos que impulsan la descentralización, es menester primero entender los orígenes del centralismo que la precedió. Según algunos observadores, la centralización se remonta a la época colonial. El legado de España a América Latina fue una tradición de centralización extrema en la toma de decisiones de estado, control autocrático que reflejaba los mecanismos de los que tradicionalmente se valía la corona para resolver los conflictos con las élites locales de España (medidas similares también se adoptaron en las leyes para América Latina) y el temor de la corona de perder el control de los adelantados: los primeros exploradores que establecieron sus propios dominios en el “nuevo” continente (Nickson 1995).

Las raíces del centralismo

Los historiadores también advierten las raíces culturales y económicas del centralismo en (a) la aceptación de la autoridad fomentada por la modalidad de catolicismo practicada en la región (autoritaria y aliada con grupos conservadores), (b) la profunda desigualdad en las relaciones sociales, (c) la alta concentración en la propiedad de la tierra (lo que a su vez fijó los límites económicos entre patronos y peones), (d) el bajo nivel de educación predominante, y (e) la marginación de los pueblos indígenas de la política nacional (Dominguez 1994).

El centralismo fue una reacción asimismo a las guerras civiles que se sucedieron a lo largo de la América de habla hispana en el siglo diecinueve (Germani y Silvert 1994). Después de lograr su independencia de España, en los países de América Latina se establecieron primitivas “democracias” inspiradas en el modelo de EE.UU., pero estas fracasaron en corto tiempo. La rivalidad política desatada entre caudillos degeneró en guerras civiles abiertas en la mayoría de los países de la región. La paz se logró sólo al imponerse dictadores autoritarios (Reyes en Colombia, Gómez en Venezuela, Porfirio Díaz en México). A este respecto, la centralización era una condición vital para consolidar el Estado nación. (Brasil, que no dejó de ser una monarquía durante el siglo diecinueve, es el único país continental de América Latina que sobrevivió el siglo en relativa paz).

La industrialización y la urbanización experimentadas a comienzos del siglo veinte produjeron cambios en el entorno político. En teoría, estas tendencias exigirían la descentralización del poder ya que sus requisitos inherentes hacen que una economía moderna distribuya los recursos políticos y las capacidades afines a una amplia gama de individuos, grupos y organizaciones. Los gremios empresariales, sindicatos obreros y otros intereses económicos exigen todos participar en el gobierno (Haggard 1995; Przeworski 1977). Los campesinos, otrora dominados por los terratenientes, migran a las ciudades, donde se convierten en las clases bajas urbanas, organizadas y situadas con más ventaja para ejercer presión sobre la estructura de poder existente (Lipset 1983).

De hecho hubo interludios de gobiernos democráticos en algunos países de América Latina a principios del siglo

veinte. La participación política, la que inicialmente sólo ejercían las élites tradicionales, se extendió en un intento de hacerle frente al surgimiento de la clase media y los sindicatos. En algunos países, las clases pudientes intentaron adueñarse de las clases medias a la vez que marginaban a los obreros. En otros países, los dirigentes políticos reconocieron el valor político de las organizaciones proletarias y se apoderaron de ellas (Skidmore y Smith 1997). Ello no obstante, estos gobiernos resultaron inestables. Dado que el mismo gobierno era una fuente de poder económico, los grupos políticos entraron en pugna para adueñarse de él (Kling 1994). Eran comunes las intervenciones militares durante este período, en que el poder armado entraba en escena en calidad de agente de las fuerzas civiles para derrocar al presidente del momento y reemplazarlo con otro de su mayor agrado.

Durante la década de los sesenta surgió un nuevo tipo de intervención militar. Con el argumento que sus acciones eran la respuesta debida ante la amenaza presentada por la izquierda, las fuerzas armadas tomaron el poder sin fijar una fecha para devolverles las riendas a los gobiernos civiles. En 1980, 9 de los 14 países más grandes de la región estaban regidos por gobiernos militares. Si bien en México gobernaba un régimen civil, éste estaba dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por otra parte, las democracias pluripartidistas de Colombia y Venezuela estaban centralizadas políticamente: En Colombia, todos los cargos políticos del gobierno nacional eran designados y no elegidos; en Venezuela, los gobernadores estatales eran designados y los alcaldes eran elegidos a partir de listas partidarias fijas y cerradas. (Vea en el Recuadro 2.1 un glosario de términos políticos).

En la misma época también se percibió un aumento en las funciones del gobierno central. La rápida urbanización descubrió la incapacidad de los gobiernos locales para satisfacer las crecientes demandas de infraestructura urbana. Casi todos los gobiernos de la región reaccionaron no fortaleciendo los gobiernos municipales, sino que creando nuevas entidades estatales que despojaron a las municipalidades de su función formal de prestadoras de servicios a nivel local. A consecuencia, durante la década de los cincuenta y sesenta se llevó a cabo un amplio proceso de “desmunicipalización” a lo largo de la región. La responsabilidad por la prestación de servicios tan importantes como lo son el suministro de agua potable, el transporte, la vivienda pública, la atención de salud pri-

maria y la educación fue traspasada al gobierno central (Nickson 1995).

Aires de cambios

Durante el transcurso de los años setenta, se puso en evidencia que el Estado enfrentaba una progresiva crisis de legitimidad en muchos países de la región debido en alguna medida a que había disminuido la amenaza de parte de la izquierda. En Argentina y Chile, los grupos del centro y la derecha política habían consentido tácitamente la intervención militar en la esperanza de que una vez superada la crisis, el poder les sería restituido. Cuando no quedó duda de que las fuerzas armadas no contemplaban complacerles, retiraron su apoyo solapado, ayudando a aislarlas (Little 1997).

La legitimidad de los regímenes militares también dependía de un desempeño económico exitoso por lo que sus fracasos en este rubro hicieron deteriorar aún más su poder. Incluso en aquellos casos en los que habían logrado cierto éxito al comienzo (Brasil 1968–73, Argentina 1977–79 y Chile 1977–82), los militares descubrieron que el mejoramiento sostenido estaba más allá de sus posibilidades. Esto no sólo impidió que “compraran” el apoyo de la sociedad civil sino que también produjo un desencanto entre sus aliados naturales – las oligarquías. Si bien en términos globales América Latina registró cierto desarrollo durante la época de las dictaduras, las clases pudientes no se convencieron que las políticas económicas autoritarias fueran más exitosas que las políticas democráticas (Little 1997).

Por último un elemento decisivo que parece haber sido común en la transición hacia la democratización, fue la percepción entre los círculos militares de que el mantener el poder inevitablemente implicaba la politización de las instituciones militares, en la medida que se formaban bandos en torno a enfoques de políticas. Puesto que tanto el poder como la autonomía militares dependían sobre todo de la unidad institucional, mientras más tiempo se quedaban en el poder, mayor era la presión institucional para retirarse.

La crisis de legitimidad se ha producido no sólo en los países regidos por militares, sino también en las llamadas democracias civiles. En Colombia, los esfuerzos de descentralización del gobierno emprendidos a partir de 1983 han estado ligados al desafío de mantener la estabilidad política que impone el creciente movimiento guerrillero. Si bien los anteriores gobiernos habían respondido con la fuerza, el gobierno de Betancourt inició un proceso de paz arraigado

en la apertura democrática del sistema político. El nuevo gobierno argumentó la existencia de un fuerte vínculo entre la descentralización política y la funcional: sin mayor autonomía y recursos a nivel local, la autonomía política sería inútil (Haggard 1998).

Ocho casos

La manera concreta en que se ha delegado el poder desde los gobiernos centrales es muy variable. En algunos países, el cambio más trascendental ha sido el político: la primera vez que se eligieron gobernadores en Venezuela, por ejemplo, o la celebración de elecciones pluripartidistas auténticas para los cargos subnacionales en México. En otros casos, es la descentralización funcional la que más sobresale, como por ejemplo, la descentralización educativa que tuvo lugar en los departamentos de Colombia y las municipalidades chilenas. También se han producido cambios de fondo en la distribución de los ingresos, como los que se observan en la duplicación en la participación de los ingresos para las municipalidades de Brasil y Colombia.

Cabe señalar que también existen diferencias en cuanto a la cantidad de cambios que han experimentado los diversos países. Argentina posiblemente sea uno de los estados más descentralizados de la región, pero mantiene básicamente la misma estructura fiscal y política de antes de la intervención militar en 1976. Por el contrario, en Colombia se ha ampliado radicalmente las facultades y responsabilidades de las unidades subnacionales de gobierno.

A fin de comprender el proceso de descentralización en la región conviene detallar algunos casos específicos. Los ocho países de América Latina que se analizan a continuación parecerían estar en la delantera de la descentralización, mas cada uno evolucionó a su manera.

Los países federados se normalizan

Para efectos descriptivos, los ocho países se pueden clasificar en dos grupos: los países federados (o de tres niveles) y los países unitarios (o de dos niveles). Los países de tres niveles se pueden agrupar a su vez en aquéllos cuya descentralización política consistió fundamentalmente en una normalización después de un período de dominio autoritario y aquéllos que por primera vez han puesto los cargos subnacionales a disposición de los electores.

Argentina representa el caso menos radical del grupo. Expresado en términos de la proporción del total de gastos públicos, parece ser uno de los países más descentralizados

de América Latina: el gasto provincial corresponde a casi la mitad del total. Pero para llegar a este estado, no es mucho lo que Argentina ha avanzado durante los últimos 30 años.

La estructura federal de Argentina data de 1853. Desde un comienzo, las provincias han elegido a sus gobernadores y su poder legislativo. A pesar de una historia de golpes de estado que comienza en 1930 (y largos períodos de dictadura entre 1946–55, 1966–73 y 1976–83), Argentina ha funcionado como una democracia federal pluripartidista durante gran parte de su historia.

Con la retirada de los militares en 1983, Argentina regresó a su anterior estructura federal. Los esfuerzos de descentralización emprendidos por los posteriores gobiernos civiles han sido relativamente escasos. Durante el gobierno de Menem, el control de los hospitales federales y de las escuelas secundarias fue transferido a las provincias (que ya se hacían cargo de todas las escuelas básicas y la mayoría de las secundarias). A la Capital Federal se le otorgó la condición de estado, con un gobernador y parlamento elegido. Al mismo tiempo, el gobierno federal aumentó su control sobre las provincias (particularmente sobre las más pequeñas), estimulando el cierre de bancos provinciales y federalizando los fondos de pensiones provinciales. Los cambios en las leyes electorales también eliminaron la facultad que tenían los parlamentos provinciales de elegir a sus representantes en el senado federal (actualmente los senadores se eligen en forma directa). En los niveles inferiores al provincial, Argentina sigue siendo altamente centralizada. Si bien los alcaldes y consejeros municipales se eligen, sus responsabilidades funcionales son restringidas y casi no cuentan con facultades independientes para generar ingresos.

Brasil es otro caso de país de larga tradición federal que se normaliza después de un período de control militar. Desde la fundación de la república (en 1891), Brasil se ha organizado constitucionalmente como una federación, con gobernadores y parlamentos estatales elegidos. El gobierno centralizado existió sólo durante la dictadura de Vargas (1937–50) y el reciente período militar (1964–85). Con la salida de los militares, Brasil regresó a su anterior estructura federal.

La constitución Brasileña posterior a los militares (1988) es mucho menos centralista que la anterior constitución civil, sin embargo. Esto se debe a cambios en su abordaje del estrato municipal de gobierno: reconoce a las municipalidades como un tercer nivel independiente de gobierno (más que como entidades dependientes de sus respectivos esta-

dos, como era antes). También aumenta radicalmente los ingresos municipales al duplicar la proporción de impuestos federales que se deben compartir con las municipalidades y exigir a los estados que transfieran una parte cada vez mayor de sus ingresos tributarios a las municipalidades de sus jurisdicciones.¹ En la nueva constitución no se hace ningún intento por redefinir la distribución de funciones entre los niveles de gobierno, a pesar de la reasignación de ingresos. Después de un intento fallido de aprobar una delegación sistemática de responsabilidades funcionales, el gobierno federal regresó a las negociaciones caso a caso, las que siguen en curso.

Los regímenes civiles desatan competencias electorales locales

Colombia, Venezuela y México tienen regímenes democráticos relativamente antiguos. En términos políticos, la descentralización en Colombia y Venezuela significó reemplazar gobernadores designados por otros elegidos. En México, implicó el surgimiento de una verdadera competencia política a nivel subnacional.

Salvo por la intervención militar de principios de los años cincuenta y de un período de 16 años de administración conjunta de los dos partidos principales (1958–74), Colombia ha funcionado como una democracia pluripartidista desde 1886. Sin embargo, el país ha estado centralizado en términos políticos. Antes de las anteriores reformas, el presidente designaba a los gobernadores provinciales, quienes a su vez designaban a los alcaldes municipales. En términos funcionales, Colombia también estaba muy centralizada. La educación y la salud eran o bien proporcionadas directamente por el gobierno central o administradas desde el nivel provincial. Salvo en las ciudades grandes, el suministro de agua, el sistema de alcantarillado y las redes viales también eran responsabilidad del gobierno central.

La descentralización de Colombia comenzó en 1983 con la decisión de fortalecer las fuentes subnacionales de ingresos y otorgar a los gobiernos subnacionales más facultades discretionales en lo que se refiere a las tasas de impuesto y la administración tributaria en general. Esta tendencia se reforzó en 1986 con la decisión de permitir la elección directa de alcaldes y la transferencia de ingresos y responsabilidades considerables a las municipalidades. Las responsabilidades traspasadas al nivel municipal incluían la supervisión de la educación, salud, suministro de agua y construcción y mantenimiento de caminos. Si bien las refor-

mas electorales y de traspaso de fondos entraron en vigencia, las municipalidades asumieron sus nuevas responsabilidades y el gobierno realizó el traspaso efectivo en forma lenta. Una nueva constitución de 1991 y la ley de 1993 que ataña a la distribución de recursos y responsabilidades estipularon un traspaso paulatino de los sectores educación y salud, primero a los departamentos, luego a las municipalidades (a través de un proceso de certificación). Además, la constitución de 1991 autorizó la elección directa de gobernadores provinciales así como aumentó el nivel de transferencias a los gobiernos subnacionales establecidos en 1986 a casi el 50 por ciento de los ingresos actuales y los hizo basarse predominantemente en una regla o fórmula. El aumento fue especialmente fuerte para las municipalidades, si bien no se aumentaron sus responsabilidades y éstas siguen estando mal definidas. Todas estas tres medidas se han puesto en vigor.

Venezuela, como Colombia, no tiene una historia reciente de gobierno autoritario (desde 1958) pero sí tiene una larga tradición de centralismo político. Hasta 1989, los gobernadores estatales eran designados por el presidente. Los alcaldes eran elegidos, pero bajo un sistema de lista partidaria fija y cerrada, la que efectivamente otorgaba el control sobre la política local a los dirigentes de los partidos nacionales. Los estados funcionaban como agencias administrativas del go-bierno central. Si bien se les asignaba a las municipalidades la responsabilidad de suministrar el agua, el alcantarillado y las vías urbanas, en la práctica estas funciones eran llevadas a cabo por organismos del gobierno federal.

La descentralización de Venezuela comenzó en 1989 con la legislación que autoriza la elección directa de gobernadores estatales. La legislación municipal promulgada ese mismo año reemplazó el sistema de listas partidistas fijas y cerradas con un sistema flexible y abierto donde los votantes podían expresar sus preferencias por candidatos específicos. Con la nueva legislación también se estableció un proceso para descentralizar las responsabilidades del gobierno federal en los estados en el que se especificó una lista de funciones, inclusive educación, salud y “obras públicas de interés estatal”, que se podían transferir a los estados a discreción del gobernador de cada estado. Por lo tanto, con la legislación se permitía a cada estado escoger cuáles funciones asumir y cuáles dejar en manos del gobierno federal. Sin embargo, la ejecución se ha visto entorpecida por una falta de acuerdo acerca de cómo financiar las funciones

descentralizadas. Puesto que los estados en sí casi no cuentan con facultades de recaudación de impuestos, dependen casi completamente de las transferencias de fondos federales. Si bien en la legislación se establecieron pautas generales para los mecanismos para compensar a los estados, el proceso de negociaciones entre las entidades federales y estatales fue complicado y dejó amplios márgenes discretionales a las autoridades presupuestarias federales. Como resultado de ello, si bien se contemplaban muchas transferencias funcionales a los estados, pocas se han efectuado. Las únicas funciones que de hecho fueron transferidas son aquellas que generan sus propios recursos, las carreteras y puentes con peajes por ejemplo.

Si bien nominalmente se trata de una democracia pluripartidista con una estructura federal de tres niveles, estas características han estado históricamente ausentes en México. La política mexicana ha estado dominada por un solo partido, el PRI, desde la fundación del mismo en 1929. El PRI a su vez ha funcionado como una institución altamente disciplinada bajo el mando directo del presidente, quien es “designado” por su predecesor y ocupa el cargo durante un período único de seis años. Como cabeza del PRI, el presidente es quien ha designado tradicionalmente a los candidatos para las gobernaciones estatales. A nivel municipal, el presidente también ha ejercido el control definitivo sobre la selección de candidatos del PRI para los cargos políticos.² Los candidatos a alcaldes y gobernadores del PRI han sido “elegidos” en contiendas políticas con una oposición apenas nominal. En su función de jefe del poder ejecutivo, el presidente tiene el poder de sacar a los gobernadores en ejercicio y reemplazarlos con gobernadores interinos (con la aprobación del senado). En términos funcionales, tradicionalmente México ha sido un país altamente centralizado, donde el gobierno federal es responsable de la educación, la salud y la mayor parte de la inversión en infraestructura. En particular, las municipalidades han cumplido una función menor y muy mal definida, y en gran medida dependen de subvenciones caso por caso de sus respectivos gobiernos estatales.

La descentralización de México comenzó en 1977 con la aprobación de la ley que destinó un cuarto de todos los escaños de la cámara baja a miembros de partidos de la oposición. Si bien tentativamente, esto marcó el inicio de la política pluripartidista. Posteriores reformas (y un creciente desencanto con el PRI) llevaron a la victoria de los opositores en cinco capitales municipales en 1982 y en cuatro estados durante 1989–95.

También surgieron cambios en la repartición de las funciones y recursos entre los niveles de gobierno. En 1984, se modificó la constitución con el fin de normar la participación en los beneficios de las municipalidades, delegar el impuesto a los bienes de los estados a las municipalidades y específicamente, definir las funciones del gobierno municipal. Entre éstas se incluye el suministro de agua, la pavimentación de calles y la seguridad ciudadana. Si bien se han realizado reformas fiscales, las municipalidades más pequeñas no han sido capaces de asumir las responsabilidades de infraestructura que les han sido asignadas y continúan dependiendo de los organismos estatales. En 1992, el gobierno inició un traspaso más radical de funciones desde las instancias federales a los estados, vigente a partir de 1993. El gobierno federal transfirió la responsabilidad de todos los institutos de capacitación para docentes, de secundaria inferior y de primaria a los estados y se creó un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales para financiar los costos correspondientes. Sin embargo, las políticas y negociaciones de recursos humanos con el poderoso sindicato federal de maestros permanece a nivel federal. Los servicios de salud del gobierno también se traspasaron a los estados, estableciéndose un mecanismo de financiamiento adecuado. Una cantidad cada vez mayor de programas de subvenciones compensatorias por sectores complementa ahora las transferencias destinadas a fines específicos y la política general de participación en los ingresos para los estados.

Estados unitarios

Los tres casos que restan son todos países con dos niveles. Dos han vuelto a la democracia local después de un período de control militar. El tercero ha introducido las elecciones municipales por primera vez en varias décadas.

Antes del reciente régimen militar (1973–90), Chile tenía una estructura de gobierno de dos niveles, central y municipal, pero un alto grado de control central. Los alcaldes de las cuatro principales ciudades eran designados directamente por el presidente. Las municipalidades más pequeñas elegían a sus propios alcaldes, pero éstos funcionaban bajo la estrecha supervisión prefectural de funcionarios designados por el presidente. Las responsabilidades municipales estaban extremadamente limitadas y el gobierno central era directamente responsable de la educación, la salud, la seguridad social y la mayoría de los servicios de infraestructura.

Si bien el régimen militar abolió todos los vestigios de democracia local, aumentó enormemente las responsabilidades funcionales del gobierno local. La educación primaria se traspasó al nivel municipal (sistema conforme al cual las escuelas recientemente municipalizadas debían competir con las escuelas privadas por el financiamiento escolar del gobierno central). Las municipalidades también asumieron la responsabilidad por la administración del programa nacional de apoyo al ingreso y por la atención primaria de salud. Con la salida de los militares en 1990, el gobierno civil entrante mantuvo intactas las determinaciones funcionales impuestas por los militares. No sólo se restableció la autonomía política sino que se expandió: se eligieron alcaldes y consejos incluso en las ciudades más grandes. Así, Chile se valió de la intervención de un régimen autoritario para convertirse en una de las naciones más descentralizadas a nivel funcional del continente.

Bolivia tradicionalmente ha estado altamente centralizado. Las municipalidades bolivianas históricamente no han sido subdivisiones geográficas del territorio nacional. Más bien, sus fronteras se han limitado a las áreas urbanas. Gran parte del territorio de Bolivia por tanto, no tenía un gobierno local, sino que más bien cabía directamente bajo el control del gobierno central. La autonomía política municipal ha sido esporádica. Desde 1878 a 1942, los alcaldes fueron designados directamente por el presidente (a partir de candidatos nominados por consejos elegidos directamente). En 1942, un nuevo código municipal autorizó elecciones directas, pero estuvo vigente sólo cinco años. Desde 1949 a 1987, no se realizaron elecciones a nivel de gobierno local, los consejos municipales fueron totalmente abolidos y una vez más los alcaldes fueron designados por el gobierno central.

La descentralización boliviana comenzó con las elecciones municipales que se llevaron a cabo por primera vez en décadas en 1987. Luego, en 1994 se aprobó un amplio paquete de leyes para la descentralización. Dicho paquete tenía tres componentes principales. Primero, redefinía los límites de las municipalidades para que abarcaran tanto áreas rurales como urbanas. En efecto, esto amplió la jurisdicción de las municipalidades a todo el territorio nacional. Segundo, aumentó las rentas municipales duplicando la escala de participación en los ingresos (de 10 a 20 por ciento de los impuestos centrales que se podían compartir a nivel nacional) y otorgando a las municipalidades poder exclusivo (en lugar de concurrente) para aplicar impuestos sobre bienes y vehículos. Tercero, traspasó una amplia gama de

activos físicos, junto con la responsabilidad por su mantenimiento y nuevas construcciones, al nivel municipal. Cabe notar que entre estos activos se encuentran las escuelas primarias y secundarias, puestos de salud, hospitales de segundo y tercer nivel y calles vecinales. (Huelga señalar que el personal contratado en estos establecimientos, inclusive los maestros y el personal sanitario, sigue en la nómina del gobierno central.)

Más que la descentralización experimentada en cualquier otro país de América Latina y el Caribe, la de Bolivia hace hincapié en la organización de la sociedad civil para su participación en las decisiones de asignaciones y acciones de control a nivel local. Como resultado de ello, ha sido marcado el crecimiento de las organizaciones participativas durante los primeros años de vigencia de la Ley de Participación Popular (1994) y los ciudadanos han demostrado un alto interés en la planificación y supervisión de las inversiones locales de los gobiernos municipales.

Las elecciones municipales se restablecieron en **Guatemala** poco después de la transición del gobierno militar al civil. En la constitución de 1985 también se estableció un traspaso del 8 por ciento (ahora un 10 por ciento) de los ingresos corrientes nacionales a las municipalidades. Las transferencias a las municipalidades se vieron otra vez fortalecidas durante los Acuerdos de Paz de 1996, cuando se traspasó un recargo de 1 punto porcentual sobre el impuesto al valor agregado (IVA) a las municipalidades. El ochenta por ciento de la transferencia constitucional y el noventa por ciento del IVA se destinan ahora en gran medida a inversiones de capital. Estas transferencias de participación en los ingresos, regidas según fórmulas, están complementadas por una variedad de planificación (Consejos de Desarrollo), subvenciones (fondos de inversión social) y mecanismos de crédito, algunos de ellos similares a las subvenciones compensatorias, que en parte conservan la influencia del gobierno central sobre la asignación de recursos a nivel local. Si bien las municipalidades guatemaltecas tienen una amplia gama de responsabilidades propias, los ingresos locales son extremadamente limitados. Por cierto, la mayoría de las políticas de tarifas e impuestos locales se administran a nivel nacional y es el gobierno central quien administra el impuesto sobre los bienes para la mayoría de las municipalidades.

En el Cuadro 1.1 más abajo, se resume la experiencia descentralizadora de los ocho países, distinguiendo la descentralización entre sus esferas políticas, funcionales y fiscales.

CUADRO 1.1

Resumen de medidas de descentralización en países seleccionados

PAÍS	POLÍTICA	FUNCIONAL	FISCAL
Países federados (o de múltiples niveles)			
Argentina	País federado se normaliza	Educación secundaria y salud traspasada a las provincias	Ajustes menores en particip. en ingresos
Brasil	País federado se normaliza, con nuevas garantías constitucionales para las municipalidades	Sin una reasignación explícita de funciones	Aumento en particip. en ingresos a las municipalidades
Colombia	Introduce la elección de alcaldes y gobernadores	Transfiere la educación primaria y la salud a las provincias	Aumenta las transferencias designadas para gastos de servicio social en provincias, particip. en ingresos generales para las municipalidades
Venezuela	Introduce la elección de gobernadores, elección directa de alcaldes	Introduce la descentralización opcional de infraestructura y servicios sociales a los estados.	El aumento en el financiamiento deb e seguir a la descentralización de funciones.
México	Concede victorias opositoras en estados y municipalidades	Traspasa la educación y la salud a los estados, suministro de agua, pavimentación y seguridad ciudadana a las municipalidades	Aumenta las transferencias destinadas para servicios sociales en los estados
Países unitarios o de un solo nivel			
Chile	Vuelve a elegir alcaldes en municipalidades pequeñas, introduce la elección de alcaldes en las ciudades	Transfiere la educación primaria y la salud a las municipalidades	Aumenta las transferencias destinadas para servicios sociales a las municipalidades
Bolivia	Introduce la elección de alcaldes	Transfiere las escuelas primarias, consultorios (sólo activos físicos) a las municipalidades	Aumenta la particip. en los ingresos generales a las municipalidades
Guatemala	Vuelve a elegir alcaldes		Aumenta la particip. en ingresos generales

En el Cuadro 1.2 se intenta clasificar a estos ocho países de acuerdo con su actual nivel de descentralización en 1999. Con las cuatro variables del cuadro se pretende medir en qué grado tienen el poder “los gobiernos subnacionales autónomamente elegidos y capaces de tomar decisiones vinculantes en al menos algunas áreas de políticas”³. La primera variable, autonomía electoral, mide hasta qué punto los cargos subnacionales se llenan por la vía electoral y no las designaciones. La segunda, independencia de las organizaciones partidarias subnacionales, refleja la medida en que las organizaciones de los partidos políticos controlan las opciones de candidatos para los cargos subnacionales y pueden influir sobre sus posteriores carreras. La tercera, participación subnacional en el gasto total, indica el nivel de gastos del que rinden cuenta los gobiernos subnacionales. La cuarta variable, responsabilidades funcionales en los sectores principales, muestra el nivel

de autonomía administrativa que mantienen los gobiernos subnacionales sobre los sectores principales.

Estos parámetros por cierto son indicadores brutos. La existencia de elecciones locales no implica una completa autonomía política. (Como tampoco la ausencia de elecciones locales implica que las decisiones del gobierno central son impermeables a la influencia local). El control del partido puede ser fuerte en algunas áreas y débil en otras. Una gran proporción subnacional del gasto público total no implica que estos gastos se hagan independientemente del control del gobierno central. Incluso la responsabilidad funcional nominal no implica un control administrativo, tal como lo ilustra el caso de México. A pesar de las muchas similitudes que se encuentran en la experiencia de descentralización de América Latina, no es factible hacer comparaciones exactas.

CUADRO 1.2

Indicadores de descentralización

	AUTONOMÍA ELECTORAL	INDEPENDENCIA DE LA ORGANIZACIÓN PARTIDARIA SUBNACIONAL	PARTICIPACIÓN SUBNACIONAL DEL GASTO TOTAL ¹ %	RESPONSABILIDADES FUNCIONALES EN LOS PRINCIPALES SECTORES
Brasil	Elección en ambos niveles	Fuerte	37	Educación, salud, policía, mayor parte de carreteras
Argentina	Elección en ambos niveles	Débil	45	Educación, salud, policía, algunas carreteras
Colombia	Elección en ambos niveles	Fuerte	47	Educación, salud, policía, algunas carreteras
Venezuela	Elección en ambos niveles	Débil	19	
México	Elección en ambos niveles	Débil	30	Educación, salud
Chile	Elección a nivel local.	Fuerte	15	Educación, salud
Bolivia	Elección a nivel local.	n.d.	10	
Guatemala	Elección a nivel local.	n.d.	11	

1 Excluye el seguro social de los gastos del gobierno central.

2 Excluye gastos financiados a través de transferencias del gobierno central a las escuelas municipales y postas de salud.

n.d.= no disponible

Fuentes: Manual de estadísticas de las finanzas públicas, datos de países.

Notas

1. La nueva constitución también dispone un aumento en la participación de los estados de los impuestos federales. En su conjunto, sin embargo, los estados ganaron muy poco de las reformas en términos netos, puesto que el aumento en la proporción de impuestos federales fue compensado por los aumentos que se exigen a nivel federal de la participación en los impuestos estatales de las municipalidades.

2. Al igual que con otras designaciones para los cargos estatales de mayor nivel, estas decisiones las toman al mismo tiempo el presidente, funcionarios de alto nivel del partido y los gobernadores estatales.

3. Ésta es la definición clásica de descentralización, usada por Smith (1996).

CAPÍTULO 2

Reglas claras: un marco para el gobierno subnacional

Dada la magnitud de los cambios que han acontecido en los países de América Latina a raíz de la descentralización, sería útil contar con un marco normativo para abordarla, a saber: un conjunto de pautas para asistir a los países que se encuentran bajo la presión de descentralizar no sólo a mantener su estabilidad política, sino asimismo a mejorar su eficiencia y capacidad de respuesta en la prestación de los servicios públicos y al mismo tiempo mantener la estabilidad macroecocómica y la equidad en la entrega de dichos servicios.

En las disciplinas académicas de finanzas públicas, ciencias políticas y teoría de la organización se ha intentado elaborar tales directrices. Los peritos en las finanzas públicas consideran que el problema es un asunto de asignación, es decir, cómo repartir las responsabilidades funcionales entre los niveles del gobierno y asignar las fuentes de ingreso correspondientes. Según este modelo, la política local serviría para “equilibrar el mercado” en bienes y servicios públicos locales: los ciudadanos que tienen ante sí un listado de combinaciones alternativas de servicios y niveles de impuestos pueden expresar sus preferencias al votar. Pero este modelo parte del supuesto que todos los ciudadanos tienen el mismo acceso al proceso político y que los políticos actúan simplemente como representantes de los votantes.

Los adeptos a las ciencias políticas manifiestan un punto de vista más displicente frente al proceso político. Perciben a la política como un dispositivo para mediar en los conflictos que se producen entre los grupos de intereses y tienen una visión más compleja de las motivaciones de los políticos. El comportamiento de éstos se explica como la persecución del poder político y se recalca la función que desempeñan los grupos de votantes clave y la directiva de los partidos en determinar la velocidad de avance en la carrera política.

Los teóricos de la organización industrial, en cambio, hacen hincapié en el problema de los incentivos y las dificultades que surgen cuando un grupo, digamos los contribuyentes locales, deben depender de otro grupo, digamos los políticos locales, para que actúen en su representación. Es posible que se generen conflictos porque los intereses de

los contribuyentes, los “mandantes,” difieren de los intereses de sus “agentes,” los políticos. Cuando los representantes cuentan con información privilegiada y son difíciles de supervisar, los intereses de los mandantes pueden verse desbaratados. La teoría de la organización intenta salvar este problema proponiendo medios para compatibilizar los intereses de los mandantes y representantes.

Ninguno de estos tres planteamientos conceptuales es adecuado por sí solo. En este estudio se adopta el punto de vista de que el modo más útil para abordar la descentralización es una reorganización administrativa del sector público, en que se reemplazan las normas de la burocracia jerárquica por un conjunto mucho más limitado de restricciones al comportamiento de los actores políticos a nivel subnacional. Es posible entender esta diferencia si se con-

trasta un sistema autoritario típico con uno políticamente descentralizado. En el sistema autoritario, la política se define en el máximo nivel y se ejecuta a través de una jerarquía. Cada nivel es responsable frente al siguiente nivel superior. De los ministerios gubernamentales emanan instrucciones detalladas. Los administradores locales están motivados por una trayectoria de la carrera que los lleva en ascenso a través de la jerarquía ministerial. La promoción depende de la opinión favorable de los superiores inmediatos.¹ Con la descentralización se rompe esta relación jerárquica, o para ser más precisos, se atenúa. Ya que los políticos locales ahora deben su cargo al electorado local, se sienten cada vez más motivados por una carrera política cuyo éxito depende de la opinión favorable de los grupos de interés locales y los líderes del partido. Esto puede significar que los políticos subnacionales sientan que su actuación en contra de los deseos del gobierno central va en su propio interés. Pero no totalmente. En un Estado nación (a diferencia de una asociación voluntaria de estados), las unidades subnacionales no son soberanas. Mientras un Estado se mantenga intacto, existirán normas para restringir el comportamiento de los políticos subnacionales. Por tanto, la descentralización no implica la soberanía subnacional, sino un nuevo conjunto de normas que definen la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales y sustituyen las reglas de la burocracia jerárquica. (En la práctica, este contraste entre regímenes autoritarios y descentralizados es algo exagerado. Pocos regímenes autoritarios en América Latina han logrado gobernar sin conceder algún grado importante de autonomía e influencia a los grupos de interés subnacionales).

Las normas correspondientes a la descentralización se abordan en lo que resta de este capítulo. Éstas se presentan en una variedad de formas, no todas ellas a través del proceso legislativo. Las prácticas de designación en los partidos, por ejemplo, pueden tener una gran influencia en que dominen o no los intereses del gobierno central sobre los intereses locales. Es así que la práctica mexicana según la cual el presidente designa a los candidatos del partido para cargos gubernamentales refuerza la autoridad del gobierno nacional. En Brasil, estas decisiones se toman a nivel de los estados, lo que debilita la autoridad del gobierno nacional. Las normas también suelen manifestarse a modo de costumbres o expectativas. No existe ninguna ley, por ejemplo, que prohíba que el gobierno de los EE.UU. acuda al rescate de los estados remisos ni existe ley brasileña que exija que el

gobierno federal lo haga. Sin embargo, en ambos casos existen prácticas muy arraigadas que influyen profundamente sobre las expectativas de los bancos y los políticos.

No obstante, una legislación explícita constituye un elemento clave para una descentralización exitosa. Las normas explícitas disminuyen la incertidumbre y proporcionan un conjunto común de lineamientos básicos para el proceso político. Proporcionan un punto de convergencia para coordinar la reacción de los gobiernos subnacionales frente a un gobierno central abusivo y al mismo tiempo restringen la esfera de acción de los gobiernos subnacionales para negociar. Las “superleyes” se pueden usar para fortalecer la credibilidad de las normas más importantes. Estas superleyes pueden adoptar la forma de disposiciones constitucionales u otras formas de legislación que se pueden modificar sólo mediante mayoríaes excepcionales o complicados procedimientos de enmienda (Linz, 1997; Elster, 1988). Sin embargo, no hay que olvidar que incluso las superleyes se hacen y aplican por seres humanos interesados en su propio bien. Por consiguiente, el análisis a continuación refleja la realidad actual, en la que el proceso de toma de decisiones políticas no es el ideal.

Reparto del poder político nacional

Es el gobierno nacional el que fija las normas que rigen las operaciones de los gobiernos subnacionales. Por ende, el poder de los intereses subnacionales en el gobierno nacional tiene un peso decisivo en cómo se modifican y hacen cumplir las normas intergubernamentales. En los países de América Latina, los riesgos que la descentralización acarrea fueron observados en la reciente crisis de las deudas estatales del Brasil. En ese país, los fuertes intereses regionales representados en la legislatura nacional permitieron la acumulación de enormes deudas en los estados, lo que en último término requirió de un rescate de proporciones igualmente inmensas por parte del gobierno federal. Argentina es el caso anverso, donde un sistema más centralizado de gobierno, tanto en su estructura formal como en las normas de operación de los partidos políticos, permitió que el gobierno nacional forzara a las provincias derrochadoras a reducir sus gastos.

Hace mucho tiempo que las democracias luchan con el problema de cómo representar sus intereses regionales en un gobierno nacional. Más de tres décadas atrás, Riker (1964) señaló que en cualquier sistema federal (que se define como un sistema de múltiples niveles de gobierno

elegido), las unidades constituyentes tienen incentivos para minar el federalismo intentando conseguir un dominio gratuito, esto es, tratando de conseguir beneficios sin pagar por ellos.

¿Existen medios para protegerse frente a esta eventualidad? Las ciencias políticas indican que existen varios. Una de las estrategias posibles es fortalecer el poder presidencial frente al legislativo.² Las constituciones difieren en cuanto a los poderes que otorgan a los presidentes. Entre ellos se incluye el poder de gobernar por decreto (esto es, promulgar leyes sin la aprobación del poder legislativo) y la mayoría necesaria para derribar un veto presidencial. En Brasil, por ejemplo, se puede anular un veto con tan solo una mayoría del 50 por ciento más 1. En Argentina se requieren dos tercios. En principio, los presidentes con poderes más amplios para gobernar por decreto y un veto inexpugnable están en mejores condiciones para defender el interés de la nación contra los intereses estrechos de miras de los legisladores individuales.

También pueden ser útiles las reglas electorales que desalienten la fragmentación partidista ya que ésta suele dificultar la formulación de políticas y debilita especialmente la posición del presidente. En un país con múltiples partidos, un candidato presidencial normalmente se ve obligado a presentarse como cabecera de una coalición, lo cual lo obliga a prometer cargos clave o políticas clave a los demás partidos. Cuando sale vencedor, se enfrenta con la posibilidad perpetua de ser abandonado por los miembros de la coalición (Carey, 1997). Por su parte, los socios en la coalición posiblemente tengan suficiente poder para bloquear reformas, pero no el suficiente para producir un cambio positivo por cuenta propia (Roubini y Sachs, 1989; Alesina y Perotti, 1995).

Muchas de las democracias de América Latina pueden estar sujetas a dificultades de esta índole ya que, como se observa en el Cuadro 2.1, todos los países enumerados, salvo Argentina, Colombia y México, tienen al menos cinco partidos con presencia en la cámara baja del poder legislativo.³

Una manera de disminuir la fragmentación partidista es cambiar las reglas electorales. La proliferación de partidos en América Latina se debe en parte al uso generalizado de la representación proporcional como medio para elegir a los candidatos (ver el Recuadro 2.1). Esto fomenta la creación de cuantiosos partidos, ya que cualquier partido puede explorar en todo un distrito electoral en busca de suficientes

votos para ganar un único escaño. (Si un distrito tiene 10 escaños, un partido puede ganarse la representación con sólo el 10 por ciento de la votación). Donde los distritos tienen un solo escaño, en cambio, se estimula la consolidación partidista, ya que un partido tiene que ser mayoría (o mayoría simple) para ganar algún tipo de representación. En principio, esto sería un argumento para cambiar a un método de escaño único. De hecho, en México y Guatemala se ha optado por un sistema mixto, en que la mitad de los escaños de la cámara baja se eligen en distritos de un único escaño (60 por ciento en México) y el resto sobre una base proporcional. En el Congreso brasileño se está considerando la adopción de un plan similar. La regla no es infalible, sin embargo. Como se muestra en el Cuadro 2.2, en Francia existen nueve partidos con representación en la asamblea nacional, pese a tener el método de un único escaño.

Las normas que afectan la disciplina de los partidos también pueden fortalecer el control central sobre los gobiernos subnacionales. Consideremos los procedimientos que se utilizan para designar los candidatos. La costumbre mexicana, en que en último término es el presidente el que aprueba la selección de todos los candidatos del Partido Revolucionario Institucional para los cargos públicos, estimula una disciplina partidista mucho más estricta que en el caso de su contraparte en EE.UU., en que esta tarea es realizada por las ramas locales de los partidos nacionales. En este mismo sentido, en el sistema cerrado de votación que se utiliza en Venezuela, se estimula un mayor control sobre los partidos que en el sistema abierto que se utiliza en Brasil. De hecho, en Brasil existe un sistema abierto de selección de candidatos único en su tipo.⁴ Cualquier persona que cumple con las exigencias de edad y residencia puede competir por un cargo al alero del partido de su elección. Los votantes votan por un único candidato, por su nombre. Si bien el número de votos se asigna a cada partido en base a su representación proporcional, los partidos están obligados a asignar escaños a los candidatos de su lista que ganan la votación más alta. Esto significa que los partidos finalmente pueden verse representados en el congreso por miembros que no tienen ningún vínculo con la directiva del partido.

Asignación de funciones, estructuras e ingresos

En principio, se supone que las normas que rigen la estructura, funciones e ingresos de los gobiernos subnacionales tienen una relación importante con el impacto de la descentralización. El diseño “correcto” debería conducir a un sec-

CUADRO 2.1

Reglas electorales, algunos países escogidos de América Latina

	EJECUTIVO	Nº DE PARTIDOS*	CÁMARA BAJA	CÁMARA ALTA
Argentina	Presidente elegido por votación directa	3	Elegida directamente por distritos electorales de múltiples escaños que abarcan toda la provincia	Elegida directamente por provincia, mismo número de escaños por provincia
Brasil	Presidente elegido por votación directa	7	Elegida directamente por distritos electorales de múltiples escaños que abarcan todo el estado	Elegida directamente por estado, mismo número de escaños por estado
Bolivia	Presidente elegido por votación directa	7	50% por distritos electorales de un único escaño; 50% de múltiples escaños	Elegida directamente por departamento, mismo número de escaños por departamento
Chile	Presidente elegido por votación directa	6	Elegida directamente por distritos electorales (en la Constitución no se especifica si deben ser de un único escaño)	Elegida directamente por región con el mismo número de escaños, 7 regiones tienen 2 escaños cada una, las restantes 6 se dividen en 2 distritos electorales, cada uno con 2 escaños
Colombia	Presidente elegido por votación directa	2	Elegida directamente por distritos electorales de múltiples escaños que abarcan todo el departamento	Elegida directamente por lista partidaria de un distrito electoral que abarca toda la nación
Guatemala	Presidente elegido por votación directa	5	80% se elige por distritos departamentales de múltiples escaños; 20% por distritos de un único escaño	No tiene
México	Presidente elegido por votación directa	3	40% se elige por grandes distritos de múltiples escaños; 60% por distritos de un único escaño	Elegida directamente por estado, con el mismo N° de escaños por estado (reservándose un escaño en cada estado para el partido que tiene la segunda mayoría de votos)
Nicaragua	Presidente elegido por votación directa	6**	Elegida directamente por distritos "regionales" de múltiples escaños	No tiene
Perú	Presidente elegido por votación directa	6	Elegida directamente por un único distrito nacional de múltiples escaños	No tiene
Venezuela	Presidente elegido por votación directa	5	Elegida directamente por distritos electorales de múltiples escaños que abarcan todo el estado	Elegida directamente, mismo N° por estado, más escaños en virtud de oficio para los ex presidentes

* Número de partidos con representación en la cámara baja del congreso, sin incluir los partidos con menos del 3 por ciento de los escaños.

**Incluye cuatro partidos en la coalición del gobierno.

tor público más eficiente y con mayor capacidad de respuesta, que al mismo tiempo brinde protección contra la inestabilidad macroeconómica o crecientes disparidades en la entrega de los servicios sociales. Desafortunadamente, son pocas las experiencias empíricas que sustenten tal recomendación. Si bien existen normas de principios básicos derivadas de disciplinas como la teoría de la organización y las finanzas públicas (analizados más arriba), escasea la evidencia empírica que apoye cualquier planteamiento en particular. Los modelos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) son de cierta utilidad. Se podría esperar que los países de la OCDE, que cuentan con un historial relativamente prolongado de gobiernos

democráticos de múltiples niveles, habrían convergido hacia un planteamiento óptimo único a este respecto. Pero de hecho, las diferencias que existen entre ellos son tan pronunciadas como las similitudes. Sin embargo, la combinación de principios básicos, evidencia proveniente de los países de la OCDE y actual experiencia de los países de América Latina en el proceso de descentralización proporciona alguna base para planteamientos normativos.

Funciones

Históricamente, el *municipio* ha desempeñado una función relativamente menor en la producción de bienes y servicios públicos en América Latina. En el siglo diecinueve, el

RECUADRO 2.1

Un glosario de términos políticos

La representación proporcional es de lejos el sistema más común en América Latina para elegir a los miembros del congreso. Como se muestra en el Cuadro 2.2, también se utiliza en Italia y España. En este sistema de representación proporcional, el país se divide en distritos electorales relativamente grandes, que normalmente coinciden con los límites de los estados o provincias existentes. Se asignan varios escaños a cada distrito. Los candidatos o partidos compiten sin restricciones en todo el distrito. El número de escaños que gane cada partido en el distrito se basa en el porcentaje de su votación dentro de la votación total. Si la lista del partido es *cerrada*, la directiva del partido escoge cuál de sus candidatos realmente asumirá el cargo. Si la lista del partido es *abierta*, los votantes pueden escoger entre los candidatos individuales de la lista de un partido y los candidatos con la votación más alta ocuparán

los escaños que ganó el partido. Las listas de los partidos también pueden estar *bloqueadas*, en cuyo caso los votantes no pueden emitir votos para candidatos de partidos diferentes. En los sistemas no bloqueados, los votantes pueden dividir sus votos entre distintos partidos.

La alternativa es un sistema con distritos electorales de *un único escaño*. En este sistema, el territorio nacional se divide en distritos electorales pequeños y a cada uno de ellos se asigna un único escaño. En este sistema, se elige a un único ganador por mayoría simple o, a través de desempate, por mayoría absoluta. Este sistema se usa en EE.UU., R.U. y Francia. Ningún país de América Latina se basa exclusivamente en este sistema. En México y Guatemala, sin embargo, se usa un sistema mixto, en que algunos escaños se eligen en distritos de un único escaño y otros por representación proporcional.

CUADRO 2.2

Reglas electorales, algunos países escogidos de la OCDE

	EJECUTIVO	NO. DE PARTIDOS	CÁMARA BAJA	CÁMARA ALTA
Francia	Presidente elegido por votación directa; primer ministro elegido por la cámara baja	9	Elegida directamente por distritos electorales pequeños (577) de un único escaño	Elegida indirectamente por colegio electoral, no hay representación regional específica
Alemania	Primer ministro elegido por la cámara baja (presidente sin autoridad)	7	1/2 elegida de una lista de partidos de múltiples escaños que abarca toda la nación; 1/2 elegida por distritos subprovinciales de un único escaño	Se reservan 3–5 escaños por estado por virtud de oficio
Italia	Primer ministro elegido por la cámara baja	6	Elegida directamente por distritos subprovinciales de múltiples escaños (32)	Elegida directamente por regiones; número de escaños proporcional a la población
España	Primer ministro de entre la cámara baja (monarca constitucional)	4	Elegida directamente por distritos provinciales de múltiples escaños, por representación proporcional	Por provincia, mismo número de escaños por provincia, 81% en votación directa; 19% designada por las legislaturas provinciales
R.U.	Primer ministro elegido por la cámara baja (monarca sin autoridad)	3	Elegida directamente de distritos electorales pequeños de un único escaño	Hereditaria y designada
EE.UU.	Presidente elegido por votación directa (colegio electoral pro forma)	2	Elegida directamente de distritos electorales pequeños de un único escaño (435)	Elegida directamente por estado; mismo número de escaños por estado

municipio proporcionaba servicios que se ajustaban a la reducida escala urbanística de esa época: regulación de molestias públicas, reparación de calles, alumbrado público y recolección de basura. En las ciudades más grandes que surgieron hacia fines del siglo, normalmente eran concesionarios privados (a menudo de propiedad extranjera) los que proporcionaban los servicios públicos: suministro de agua, electricidad y transporte público (tranvías).

En respuesta a la urbanización a gran escala entre la década de los cincuenta y la de los setenta, los gobiernos nacionales reaccionaron fortaleciendo la función de los gobiernos municipales, pero más que nada ampliando las funciones del gobierno central. En Brasil se nacionalizaron las empresas privadas de agua y electricidad, consolidándolas en compañías estatales regidas por sociedades de control de

propiedad federal. De manera similar, en Chile, México, Perú y Venezuela, las empresas nacionales de agua potable asumieron la responsabilidad por el suministro de agua. También la ampliación de los servicios de educación y salud solían ser una iniciativa del gobierno central. Es así que la educación primaria, cuando salió del dominio de la iglesia, se transformó en una responsabilidad del gobierno central en todos los estados unitarios de la región y en México y Argentina. En Brasil, ésta fue una responsabilidad mixta de los estados y los municipios.

¿Qué papel funcional deberían desempeñar los gobiernos subnacionales? En los textos sobre el federalismo fiscal se encuentra un marco conceptual útil para reflexionar sobre el tema. En él se asignan tres funciones al sector público en conjunto: estabilización macroeconómica, redistribución del ingreso y asignación de recursos (en caso que el mercado

RECUADRO 2.2

¿Hasta dónde descentralizar?

Se sostiene que uno de los beneficios de la descentralización es su capacidad de mejorar la eficiencia y capacidad de respuesta del gobierno. De acuerdo a este argumento, los funcionarios locales conocen mejor las condiciones locales que los funcionarios del gobierno central y por consiguiente están mejor capacitados para responder a los gustos y preferencias locales. Además, dado que son más accesibles a sus electores, es más fácil hacerlos responsables de los resultados. Sin embargo, la evidencia que se muestra en los Capítulos 4, 5 y 6 de este estudio plantean algunas interrogantes de interés: ¿Qué grado de descentralización bastaría? y ¿siempre es necesario descentralizar?

En el Capítulo 4 se sugiere que la transferencia de las responsabilidades administrativas por la educación primaria hacia los gobiernos locales podría no ser suficiente. Los impactos positivos de la descentralización sólo aparecen cuando la administración se deja en manos de juntas de educación y directores de colegios de las comunidades. Como se describe en el Capítulo 4, existe una relación positiva entre el mejoramiento de la calidad de las escuelas y (a) la influencia de la comunidad en la contratación y despido de los directores de escuela y (b) la influencia de los directores de escuela en la contratación, promoción y despido de los maestros. Por eso es poco probable que la

descentralización hacia los gobiernos de los estados, como en Colombia o México, resulte en sí en una mejor calidad. Por otra parte, las iniciativas de El Salvador, Nicaragua y el estado de Minas Gerais, Brasil, en delegar la autoridad administrativa a grupos y directores de escuela de las comunidades probablemente sí arroje resultados positivos.

Es más, la descentralización quizás no sea la reforma estructural más importante que puedan instaurar los gobiernos. Es así que en el sector salud (Capítulo 5), la reforma estructural más importante no ha sido la descentralización de los hospitales públicos hacia los gobiernos locales sino ha sido un cambio más fundamental en la función del sector público en general: de productor de servicios de salud a asegurador de la atención de salud sumi-nistrada por el sector privado. El análisis de la descentralización de las redes viales (Capítulo 6) parece indicar que la privatización, en especial del mantenimiento correspondiente, tuvo un impacto más marcado sobre el desempeño vial que los esfuerzos por descentralizar partes de la red de carreteras hacia los gobiernos subnacionales. Si bien la descentralización de un nivel de gobierno a otro puede mejorar la eficiencia y capacidad de respuesta en algunos sectores, posiblemente no baste por sí sola ni sea en todos los casos la máxima prioridad para la reforma estructural.

falle en este aspecto) (Oates, 1972; Inman y Rubenfeld, 1998). En este modelo, las dos primeras funciones se asignan al gobierno central que es responsable de la estabilización, porque las economías locales no tienen acceso a una política monetaria independiente y son demasiado abiertas para adoptar medidas anticíclicas eficaces. La función de redistribución del ingreso también se asigna al gobierno central, ya que cualquier intento local de abordar las disparidades de ingreso probablemente impulsaría a los grupos de ingreso alto a trasladarse a áreas de bajos impuestos y a los grupos de ingreso bajo a trasladarse a áreas con beneficios altos.

Los gobiernos subnacionales sólo se incorporan a este esquema en relación con la tercera función: asignación de recursos. La teoría sostiene que si los beneficios de servicios específicos se confinan en gran medida a jurisdicciones locales, se pueden obtener aumentos en términos de bienestar al permitir que el nivel y combinación de tales servicios fluctúe de acuerdo a las preferencias locales. De acuerdo a este punto de vista, los consumidores locales, al verse confrontados con los costos de niveles alternativos de servicios, demostrarán sus preferencias votando por candidatos políticos rivales o trasladándose a otras jurisdicciones. En este aspecto, la política local puede aproximarse a la eficiencia del mercado en la asignación de los servicios públicos locales fijando precios a los servicios municipales y confiando en el proceso político local y la movilidad de los hogares para equilibrar el mercado.

Sin embargo, este planteamiento tiene diversas limitaciones.⁵ En la práctica, definir el ámbito de beneficios de un servicio específico y hacerlo corresponder a una jurisdicción específica a menudo resulta difícil. Aunque los beneficios de la defensa sin duda serían de orden nacional y los del alumbrado público serían de orden local, los beneficios de los gastos sectoriales más cuantiosos del gobierno, a saber, en educación, salud y transporte, se encuentran en algún punto intermedio. Es dable pensar que la educación tiene beneficios extremadamente localizados ya que incide en el futuro ingreso de los alumnos. Pero también beneficia a todo el país puesto que es un medio para aliviar la pobreza y un instrumento para la asimilación política. Así, por ejemplo, el gasto en educación a menudo constituye la transferencia más cuantiosa de ingresos hacia las poblaciones de pocos medios. Mientras tanto, un plan universal de estudios a menudo resulta efectivo para aunar intereses étnicos en una sociedad que funcione. Por lo tanto, resulta difícil ima-

ginar que un gobierno central se contentaría con permitir que un gobierno subnacional aboliera toda la educación pública dentro de su jurisdicción. Pero tampoco es necesario que el gobierno central maneje cada detalle de la educación pública para asegurar que también sus intereses sean expresados.

Este modelo teórico también aplica restricciones administrativas. Los servicios públicos están sujetos a economías de escala, en especial en la utilización del personal técnico. No toda aldea puede usar un detective especialista en homicidios a horario completo, incluso si los beneficios de estos servicios son enteramente locales. Ni puede un pueblo con 200 estudiantes costear el ofrecimiento de 12 años de educación diferenciada por curso. Es por eso que a menudo resulta más ventajoso que los gobiernos locales tengan contratos con autoridades de mayor tamaño y nivel superior para producir servicios especializados. En este mismo sentido, puede suceder que los gobiernos centrales vean ventajas en tener contratos con los gobiernos locales para que actúen en su representación. Incluso los programas que pertenecen inequívocamente al gobierno central deben ser administrados en terreno. Un programa de transferencia directa de ingresos a los pobres, por ejemplo, requiere de funcionarios locales para determinar quién califica para ese beneficio. La creación de una unidad separada de administración en terreno en cada municipio generaría costos administrativos altos innecesarios.

Lo que de hecho caracteriza la repartición de las responsabilidades funcionales, tanto en las democracias de múltiples niveles de larga data como en los países de América Latina y el Caribe, es un complicado conjunto de relaciones mandante-agente, en que los gobiernos subnacionales actúan tanto de agentes de los niveles superiores del gobierno como de mandantes (o más exactamente de agentes de sus electores) en la entrega de servicios locales. Esto normalmente implica al menos a dos niveles del gobierno subnacional. También puede involucrar la participación del sector privado en calidad de concesionario u operador de las empresas de servicio público.

Los servicios a menudo están desagregados, realizando cada nivel una función que refleja su propio interés o ventaja comparativa. En Europa del Norte y América del Norte, por ejemplo, la educación primaria constituye de hecho una responsabilidad concurrente del gobierno central o gobiernos estatales y los gobiernos locales. Pero la función del nivel superior del gobierno suele limitarse al finan-

ciamiento y no se extiende a la gerencia de las operaciones cotidianas. Dado que la educación se percibe, en parte, como instrumento para aliviar la pobreza, los gobiernos centrales buscan asegurar un nivel mínimo para su financiamiento en todas las jurisdicciones, sin importar sus bases imponibles locales. Sin embargo, la responsabilidad por la gerencia cotidiana se asigna a los gobiernos locales o juntas de educación. Es por esto que las responsabilidades de gerencia de personal (decisiones sobre la contratación y despido del personal, escalas de sueldos, condiciones de trabajo y estructura de la carrera) y la asignación del presupuesto (para personal docente y administrativo, materiales y suministros de enseñanza, mantenimiento de los edificios escolares y otros programas) a menudo recaen en juntas de educación. La función del gobierno central también puede incluir el establecimiento de normas que rigen la toma de decisiones a nivel local. En Inglaterra (Reino Unido), por ejemplo, la responsabilidad por la educación primaria recae nominalmente en los condados y distritos y ayuntamientos metropolitanos. La ley de reforma de la educación de 1988, sin embargo, exige que los gobiernos locales adopten un plan de estudios nacional estandarizado y una junta gerencial público/privada combinada para cada distrito escolar, además de la aprobación central de la fórmula que se usará para distribuir el financiamiento entre las escuelas individuales.

En algunos sectores, los gobiernos locales quizás operen estrictamente en calidad de agentes del gobierno nacional. En Alemania, por ejemplo, los *Länder* (estados) actúan explícitamente como agentes del gobierno federal en la construcción y mantenimiento de las carreteras federales, pero actúan como mandantes en la entrega de servicios de policía. En Francia, los departamentos son pagadores en la administración de la asistencia social nacional, pero actúan por cuenta propia en el suministro de caminos locales y la reglamentación del transporte urbanos. La relación mandante-agente puede funcionar en ambos sentidos. Las *Gemeinden* (municipios) pequeñas en Alemania celebran contratos con los gobiernos de los condados para proporcionar escuelas primarias y secundarias. En Francia, las comunas pequeñas celebran contratos con empresas internacionales privadas de agua y los municipios adyacentes a menudo crean una asociación metropolitana para administrar servicios como de transporte y eliminación de basura.

Si bien estas relaciones son complejas, se caracterizan por un alto nivel de estabilidad y claridad en las relaciones entre

cada uno de los niveles del gobierno. Las responsabilidades de cada nivel están bien definidas y la asignación de ingresos es fija. Las transferencias intergubernamentales se asignan más bien en base a fórmulas y no a través de negociaciones.

La falta de estas características ha complicado las operaciones gubernamentales en los países de América Latina que han descentralizado sus funciones. En Brasil, por ejemplo, no existe una división explícita de las responsabilidades funcionales entre los gobiernos estatales y municipales. De acuerdo a la constitución, los estados están autorizados a legislar acerca de “cualquier asunto que no esté asignado al gobierno federal”. Los gobiernos municipales están autorizados a “legislar acerca de cualquier asunto que sea de interés local”. Esto ha significado que las crisis se suelen encarar con conflictos y acusaciones mutuas entre los políticos a diferentes niveles y no mediante la acción concertada de un único nivel del gobierno.

Otro problema es que los gobiernos centrales aparentemente delegan la responsabilidad gerencial, pero después no ceden el suficiente control para que el gobierno receptor la ejerza. En Brasil, por ejemplo, hasta hace poco la constitución prohibía el despido de personal o disminución de los salarios nominales a los gobiernos estatales y municipales.⁶ Esto incapacitaba a los gobiernos subnacionales para ajustarse a cualquier decreciente ingreso o repentino aumento de costo por partidas ajenas a personal, generando una gran acumulación de deudas. De manera similar, el gobierno central de Colombia, si bien nominalmente estaba descentralizando la educación hacia las provincias, mantuvo la autoridad para determinar los salarios de los maestros. Luego el gobierno otorgó un mayor aumento salarial a éstos. Como las provincias no contaban con los recursos para pagar este aumento, el gobierno central finalmente se vio obligado a ejecutar un programa separado de transferencias para permitir que las provincias cumplieran con sus nóminas salariales.

En otros casos, el gobierno central asume las responsabilidad financiera, pero luego no la cumple. El sistema chileno de financiamiento de la educación, por ejemplo, pasó por un período de crisis en la década de los ochenta cuando el gobierno central redujo drásticamente los aportes individuales por cada estudiante en un intento de disminuir su déficit. De manera similar, Perú intentó descentralizar gran parte de su red vial hacia los gobiernos provinciales y municipales, pero luego no pudo proporcionar el finan-

RECUADRO 2.3

¿Son incompetentes los gobiernos locales?

Una de las objeciones clásicas que se hacen a la descentralización es que los gobiernos locales son incompetentes. Mencionando estadísticas acerca de alcaldes analfabetos, sistemas contables rudimentarios y nepotismo generalizado, los críticos sostienen que los gobiernos locales son incapaces de asumir funciones más amplias.

Este argumento no es tan decisivo como podría parecer a primera vista. En términos prácticos, cuando se descentraliza un servicio de importancia, también se suele descentralizar al personal local existente. Es así que cuando en Colombia y México se descentralizó la educación primaria hacia los departamentos y estados, respectivamente, simultáneamente se descentralizaron los maestros del gobierno central existentes. Con ello no eran ni menos (o más) competentes de lo que habían sido cuando eran empleados del gobierno central.

La competencia técnica se transformó en un problema en aquellos casos en que los empleados del gobierno central rehusaron ser también descentralizados. En Perú, por ejemplo, muchos ingenieros viales del gobierno central prefirieron retirarse en lugar de aceptar un empleo en el gobierno local. El personal local fue incapaz de asumir estas tareas por su cuenta (un problema que se vio agravado por la falta de financiamiento de parte del gobierno central para las recientemente descentralizadas carreteras). Esto finalmente originó el desmoronamiento de la iniciativa de descentralización, seguido por la reversión de este proceso. Los gobiernos pueden facilitar la transferencia del personal del gobierno central exigiendo que los gobiernos locales ofrezcan los mismos salarios y beneficios que recibían como empleados del gobierno

central. Pero esto es una espada de doble filo. Mientras que por una parte facilita la descentralización del personal, por la otra puede dificultar los esfuerzos del gobierno local por adaptar los salarios y beneficios a las condiciones locales o por introducir una reforma administrativa o de personal.

Si bien la transferencia de personal puede ser una respuesta a los problemas inmediatos planteados por la descentralización, la debilidad administrativa generalizada del gobierno local sigue siendo un motivo de inquietud. Los bajos salarios, poco prestigio y alta rotación de personal generados por la intensa interferencia política en las decisiones de personal pueden dificultar la posibilidad de atraer y retener a personal competente, es especial en jurisdicciones muy pequeñas.

La reforma ha demostrada ser un asunto difícil. De pronto, la gestión del gasto público es un proceso altamente técnico e intenso. Los gobiernos locales enfrentan el desafío de poner en funcionamiento métodos que sean sólidos en términos técnicos y factibles a nivel político y burocrático (Nellis, 1991). La administración de los recursos humanos también significa un reto. La capacidad de los gobiernos locales de introducir reformas de personal, incluido mecanismos de evaluación de desempeño, capacitación, pago vinculado a la productividad e incentivos para atraer y retener personal competente y capacitado, a menudo se ve limitado por poderosos sindicatos de empleados públicos. Estos problemas, sin embargo, no los enfrentan exclusivamente los gobiernos locales. Son los mismos elementos que afectan la competencia del personal en el gobierno central.

ciamiento. Esto generó un deterioro generalizado de la red y, en último término, esta tuvo que volver a ser centralizada [ver el Capítulo 6].

La forma y el contenido de las normas que rigen las relaciones intergubernamentales implican un delicado equilibrio entre los intereses del gobierno central en el desempeño de los gobiernos subnacionales, por una parte, y las demandas por autonomía local, por la otra.

Una reglamentación detallada resulta más adecuada en algunas situaciones que en otras. Cuando los gobiernos subnacionales actúan de agentes del gobierno central, los reglamentos centrales son necesarios para asegurar que cumplan con su cometido. Por más descentralizado que sea un país, el gobierno central no deja de requerir que los subsidios de asistencia social financiados con fondos nacionales sean distribuidos en conformidad con los criterios federales.

Se requieren reglamentos para asegurar la validez del proceso electoral local y para responder a conflictos entre las unidades del gobierno subnacional. Es dable pensar, sin embargo, que la extensión en curso de la autonomía política local permitirá reducir la dependencia en la reglamentación central a la vez que aumenta la dependencia en los grupos de interés para supervisar el desempeño del gobierno local.

Estructura

La estructura de los gobiernos subnacionales, esto es, el número de niveles, la cantidad de unidades en cada nivel y cualquier distinción jurídica en un determinado nivel, puede afectar el desempeño de los gobiernos subnacionales. Una estructura que no logra distinguir entre las principales áreas metropolitanas y pequeñas aldeas dificulta la definición clara de las responsabilidades funcionales del gobierno local. Una estructura con demasiados niveles o demasiadas unidades de gobierno en cada nivel puede agotar sus recursos en gastos administrativos. América Latina se ve enfrentado a ambos problemas.

Casi todos los principales países de América Latina tienen una estructura común de gobiernos subnacionales. Estos gobiernos son subdivisiones territoriales de la nación. En países con dos niveles de gobierno nacional, el territorio de la nación se divide primero en estados (o provincias o departamentos). Luego cada estado se divide en municipios. (En países con un único nivel de gobierno subnacional, no existe el primer paso). En partes rurales del país, un municipio puede ser mayormente rural, con sólo unas pocas aldeas. En las áreas urbanas, un municipio puede abarcar a toda una ciudad o a sólo una parte de ella. No se hace distinciones entre municipios rurales o urbanos o entre municipios de diferentes tamaños. En lugar de eso, los gobiernos subnacionales tienen la misma legislación normativa dentro de cada nivel. Es así que en Brasil la legislación para los municipios aplica de la misma manera al municipio de São Paulo (con una población de más de 11,2 millones) y al municipio de Pirapora de Bom Jesus, con tan solo 4.585 habitantes.

Este nivel de uniformidad dificulta la definición de las funciones específicas de los gobiernos subnacionales: las únicas funciones que se pueden asignar específicamente a la unidad más grande son las mismas que puedan realizar las más pequeñas. Cuando el municipio más pequeño posiblemente tenga sólo unos pocos cientos de habitantes, este sistema es extremadamente limitante. En la práctica, la uti-

lización de una estructura uniforme para todos los gobiernos municipales genera una división caso por caso del trabajo entre los niveles del gobierno, en que los municipios grandes se adueñan de una parte importante de las funciones, mientras que las jurisdicciones más pequeñas siguen dependiendo de la intervención del gobierno (o estado) central. En estas circunstancias, la responsabilidad es ambigua.

La alternativa es un sistema que admite diferencias entre las jurisdicciones locales y asigne diferentes responsabilidades de acuerdo a las necesidades y capacidades. La legislación británica para los gobiernos locales, por ejemplo, históricamente ha distinguido entre servicios que deben ser prestados en todo el territorio (como educación) y aquéllos que son estrictamente urbanos (como recolección de desechos sólidos y viviendas públicas). Por tradición, los primeros se han asignado a los condados y los segundos a los distritos urbanos. La estructura alemana para los gobiernos subnacionales distingue entre gobiernos de diferentes tamaños, otorgando mayores responsabilidades a tres “ciudades estado” (Berlín, Bremen y Hamburgo) y permitiendo que otros municipios grandes asuman las responsabilidades de los condados. De manera similar, en Japón se garantiza una condición de provincia a las ciudades de Tokio, Kioto y Osaka; Rusia otorga la condición de *oblasts* (provincias) a Moscú y San Petersburgo. Estados Unidos es una ilustración de la especialización de los gobiernos locales llevada a un extremo. Las leyes estatales no sólo permiten hacer distinciones entre diferentes clases de gobierno municipal, sino asimismo la formación de unidades locales de un único propósito para prestar servicios como educación, bomberos, suministro de agua y eliminación de mosquitos.

Hay mucho de recomendable en contar con algún grado de distinción entre los gobiernos locales (aunque quizás no en el grado que se practica en los Estados Unidos). Esta distinción permite adaptar las asignaciones funcionales a la capacidad y necesidades precisas de las diferentes jurisdicciones y disminuye la necesidad de negociar entre los distintos niveles del gobierno. Resulta irónico que la tendencia en América Latina sea justo la contraria. Hasta 1994, Bolivia era el único caso en tener municipios cuya jurisdicción estaba confinada a las áreas urbanas. Esta ley se cambió después, para adaptar a Bolivia a las condiciones de sus vecinos.

¿Hay *demasiados* gobiernos municipales en América Latina? Por dos razones, su proliferación puede ser problemática. En primer lugar, cualquier gobierno significa gas-

tos administrativos, además de los costos que implica prestar servicios. Al aumentar el número de municipios, es de suponer que estos costos también aumenten en términos globales. En segundo lugar, la proliferación implica una disminución en el tamaño de los gobiernos locales. Esto puede significar pérdidas en las economías de escala (como es el caso, por ejemplo, cuando un municipio no tiene suficiente trabajo para contar con un detective especializado en homicidios a jornada completa).

Conforme a la norma de los países de la OCDE, pareciera que en los países de América Latina no hay exceso de gobiernos locales. Según se muestra en el Cuadro 2.3, la población promedio de un municipio es de más de diez mil en los países más grandes de América Latina, siendo de más de 20.000 en todos los casos mencionados, salvo en Perú. En Europa continental, por otra parte, la población promedio es de un orden de magnitud inferior, fluctuando entre

1.600 y 7.000. Grandes tamaños promedio sólo se encuentran en Japón y el Reino Unido. Sin embargo, las poblaciones promedio estadísticamente grandes de América Latina son engañosas. En cada país de América Latina (salvo en Costa Rica) se enmascaran enormes disparidades en el tamaño de la población. La vasta mayoría de municipios en la región tienen menos de 15.000 habitantes. Un sesenta por ciento de los municipios de Chile y Guatemala tienen menos de 20.000 habitantes. En algunos casos, el tamaño de la población es de apenas 185 habitantes como en Rosario Tasna en Bolivia o de 149 habitantes como en Santiago Tepetlapa en el estado de Oaxaca, México (Nickson, 1995). Es más, Europa no necesariamente constituye un modelo en todos los aspectos. El gran número de gobiernos locales existentes en Europa refleja las mismas presiones políticas para lograr el control local como las que hay en América Latina.

CUADRO 2.3

Estructura de los gobiernos subnacionales: algunos países seleccionados de la OCDE y de América Latina

OECD	INTERMEDIO	LOCAL	POBLACIÓN PROMEDIO
Canadá	10 provincias, 2 territorios	4,507 municipios	6,700
Francia	22 regiones, 96 departamentos	36,772 comunas	1,600
Alemania	13 estados, 3 ciudades estados	329 condados, 115 ciudades sin condados 14,915 municipios	5,500
Italia	22 regiones, 93 provincias	8,100 municipios	7,000
Japón	47 prefecturas	655 ciudades, 2,586 pueblos	38,800
España	17 comunidades autónomas, 50 provincias	8,097 municipios	4,800
Reino Unido*	49 condados	540 distritos rurales, distritos metropolitanos y ayuntamientos londinenses 39,000 condados y municipios**	92,600
Estados Unidos	50 estados		
AMÉRICA LATINA			
Argentina	23 provincias	1,617 municipios	21,600
Bolivia		296 municipios	27,000
Brasil	27 estados, 1 Distrito federal	4,974 municipios	32,400
Colombia	32 departamentos, 1 Distrito federal	1,068 municipios	34,600
Chile		325 municipios	43,000
Ecuador	20 provincias	176 municipios	68,200
México	31 estados, 1 Distrito federal	2,412 municipios	38,600
Perú	194 consejos provinciales	1,624 municipios	14,778
Venezuela	23 estados, 1 Distrito federal	282 municipios	78,000

*Sólo Inglaterra. ** Excluye los distritos especiales.

Fuentes: CIA de los EE.UU., 1997; OCDE, 1997; fuentes específicas por país.

En los casos en que los gobiernos de la OCDE han intentado alguna reforma, ésta se ha traducido en intentos por reducir el número de los gobiernos municipales. Esto normalmente se justifica por motivos de eficiencia y costos. En la década de los cincuenta, se produjo una masiva disminución en el número de los distritos escolares de los Estados Unidos de Norteamérica, cuando las jurisdicciones trataron de congregar suficientes estudiantes en una única jurisdicción para operar escuelas primarias con cursos diferenciados. En Alemania, el número de las *Gemeinden* se redujo a la mitad. El Reino Unido ha eliminado un nivel del gobierno subnacional en Escocia, Gales y áreas metropolitanas de Inglaterra. En cambio, en algunos países de América Latina se ha evidenciado la tendencia de aumentar el número de municipios. Es así que en Brasil aumentaron de 3.000 a casi 5.000 en los 15 años posteriores a la vuelta de la democracia. En Venezuela, el número de municipios aumentó de 202 en 1985 a 330 una década después. En muchos de los países de América Latina, los criterios de asignación de las transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales estimulan la subdivisión adicional de los municipios.

Ingresos: impuestos y transferencias

Un tercer elemento importante de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales es la asignación de las fuentes de ingreso y su control. El dinero es poder: en la medida que los gobiernos subnacionales ejercen un control autónomo sobre las bases imponibles, aumenta su capacidad de actuar independientemente de los deseos del gobierno central. Por ende, las relaciones fiscales entre los niveles del gobierno conllevan un sinnúmero de sutilezas. Los gobiernos centrales pueden asignar la recaudación de impuestos generalizados a los gobiernos subnacionales, pero limitar sus ingresos imponiendo controles de las tasas impositivas. Puede suceder, asimismo, que un gobierno central se abstenga de garantizar el endeudamiento de los niveles subnacionales, y luego se vea forzado a auxiliar a los mismos cuando éstos se endeudan en exceso, a fin de impedir conmociones en los mercados financieros.

En abstracto, los principios de asignación de los ingresos son directos: las finanzas corresponderán a las funciones. La estructura adecuada de las finanzas subnacionales, esto es, la combinación de tarifas a usuarios, impuestos y transferencias, depende de las funciones que se hayan asignado a cada nivel de gobierno. Esto es así porque las diferentes fuentes

de ingreso surten efectos distintos tanto en el comportamiento político como en los patrones de incidencia. Las tarifas a los usuarios, por ejemplo, imponen costos directos a los consumidores individuales y pueden dar el resultado de racionar el consumo. Por consiguiente, habría razones para apoyar la asignación de estas tarifas para financiar servicios cuyos beneficios están limitados en gran medida a consumidores individuales, como en el caso del suministro de agua y transporte público de pasajeros. Algunas formas específicas de tributación directa son adecuadas para financiar servicios cuyos beneficios no se pueden confinar a consumidores individuales, pero no trascienden los límites de jurisdicciones subnacionales individuales. Un impuesto a los bienes, por ejemplo, puede constituir un medio adecuado para financiar los servicios de policía local. Así como las tarifas a los usuarios permiten que los individuos expresen su demanda por servicios cuyos beneficios son en gran medida particulares, semejantes impuestos permiten que los contribuyentes expresen sus demandas por servicios locales que se consumen en forma colectiva.

¿Cuál debería ser la función de las transferencias? Las reglas fiscales tradicionales del federalismo, le asignan una función restringida a las transferencias intergubernamentales: se emplean sólo para “corregir” desequilibrios en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos locales. Al dejar que se las arreglen solos, es dable de esperar que los gobiernos locales basen sus decisiones presupuestarias exclusivamente en los beneficios que captan sus bases políticas. Esto los haría proporcionar servicios insuficientes de aquéllos que confieran beneficios a las jurisdicciones vecinas. De conformidad con esta óptica, las transferencias sirven para mejorar la eficiencia de distribución al incentivar a los gobiernos locales para tomar en cuenta estos beneficios más amplios. Para que cumplan su cometido, las transferencias deben destinarse a un uso específico (para asegurar que sean invertidas en ese determinado servicio) y deben quedar sujetas a requisitos paralelos para asegurar que los gobiernos locales no disminuyan sus propios gastos en el servicio por un monto correspondiente. Como ejemplo de tales transferencias a menudo se citan los aportes destinados a plantas de tratamiento de agua servida o disposiciones de participación en los costos para carreteras nacionales que prestan servicios a áreas urbanas.

Las transferencias también cumplen una función redistributiva que cobra cada vez más importancia a medida que la responsabilidad por los servicios sociales, en especial la

CUADRO 2.4

Principales fuentes de ingreso de los gobiernos subnacionales

	GOBIERNO PROVINCIAL	PAÍSES CON TRES NIVELES	GOBIERNO MUNICIPAL
Argentina	Porcentajes fijos del total de impuestos del gobierno central; impuestos sobre ingresos brutos, propiedades, vehículos motorizados	Porcentajes variables de los impuestos provinciales e impuestos sobre las transferencias, derechos	
Brasil	IVA cargado en el origen, porcentaje fijo del impuesto sobre la renta e impuestos sobre el consumo del gobierno central.	Porcentajes fijos de IVA estatal e impuestos sobre la renta y el consumo del gobierno central, impuestos sobre la propiedad y servicios	
Colombia	Porcentajes fijos del total de impuestos del gobierno central; impuestos menores sobre alcohol y tabaco	Porcentajes fijos del total de impuestos del gobierno central; impuesto sobre las propiedades, impuestos industriales y comerciales, sobretasa a la gasolina	
México	Porcentajes fijos del total de impuestos federales; transferencias destinadas a la educación y salud, impuestos menores sobre la nómina y vehículos	Porcentajes fijos de los impuestos federales (recaudados a través de los estados), impuesto sobre las propiedades, patentes de giro	
Perú	Porcentajes fijos del impuesto nacional sobre las ventas, impuestos sobre la compra de vehículos y patentes de giro	Porcentajes de ingresos del gobierno central, impuesto sobre las propiedades	
Venezuela	Porcentajes fijos del total de impuestos del gobierno central	Porcentajes fijos de recaudaciones de la participación estatal en los ingresos, impuestos sobre la propiedad, impuestos sobre los vehículos	
PAÍSES CON DOS NIVELES			
GOBIERNO MUNICIPAL			
Chile	Aportes específicos de capitación para educación, salud, impuesto sobre las propiedades		
Ecuador	Porcentajes fijos del total de ingresos del gobierno central por petróleo; impuestos sobre la propiedad, activos comerciales, vehículos, registros comerciales		
Guatemala	Porcentajes fijos del total de ingresos del gobierno central, impuestos locales varios		
Bolivia	Porcentajes fijos del total de ingresos del gobierno central; impuestos sobre vehículos y propiedades		

educación y la salud, se delega a los gobiernos subnacionales. Las transferencias permiten que los gobiernos centrales actúen por medio de los gobiernos locales (sus agentes) para llevar a cabo sus políticas de distribución de los ingresos. Como se mencionaba antes, los gobiernos locales no se encuentran en condiciones para cumplir esos objetivos por cuenta propia. Cualquier intento local de redistribuir el ingreso desde los ricos hacia los pobres probablemente desembocará en una migración poco eficiente. Sin embargo, muchos de los servicios que fueron descentralizados hacia los gobiernos locales tienen significativas implicancias en la distribución. La educación primaria, por ejemplo, a menudo constituye el gasto con mayor impacto redistributivo que emprende el sector público. También la atención primaria suele beneficiar de manera desproporcionada a los pobres. En algunos países, por ejemplo Chile, los gobiernos locales han sido reclutados para que actúen como administradores del programa nacional de apoyo a los

ingresos. En aquellos casos en que se descentralizaron esos servicios redistributivos, las transferencias son un medio adecuado para financiarlos.

También se ha aducido que las transferencias reducen las distorsiones económicas por los altos costos administrativos que se generaría si los gobiernos dependieran exclusivamente de sus propias bases imponibles. Las mismas características que fundamentan al empleo de impuestos locales implican a su vez que los costos administrativos serían elevados. Si ha de funcionar como un impuesto local, la incidencia del impuesto debe recaer localmente. Para que su administración sea económica, un impuesto debe aplicar a un elevado volumen de actividades tributables que fluyen a través de un reducido número de puntos de recaudación. Son pocos los impuestos que cumplen simultáneamente con ambos criterios. Los impuestos que cumplen la prueba de incidencia localizada (como los impuestos sobre la propiedad o comerciales) suelen involucrar a grandes canti-

CUADRO 2.5

Fuentes de ingresos: Distribución porcentual, algunos países seleccionados

	PROVINCIAS			MUNICIPIOS		
	IMPUESTOS %	TRANSFERENCIA %	INGRESOS NO TRIBUTARIOS %	IMPUESTOS %	TRANSFERENCIA %	INGRESOS NO % TRIBUTARIOS
Argentina	36	57	7			
Australia	36	40	24	55	17	28
Brasil	67	17	9	19	67	14
Canadá	67	20	14	41	44	15
Francia				48	34	18
Alemania	68	19	13	32	32	36
México	7	81	12	18	64	18
Perú	3	94	3	15	57	28
España	19	78	3	52	36	12
R.U.				16	72	12
EE.UU.	50	22	28	41	37	22

Nota: Los datos sobre las regiones y departamentos franceses se incluyen en las comunas bajo municipios; los datos sobre los *Länder* alemanes no incluyen los pagos de nivelación entre los *Länder*.

Fuente: GFS, 1991.

dades de pequeños contribuyentes. Los impuestos que cumplen la prueba de fácil administración (como los impuestos sobre la fabricación e importaciones y los impuestos al valor agregado [IVA] en el origen) suelen involucrar un elevado desplazamiento de la incidencia jurisdiccional.⁷ Los impuestos locales también suelen estar sujetos a patrones arbitrarios de gravación e incidencia. Los impuestos sobre las propiedades se basan más bien en el valor bruto (y no neto) de los activos que se mantienen en la forma particular de un bien raíz. Por consiguiente, no reflejan adecuadamente los beneficios recibidos o la capacidad de pago. Los impuestos comerciales locales también suelen sufrir de una gravación arbitraria (al no existir un buen sistema de contabilidad entre los pequeños comerciantes). Por todos estos motivos, las transferencias pueden servir como medio útil para sustituir los impuestos locales.

En la práctica, las transferencias se realizan con el fin de cumplir con varios objetivos de los que no todos son de carácter estrictamente técnico. Es así que las transferencias por motivos políticos siguen siendo una parte clave de las relaciones intergubernamentales. Los intentos por eliminarlas han demostrado su capacidad para adaptarse (Rojas, 1999). En 1991, en Colombia se promulgó una reforma constitucional que prohibió la forma tradicional de transferencias discrecionales con fines políticos que se conocen como *auxilios regionales*. Se trataba de subsidios del gobierno central a entidades privadas, a menudo organizaciones no gubernamentales (ONG) controladas por parlamentarios,

en que abundaba la corrupción. Al poco tiempo, estos auxilios reaparecieron a modo de influencias parlamentarias en la asignación de los fondos de inversión especiales en los rubros rural, urbano y social. Los parlamentarios se valieron de su poder sobre el presupuesto y otros instrumentos jurídicos para presionar al ejecutivo a desviar fondos en favor de sus bases políticas particulares. (En el Recuadro 2.5 se encuentra un análisis del impacto de las transferencias en el comportamiento político local).

Es posible que la medida equilibradora más importante que pueden adoptar los países en desarrollo sea la de restringir las incertidumbres y negociaciones que en la actualidad son típicas de las relaciones fiscales intergubernamentales. Las transferencias automáticas basadas en ciertas reglas tienen mucho para recomendarlas. La efectividad de las transferencias en cumplir con sus diversos objetivos puede, en principio, ser mejorada cambiando las reglas: el método empleado para determinar el monto total que se va a transferir, los criterios usados para repartir este monto entre las jurisdicciones individuales y las condiciones estipuladas para el uso de la transferencia. Cuando se intenta apoyar el gasto en educación primaria en jurisdicciones cuyas bases de gravámenes son deficientes, por ejemplo, se justificaría distribuir los recursos comunes sobre la base de la capacidad tributaria y destinarlos específicamente a la educación. En los países de la OCDE se usa este método (aunque la destinación de fondos a un uso especial es mucho más habitual en los Estados Unidos que en Europa o Japón).

RECUADRO 2.4

Asignación de ingresos en los países federados

La teoría de las finanzas públicas no es particularmente esclarecedora cuando se trata del financiamiento de grandes niveles intermedios del gobierno. El principio de usar impuestos a modo de precios no se sostiene muy bien cuando la jurisdicción pertinente tiene una población de varios millones de habitantes (como en Brasil o México). En la práctica, por lo tanto, los países usan dos métodos: ya sea asignan un impuesto de amplia base a los gobiernos intermedios o bien financian los niveles intermedios a través de porcentajes fijos de los impuestos nacionales. La mayoría de los países federales de la OCDE aplican una combinación de ambos.

En Estados Unidos los estados dependen considerablemente de los impuestos que se administran en el ámbito estatal, es decir los impuestos sobre la renta y las ventas al por menor con transferencias federales restringidas a los programas que patrocina el gobierno federal. Canadá depende considerablemente también de los impuestos que se administran a nivel estatal, el IVA y el impuesto sobre la renta, pero se efectúan grandes transferencias federales directas a las provincias. Alemania tiene un sistema de participación tributaria, que está definido en la constitución nacional, en el que los principales impuestos, los que gravan los ingresos personales, la renta de las empresas y el IVA, se dividen casi equitativamente entre el gobierno federal y los estados. El impuesto sobre la renta se distribuye entre los distintos estados en función del origen. Pero el IVA se redistribuye

entre los estados de manera tal de reducir las disparidades regionales en materia de recaudación fiscal. Australia tiene la forma más centralizada de financiamiento estatal. El gobierno central administra prácticamente todos los impuestos. Los estados se financian con participaciones fijas de la recaudación fiscal federal, la que se distribuye en función de la capacidad y las necesidades fiscales.

En el transcurso del siglo veinte, los países federados de América Latina se han ido alejando del modelo estadounidense y acercado a uno que más bien se parece al de Australia. Por regla general, esto coincidió con intentos por reformar la estructura tributaria completa mediante el reemplazo de los impuestos provinciales que gravan arbitrariamente los negocios por impuestos al valor agregado más modernos. En la década de los treinta, en Argentina se sustituyó el sistema de impuestos comerciales provinciales por un programa nacional de participación en los impuestos. De manera similar, en México se abolieron los impuestos provinciales y, después de un intento abortado de implementar un IVA a nivel estatal, se sustituyó por un sistema de participación en los ingresos fiscales. Brasil sigue siendo la excepción. Cuando en la década de los sesenta se introdujo el IVA, éste se asignó a los estados. Si bien el gobierno federal transfiere porcentajes fijos de sus impuestos sobre la renta y el consumo a los estados más pobres de la federación, el IVA estatal sigue siendo la mayor fuente global de ingresos fiscales para los estados en este país.

La habilidad de los países de América Latina de hacer lo mismo dependerá de la disponibilidad de información de calidad similar acerca de las finanzas locales, así como de una capacidad similar para hacerle seguimiento a los gastos.

Manejo del endeudamiento subnacional

Los empréstitos pueden desempeñar una función importante en el financiamiento del nivel subnacional, en especial cuando se trata de financiar grandes obras de prolongada duración en ciudades cuyo crecimiento es vertiginoso. Los empréstitos a largo plazo permiten que los costos de esta

infraestructura se extiendan hasta coincidir con la duración de sus beneficios. También permiten encauzar un flujo de ahorro desde áreas de superávit hacia áreas en que las inversiones en infraestructura subnacional arrojarían ganancias elevadas. Sin embargo, el acceso al crédito es un aspecto sumamente sensible en las relaciones intergubernamentales. El endeudamiento a nivel subnacional puede desestabilizar los sistemas financieros nacionales y generar un déficit en el Estado central. Si bien el endeudamiento de parte de los gobiernos subnacionales en principio puede ser una transacción privada entre el prestatario subnacional y un

RECUADRO 2.5

El impacto de las transferencias en el comportamiento político local

En oposición a estos argumentos técnicos en favor de las transferencias se plantea la perspectiva de que éstas conllevan impactos adversos sobre el comportamiento de sus receptores; que los políticos locales consideran las transferencias como “dinero de otros” y que por ende se mostrarían más inclinados a malgastarlo que si hubiera sido recaudado mediante impuestos locales. Hay pocas evidencias que fundamenten o invaliden este punto de vista. Sin embargo, las comparaciones con los países de la OCDE parecen indicar de que una excesiva dependencia de las transferencias no estaría relacionada ipso facto a la corrupción y mal uso generalizados. Como se muestra en el Cuadro 2.5, la dependencia de las transferencias es más elevada en los municipios del Reino Unido que en cualquier país de América Latina para el que se cuenta con datos comparables a nivel internacional. La dependencia de los gobiernos provinciales de las transferencias es más elevada en España que en Argentina o Brasil.

Lo que por lógica debería afectar el comportamiento de los políticos locales son los términos bajo los cuales se otor-

gan las transferencias. Las transferencias negociables, esto es, aquéllas que se entregan en retribución por el apoyo político prestado a los políticos del gobierno central, podrían distorsionar las decisiones locales sobre el gasto. Las transferencias reservadas a los gobiernos subnacionales en momentos de crisis fiscales puede estimular a los gobiernos locales a incurrir en riesgos financieros injustificados. Ese tipo de transferencias eran generalizadas en América Latina en la década de los sesenta y de los setenta. En años recientes, se ha producido un cambio general a transferencias automáticas basadas en ciertas reglas. Como se muestra en el Cuadro 2.5, los principales programas de transferencia de la región ahora se ciñen a porcentajes fijos de ingresos específicos del gobierno central que se distribuyen entre los gobiernos subnacionales sobre la base de fórmulas predeterminadas. Si bien esto ha eliminado los incentivos obvios a un comportamiento fiscal perverso a nivel local, la magnitud de estas transferencias intergubernamentales en América Latina no deja de alarmar a los observadores.

prestamista privado, la función del gobierno nacional de asegurar la estabilidad del sistema financiero a menudo lo arrastra de mala gana a tener que involucrarse en la transacción.

En principio, los gobiernos subnacionales pueden obtener crédito de una variedad de fuentes. Los atrasos en el pago de los proveedores y del personal probablemente sea la forma más generalizada de endeudamiento subnacional. Pero esta fuente tiene sus límites. Los proveedores y el personal finalmente retirarán sus servicios si permanecen impagos por demasiado tiempo. Otra fuente es el mercado de capital privado del propio país, pero históricamente su función ha sido limitada en las finanzas de los niveles subnacionales. Mercados financieros nacionales poco desarrollados han limitado el suministro global de capital privado. Las dudas sobre la solvencia de los gobiernos subnacionales han impulsado a los prestamistas privados a otorgar sus préstamos sólo al fisco a nivel central. Por otra parte, su larga experiencia con la inestabilidad macroeconómica hace que los inversionistas privados sean renuentes a comprometer

sus fondos a largo plazo. Por este motivo, los empréstitos privados a los gobiernos subnacionales han sido de orden limitado –se limitan en gran medida a gestiones de flujos de caja a corto plazo.

En América Latina, son los gobiernos centrales los que han movilizado gran parte de los ahorros a largo plazo que se invirtieron en infraestructura durante la década de los sesenta y de los setenta. En aquellos casos en que los gobiernos subnacionales eran responsables por estas funciones, los fondos a menudo se movilizaban y asignaban a través de instituciones del Estado central. Es así que gran parte de la infraestructura estatal en vivienda y suministro de agua en Brasil durante la década de los sesenta y de los setenta fue financiado con recursos generados por un plan de seguro contra el desempleo auspiciado por el gobierno federal y asignado a través del banco nacional para la vivienda. Los impuestos federales a la electricidad, teléfonos y combustibles financiaron las inversiones en energía eléctrica, telecomunicaciones y carreteras. El banco de desarrollo federal de México, el Banco Nacional de Obras Públicas

(BANOBRAS), ha servido por largo tiempo como intermediario para el financiamiento de donantes de los gobiernos subnacionales, mientras que los ingresos tributarios federales se han usado para financiar grandes programas de donaciones federales de capital a los estados y municipios. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER) de Colombia ha desempeñado una función similar. Esta práctica para movilizar ahorros con frecuencia ha sido exitosa. Pero el registro de recuperaciones de la intermediación financiera auspiciada por el gobierno central es mixto. La asignación de los préstamos y el cumplimiento del servicio de la deuda se ha mostrado proclive a la politización, en que los contribuyentes finalmente llevan las consecuencias financieras de las deudas incobrables.

Con la profundización del mercado financiero nacional y la creciente credibilidad financiera de algunos gobiernos subnacionales, ha crecido el mercado para el financiamiento privado de las deudas de gobiernos subnacionales. Los bancos privados (como también los fondos mutuos y de pensiones) han ingresado a escala significativa en algunos mercados. En Brasil, el volumen de los bonos estatales que se encuentran en manos privadas en un momento superó los US\$15 mil millones. En Argentina, los créditos privados a los bancos provinciales ahora es superior a US\$4.4 mil millones.

En principio, esto representa un medio que permite evitar la adjudicación de créditos por motivos políticos. Al exponer su propio capital al riesgo, los prestamistas privados tendrían incentivos para otorgar préstamos prudentes e insistir en su reembolso. En la práctica, esto no siempre es así. Cuando las consecuencias han sido una inminente huelga de los empleados públicos debido a sus salarios impagos o la quiebra de una banca importante, los gobiernos centrales a menudo han intervenido para asumir o reestructurar la deuda de los gobiernos subnacionales que se han endeudado en exceso. Esto ha incidido en el surgimiento de expectativas perversas. Ha estimulado a los gobiernos subnacionales a endeudarse en exceso y a los bancos nacionales a conceder empréstitos en exceso, seguros de que el gobierno nacional acudiría en su rescate.

Una reacción habitual a este riesgo es el aumento de las normativas. El gobierno brasileño, por ejemplo, ahora prohíbe la emisión de nuevos bonos o cualquier expansión en el endeudamiento agregado de los bancos nacionales a los gobiernos subnacionales. Otros gobiernos centrales prohíben a sus gobiernos subnacionales a incurrir en determi-

nadas formas de deuda, como en México, donde los gobiernos subnacionales no pueden emitir deudas externas. Los gobiernos nacionales también reglamentan el endeudamiento de los gobiernos subnacionales por el lado de la oferta. En Colombia, la comisión reguladora de la banca nacional ha exigido a los bancos privados a aumentar sus reservas para los créditos otorgados a las entidades subnacionales.

Evidencias de reciente data parecen indicar que la reglamentación por si sola no basta. La reciente crisis de la deuda de los estados en Brasil, por ejemplo, se generó a pesar de un tope global impuesto al endeudamiento de los niveles subnacionales y a una red de restricciones y controles a las diversas formas de crédito. Estos reglamentos no lograron soportar las presiones políticas locales.

Afortunadamente, en materias de deuda se necesitan dos partes que estén de acuerdo. Las entidades subnacionales no pueden pedir prestado, a menos que alguien esté dispuesto a prestarles. Esto significa una importante ventaja para los Estados centrales. Si los prestamistas están convencidos de que el gobierno central no correrá en su rescate, ellos mismos actuarán como fuente de restricción. Para convencer a los prestamistas de que así será, a menudo se requiere más que una simple declaración de intención. Será necesario que el Estado central demuestre su cometido en la práctica, permitiendo que un prestamista subnacional entre en mora y dejando que el prestatario y el prestamista mismos busquen un arreglo entre ellos. Una vez que los prestamistas privados están convencidos de que los créditos a las entidades subnacionales acarrean riesgos reales, es probable que restrinjan sus préstamos no obstante las súplicas de los políticos subnacionales.

Tal como se analizará en el Capítulo 3, probablemente ni un enfoque estrictamente basado en la reglamentación ni uno puramente basado en el laissez-faire serán plenamente exitosos. Seguramente será necesario contar con algún grado de reglamentación, especialmente al endeudamiento en el exterior, en combinación con una política verosímil en contra de los rescates de los gobiernos subnacionales.

Política local

Hasta este punto, esto ha sido un recuento de las relaciones entre los políticos del Estado central y los políticos del gobierno local. ¿Pero qué pasa con el pueblo? Si la descentralización no aumenta la influencia de las comunidades locales sobre el sector público, entonces el principal argumento en

pro de la descentralización, más allá de la estabilidad política, se desvanece. El supuesto del que parten algunos proponentes de la descentralización es que ella favorece automáticamente la influencia de todos los niveles de la sociedad. Pero existe la misma posibilidad de que la descentralización simplemente transfiera el poder desde élites nacionales a élites locales y que un mejor acceso de las élites locales a los recursos públicos simplemente aumente las oportunidades de la corrupción.

Uno de los factores determinantes clave de la influencia de los grupos de interés locales sobre los funcionarios locales es, por supuesto, el proceso electoral formal: la forma en que se eligen los gobernadores, alcaldes y miembros de las legislaturas subnacionales. Pero la existencia de elecciones subnacionales, si bien es importante, no basta. Deben existir los incentivos y mecanismos para la participación.

En principio, se podría esperar que la descentralización por sí sola aumentaría la participación local. Autores sobre la economía institucional han observado hace mucho tiempo que la disposición de las personas para participar fluctúa de acuerdo a su percepción del impacto que tendría esa participación (Hirschman, 1970; North, 1990; Ostrom y otros, 1993). Si se espera que los individuos inviertan recursos (incluido su propio tiempo y trabajo), éstos deben creer que los beneficios que recibirán serán superiores a los costos que implica su participación. Cuanto más perciban los grupos de interés que pueden influir en las decisiones políticas, mayor es la probabilidad de que puedan ser movilizados (Smith, 1996).

La evidencia empírica a este respecto es ambigua. En países en que se está viviendo una transición de un régimen militar a uno civil, el impulso inicial por derrocar al antiguo régimen en ocasiones ha movilizado la participación de las masas. En O'Donnell y Schmitter se describe cómo los sindicatos, movimientos de base, grupos religiosos, artistas e intelectuales han respaldado sus mutuos esfuerzos por acelerar la salida de gobiernos militares en la década de los ochenta (O'Donnell y Schmitter, 1996). Sin embargo, la transición hacia la democracia nunca ha sido revolucionaria en América Latina. (De hecho, de los actores de masa que ganaron un ascendiente tan solo temporal sobre las élites dominantes en la región nunca ha emergido una democracia estable [Haggard y otros, 1995]). En lugar de ello, en la mayoría de los casos de América Latina, las transiciones se dieron desde arriba, en que las élites tradicionales mantuvieron el control y usaron exitosamente alguna combi-

nación de compromiso y fuerza para retener al menos parte de su poder (Karl, 1996). Lo que siguió a las revoluciones democráticas a menudo fue una disipación de la energía cívica. Los amplios frentes de asociaciones religiosas, profesionales, estudiantiles, laborales y otras se desmembraron tan pronto hubieron logrado su objetivo común de derrocar el régimen.

Esto no debe sorprender. La participación política está limitada porque requiere tiempo y esfuerzos (Dahl, 1971). Por lo tanto, la política de todos los días tiende a estar concentrada en un pequeño grupo de políticos profesionales y militantes de partidos para quienes la política es un trabajo a tiempo completo, parafraseando a O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986):

La teoría (tradicional) de la democracia liberal se basa en el supuesto de que los ciudadanos activos elegirían y harían responsables a representantes individuales, quienes a su vez tomarían decisiones de un nivel considerablemente superior. Las teorías contemporáneas de la democracia ponen el peso del consenso en las élites partidistas y en los políticos profesionales (esporádicamente sujetos a la legitimación en las encuestas). Éstos acuerdan competir entre sí de manera tal que los que ganen ejercerán su superioridad política temporal de una manera que no impida a los que pierdan competir por el cargo en el futuro y aquéllos que pierden consienten, a cambio de que se les permita ocupar los cargos y tomar decisiones posteriormente, respetar la autoridad del ganador para tomar decisiones vinculantes en el intertanto.

El público se involucra activamente sólo cuando sus intereses vitales están en juego (Hirschman, 1980). La democracia local no es por lo tanto un foro para la toma de decisiones masivas sobre todos los temas de políticas públicas. Más bien, provee un mecanismo para que los grupos de interés negocien decisiones políticas sin recurrir al conflicto directo.

No obstante lo anterior, se pueden tomar varias medidas para estimular la amplia participación en el gobierno local. La primera es adoptar distritos electorales a nivel de barrio o vecindario. La elección de miembros de consejos por barrios o vecindarios le otorga a los grupos de interés definidos a nivel geográfico un escaño seguro en el consejo y por tanto, ciertas perspectivas de que su participación en el pro-

ceso político producirá resultados concretos. También reduce el costo de postular a los cargos, puesto que un candidato postula en un solo barrio, no en toda la ciudad o provincia. Existe evidencia en el plano internacional que constata lo dicho: la entrada y salida de votantes es mayor cuando los escaños de la asamblea se eligen por distrito electoral, en lugar de en representación general (Galeotti, 1991). Empero, las elecciones por barrio son la excepción más que la regla en América Latina. Los consejeros a menudo postulan en representación general (Nickson, 1995).

Una segunda medida es adoptar sistemas electorales abiertos y sin restricciones para las elecciones locales. Como se hizo notar anteriormente, el sistema de votación cerrado y restringido aumenta el control de los partidos nacionales sobre los funcionarios elegidos. Si bien este sistema es útil para promover la disciplina partidista entre los miembros del parlamento nacional, puede ser menos adecuado para las elecciones locales.

Una tercer medida es cambiar la fecha de las elecciones subnacionales. En muchos países de América Latina, las elecciones subnacionales coinciden con las elecciones nacionales. Este enlace significa que las elecciones del gobierno local pierden importancia ante las elecciones nacionales que se llevan a cabo el mismo día. La atención del votante se desvía de los temas locales hacia los nacionales. De hecho también fomenta las consideraciones clientelistas en la selección de candidatos del partido para cargos municipales ya que ésta a menudo está determinada por el apoyo electoral que puedan movilizar los posibles candidatos al municipio para los políticos nacionales de partido. A cambio de este apoyo, se “recompensa” a los posibles candidatos con un puesto en la municipalidad (Nickson, 1995).

Si bien los cambios en las reglas electorales serán útiles, los partidos políticos seguirán proporcionando el vínculo crítico entre los votantes y el sistema político. Los partidos políticos son un instrumento esencial para representar los intereses políticos, aglutinar las demandas, reclutar y socializar a nuevos candidatos a los cargos, organizar la competencia electoral por el poder y formar gobiernos efectivos (Diamond, 1997). Al organizar los intereses de clase y otros, los partidos son uno de los instrumentos por medio de los que los pobres y grupos marginados pueden obtener una voz en el sistema político formal (Boeninger, 1991; Przeworski, 1995). Los miembros y dirigentes partidistas tienen

un incentivo para obtener votos, estar presentes en la comunidad, buscar votantes y responder a los contactos de sus electores.

Estrategias

La descentralización a menudo se produce en un entorno de conmociones políticas y económicas. La euforia que se produce después de la caída de un régimen militar; la crisis económica que precipita el colapso de un régimen; las maniobras por el poder de grupos de interés emergentes: todas estas condiciones crean un ambiente en el cual difícilmente se producirá un proceso de descentralización metódico, lógico y ordenado. Incluso en casos donde la descentralización se produce en circunstancias menos dramáticas, aún surgen inquietudes respecto a estrategia y oportunidad. El experimentar, probar, ajustar y reproducir están emergiendo como los métodos prevalecientes de descentralización en la región (Rojas, 1999).

Por supuesto que no hay un molde único para realizar una descentralización. El proceso dependerá de las condiciones iniciales del país y del interés político particular que apoye o se oponga a la iniciativa. Sin embargo, la reciente experiencia de países que la están introduciendo nos permite deducir dos conclusiones generales acerca de la descentralización.

Sincronización de los elementos de la reforma

La lección más coherente de la reciente experiencia de descentralización la constituye la necesidad de sincronizar los elementos de la reforma. La motivación política que subyace a la descentralización exige a los gobiernos centrales a hacer concesiones políticas de manera apresurada. Permitir elecciones locales es un paso que se puede dar con rapidez. Lo que es lento y difícil es la definición pormenorizada de las nuevas relaciones reguladoras entre los gobiernos subnacionales y central, la transferencia de los activos (y el personal) del gobierno central y la conversión de lo que eran transferencias presupuestarias anuales entre unidades de una administración centralizada en un sistema de asignación tributaria y transferencias intergubernamentales.

La historia reciente de la descentralización en América Latina ha estado plagada de una falta de sincronización. Los países no han podido sincronizar la descentralización de funciones con la descentralización de ingresos. En Brasil, por ejemplo, las transferencias federales hacia los municipios se duplicaron, mientras sus responsabilidades respecto a los

gastos siguen siendo difusas. La carga fiscal agregada sobre el gobierno federal fue aliviada sólo por un aumento en los impuestos nacionales y una prolongada serie de transferencias de activos caso a caso (Dillinger y Webb, 1999). En Colombia, el gobierno central se comprometió en 1999 a transferir el 22 por ciento de sus ingresos al 2002, sin definir las responsabilidades que serían delegadas. También hay casos inversos. En Argentina, el gobierno federal transfirió la responsabilidad por las escuelas secundarias y los programas de salud que aún mantenía a las provincias. Si bien el gobierno federal garantizaba un pago compensatorio, este pago era financiado no por el tesoro nacional, sino por la proporción de participaciones propia de las provincias.

Los gobiernos nacionales han coartado las capacidades de los gobiernos locales para realizar funciones recientemente descentralizadas, impidiendo la descentralización de controles de gestión clave. En Brasil, como se mencionó más arriba, la constitución posterior al régimen militar impuso controles rígidos sobre las políticas de personal estatal y municipal, prohibiendo el despido de personas o cualquier reducción en los salarios nominales y exigiendo onerosos beneficios de pensión. Estas rigideces tuvieron un alto protagonismo en la posterior crisis de la deuda estatal de Brasil. De igual modo, en Colombia el gobierno central continuó fijando los salarios de los maestros de escuelas públicas después que la administración de las escuelas primarias y secundarias había sido manifiestamente descentralizada a las provincias. La posterior decisión del gobierno central de otorgar un aumento considerable en los salarios, dio pie a un déficit fiscal en algunas provincias, la que sólo se solucionó a través de la creación de un fondo de compensación especial.

La reciente descentralización de la educación en México ha seguido un enfoque más equilibrado. Junto con la transferencia de activos y personal docente, se proveyó el financiamiento correspondiente en un monto similar al gasto federal en estas funciones el año anterior.⁸ De igual modo, en Chile la descentralización de la educación y la salud a proveedores municipales (y privados) estuvo acompañada de un aflojamiento de los controles administrativos.

Demostrar un compromiso temprano con las nuevas reglas del juego

Una segunda lección que emerge de la reciente experiencia descentralizadora es la necesidad de demostrar un compromiso con las nuevas reglas de la relación intergubernamen-

tal temprano en el proceso. Los antecedentes son importantes, puesto que afectan las expectativas. Los beneficios implícitos en un conjunto estable de normas sólo se pueden lograr si dichas reglas son verosímiles. La credibilidad requiere de pruebas.

Uno de los antecedentes más importantes que puede establecer un gobierno central para los gobiernos subnacionales recientemente autónomos es la firmeza de la restricción del presupuesto central. La evidencia indica que la mera posibilidad de que se produzca un rescate de parte del gobierno central impulsará a un gasto excesivo y al financiamiento del déficit de parte de los gobiernos subnacionales. Esto se demuestra en la reciente experiencia con los esfuerzos gubernamentales para restringir el endeudamiento de los gobiernos provinciales recientemente redemocratizados en Brasil y Argentina. Como se verá en el Capítulo 3, Brasil comenzó su actual era democrática con una reprogramación masiva de las deudas de los gobiernos estatales con acreedores extranjeros. Tres años más tarde vino la reprogramación masiva de las deudas de los estados con los intermediarios financieros federales. En conjunto, estos dos sucesos establecieron el antecedente de que el gobierno federal estaba dispuesto a aliviar la deuda de cualquier estado que lo necesitara. Los siguientes cinco años fueron testigos de una explosión de endeudamiento estatal, en gran medida a través de bonos y deudas con bancos de propiedad de los estados. En definitiva, ambos tuvieron que ser asumidas por el gobierno federal. Argentina, en cambio, ha tenido éxito en hacer cumplir la restricción presupuestaria en sus provincias. Desde el principio, el gobierno actual ha rehusado proporcionar cualquier alivio significativo a la deuda de los gobiernos provinciales. Más aún, ha tomado medidas para reducir al mínimo su posible exposición proporcionando préstamos directos del tesoro nacional a las provincias y prohibiendo al banco central hacer descuentos a los préstamos hechos por los bancos provinciales a sus gobiernos. Como resultado de ello, cuando los gobiernos provinciales se empantanaron durante el Tequilazo a fines de 1994, se vieron forzados a realizar ajustes en lugar de depender del alivio federal.

Conclusión

La descentralización todavía tiene mucho camino por recorrer en América Latina. Hay varios experimentos en curso y muy escasos datos acerca de los resultados finales. Sin embargo, se pueden desglosar algunas conclusiones. Un sis-

tema que se base en reglas probablemente tendrá mejores resultados que uno basado en negociación y clientelismo. La diversificación estructural de los gobiernos subnacionales ayudará a los gobiernos a definir de manera más explícita las funciones de las diferentes unidades. Una actitud de no intervención frente a los préstamos impagos de los niveles subnacionales es tan esencial para controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales como el conjunto más completo de reglamentos y controles. Es más probable que una política local basada en distritos electorales logre la participación que las elecciones que representan a la totalidad de un estado.

Finalmente, sabemos que es improbable que una política destinada a detener el proceso de descentralización tenga éxito. Las presiones por descentralizar escapan al control de los gobiernos. La formación de las economías modernas y de una clase media urbana e ilustrada ha creado presiones prácticamente imposibles de superar en pro de una distribución más amplia del poder político. Las iniciativas de descentralización en curso en América Latina representan una respuesta a estas presiones. En lugar de tratar de resistirse a ellas, los gobiernos deben darles espacio de un modo que mantenga la estabilidad política y al mismo tiempo mejore el desempeño del sector público.

Notas

1. Esto no significa que cada miembro de la burocracia es un autómata. Los individuos dentro de una organización no necesariamente encontrarán que los intereses de la organización coinciden con sus propios intereses. Sin embargo, se puede esperar que adopten respuestas en provecho de su propio interés dentro de las normas de trabajo que asignan recompensas y costos en el aparato burocrático (Ostrom y otros, 1993).

2. Nótese que todos los países de América Latina tienen sistemas presidenciales, no parlamentarios.

3. La importancia de los partidos minoritarios varía según el país. En las recientes elecciones de la cámara de diputados en Argentina, los dos partidos más grandes reunieron el 73 por ciento de los escaños. En Brasil, los dos partidos más grandes sólo acumularon el 39 por ciento.

4. Entre los países con sistema de representación proporcional, sólo Finlandia tiene este sistema.

5. Estas limitaciones se suman a los supuestos infundados sobre la eficacia de la democracia local como mecanismo de equilibrio de mercado.

6. En 1998, el congreso brasileño aprobó una enmienda constitucional para permitir a los estados despedir personal, a condición de que su gasto en personal sea superior a un porcentaje umbral de los ingresos del estado. Asimismo, el congreso estaba considerando realizar algunas enmiendas a la legislación de las pensiones. En caso de ser aprobadas, estas enmiendas representarían un gran paso hacia la meta de proporcionar a los estados los medios para responder a las presiones fiscales sin caer en incumplimientos.

7. Aparentemente, los impuestos sobre la renta y sobre la nómina cumplen con ambas pruebas, a condición de que puedan ser aplicados por retención de parte de los empleadores. Sin embargo, la cobertura de tales impuestos es restringida en la mayoría de los países de América Latina. Es probable que un impuesto local sobre la renta en un municipio con una población de algunos miles de personas no tendría más de una docena de contribuyentes.

8. De ahí en adelante, el financiamiento se basó en una regla o fórmula que desplaza gradualmente la distribución desde este patrón histórico hacia uno que proporciona un monto igual por estudiante en todos los estados.

CAPÍTULO 3

Cómo hacerle cara a la amenaza macroeconómica: en busca de restricciones presupuestarias fuertes

Algunas democracias descentralizadas como las de Alemania, Suiza y Estados Unidos de Norteamérica se conocen por su estabilidad macroeconómica y algunos peritos incluso le conceden al federalismo cierto mérito por la estabilidad (McKinnon 1997; Qian y Weingast 1997). Sin embargo, los recientes acontecimientos en Brasil muestran cómo la descentralización puede agravar la inestabilidad económica. Otros casos de América Latina, como el de Argentina, ponen en evidencia que la descentralización puede complicar el logro de la estabilidad, como sucedió en la década del ochenta a la vez que arrojan ejemplos de su compatibilidad con la estabilidad, como se observa en la década del noventa. Colombia ofrece un buen ejemplo de que la descentralización repentina puede comprometer la estabilidad macrofiscal (Dillinger y Webb 1999a, 1999b). En muchos otros países de la región, como Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela, donde la descentralización se puso en marcha más recientemente es imprescindible que tomen las medidas institucionales necesarias para evitar consecuencias macroeconómicas adversas.

En este documento se consideran dos interrogantes:

- ¿Cómo afecta la descentralización a la administración macroeconómica y al tamaño del Estado?
- ¿Qué acuerdos y políticas institucionales explican los efectos macroeconómicos positivos y negativos ocurridos a raíz de la descentralización en América Latina y el Caribe?

Las dimensiones económicas comunes para evaluar la política de financiamiento público son estabilidad, equidad y eficiencia macroeconómica (Musgrave y Musgrave 1959). Al analizar la administración macroeconómica en las democracias descentralizadas, nos centramos especialmente en la primera dimensión, aunque también analizamos

algunos puntos generales respecto a la eficiencia en relación con el tamaño del sector público y el suministro relativo de bienes públicos locales y nacionales.

Admitimos que la descentralización no se debe juzgar solamente según sus dimensiones económicas. Por cierto, los principales motivos para la descentralización en América Latina y otras partes han sido políticos y no económicos (Rojas 1998; Willis y otros, 1997). La descentralización ha sido parte integral de los programas para restablecer o profundizar la democracia en muchos países. Incluso, como lo indicamos a continuación, comprender las dimensiones políticas de los estados descentralizados es decisivo para comprender sus resultados macroeconómicos.

En la dimensión macroeconómica, la descentralización ha originado tanto esperanzas como temores. La primera

esperanza es que la descentralización mejore el rendimiento macroeconómico general del sector público haciendo participar más estrechamente al contribuyente en las decisiones del gasto. Algunas personas piensan que los ciudadanos son más renuentes a pagar impuestos locales que los gravámenes impuestos por el gobierno central, con el resultado de que cuando el gasto se descentraliza, el gasto del sector público agregado será menor. También se cree que los acreedores serán más conservadores al prestar a los gobiernos locales que a los gobiernos centrales.

En cambio, los gobiernos centrales parecen estar más dispuestos a gastar en exceso y prestar en exceso porque los contribuyentes están más alejados de los beneficiarios de los servicios, empleo y contratos y porque el sector bancario a menudo es un mercado cautivo de la deuda nacional.

Los temores macroeconómicos acerca del impacto de la descentralización surgen precisamente porque los requisitos antes citados frecuentemente no se cumplen. En primer lugar, más que cerrarla la descentralización a menudo ensancha la brecha entre las decisiones sobre gasto y gravamen. Esto sucede siempre que los gastos subnacionales se financian principalmente mediante transferencias desde el gobierno central, como sucede en gran parte de América Latina. Esto da lugar a que los gobiernos subnacionales, gasten en exceso si esperan obtener más recursos del fondo común de recursos nacionales, ya sea mediante transferencias discrecionales adicionales o rescates.

En segundo lugar, los acreedores serán conservadores sólo si creen que el gobierno central no rescatará a los gobiernos locales que fracasen. Pero, de hecho, los gobiernos centrales lo hacen frecuentemente.¹

Los sistemas federales también corren el peligro de que los representantes de los estados ante el gobierno nacional estén coludidos para extraer más recursos del fondo común mediante legislaciones o acuerdos negociados (Alesina y Perotti 1994; Saquinetti y Tommasi 1997). Estas incursiones descentralizadas o concertadas contra el bien común podría originar distintos resultados, dependiendo de las reacciones del gobierno central. Si el gobierno central responde reduciendo sus propios gastos para mantener el equilibrio fiscal, el resultado será una composición ineficiente de los gastos públicos: un gasto mayor que el óptimo en bienes locales, un gasto menor que el óptimo en

bienes públicos del tipo nacional federal. Si el gobierno central responde aumentando los impuestos para mantener el equilibrio fiscal, el resultado será un Estado de dimensiones exageradas, cuyos gastos públicos e impuestos totales serán excesivos. Si el gobierno central no puede o no toma ninguna de estas medidas, el resultado será déficits fiscales excesivos e inestabilidad macroeconómica.

Es más, la capacidad del gobierno central para ejecutar una política de estabilización en respuesta a la volatilidad puede verse más obstaculizada en las economías descentralizadas. Uno de los motivos es que el gobierno central podría tener que compartir con los gobiernos subnacionales las bases tributarias más eficientes o entregarlas por completo. A raíz de ella, posiblemente no se logre la contracción fiscal necesaria y deseada porque el gobierno central no podrá inducir a los gobiernos subnacionales a participar en las reducciones presupuestarias requeridas (Tanzi 1996; Prud'homme 1995). Alternativamente, se podría lograr el ajuste fiscal, pero por medios no deseados. Probablemente, se tengan que reducir en forma drástica los gastos del gobierno central o se deban aumentar en exceso las tasas sobre los impuestos no sujetos a la repartición de ingresos.

Por último, la transición de un sistema centralizado a uno descentralizado también puede ser una fuente de problemas macroeconómicos. Los déficits del gobierno central podrían aumentar si éste no reduce el gasto al aumentar las transferencias o al entregar las bases tributarias a los gobiernos subnacionales. Se podría desencañalar ese resultado si existe una discordancia seria entre la asignación de responsabilidades y la de recursos. También puede surgir si los gobiernos subnacionales no logran prestar los servicios designados con los dineros transferidos, dejando al gobierno central con el doble costo de un suministro de servicio permanente y de transferencia (o el ingreso desperdiciado de la base tributaria traspasada). Por último, puede suceder porque el gobierno central no reduce su tamaño, aun después de que los gobiernos nacionales asuman sus tareas anteriores, porque éste se niega a renunciar a los poderes de la influencia política o se ve restringido por códigos laborales inflexibles o por el poder sindical.

Así, junto con las esperanzas, existe una preocupación legítima de que la descentralización produzca gastos descentralizados excesivos y problemas con la administración macroeconómica. Como se indicó anteriormente,

las medidas compensatorias para evitar la inestabilidad macroeconómica—reducciones excesivas en el gasto federal o niveles excesivos de impuestos totales—pueden producir problemas de ineficiencia e inequidad.² La descentralización, por lo tanto, puede originar un suministro insuficiente de bienes públicos federales, mayores gastos públicos e impuestos totales o inestabilidad macroeconómica.

Para intentar responder las dos interrogantes antes planteadas, en este documento se recurre principalmente al estudio que se realizó en la Oficina del Economista en Jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial (Dillinger y Webb 1999a, 1999b; Fornasari, Webb, y Zou 1999). En este capítulo se presentan evidencias sobre el efecto de la descentralización de las finanzas públicas en una muestra a nivel mundial; se analizan los efectos de las instituciones en los resultados macroeconómicos de las experiencias descentralizadoras en cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia y México); se comparan estas experiencias en forma esquemática para ver cuáles combinaciones de disposiciones institucionales para la administración fiscal descentralizada bastan para prevenir problemas macroeconómicos severos y cuáles no, y se resumen las principales conclusiones de estos análisis.

Evidencia de problemas macroeconómicos: resultados econométricos

Para hallar la respuesta a la pregunta de si la descentralización contribuye al gasto público excesivo y a déficits fiscales insostenibles, en un estudio econométrico se analizaron las relaciones entre indicadores fiscales de gobiernos subnacionales y nacionales, usando datos de 32 países industrializados y en desarrollo durante 1980-94 (Fornasari, Webb, y Zou 1999). Las variables dependientes eran el gasto primario del gobierno (incluidas las transferencias).³ Las principales variables independientes fueron las variables fiscales subnacionales: ya sea gasto e impuestos totales, como par, o déficits totales subnacionales desfasados. También se usaron algunas variables de control comunes, tales como el crecimiento del PIB, inflación, urbanización, independencia del banco central y principales transiciones políticas.

Cuando los datos se promediaron en el tiempo para realizar comparaciones representativas, sólo dos coeficientes de las variables fiscales subnacionales resultaron tener estadísticas *t* que indicaban una diferencia significa-

tiva de cero: en la ecuación con el gasto nacional en el lado izquierdo, la variable de gasto subnacional tenía un coeficiente positivo y la variable de impuesto subnacional tenía un coeficiente negativo (ver Cuadro 3.1). El coeficiente de gasto subnacional se acercaba a 1,0, lo que implica que el gasto del gobierno central tiende a crecer en una relación uno a uno con respecto al gasto subnacional. Por otra parte, el coeficiente para los impuestos subnacionales es menor de -1,0 (en forma significativa). Estos resultados sugieren que (a) una descentralización del gasto mediante transferencias aumenta el tamaño del gobierno total y (b) cuando los gobiernos subnacionales se financian con sus propios impuestos, el sector público global tiende a ser más reducido que en un entorno centralizado.

En promedio, los déficits no afectaron al gasto nacional ni al déficit a nivel nacional en las regresiones representativas, ni tampoco el gasto subnacional tuvo una relación estadísticamente significativa con los déficits del gobierno nacional. Esto implica que cuando los países están descentralizados en un estado estable a largo plazo, que es la interpretación de estas regresiones entre los países sobre promedios por país, en términos generales, no presentan déficits nacionales más altos que los países menos descentralizados. Probablemente, han desarrollado instituciones, y aumentado los impuestos, al menos para prevenir los temores macroeconómicos con respecto a los déficits.

Sin embargo, en los paneles de regresiones con cambios en las variables fiscales nacionales y subnacionales, se obtuvieron resultados muy diferentes⁴ (ver Cuadro 3.2). Éstas muestran que los aumentos en el gasto y el déficit subnacionales producen un gasto y un déficit más altos a nivel nacional. Las relaciones son económicamente fuertes y estadísticamente significativas.⁵ Los resultados de las columnas 1 y 2 tienen el significado más claro: un aumento en el déficit subnacional está asociado a un aumento casi 1 a 1 en el gasto y el déficit del gobierno central en el período siguiente. Esto es consecuente con el patrón en que el gobierno central rescata a los estados y ciudades cuando han aumentado demasiado su endeudamiento.

Para interpretar estos resultados, es importante reconocer que el uso de las primeras diferencias significa que los resultados están determinados principalmente por los países y períodos en que los niveles de gasto y déficit a nivel nacional y subnacional cambian con rapidez—es

CUADRO 3.1

Modelo básico: muestra representativa; muestra de estimaciones generales

(Todas las variables dependientes tienen deducidos los pagos de intereses)

VARIABLE DEPENDIENTE	DÉFICIT DEL GC CON RESPECTO AL PIB	GASTO DEL GC CON RESPECTO AL PIB	DÉFICIT DEL GC CON RESPECTO AL PIB	GASTO DEL GC CON RESPECTO AL PIB
Constante	5,404** 2,250	0,619 0,056	5,867** 2,211	-5,506 -0,566
Total gasto subnacional con respecto al PIB			0,041 -0,384	1,009** 2,556
Ingresos tributarios subnacionales con respecto al PIB			0,033 0,180	-2,110** -3,132
Déficit subnacional global de rezago con respecto al PIB	0,758* 1,884	-0,199 -0,108		
Inflación del IPC de rezago	-0,073** -2,691	-0,206 -1,649	-0,068** -2,167	-0,122 -1,060
Porcentaje de población urbana	-0,029 -1,162	0,160 1,398	-0,026 -0,959	0,128 1,268
PINB per cápita en US\$ en 1980	-0,272 -0,799	2,157 1,380	-0,248 -0,661	2,836** 2,065
Crecimiento real del PIB	-0,539** -2,096	0,586 0,496	-0,570* -2,012	0,320 0,309
Adj. R ²	0,25	0,36	0,13	0,52
Número de observaciones en el tiempo	1	1	1	1
Número de muestras representativas	32	32	32	32

GC = gobierno central. SN = subnacional.

*Indica un nivel de importancia del 10 por ciento. **Indica un nivel de importancia del 5 por ciento.

Nota: Los números en cursiva representan el estadístico / asociado a cada coeficiente.

decir, en los tiempos y lugares en que se lleva a cabo un aumento de la descentralización. En estos tiempos y lugares, podemos rechazar la hipótesis de que las transferencias entre el gobierno central y el subnacional por lo general se determinan en forma exógena en el centro. El proceso de descentralización fiscal tiende a causar problemas. Estos resultados constituyen argumentos poderosos contra la descentralización rápida sin las protecciones adecuadas.

Los resultados del panel de datos no varían aun con la inclusión de las variables político institucionales (principales transiciones políticas nacionales e independencia del banco central) y dos variables que correspondían directamente a la descentralización (elección de funcionarios subnacionales y una constitución federal unitaria). El hecho de que los funcionarios locales fueran elegidos o no, fue un factor indiferente en las relaciones fiscales intergubernan-

mentales consideradas aquí. En otras palabras, en general, la democracia local no parece empeorar ni mejorar la administración fiscal macroeconómica. Sin embargo, ser un estado unitario (más que federado), aumentó significativamente el grado en que el gasto del gobierno nacional se relacionaba con el gasto y déficit subnacionales. Esto podría reflejar el hecho de que la cifra de gasto nacional incluye algunas transferencias a los estados y se esperaría que las transferencias presupuestadas (más que repartición o delegación de impuestos) fueran más importantes en un estado unitario. Ser un estado unitario no afecta significativamente la transmisión de los déficits subnacionales a nacionales.

En resumen, mientras que en el análisis representativo, el nivel de estado estable del endeudamiento subnacional (implícitamente sostenible) no está asociado a un gasto y déficit mayores del gobierno central, cuando los gobiernos

CUADRO 3.2

Panel de datos, variables fiscales en primeras diferencias, 1980-94

(Todas las variables dependientes tienen deducidos los pagos de intereses)

VARIABLE DEPENDIENTE	DÉFICIT DEL GC CON RESPECTO AL PIB	GASTO DEL GC CON RESPECTO AL PIB	DÉFICIT DEL GC CON RESPECTO AL PIB	GASTO DEL GC CON RESPECTO AL PIB
Constante	-0,045 -0,092	0,459* 1,838	-0,413 -0,932	-0,069 -0,312
Total gasto subnacional con respecto al PIB			0,322** 4,007	0,538** 8,121
Ingresos tributarios subnacionales con respecto al PIB			-0,176 -1,004	-0,073 -0,571
Déficit subnacional global de rezago con respecto al PIB	0,234** 2,805	0,261** 7,902		
Inflación del IPC de rezago	-0,054** -2,806	-0,013 -0,592	-0,057** -3,368	-0,028 -1,509
Porcentaje de población urbana	-0,007** -2,019	-0,013** -4,657	-0,010** -2,693	-0,012** -4,959
PIB per cápita en US\$ en 1980	0,070 0,985	0,089** 2,113	0,123* 1,878	0,128** 3,393
Crecimiento real del PIB	-0,150** -8,141	-0,194** -13,545	-0,143** -8,896	-0,142** -12,706
Adj. R ²	0,10	0,23	0,14	0,33
Estadístico de Durbin-Watson	2,12	1,77	2,13	1,82
Número de observaciones en el tiempo	13	13	13	13
Número de muestras representativas	32	32	32	32

GC = gobierno central. SN = subnacional.

*Indica un nivel de importancia del 10 por ciento. **Indica un nivel de importancia del 5 por ciento.

Nota: Las únicas variables en primera diferencia son la variable dependiente y la variable explicatoria fiscal; es decir gasto total, ingreso tributario y déficit.

Los números en cursiva representan el estadístico *t* asociado a cada coeficiente.

subnacionales aumentan su endeudamiento (posiblemente insostenible), al parecer, el gobierno central debe gastar y endeudarse más en el período siguiente. Esto implica que las transiciones a la descentralización y las fluctuaciones del endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales en general causan problemas a la administración macroeconómica, pero evidentemente, muchos países con sectores públicos descentralizados por bastante tiempo han desarrollado instituciones que evitan estos problemas. Aunque unos cuantos de estos países están fuera de América Latina, las experiencias en la región permiten derivar importantes enseñanzas tanto positivas como negativas para la administración macroeconómica en democracias descentralizadas.

Los resultados presentados hasta aquí respaldan algunas de las hipótesis de esperanzas y temores antes descritos, pero no otras:

- La descentralización basada en los impuestos locales tiende a reducir el tamaño del Estado en el largo plazo (esperanza realizada).
- La descentralización basada en transferencias desde el centro tiende a aumentar el tamaño del Estado (temor realizado).
- La descentralización no está asociada a déficits fiscales mayores o menores en el Estado estable (ni esperanza ni temor realizados).
- Los aumentos en el gasto y déficits subnacionales producen aumentos en los gastos y déficits globales. De este

modo, las transiciones rápidas de entornos centralizados a descentralizados tienden a producir un crecimiento rápido de los gastos públicos globales y la inestabilidad macroeconómica (temor realizado).

Resultados e instituciones en los principales estados descentralizados de América Latina

En esta sección se analizan los resultados macroeconómicos de la administración fiscal descentralizada en Argentina, Brasil, Colombia y México.⁶ Estos casos proporcionan indicios de los aspectos institucionales de los sistemas fiscales descentralizados que producen déficits excesivos a nivel nacional o subnacional y de los aspectos que inciden en prevenir estos problemas. Para guiar el análisis, usamos la siguiente lista de 12 factores institucionales, tanto fiscales como políticos, que se espera que afectarán la calidad de la administración fiscal en las democracias descentralizadas (ver Cuadro 3.3).

Restricciones presupuestarias fuertes para gobiernos subnacionales

Primero que todo, una asignación firme de las responsabilidades del gasto es crítica para establecer una fuerte restricción presupuestaria a los gobiernos subnacionales. Si el gobierno central puede delegar funciones eficazmente a los gobiernos subnacionales para concordar con la delegación de fuentes de ingreso, hay mayores posibilidades de que se contenga el gasto y el déficit centrales. Si este no es el caso—por ejemplo, debido a que la constitución o la ley disponen las transferencias de recursos sin asignar explícitamente responsabilidades equivalentes—el gobierno podría verse en la obligación constitucional y la expectativa política de seguir proporcionando algunos servicios, incluso después que los ingresos o bases tributarias se han transferido a los gobiernos subnacionales a condición de que éstos realizarán la tarea.

En segundo lugar, basar las transferencias en normas claras es un elemento necesario para una restricción presupuestaria fuerte. Cada vez que exista la posibilidad de recurrir a transferencias discrecionales significativas, incluidas donaciones de contrapartida, los gobiernos subnacionales tendrán un incentivo para gastar en exceso porque esperan poder obtener una transferencia mayor.

Restricciones en el endeudamiento

Aunque las políticas tributarias y de gasto crean presiones fiscales, la magnitud de los problemas que causan a la

CUADRO 3.3

Disposiciones institucionales para definir y mantener restricciones presupuestarias fuertes en los estados

- Restricciones presupuestarias fuertes del gobierno central a los gobiernos subnacionales
- Transferencias basadas en normas
- Asignación firme de responsabilidades del gasto
- Restricciones en el endeudamiento
 - ♦ Restricciones ex ante
 - ♦ Consecuencias ex post e incentivos resultantes
 - ♦ Aplicación de page por parte de los gobiernos subnacionales
 - ♦ Aplicación de pérdidas en los bancos con préstamos incobrables a gobiernos subnacionales insolventes: regulación bancaria
 - ♦ Independencia del banco central
- Autonomía de los gobiernos subnacionales para mantenerse dentro de las restricciones presupuestarias duras
- Capacidad de controlar el gasto y los costos
- Capacidad de aumentar los ingresos
- Capacidad política del gobierno central de aplicar restricciones presupuestarias duras
- Poder del presidente
- Poder de los gobernadores
- Disciplina de los partidos políticos
- Normas electorales

administración macroeconómica es una función de si los gobiernos subnacionales están sujetos a límites estrictos en su capacidad de endeudarse o buscar otras formas de aumentar sus recursos gastando más. Los déficits insostenibles son menos probables si el gobierno central controla en forma eficaz el endeudamiento subnacional de ante mano. Pero no siempre está clara la forma de aplicar esto en la práctica si los gobiernos subnacionales tienen una autonomía política considerable. Los controles seudoestrictos podrían empeorar las cosas si la aprobación del gobierno central crea la impresión y quizás la expectativa de realización, de que éste también ha extendido una garantía.

Para manejar los déficits, el gobierno subnacional debe encontrar una fuente de financiamiento, que incluya potencialmente endeudamiento contractual con bancos extranjeros o nacionales privados (en especial, bancos de propiedad de los gobiernos subnacionales), de emisión de bonos nacionales o extranjeros y la acumulación de atrasos para los proveedores y el personal. Un acreedor y un gobierno subnacional sólo acordarían financiar déficits insostenibles si ambas partes vislumbran un lucro, el que con toda seguridad se producirá mediante alguna clase de rescate federal. El rescate puede tomar muchas formas, entre las que se incluye permitir que el sistema financiero (implícitamente asegurado por el gobierno) considere como activo una deuda que no esté servida. Los déficits insostenibles también

son menos probables si el gobierno central se compromete en forma creíble a no sacar de apuros a los gobiernos subnacionales, prohibiendo los rescates explícitos y obligando a las entidades subnacionales a atender el servicio a sus deudas. Asimismo, el riesgo disminuye si los organismos reguladores obligan a los acreedores a aceptar las pérdidas occasionadas por la falta del servicio de alguna deuda por parte de los gobiernos subnacionales. Aún queda por ver si es más eficaz la reglamentación anterior o la aplicación posterior del servicio de la deuda para evitar el endeudamiento excesivo de los gobiernos subnacionales. Ambas medidas pueden funcionar en combinación, pero también pueden surgir conflictos, como se observó anteriormente.

Con frecuencia, el financiamiento del banco central alivia la restricción presupuestaria para los gobiernos subnacionales, ya sea en forma directa mediante el descuento de la deuda subnacional o en forma indirecta mediante la reducción de la restricción presupuestaria del gobierno nacional o permitiendo que los bancos comerciales renueven las deudas incobrables subnacionales. Se espera que los déficits insostenibles sean menos probables cuando el banco central (y el organismo supervisor de bancos) sea más autónomo y tenga un fuerte mandato antiinflacionario.

Como se mencionó anteriormente, los gobiernos subnacionales también podrían acumular pasivos contingentes excesivos. Es más probable que se produzca esta situación cuando se permite que los gobiernos subnacionales manejen sus propios sistemas de pensiones, cuando poseen bancos y cuando hacen concesiones al sector privado sin el adecuado control central.

Autonomía de los gobiernos subnacionales para mantenerse dentro de las restricciones presupuestarias

El segundo grupo de factores institucionales se relaciona con los gobiernos subnacionales que tienen la capacidad y autonomía de mantenerse dentro de la restricción presupuestaria. La primera en esta categoría es la autonomía de gastos. Si a los gobiernos subnacionales no se les otorga autonomía sobre su gasto, es poco probable que se produzcan la descentralización y problemas macrofiscales. Desde luego, la autonomía de los gobiernos subnacionales sobre el gasto es la forma en que la descentralización puede mejorar la eficiencia para satisfacer las necesidades y los deseos de una población diversa. Pero para mantenerse dentro de una estricta restricción presupuestaria, los gobiernos subna-

cionales deben tener la facultad de controlar sus costos. Con demasiada frecuencia, los gobiernos centrales siguen ejerciendo la toma de decisiones en rubros (tales como los sueldos de los profesores y los médicos) que son esenciales para controlar los costos de los gobiernos subnacionales y pueden provocar déficits si son exageradas. En particular los gobiernos subnacionales deben tener la facultad de gastar menos, en especial de reducir el personal, los sueldos y los beneficios de jubilación, en conjunto, la partida más importante del gasto subnacional, para poder ajustarse a los impactos o contribuir al necesario ahorro fiscal. Si las reglas centrales restringen esta facultad, es más difícil reducir los déficits y las expectativas de un rescate del gobierno central serán más altas. Por otro lado, será menos probable que los gobiernos subnacionales incurran en déficits insostenibles si poseen la facultad para reducir sus costos.

Autonomía de ingresos

Con la descentralización fiscal, por lo general los gobiernos subnacionales obtienen ciertas bases tributarias, pero por motivos de política, equidad y eficiencia, estas bases rara vez cubren todos los gastos. Comúnmente, se cree que los gobiernos subnacionales tendrán déficits más pequeños si dependen más de sus propias bases tributarias (y tienen la facultad de cambiar las tasas de impuestos en el margen), porque tienen la capacidad de ajustarse a los impactos aumentando los ingresos. Además, como se analizó anteriormente, depender de los propios recursos podría fortalecer los incentivos para controlar el gasto. Por lo tanto, los déficits globales insostenibles del sector público son menos probables si los gobiernos subnacionales se responsabilizan por recaudar la mayor parte de sus ingresos y tienen suficiente flexibilidad para cambiar las tasas o aplicar nuevos impuestos.

Capacidad política de aplicar restricciones presupuestarias fuertes

Las instituciones políticas determinan la capacidad de los gobiernos centrales de aplicar restricciones presupuestarias fuertes. Las normas para las relaciones fiscales intergubernamentales y la forma en que se aplican resulta de las relaciones políticas entre los niveles de gobierno (Riker 1964; Stepan 1997; Willis y otros, 1997). ¿Cuáles son los motivos que deciden si el gobierno central aprueba o rechaza una solicitud de más recursos de los gobiernos subnacionales? ¿Qué motiva a los gobiernos subnacionales a asumir tareas

adicionales o aceptar transferencias reducidas para ayudar al gobierno central a equilibrar su presupuesto? La respuesta depende en gran medida de la relación entre el presidente, el congreso nacional y los funcionarios locales electos. Los sistemas con presidencias fuertes deberían ser más capaces que los sistemas con presidencias débiles de evitar las presiones para cubrir los déficits de los estados. La presidencia es el único cargo con un electorado nacional y como tal, es más probable que considere los intereses de la economía global, mientras que los miembros del congreso representan a electorados regionales y a sus partidos.

Podemos analizar las relaciones de poder entre los niveles nacional y subnacional en cuatro etapas, correspondientes a cuatro condiciones. Los déficits insostenibles que surgen de la descentralización fiscal son menos probables si los presidentes son constitucionalmente fuertes a nivel nacional y si los gobernadores y alcaldes tienen poca autonomía constitucional. Estas condiciones no necesariamente benefician a todos los aspectos del gobierno y, desde luego, la descentralización fiscal supone que los gobernadores tienen suficiente autonomía política como para ser considerados un nivel políticamente distinto de gobierno, y no meros representantes del gobierno central. Los gobernadores y el presidente compiten indirectamente por los recursos, en especial, a través del congreso y los partidos, cuyos efectos en el equilibrio intergubernamental del poder también debemos tomar en cuenta. El gobierno central debe verse en mejores condiciones de mantener una restricción presupuestaria más fuerte si las normas electorales orientan al congreso hacia problemas nacionales y no locales y si la disciplina de los partidos es firme. El equilibrio entre estas fuerzas depende de la interacción de la constitución, los procedimientos electorales y la disciplina de los partidos. En la mayoría de los casos, la constitución se da por hecho, al igual que los procedimientos electorales. Por lo tanto, la disciplina de los partidos es el resultado dependiente. Pero en América Latina, las constituciones y los procedimientos electorales cambian con cierta frecuencia y reflejan los equilibrios políticos y las características de los partidos al momento del cambio.

Resultados e instituciones en cuatro países de América Latina

Con estas 12 condiciones como marco de referencia, en la siguiente sección, se examinan los resultados e instituciones en cuatro países.

Argentina: la institucionalización exitosa de una restricción presupuestaria fuerte en las provincias.

Los déficits fiscales a nivel federal eran un problema importante en Argentina antes de 1991; éstos producían hiperinflación, la que alcanzó más del 5.000 por ciento. Los déficits provinciales y los rescates indirectos de los bancos provinciales, que tenían acceso a crédito del banco central, contribuyeron a las dificultades financieras de la época. Las provincias registraron al menos la mitad de los déficits del sector público que desencadenaron la hiperinflación. La inflación alta perturbó y desvalorizó significativamente el sistema tributario y de transferencia en términos reales, haciendo que las finanzas del Estado se redujeran en términos reales. Hacia fines de la década, la hiperinflación también había debilitado el valor real de la deuda interna, dejando a los gobiernos de todos los niveles con poca deuda interna, aunque las deudas externas siguieron siendo elevadas.

Además de los importantes mejoramientos a nivel nacional—el compromiso jurídico de una convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio fijo con el dólar (la Ley de Convertibilidad), la reducción del déficit presupuestario y la privatización de las principales industrias—los pasos para mejorar las finanzas subnacionales también fueron importantes en la década del noventa para el éxito de estabilización macroeconómica. En la conciliación de las obligaciones intergubernamentales heredadas de épocas anteriores a la estabilización, resultó en forma fortuita pero no accidental que las deudas entre cada uno de los estados y el gobierno federal se expresaron en cifras netas cerca de cero. Entre 1991 y 1994, el valor real de los ingresos de los gobiernos subnacionales creció rápidamente, debido a sus propios impuestos e incluso más debido al aumento de los impuestos recaudados por el gobierno federal y compartido con las provincias. El gobierno federal restringió su propia tasa de gasto a menos que el crecimiento de los ingresos y negoció una serie de acuerdos con las provincias, logrando que aceptaran responsabilidades adicionales. Para lograr esto en forma política, el gobierno usó la disciplina de los partidos y transferencias fiscales (limitadas en conjunto) a estados pequeños que tenían muchos votos del congreso per cápita. Además, los gobernadores comprendieron la necesidad de un ajuste fiscal global para sostener la recuperación económica y el crecimiento de sus ingresos y el gobierno federal garantizó límites mínimos en el nivel de las transferencias.

A principios de la década del noventa, muchas de las provincias se valieron de empréstitos de elevado monto a pesar de que sus ingresos estaban aumentando. Los préstamos de los bancos, incluso los provinciales, constituyan la forma más importante de endeudamiento subnacional a principios de la década del noventa. Las provincias comprometieron sus *coparticipaciones* (ingreso que comparte los pagos) como garantía para los acreedores privados. El gobierno federal se hizo parte del acuerdo en que el Banco de la Nación deduciría el servicio de la deuda de los ingresos de los impuestos federales y transferiría sólo el resto a las provincias. Sin embargo, la deuda provincial agregada creció en forma más lenta que el Producto Interno Bruto, PIB, porque la provincia más importante, Buenos Aires, y otra que le sigue en importancia, Santa Fe, manejaron presupuestos equilibrados o sólo pequeños déficits. Éstas ejercieron esta disciplina, de acuerdo con el programa de ajuste a nivel nacional, porque los gobernadores de estas provincias pertenecían al partido del presidente y apoyaron el programa económico general.

La crisis económica de 1994-95, desencadenada por la crisis cambiaria y de deuda en México, probó la restricción presupuestaria fuerte establecida con la Ley de Convertibilidad, el nuevo estatuto del banco central y los acuerdos de servicio a la deuda. La crisis no sólo aumentó los costos de interés de la deuda provincial, sino también redujo los ingresos obtenidos de los impuestos locales y de la repartición de los ingresos. Las provincias al principio reaccionaron tratando de endeudarse aún más. Obligaron a los proveedores y al personal a aceptar bonos en lugar de pagos por facturas y salarios impagos. Estos bonos se podían convertir en efectivo con un descuento en los bancos provinciales y luego usarse para pagar impuestos. Estos empréstitos obligatorios representaron más de la mitad de la deuda incurrida entre 1994 y 1995. Las provincias con dificultades en pagar el servicio a la deuda repentinamente descubrieron que el Banco de la Nación estaba reteniendo más de la mitad de sus *coparticipaciones* para pagar a los acreedores. Finalmente tuvieron que interrumpir los programas de inversión, despedir al personal no permanente, otorgar licencias sin pago al personal estable y aplicar medidas de ingresos de emergencia. En algunos casos, la tesorería federal facilitó el refinanciamiento de la deuda provincial, pero a tasas de mercado, sin rescates. Y ni el gobierno federal ni sus organismos asumieron ninguna deuda provincial; la ley lo prohibía. La mayoría de los estados más

pequeños, junto con Córdoba y la ciudad de Buenos Aires (ambas gobernadas por el partido de oposición), tuvieron que realizar fuertes ajustes estructurales. Desde entonces han mantenido su endeudamiento a raya.

El único canal de ayuda para las provincias en términos de valor presente era que el gobierno federal asumiera la mayoría de las cajas de pensión de los empleados estatales. A principios de la década del noventa, el gobierno federal ofreció asumirlos; la mayoría de los estados se resistió al principio, por razones políticas, pero la crisis económica los obligó a aceptar. Esta medida evitará la acumulación futura de obligaciones de jubilación sin fondos por parte de las provincias.

El fuerte compromiso antiinflacionario después de 1991 y los rígidos límites en el crédito del banco central al sector público en Argentina limitó el gasto subnacional y los déficits en dos formas. En primer lugar, permitió que el gobierno federal rechazara las peticiones provinciales de mayores recursos después del *Tequilazo*, con el fundamento de que no podría aumentar las transferencias sin arriesgar los beneficios de la estabilización y la supervivencia del sistema del Plan de convertibilidad. En segundo lugar, restringió la capacidad de las provincias de endeudarse con sus propios bancos, ajustando los reglamentos bancarios y eliminando el acceso del gobierno local al mecanismo de redescuento del banco central. Después del impacto de 1994-95, la mayoría de las provincias tuvieron que recapitalizar o privatizar sus bancos; pedirles prestado no era una opción. Durante 1994-96, se privatizaron dieciocho de los bancos provinciales y desde entonces, más de ellos han pasado por el proceso (Banco Mundial 1998).

Esta evolución fue oportuna: el haber introducido los cambios antes que estallara la crisis que obligó a las provincias a ajustarse resultó ser de vital importancia para la institucionalización de la restricción presupuestaria fuerte en las finanzas subnacionales de Argentina. Cuando se produjo la crisis, los "duros" del déficit del gobierno central necesitaban tener sólo la suficiente ventaja política como para vetar un cambio en el status quo, no para imponer uno nuevo, que habría sido una tarea mucho más difícil. La sincronización política para lograr un equilibrio de presupuestos en los estados más grandes (del partido del presidente) cuando los ingresos estaban aumentando también fue oportuna. Durante la crisis económica, esto facilitó políticamente al presidente la aplicación de una restricción presupuestaria fuerte en los principales estados de la oposición.

Brasil: reprogramación reiterada y ninguna restricción presupuestaria fuerte para los estados.

Una crisis de deuda estatal no fue el principal problema macroeconómico que los observadores esperaban de la descentralización en Brasil. Temían que el gran aumento en la repartición de impuesto obligada por la constitución de 1988 provocaría déficits federales, porque el gobierno federal no reduciría sus gastos corrientes (sin transferencias) o aumentaría los impuestos federales en un monto equivalente. Al principio, parecía probable que se produjera esta situación de déficit, porque el congreso rechazó una propuesta de descentralización del gasto que pretendía ajustarse al nuevo reparto de los ingresos.

Sin embargo, finalmente ocurrió el ajuste fiscal en el plano federal. Parte del ajuste se llevó a cabo en los gastos a principios de la década del noventa. Después de no poder descentralizar las funciones federales, el gobierno federal logró entregar la responsabilidad de ciertos gastos—hospitalares, carreteras y sistema de tránsito urbano— a los gobiernos subnacionales en forma adecuada. El servicio a nivel federal disminuyó a tal punto que a veces se hizo políticamente atractivo para una municipalidad o estado asumir la responsabilidad. Sin embargo, la mayor parte del ajuste fiscal en el centro se produjo mediante ajustes en los ingresos. En cuanto a los ingresos, al principio, el gobierno federal utilizó el pretexto de las medidas de estabilización para recuperar algo del aumento en las transferencias decretadas constitucionalmente, es decir, reduciendo un 20 por ciento la porción del ingreso y de los impuestos a la producción industrial sujeta a repartición. El gobierno federal también aumentó las tasas de impuestos que no debía compartir con los gobiernos subnacionales, tales como los impuestos de seguridad social y un nuevo impuesto a los cheques. Puesto que los acuerdos requerían que los gobiernos federal y estatales compartieran los impuestos más eficientes, crearon un incentivo para aumentar los impuestos ineficientes, como lo hizo Argentina en la década del ochenta. En consecuencia, el déficit y el gasto federales se mantuvieron casi constantes como porcentaje del PIB durante este período, contrariamente a las expectativas iniciales y los gobiernos estatales y locales se expandieron en forma significativa, dando como resultado un sector público más extenso en conjunto.

No obstante, el principal problema macroeconómico de la descentralización surgió de los déficits estatales excesivos y luego, del mal manejo de la deuda. En Brasil, al igual que

en Argentina, los déficits subnacionales contribuyeron a los problemas fiscales en los períodos de inflación alta antes de la estabilización que comenzó en 1994. Enfrentar los déficits y la deuda de los estados ha sido uno de los principales desafíos para mantener la estabilización desde entonces. Ha habido cuatro etapas de crisis y reprogramación de la deuda estatal: en 1988, 1993, 1994-95 y 1998-99.

En las primeras crisis de deuda, los acuerdos de deuda establecieron tres antecedentes que influyeron en los acuerdos posteriores. En primer lugar, el gobierno federal registró la deuda estatal en sus libros y luego proporcionó alivio de la carga de la deuda en forma de reprogramación más que de perdón. En segundo lugar, mediante la combinación de períodos de gracia, reprogramación y topes de servicio a la deuda, los acuerdos redujeron la carga del servicio a la deuda de las administraciones de turno, dejando las consecuencias fiscales a sus sucesores. Esto reforzó la percepción de que el gobierno federal estaba preparado para proporcionar un alivio del endeudamiento a cualquier estado que lo requiriera o solicitara. El ciclo reiterado del gobierno federal que refinanciaba la deuda estatal, junto con los topes en el servicio a la deuda, tuvieron los efectos de incentivos perversos que se esperarían. Para el momento en que se había logrado cierto consenso para la acción, la cantidad de estados insolventes era demasiado grande como para dejarlos quebrar y su deuda había crecido demasiado como para que funcionara alguna solución sin un alivio importante de la carga de la deuda. La falta de disciplina en los partidos políticos y la fuerte autonomía de los gobernadores de los estados, en contraste con Argentina, colocó al gobierno federal en una posición débil para negociar con los estados, de modo que los términos del acuerdo a menudo eran relativamente generosos.

A principios de la década del noventa, la deuda subnacional de Brasil como porcentaje del PIB se encontraba en un nivel similar a la de Argentina, pero hacia 1997, había aumentado a más del doble. Desgraciadamente, el programa de estabilización brasileño de 1994, el más exitoso hasta la fecha, dejó inalteradas muchas normas e instituciones que hicieron que los estados dejaran crecer su deuda. La mayor parte de esta deuda era con el gobierno central o los bancos estatales y hasta los acuerdos de reprogramación de la deuda de 1998, gran parte de ella no había sido pagada por los estados. Se estaba capitalizando el interés. Como resultado, las deudas y déficits estatales consti-

tuyeron un problema fiscal directo para el gobierno central y para el sector público general. La deuda estatal correspondía a un tercio del aumento en la deuda pública nacional entre 1994 y 1997.

La situación había evolucionado en diversas formas desde mediados de la década del noventa, algunas de ellas, positivas. En primer lugar, el Ministerio de Finanzas y el banco central habían establecido algunos límites de ante mano sobre el endeudamiento estatal. Los límites no son herméticos y refuerzan la desafortunada impresión de una garantía federal para la deuda estatal existente. Sin embargo, tienden a limitar los déficits estatales para el servicio impago a la deuda pendiente. En segundo lugar, los acuerdos de 1998 están escritos en forma que se requiere que el gobierno federal retenga el servicio de la deuda de las transferencias, como en Argentina. Incluso cuando la tan difundida negativa de Minas Gerais a pagar el servicio a la deuda dio como resultado la cobertura del gobierno federal del servicio a la deuda del estado para proteger la clasificación nacional de solvencia, el estado efectivamente fue obligado a pagar, porque el gobierno federal redujo de las transferencias los pagos del estado. (Aún no se ha resuelto completamente la crisis más reciente de 1998-99). En tercer lugar, São Paulo, el estado más grande, ha llegado a ser uno de los estados reformistas. Es probable que esto incline la balanza del poder político en el congreso federal en favor de los reformadores, facilitando la aplicación de restricción presupuestaria en los estados derrochadores. Si esta estrategia funciona, la crisis reciente puede terminar siendo tan importante para Brasil como la crisis de 1994-95 para Argentina, puesto que pone a prueba el sistema y sienta precedentes.

Colombia: intento de establecer restricciones presupuestarias fuertes mediante regulaciones de ante mano.

A diferencia de Argentina y Brasil, Colombia ha tenido una fuerte tradición centralista por un siglo, desde la constitución de 1886. Este centralismo en parte fue una reacción ante la fragmentación geográfica, la guerra civil y la pérdida de territorio en el siglo diecinueve y principios del veinte. La descentralización política surgió hace poco en 1986, en forma de alcaldes elegidos, y en 1991, de gobernadores elegidos. En contraste con Argentina y Brasil, la descentralización política de Colombia se aplicó sin el trauma adicional de una transición de un régimen militar a uno civil y sin la complicación de la hiperinflación. En efecto, Colom-

bia ha gozado de una tradición y de una reputación de gestión macroeconómica sólida, que en algunas opiniones se asociaba al control fiscal central. Sin embargo, en la década del noventa la descentralización política y fiscal en expansión ha coincidido con la expansión de los déficits fiscales y la imposibilidad de acompañar el proceso general de la estabilización macroeconómica por el que están atravesando la mayoría de los países latinoamericanos.

El gasto total del gobierno creció al mismo ritmo que el PIB a fines de la década del ochenta y luego creció en forma mucho más acelerada durante la década del noventa, aumentando desde un 11 por ciento del PIB en 1991 hasta un 18 por ciento en 1997. En cambio, los ingresos aumentaron desde sólo el 10 por ciento del PIB durante 1987-90 hasta el 13,6 por ciento del PIB en 1997. Este aumento fue sólo parcialmente eficaz porque los ingresos actuales se comparten hasta en un 40 por ciento con los gobiernos subnacionales. El gasto primario del gobierno nacional (deductos el interés y las transferencias a los gobiernos y entidades territoriales) casi ha duplicado su porcentaje del PIB desde fines de la década del ochenta, de un 5 a un 10 por ciento. El gobierno nacional aumentó sus propios gastos para las fuerzas armadas y los jueces—como respuesta al aumento de la violencia de los narcotraficantes y de la guerrilla—y para la seguridad social, como consecuencia de la reforma de la seguridad social de 1993. Sin embargo, no redujo los gastos de la administración central, lo que debió haber sucedido con la transferencia de otras funciones a los niveles subnacionales. Durante la década del noventa, el déficit del gobierno nacional ha aumentado desde menos del 1 por ciento del PIB hasta casi el 5 por ciento. Las transferencias a las provincias (departamentos) y municipalidades aumentaron sólo cerca de un punto porcentual del PIB cada una, correspondiente aproximadamente sólo a un tercio del aumento de los gastos del gobierno central (Clavijo 1998).

En los niveles subnacionales departamentales, el gasto y los déficits aumentaron sólo en un 0,1 ó 0,2 de un punto porcentual del PIB en la década del noventa. No obstante, el gasto municipal ha aumentado casi en 2,5 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, el déficit municipal agregado aumentó sólo en un 0,2 de punto porcentual del PIB, porque las transferencias del nivel nacional y los ingresos por impuestos también han aumentado aproximadamente en 1 punto porcentual de PIB cada una. El incremento en las transferencias a los departamentos se puede atribuir en gran parte al objetivo del gobierno central de aumentar la

cobertura de los servicios sociales, en especial, la salud y educación básicas rurales y a los aumentos salariales negociados por el gobierno central. Los incrementos programados en las transferencias a las municipalidades han aumentado y seguirán aumentando la carga fiscal en el gobierno central. Algunas transferencias se logran mediante programas de inversión de donaciones de contrapartida, que al menos, hasta 1997, tenían considerable discreción política en la asignación de proyectos. Hasta mediados de la década del noventa, las transferencias aumentaron en importancia, alcanzando el 40 por ciento de las transferencias totales a las municipalidades. Desde entonces, han disminuido ligeramente y en 1997, se convirtieron en préstamos blandos del banco de desarrollo colombiano, Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), quizás, con mayor transparencia (Ahmad y Baer 1997).

La coparticipación de los ingresos ha complicado los esfuerzos de estabilización. En la actualidad, más del 40 por ciento de todos los ingresos actuales se transfieren automáticamente a los departamentos y municipalidades y la constitución dispone aumentar aún más el porcentaje. A diferencia de las principales economías descentralizadas de América Latina, el gobierno nacional colombiano virtualmente no tiene bases tributarias no compartidas, ni siquiera ineficientes (Perry y Rodriguez 1991). Las sucesivas reformas tributarias, al intentar moderar el crecimiento del déficit nacional, así han aumentado automáticamente los gastos subnacionales. El gobierno ha presentado una legislación al congreso para designar parte de las transferencias a reservas de jubilación, una gran obligación no financiada de los estados que cobra bastante importancia en la perspectiva de Colombia, al igual que en Brasil y otros países.

En Colombia, los controles en el endeudamiento subnacional han variado con el tiempo. Hasta la década del ochenta y durante ella, todo el endeudamiento subnacional debía tener la aprobación del Ministerio de Finanzas. Rara vez se otorgaba. Era natural, puesto que las entidades subnacionales eran representaciones designadas del gobierno central y no tenían ninguna autonomía política ni fiscal. A fines de la década del ochenta y en la década del noventa, el proceso de aprobación caso por caso permitió gradualmente más libertad para el endeudamiento interno, a medida que aumentó la autonomía política y fiscal subnacional. Entre 1991 y 1998, el saldo total de la deuda de los departamentos y municipalidades en realidad disminuyó como porcentaje del PIB; no obstante, la deuda alcanzó un punto

crítico para varias entidades dos veces durante este período (en 1995 y 1998). La disminución se debió a la amortización de la deuda externa, parte de la cual la asumió el gobierno nacional en 1992.⁷ La deuda interna de los gobiernos subnacionales creció en la década del noventa, en especial, con el sector bancario, cuando la deuda aumentó del 2,6 por ciento del PIB en 1991 al 4,6 por ciento en 1997.

La deuda de los departamentos de Colombia ha sido problemática principalmente porque tienen poca discreción sobre sus ingresos o gastos, la mayor parte de los cuales debe destinarse a los sueldos. Ni los departamentos ni los acreedores consideraron en forma suficiente esta inflexibilidad en sus evaluaciones de ante mano de la capacidad de pago. En el caso de las municipalidades, la crisis de deuda se relacionó con los gastos incontrolables financiados con el compromiso de aumentar las transferencias. La inclinación de los bancos privados a prestar a los gobiernos subnacionales que tenían pocas deudas con el gobierno nacional significó que el gobierno nacional no estuviera muy expuesto a la amenaza del incumplimiento territorial, en contraste con lo sucedido en Brasil. En Colombia, el endeudamiento subnacional no ha sido lo suficientemente grande como para poder causar una crisis bancaria general que requeriría la intervención del gobierno nacional. Sin embargo, los gobiernos subnacionales en aprietos fiscales con frecuencia han recibido rescates caso por caso del centro, en especial, Bogotá en 1991 y Medellín a fines de la década del noventa, para su deuda de la construcción de un subterráneo. También han reestructurado varias veces sus deudas con los prestamistas privados y recientemente, esto ha sido sin ayuda financiera del gobierno nacional.

Al presenciar las altas tasas de crecimiento de la deuda subnacional con los bancos nacionales en 1993 (más del 60 por ciento por año en términos reales, de acuerdo con la Superintendencia de Bancos) y la crisis de deuda de varios subnacionales en 1995, el gobierno nacional intentó ejercer algún control al respecto. Por el lado de la oferta, en 1995 la Superintendencia de Bancos restringió los reglamentos bancarios, lo que disminuyó por algún tiempo el crecimiento de la deuda subnacional en términos reales. Una ley promulgada en 1996 intentó evitar el endeudamiento que excediera la capacidad de pago mediante un sistema de señales de advertencia que impulsaría el control directo de los niveles superiores del gobierno.

Un sistema de calificación para deudores subnacionales (establecido por la llamada Ley Semáforo) programada

para la eficacia total en 1999 no ha podido impedir por sí sola el endeudamiento imprudente, pero ha funcionado como complemento de la reglamentación bancaria. Ahora los bancos tienen que realizar provisiones contra los préstamos a los departamentos y ciudades que no califican, lo que podría hacer que los bancos sean más cautelosos en prestar. El hecho de que estas medidas sean suficientes como para evitar el exceso de préstamos dependerá de si el gobierno nacional se niega a realizar rescates de los estados y municipalidades excesivamente endeudados y sus acreedores en la crisis actual. En 1998, el consorcio de acreedores del departamento de Valle de Cauca (Cali), bajo presión de la reglamentación bancaria y de la Ley Semáforo, renegoció la deuda y el programa fiscal. Si este acuerdo con otros departamentos requiere que ellos y sus acreedores asuman la responsabilidad primaria y los costos del ajuste fiscal y la renegociación de la deuda, proporcionará un incentivo para que todos los acreedores tomen decisiones responsables en cuanto al endeudamiento. Como lo demuestra la experiencia en los demás países, los acreedores no prestarán para enfrentar riesgos de créditos incobrables, cuando no tengan esperanzas de un rescate de un nivel superior.

Méjico: controles de ante mano y dominio político como restricciones presupuestarias. ¿Qué depara el futuro?

Por constitución, México tiene una estructura federal y desde la década del ochenta, los estados han manejado un gasto considerable. Sin embargo, un partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha dominado por décadas los gobiernos en todos los niveles. Así, el país ha funcionado casi como un estado unitario en que el presidente a la cabeza del PRI seleccionaba los candidatos del partido que ganarían las elecciones de gobernadores y alcaldes de las grandes ciudades. En la década del noventa, se llevaron a cabo dos cambios importantes. En primer lugar, el sistema político se abrió, permitiendo a otros partidos competir con el PRI. Hasta la fecha, estos nuevos partidos han ganado casi un tercio de los cargos de gobernadores de estado y muchas presidencias municipales; además, en 1997, el PRI perdió su mayoría en el congreso nacional. Estos hechos han estimulado un federalismo que yacía latente en la constitución. Los cargos de gobernador han llegado a ser funciones importantes en las carreras de los políticos. El segundo cambio importante ha sido el rápido aumento de la transferencia de recursos a los estados y municipalidades. Al mismo tiempo, se ha reducido la fa-

cultad de los estados de controlar este gasto, mientras que la facultad de las municipalidades ha aumentado.

La transferencia de la responsabilidad nominal de la salud y la educación básica a los estados a principios de la década del noventa requirió la compaginación de los componentes estatales y federales, los que anteriormente funcionaban como sistemas paralelos. Los ministerios nacionales siguieron a cargo de establecer los planes de estudios y los estándares y de negociar los sueldos y las condiciones de empleo con el sindicato nacional. En otras áreas de servicios públicos locales, en 1997 y 1998, el congreso votó por más transferencias de descentralización, pero en su mayor parte, a las municipalidades y con menos libertad de acción para el control sobre estos fondos por parte de los estados, aunque la constitución requiere que aparezcan en los libros de los estados. Queda por verse si la tendencia fiscal hacia el federalismo municipal continuará o si de alguna manera se revertirá, quizás como resultado de la creciente importancia de los gobernadores.

Estos sucesos en las relaciones intergubernamentales globales permiten explicar lo que ha ocurrido en las áreas de la gestión fiscal y de la deuda. Los gobiernos estatales y algunas municipalidades por algún tiempo se han endeudado con los bancos de desarrollo nacional; recientemente, se han estado endeudando también con los bancos comerciales. En conjunto, los niveles de deuda estatal son bajos—cerca del 2 por ciento del PIB—aunque la deuda ha sido un problema fiscal para algunos estados. El reducido endeudamiento global se debe principalmente a los controles de antemano sobre éste. En primer lugar la constitución prohíbe todo endeudamiento subnacional en el extranjero o en moneda extranjera. La norma se ha observado, excepto para una o dos emisiones de bonos estatales que se indexaron de hecho con el dólar estadounidense. En segundo lugar, cada congreso estatal establece cada año los límites del endeudamiento para el estado y sus municipalidades. (Para el Distrito Federal, donde las elecciones locales se realizaron por primera vez sólo en la década del noventa, el congreso federal aún aprueba el presupuesto anual y los límites de endeudamiento). En tercer lugar, los acreedores pueden obtener y casi siempre desean una garantía en forma de acceso a las transferencias federales-estatales. Esto requiere una revisión por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el registro adecuado. El Ministerio de Finanzas puede negar una solicitud o pedir un monto reducido.⁸ El banco de desarrollo, Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRAS), también

revisa la situación fiscal de los estados prestatarios. Aunque algunos dicen que estas revisiones son rutinarias, éstas y las restricciones de endeudamiento parecen haber evitado los excesos del endeudamiento. Queda por verse cómo funcionará en vista de la reducción del poder político del PRI, la mayor autonomía política de los gobiernos subnacionales y el crecimiento del sector financiero privado.

Los incumplimientos de la deuda estatal han surgido bajo tres coyunturas en México. La principal ocurrió en el marco de la contracción económica y fiscal después de la crisis económica de 1994-95. Muchos estados no podían pagar su deuda, de modo que todos obtuvieron algún grado de alivio de la carga de la deuda (y rescate para los acreedores) del gobierno federal a cambio de ajuste fiscal, aunque estos términos variaron para cada estado. Una segunda coyuntura fueron los grandes proyectos de infraestructura, como los ferrocarriles subterráneos y las autopistas que no produjeron el rendimiento esperado y necesario para pagar los bonos que los financiaron. Aquí nuevamente el gobierno federal proporcionó rescates de deuda junto con asumir los activos de infraestructura.

Además de estos episodios particulares, todos los años hasta 1998, la mayoría de los estados recibía algunas transferencias extraordinarias del gobierno federal, por lo general, relacionadas con la cobertura del servicio a una antigua deuda o el pago de los sueldos de los profesores. Los montos variaban año a año y según los estados, incluso se ajustaban según la población. Sin las transferencias extraordinarias, los estados, como grupo, habrían tenido déficits primarios durante 1995-97, en lugar de superávits primarios. Estos rescates no fueron importantes a nivel macroeconómico nacional, pero podrían haber creado un ambiente en que los acreedores no se preocuparan mucho de la solvencia de los estados y los estados no enfrentaran ninguna sanción dura por endeudarse en exceso. La parte del presupuesto asignada a estas transferencias extraordinarias se redujo en 1998 y se eliminó en gran parte en 1999.

Por ende, la posición federal con respecto a la deuda estatal ha estado cambiando rápidamente en los últimos años. El nuevo sistema aún está tomando forma; queda por verse cómo funcionará en la práctica.

Resumen de casos

Los primeros dos casos, Argentina y Brasil, ilustran los problemas que entraña el estabilizar economías con

inflación alta al mismo tiempo que se descentralizan las finanzas y se restablece la democracia. En Argentina, el ejecutivo federal pudo usar la dinámica política del sistema federal y el temor a la hiperinflación (al igual que la alegría por su fin, y la recuperación económica y fiscal) para presionar a las provincias para que ajustaran su política fiscal a una posición consecuente con el programa de estabilización nacional. Hoy, el país parece haber configurado instituciones que imponen una eficaz y fuerte restricción presupuestaria a los gobiernos subnacionales. En Brasil, la estabilización comenzó más tarde y muchos estados aún no han realizado el ajuste fiscal necesario para sostener el programa. Pero en Argentina, a principios de la década del noventa (los primeros años después de la estabilización) también hubo varios estados que no ajustaron su posición fiscal. La situación de Brasil parece más severa en cuanto a que ninguno de los estados más grandes se ajustó antes y el gobierno federal siguió concediendo rescates—reprogramación de la deuda—que establecieron incentivos perversos. La crisis de deuda estatal y cambiaria de 1998-99 podría resultar ser un punto crítico para Brasil, en forma similar al Tequilazo para Argentina. Esto dependerá de la forma en que reaccionen los estados y el gobierno federal.

En los otros dos casos, Colombia y México, el desafío ha sido mantener la estabilidad fiscal y moderar la inflación al mismo tiempo que se transfieren recursos más cuantiosos a los gobiernos subnacionales. Aunque estos países no tuvieron transiciones políticas desde un régimen militar a una democracia electoral, como en Brasil y Argentina, se acrecentó tanto la democracia en los niveles subnacionales como el alcance de los partidos que efectivamente podían participar a nivel nacional. Comenzando de sistemas fuertemente centralistas, la descentralización política ha avanzado por una combinación de dos procesos. En primer lugar, las élites (en México, el PRI y en Colombia, los dos partidos tradicionales, en particular los liberales) intentaban aumentar su legitimidad con aquéllos que abandonaban los partidos tradicionales y algunas veces se unían a movimientos de insurrección, en especial, en Colombia. La descentralización era una forma de aplacar a estos grupos, quizás menos amenazante para las relaciones de poder tradicionales que si todas las concesiones hubieran surgido a nivel nacional. En segundo lugar, a medida que los partidos no tradicionales encontraban apoyo en la periferia del sistema político—gobernadores, alcaldes, miembros del congreso y (en Colombia) la asamblea constitucional—votaban

y cabildeaban por la descentralización del gasto a niveles inferiores del gobierno, donde tenían mayor participación en el poder.

Instituciones de descentralización y gerencia fiscal

¿Qué acuerdos institucionales reducen la probabilidad de endeudamiento excesivo por parte de los gobiernos nacionales o subnacionales a raíz de la descentralización?

En el Cuadro 3.4, se resumen las 12 condiciones económicas y políticas, identificadas al comienzo de la sección previa, que contribuyen a contener los déficits en un sistema fiscal descentralizado y se califican los cuatro países analizados anteriormente en forma comparativa que permite derivar algunas conclusiones.

Restricciones presupuestaria fuertes para transferencias y responsabilidades de servicio

Las normas e instituciones para generar ingresos y para el gasto tienen una importancia directa en la determinación de la eficiencia y equidad de las decisiones fiscales. Para la gestión macroeconómica global, guardan importancia indirecta, facilitando o dificultando las decisiones y ajustes que surgen del proceso de endeudamiento y del proceso político.

Por cierto, fijar el monto de las transferencias en conjunto es importante y la carencia de dicha política fue un problema importante para Argentina en la década del ochenta. Es más, si se toma en cuenta el alivio de la carga de la deuda, también ha sido un serio inconveniente para Brasil en la década del noventa. Para Colombia y México, tener transferencias especiales que se deciden según el caso, sin ningún límite máximo firme en el programa global, ha sido un problema, aunque aún no agobiador, gracias a las restricciones de la deuda descritas a continuación. El tener cierta discreción política en lo que atañe a la distribución de transferencias especiales dentro de un límite general firme, como en Argentina, no parece presentar dificultades importantes. Por cierto, podría haber una forma de permitir alguna libertad para los juegos de la influencia política inevitable, al mismo tiempo, manteniendo claro a todos los jugadores que el juego suma cero.

Naturalmente, es importante asignar funciones claras entre los niveles de gobierno si se procura obtener un sector público racional y eficiente. El aspecto que parece el más importante para la gerencia macrofiscal es aclarar qué niveles subnacionales asumirán las transferencias y qué es lo que

no se espera que el nivel nacional asuma en caso de una crisis fiscal subnacional. En Argentina, parte del ajuste a nivel nacional se realizó mediante acuerdos con las provincias de que éstas asumirían funciones adicionales, puesto que las transferencias estaban aumentando durante la estabilización. Por otra parte, en México, un resquicio importante en la restricción presupuestaria de los estados ha sido la disposición del gobierno federal de asumir los proyectos estatales que han fracasado, en transporte y electricidad. En Colombia, la falta de una asignación explícita de responsabilidades exclusivas para las municipalidades incidió en los gastos altos y crecientes del gobierno central, al mismo tiempo que aumentaban los gastos municipales.

Restricciones al endeudamiento

La restricción del endeudamiento por los gobiernos subnacionales tiene dos dimensiones principales: su tipo o coordinación—controles de antemano o incentivos después de hecho—y si actúan sobre los prestatarios o los acreedores. En conjunto, éstas forman una matriz de cuatro celdas, como se observa en el Cuadro 3.5.

Una respuesta al problema del endeudamiento subnacional, real o anticipado, es aplicar controles de antemano o incluso, prohibiciones (Ter-Minassian y Craig 1997). Si se aplican en forma adecuada, pueden facilitar la eliminación de problemas de deuda o hacerlos más manejables. A veces, los controles se imponen por sí mismos, por ejemplo, mediante la constitución de un estado. Éstos se podrían evadir, aunque los votantes locales podrían en consecuencia castigar a los funcionarios elegidos. Los controles centrales (controles nacionales sobre los estados o controles estatales sobre las municipalidades) a veces son más firmes, pero podría ser difícil aplicarlos si existe una descentralización política importante. Además, es difícil obtener la información adecuada; si el prestatario y el prestamista desean llegar a un acuerdo, tienen incentivos para coludirse y entregar información sesgada al organismo regulador. Más importante aún, si la aprobación central tiene o se piensa que implica una garantía del gobierno central de la deuda, aumentará la probabilidad de que el gobierno subnacional y su acreedor deseen acordar un préstamo aun cuando ambos sepan que es arriesgado. Concluirán que si algo sale mal, alguien más pagará: el contribuyente federal. Los cuatro países antes descritos proporcionan ejemplos de este problema, aunque éste ha sido más frecuente y de mayor magnitud en Brasil. Brasil tienen los controles de antemano más elaborados, en

CUADRO 3.4

Resumen de condiciones para un menor peligro de déficits excesivos

VARIABLE	ARGENTINA, 1991–98	BRASIL, 1994–98	COLOMBIA, 1991–98	MÉXICO, 1994–98
RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA FUERTE PARA TRANSFERENCIAS Y RESPONSABILIDADES DE SERVICIO				
1. Las transferencias se especifican mediante fórmulas legales, no ad hoc.	Sí, definidas por la fórmula y limitadas en conjunto, pero importantes para algunas provincias pequeñas.	No; donaciones del presupuesto y reparticiones de impuestos definidos por fórmula, pero a veces gran alivio de la carga de la dueda	Sí, pero con importantes excepciones.	No.
2. El gobierno central delega funciones eficazmente a los gobiernos subnacionales para concordar con la delegación de fuentes de ingreso.	Sí	No	Sí, para los departamentos; No, para las municipalidades.	Sí para los estados; No, para las municipalidades.
RESTRICCIONES AL ENDEUDAMIENTO				
3. El gobierno central controla estrictamente el endeudamiento subnacional ex ante.	No, el gobierno federal tiene cierta facultad, pero principalmente requiere información.	Sí, en principio; normas muy sofisticadas pero resquicios también sofisticados.	Sí	Sí
4. El gobierno central se compromete en forma creíble a realizar rescates, prohibiendo los rescates explícitos y obligando a los gobiernos subnacionales a servir su deuda.	Sí	No, el tope en el servicio de la deuda permite la capitalización de la deuda.	No	No
5. Los organismos reguladores obligan a los acreedores a aceptar las pérdidas implicadas por cualquier incumplimiento en el servicio de la deuda.	Sí, pero rara vez, porque el servicio de la deuda se deduce de las transferencias.	No	Sí	No
6. El banco central (y los reguladores bancarios) son más autónomos y tienen una fuerte obligación antiinflacionaria.	Fuerte autonomía y compromiso a un tipo de cambio fijo.	Autonomía limitada y política monetaria discrecional.	Sí	No
AUTONOMÍA SUBNACIONAL PARA EL AJUSTE FISCAL				
7. Los gobiernos subnacionales generan gran parte de sus propios ingresos.	No	Sí, para los estados grandes; No, para los estados pequeños.	No	No
8. Los gobiernos subnacionales tienen la facultad para reducir sus costos.	Sí	No, legalmente difícil reducir los costos laborales.	No, para los departamentos; Sí, para las municipalidades.	No, para los estados; Sí, para las municipalidades.
RELACIONES POLÍTICAS INTERGUBERNAMENTALES				
9. Los presidentes son constitucionalmente fuertes a nivel nacional.	Sí, muy fuerte mediante facultades decretadas.	Sí	Sí	Sí
10. Los gobernadores tienen poca autonomía constitucional (por ejemplo, no hay reelección; el gobierno central puede intervenir).	Sí, intervención federal común, al menos hasta 1994.	No, no hay intervención federal.	Sí	Sí, pero la autonomía de los gobernadores está aumentando.
11. Las normas electorales orientan al congreso hacia intereses nacionales y no locales.	Sí	No	No, las elecciones nacionales generales para el senado pueden cambiar esto.	Sí
12. La disciplina de los partidos es fuerte.	Sí, listas cerradas.	No, listas abiertas.	No	Sí, muy fuerte.

CUADRO 3.5

Métodos para controlar el endeudamiento subnacional

	PARA LOS PRESTATARIOS	PARA LOS PRESTAMISTAS
Controles ex ante	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión del gobierno central de la capacidad fiscal para mantener una deuda • Prohibición de endeudamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Racionamiento del crédito a los estados • Prohibición de endeudamiento internacional
Incentivos: consecuencias ex post	<ul style="list-style-type: none"> • Sin rescates • El gobierno no mantiene la deuda de los gobiernos subnacionales • Servicio de la deuda retenido para transferencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Las regulaciones requieren una provisión contra la deuda de los gobiernos subnacionales fiscalmente débiles • Fuerte supervisión de los bancos

su mayoría establecidos después que las deudas ya habían alcanzado una magnitud exagerada, pero debido a la falta de una aplicación adecuada, en realidad ayudaron a reforzar los riesgos subjetivos de los rescates federales esperados. En cambio, México parece haber tenido más éxito en la aplicación. Los motivos para resultados distintos con el mismo instrumento parecen residir en las diferencias en las instituciones políticas, como se analiza más adelante.

Por lo general, los controles de antemano se aplican sobre los prestatarios, pero también se podrían aplicar sobre los acreedores, como en la moratoria del banco central para prestar a estados en Brasil o los reglamentos de la Superintendencia de Bancos en Colombia. En México, la disposición constitucional contra el endeudamiento extranjero (y el préstamo al extranjero) de los estados y municipalidades es un control de antemano en ambos lados.

La segunda fila del Cuadro 3.5 ilustra algunos enfoques complementarios que aseguran que las consecuencias del incumplimiento proporcionan a los prestatarios o a los prestamistas, o a ambos, incentivos para disciplinarse. Desde luego, los peores incentivos surgen si el gobierno central (nacional a estados o estados a municipalidades) otorga rescates cuando los gobiernos subnacionales gastan en exceso y los acreedores financian la deuda. Los rescates pueden tomar diversas formas: transferencias especiales, asunción de las funciones costosas, asunción de la deuda o de obligaciones contingentes o refinanciamiento subsidiado de la deuda. Todo esto reduce o elimina el costo para las autoridades que toman las decisiones en primera instancia, permitiéndoles cometer errores con el dinero de otras personas. La esencia de mejorar los incentivos es asegurar que aquéllos que comenten errores paguen una parte significa-

tiva del costo. Esto puede poner la carga sobre los prestatarios al obligar el pago, por ejemplo, mediante deducciones de su porción en los ingresos tributarios recaudados centralmente, como en Argentina (pero sin compensar transferencias especiales como en México). También puede funcionar haciendo que los acreedores asuman pérdidas por cualquier deuda subnacional que no se ha servido, como en Colombia y Argentina. (Ver Recuadro 3.1 para obtener un análisis de los riesgos y costos en la fuente y términos del endeudamiento).

Autonomía subnacional para el ajuste fiscal

La confianza en las transferencias, más que en los impuestos locales, no parece inducir a los gobiernos locales a manejar déficits. Al principio, podría no parecer casual que en algunos países descentralizados con rendimiento superior, como Suiza y Estados Unidos, los gobiernos subnacionales (en especial los cantones o estados) generen sus propios recursos, mientras que en los países en desarrollo con muchos problemas macroeconómicos surgidos a raíz del proceso de descentralización, los estados obtienen gran parte de sus ingresos de transferencias del centro. Pero esto simplifica demasiado el problema; el porcentaje relativamente alto del ingreso local en los estados más grandes de Brasil no les impidió que causaran las dificultades macroeconómicas más grandes. Y algunos países, como el Reino Unido y Australia, dependen de transferencias para financiar los gobiernos subnacionales, sin consecuencias macroeconómicas adversas.

Para un ajuste a corto plazo con respecto a las necesidades macrofiscales, la oportunidad de los gobiernos subnacionales de reducir los costos, en especial, reduciendo en

RECUADRO 3.1

Riesgos y costos en la fuente y términos del endeudamiento

Los prestatarios subnacionales enfrentan disyuntivas importantes al elegir la fuente y términos de su endeudamiento. Comúnmente, para cada opción, existe un riesgo menor o un costo menor. Lo que el prestatario prefiere depende de la fuente de ingresos y el contexto macroeconómico.

Al elegir entre préstamos nacionales y en moneda extranjera, que comúnmente están relacionados con la ubicación del acreedor, los préstamos en moneda extranjera por lo general son menos costosos, porque al acreedor no le agrada el riesgo de la devaluación de la moneda. Pero sólo hay una opción mejor para el prestatario subnacional si está en una buena posición como para manejar el riesgo. Si tiene una fuente de ingresos, como turismo, impuestos, o regalías del petróleo, relacionada con moneda extranjera, ésta es una buena opción para el prestatario. Si el prestatario no tiene una fuente de ingresos, está asumiendo un riesgo importante y costoso, el cual mediante la diversificación, los acreedores podrán manejar en forma menos costosa. Más aún, el incumplimiento de la deuda extra-

njera podría tener amplios efectos externos, haciendo más probable que el gobierno central sucumba a la presión y rescate al gobierno subnacional. Por estos motivos, la mayoría de los países establecen controles de antemano más fuertes sobre el endeudamiento extranjero que sobre el interno por parte de los gobiernos subnacionales.

Los préstamos con tasas de interés flotantes, similarmente, son menos costosos que los préstamos con tasas fijas, pero acarrean el riesgo para el prestatario de que éstas pueden subir. Sólo vale la pena asumir ese riesgo para los prestatarios que esperan aumentar el ingreso disponible y tienen una capacidad disponible para aumentar los pagos de interés si es necesario. El corto plazo para el vencimiento de un préstamo, por lo general, también reduce la tasa y es un buen negocio para el prestatario que espera poder pagar por completo el principal cuando venza o que tiene un acceso seguro al mercado y espera que la tasa baje. De lo contrario, es una apuesta costosa. Una característica común de la mayoría de las crisis de deuda es que el deudor estaba asumiendo cada vez más deuda a corto plazo.

número de empleados y sus sueldos, parece crítica. En Argentina, esta facultad sirvió cuando se le dio a las provincias la oportunidad de reducir los salarios. La falta de flexibilidad del gasto en los gobiernos subnacionales ha sido un problema en Brasil, Colombia y México. En Colombia y México esta carencia ha causado reiteradas transferencias especiales, incluso con relaciones moderadas deuda-PIB e ingreso total, porque los términos de las transferencias del nivel nacional comprometen casi todos los recursos de los estados (o departamentos) para pagar sueldos de educación y salud. Los estados brasileños en cierta forma poseen más discreción sobre el gasto debido a que las transferencias no están explícitamente ligadas al pago de sueldos, pero hasta hace muy poco, la constitución prohibía los despidos o reducciones en los salarios nominales. (Lo último no era una restricción hasta después de la estabilización de 1994). Además, la legislación nacional (o la constitución) dispone la jubilación anticipada y generosa para los empleados públicos de todos los niveles. Dichas disposiciones entor-

pecieron el ajuste de los estados que enfrentaban crisis de deuda e incidieron en la expectativa de que el gobierno federal tenía la responsabilidad de solucionar el problema.

Relaciones políticas intergubernamentales

Estas instituciones políticas no están aisladas, sino que derivan su respaldo y compromiso del sistema político, aunque una vez establecidas, las instituciones pueden fijar ciertos límites para las decisiones políticas. El poder del presidente comparado con el de los gobernadores ha sido importante para mantener las restricciones fiscales en Argentina, Colombia y México y la disciplina de los partidos en Argentina. Entretanto, en Brasil, el poder de los gobernadores, en sus propios estados y para influir en el congreso, y la falta de disciplina de los partidos tendieron en conjunto a que hubiera más posibilidades para el endeudamiento excesivo de los estados.

Las relaciones de las instituciones políticas con las normas fiscales se derivan de tres tipos de situaciones. En la

situación básica, el ejecutivo nacional (por sí mismo o con el apoyo del fiscal general y el tribunal) tiene suficiente poder como para aplicar el espíritu y la letra de las leyes aprobadas por la legislatura. Colombia, Argentina y México, desde mediados de la década del noventa, se encuentran en estas condiciones. En el segundo tipo de situación, el ejecutivo nacional tiene el poder para aplicar la disciplina fiscal que va más allá de las leyes normales, ya sea mediante la disciplina de los partidos (como tradicionalmente en México y en Argentina en la década del noventa) o mediante intervenciones de emergencia, como en Argentina y Brasil durante los períodos militares y en Colombia a veces, antes de la constitución de 1991. En el tercer tipo de situación, los estados tienen tanto poder, en relación al ejecutivo nacional, que pueden evitar que éste aplique las reglas acordadas en la legislatura nacional. Desde el restablecimiento de la democracia, Brasil se ha encontrado a menudo en esta situación.

Estas diferencias en las relaciones de las instituciones políticas ayudan a explicar por qué en algunas situaciones, el mismo instrumento, por ejemplo, el control de antemano sobre el endeudamiento estatal, funcionó en forma eficaz en México (al menos hasta hace poco), relativamente bien en Colombia y en una forma algo perversa en Brasil.

Conclusión

Los resultados econométricos que se indican aquí—en una muestra mundial—sugieren que la descentralización rápida por lo general produce gastos públicos globales más altos y problemas graves en la gestión macroeconómica. Por cierto, los resultados muestran una fuerte evidencia de que los aumentos en los gastos y déficits subnacionales están asociados a los incrementos posteriores en el gasto y los déficits del gobierno nacional.

Sin embargo, los resultados también demuestran que, en el largo plazo, la descentralización profunda en general no está asociada a déficits—o superávits—más altos, aunque está asociada a mayores gastos globales si los estados no recaudan sus propios ingresos. Por lo tanto, los países descentralizados parecen poder, a la larga, desarrollar instituciones y generar impuestos, para prevenir los temores macroeconómicos relacionados con los déficits, aunque no se han liberado de los sectores públicos de gran magnitud.

En los casos de los cuatro países examinados, se muestra que no es necesario cumplir con las 12 condiciones propuestas para lograr una restricción presupuestaria eficaz

sobre los gobiernos subnacionales, y en consecuencia, una gerencia macroeconómica sólida en un entorno descentralizado. Sin embargo, los casos también demuestran que si faltan algunas condiciones institucionales, las demás deben ser más fuertes.

En el área de los ingresos, el hecho de que los estados generen sus propios ingresos (como en Brasil pero no en los demás) parece menos importante que el hecho de que las transferencias a los estados (incluidos los rescates de deuda) sea no discrecional. Las reglas claras para establecer el nivel general de las transferencias en conjunto y a cada estado son el primer paso hacia la gerencia fiscal prudente con descentralización. Sin ellas, los estados tienen pocos incentivos para tomar el proceso en serio.

En el área del gasto, la especificidad en la asignación de éste, aunque es importante, no parece tan importante como tener la facultad de reducir o controlar los costos (en especial, aquéllos relacionados con el personal) en las áreas en que los gobiernos subnacionales sí asumen responsabilidades.

En el área de controles de endeudamiento, las restricciones de antemano han tenido efectos favorables en Colombia, porque estuvieron complementadas por formas de hacer que los acreedores asumieran algunos de los costos en caso de endeudamiento excesivo de los estados o de obligar a los estados a pagar. En Brasil, las restricciones de antemano están más aisladas y, por lo tanto, pueden haber tenido el efecto perverso de reforzar la idea de que el gobierno federal garantiza la deuda de los estados. En cambio, en Argentina, los mecanismos para asegurar que las provincias paguen sus deudas por completo parecen haber funcionado en forma adecuada a fines de la década del noventa (después de una dolorosa prueba del sistema durante el Tequilazo), a pesar de la ausencia de fuertes controles de antemano del endeudamiento. En Colombia, y en especial, en Argentina (después de 1991), las restricciones de deuda para los estados se aplicaron mediante la autonomía de los bancos centrales, que ayudó a mantener una restricción presupuestaria relativamente fuerte sobre los gobiernos de todos los niveles. Al final, el objetivo son restricciones presupuestarias eficaces en los gobiernos subnacionales y esto se puede lograr—y echar a perder—en diversas formas.

Los factores políticos que se toman por dados en el plano de la toma de decisiones políticas no dejan de ser importantes. La descentralización política, como en México y Colombia antes de 1990, hace que los demás asuntos fis-

cales/institucionales casi sean redundantes. Pero a medida que el sistema político delega más y más autonomía auténtica, las normas fiscales se hacen cada vez más importantes para proporcionar los incentivos adecuados para la administración fiscal democrática descentralizada.

Notas

1. Los rescates de los gobiernos subnacionales no sólo ocurren como consecuencia de la deuda excesiva. Los gobiernos subnacionales pueden terminar siendo insolventes debido a las obligaciones contingentes sin fondos (sistemas de pensión financieramente desbalanceados para los empleados estatales; garantías excesivas para los inversionistas privados en infraestructura; pérdidas de los bancos públicos o empresas públicas subnacionales). Estos casos son teóricamente equivalentes a la emisión de deuda excesiva.

2. Además de estos problemas, existen otros asuntos de eficiencia y equidad que no tratamos aquí, incluidos los que surgen de lo siguiente: falta de capacidad a nivel subnacional, posible apropiación del gobierno por parte de las élites locales y desigualdad en la entrega de servicio debido a bases tributarias distintas o a la asignación inadecuada de transferencias, etc., que se analizan en otra parte.

3. El gasto primario tiene deducidos los pagos de interés y las transferencias presupuestadas a los gobiernos subnacionales. El déficit primario es la definición usual del déficit global menos el interés sobre la deuda (ver también Treisman 1998).

4. Se usaron las primeras diferencias debido a que con la regresión en niveles, las series de tiempo no eran estacionales y los errores de la regresión estaban correlacionados en serie.

5. Estos resultados aparecen cuando observamos cambios entre períodos de cinco años y cambios anuales.

6. Las cuentas de Argentina y Brasil recurren directamente a Dillinger y Webb 1999a, y la cuenta de Colombia, a Dillinger y Webb 1999b.

7. Gran parte de esta deuda correspondía a multinacionales para proyectos de electrificación en la década del ochenta antes que los gobiernos subnacionales tuvieran autonomía política o fiscal.

8. Hasta 1997, el gobierno federal esencialmente tenía una obligación de proporcionar estas garantías si el préstamo estaba dentro de los límites aprobados. En 1997, el gobierno federal trató de liberarse de esta función haciendo a los estados responsables de sí mismos. Pero los bancos comerciales y los estados presionaron al gobierno federal para que llegara a un acuerdo equivalente, en que los estados podrían delegar nuevamente esta función al gobierno federal. El acuerdo fue temporal y el ministerio de finanzas desearía ponerle fin en 1999.

CAPÍTULO 4

La descentralización de la educación: ¿entregar poder a las municipalidades o a las escuelas?

Como hemos visto, durante la última década la descentralización del gobierno se ha convertido en algo común en toda América Latina. El sector educación no es la excepción; durante los noventa, ha habido un rápido aumento en la cantidad de países que están llevando a cabo reformas descentralizadoras (vea la Figura 4.1). Al mismo tiempo, hay una tendencia mundial a otorgar mayor autonomía en el poder de decisión a las escuelas, con el interés de mejorar el desempeño y la responsabilidad de estos establecimientos. Sistemas escolares tan diversos como los de Victoria, Australia; Memphis, Tennessee; y Minas Gerais, de Brasil, han entregado facultades a los directores de las escuelas y luego, a través de múltiples mecanismos, los han hecho asumir la responsabilidad por el rendimiento escolar.

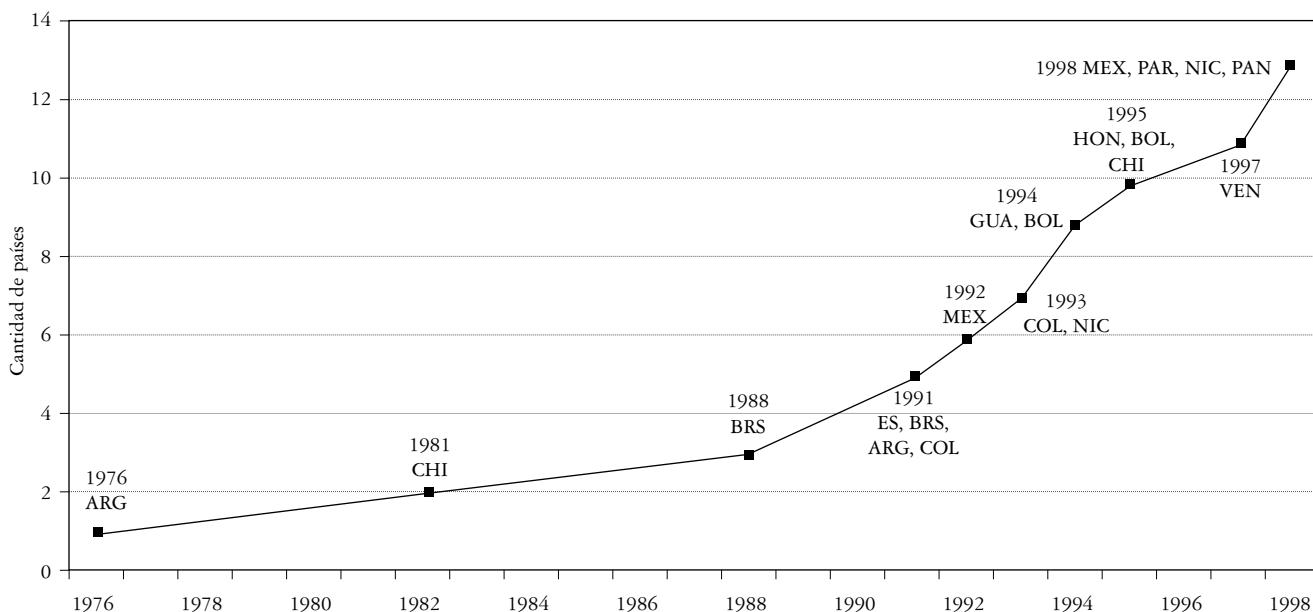
Los dos tipos de descentralización de la educación, a los niveles inferiores de gobierno y a cada escuela, tiene orígenes y objetivos muy diferentes. La descentralización de la educación a niveles inferiores de gobierno ha sido emprendida casi sin excepción en el entorno de una descentralización más general del gobierno, cuyas causas varían ampliamente. Por el contrario, la descentralización de la educación a cada escuela normalmente ha estado motivada por la preocupación acerca del mal rendimiento escolar. Ambos tipos de descentralización educativa son comunes en América Latina y en este capítulo se analiza la evidencia hasta la fecha de sus distintos impactos en la enseñanza.

Los escritos referentes a la descentralización de la educación abundan, pero siguen siendo de carácter descriptivo. Los intentos por evaluar los impactos de la descentralización se han enfrentado a datos de referencia deficientes y a un mal diseño de la investigación, lo que básicamente es el resultado de la insuficiencia de datos. Las malas evaluaciones no se limitan a América Latina o los países en desarrollo. Por ejemplo, Summers (1996) revisó más de 600 evaluaciones de la gerencia en las escuelas de Estados Unidos y descubrió sólo dos con un diseño de investigación adecuado.

Hay varios estudios y evaluaciones recientes sobre la educación primaria y secundaria, tanto en América Latina

como en otras regiones, las que se usan como sustento para este capítulo; de ellas, vale la pena mencionar a tres. El Banco Mundial acaba de terminar varios estudios sobre la descentralización de la educación en todo el mundo (Fiske 1996; Gaynor 1998); el Banco Interamericano de Desarrollo auspició la investigación de los efectos de distintas disposiciones orgánicas en la educación de Brasil, Chile y Venezuela (Savedoff 1999); y la Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL) trabajó con investigadores de cinco países (Bolivia, Brasil, Colombia, México y Nicaragua) para evaluar estrategias de descentralización de la educación (di Gropello 1998). Además, este capítulo se basa en varias

FIGURA 4.1

Países de América Latina que implementan reformas descentralizadoras en la educación

evaluaciones específicas para cada país de América Latina y evaluaciones seleccionadas de otras regiones.

Fundamentos para la descentralización de la educación

Los fundamentos económicos para descentralizar la educación son el mejorar el bienestar social y la eficiencia técnica (Winkler 1992). Se argumenta que la toma de decisiones descentralizada le permitirá a los votantes-consumidores locales mayor participación en decidir qué combinación de servicios han de recibir, con lo cual mejorará su bienestar. De acuerdo a este postulado, mientras más local sea la decisión, mayor será la participación gerencial del votante-consumidor (es decir, mayor a nivel escolar que a nivel municipal). A su vez, ésta será mayor en un gobierno destinado a un solo propósito (por ejemplo, un distrito escolar) que en un gobierno cuyos objetivos son múltiples. Si el financiamiento y la prestación de la educación están determinados localmente, el mejoramiento en el bienestar social será aún mayor, porque el votante-consumidor medio se impondrá impuestos sólo hasta el punto en que los costos tributarios marginales y los beneficios educacionales marginales se igualen.

Sin embargo, estos argumentos suponen un mundo donde la democracia funciona bien y donde todas las externalidades se capturan a nivel local. Si existe el riesgo de que

sean las élites locales las que se apropien de la toma de decisiones, el bienestar social puede no mejorar; este riesgo puede ser aún mayor en sociedades con poca experiencia en ejercer una democracia participativa a nivel local. Si las supuestas externalidades que resultarían de la educación, especialmente de la educación básica, se distribuyen más allá de los confines de la localidad, se justificaría que un mayor porcentaje de financiamiento provenga de fuentes centralizadas. El deseo de asegurar la equidad en las oportunidades educativas, medidas al menos por equidad en el gasto en educación, también constituye un argumento para un alto grado de financiamiento centralizado en países que sufren de una marcada desigualdad en los ingresos.

El mejoramiento de la eficiencia técnica es el otro fundamento para la descentralización de la educación. Aquí el argumento tiene varios componentes. Primero, en la medida que los precios y los procesos productivos varían según localidad, las eficiencias son evidentes si se permite a las autoridades locales asignar los presupuestos para los insumos. Segundo, en situaciones donde la capacidad de los ministerios del gobierno central para hacerle seguimiento y supervisar las escuelas locales ha sido débil, el delegar estas responsabilidades en los electores-consumidores locales puede aumentar el compromiso de la escuela con su desempeño. El interés del elector-consumidor local puede aumen-

tar aún más si también está aportando recursos (financieros o no) a la escuela.

Un último argumento para la descentralización es que tener muchos proveedores en lugar de sólo uno puede conllevar una variedad más amplia de experiencias e innovaciones. Si hay medios adecuados para comunicar e intercambiar información sobre estas experiencias, un sistema descentralizado puede producir innovaciones y cambios de manera más acelerada que uno centralizado. Hay cierta evidencia que apoya este argumento en el caso de Brasil (Xavier, Sobrinho y Marra 1994).

El entorno educacional de la descentralización

El problema del acceso a la enseñanza básica está solucionado para la mayoría de los niños en América Latina y en la actualidad existe un creciente consenso en que lo que se necesita mejorar es la calidad de la educación, especialmente en las escuelas públicas y para los niños pobres (Cumbre de las Américas II, 1998). La baja calidad se refleja en las altas tasas de repitencia y abandono escolar y en el bajo desempeño en pruebas estandarizadas de logro escolar. En una prueba internacional de ciencias y matemáticas, el puntaje obtenido por los escolares de Colombia estuvo muy por debajo de aquel obtenido por los países del Este asiático y sólo superó levemente a los países de África (vea la Figura 4.2).

Además, la evidencia que proviene de una prueba de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) del logro educacional realizado en 11 países de América Latina y el Caribe (ALC), muestra que el desempeño no varía mucho en la mayoría de los países de la región (salvo Cuba); esto indicaría que la mayoría de estos países obtendría un puntaje tan bajo como el de Colombia en pruebas internacionales (vea la Figura 4.3). La baja calidad de la educación básica limita la calidad de los niveles superiores de educación y pone en riesgo la capacidad de América Latina y el Caribe de competir en términos económicos con el resto del mundo. Además, si bien los niños de todos los grupos de ingresos tienen ahora acceso a la enseñanza básica, sigue habiendo enormes inequidades en las oportunidades escolares en lo que atañe a la calidad de la enseñanza. En comparación a los niños de hogares económicamente aventajados, los niños de hogares pobres están más propensos a recibir menores inversiones escolares, tanto de su hogar como de la escuela.

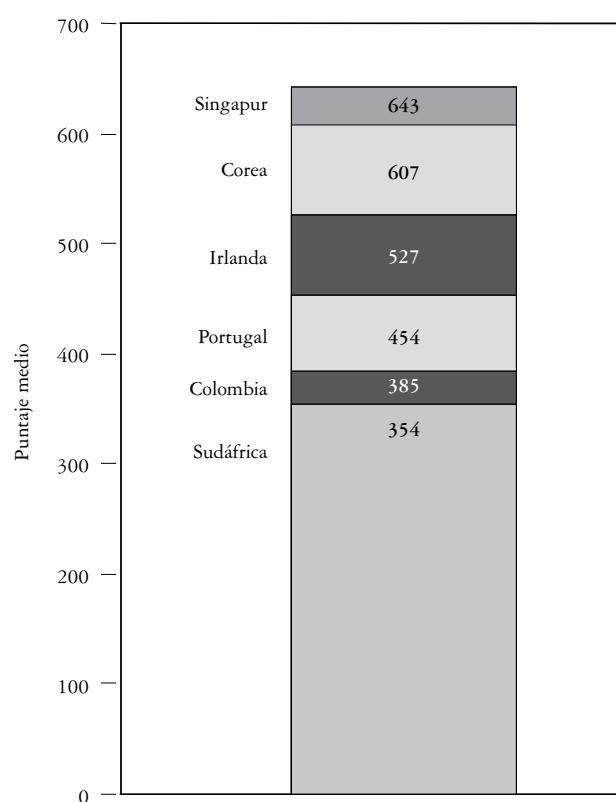
Aunque la lógica para la descentralización sea tan política como educacional, aquéllos que la propugnan esperan que uno de los impactos sea un aumento en la calidad. Otros posibles impactos son los cambios en la eficiencia y la equidad. Debido a la importancia de elevar la calidad y a la poca información disponible sobre la eficiencia y la equidad, en este estudio se pone énfasis en el impacto de la descentralización sobre la calidad de la educación en América Latina y el Caribe.

Tipología

La descentralización asume muchas formas. Varía según el nivel de gobierno hacia donde se delega la toma de decisiones, los tipos de decisiones que se traspasan a otros niveles de gobierno y la orientación de la descentralización, es decir si ésta pone énfasis en la gobernabilidad o en los cambios pedagógicos.

FIGURA 4.2

Logro promedio en matemáticas Puntajes de escolares de octavo año Países seleccionados

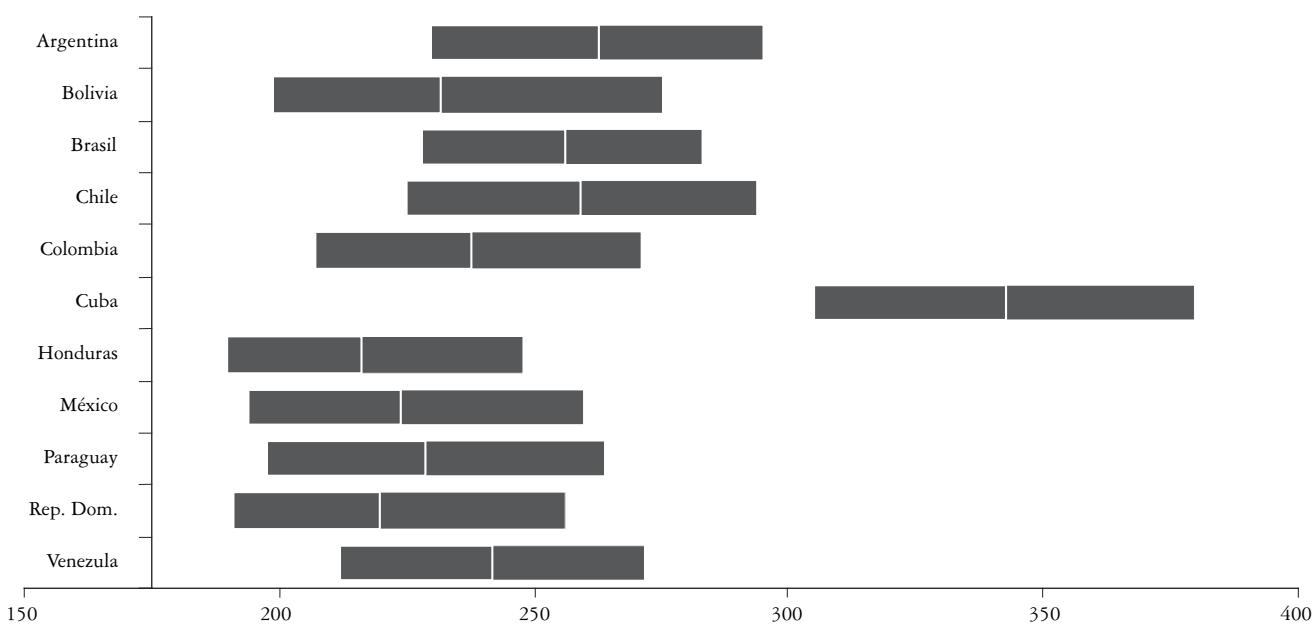


Fuente: IEA 1996.

FIGURA 4.3

Puntajes de logros en idioma en niños de tercer grado

(Media 25%, 75%)



Fuente: Datos de UNESCO en PREAL/CIDE 1999.

Nivel de descentralización

El nivel hasta el cual se descentralizan las decisiones educativas abarca desde el gobierno regional y local hasta la comunidad y la escuela. En muchos países federales, como Brasil, Canadá, Alemania, y la India, los estados o provincias que componen la federación tienen una responsabilidad constitucional respecto a la educación. En otros países, como Argentina, México, y Venezuela, las responsabilidades educativas han estado históricamente en manos del gobierno central, pero en gran medida ya se han delegado a los estados o provincias en la última década.

Los gobiernos locales a menudo sí tienen responsabilidades en el ámbito de la educación, especialmente para la enseñanza primaria y secundaria. En Estados Unidos, la mayoría de los gobiernos estatales han delegado la gerencia educacional a gobiernos locales con un solo propósito o a los distritos escolares. En otros países, como Brasil, Chile, y Colombia, son las municipalidades las que han asumido mayores responsabilidades en ese ámbito durante la última década.

Por último, hay países donde se le ha otorgado considerable autonomía de gestión (pero rara vez financiera) a las

escuelas y consejos escolares. Holanda es tal vez el mejor ejemplo de un país que ha otorgado poder a los padres para crear sus propios colegios con financiamiento y otro apoyo del gobierno central. Recientemente, en ciudades como Chicago y Memphis en Estados Unidos, es el distrito escolar el que ha entregado a cada escuela una considerable autonomía de gestión.

Poderes para la toma de decisiones

Algunas funciones educativas están descentralizadas, incluso en los sistemas centralizados; y otras están centralizadas, incluso en sistemas descentralizados. Por ejemplo, en una encuesta realizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) a sus países miembros, se demuestra que las escuelas toman la mayoría de las decisiones acerca de la organización de la instrucción, incluso en los sistemas centralizados. Entre estas decisiones se incluye el elegir métodos pedagógicos, libros de texto, criterios para agrupar a los estudiantes en las escuelas y métodos rutinarios de evaluación de los escolares. Por otra parte, en la mayoría de los países europeos gran parte de las decisiones gerenciales sobre el personal se toman a nivel central.

La metodología de la OCDE para medir el grado de descentralización de la educación divide las funciones educativas en cuatro grupos: la organización de la instrucción, la administración del personal, planificación y estructuras y recursos. Para los efectos de este estudio, hemos adaptado estas definiciones para que correspondan a la experiencia de América Latina y a la información disponible. El contenido de cada grupo se observa en el Cuadro 4.1.

Estructura y contenido

Al igual que como varía la composición de las funciones educativas descentralizadas entre los países, así también varían las metas y orientaciones de las reformas de descentralización. En algunas reformas, la meta es el control local, ya sea por motivos políticos o para fortalecer la rendición de cuentas de las escuelas frente a sus clientes. El enfoque de estas reformas es la estructura, es decir, el traspasar el poder para tomar decisiones y las responsabilidades a los niveles inferiores de gobierno o a los consejos escolares. Implícita en estas reformas está la expectativa de que el control y la rendición de cuentas local mejorarán la eficiencia, tanto en cuanto al uso de los recursos como en hacer que la demanda de los clientes coincida con la oferta de servicios escolares.

En otras reformas, lo que se persigue es mejorar el aprendizaje y el traspaso del poder para tomar decisiones es simplemente un vehículo para lograr esa meta. Estas reformas ponen más acento en el contenido de la reforma educativa que en la estructura en sí. Este tipo de reforma valora la participación de los padres porque se ve como un aporte al éxito de la educación y no porque mejore la rendición de cuentas. El hacer que la demanda de los clientes coincida con lo que ofrece la escuela es importante sólo en la medida en que la demanda del cliente sea coherente con mejorar la calidad.

Si bien es tentador contrastar las reformas estructurales con las reformas que hacen énfasis en el contenido, esta tipología es de hecho un continuum de la mayoría de las reformas descentralizadoras que comprenden elementos de ambas.

Tipología aplicada a la reciente experiencia de América Latina

La descentralización de la educación ha tomado muchas formas en América Latina y el resto del mundo. Siempre implica el traspaso de la autoridad y responsabilidad de

CUADRO 4.1

Tipos de decisiones que pueden estar descentralizadas

Organización de la instrucción	Escuela a la que asiste el estudiante. Tiempo de instrucción. Selección de libros de textos. Contenido del currículum. Métodos pedagógicos.
Administración del personal	Contratar y despedir al director de la escuela. Reclutar y contratar docentes. Fijar o aumentar la escala de sueldos de los docentes. Asignar responsabilidades docentes. Determinar la prestación de perfeccionamiento en servicio.
Planificación y estructuras	Crear o cerrar una escuela. Seleccionar programas ofrecidos en una escuela. Definir el contenido de los cursos. Establecer exámenes para supervisar el desempeño de la escuela.
Recursos	Desarrollar un plan de mejoramiento escolar. Asignar presupuesto de personal. Asignar presupuesto no de personal. Asignar recursos para el perfeccionamiento docente en servicio.

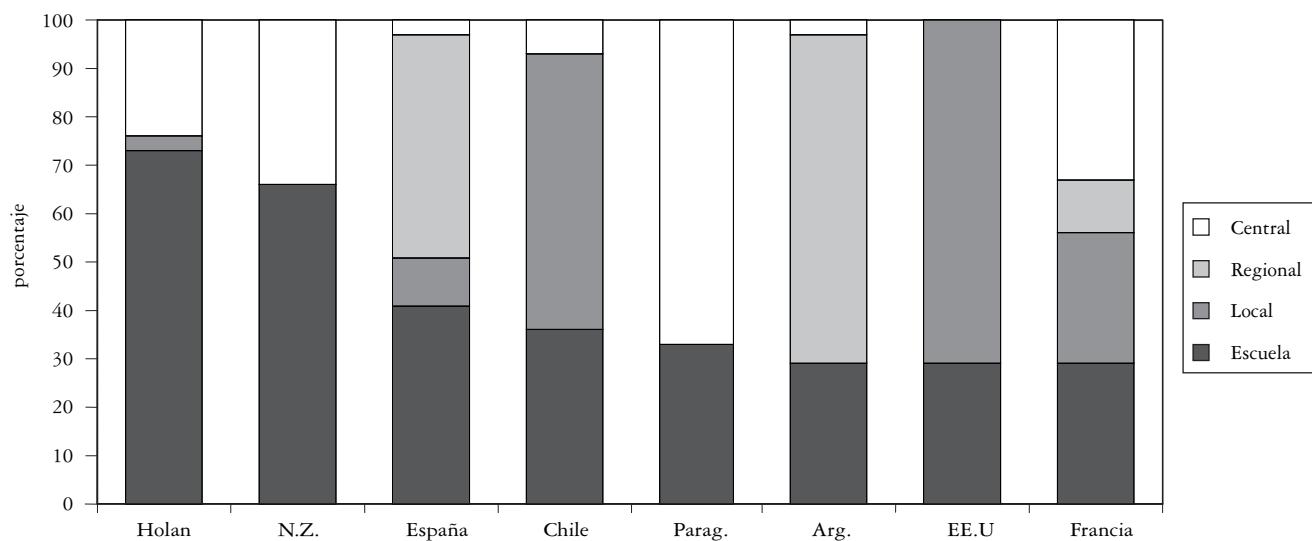
niveles de gobierno superiores a inferiores, pero varía considerablemente en cuanto a qué facultades para tomar decisiones se descentralizan y a quiénes se otorgan. En la Figura 4.4 se ilustra la variación en la ubicación de importantes decisiones educacionales en países de América Latina y de la OCDE. Además, puesto que la descentralización de la educación es a menudo parte de un esfuerzo más amplio de reformas del sector, hay importantes variaciones prácticas en términos de las medidas de mejoramiento escolar complementarias.

En el siguiente análisis se aplicará la tipología a las experiencias de Argentina, Brasil (concentrándose en el estado de Minas Gerais), Chile, El Salvador, México y Nicaragua.

Nivel de descentralización

El nivel de descentralización de la educación varía ampliamente en América Latina. En Argentina, la educación primaria y secundaria y las escuelas normales fueron traspasadas del gobierno central a los gobiernos provinciales (en 1976 y 1991, respectivamente), y hoy día, la mayor parte del poder para tomar decisiones permanece concentrado en los ministerios de educación provincial. A ese respecto, (concentración de la autoridad para tomar decisiones a nivel regional), Argentina presenta un modelo único en América Latina, si bien México parece estar evolu-

FIGURA 4.4

Nivel de toma de decisiones en el sector

Fuente: OCDE 1998.

cionando rápidamente de manera similar (vea el Cuadro 4.A.1 del Anexo).

Brasil tiene una larga tradición de educación descentralizada, en la que la mayor parte de la autoridad está concentrada en manos del gobierno estatal. La función fundamental del estado en la provisión de educación secundaria fue confirmada por la constitución de 1988 y se les concedió a los municipios la mayor responsabilidad por financiar y entregar educación primaria y preescolar. Además, durante los años noventa, algunos estados (por ejemplo Minas Gerais) han traspasado un poder de toma de decisiones considerable al nivel de cada escuela.

El esfuerzo de Chile por descentralizar la educación ha sido dilatado y está plagado de dificultades. Comenzó en 1981 con el traspaso del poder para tomar decisiones a las municipalidades, por una parte, y a escuelas sin fines de lucro por otra. Continuó hasta la década del noventa bajo una situación en la cual el gobierno central ejercía un fuerte liderazgo pedagógico y trabajaba directamente con las escuelas en pos de mejoramiento a nivel escolar.

El esfuerzo de descentralización emprendido en El Salvador no fue universal, sino más bien se centró en las áreas rurales donde las escuelas del gobierno central dejaron de funcionar durante la guerra civil. Por lo tanto, mientras para las escuelas públicas tradicionales las decisiones educativas

siguieron concentradas a nivel del gobierno central, las nuevas escuelas rurales bajo el programa Educación con la participación de la comunidad (EDUCO) recibieron considerable poder de decisión y autonomía. El éxito en la implementación del modelo EDUCO ha impulsado otros esfuerzos para descentralizar igualmente las escuelas tradicionales.

La descentralización de la educación de México es una combinación de los modelos de Argentina y El Salvador. La Ley General de la Educación promulgada en 1993 traspasó la mayor parte del poder de decisión para las escuelas primarias y secundarias a los gobiernos estatales, pero la función primordial del gobierno central en cuanto a financiar la educación a través de transferencias negociadas a los estados, produjo la continuidad de una centralización de hecho. La real descentralización hacia los estados sólo se produjo en 1998 cuando las transferencias para la educación pasaron a ser automáticas. Además, el gobierno central sigue estando a cargo de un sistema de escuelas rurales (Consejo Nacional de Fomento Educativo, CONAFE) a fin de asegurar que los niños de áreas rurales remotas, especialmente indígenas, tengan oportunidades de aprendizaje. Si bien no disfrutan de la autonomía otorgada a las escuelas EDUCO de El Salvador, las escuelas del CONAFE permiten a los padres una participación bastante más pronunciada que las escuelas públicas tradicionales.

Por último, la descentralización de la educación en Nicaragua ha evolucionado de poner énfasis a principios de los noventa en la municipalización, a una política clara a fines de esa misma década para traspasar la mayor parte de las decisiones importantes de educación y finanzas al nivel de la escuela.

Hay varios otros países de la región que no están incluidos en la Figura 4.4 que han adoptado políticas de descentralización de la educación durante los años noventa. Colombia descentralizó la educación primaria y secundaria a los departamentos (gobiernos regionales) y las municipalidades y Bolivia está instaurando lentamente una política similar. Guatemala y Honduras han seguido el modelo de las escuelas EDUCO de El Salvador con sus propios programas de escuelas rurales autónomas. En la región, sólo Costa Rica, Ecuador, Panamá y Uruguay han optado por mantener sistemas educativos centralizados.

Poderes de decisión

¿Qué significa que la educación se ha descentralizado a un nivel particular? Como se mencionó más arriba en relación a los países de la OCDE, hay varias decisiones educativas, como la selección de textos escolares, y métodos pedagógicos y la responsabilidad de ejecutar los planes de mejoramiento escolar, que tienden a ubicarse a nivel de cada escuela independientemente del nivel de descentralización. Otros, como el establecer el currículum central o administrar e informar los resultados sobre exámenes de logros,

tienden a ubicarse en un nivel central, independientemente del nivel de descentralización. En el Cuadro 4.2 se ilustra el foco de las decisiones educativas clave en varios países de América Latina.

La descentralización se caracteriza principalmente por dónde radica el poder de decisión sobre personal y presupuestos. La mayor coherencia se encuentra en las decisiones de reclutamiento y contratación de docentes y directores de escuela y la asignación presupuestaria de gastos no de personal. En Argentina y México, estas decisiones se toman a nivel regional (provincial), en Chile a nivel local (municipal) y en El Salvador y Nicaragua a nivel escolar. Las decisiones sobre el salario de los maestros se mantienen algunas veces en los niveles superiores de gobierno (como en Minas Gerais, El Salvador y México) y en la mayoría de los casos están fuertemente influenciadas por la fijación de políticas nacionales sobre salario mínimo (como en Chile) o por políticas nacionales sobre el financiamiento de la educación (por ejemplo, Minas Gerais).

Por cierto, las descripciones simples de la descentralización pasan por alto importantes matices. Un caso que sirve de ejemplo es el plan de mejoramiento escolar. Casi todos los países de América Latina y el Caribe exigen ahora a sus escuelas o jurisdicciones locales elaborar planes de mejoramiento, pero como lo ilustra una reciente evaluación de la experiencia Chilena, dichos planes a menudo se llevan a cabo como un ejercicio burocrático y no cumplen con los estándares mínimos de calidad y participación comunitaria.

CUADRO 4.2

La ubicación de las decisiones y responsabilidades educativas clave; algunos países seleccionados de América Latina

GRUPO	DECISIONES	ARG	MIN GER	CHILE	EL SAL	MÉX	NIC
	Nivel de descentralización	R	E	L	E	R	E
ORGANIZACIÓN	Selección de textos escolares	E	E	E	E	N	E
	Métodos pedagógicos	E	E	E	E	E	E
PERSONAL	Contratar-despedir director escuela	R	E	L	E	R	E
	Reclutar/contratar docentes	R	R	L	E	R	E
	Fijar o aumentar salario a docentes	R	R	L	N	N	E
PLANIFICACIÓN	Fijar exámenes de rendimiento	N	R	N	N	N	N
	Implementar planes de mejoramiento escolar		E	E	E		E
RECURSOS	Determinar gastos	R	R	N, L	N	R	N, E
	Asignar presupuesto al personal	R	R	L	N	R	E
	Asignar presupuesto no de personal	R	E	L	E	R	E

N = nacional, R = regional, L = local, E = escuela.

Cuando las escuelas sí desarrollan los planes, a menudo carecen de la autoridad para implementarlos, como en Colombia. Incluso cuando cuentan con dicha autoridad, pueden no tener una fuente de financiamiento.

Otro caso para considerar es la asignación del presupuesto para el personal. Las múltiples restricciones de las escalas de sueldos regionales o nacionales, los acuerdos de negociación colectiva sobre condiciones laborales, incluyendo el tamaño de los cursos y los requisitos del currículum nacional, pueden traducirse en muy poca discreción real para el nivel descentralizado.

Estructura y contenido

¿Han sido las reformas de descentralización en América Latina fundamentalmente de naturaleza estructural, tendientes a aumentar el control local y la rendición de cuentas? ¿O han estado más centradas en el contenido y consideradas como un medio para aumentar la calidad? La respuesta por cierto no es simple.

Las experiencias de descentralización de la educación en Argentina y Chile en la década de los ochenta, así como las de El Salvador y México se pueden considerar como fundamentalmente estructurales, pero por motivos muy diferentes. En Argentina, la educación primaria y secundaria se delegó a los gobiernos provinciales principalmente por motivos financieros. Por tanto, la meta de la reforma era simplemente traspasar las responsabilidades del gasto a los gobiernos provinciales. No había mucha preocupación respecto a si esto disminuiría o aumentaría la calidad.

En Chile, el gobierno de Pinochet introdujo simultáneamente un esquema de comprobante modificado y municipalizó la educación pública para aumentar la competencia por los estudiantes entre las escuelas, aumentando con ello la rendición de cuentas de dichas escuelas ante los padres. En El Salvador, el modelo EDUCO ha puesto el énfasis en la creación de consejos escolares para recibir y administrar los fondos del gobierno para efectos de proporcionar la educación. Si bien el principal objetivo de EDUCO ha sido educativo (mejorar el acceso en las áreas rurales), el centro de su enfoque no ha estado en fomentar intervenciones que alteren el contenido y eleven la calidad de la enseñanza. En México, la descentralización de la educación ha sido una parte integral de una descentralización más amplia de poderes a los gobiernos estatales, en conformidad con la liberalización política del país. Por último, la política de autonomía escolar de Nicaragua tiene como objetivo princi-

pal permitir la participación de los padres y a la sociedad civil en temas educacionales, aumentando de esta forma la eficiencia operacional (Arcias y Belli 1998).

En oposición a los casos descritos más arriba, Minas Gerais y Chile (desde 1990) se han centrado en cambiar el contenido de la educación y elevar su calidad a través de la descentralización. Minas Gerais otorgó un grado considerable de autonomía a las escuelas públicas financiadas por el gobierno estatal para definir sus metas, desarrollar un proyecto pedagógico escolar y administrar los recursos financieros con la meta global de mejorar la educación. Chile ha intentado equilibrar las reformas estructurales de los ochenta con reformas de contenido en los noventa para elevar la calidad de la educación, especialmente para los pobres. Si bien las recientes reformas han sido desde arriba hacia abajo en su diseño y las metas que persiguen, han intentado profundizar en el proceso de descentralización y traspasar las decisiones pedagógicas al nivel de las escuelas. Por ejemplo, desde 1992 se ha estimulado a los docentes a trabajar en conjunto para elaborar proyectos de mejoramiento escolar, los que el ministerio de educación financia sobre una base competitiva. El Estatuto Docente fue revisado (en 1995) para permitir a los directores administrar directamente los fondos y proporcionar incentivos financieros a cada escuela por su rendimiento. Posteriormente, a partir de 1997, una competencia para financiar los mejores proyectos de mejoramiento de la educación propuestos por escuelas secundarias, proporciona incentivos financieros por el desempeño y otorga a los directores responsabilidades de gestión total para ponerlos en ejecución.

Descentralización de la evaluación

Si bien los motivos para descentralizar la educación en América Latina son a menudo de naturaleza política o financiera, desde un punto de vista educativo existe la expectativa de que la descentralización mejorará los resultados escolares. Estos resultados se pueden definir de múltiples formas, pero como mínimo implican medir el nivel y la distribución del aprendizaje y los años de escolaridad que logran los niños en edad escolar.

Hay tres motivos que dificultan el uso de estas mediciones para evaluar la descentralización de la educación. Primero, rara vez se dispone de series cronológicas para dichas mediciones. Segundo, los resultados escolares habitualmente cambian de manera lenta, en respuesta a

cualquier tipo de intervención educativa, incluyendo la descentralización. Tercero, es muy difícil controlar los impactos externos, desde los desastres naturales y las crisis financieras hasta las huelgas de los maestros y los cambios en el liderazgo nacional de la educación, los que también pueden influir sobre los resultados escolares.

Dada la dificultad para aislar los efectos de la descentralización sobre el aprendizaje y los logros educacionales, nuestro enfoque pretende observar cómo la descentralización cambia aquellos factores que se sabe están relacionados con el aprendizaje. Primero, preguntamos cuál es el criterio empleado para identificar las características que definen a las escuelas eficientes o con un alto rendimiento. Segundo, preguntamos cómo se reflejan estas características en el ambiente escolar. Tercero, preguntamos de qué manera afecta la descentralización, directa o indirectamente, a estos factores.

Escuelas de alto rendimiento

Hay cada vez más documentación de investigaciones cualitativas y cuantitativas acerca de las características de las escuelas de alto rendimiento o eficientes (Mohrman y Wohlstetter 1994; Creemers 1994; Darling-Hammond 1997), la que refleja la cantidad de textos aún mayor respecto a las organizaciones exitosas (Barzelay 1992; Lawler 1992). En estos tratados se concluye que las escuelas con alto rendimiento se caracterizan por un fuerte liderazgo, un personal altamente capacitado y comprometido, su enfoque en el aprendizaje y un alto nivel de responsabilidad por los resultados. En otro conjunto de textos se revisa la evidencia del proceso mediante el cual las escuelas se perfeccionan y se arrojan conclusiones que son coherentes con la investigación de las escuelas eficientes. Por ejemplo, en una evaluación sobre mejoramiento escolar en tres continentes, Dalin (con otros, 1994) llega a la conclusión que los ingredientes básicos para las reformas exitosas son un compromiso constante con el mejoramiento de la calidad, poder local para adaptar los programas a las condiciones particulares, un fuerte énfasis en la práctica escolar y en el aula y una importante red de apoyo entre las autoridades del sector educación y la escuela, “a través de información, asistencia, presión y recompensas” (vea el Recuadro 4.A.1 del Anexo). En el siguiente análisis, agrupamos las variables asociadas con escuelas de alto rendimiento en las cuatro características usadas en la investigación: liderazgo, excelencia docente, enfoque en el aprendizaje y responsabilidad ante los resultados.

Características de las escuelas eficientes

Los dirigentes fuertes tienen la capacidad de desarrollar y comunicar con eficacia un compromiso con una misión y visión comunes a través de toda la escuela y la comunidad, además de gestionar la realización del plan de mejoramiento de la misma escuela. La misión y visión comunes promueven el trabajo colectivo al interior de la escuela y fuera de ella y lo que es más importante aún, en el proceso de su desarrollo se logra que los maestros y padres “hagan suyos” los esfuerzos para mejorar el aprendizaje. El liderazgo es especialmente importante en un sector de servicios como es la educación, donde el aporte de cada maestro es difícil de medir y por ende, complicado de recompensar directamente. A falta de incentivos individuales fuertes, los dirigentes deben motivar a los maestros para que mejoren. Estas características se pueden estimular a través de la descentralización. En el Cuadro 4.3 se resumen nuestros hallazgos.

CUADRO 4.3

Características que se pueden estimular a través de la descentralización

CARACTERÍSTICAS DE LAS ESCUELAS EFICIENTES	VARIABLES DE LA DESCENTRALIZACIÓN QUE PUEDEN CONTRIBUIR A LAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LAS ESCUELAS EFICIENTES
LIDERAZGO	<p>La comunidad selecciona a los directores de la escuela usando criterios transparentes.</p> <p>Los planes de mejoramiento escolar se elaboran a nivel local.</p> <p>Los recursos se transfieren a las escuelas para la implementación de los planes escolares.</p>
MAESTROS CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	<p>Las escuelas tienen la facultad de hacer cambios curriculares y pedagógicos.</p> <p>Los maestros tienen una responsabilidad considerable en la elaboración de planes de mejoramiento escolar.</p> <p>Los directores tienen la facultad de promover una evaluación substancial del desempeño de los maestros.</p> <p>Las escuelas tienen la facultad (y los recursos) de tomar sus propias decisiones sobre el tipo de capacitación que se le entrega a los maestros.</p>
ENFOQUE EN LOS RESULTADOS DEL APRENDIZAJE	<p>El plan de mejoramiento escolar pone énfasis en las metas para mejorar el aprendizaje (y sus resultados relacionados, como reducir el abandono y la repitencia).</p> <p>La información sobre el aprendizaje a nivel escolar es transparente.</p>
RESPONSIBILIDAD ANTE LOS RESULTADOS	<p>Los directores gozan de un nombramiento a plazo fijo que puede no ser renovado si no se cumplen las metas de un mejor aprendizaje.</p>

Por supuesto que la descentralización no puede transformar a los directores de escuelas acostumbrados a seguir en forma pasiva las órdenes ministeriales en líderes dinámicos de la noche a la mañana, pero sí puede y a menudo lo logra, facilitar un proceso de selección transparente y competitivo para el cargo, que en parte da lugar a la emergencia de líderes. Un buen ejemplo de esto es la descentralización de Minas Gerais donde (a) se estableció un procedimiento para certificar a los candidatos calificados que competirían por los cargos de directores, (b) se exigió a los candidatos presentar sus propuestas de mejoramiento escolar como parte de la competencia, y (c) le dio el poder a los consejos escolares para hacer la selección final de los directores de escuelas.

Los maestros con un nivel de excelencia se comprometen con las altas metas y estándares de la escuela, tienen las destrezas pedagógicas necesarias para cumplir esas metas, trabajan constantemente para mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes y tienen un alto rendimiento porque trabajan en un ambiente de trabajo estimulante. El compromiso de los maestros es vital para fomentar el trabajo en equipo necesario para que las escuelas diagnostiquen constantemente sus propios problemas y diseñen las correspondientes soluciones. El trabajo en equipo también es fundamental para permitir el intercambio de experiencia pedagógica necesaria para mejorar constantemente las prácticas pertinentes. Las evaluaciones eficientes del desempeño educativo son críticas para darle a los maestros información acerca de qué necesitan mejorar y en qué forma. Es improbable que los maestros tengan el tiempo necesario para participar en la gerencia de la escuela y en el mejoramiento de la enseñanza cuando no se les permite hacerlo durante la jornada de trabajo normal. En muchos países de América Latina, donde es común la doble o triple jornada, puede ser un desafío logístico el encontrar el espacio y el tiempo para permitir la participación de los maestros.

La descentralización puede facilitar la excelencia pedagógica de varias maneras. Cuando se traspasan a las escuelas las decisiones que atañen a temas pedagógicos significativos, se estimula a los maestros para emprender medidas colectivas conducentes a mejorar los servicios educativos a la vez que se les confiere la autoridad para hacerlo. Cuando los directores de las escuelas cuentan con la autoridad para llevar a cabo evaluaciones significativas del personal docente, los maestros pueden centrar su capacitación

en lo que necesitan hacer para mejorar. Cuando se delega en la misma escuela los recursos y las decisiones sobre la capacitación, los maestros y los directores pueden adquirir la capacitación que necesitan (en base a las demandas), en lugar de depender de la capacitación (basada en la oferta) suministrada por el ministerio de educación.

La excelencia docente se centra en el aprendizaje de los estudiantes. Un sistema escolar que se centra en el aprendizaje proporciona métodos pedagógicos, un currículum y recursos adecuados a las necesidades de los estudiantes. Las escuelas y sus maestros suelen ser los más indicados para diagnosticar y encontrar soluciones pedagógicas a los problemas de aprendizaje de cada estudiante y de la escuela en general. Por otra parte, los distintos tipos de estudiantes (rurales, indígenas, pobres, jóvenes urbanos, etc.) tienden a tener diferentes necesidades de aprendizaje, lo que incide a su vez en la distribución óptima de los recursos financieros a las escuelas desde niveles superiores de gobierno. En áreas rurales puede requerirse aulas de menor tamaño, distancias de traslado razonables o transporte escolar. Los niños indígenas pueden requerir una instrucción bilingüe de mayor costo. Los niños pobres pueden necesitar almuerzos escolares y subsidios para la compra de libros de texto.

La descentralización puede facilitar y reforzar un enfoque en el aprendizaje de los estudiantes facilitando la información necesaria para evaluar los problemas de aprendizaje, delegando las decisiones pedagógicas adecuadas en las escuelas y asignando recursos adicionales a las escuelas con necesidades especiales. El producto concreto de este proceso es un plan de mejoramiento escolar sólido, elaborado con la participación activa de los maestros y la comunidad y con posibilidades reales de llevarse a cabo. Es imprescindible contar con información fidedigna sobre los resultados escolares y el valor agregado de la escuela a fin de hacer el diagnóstico de problemas de aprendizaje que es parte fundamental del plan de mejoramiento escolar. Una información fidedigna también es un elemento clave para hacerle seguimiento al logro de las metas establecidas. La delegación de las decisiones pedagógicas adecuadas es crítica para el diseño local de las soluciones a los problemas locales de aprendizaje. Por último, el financiamiento es importante, tanto como medio para llevar a cabo los planes de mejoramiento escolar como para posibilitar la adopción de prácticas pedagógicas que satisfagan necesidades especiales. Particularmente, a falta de recursos adicionales, es poco probable que los niños de hogares desfavorecidos en térmi-

nos educacionales cumplan con las metas educativas necesarias para salir del círculo de la pobreza de sus padres.

El establecer responsabilidades por los resultados proporciona los incentivos necesarios para un mejoramiento educacional sostenido. Un sistema escolar que asume la responsabilidad por sus resultados requiere de un conjunto mensurable de metas de aprendizaje, información actualizada sobre el desempeño de la escuela en pos de la consecución de esas metas, recompensas al cumplirse las metas y sanciones si no se cumplen y un seguimiento activo de los avances. El involucrado al que se hace rendir cuentas es normalmente el director o el personal escolar. Aquéllos que exigen la rendición de cuentas de la escuela pueden ser o el ministerio de educación, un consejo escolar o ambos. En América Latina, el que los ministerios no le exijan responsabilidad a las escuelas se cita a menudo como la lógica para la creación de consejos escolares elegidos, los que tienen un mayor conocimiento de la escuela, pero a menudo carecen de sofisticación para realizar una evaluación sistemática de su desempeño.

No puede haber rendición de cuentas a nivel local o escolar si no se delega la autoridad para tomar decisiones pedagógicas o de asignación de recursos a nivel local. La descentralización puede contribuir a la rendición de cuentas a nivel local (a) delegando la toma de decisiones; (b) estableciendo contratos de desempeño entre las escuelas y las entidades de financiamiento (inclusive los ministerios del gobierno central y los consejos escolares elegidos dirigidos por los padres) que especifiquen metas de aprendizaje; (c) inventando sistemas de información, inclusive pruebas estandarizadas del conocimiento de los estudiantes, para permitir que se cumpla el contrato; y (d) crear recompensas y sanciones relacionadas con el desempeño, inclusive el despido de los directores. Por ejemplo, la reforma de descentralización en el sistema escolar de Chicago, Illinois, reemplazó la permanencia en el cargo de los directores de escuelas por contratos de cuatro años y le exigió a cada director firmar un contrato de desempeño anual con el sistema, especificando metas mensurables para el año. En aquellas escuelas donde las metas no se cumplen sistemáticamente se despiden a los directores y se reasigna al personal docente (vea el Cuadro 4.A.2 del Anexo).

Las consecuencias de la descentralización escolar

En esta sección, intentamos evaluar cada uno de los casos de descentralización de la educación analizados en este docu-

mento, en términos de su potencial para mejorar el aprendizaje, especialmente entre los niños de hogares pobres. En algunos casos, como en Argentina, la descentralización fue sólo un componente de una reforma educativa mayor. En otros casos, como en Chile, la reforma educativa y los cambios en las responsabilidades descentralizadas han evolucionado durante más de una década. Dada las complejidades de evaluar las reformas, no intentamos separar el componente de la “descentralización” para realizar dicha evaluación, ni tampoco pretendemos evaluar la reforma inicial. Más bien, intentamos realizar una evaluación de la reforma según su condición actual.

Los criterios para esta evaluación son las características de la descentralización que la literatura y la opinión de expertos atribuyen a las escuelas de alto rendimiento (mentionadas en la sección “Escuelas de alto rendimiento” más arriba). Más abajo resumimos la evaluación para cada país analizado en este documento; información más completa sobre la descentralización de la educación en cada país se ofrece en los Cuadros 4.A.1 al 4.A.8 del anexo.

Liderazgo

Las experiencias de descentralización revisadas aquí varían ampliamente en términos de la medida en la cual han creado las condiciones que pueden dar origen a un fuerte liderazgo local. Ni Argentina ni México han otorgado a los directores de escuelas una autoridad y responsabilidad considerable. Recientemente, Chile ha otorgado más autoridad a los directores de las escuelas municipales y por supuesto, los directores de las escuelas privadas y subvencionadas gozan hace mucho de un alto grado de autoridad. Las escuelas EDUCA de El Salvador son en su mayoría pequeñas y a menudo carecen de un director; la autonomía escolar está siendo otorgada sólo lentamente a las escuelas públicas tradicionales. Minas Gerais y Nicaragua constituyen dos ejemplos donde los directores de escuela tienen una autoridad considerable y particularmente en Minas Gerais, el proceso de selección abierta valora implícitamente la condición de liderazgo de los postulantes.

Excelencia docente

El fortalecer la capacidad de enseñanza de los docentes ha sido una gran prioridad educativa en la mayoría de los países de América Latina en los últimos años. Argentina se ha lanzado en un gran proyecto de modernización de sus escuelas normales. En Minas Gerais se ha puesto énfasis en el uso de la educación a distancia para mejorar las capaci-

CUADRO 4.4

Evaluación de la descentralización de la educación

CARACTERÍSTICAS DE ESCUELAS EFICACES	VARIABLES DE DESCENTRALIZACIÓN RELACIONADAS CON ESCUELAS EFICACES	ARG	MIN GER	CHILE	EL SAL	MÉX	NIC
LIDERAZGO	La comunidad elige al director		✓		n.d.		✓
	Planes de mejoramiento escolar		✓	✓	✓		
	Traspaso de fondos a la escuela		✓	✓	✓		✓
DOCENTES CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	Autoridad en currículum escolar	✓	✓	✓			
	Docentes realizan planes de mejoramiento		✓	✓	✓		
	Los directores evalúan a los docentes		✓	✓	n.d.	✓	✓
	Las escuelas deciden sobre la capacitación		✓	✓	✓		
CENTRADAS EN EL APRENDIZAJE	Se especifican las metas de aprendizaje		✓				
	Información transparente	✓	✓	✓	✓		
RESPONSABILIDAD POR LOS RESULTADOS	Designaciones de directores a plaza fijo		✓		n.d.		✓
	Se compite por los estudiantes			✓	n.d.		✓
	Los padres tienen una opinión efectiva		✓		✓		✓

n.d. = no disponible

dades de los docentes. Chile ha proporcionado subvenciones competitivas a las universidades para mejorar sus programas de capacitación docente y ha enviado a gran cantidad de maestros al extranjero para fortalecer sus capacidades docentes. México ha introducido un programa, la Carrera Magisterial, para fortalecer la evaluación de los docentes y los incentivos de desempeño.

Sin embargo, pocos esfuerzos para mejorar la capacidad docente en la región han ido acompañados por una evaluación profunda de los maestros, del tiempo adicional remunerado para participar en actividades escolares y elaborar clases y de los incentivos para que los maestros trabajen y aprendan en equipo. Entre los países que revisamos aquí, Chile es el que tiene las mejores políticas orientadas a cambiar el comportamiento y la formación de los docentes. El trabajo en equipo entre los maestros de las escuelas en Chile se estimula a través de (a) financiamiento competitivo de planes de mejoramiento escolar diseñados e implementados por los maestros, (b) bonos (iguales en promedio al salario de un mes) al 25 por ciento de las escuelas con un mejor desempeño, evaluadas según índices de desempeño escolar, y (c) permitiéndoles participar en grupos de desarrollo personal durante su tiempo de servicio, con el apoyo financiero del ministerio de educación.

Enfoque en el aprendizaje

El énfasis en mejorar la calidad y elevar los logros de los estudiantes es evidente en la reforma educacional de Argentina, la reforma descentralizadora de Minas Gerais, en el proceso reformador de Chile emprendido en los años noventa y en algunas de las políticas y programas que se han llevado a cabo en México. Es menos evidente en El Salvador, donde se le ha dado más importancia a mejorar el acceso; y en Nicaragua, donde el enfoque se ha centrado más en la participación de los padres que en los logros escolares. Sin embargo, incluso en aquellos países donde las reformas y políticas han estado centradas en el aprendizaje de los estudiantes, no siempre existen las condiciones necesarias para crear efectivamente un enfoque en el aprendizaje en cada escuela.

Argentina ha adoptado una ambiciosa reforma para capacitar maestros, suministrar una sofisticada retroalimentación sobre el rendimiento de cada estudiante (a nivel de la secundaria) y proporcionar mayor financiamiento para los niños con necesidades especiales. Sin embargo, las escuelas, los maestros y las comunidades no tienen casi poder para diagnosticar sus propias necesidades y diseñar las intervenciones correspondientes. En Minas Gerais, por el contrario, se estimula a las escuelas a diagnosticar, super-

visar y evaluar y se espera de ellas que elaboren sus propios planes de mejoramiento. El gobierno estatal proporciona financiamiento para estos planes y entrega información sobre los logros de los estudiantes. No obstante, el centro de todo este esfuerzo no necesariamente son metas de aprendizaje específicas y los maestros y miembros de la comunidad no siempre tienen una participación activa en el proceso.

Como en Argentina, la reforma educacional mexicana ha estado dirigida e impulsada desde el nivel nacional. Si bien los esfuerzos de descentralización no se han centrado en mejorar el aprendizaje, hay otros componentes de la reforma que sí lo están, inclusive cambios en la evaluación y salarios de los maestros y recursos adicionales para los niños pobres tanto de áreas rurales como indígenas. Sin embargo, salvo en las escuelas CONAFE, los maestros y padres aún no participan de manera activa para mejorar el aprendizaje a nivel de cada escuela (Gershberg 1998a).

Los esfuerzos reformadores de Chile se han centrado desde 1990 en el aprendizaje de los estudiantes, especialmente el de los niños pobres. Los maestros han participado activamente en el diagnóstico de sus necesidades y han desarrollado sus propios proyectos de mejoramiento educativo. La Universidad Católica (1998) evaluó los proyectos de mejoramiento educativo llevados a cabo durante el período 1992–95 y halló que el mayor cambio fue una creciente innovación en la práctica pedagógica, especialmente el mayor uso de procesos de aprendizaje interactivos y un aumento en el trabajo en equipo entre los maestros. En la evaluación también se descubrió que en promedio, las escuelas que realizaron proyectos de mejoramiento elevaron los logros estudiantiles. No obstante, sólo un 60 por ciento de todas las escuelas experimentaron aumentos en los logros, lo que refleja que no todos los proyectos de mejoramiento se centraron en mejorar el aprendizaje y que algunos proyectos perseguían demasiados objetivos simultáneamente.

Además del financiamiento de los proyectos de mejoramiento educativo, el Ministerio de Educación de Chile ha proporcionado financiamiento adicional para necesidades especiales, como es el caso del Programa P-900, que entregó recursos adicionales para las 900 escuelas más pobres del país. Los puntajes promedio obtenidos por los estudiantes en una prueba nacional se publican anualmente para cada escuela del país y las escuelas con mayores avances pueden recibir recompensas financieras. Si bien el ministe-

rio de educación podría mejorar la supervisión y evaluación de estándares específicos de aprendizaje, Chile cuenta con la mayoría de las condiciones para lograr importantes mejoras a ese respecto.

Responsabilidad

Las mayores carencias de las reformas descentralizadoras de América Latina están en el ámbito de la responsabilidad ante los resultados. En Argentina, Chile y México falta por lo menos un elemento crítico para que exista una real rendición de cuentas. En Argentina, no se especifican las metas de desempeño, los sistemas para evaluar el rendimiento de manera sistemática aún están en desarrollo y nadie arriesga el ser despedido o sufrir una merma en su salario debido al bajo rendimiento de la escuela en la cual trabaja. En Chile tampoco se especifican metas para el desempeño y las escuelas con un mal rendimiento enfrentan pocos riesgos. Lo mismo sucede en México. Más aún, en gran medida los tres países carecen de consejos escolares, de manera que las escuelas no rinden cuentas ni ante los padres ni ante niveles superiores de gobierno.

Por el contrario, los consejos escolares son activos en Minas Gerais, El Salvador y Nicaragua; el personal docente puede perder su trabajo si el rendimiento es malo en El Salvador y Nicaragua; y los directores también arriesgan perder su empleo en los tres países. Por otra parte, rara vez se especifican metas de aprendizaje con cierta precisión y los sistemas para supervisar y medir el desempeño escolar en relación con metas específicas necesitan un refuerzo considerable.

Hallazgos empíricos

Si bien cuesta encontrar evaluaciones rigurosas de la descentralización de la educación, existen algunas. Hemos revisado los hallazgos hasta la fecha de las evaluaciones realizadas en El Salvador y Nicaragua con la ayuda del Banco Mundial y hemos complementado estos hallazgos con las evaluaciones de la descentralización en Brasil y Chile y en dos grandes ciudades de EE.UU., Chicago, Illinois y Memphis, Tennessee.

La evaluación del programa EDUCO de El Salvador hecha por Jiménez y Sawada (1998) compara el ausentismo de los maestros y los logros de los estudiantes en las escuelas EDUCO con aquéllos del sistema tradicional, controlando las características de los estudiantes y los sesgos de selección (puesto que las escuelas EDUCO no se selec-

cionaron al azar). Hay dos resultados que merecen ser atendidos. Las escuelas EDUCO, con su estrecha supervisión de parte de la comunidad y la posibilidad que enfrentan los maestros de no ser recontratados, tenían menos días de ausentismo entre los maestros que las escuelas tradicionales, pero los logros de los estudiantes de EDUCO no diferían de aquéllos de las escuelas tradicionales. Estos hallazgos sobre el logro estudiantil complementan una evaluación anterior donde se compararon diferencias medias en variables entre escuelas EDUCO y tradicionales (Ministerio de Educación, 1997). Sorpresivamente, en ese estudio no se descubrieron diferencias entre las escuelas EDUCO y las tradicionales en términos de la cantidad de decisiones que se toman a nivel de la escuela, lo que sugiere que el modelo EDUCO puede no estar totalmente ejecutado. Por otra parte, los padres de EDUCO tienen tres veces más probabilidades de participar en actividades cotidianas de la sala de clases que los padres de las escuelas tradicionales; los maestros de las escuelas EDUCO dedican considerablemente más tiempo en reuniones con los padres; y los maestros de EDUCO tienen muchas más probabilidades de visitar a la familia para preguntar porqué un estudiante ha faltado a clases.

En contraste con los hallazgos de El Salvador, una evaluación realizada por King y Özler (1998) de las escuelas autónomas de Nicaragua descubrió que estas escuelas toman muchas más decisiones que las escuelas tradicionales, especialmente en lo que atañe al personal y en la determinación del plan y presupuesto escolar. Sin embargo, incluso las escuelas autónomas rara vez toman decisiones acerca de la capacitación de los maestros. Otro hallazgo clave de la evaluación es que el grado de decisiones que efectivamente ejercen las escuelas autónomas varía ampliamente y hay una relación positiva y estadísticamente significativa entre el grado de decisión ejercida y los logros de los estudiantes. Más aún, la relación positiva más estrecha con el aprendizaje se descubrió para las variables que medían decisiones sobre la contratación de docentes y la supervisión de sus actividades. En Nicaragua también se ilustra la posible función que cumpliría el gobierno en el marco de la descentralización: una reciente evaluación cualitativa de la autonomía escolar de Nicaragua descubrió que los docentes acogen fuertemente la activa intervención del gobierno central en la promoción de una pedagogía de aprendizaje activo (Fuller y Rivarola 1998).

La reforma llevada a cabo en Minas Gerais no ha sido evaluada de manera sistemática, pero los resultados de la

prueba nacional de educación brasileña dejan a Minas Gerais encabezando la lista de logros estudiantiles en cada grado y materia (Instituto Nacional de Estudios e Pesquisas Educacionais [INEP 1998]). Las reformas emprendidas en el estado de Minas Gerais en Brasil han sido reproducidas en varios otros estados. Particularmente, varios estados han adoptado (a) el establecimiento de consejos escolares, (b) la transferencia directa de recursos a las escuelas y (c) la elección de los directores a nivel local. Usando datos estatales, transversales y con series cronológicas combinadas, Paes de Barros y Silva Pinto de Mendoça (1998) han analizado la relación entre estas reformas y varios resultados escolares: tasas brutas de matrícula, tasas de repitencia, desfases de edad-grados y logros estudiantiles según la medición de la prueba nacional educacional de Brasil. Los resultados que descubrieron no son uniformes pero sí son significativos en términos estadísticos. El establecimiento de los consejos escolares y la transferencia directa de recursos se asocian con una mayor asistencia y un menor desfase edad-grado, pero no tienen una relación estadísticamente significativa con los logros de los estudiantes. La elección local del director, por otra parte, se relaciona positivamente con aumentos en los logros estudiantiles, pero no con las otras mediciones de los resultados escolares.

Como se mencionó más arriba, Chile ha pasado por dos fases reformadoras. La primera empezó en 1981 y en ella se puso énfasis en cambiar la estructura de organización de la educación por medio de la municipalización y la introducción de la competencia y la elección. Una comparación simple de los puntajes de logros estudiantiles durante los años ochenta revela una disminución en el aprendizaje, pero durante este período el gasto real en educación por estudiante también disminuyó, lo cual complica aislar el efecto de la reforma. Sin embargo, en un estudio de 1998 realizado por McEwan y Carnoy se ordenó un grupo de datos a nivel de cada escuela para examinar cómo el nivel de competencia y opción entre las municipalidades y en el tiempo afectan la calidad de las escuelas públicas, medida por los cambios en los puntajes de los estudiantes sometidos a pruebas de logros. Ellos observaron que este aspecto de la reforma de la educación Chilena no ha tenido ningún efecto en la calidad de las escuelas públicas. Este hallazgo confirma las evaluaciones cualitativas realizadas por otros investigadores respecto a que la municipalización no produjo ningún cambio substancial en el comportamiento y logros de las escuelas públicas (Espínola 1997).

La segunda fase de la reforma chilena comenzó en 1990 y, como se mencionó más arriba, al mismo tiempo profundizó la descentralización y fijó metas claras para elevar la calidad y la equidad. Contrariamente a lo sucedido durante los años ochenta, los logros estudiantiles en la prueba estandarizada chilena, el Sistema de Medición de la Calidad de la Enseñanza (SIMCE), aumentaron considerablemente, tanto en idiomas como en matemáticas (Cox y Lemaitre 1998). A nivel nacional, la cantidad de respuestas correctas aumentó en un 18 por ciento. Sin embargo, aquí también es difícil separar los efectos de las reformas descentralizadoras, como la introducción de proyectos de mejoramiento educativo, de otras reformas (por ejemplo, en la capacitación de los docentes) y de un aumento considerable en el gasto durante la década.

Los hallazgos para El Salvador, Nicaragua y Chile están complementados por dos cuidadosas evaluaciones llevadas a cabo en dos grandes ciudades de EE.UU. con enormes poblaciones de estudiantes pobres y de distintas minorías: Chicago y Memphis. Como se analiza en el Recuadro 4.1, Chicago introdujo importantes reformas estructurales durante los años noventa y siguió con una reforma mucho más fuerte en cuanto a contenidos en 1995. Un consorcio de instituciones académicas lideradas por la Universidad de

Chicago ha supervisado y evaluado metódicamente la reforma emprendida en Chicago desde el primer día. En el informe de evaluación más reciente se concluye que los logros a través de los años en cuanto al aprendizaje de los estudiantes han aumentado considerablemente (por ejemplo, un aumento del 19 por ciento en el logro de estudiantes de grado cinco entre 1992 y 1996) desde el comienzo de la reforma, a pesar del hecho de que el nivel socioeconómico de los estudiantes ha estado disminuyendo (Bryk, Thum y Luppescu 1998). Anteriores evaluaciones también demostraron que los esfuerzos de reformas escolares que resultan de la autonomía se pueden iniciar tanto en vecindarios pobres como ricos.

En contraste con el caso de Chicago, la reforma emprendida en Memphis ha tenido un fuerte énfasis en el contenido desde el principio (vea el Recuadro 4.2). La evaluación de la reforma escolar de Memphis reforzó los resultados obtenidos en Chicago de mejoras sostenidas en el tiempo. Antes de instaurar la reforma, las escuelas experimentales (aquellas que posteriormente emprenderían reformas basadas en la escuela) tenían menores logros en cuanto al aprendizaje estudiantil que un grupo de escuelas controladas. Después de un año de ejecución de la reforma, las mejoras en los resultados escolares fueron iguales en las

RECUADRO 4.1

Chicago: énfasis en la gobernabilidad desde el principio

Chicago ha emprendido dos reformas educacionales. La primera se inició en 1988 y se centró en la gobernabilidad, mientras que la segunda, vigente desde 1995, descentralizó algunas funciones y le dio prioridad a aumentar el aprendizaje. Con la reforma de 1988 se crearon consejos escolares elegidos y dirigidos por los padres con poder para contratar y despedir al director de la escuela. El consejo colabora con el director para elaborar y supervisar el plan de desarrollo escolar. La inamovilidad de los directores fue reemplazada por contratos de cuatro años. Los directores recibieron mayores atribuciones para contratar maestros, mayor discreción para asignar el presupuesto y mayor control sobre las decisiones del currículum.

En 1995, existía la impresión difundida de que las mejoras educacionales iniciadas en 1988 no estaban ocurriendo lo suficientemente rápido en Chicago. Como resultado de

ello, el alcalde se hizo cargo y nombró a un consejo escolar central para el distrito y un equipo de administración de estilo corporativo. Se le otorgó al directorio el derecho de imponer sanciones a las escuelas con bajo rendimiento (inclusive el desmantelamiento del consejo escolar) y el de evaluar y despedir a los directores (en conjunto con los consejos). Una de las primeras acciones fue poner a 109 de las 557 escuelas públicas de Chicago en un régimen de condicionalidad a causa de su bajo rendimiento. En la reforma de 1995 también se estableció un organismo central responsable de revisar y evaluar el rendimiento de cada escuela, con recomendaciones de medidas para mejorarlo. Por último, se aumentó la autonomía presupuestaria de cada escuela, inclusive el darle a cada director la libertad de contratar proveedores particulares para prestar una amplia variedad de servicios escolares.

escuelas experimentales y controladas y después de dos años, habían aumentado mucho más en aquéllas que en éstas (Ross y otros 1998). Por último, una evaluación de la descentralización de Memphis halló que el liderazgo del director de la escuela y el apoyo de los maestros a la reforma eran de hecho elementos críticos para su ejecución exitosa.

En conjunto, las evaluaciones de El Salvador, Nicaragua, Chile, Chicago y Memphis arrojan evidencia que constata que la descentralización educativa puede mejorar el aprendizaje. Lo notable es que los casos que demuestran los mayores avances positivos han puesto énfasis en la autonomía escolar con reformas pedagógicas, especialmente en Chicago desde 1995, en Memphis y en Chile desde 1990.

Conclusión

La descentralización de la educación es un fenómeno mundial y América Latina no es la excepción. Si bien existen argumentos económicos y educativos para emprender una

descentralización, las formas específicas en que ésta se ha desenvuelto en la mayoría de los países de América Latina se deben fundamentalmente a motivaciones políticas. Dada la magnitud de los esfuerzos de descentralización de la educación en la región durante la última década y las formas que estos han tomado, es hora de evaluar sus efectos.

Evaluar las reformas descentralizadoras es complejo debido a la falta de datos de referencia, una ejecución incompleta de muchos aspectos de la reforma y desfases entre ejecución y cambios en factores como el comportamiento político y la asignación de recursos, los que tienen un efecto sobre el aprendizaje. La dificultad para evaluar las reformas hace menester que los resultados se interpreten con cautela. La falta de una evaluación más rigurosa de las experiencias de América Latina, nos obliga a basarnos en cierta medida en evaluaciones bien documentadas de esfuerzos descentralizadores de otras regiones para extraer nuestras conclusiones generales.

RECUADRO 4.2

Memphis: descentralización centrada en mejorar el aprendizaje

Las escuelas de Memphis, Tennessee, sirven en gran medida a una población pobre y desfavorecida en términos educacionales. Frustrados ante el persistente bajo nivel académico demostrado por los estudiantes, en 1995 la ciudad decidió entregar una autonomía limitada a cada escuela con el objeto de estimular reformas educacionales a nivel de cada establecimiento. Cada escuela formó un consejo asesor escolar compuesto por el director, maestros, padres y miembros de la comunidad. Las funciones principales de cada consejo eran técnicas: diagnosticar las necesidades, convenir en reformas y supervisar los avances en el aprendizaje de los estudiantes. Si bien el carácter legal del consejo no iba más allá de la asesoría, sus opiniones eran consideradas muy seriamente.

Se le pidió a cada escuela del distrito de Memphis adoptar una reforma a partir de ocho modelos diferentes de reestructuración escolar. Si bien la orientación pedagógica de los modelos es diferente, comparten varias características: mayor autonomía escolar (especialmente en materias pedagógicas); una visión común de las metas escolares, reflejadas en el plan de desarrollo educativo; contratos de

desempeño con metas específicas y cuantificables entre el director de la escuela y la administración central; amplias actividades de desarrollo docente a nivel de cada escuela; trabajo en equipo al interior de la escuela; y seguimiento continuo de los avances, inclusive el uso de exámenes estandarizados.

La oficina central de educación de Memphis continúa desempeñando una función importante en cuanto al establecimiento de estándares de calidad (por ejemplo, hoy día todos los estudiantes de los grados 3 hasta 8 deben pasar exámenes fijos de matemáticas y ciencias para poder ser promovidos). La oficina de educación también se comprometió a (a) determinar estándares mínimos y currículos básicos; (b) permitir el desarrollo docente ofreciendo una amplia gama de opciones y oportunidades de capacitación; (c) proporcionar financiamiento adicional para cubrir los costos de efectuar planes de desarrollo escolar (con mayores montos para las escuelas que atienden a sectores pobres); y (d) establecer sistemas de supervisión y evaluación para proporcionar retroalimentación constante a cada escuela respecto a su desempeño.

El hecho de que escasean las evaluaciones sobre el impacto de la descentralización sobre los resultados escolares también nos ha obligado a asumir un enfoque alternativo para inferir los impactos, observando en qué medida las características de las reformas descentralizadoras son coherentes con las características asociadas con las escuelas de alto rendimiento. El hecho de que dos reformas escolares de los EE.UU. exitosas y bien evaluadas (en Chicago y Memphis) comparten las características de la descentralización que los docentes asocian con las escuelas públicas, le otorga credibilidad a este enfoque. Es interesante notar que muchas de las recomendaciones que hacen los docentes para crear escuelas eficientes, son coherentes con las sugerencias que podrían hacer los economistas.

Diseñar reformas de descentralización para mejorar el aprendizaje es complejo debido a la naturaleza de la educación. Por ejemplo, es difícil para cualquiera desde fuera de una escuela supervisar su desempeño y exigir responsabilidad. Después de todo, los resultados de la escuela son múltiples y casi todos son difíciles de medir. La experiencia ha demostrado que es especialmente difícil medir el valor agregado de la escuela en la producción de logros escolares (Ladd 1996). Hay otras características que impiden las reformas. Los maestros a menudo trabajan en forma aislada y pueden rehuir sus responsabilidades, ya que corren poco riesgo de enfrentar consecuencias negativas. Por último, los poderosos sindicatos y la protección reglamentaria (a menudo contenido en los estatutos docentes de América Latina) dificultan la sanción a docentes con un mal rendimiento, incluso cuando es posible identificarlos.

Para los economistas, este tipo de problemas exige varias soluciones. Primero, se deben hacer fuertes gestiones para contar con una buena información sobre el desempeño de las escuelas y los maestros, tomando en cuenta la complejidad del proceso de producción educativo. Esto puede requerir la creación de un organismo independiente para llevar a cabo auditorías externas de las escuelas que no sólo identifiquen los resultados, sino que ofrezcan un diagnóstico de los problemas y propongan soluciones. Segundo, los directores de las escuelas deben contar con un alto grado de autoridad, asumiendo que están en una posición mucho más

idónea para supervisar el comportamiento de la escuela y de los maestros que los organismos políticos locales, inclusive los consejos escolares. Tercero, la docencia se debe organizar de manera tal de minimizar la posibilidad de eludir responsabilidades y de permitir el reconocimiento de los colegas y la ratificación o sanción por el desempeño. Esto significa que los maestros deben compartir sus experiencias y trabajar tan juntos como sea posible. Cuarto, dado el alto riesgo que existe de eludir las responsabilidades, los maestros deben convertirse ellos mismos en los proponentes de los esfuerzos para mejorar la docencia, inclusive la decisión sobre su propia capacitación. Las soluciones propuestas desde fuera (es decir, de arriba hacia abajo) a los problemas educativos suelen fracasar, a falta de una campaña eficiente para ganarse el apoyo de los maestros.

De las reformas de América Latina analizadas aquí, dos (la de Chile y Minas Gerais, Brasil) incluyen una gran cantidad de elementos que notablemente dicen relación con las características de las escuelas eficientes. Ninguna de estas reformas ha estado sujeta aún a una evaluación rigurosa, si bien la evidencia disponible para Chile es positiva. Dos reformas adicionales de América Latina (con un enfoque más limitado que la de Chile y Minas Gerais) se han evaluado en términos de su impacto, con resultados más bien contradictorios. El programa EDUCO de El Salvador no ha demostrado aún efectos positivos sobre el aprendizaje, mientras que sí lo ha hecho el programa de escuelas privilegiadas de Nicaragua. La reforma de Nicaragua otorgó una autoridad considerable a los directores de las escuelas, lo que según la investigación brasileña está asociado con avances en el aprendizaje.

En resumen, hay una creciente evidencia de que por lo menos algunas de las características de las reformas de descentralización de la educación que se centran en la autonomía escolar, en oposición a la autonomía municipal o regional, contribuyen a tener escuelas con un mayor rendimiento. La descentralización a gobiernos subregionales puede también producir algunos beneficios educacionales, permitiendo una mayor innovación y mayor flexibilidad para adaptarse a las condiciones locales, pero esto aún no está demostrado.

Anexo

CUADRO 4.A.1

Características del sistema escolar “descentralizado”, Argentina. Reformas a la educación 1976–1991

COMENTARIO/OPINIÓN RESUMIDA	
Administración de recursos	Todo el poder se concentra a nivel del gobierno provincial.
Administración personal	Todo el poder se concentra a nivel del gobierno provincial.
Gobernabilidad	Todo el poder se concentra a nivel del gobierno provincial. Los consejos escolares no tienen autoridad para tomar decisiones.
Opción	No hay opciones significativas.
Financiamiento	El gobierno provincial es la fuente de financiamiento de todas las operaciones regulares de las escuelas. El gobierno central es la fuente de financiamiento de los programas de educación compensatorios.
Pedagogía	No hay información suficiente.
Información	Los puntajes de pruebas están disponibles al público a nivel de cada escuela.
Incentivos	Incentivos muy débiles por el desempeño de los maestros o del director.

Opción

Pocos o casi ningún plan de opciones tradicionales. Los padres pueden elegir las escuelas secundarias, pero las escuelas generalmente no pueden tener requisitos de admisión.

Financiamiento

Las escuelas no pueden generar sus propios fondos, aunque los ingresos siguen a los estudiantes a través del sistema.

Pedagogía

Los directores de las escuelas, en conjunto con el consejo, pueden influir sobre el currículum no básico y tienen algo de poder en cuanto al enfoque pedagógico.

Información

Los puntajes de pruebas públicas y otras mediciones de evaluaciones a nivel de cada escuela están disponibles fácilmente, si bien las mediciones públicas no evalúan el valor agregado. La evaluación se lleva a cabo independientemente de la escuela; además, el distrito central ha creado tanto un inspector general para investigar la administración financiera como un consejo de rendición de cuentas para revisar el desempeño de la escuela y determinar cuáles son las escuelas que están fracasando.

Incentivos

Los incentivos dentro del sistema parecen ser fuertes. Los directores perdieron su inamovilidad en el cargo y ahora pueden ser despedidos ya sea por el consejo o el distrito central si fracasan en mejorar los resultados. Los maestros siguen estando fuertemente protegidos.

CUADRO 4.A.2

Características del sistema escolar “descentralizado”, Chicago, IL. Reformas a la educación 1988–1999

COMENTARIO/OPINIÓN RESUMIDA	
Administración de recursos	Las escuelas deben desarrollar planes de mejoramiento escolar. Han obtenido mayor control a través de la asignación del presupuesto no de personal y ahora reciben la mayoría de los fondos federales Título I como ingresos discrecionales.
Administración de personal	Los consejos escolares pueden contratar y despedir al director de la escuela y los directores tienen más autoridad sobre las nuevas contrataciones. El proceso que ya existía en las escuelas para despedir a los maestros incompetentes se ha modernizado en cierto modo. Los directores pueden asignar responsabilidades de docencia.
Gobernabilidad	Los consejos tienen una mayoría de votos de padres y pueden elegir al director.

CUADRO 4.A.3

Características del sistema escolar “descentralizado”, Chile. Reformas a la educación 1981

COMENTARIO/OPINIÓN RESUMIDA	
Administración de recursos	La mayoría de las decisiones sobre recursos se toman a nivel municipal, incluyendo el desarrollo de un plan municipal de educación. Los directores de escuelas tienen una mayor autoridad asignada recientemente para administrar los fondos. La mayoría de las escuelas han desarrollado planes de mejoramiento escolar que han recibido el financiamiento del gobierno central.
Administración de personal	Las municipalidades tienen la autoridad de reclutar y contratar maestros. El salario de los maestros se fija a nivel municipal, pero está restringido por la escala nacional de salario mínimo. A nivel de cada escuela, los maestros pueden definir sus propias necesidades de capacitación.

Gobernabilidad	No hay consejos escolares. Escasa participación de los padres en las escuelas municipales.		Ambos fondos se basan en una fórmula que considera el tamaño de la escuela y la cantidad de maestros. Las ACE pueden conseguir más fondos negociando con otras entidades gubernamentales y donantes internacionales y recurriendo al apoyo local.
Opción	Alto nivel de opciones de las escuelas para los padres.		
Financiamiento	El 90 por ciento de los ingresos proviene del gobierno central, lo que se asigna según una fórmula establecida. Los ingresos siguen a los estudiantes.	Pedagogía	
Pedagogía	Fuerte rol del gobierno central.		
Información	Los datos publicados de los resultados de las pruebas están disponibles a nivel de cada escuela. Fuerte tradición de auditoría financiera pero no se llevan a cabo auditorías del desempeño.	Información	La Unidad de Coordinación de EDUCA dentro del Ministerio de Educación es responsable de aspectos del programa diseñados para aumentar la eficiencia en el salón de clases, inclusive el desarrollo del currículum.
Incentivos	Hay competencia por los estudiantes y subvenciones competitivas para mejoramiento escolar y capacitación docente que requiere trabajo en equipo. Hay bonificaciones sobre el salario a los maestros de las escuelas del cuartil de más alto de rendimiento.	Incentivos	El Ministerio lleva a cabo auditorías de las ACE cuando los supervisores regionales informan de la existencia de problemas graves.

CUADRO 4.A.4

Características del sistema escolar “descentralizado”, El Salvador. Escuelas con la participación de la comunidad (EDUCA)

COMENTARIO/OPINIÓN RESUMIDA

Administración de recursos	Las Asociaciones Comunitarias de Educación (ACE) diseñan un plan anual para la escuela y son responsables de administrar los fondos de acuerdo a su evaluación de las necesidades educacionales de la escuela. También están a cargo del mantenimiento y equipamiento de las escuelas. La selección de libros de texto cabe bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación.
Administración de personal	Las ACE tiene la autoridad de contratar y despedir maestros de acuerdo con los criterios del Ministerio para seleccionar maestros y supervisar su asistencia y desempeño. El Ministerio está a cargo de la capacitación docente y de la fijación de la escala de sueldos.
Gobernabilidad	La creación de ACE. Éstos son organismos de miembros elegidos que provienen de la comunidad y que normalmente son padres de los niños que asisten a las escuelas EDUCA. Las ACE no eligen al director de la escuela. En la mayoría de los casos, éste trabaja estrechamente con los consejos, sin embargo, algunos consideran a la ACE como una amenaza a su autoridad.
Opción	Las escuelas EDUCA están ubicadas en áreas muy remotas y tienden a ser el único medio para entregar servicios educacionales. Como resultado, los padres no tienen opciones.
Financiamiento	Las ACE firman un contrato renovable de un año con el Ministerio de Educación, a través del cual reciben fondos asignados mensualmente para cubrir los salarios de los maestros y los costos operacionales, inclusive materiales escolares. Otra fuente de financiamiento de las escuelas es el “bono”, un pequeño monto discrecional transferido a la escuela.

CUADRO 4.A.5

Características del sistema escolar “descentralizado”, Memphis, TN. Reformas a la educación 1995-1999

COMENTARIO/OPINIÓN RESUMIDA

Administración de recursos	Las escuelas deben desarrollar un plan de mejoramiento escolar que incluya la estrategia para asignar recursos para apoyar el modelo de reestructuración pedagógica escogido. Este modelo viene completo con libros de texto. Los fondos no de personal fueron básicamente descentralizados a los directores a través de reformas administrativas de cada escuela, las que se llevaron a cabo antes de la reforma con fines pedagógicos de 1995.
Administración de personal	Los consejos escolares no pueden contratar ni despedir al director, quien a su vez tiene un poder relativamente bajo sobre el personal docente: en realidad no puede despedir a los maestros y tiene un control adicional relativamente bajo para contratar nuevos maestros. Tiene cierto poder bastante limitado para asignar responsabilidades docentes, pero debe permanecer dentro de las pautas del sindicato. Las escalas de sueldos se fijan a nivel central. El desarrollo profesional tiene un diseño específico dependiendo del modelo pedagógico escogido y sucede tanto en la escuela como en lugares determinados por las organizaciones que proporcionan un diseño particular.
Gobernabilidad	Los consejos escolares tienen un carácter asesor y en su mayoría están compuestos por personal escolar. No eligen al director o a ningún otro miembro del personal escolar.
Opción	Los padres pueden escoger entre escuelas públicas, si bien esta opción se ve limitada por la disponibilidad y los residentes del vecindario de la escuela tienen prioridad. Sólo las escuelas especiales (magnet schools) pueden tener requisitos de admisión.

(El cuadro continúa en la página siguiente.)

(Cuadro 4.A.5 – continua)

Financiamiento	Las escuelas no pueden generar sus propios ingresos, pero los fondos siguen a los estudiantes.
Pedagogía	Todo el enfoque pedagógico está determinado por el modelo seleccionado por la escuela. Las escuelas deben escoger uno de los modelos aprobados por el distrito escolar central, pero el rango de opciones es muy amplio.
Información	El Sistema de Evaluación del Valor Agregado de Tennessee (TVAAS) es uno de los sistemas de evaluación más reconocidos a nivel nacional. Proporciona específicamente resultados de logros de valor agregado, los que están disponibles para el público a nivel de cada escuela.
Incentivos	Los directores son evaluados fundamentalmente en base al TVAAS y aquéllos con un mal desempeño pueden ser despedidos por el distrito central. Los maestros, por el contrario, tienen una mayor estabilidad laboral.

CUADRO 4.A.7

Características del sistema escolar “descentralizado”, Minas Gerais, Brasil

COMENTARIO/OPINIÓN RESUMIDA

Administración de recursos	Las escuelas están a cargo de desarrollar un plan de mejoramiento escolar, un aspecto del cual debe elaborar un proyecto pedagógico que defina los aspectos que deberán ser mejorados en el proceso enseñanza-aprendizaje. Las escuelas también tienen la autoridad para seleccionar sus propios libros de texto y asignar el presupuesto no de personal.
Administración personal	El Secretariado de Educación Estatal/Minas Gerais de (SEE-MG) es responsable de establecer los requisitos académicos y las calificaciones para los maestros y promoverlos y facilitar su capacitación. Las escuelas tienen a su cargo la contratación, la determinación de cuáles maestros recibirán capacitación, la evaluación de su desempeño, la administración de acciones disciplinarias y su despido. Los niveles de salarios y beneficios se fijan a nivel estatal. Las escuelas pueden asignar responsabilidades docentes. Los directores no pueden ser despedidos sin una investigación emprendida por el SEE-MG. El desarrollo profesional se determina según la demanda porque el directorio escolar (compuesto en parte por maestros y otro personal docente) tienen la responsabilidad de desarrollar planes de capacitación para los maestros.

CUADRO 4.A.6

Características del sistema escolar “descentralizado”, México. Reformas a la educación 1992-1998

COMENTARIO/OPINIÓN RESUMIDA

Administración de recursos	Debido a que las escuelas tienen poco poder sobre los recursos, tienen poca capacidad para influir sobre el plan de mejoramiento escolar. El Ministerio de Educación sólo paga sus libros de texto.
Administración de personal	Escaso o nada de poder a nivel de cada escuela sobre el personal.
Gobernabilidad	Existen consejos oficiales pero no funcionan y tienen pocos poderes.
Opción	No hay opciones significativas.
Financiamiento	Las escuelas no pueden generar ingresos considerables y no está claro que los fondos sigan a los estudiantes.
Pedagogía	Las escuelas tienen pocas opciones respecto al currículum y la pedagogía.
Información	Los puntajes de las pruebas a nivel escolar están disponibles para la mayoría de las escuelas. No hay mediciones del valor agregado.
Incentivos	Muy bajo nivel de incentivos ya sea para maestros o directores.
Pedagogía	Tomando en cuenta los patrones educacionales básicos y los requisitos legales respecto a la cantidad anual de días escolares, cada escuela tiene la autoridad para diseñar su propio calendario, currículum y enfoque pedagógico, inclusive métodos para evaluar y organizar a los estudiantes en sus clases.

Información	El SEE-MG ha establecido un mecanismo de evaluación externa de la unidad escolar denominado el Programa de Evaluación de las Escuelas Públicas del Estado de Minas Gerais. Es una prueba periódica diseñada para medir el logro de los estudiantes sobre conocimientos y capacidades básicas; los puntajes son públicos.	Pedagogía	Los directores, en conjunto con los consejos, tienen cierto poder discrecional sobre el currículum no básico, pero éste es limitado y rara vez se ejerce. El Ministerio central elabora y difunde el enfoque pedagógico básico, la metodología activa.
Incentivos	El proceso de elección le ha otorgado a la comunidad el poder para reemplazar a los directores que no se están desempeñando de acuerdo con los intereses o expectativas de la comunidad.	Información	No hay mediciones públicas a nivel de cada escuela del valor agregado ni otros resultados de puntajes en pruebas. El Ministerio central está elaborando un sistema nacional de evaluación de logros en conjunto con el Banco Mundial.

CUADRO 4.A.8

**Características del sistema escolar “descentralizado”,
Nicaragua. Reformas a la educación 1993-1998**

COMENTARIO/OPINIÓN RESUMIDA

Administración de recursos	La administración de recursos a nivel de cada escuela aumentó considerablemente en algunas escuelas autónomas. Los directores reciben subvenciones de capitación mensuales para pagar a los maestros y otros gastos mayores, inclusive servicios públicos. Las escuelas también cobran tarifas (o más bien aportes voluntarios) y cualquier ingreso que se genere lo asigna el consejo escolar. Las escuelas pueden seleccionar sus propios libros de texto, pero el gobierno central paga sólo aquéllos que escoge.
Administración personal	Los consejos escolares pueden contratar y despedir de oficialmente al director de la escuela, y con mayores dificultades, a los maestros. Sin embargo, en la práctica la mayoría de los consejos no han impugnado a directores nombrados centralmente. Hay casos de consejos que han despedido directores, pero su control directo sobre el proceso de contratación es más dudoso. Aun así, el incentivo que tiene el director para satisfacer a los miembros del consejo parece creíble. Si el ingreso por tarifas es considerable, los consejos tienden a usarlo para aumentar los salarios de los maestros.
Gobernabilidad	Los consejos tienen una mayoría de votantes que son padres e incluyen directores, maestros y estudiantes. Los miembros del consejo se seleccionan oficialmente en base a distintos criterios objetivos, pero en algunas escuelas se eligen democráticamente mientras que en otros los elige el director o el delegado municipal del Ministerio.
Opción	No hay opciones significativas.
Financiamiento	Las escuelas pueden generar ingresos a través de los aportes de los padres y el presupuesto escolar anual se determina en base a la cantidad de estudiantes matriculados.

CUADRO 4.A.9

Resumen de características de escuelas descentralizadas

	<i>Chicago</i>	<i>Chile</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Inglaterra</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Memphis</i>	<i>Minas Gerais</i>
GOBERNABILIDAD							
Consejos escolares elegidos.	✓			✓	✓	✓	✓
Consejos seleccionan a los directores.	✓		✓	✓	✓	✓	✓
OPCIÓN							
Padres eligen la escuela del niño.		✓	n.d.	✓	✓	✓	
Escuela fija requisitos de admisión.		n.d.		n.d.			
FINANCIAMIENTO							
Genera sus recursos.				✓	✓		
Recursos siguen a los estud.	n.d.	✓	n.d.	✓	✓	✓	n.d.
PEDAGOGÍA							
Fija el currículum no básico.	✓					✓	n.d.
Escoje el enfoque pedagógico.	✓			✓		✓	n.d.
ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS							
Elabora plan de mejoramiento escolar.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Asigna presupuesto no de personal.	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Selecciona libros de texto.	✓	✓	✓	✓		✓	✓
ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL							
Contrata y despide al director.	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Contrata y despide maestros.			✓	✓	✓	✓	
Fija o aumenta escala de sueldos maestros.			✓		✓		
Asigna responsabilidades docentes.	✓		✓	✓	n.d.		✓
Desarrollo profesional en base a la demanda	✓		✓	✓	n.d.		n.d.
INFORMACIÓN							
Auditoría o inspección pública independiente.				✓			
Puntajes de pruebas son públicos.	✓	✓	n.d.	✓	n.d.	✓	✓
Mediciones públicas del valor agregado.	✓					✓	
INCENTIVOS							
Estabilidad laboral del director ligada a la ejecución del plan de mejoramiento escolar.	✓			✓		✓	✓
Estabilidad laboral de los maestros afectada por el desempeño de los estudiantes.				✓	✓	✓	
RESULTADOS							
Mejores puntajes en pruebas.	✓				n.d.	✓	✓
Mejor ausentismo docente.			✓		✓		
Mejor asistencia estudiantil.			✓		✓		
Mayor satisfacción de padres.							

n.d. =no disponible

RECUADRO 4.A.1

¿Qué se ha aprendido de las estrategias efectivas de reforma?

1. La reforma educativa es un proceso local. El centro del cambio radica en la escuela, no en el ministerio ni en la administración del distrito. Las escuelas determinan el grado de éxito; éstas pueden obstruir la ejecución, debilitarla o hacerla efectiva. Para que las escuelas mejoren la calidad de sus programas de manera efectiva, necesitan cumplir una función creativa y activa.

2. El apoyo central es vital. El asunto del que debe preocuparse el ministerio central es aprender a apoyar los esfuerzos de las escuelas, en otras palabras, cómo apoyar, estimular, otorgar poder, facilitar y construir una escuela fuerte. Más responsabilidades a cada escuela presupone una estructura de apoyo poderosa del sistema en su totalidad, estructura que se debe construir en torno a las necesidades reales de las escuelas en desarrollo. A nivel central, implica la necesidad de un sistema de reformas y una división del trabajo para apoyar efectivamente al nivel local.

3. La vinculación efectiva del sistema es esencial. La estrategia en sistemas complejos es identificar vínculos efectivos, no burocráticos en su naturaleza, entre los niveles nacionales, de distrito y locales. Para que las comunicaciones dentro del sistema funcionen, se necesita poder a nivel local, normalmente como consecuencia de mayor descentralización. También se requiere una función administrativa clara que combine la presión y el apoyo y asegure la entrega de los recursos necesarios.

4. El proceso de reforma es un proceso de aprendizaje. El proceso es en esencia un sistema en evolución y desarrollo. No se puede planificar por anticipado. La clave para el éxito es obtener buenos datos de todos sus componentes sobre una base continua, que se estudien y trabajen a nivel de cada distrito escolar y posteriormente a nivel central. Esto implica un sistema de supervisión y seguimiento.

5. Pensar sistemáticamente y en grande. Una visión de la reforma que afecte la vida escolar tendrá más efecto que un enfoque cuidadoso e incremental. Cualquier reforma importante de sistemas complejos debe crear estructuras y capacidades en todos los niveles. Las soluciones caso por caso no funcionarán a largo plazo, sólo la creación de instituciones en base a compromisos sostenidos funciona.

6. Enfoque en la práctica en el aula. La clave es centrarse en las dinámicas del aula y de cada escuela, puesto que en gran medida es ahí donde se determina el éxito de cualquier proyecto. Es esencial que los materiales de apoyo sean de buena calidad, ya sea estén elaborados al nivel nacional y se adapten localmente o se elaboren localmente desde un comienzo.

7. Los maestros deben considerarse como personas que están aprendiendo. Los buenos materiales e instalaciones son una condición necesaria pero insuficiente. La capacidad de los maestros es crucial para lograr un impacto sobre los estudiantes y eso se puede lograr mejor a través de un proceso de aprendizaje sistemático que incluya el perfeccionamiento en servicio, la supervisión y la capacitación en una atmósfera colegiada.

8. El compromiso es básico en todos los niveles. Esto es vital a nivel central para mantener un esfuerzo constante y sostener las estructuras de apoyo necesarias. También es esencial a nivel de cada distrito y escuela; sin embargo, no se puede transmitir directamente a las escuelas. El compromiso a nivel de cada escuela resulta de una acción exitosa en el ejercicio de la autoridad, la capacidad personal que comienza con un buen apoyo y se desarrolla con la práctica. En efecto, al otorgar poder local se construye una capacidad emocional, administrativa y efectiva en la solución de problemas.

9. Tanto las iniciativas locales como las centrales funcionan. Una idea innovadora que comienza localmente (Colombia), nacionalmente (Etiopía) o con donantes externos (Bangladesh) puede tener éxito si los programas cumplen con los criterios de compromiso nacional, capacidades y vinculación local, en una configuración adecuada para el país en particular.

10. La participación de los padres y de la comunidad contribuyen al éxito. La participación de los padres y de la comunidad aportan al compromiso y contribuyen en los resultados y son esenciales para el desarrollo y mantenimiento de las escuelas básicas en áreas rurales. La participación efectiva incluye una función real para los padres en la toma de decisiones a nivel escolar.

Fuente: Dalin y otros 1994.

CAPÍTULO 5

La descentralización de la atención de salud: ¿Entregar poder a los alcaldes, a los directores de hospitales o a los pacientes?

Las reformas del sector salud se están haciendo comunes en toda América Latina. Esto no es de sorprender, ya que la mayoría de los sistemas de salud sufren de alzas en los costos, de una baja cobertura, de una operación ineficaz y de descontento entre los pacientes. La reforma se ha dado en una variedad de modalidades. Algunos países han intentado descentralizar la prestación de servicios de salud pública, transfiriendo la responsabilidad de la atención de salud primaria y los niveles inferiores de cuidado intensivo (hospitalización) a unidades subnacionales del gobierno. Otros han introducido la competencia en los servicios de salud, obligando a los hospitales de propiedad del estado a competir con los hospitales privados por los fondos gubernamentales para la atención de salud.

Tres tipos de servicios de salud

En el presente capítulo se revisa la forma en que las reformas de descentralización en el sector salud han sido diseñadas y llevadas a cabo. Éste se basa en la experiencia de seis países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México. Sin embargo, se comienza con una aclaración de la naturaleza de la atención de salud misma.

A diferencia de los programas de educación, los programas de atención de salud proveen algunos bienes y servicios que son casi “puramente” bienes públicos. Es decir, ambos no son “rivales” en consumo (el consumo de una persona no reduce la cantidad disponible para los demás) y no son “excluyentes” (los beneficios no pueden restringirse solamente a las personas que deseen pagarlos). Ejemplos de esto aparecen en la primera fila del Cuadro 5.1. Estos bienes y servicios (o actividades) requieren del financiamiento del gobierno central si se espera que tengan alguna probabilidad de ser prestados en cantidades que sean suficientes

desde la perspectiva de la economía como un todo. Algunas de estas actividades tienen beneficios mayormente locales, es decir, beneficios que, si bien no están limitados a individuos, sí lo están a las jurisdicciones locales. El control vectorial y la vigilancia de enfermedades son ejemplos de esto. Si bien es posible que haya un caso de financiamiento local de dichas actividades, además tiene externalidades transjurisdiccionales importantes. Los gobiernos centrales deben por lo tanto preocuparse de que los fondos sean adecuados y que se encuentre instaurada una estructura reglamentaria que garantice que las unidades de gobierno o empresas privadas locales reconozcan que estas externalidades cruzan las fronteras políticas subnacionales.

Desde la perspectiva del consumidor-ciudadano, los individuos pueden verse beneficiados por los bienes y servicios de salud pública puros, sin ni siquiera saber que éstos existen (por ejemplo, el control de vectores), aunque por lo general están muy conscientes de la insuficiencia de los servi-

cios cuando éstos no se prestan en forma adecuada. La gestión de la actividad no puede incluir interacciones entre los proveedores y beneficiarios, de modo que el cliente directo de servicios puede ser un beneficiario directo de gobierno más bien que un usuario final, lo que crea problemas de mandante-agente. Implica, asimismo, que la decisión de si la unidad gubernamental responsable prefiere tener la propiedad y la gestión de la actividad, o bien contratar los servicios de terceros puede depender de consideraciones de costo y calidad.

Un segundo conjunto de servicios (Cuadro 5.1, fila 2) en la salud es rival en consumo, pero no excluyente en beneficios. Un ejemplo es la vacunación. Una gran parte de la población debe utilizar este servicio si se desea que éste sea efectivo como intervención sanitaria para la población en su totalidad. No obstante, la vacunación puede lograr niveles poblacionales de protección aún cuando la cobertura es inferior al 100 por ciento, por lo que, ésta confiere beneficios a la gente que decide no vacunarse. Por ende, aunque se

puede estar dispuesto a pagar por el servicio, también existe un incentivo a sacar provecho de algo gratuito y, por ende, existe una razón contundente para que haya, por lo menos, un financiamiento gubernamental parcial o bien una coacción para obligar a las partes privadas a adquirir cantidades adecuadas del servicio. En la práctica, estos servicios tienden a recibir un financiamiento público considerable sino exclusivo, aun cuando algunas jurisdicciones los manejen esencialmente mediante reglamentos más que mediante financiamiento (por ejemplo, exigiendo a los niños que estén vacunados antes de matricularse en la escuela, como asimismo exigiendo la cobertura en los paquetes de beneficios básicos de seguros).

Desde la perspectiva del consumidor, estos servicios requieren la interacción directa entre el personal de salud y los clientes (o en el caso del agua y la sanidad, una interacción entre el vendedor y el consumidor). Una gran parte de la población realmente debe utilizarlos si se desea que éstos sean intervenciones sanitarias efectivas para toda la

CUADRO 5.1

Sugerencia de financiamiento y prestación de diferentes tipos de servicios de salud

CARACTERÍSTICAS DE LOS BIENES Y SERVICIOS	EJEMPLOS	REGULACIÓN	FINANCIAMIENTO		PRODUCCIÓN
			¿PÚBLICO O PRIVADO?	¿CENTRAL O LOCAL?	
1. Bienes públicos puros en salud (no rivales ni excluyentes)	<ul style="list-style-type: none"> • Información sobre salud • Educación sobre salud general • Vigilancia de enfermedades • Salud ambiental • Control de vectores • Reglamentación (fallas de mercado en información y seguro) 	<ul style="list-style-type: none"> • Central 	<ul style="list-style-type: none"> • Público: de lo contrario, subfinanciado 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización de los bienes públicos localizados, en la medida que se mantengan las normas nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Pública • Contratar a terceros (el cliente es la burocracia pública)
2. Aportes a la salud familiar con fuertes externalidades (rivales, no excluyentes)	<ul style="list-style-type: none"> • Vacunas • Higiene • Agua potable • Prevención de enfermedades transmisibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Central 	<ul style="list-style-type: none"> • Público y en parte privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización de los bienes con fuertes características locales, en la medida que se cumplan las normas nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Privada de preferencia (reduce el problema de mandante/agente de la prestación pública)
3a. Aportes a la salud familiar que son fundamentalmente bienes privados (rivales, excluyentes)	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidados intensivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Central 	<ul style="list-style-type: none"> • Privado • Público (en caso de fallas en el mercado de seguro) 	<ul style="list-style-type: none"> • Central 	<ul style="list-style-type: none"> • Privada
3b. "Bienes de equidad" en la salud	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidados intensivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Central 	<ul style="list-style-type: none"> • Público (para financiar al indigente) 	<ul style="list-style-type: none"> • Central 	<ul style="list-style-type: none"> • Privada

población. Es importante que el servicio funcione de manera tal que preste atención al cliente. Por lo tanto, la gestión del servicio en el lugar de su prestación es importante.

Debido a que ambos grupos de servicios implican fallas de mercado inherentes, requieren alguna intervención gubernamental para determinar cuánto y qué se proporcionará. En el tercer grupo de servicios - consistentes en gran medida en modalidades intensivas de atención (o curativas, en oposición a preventivas) – es menos convincente el argumento en pro de la intervención gubernamental ya que en esencia son bienes privados. El Estado puede verse involucrado en el financiamiento de éstos a modo de sustituir los sistemas de seguros privados que no se crean (Cuadro 5.1, fila 3a). Los Estados también pueden participar a fin de asegurar que los que no pueden costear un seguro tengan un nivel mínimo de acceso al cuidado intenso (Cuadro 5.1, fila 3b).

Múltiples modalidades de prestación y financiamiento de servicios

No se exige que ningún gobierno participe directamente en la prestación de los servicios. Incluso en el dominio de los bienes públicos, es posible que decida contratar para actividades tales como la vigilancia de enfermedades. Su decisión probablemente debe depender de la calidad y eficiencia relativas de la contratación de servicios o de la prestación directa. En el Cuadro 5.1 se demuestra, sin embargo, que a medida que los beneficios de servicios de salud se limitan cada vez más a los consumidores individuales, el caso de la participación gubernamental en la producción disminuye. Si bien el papel del sector público sigue siendo preponderante en cuanto a la reglamentación y el financiamiento, su ventaja comparativa en la producción no lo es.

En la historia de la prestación de servicios de salud, esta distinción entre los bienes públicos y privados, por una parte, y los servicios personales o impersonales, por otra parte, ha sido confusa. Como resultado de ello, los gobiernos y las instituciones de seguridad social se han visto financiando y prestando todo tipo de servicios, aun cuando muchos de ellos podrían ser prestados tan bien o de mejor forma en un mercado competitivo. Ya que los gobiernos centrales participan en la prestación de los servicios de salud consideran a la descentralización como una cuestión de delegar la gestión de los establecimientos y del personal, cuando de hecho niveles inferiores de gobierno pueden care-

cer de ventajas en aptitudes, incentivos, motivos o poder de negociación para mejorar la gestión.

Este marco tal vez resulte demasiado simple como para captar el verdadero papel del sector público en la salud, o bien para comprender cabalmente los esfuerzos de descentralización que han ocurrido en América Latina (ver, por ejemplo, Musgrove 1999 y Preker, Harding y Girishankar 1999). No obstante, en él sobresalen dos temas simples que deberían ser abordados en las políticas de descentralización en salud.

Primero, ¿se deben distribuir las responsabilidades y el financiamiento de las funciones de alta externalidad en la salud a modo que las entidades políticas los compartan? Dicha modalidad reconoce que muchos de los bienes correspondientes mejorarían gracias a la adaptación local a la vez que asegura el cumplimiento de normas nacionales mínimas como las que existen para el control de las enfermedades transmitidas por vía respiratoria, el agua y los vectores. Segundo, ¿cómo se pueden mejorar los servicios en sistemas de prestación históricamente vastos, costosos, de precario funcionamiento y de propiedad y operación del Estado? Si bien la descentralización política en curso puede afectar la prestación de servicios en cierto grado, este segundo punto es fundamentalmente un problema de incentivo que puede abordarse por medio de una variedad de acciones. Una de las más prometedoras implica segregar la función de financiamiento de la función de prestación de servicios.

Tal reforma —denominada la segregación de comprador y proveedor— encierra dos elementos. El primero es un cambio en la modalidad de financiamiento, de aportes a resultados. En un sistema tradicional basado en aportes, los gastos de salud del gobierno se asignan como partidas presupuestarias según los rubros de personal, equipos y suministros, etc. Este procedimiento no incentiva a los administradores de las unidades de salud para reducir los costos. En un sistema de financiamiento basado en resultados, se paga a las unidades de salud de acuerdo con el volumen y tipo de servicios que proporcionen. Esto no sólo alienta la eficiencia, si no que también puede mejorar la calidad ya que las unidades de salud están obligadas a competir para obtener clientes.

El segundo elemento es la autonomía en la gestión. Sin autonomía, los administradores de los hospitales se ven imposibilitados para responder a los incentivos inherentes al financiamiento basado en resultados. La autonomía en la gestión puede lograrse de diferentes maneras. En algunos

casos (por ejemplo en Chile), los hospitales y clínicas permanecen en el sector público, pero se organizan como corporaciones para garantizar su autonomía en la gestión. En otros países (por ejemplo en Brasil), la mayoría de los proveedores de atención de salud pertenecen al sector privado y el papel del gobierno en la salud se limita considerablemente al financiamiento y a la reglamentación.

¿Qué se ha descentralizado en América Latina y cómo?

La descentralización de la atención de salud ha implicado distintos elementos en diferentes lugares. En la presente sección se resume la experiencia de seis países.

Argentina: de monopolio central a monopolio provincial

A juzgar por la magnitud del presupuesto de salud que se ejecuta a nivel subnacional y por las facultades decisorias que han sido transferidas a las provincias, la descentralización de los servicios de salud en Argentina tanto en el sentido político-territorial como económico está bastante avanzada. Sólo aproximadamente un 14 por ciento del gasto público en salud se realiza a nivel nacional; el 70 por ciento se realiza a nivel provincial, y otro 16 por ciento se efectúa a nivel de municipio. Menos del 1 por ciento de los establecimientos hospitalarios es administrado por las autoridades nacionales de salud, un 70 por ciento es administrado a nivel provincial y un 20 por ciento es administrado a nivel municipal (González-Prieto y Álvarez 1999).

El sector público brinda cobertura de salud a aproximadamente el 46 por ciento de la población y sus gastos en salud representan aproximadamente el 23 por ciento del gasto nacional total para ese rubro. El sistema de seguridad social (las llamadas "Obras Sociales") proporciona cobertura al 47 por ciento de la población y de él depende el 35 por ciento del gasto total en salud. Finalmente, el sector privado cubre el 7 por ciento de la población y sus gastos (seguro y gastos menores) representa: el 42 por ciento del total nacional. El sector público es propietario de aproximadamente el 37 por ciento de los establecimientos de salud y del 54 por ciento de las camas hospitalarias, mientras que el sector privado es propietario del 61 por ciento de los establecimientos de salud y del 43 por ciento de las camas hospitalarias (González-Prieto y Álvarez 1999).

La primera ola descentralizadora del sector salud en Argentina (1978) apuntaba al nivel provincial, más que al

municipal. El motivo esencial de la descentralización era aliviar la carga fiscal a nivel central, más que una búsqueda de eficiencia o equidad. La responsabilidad del funcionamiento de los establecimientos y presupuestos fue transferida a las provincias. Los recursos transferidos desde el nivel federal al provincial no fueron destinados al sector salud. Por lo tanto, las provincias podían decidir cuánto deseaban asignar al sector a partir de sus propios presupuestos, como asimismo de las transferencias federales. El inicio de la década del noventa desató una segunda ola de descentralización con la transferencia de los últimos hospitales federales a la Municipalidad de Buenos Aires y la transferencia de algunas responsabilidades de salud provinciales (especialmente atención de salud primaria) a las municipalidades.

La segunda ola introdujo además el concepto del hospital público autónomo. El alcance de la autonomía de estos hospitales debía incluir la capacidad para facturar al sistema de seguridad social y a los aseguradores de salud privados por los servicios prestados a sus beneficiarios y retener parte de sus utilidades. Sin embargo, la adopción del modelo de hospital autónomo no ha sido uniforme. Dos provincias (Córdoba y Neuquén) han rechazado completamente el concepto, temiendo que éste llevaría tanto a la duplicación de los establecimientos y los equipos, como a la discriminación respecto de la población no asegurada (ya que los hospitales dependen cada vez más de los reembolsos de los aseguradores). Otras provincias han adoptado el modelo, pero lo han instaurado lentamente debido al temor de que éste aumentaría el déficit público, daría lugar a una fuerte oposición por parte de los sindicatos y, por ende, reduciría el poder político en las provincias. Con una excepción – la provincia de Salta – ninguna provincia ha concedido a sus hospitales autónomos el control sobre la administración del personal.

México: de la desconcentración a la descentralización

El sector de salud pública en México consta de varias entidades. Históricamente, el Ministerio de Salud (SSA) ha sido responsable de la definición de políticas del sector y de la reglamentación y supervisión del sistema de salud y su planificación estratégica, como asimismo de la prestación de servicios de salud para la población no asegurada (actualmente, casi 42 millones de personas) a través de su extensa red de establecimientos de salud. Además, el Instituto de Seguridad Social (IMSS) proporciona un seguro de salud global a casi

41,5 millones de personas a través de su propia red de provisión. El 67 por ciento de los ingresos por concepto de seguro de salud del IMSS proviene de los impuestos sobre nóminas y 33 por ciento de la tributación general.

Otro sistema de seguros, financiado en conjunto por el SSA y el IMSS, brinda cobertura a otros 11 millones de personas, la mayoría de ellas en las comunidades rurales e indígenas. Existen sistemas de seguridad paralelos, tales como los de los empleados públicos y de la compañía nacional de petróleo. El sector privado es pequeño pero se está desarrollando tanto en el área de prestaciones como el de financiamiento: hoy en día, unos dos millones de mexicanos cuentan con una cobertura de salud privada.

Los esfuerzos de descentralización iniciados en 1983 representaron un esfuerzo para compartir el poder político con los gobiernos estatales, reducir la carga fiscal a nivel central, racionalizar la estructura de oferta y mejorar la gerencia de los servicios. El proceso se dio de forma paulatina y abarcó la participación limitada de sólo 14 de los 32 estados sin afectar ni las jurisdicciones de salud ni los establecimientos de salud. La autonomía otorgada a los estados en materia de asignar recursos se restringió a los ingresos obtenidos localmente a la vez que la ejecución del presupuesto se mantuvo altamente centralizada. La proporción del presupuesto ejecutado a nivel estatal en los estados descentralizados (24 por ciento en 1995) no varió de la que ejecutaron los estados no descentralizados (21 por ciento en 1995) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL 1998]). El período se caracterizó por los esfuerzos rivales del IMSS para desconcentrar sus servicios (más por autoconservación que para promover la delegación).

Con la toma de posesión del gobierno de Zedillo en 1994, la descentralización volvió a cobrar importancia. A pesar de que la motivación primordial del gobierno estaba impulsada por la presión de compartir el poder político con los gobiernos estatales, las reformas de Zedillo también apuntaban a aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la atención para la población no asegurada, como asimismo mejorar la eficiencia de la administración pública. La segunda fase de la descentralización, iniciada en 1996, difirió de la primera en cuanto a que participaron todos los estados y fueron más explícitas las reparticiones de funciones y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, se asemejó a la primera fase en cuanto a que la descentralización no alcanzó a delegarse a jurisdicciones ni establecimientos.

Durante la segunda fase de la descentralización surgió la creación de los “organismos públicos descentralizados” (OPD), organismos estatales semiautónomos cuya comisión directiva incluye al gobernador del estado, a un representante del Ministerio de Salud federal, un representante de los sindicatos y el ministro de salud del estado. En una serie de aspectos se ha llegado a obtener mayor precisión. Los recursos asignados por el nivel federal a los estados son designados según criterios bien establecidos; la transferencia de recursos humanos desde el nivel federal a los estados ha sido negociada con el sindicato nacional; se ha transferido infraestructura, bienes y equipos a los estados y a las municipalidades se le han otorgado responsabilidades limitadas en planificación e infraestructura. El seguimiento y la solución de conflictos son realizados por el Consejo Nacional de Salud.

A raíz de la reforma, los estados pasaron a ser los responsables por los servicios de atención de salud prestados a la población no asegurada así como de la ejecución de su presupuesto de salud. El presupuesto descentralizado aumentó de 4,8 millones de pesos en 1995 a 16,4 millones de pesos en 1999. Simultáneamente, se redefinieron las funciones del Ministerio de Salud federal, reforzándose su función normativa y de planificación. El gasto a nivel del ministerio federal disminuyó de 12,2 millones de pesos en 1995 a 9,5 millones en 1999.

El IMSS ha participado en esfuerzos paralelos de desconcentración, habiendo creado siete directorios regionales en 1995 y 139 zonas médicas en 1997 (cada una de las cuales presta atención en salud a una población de entre 100.000 y 200.000 personas). Se espera que estas zonas médicas pasen a convertirse en “áreas médicas de gerencia autónoma” con presupuesto propio. Hasta la fecha, la desconcentración no ha logrado su objetivo de transferir la autonomía administrativa completa en rubros tales como personal, abastecimiento, equipos, infraestructura y mantenimiento. Sin embargo, los planes elaborados para los próximos años dejan ver que habrá una segregación de comprador y proveedor a raíz de la creación de una función de adquisiciones dentro del IMSS, así como una de reembolso a los proveedores basado en una capitación ajustada por riesgo y sistemas de Grupos Relacionados por Diagnóstico.

El proceso de descentralización política en el SSA está avanzando lentamente y la autonomía y la capacidad a niveles subnacionales se están fortaleciendo al paso. En contraste, parece haber poco o ningún adelanto en la segre-

gación del financiamiento adquisitivo de la función de prestación de servicios. El proceso de descentralización del IMSS ha sido igualmente lento, pero existen planes más explícitos para hacer funcionar una segregación de comprador y proveedor. Los primeros pasos hacia esta segregación se evidencian en los recientes acuerdos suscritos con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Auditoría y Desarrollo Administrativo, tendientes a asegurar la autonomía financiera así como los compromisos de parte del IMSS para suscribir acuerdos con hospitales de especialidades y con zonas médicas.

Bolivia: municipalización de los activos físicos pero no los humanos

El sector público ofrece cobertura directa de servicios de salud a casi el 30 por ciento de los ciudadanos y el sistema de seguridad social cubre a otro 14 por ciento. El sector privado proporciona cobertura a un 30 por ciento de la población. El restante 26 por ciento no tiene acceso a los servicios de salud o bien se sirve de la medicina tradicional (Ruiz Mier y Guissani 1997).

La descentralización de la atención de salud en Bolivia ha sido utilizada como instrumento de democratización. Después de una serie de intentos fallidos en la década del ochenta, el proceso fue precipitado por la denominada "ley de participación popular" de 1994 que otorgó reconocimiento a 311 municipalidades. Esta ley transfirió activos de los centros de salud y desde los hospitales de complejidad alta y media, incluidos los hospitales de referencia nacionales, a las municipalidades. La transferencia de responsabilidades incluía las de mantenimiento de la infraestructura, equipos, y aprovisionamiento de insumos. El proceso fue alentado por la ley de descentralización administrativa de 1996 que transfirió parte de la responsabilidad en la administración del personal al nivel departamental (los departamentos son subdivisiones administrativas del gobierno central). Sin embargo, el ministerio central continuó siendo responsable de la contratación y despido de personal, como asimismo de la negociación de niveles de remuneraciones con los sindicatos del sector salud. Las decisiones respecto de la cantidad de personal, tanto administrativo como sanitario, que se destina a los centros de salud pública son determinadas a nivel central sin que los gobiernos municipales participen en el proceso.

Por consiguiente, una de las particularidades de la experiencia descentralizadora boliviana ha sido el que ahora los

municipios y departamentos comparten roles y responsabilidades. Aunque muchos países han delegado la atención de salud primaria a las municipalidades y la atención de salud más compleja a los departamentos, la línea de deslinde en Bolivia ha sido el control de ciertos insumos. Las municipalidades son responsables del mantenimiento y de los equipos de infraestructura de salud y los departamentos son responsables de la administración del personal. De acuerdo a este modelo, las municipalidades y los departamentos tienen el control sobre algunos de los factores de producción y se requiere una estrecha coordinación vertical para garantizar la prestación efectiva de servicios. Es más, las municipalidades y departamentos tienen que coordinarse en sentido ascendente con el Ministerio de Salud, el cual desempeña una función reglamentaria y es responsable de la administración de los fármacos esenciales, y también en sentido descendente con las comunidades locales a fin de asegurar que las inquietudes de éstas se tomen en cuenta.

Con miras a lograr la coordinación entre todos los participantes en el sector salud, se han creado juntas locales de salud. Estos están constituidos por representantes del gobierno municipal, la junta de salud departamental y la comunidad local y su mandato incluye la preparación y propuesta ante el gobierno municipal de presupuestos operativos y planes de inversión anuales para el sector; los presupuestos operacionales y planes de inversión anuales del gobierno municipal para el sector y la propuesta y negociación de acuerdos de prestación de servicios con los diferentes participantes. Hasta la fecha, estos directorios no han cumplido con dicha metas. Por el contrario, ya que todos los niveles de gobierno tienen intereses en la prestación de servicios, la responsabilidad de la calidad y cobertura se ha ido diluyendo cada vez más.

Las iniciativas de descentralización han aumentado los gastos locales así como permitido que las municipalidades inviertan más en el mantenimiento y funcionamiento de los establecimientos de salud. Sólo aproximadamente un 12 por ciento del gasto en salud se efectúa a nivel nacional, casi un 62 por ciento se realiza a nivel departamental y el restante 26 por ciento a nivel municipal. La principal fuente de financiamiento para el sector salud sigue siendo las transferencias desde el nivel central. Este sistema de financiamiento basado en transferencias condiciona el grado real de autonomía y control que los niveles subnacionales ejercen sobre los aportes. El nuevo modelo también ha repercutido en la autonomía financiera a nivel de estable-

cimientos haciendo que éstos pierdan terreno ante las municipalidades ya que éstas son responsables por administrar las entradas de aquellos. La autonomía financiera a nivel de establecimiento fue reducida, asimismo, al efectuarse el Seguro Materno Infantil (1998) a raíz del cual los proveedores de salud pública, a quienes se les exige prestar atención gratuita a las mujeres embarazadas y niños menores de 5 años de edad en caso de enfermedades diarreicas y respiratorias, generalmente reciben una compensación inadecuada de parte de las municipalidades.

Si bien ha habido una transferencia definitiva de responsabilidades hacia los niveles administrativos inferiores en el sector salud, poco avance se ha conseguido en segregar de las funciones financieras las que corresponden a compras. Además de las personas que requieren Seguro de salud Materno Infantil y Seguro Médico para Ancianos, los compradores de servicios de salud no están claramente identificados. El tipo y alcance de servicios que serán prestados no están definidos con precisión, lo que lleva a una carencia de correspondencia entre la demanda y la prestación de servicios. Por su parte, a los proveedores de servicios no se les proporciona los mecanismos conducentes a una conducta más orientada a la generación de rentas. De hecho, en los últimos años los establecimientos de salud han estado sujetos a una reducción en su autonomía para retener pagos por los servicios prestados, así como para decidir cómo asignar recursos e insumos médicos.

Brasil: financiamiento público con producción privada

El proceso de descentralización de Brasil en el sector salud se inició a la par con las iniciativas para integrar el instituto de seguridad social, el cual prestaba atención médica a los empleados del sector formal urbano y a sus dependientes, con el Ministerio de Salud, que prestaba atención de salud a los trabajadores rurales e indigentes no asegurados. La integración se logró en 1988 con el establecimiento del Sistema Único de Salud (Sistema Unice de Saude [SUS]) que brinda una cobertura casi universal. El SUS opera a modo de sistema de seguro subsidiado, en el cual la administración del SUS federal reembolsa a los proveedores por los servicios prestados. La amplia mayoría de dichos reembolsos va a los hospitales y clínicas privadas. Por supuesto, los establecimientos estatales y municipales también participan. Si bien el SUS es considerado en general como un éxito, ha experimentado problemas financieros: los reem-

bolsos a los proveedores públicos y privados han estado muy por debajo de los costos de los servicios (especialmente en el caso de la atención preventiva). Por ende, la participación privada en el SUS está disminuyendo y el seguro de salud privado se está propagando más.

Los establecimientos de atención de salud de propiedad estatal generalmente son administrados por las municipalidades. El proceso de habilitación para que las municipalidades administren sus propios sistemas de salud ha sido muy gradual y ha implicado un proceso de calificación formal. En diciembre de 1996, 137 municipalidades, que representan el 16 por ciento de la población brasileña, administraron sus propios sistemas de salud. Estas municipalidades, urbanas en su mayoría, administraron un 20 por ciento de los gastos hospitalarios del SUS. Aproximadamente unas 2,300 otras municipalidades (o un 42 por ciento del total) han obtenido una autonomía incipiente, la cual les permitió participar en las actividades de planificación y otorgar licencias a proveedores privados dentro de sus territorios. Sin embargo, el gobierno federal seguía elaborando y aprobando sus presupuestos para atención ambulatoria y hospitalaria. Por su parte, los estados eran responsables de la revisión de la implementación de políticas, el seguimiento y evaluación de sistemas y de la entrega de asistencia técnica y financiera a las municipalidades en sus jurisdicciones.

Debido a que los reembolsos del SUS no dan abasto para el costo de los servicios de salud, las municipalidades a menudo se ven obligadas a subsidiar sus hospitales con ingresos municipales generales.

A pesar de las numerosas deficiencias del sistema, el sistema de salud de Brasil tiene ventajas definitivas: se integra a la parte de adquisiciones; se segregan las funciones de compra y prestación de servicios; se privatiza la mayor parte de la entrega de bienes de salud privados (los proveedores privados representan más del 70 por ciento de las hospitalizaciones financiadas por el sector público); y se centraliza el financiamiento de bienes públicos, de bienes con externalidades y "bienes de equidad" (medidas básicas de salud, nutrición, monitoreo epidemiológico y sanitario, etc.), aunque la entrega de los mismos tiende a darse a través de organismos federales y no entidades municipales.

Chile: municipalización de la producción, centralización del financiamiento

El proceso de descentralización de la atención de salud en Chile que se inició a comienzos de la década del ochenta fue

parte de un proceso más amplio de reformas tendientes a introducir mecanismos de mercado en el sector. Los establecimientos y el personal de atención de salud primaria fueron transferidos a las municipalidades. Esto tuvo dos efectos importantes. Primero, la transferencia de personal a las municipalidades llevó a que éstos perdieran su condición de empleados públicos. En lo sucesivo, los trabajadores de atención de salud primaria podrían negociar sus condiciones de trabajo directamente con las municipalidades. En principio, esto daba a los gobiernos locales una autonomía considerablemente mayor para fijar remuneraciones y beneficios (aunque en los últimos años ha habido una creciente presión de parte de los sindicatos para volver a centralizar la contratación de personal y las funciones administrativas).

Segundo, lo anterior condujo a un cambio en el mecanismo para el financiamiento de los proveedores públicos de salud, pasando de aquel basado en aportes (asignaciones de partidas presupuestarias) a uno basado en resultados, o bien en la cantidad y calidad de servicios prestados. Se esperaba que esto alentara a las municipalidades a ampliar la cobertura y a que hicieran un uso más eficiente del personal y otros recursos.¹

Si bien a las municipalidades de Chile se les otorgó un control relativamente mayor sobre los insumos que en otros países de América Latina, su autonomía está restringida por el hecho de que en gran medida el Ministerio de Salud determina su gasto en atención de salud primaria. La calidad de la atención que prestan las municipalidades depende en gran medida, pues, del nivel de financiamiento gubernamental. No obstante, la municipalización de la entrega de atención de salud primaria en Chile se considera un éxito, en gran parte debido al compromiso continuo por parte del Ministerio de Salud con la atención de salud primaria, la clara definición de las responsabilidades de las municipalidades, la simpleza de los resultados que deben ser entregados, la precisión y simpleza de los mecanismos de pago y las mejoras en la capacidad administrativa municipal.

La descentralización no fue la única reforma del gobierno en el sector salud. Siguiendo su enfoque orientado al mercado, el gobierno también alentó el uso del seguro de salud privado. Se autorizó el funcionamiento de los fondos privados de salud, los que captan las cotizaciones obligatorias por nómina para prestar atención de salud privada. Como resultado de lo anterior, la cantidad de personas cubiertas por los planes de seguro privado aumentó marcadamente (hasta casi el 27 por ciento de la población en 1997 de casi cero a

comienzos de la década del ochenta) y la proporción de camas hospitalarias en el sector público disminuyó de 90 a 75 por ciento.²

Colombia: conflictos entre la descentralización y la privatización

En el transcurso de los últimos 30 años, las miras de la reforma del sector salud en Colombia han ido evolucionando: en la década del sesenta se procuraba lograr la desconcentración mientras que en la del noventa se buscó la descentralización-delegación y privatización de la prestación de servicios. Debido a que ninguna de estas reformas fue efectuada en su totalidad, la situación actual contiene elementos de ambas fases. La delegación comenzó en los años noventa cuando el Ministerio de Salud hizo obligatorio transferir, en un período de cinco años, los establecimientos, el personal y el presupuesto de atención de salud primaria a las municipalidades y la atención de salud secundaria y terciaria a los gobiernos provinciales (departamentos). La ejecución del mandato fue entorpecida debido a factores como requisitos onerosos de certificación y recursos insuficientes para pagar el costo de la descentralización y sólo unas cuantas municipalidades asumieron sus responsabilidades.

Se logró un avance en el proceso de descentralización con la Ley 60 de 1993, gracias a la cual las transferencias a los departamentos para salud y educación aumentaron significativamente (de 15 por ciento de los ingresos gubernamentales en 1993 a 24,5 por ciento de 1996 en adelante). Estas transferencias son administradas autónomamente en los departamentos que han sido certificados. Las transferencias a las municipalidades para salud, educación y otros gastos en infraestructura aumentaron del 15 por ciento de los ingresos gubernamentales en 1994 al 17 por ciento en 1997, y se espera que aumenten a 22 por ciento en el 2001. El problema principal de dichas transferencias es que guardan poca relación con las necesidades de salud locales o con el costo de los servicios.

Al poco tiempo de haberse puesto en marcha la Ley 60, se promulgó una reforma más radical (Ley 100) a fines de 1993 cuya estrategia incluía segregar el financiamiento de servicios de la prestación de los mismos, fomentar la competencia entre los proveedores de seguro y los proveedores de servicios, otorgar subsidios designados a los pobres y asegurar la prestación de servicios de salud a la población, independientemente de su capacidad de pago. Se crearon

dos planes de seguros para efectuar el nuevo enfoque: un plan de contribución que cubriría a los trabajadores remunerados e independientes y uno subsidiado para los pobres (con subsidios directos para pagar un conjunto básico de servicios en atención de salud).

La ejecución de la Ley 100 será sumamente descentralizada. El régimen subsidiado será administrado y financiado a través de las municipalidades, las cuales serán responsables de (a) identificar a los beneficiarios pobres, (b) afiliar a los beneficiarios con una compañía de seguros de salud pública o privada (Administradora del Régimen Subsidiado [ARS]) y (c) autorizar el pago de las primas correspondientes a la ARS. Entre otras características descentralizadas del sistema está la delegación a los departamentos y municipalidades de una serie de responsabilidades financieras, organizacionales y de personal, donde los departamentos alcanzarán un mayor grado de autonomía que las municipalidades. El avance más lento se registra en la administración del personal ya que el espacio de maniobra para la negociación de remuneraciones y condiciones de empleo ha sido casi inexistente. A nivel de departamento, los hospitalares gubernamentales están siendo transformados en entidades autónomas aunque este proceso se ha visto obstaculizado por la falta de precisión en cuanto a quién pagará las deudas por pensión y dentro de qué plazos, así como por las condiciones, incluido el estado de la infraestructura, en las cuales se transformarán los hospitales.

Temas principales en la descentralización de la salud

De los seis estudios de casos presentados se desprende que la descentralización de la salud en América Latina ha sido una experiencia variada. Si bien cinco de los seis países están

experimentando con diversas modalidades de separar comprador y proveedor, la atención de salud sigue estando dominada tanto en su financiamiento como en su producción por el sector público. La descentralización se ha limitado en gran medida a la transferencia de partes del sistema del sector público desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Los gobiernos centrales han tendido a mantener la responsabilidad de la formulación de políticas, del financiamiento global, y del funcionamiento de centros de atención médica altamente especializados (oncología, por ejemplo), mientras que a los estados o provincias a menudo se les ha conferido la responsabilidad de prestar la atención hospitalaria secundaria y terciaria y a las municipalidades la responsabilidad de la atención de salud primaria (Colombia, Brasil, Chile y, en una menor medida, Bolivia).³

Gestión de la fuerza laboral

Pese a que el alcance de estas reformas es modesto, su ejecución ha sido más bien tentativa. La gestión de la fuerza laboral, por ejemplo, continúa estando centralizada. En la mayoría de los países referidos en los estudios de casos, las remuneraciones y las condiciones de empleo no son controladas por gobiernos subnacionales o administradores de los establecimientos de salud, sino por el gobierno central, el cual negocia con los sindicatos del sector salud todos los años. Esto ha obstruido los esfuerzos realizados por fomentar la autonomía de gestión en el nivel en que hay más probabilidades de impacto: en la unidad de salud individual. Los directores de los establecimientos de salud estatales por lo general tienen poco poder sobre su fuerza laboral.

En el Cuadro 5.2 se resume la situación en que se encuentran los seis países en cuanto a la gestión de personal. Ahí se observa que en la mayoría de los países, los gobier-

CUADRO 5.2

Autoridad de los diferentes niveles de gobierno para administrar personal

NIVEL DE GOBIERNO	DETERMINACIONES DE REMUNERACIÓN (PRECIO)	CONTRATACIÓN Y DESPIDOS (CANTIDAD E INCENTIVOS)
Central	Bolivia, Chile, y México	Bolivia
Estado/Departamento/Provincia	Argentina, Brasil, Colombia (si no está municipalizado*)	Argentina, Brasil, Chile (Regiones de Salud), Colombia (si no está municipalizado), y México
Municipal	Colombia (si no está municipalizado*)	Brasil (para los proveedores de servicios); Chile para los trabajadores de salud primaria; Colombia para las áreas descentralizadas
Establecimientos donde funciona la segregación de comprador y proveedor		Brasil (autonomía limitada en los hospitales públicos); Colombia (municipalizado)

nos subnacionales y los establecimientos de atención de salud sólo tienen responsabilidades limitadas en cuanto a la gestión de personal y que están restringidos por los estrictos códigos de trabajo nacional relativos a los trabajadores del sector salud. En algunos casos, las secretarías estatales de salud tienen el poder para contratar, despedir y transferir directores y personal hospitalarios (Argentina, Bolivia y México). Chile es tal vez el único caso donde los trabajadores de la atención de salud primaria fueron efectivamente transferidos a las municipalidades y en dicho proceso perdieron su condición de empleados públicos estatales.

Financiamiento recurrente

La mayoría de los proveedores de atención médica (hospitales y redes de atención primaria) sigue siendo financiada por asignaciones directas históricamente basadas en un presupuesto, ya sea a través de oficinas desconcentradas del Ministerio de Salud, o bien por medio de transferencias destinadas a los estados y municipalidades (en Bolivia, Chile y México, y en Colombia a departamentos en los que la salud aún no ha sido descentralizada). En Argentina, las transferencias centrales a las provincias no son designadas para la salud; las transferencias desde las provincias y las municipalidades a los establecimientos de atención de salud tienen una base histórica. Las reglas de transferencia hacia subniveles políticos son generalmente complejas y la ponderación poblacional es elevada. Luego estas transferencias pasan a ser la base para que los gobiernos locales financien los servicios, lo que generalmente se realiza mediante un enfoque presupuestario histórico basado en aportes que ignora la producción y la calidad. Correspondientemente, la mayoría de los países no cobra honorarios (o sólo cobra honorarios nominales) por la atención de salud en los servicios centrales o descentralizados y tiene honorarios altamente subsidiados, en caso que existan, para los servicios hospitalarios y las actividades relacionadas con diagnósticos de tipo ambulatorio o con hospitalización.

Esta dependencia continua en el financiamiento basado en aportes no proporciona incentivo para mejorar la eficiencia ni la cobertura. Además, la entrada en escena de los gobiernos subnacionales en el sistema de salud ha hecho surgir nuevos problemas de financiamiento. La descentralización de la salud generalmente se ha basado en un continuo respaldo financiero del gobierno central, pero éste no siempre ha estado disponible. Esto ha sido un problema particularmente en los casos en que hay un control central

sobre las remuneraciones. En Colombia, si bien los costos laborales son establecidos por el gobierno nacional, los fondos transferidos a los gobiernos subnacionales para financiar los servicios de salud no reflejan directamente los costos, lo que da como resultado constantes déficits, disputas entre los niveles de gobierno y presiones financieras en los gobiernos locales. Un resultado en Colombia y otros países es el poco interés por parte de los gobiernos subnacionales en aceptar las responsabilidades de los servicios de salud en sus territorios, ya que la responsabilidad es transferida sin recursos adecuados para ejecutarla ni la autoridad para administrar los costos.

Al mismo tiempo, las reformas de descentralización han dado como resultado una mayor carga fiscal para los gobiernos centrales. En gran medida esto se ha producido debido a que las transferencias basadas en fórmulas a las municipalidades y, en algunos casos, a los estados se han realizado, en parte por razones políticas, con nuevos fondos en vez de hacerse con reasignaciones de los gastos en salud existentes. En Bolivia, las transferencias municipales creadas por la Ley de Participación Popular son un porcentaje fijo de los ingresos del gobierno y representan recursos adicionales para servicios sociales, incluida la salud. Las asignaciones presupuestarias para pagar a los gobiernos subnacionales mayores remuneraciones para el personal de salud y pensiones acumuladas, así como otros beneficios son otra fuente de mayores gastos netos en salud. En total, el aumento de gastos en salud ha representado más del 2 por ciento del PIB en algunos países (Bolivia y Colombia), aunque no todo el aumento pueda ser atribuido a la descentralización.

Decisiones de inversión

A diferencia de la mayoría de las actividades de salud, las decisiones de inversión han estado completamente descentralizadas en muchos países de América Latina (ver Cuadro 5.3). Si bien esto agiliza la respuesta a las necesidades locales, también crea problemas. Primero, ya que se autoriza que todos los niveles de gobierno inviertan en infraestructura y cuenten con el dinero (a menudo transferencias destinadas) para hacerlo, existe una tendencia a invertir excesivamente en infraestructura y equipos. Por lo general no hay un cargo explícito por concepto de arriendo de capital y equipos ni por concepto de depreciación, de modo que no hay un incentivo compensatorio para utilizar el capital de manera productiva. Segundo, en los casos en

CUADRO 5.3

Autoridad para realizar inversiones en infraestructura

NIVEL DE GOBIERNO	ATENCIÓN DE SALUD PRIMARIA	HOSPITALES
Central		Bolivia, Chile
Estatal	México	Argentina, Colombia, México
Municipal	Todos excepto México	Brasil (más cierto financiamiento conjunto del estado)
Funciona con la segregación de comprador y proveedor		Colombia (con los honorarios de los usuarios)

que los estados y municipalidades no han sido también responsables del financiamiento del personal, han tendido a pasar por alto las consecuencias de los costos recurrentes de dichas inversiones. En los países citados es común encontrar establecimientos de atención de salud vacíos porque el gobierno central no ha cubierto los nuevos cargos o vacantes de personal, debido a restricciones del presupuesto central. Incluso el gobierno central se ha mostrado reacio a permitir que las municipalidades y las organizaciones comunitarias cubran dichas vacantes, por temor a que en el futuro los nuevos cargos deban ser absorbidos por las nóminas de pago del gobierno central, como resultado de la presión de los sindicatos.

La economía política de la reforma

La forma parcial y fortuita en que se ha implementado la descentralización de la atención de salud refleja en cierta medida las poderosas fuerzas que se oponen a ella. Mientras los posibles beneficiarios, los ciudadanos-clientes, son muchos y están dispersos, los grupos detractores se encuentran concentrados y focalizados. Uno de dichos grupos han sido los trabajadores del sector salud, quienes ven en la descentralización una amenaza a su poder sindical y una forma del gobierno para dividirlos. En la mayoría de los casos, los trabajadores del sector salud han accedido a la descentralización-desconcentración sólo después de recibir ciertas garantías (generalmente mediante una ley o decreto

RECUADRO 5.1

Falta de información confiable

Un obstáculo adicional para la descentralización de la salud puede ser la falta de información confiable con la cual hacerle seguimiento a los avances y detectar problemas de cobertura, calidad de la atención y eficiencia. Los indicadores de calidad y cobertura, donde los hay, a menudo son poco confiables. Los informes sobre faltas de eficiencia y mal uso de los fondos provienen de la prensa en lugar de sistemas de información fiables. Esta situación no es sorprendente en la medida que un sistema centralizado simplemente puede no producir mucha información porque ésta resulta poco útil. En dichos sistemas hay pocas transacciones que involucren dinero, la competencia es baja, casi no hay incentivos para regular la eficiencia y son los niveles superiores quienes toman las decisiones y asignan los recursos. La descentralización, o para tales efectos cualquier reforma que multiplique los focos donde se toman decisiones (autonomización, corporatización,

privatización), resulta en un aumento en la cantidad de transacciones, en la cantidad de personas que toman decisiones en forma independiente y en las alternativas disponibles para cada nivel. Los proveedores ya no pueden sobrevivir sin una información precisa y actualizada sobre su estructura de costos o las perspectivas de ingresos y el sector público necesita información para asegurar el cumplimiento de los estándares de atención y financieros. La cantidad de información que se genera es por lo tanto endógena al propio sistema y a los incentivos que crea. Por lo tanto, no debe sorprender que los sistemas de información que existen en un sistema centralizado estén muy lejos de satisfacer las necesidades de información de un sistema descentralizado. Resulta irónico, pues, que las quejas respecto a la falta de información adecuada puedan ser una señal de avance en la descentralización de las responsabilidades.

supremo) de mantener los regímenes del código del trabajo y sus beneficios asociados, para ellos y a menudo también para el nuevo personal.

Los gobiernos centrales tampoco se han mostrado muy entusiastas, debido en parte a las preocupaciones financieras. Las reformas de descentralización tienen un costo adicional porque, por lo menos en un inicio, hay (a) cierta duplicación de gastos (los empleados del gobierno central raramente son transferidos, por ejemplo), (b) una necesidad de rehabilitar redes de hospitales y de atención de salud primaria y (c) una necesidad de capacitar personal para ocuparse de las responsabilidades recientemente descentralizadas. En los casos en que se han planificado reformas de descentralización más radicales, el costo de los beneficios de pensión acumulados correspondientes a los trabajadores de la salud ha sido uno de los principales obstáculos. Según las reformas planificadas en Colombia y Venezuela, las provincias debían encargarse de todo el personal y la nómina de pagos (de acuerdo con los códigos nacionales de la administración pública) como asimismo de los beneficios de pensión. El gobierno central prometió pagar todos los beneficios de pensión acumulados hasta el momento de la transferencia, o bien hasta cuando se promulgara la ley de descentralización. Esto ha resultado ser difícil.

Los ministerios nacionales de salud han sido lentos en descentralizar temiendo perder sus prerrogativas. Con el argumento de que los gobiernos subnacionales no son capaces de absorber el traslado de servicios de salud ni de prestarlos, han impuesto requisitos de certificación complicados y a menudo innecesarios, antes de autorizar que se descentralice la prestación de servicios. Además, nunca se pormenorizan dichos requisitos de certificación con respecto al contenido, fechas y proceso, sino que son dejados a la interpretación de los burócratas del gobierno central, lo cual crea gran espacio para prácticas y negociaciones discretionales, como también para una interrupción del proceso al haber un cambio de ministro u otras políticas. En Brasil, Colombia, y Venezuela, por ejemplo, los requisitos de certificación incluyen los siguientes: un plan anual detallado de las operaciones e inversiones en salud, la creación de un sistema de información, la incorporación de personal de salud en las nóminas estatales o municipales y una red de derivación del trabajo. La mayoría de los planes estatales y locales no se lleva jamás a la práctica porque los estados y las municipalidades controlan escasos aportes, excepto en

los pocos estados y municipalidades completamente descentralizados de Colombia.

Finalmente, ha habido una marcada falta de interés por parte de los gobiernos subnacionales en cuanto a asumir nuevas responsabilidades. En gran medida, esta falta de interés es resultado de un temor de que el gobierno central no cumpla con sus obligaciones financieras y un temor a fin de tener que lidiar con los poderosos sindicatos del sector salud. En Argentina, estos temores también rigen para los hospitales que se encuentran en el proceso de obtener autonomía de las provincias. En Colombia, por ejemplo, debido a su deseo de retener el control sobre los hospitales y presupuestos, los políticos departamentales han resistido con éxito o bien desacelerando elementos de la reforma nacional tendientes a mejorar la rendición de cuentas de los servicios ante los clientes (segregando la prestación de servicios de su financiamiento).

Conclusión

En general se podría sostener que la descentralización ha sido nociva para la prestación de servicios de salud, al menos en algunos países de América Latina. Resulta difícil imaginar que el intercambio de responsabilidad para factores de producción entre niveles de gobierno, como se realiza en Bolivia, sea conducente a una mejora en la entrega de los servicios de salud. La descentralización en Argentina y México, que ha consistido en una transferencia de recursos y responsabilidades hacia un nivel inferior del gobierno, no parece tener probabilidades de mejorar la entrega del servicio ni de contribuir a una contención de los costos. El resultado perverso de la descentralización parcial que se ha producido en muchos países de América Latina y el Caribe es que, a pesar de que se han delegado algunos elementos de gestión financiera, la rendición de cuentas se ha dispersado.

Estos resultados no son consecuencias inevitables de la descentralización sino más bien reflejan la forma particular en que ésta se llevó cabo. La evidencia de los seis países con estudios de casos sugiere que para mejorar la calidad de la atención de salud se tendrá que ir más allá de delegar activos y personal a los gobiernos municipales. Es posible que se requieran más cambios fundamentales en la función del sector público, incluidos una mayor participación del sector privado en la prestación (aunque no en el financiamiento) de la atención de salud y un cambio en el enfoque de financiamiento del gobierno, pasando de los aportes a los resultados.

Afortunadamente, existen indicios de avance hacia dicho enfoque. Brasil, como se mencionó anteriormente, ya ha avanzado significativamente hacia la modalidad privada de financiamiento basado en producción y resultados. (Sin embargo, los hospitales estatales de Brasil siguen recibiendo subsidios en aportes de sus respectivos gobiernos subnacionales). Chile también ha introducido el financiamiento basado en los resultados para la atención de salud primaria (aunque recientemente cambió a un sistema de reembolso basado en capitación en el caso de la atención primaria, junto con introducir pagos para los Grupos Relacionados por Diagnóstico en los hospitales regionales). En Colombia, los hospitales públicos que han adoptado la

modalidad de Empresas Estatales Sociales en virtud de la Ley 100 de 1993 tienen una junta directiva y un director que pueden ocuparse de los contratos laborales, horarios y contratación de servicios. En Argentina, con la reciente introducción a nivel provincial de reformas que dan mayor autonomía a los establecimientos hospitalarios, los administradores de hospitales están comenzando a tener más poder sobre el personal (Abrantes y Díaz Legaspe 1999). Estas tendencias tal vez son indicaciones de que los encargados de forjar las políticas de descentralización están cayendo en cuenta que el transferir activos y personal no basta en sí solo para mejorar la entrega de los servicios de salud.

Notas

1. Un resultado fue la gran expansión en el rendimiento, lo que produjo un cambio del sistema de financiamiento para los servicios de salud municipales, pasando de un honorario por servicio a la capitación en 1994. Los hospitales públicos, en contraste con las clínicas, fueron transferidos a las 25 unidades de servicios de salud semi-autónomos, a los que se les ha dado menos autonomía sobre el personal. Al personal se le paga de acuerdo con nóminas de pago fijas, según escalas de remuneraciones y reglas de administración de personal que son establecidas por el Ministerio de Salud. Con la introducción de nuevos sistemas de pago (pagos efectuados según los GRD), se esperaba que los servicios de personal pudieran incluirse en los esquemas de honorarios. Sin embargo, lo anterior ha sido difícil de efectuar.

2. Esto ha llevado a la preocupación de que Chile esté desarrollando un sistema de atención de salud de dos niveles, con una atención de alta calidad para quienes pueden costear el seguro privado y una atención inferior para los que deben depender del sistema de financiamiento público.

3. Un problema práctico implícito en esta división de responsabilidades entre niveles de gobierno —con los hospitales delegados a los estados y los centros de salud primaria a las municipalidades— es que complica el funcionamiento del sistema de derivación independientemente de lo bien que haya podido funcionar antes. Esto se produce en gran medida debido a que las transferencias financieras para los estados y municipalidades generalmente están desconectadas, recibiendo así ambos las transferencias directas, a menudo de acuerdo a una fórmula, desde el nivel central para cumplir con sus responsabilidades de servicio específicas. Además, las municipalidades aledañas encuentran difícil la creación de acuerdos económicos de compensación para pagar los servicios prestados a sus residentes en otras jurisdicciones (Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia). Sin embargo, en la práctica las responsabilidades entre los niveles de gobierno a menudo no han sido bien definidas o han cambiado en repetidas ocasiones dentro de un corto período, obstaculizando la consolidación de los acuerdos institucionales y otros a niveles subnacionales.

CAPÍTULO 6

La descentralización de los caminos: correspondencia entre responsabilidad, recursos y experiencia técnica

En el curso de la década del noventa, la descentralización política y administrativa ha estado en auge en América Latina. Hoy en día, las autoridades locales se eligen públicamente en casi todos los países de la región y los gobiernos locales son los responsables de ejecutar una amplia gama de funciones públicas que antes eran manejadas por el gobierno nacional. La descentralización se ha efectuado como una estrategia para mejorar la eficiencia en el suministro de funciones públicas y para reducir el gasto del sector público, basándose en el principio de que las autoridades responsables de las políticas y los administradores públicos toman decisiones más acertadas en lo que atañe al uso de los recursos cuando éstos les quedan cerca. Sin embargo, a este principio se oponen las restricciones a la capacidad institucional y a los recursos humanos que resultan de la pérdida de economías de escala, a medida que las responsabilidades se transfieren desde el nivel nacional al local.

Es fácil y a menudo engañoso, por lo tanto, hacer juicios simplistas acerca de lo deseable de una gestión descentralizada del sector. El sector transporte, con su “abultadas” inversiones y una combinación de intereses nacionales, regionales y locales, representa un desafío particular para las estrategias de descentralización. Cada uno de los sistemas viales, ferroviarios, portuarios, aeroportuarios y de transporte público plantea una serie de desafíos complejos que se deben enfrentar, con el fin de evaluar los costos y beneficios de la descentralización y las condiciones previas y estrategias para implementarla. En este sentido, el sector vial ha sido el foco de numerosos esfuerzos de descentralización. En este capítulo presentaremos la experiencia registrada en América Latina en la descentralización de la gestión vial, proporcionaremos un marco analítico para la revisión de estas experiencias y propondremos algunas orientaciones para el futuro del sector vial, en base a las enseñanzas que de estas experiencias se desprenden.

Descentralización del sector de gestión vial

Los caminos son parte importante de la economía de cualquier país. Son un activo productivo utilizado para el 60 a 80 por ciento del transporte de pasajeros y carga, y a menudo, constituyen la única forma de acceso a comunidades rurales. Como tal, los caminos forman la red vital del desarrollo económico y social. A medida que América Latina continua transitando hacia la integración regional de

sus mercados y se esfuerza por competir en la economía global, la extensión y calidad de su red vial necesitará crecer, accediendo a regiones remotas y aumentando la movilidad de personas y mercancías dentro de la región. Las actuales densidades de los caminos aún son bajas comparadas con aquellas de las economías industrializadas, lo que apunta a la persistencia de problemas de acceso y a la necesidad de extender las redes en el futuro.

Los caminos también representan una importante proporción del gasto público en la región y en muchos casos, representan un valor en activos de hasta el 40 por ciento del producto interno bruto (PIB) anual. Al mismo tiempo, el uso de los caminos genera significativos ingresos tributarios mediante la aplicación de cobros a los usuarios, como impuestos a los combustibles, peajes, registro automotriz y permisos de circulación. La construcción y mantenimiento de caminos también contribuyen en forma significativa a la creación de empleos, especialmente en los países menos desarrollados con abundante mano de obra. En general, los caminos son un gran negocio y aportan hasta con un 6 por ciento al PIB total.

Aunque en las últimas cuatro décadas se han logrado importantes avances en la expansión de las redes viales en los países en desarrollo, el sector enfrenta un persistente problema de mantenimiento inadecuado de los caminos, lo que produce una mayor necesidad de inversiones en rehabilitación y reconstrucción. Los organismos viales alrededor del mundo generalmente han mostrado una importante capacidad para construir o mejorar caminos, pero reiteradamente enfrentan dificultades para desarrollar y mantener prácticas adecuadas de mantenimiento. Una década atrás, las estimaciones mundiales indicaban que un 15 por ciento del capital invertido en las carreteras principales de países en desarrollo se había deteriorado. Esto representaba una pérdida de aproximadamente US\$43 mil millones o alrededor del 2 por ciento del PNB de los países en ese momento, cifra que contrasta marcadamente con los US\$12 mil millones que se habrían requerido para mantener los caminos en buenas condiciones (Harral y Faiz 1988). En América Latina, a principios de los años 90 se estimaba que se necesitarían alrededor de US\$2,5 mil millones al año para abordar el trabajo de mantenimiento pendiente en los caminos de la región y prevenir un mayor deterioro.

La persistencia de problemas de mantenimiento no se puede explicar solamente como el resultado de una falta de capacidad técnica para llevar a cabo los programas de trabajo necesarios. Los organismos viales que han sido capaces de planificar, diseñar y ejecutar el importante número de inversiones viales realizadas en el pasado, ciertamente tienen la capacidad técnica de realizar las tareas mucho más sencillas de mantenimiento. La explicación más verosímil es que el problema radica en el marco institucional en el que se administran los caminos y en la tergiversación de señales e incentivos que ahí se reciben. Las entidades responsables

de las carreteras tradicionalmente han favorecido la reconstrucción por sobre el mantenimiento, actitud que a menudo es reforzada por presiones políticas. Por su parte, el financiamiento ha seguido el mismo camino. Más aun, incluso cuando los recursos han sido suficientes, los fondos se han usado en forma ineficiente, especialmente por aquellas entidades que dependen de una "administración directa", es decir, de su propia fuerza laboral del sector público para llevar a cabo las obras. La rendición de cuentas a los usuarios de carreteras desaparece debido a la naturaleza indirecta del mecanismo de financiamiento (asignaciones del presupuesto general), que no tiene relación con lo que los usuarios pagan en términos de impuestos ni con los mayores costos de operación de los vehículos en caminos deteriorados.

Una serie de reformas aplicadas en América Latina y otros lugares apuntan a mejorar la rendición de cuentas de los administradores viales y la capacidad de respuesta de las entidades viales ante el deterioro de los caminos. La descentralización de estas entidades, incluyendo la delegación de la responsabilidad de planificar, construir y mantener carreteras "no nacionales" y en algunos casos, "nacionales" hacia los gobiernos estatales y locales, es una reforma que se ha intentado como una manera de acercar a los usuarios de las carreteras y a los administradores. El objetivo es facilitar una mayor correlación entre la calidad de los caminos que los usuarios están dispuestos a respaldar y aquellos que se entregan. Existe una cantidad limitada de estudios sobre el impacto de la descentralización vial. Un análisis del Banco Mundial de 42 países en desarrollo llegó a la conclusión de que donde se había descentralizado el mantenimiento de los caminos, había un índice más bajo de trabajos pendientes y las condiciones viales eran mejores. En términos globales, el porcentaje de caminos pavimentados en condiciones deficientes cayó de 22 a 12 por ciento con la descentralización y el porcentaje de caminos sin pavimentar en condiciones deficientes cayó de 33 a 15 por ciento (*World Development Report 1994*; también vea Humplick y Moini-Araghi 1996).

Sin embargo, la experiencia disponible en relación con la descentralización de la gestión vial en América Latina muestra resultados diversos. Si bien países como Argentina, Brasil y Colombia en general se han beneficiado de la administración vial descentralizada (fundamentalmente de las redes secundaria y terciaria), también se han registrado experiencias negativas, las que llevaron a revocar parcialmente el proceso en Perú y Bolivia. Esto ha creado incer-

tidumbre en el sector acerca de los méritos de la reforma. Las razones para el éxito o el fracaso de distintas experiencias de descentralización son motivo de debate y exigen un análisis más profundo de la naturaleza de la descentralización de la gestión vial.

Al intentar comprender los diversos factores involucrados, emergen serias dificultades: en primer lugar, existe una necesidad de aclarar qué caminos y qué tareas de gestión vial se deben descentralizar; en segundo término, ha habido una escasa recopilación de la experiencia en descentralización de caminos en de diferentes países y se dispone de pocos datos para evaluar el impacto que la descentralización puede haber tenido en el desempeño del sector y, por último, paralelamente a la descentralización, se han iniciado otras reformas, incluyendo la práctica de contratar el mantenimiento de carreteras en lugar de usar una fuerza laboral propia, establecer directorios viales y fondos viales conexos, otorgar concesiones y contratos de mantenimiento de largo plazo basados en el desempeño, todas las cuales aumentan la responsabilidad y otorgan una "voz" a los usuarios de los caminos, pero cuyos beneficios no se pueden distinguir fácilmente de aquellos de la descentralización.

En este capítulo se intenta abordar estos temas proponiendo un marco conceptual que se puede usar para entender las consecuencias de la descentralización del sector vial y revisando las experiencias de América Latina al respecto, con el objeto de reconocer enseñanzas y pautas para el futuro del sector. Se sostiene que si bien la descentralización puede facilitar una gestión vial efectiva acercando a usuarios y administradores de las carreteras, existe una serie de condiciones previas que deben estar aseguradas o se deben efectuar como parte de una estrategia de más largo plazo para garantizar el cumplimiento de los beneficios proyectados.

En busca de un modelo: la experiencia de América Latina y el Caribe

En general, existen tres sistemas genéricos de organización para la gestión de redes viales:

- Sistemas centralizados, en los que la red se administra por medio de una sola entidad vial nacional (como en República Dominicana);
- Sistemas desconcentrados, en los que se establecen entidades regionales con responsabilidad ante la enti-

dad nacional para administrar áreas de la red de carreteras (como el caso de Chile); y

- Sistemas descentralizados, en los que las entidades locales o regionales se ponen bajo la jurisdicción de gobiernos subnacionales para administrar áreas de la red (como en Argentina y Brasil).

Estos sistemas de organización habitualmente reflejan la organización política general del país. Los países con un sistema de gobierno centralizado normalmente tendrán un sistema de administración vial centralizado. De igual forma, los países con una alto nivel de descentralización política y gobiernos subnacionales fuertes habitualmente tendrán organizaciones de administración vial descentralizadas. Por lo tanto, un análisis de la descentralización de la administración vial debe tomar en cuenta el entorno general de la organización política del país, así como el tamaño, la distribución de la población y la complejidad de la red vial nacional. El principal desafío para América Latina es determinar una estrategia y establecer un conjunto de políticas adecuadas para los países en que la descentralización está en marcha. En la mayoría de los casos, la descentralización de los caminos es parte de una descentralización política y fiscal más amplia, donde se pone un mínimo de atención a las condiciones locales. La falta de una estrategia efectiva para la transición del sector ha sido la principal debilidad en la mayoría de estas iniciativas.

¿Qué significa la descentralización en el sector vial?

La descentralización del sector vial conlleva el traspaso de la responsabilidad total sobre ciertos caminos a niveles subnacionales de gobierno. La responsabilidad total en el sector vial implica una combinación de funciones, tareas de administración y mecanismos de financiamiento que están estrechamente relacionados para asegurar la integridad de la red vial. El primer paso para entender la descentralización en el sector vial es definir claramente qué es lo que se está descentralizando. Esto exige aislar o desaglutinar los distintos elementos de los que está compuesto un sistema de administración vial y que podrían estar sujetos a la descentralización. Nuestro marco conceptual para el análisis de la descentralización del sector vial se basa, pues, en el tratamiento separado de tres elementos vitales de una administración vial efectiva: funciones viales, tareas de gestión y mecanismos de financiamiento.

Funciones viales

Los caminos se clasifican en diferentes niveles, según su función. La función de un camino se refiere al papel que cumple dentro de la red y al tipo de demanda predominante que ejercen sus usuarios. ¿Es un camino que cumple principalmente un objetivo nacional (tal como conectar ciudades importantes con puntos fronterizos clave para el comercio) o es un camino que cubre principalmente necesidades locales (como trasladar mercancías de producción local a mercados locales)? Esta diferenciación ayuda a identificar el distrito para el que son más importantes las características y condiciones de la carretera. Aquí se identifican cuatro niveles de redes diferentes:

- Redes nacionales (primaria o troncal principal), compuestas por caminos que cumplen una función de interés nacional que va más allá de los intereses de las comunidades inmediatamente cercanas al camino;
- Redes regionales (también conocidas como redes secundarias, del departamento o estatales), que constan de caminos de acceso interurbano y rural que benefician principalmente a todas las comunidades de una región, estado o provincia;
- Redes rurales (incluyendo carreteras, caminos y senderos comunitarios), que proporcionan acceso a comunidades rurales remotas; y
- Redes urbanas (divididas a su vez en redes metropolitanas y grandes redes urbanas, redes urbanas intermedias y redes urbanas menores), las que permiten la circulación dentro las ciudades y los pueblos.

En términos conceptuales, la responsabilidad por los caminos se debería asignar al nivel de gobierno que representa a la comunidad de usuarios que más se benefician con la vía. No obstante, en la práctica existen áreas difusas en relación a la designación de algunos caminos como nacionales o regionales y otros como regionales o rurales, debido principalmente a la dificultad para distinguir entre los diversos usuarios y los objetivos de sus viajes. A menudo, muchos caminos sirven tanto al tránsito local como al nacional. Por otra parte, las consideraciones políticas a menudo cumplen un papel significativo en la designación final. Los representantes locales a menudo ejercerán presión para que se incluya gran parte de su red dentro de la red nacional, como una forma de asegurarse el financiamiento nacional.

Existe una serie de consideraciones para definir cada tipo de clasificación de camino, además de los temas políticos, técnicos y financieros involucrados. Para los efectos de este capítulo, el punto central se pondrá en las redes nacionales y regionales, más que en las redes rurales y urbanas. Generalmente, los profesionales del sector aceptan que la responsabilidad por los caminos rurales y urbanos se debería delegar en los gobiernos estatales o locales, aunque en dichas disposiciones persisten problemas de viabilidad financiera. El debate clave, sin embargo, se refiere a las redes nacionales y regionales.

Tareas de gestión

El segundo punto de la descentralización vial es la transferencia de responsabilidades administrativas de las vías puestas bajo la jurisdicción de gobiernos subnacionales. En la gestión de las redes viales, se pueden identificar claramente cuatro tareas distintas:

- La planificación de inversiones viales, que incluye la definición de futuras necesidades en cuanto a redes y el establecimiento de prioridades de inversión;
- La rehabilitación y construcción de caminos, que incluye diseño e ingeniería en detalle y la contratación y supervisión de las obras;
- La operación y el mantenimiento de las carreteras, lo que incluye mantenimiento periódico y de rutina, señalización y a veces vigilancia; y
- La formulación de políticas y reglamentos, incluyendo la reglamentación de características viales para asegurar la conectividad de la red y estándares de seguridad y garantizar la observación de normas sociales y ambientales.

En el Cuadro 6.1 se presenta un marco para considerar opciones de descentralización de tareas administrativas en el sector vial. Nuevamente, el principio general es que las responsabilidades administrativas para una vía se deben entregar al nivel de gobierno más asociado con los usuarios que predominan en esa vía, a fin de asegurar una mayor eficiencia en el establecimiento de prioridades y la correspondiente asignación de recursos.

Sin embargo, las preocupaciones que se presentan a menudo tienen que ver con la falta de capacidad técnica y legal para absorber estas tareas y la pérdida de economías de escala. Por cierto, los países más pequeños con redes secun-

CUADRO 6.1

Opciones de descentralización para el sector vial

	PLANIFICACIÓN	CONSTRUCCIÓN	MANTENIMIENTO	REGULACIÓN
RED NACIONAL	•Central	•Central •Concesión •Contrato de rehabilitación y mantenimiento •Delegación a un organismo regional	•Central •Concesión •Contrato de servicios con el sector privado •Delegación a un organismo regional	•Central
RED REGIONAL	•Regional	•Regional •Concesión •Contrato de rehabilitación y mantenimiento	•Regional •Concesión •Contrato de servicios con el sector privado	•Regional
RED RURAL	•Regional •Municipal •Delegación a un organismo regional	•Regional •Municipal •Delegación a un organismo regional	•Regional •Municipal •Delegación a un organismo regional	•Regional •Municipal •Delegación a un organismo regional
RED URBANA	•Municipal •Multimunicipal (metropolitana)	•Municipal •Delegación a un organismo regional	•Municipal •Delegación a un organismo regional	•Municipal •Delegación a un organismo regional

darias más limitadas no están descentralizando la gestión vial. La experiencia ha demostrado que transferir la responsabilidad de los caminos de un organismo público ineficiente a otro, no proporcionará los beneficios necesarios. Se requiere una gama de capacidades técnicas para administrar caminos, incluyendo conocimientos especializados en diseño e ingeniería de tránsito, análisis de inversiones, diseño y presupuesto de ingeniería y planificación de obras. Los cambios en el uso del sector privado han comenzado a modificar la combinación de capacidades necesaria en los organismos públicos, reduciendo parte de la capacidad interna considerada necesaria previamente. Muchas entidades viales dependían de su propio personal (administración directa) para llevar a cabo trabajos de mantenimiento, con las ineficiencias asociadas al exceso de personal, la falta de combustible o el deterioro de los equipos. Durante la década pasada, los gobiernos contrataron dichas obras a contratistas privados, lo que ha aumentado la necesidad de gestión contractual por sobre las capacidades de administración de las obras. Se han realizado convenios contractuales similares para el diseño y otros servicios. Esto reduce algunas de las demandas técnicas implícitas en la descentralización.

Otra opción relacionada ha sido mantener la propiedad en un nivel de gobierno al tiempo que se traspasan ciertas tareas de gestión vial a otro nivel. Las actividades de construcción y mantenimiento se pueden traspasar de los go-

biernos nacionales a los gobiernos regionales, en el caso de la red nacional, para aprovechar las economías de proximidad. Esto es así especialmente en los países más grandes, en el entendido de que el nivel de gobierno que delega proporciona el financiamiento necesario. El traspaso también se puede producir desde los gobiernos municipales a una entidad regional o multi-municipal para lograr economías de escala y mejorar la coordinación de la red. La delegación de funciones de mantenimiento a los gobiernos estatales es la más frecuente de estas posibilidades.

Mecanismos de financiamiento

El tercer elemento vital de la administración vial son los acuerdos de financiamiento para la construcción y mantenimiento de las diversas redes viales. Es tal vez el elemento más problemático y es fundamental para establecer los incentivos institucionales correctos y asegurar la viabilidad del proceso de descentralización. La queja más común de las autoridades locales respecto a la descentralización vial quizás sea que se les están transfiriendo responsabilidades sin acompañarlas de los recursos suficientes para enfrentarlas. Sin considerar cuidadosamente qué fuentes de financiamiento usar y cómo asignar financiamiento a las distintas redes que están dentro de los sistemas descentralizados, se puede poner en peligro el objetivo de una mayor rendición de cuentas.

Existen tres mecanismos principales para financiar caminos: recursos presupuestarios, fondos viales basados en ingresos por tarifas asignadas a los usuarios y peajes. La principal fuente de financiamiento para los caminos es el presupuesto nacional. Donde se usa este método, los usuarios de los caminos tienen un impacto sólo en la medida en que existe un sistema efectivo de gobernabilidad representativa, a través del cual se determinan las prioridades de gastos. Cuando la administración vial se descentraliza, el financiamiento presupuestario se puede entregar a través de ingresos centrales o subnacionales. El financiamiento proveniente de ingresos del gobierno central—es decir, mediante transferencias—tiene algunas ventajas. Las transferencias asignadas para uso especial permiten al gobierno nacional hacer un seguimiento de la capacidad y compromiso de los gobiernos locales para cumplir estándares mínimos. Sin embargo, el financiamiento total a través de transferencias, resulta en preocupaciones en relación al compromiso local. El nivel de descentralización se puede medir mediante el porcentaje de gastos financiados en forma local. Una combinación de transferencias nacionales y contribuciones locales importantes—suponiendo que existe la capacidad

local para recaudar dichos fondos—debería ofrecer el mejor equilibrio entre la propiedad local y una dependencia eficaz en los cobros a los usuarios. También proporciona una base para que el gobierno nacional le haga seguimiento al avance y resuelva incentivos y asistencia técnica según sea necesario.

Usar fondos viales es otro medio de realizar en la práctica el principio de que el usuario paga, si bien indirectamente. Dichos fondos generalmente son financiados con ingresos generados mediante cobros a los usuarios recaudados a nivel nacional, principalmente por impuestos a los combustibles, y su uso a menudo se restringe al mantenimiento. Frequentemente, se acuerdan fórmulas para la asignación del dinero entre las distintas redes y los correspondientes niveles de gobierno. Los profesionales del sector transporte han promovido el uso de estos fondos como una manera de asegurar un financiamiento apropiado y estable para mantener las redes viales existentes. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que dichos fondos son altamente sensibles a la volatilidad macroeconómica. Por ello, más que proteger el mantenimiento vial de las fluctuaciones presupuestarias, en la práctica, las han exacerbado. Los ministerios de hacienda

RECUADRO 6.1

La nueva generación de fondos viales

Principios clave para la viabilidad de fondos viales:

- El fondo vial debe ser parte de un programa más amplio para comercializar la gestión vial.
- Sólo los cobros a los usuarios de los caminos se deberían integrar al fondo vial.
- La disposición no debe restar ingresos a otros sectores (el gasto adicional en caminos debe provenir de pagos extra por parte de los usuarios).
- El fondo vial debería estar supervigilado por una junta directiva público/privado representativo con miembros designados por períodos de tres a cuatro años.
- El fondo vial debería estar administrado por una secretaría fuerte e independiente, separada del principal organismo vial.
- Se deben llevar a cabo auditorías técnicas y financieras independientes.

Fuente: Heggie y Vickers 1998.

Características operativas clave del fondo vial:

- El uso de los fondos habitualmente está restringido para financiar actividades de mantenimiento.
- El fondo vial debe financiar íntegramente los gastos asociados con la red nacional.
- Los gastos viales regionales y municipales se deberían financiar sólo mediante acuerdos transparentes de distribución de los costos que fortalezcan la disciplina financiera.
- Se pueden instaurar fondos viales auxiliares para financiar caminos urbanos o rurales.
- Se deben recaudar los ingresos usando una tarifa que se componga básicamente de un impuesto al combustible, derechos de inscripción de vehículos, un derecho adicional a los vehículos pesados, derechos de tránsito internacional y multas por exceso de carga.
- Debe haber procedimientos coherentes para aumentar y disminuir las tarifas.

también se han quejado de una falta de responsabilidad clara en el uso de los mencionados fondos. Más recientemente, se ha desarrollado una nueva generación de fondos viales (ver Recuadro 6.1), que incorpora un mecanismo de rendición de cuentas más sólido, creando juntas directivas para administrar los fondos viales en las que participan representantes de los diversos usuarios viales afectados y del sector público. Es decir, son un marco administrativo en el que los usuarios tienen voz. Aún falta ver cómo estas juntas y los fondos que se les entreguen evolucionarán en el tiempo y si serán capaces de mantener un intercambio representativo y dinámico entre los usuarios y los proveedores de la infraestructura vial.

El tercer mecanismo, consistente en el uso de peajes, permite una aplicación clara del principio el usuario paga mediante su ubicación específica. De este modo, las carreteras de peaje han sido el cimiento para las concesiones al sector privado, que es la forma más pura de comercialización de la gestión vial. Por cierto, los usuarios de América Latina y de otras regiones han dado señales claras de su disconformidad cuando se ven enfrentados a lo que consideran altas tarifas por un nivel de servicio deficiente. No obstante, los peajes sólo son viables en áreas de alto tránsito de la red (generalmente sobre los 5.000 vehículos al día). En áreas de bajo tránsito, que es el caso de la mayoría de los caminos estatales y locales, el costo de recaudación es demasiado alto (y por lo tanto ineficaz) comparado con otras opciones de tributación.

Descentralización vial en América Latina

Durante los últimos 10 años, la mayoría de los países de América Latina han descentralizado las responsabilidades de gestión vial de los caminos no nacionales. Hoy, aproximadamente el 80 por ciento de los caminos de la región están bajo la responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Las excepciones son Chile, que tiene una organización vial descentralizada y países pequeños con una organización política centralizada (como República Dominicana, Honduras y Uruguay). En esta sección, revisaremos algunas de las experiencias en América Latina con la descentralización de la gestión vial, con el objeto de rescatar enseñanzas y proponer recomendaciones para el sector.

Probar los beneficios de la descentralización es difícil. Como se indicaba anteriormente, la principal debilidad en la gestión vial ha sido la falta de mantenimiento. Por lo tanto, la medida clave del éxito parecería ser la condición de

la red antes y después de la descentralización, según lo que señalan una serie de indicadores de ingeniería. Si bien esta medida es esencial, se complica por la necesidad de definir cuál es una condición viable en términos económicos. Los caminos con bajos volúmenes de tránsito no exigen el mismo nivel de condición o mantenimiento que las carreteras con altos volúmenes de tránsito. También sería deseable probar el costo y eficiencia del mantenimiento. Desafortunadamente, en la actualidad no se dispone de datos suficientes para comparar adecuadamente el desempeño de las entidades viales en América Latina. Esto es particularmente así en los países donde se ha producido la descentralización vial, ya que se hace más difícil para los organismos nacionales recopilar y ordenar datos provenientes de diversas entidades regionales. No obstante, se pueden hacer algunas observaciones claras basándose en un análisis de algunas de las experiencias en la región.

Casos donde la descentralización política y fiscal está bien establecida

La descentralización vial ha funcionado mejor cuando se ha puesto en práctica en un país donde la descentralización política y fiscal está madura y bien establecida y donde se le trata como parte de un conjunto de reformas del sector que incluyen: (a) una separación clara de responsabilidades institucionales entre los diferentes niveles de gobierno y (b) la fijación de mecanismos apropiados para financiar el mantenimiento y la inversión vial. Esto queda ilustrado en la experiencia de Argentina.

Argentina tiene un sistema de gobierno federal, con 24 provincias. La red vial del país está clasificada en carreteras nacionales, provinciales y municipales. La Dirección Nacional de Vialidad (DNV) es responsable de administrar la red nacional, en tanto que cada provincia tiene su propia Dirección Provincial de Vialidad para administrar las redes provinciales. Las redes municipales, incluyendo caminos urbanos y rurales, son de responsabilidad de los gobiernos municipales. Cada nivel de gobierno es responsable de financiar el mantenimiento y rehabilitación de los caminos de su correspondiente red vial, con recursos que provienen de los ingresos generales y de los ingresos generados por la aplicación de cobros a los usuarios de los caminos. Debido a que el ingreso generado por un impuesto a los combustibles se recauda a nivel nacional, el gobierno federal transfiere fondos a las provincias y municipios, de acuerdo a una fórmula transparente acordada por todos los participantes y

supervisada por el Consejo de Vialidad Federal (CVF). El CVF sirve como foro para la coordinación de los organismos nacionales y provinciales, principalmente en relación con la planificación de carreteras nuevas y la asignación de fondos para uso especial, provenientes de ingresos por impuestos a los combustibles, para inversiones viales en los niveles provincial y municipal. Estas transferencias dan cuenta de alrededor del 35 por ciento de los recursos que utilizan los gobiernos subnacionales en los caminos, poniendo en evidencia el alto nivel de apropiación local sobre las redes viales locales. Los fondos para la red nacional provienen de los cargos directos a los usuarios (peajes) y del ingreso general de la nación.

El sistema descentralizado de administración vial de Argentina ha tenido éxito en asegurar un mantenimiento apropiado de la red en los distintos niveles. La división de responsabilidades entre los niveles de gobierno ha sido estable durante los pasados 10 años, como también lo ha sido el financiamiento del sector. A nivel nacional, ha habido una clara tendencia hacia un mayor uso de la contratación del sector privado para el mantenimiento de caminos. Las discusiones actuales en el sector se centran en temas como en qué medida se pueden utilizar las concesiones para desarrollar carreteras nuevas y en la viabilidad de contratos con el sector privado en el caso que exista inestabilidad macroeconómica o impactos externos.

La experiencia de **Brasil** también demuestra que cuando se hace una clara separación de responsabilidades institucionales y se implementan mecanismos financieros adecuados, la descentralización de la gestión vial tiene como resultado mejores condiciones de las carreteras. Brasil también tiene un sistema federal, organizado en 27 estados con fuertes tradiciones de gobierno regional. En 1988, una nueva constitución otorgó amplios poderes a los estados para imponer sus propios impuestos, incluyendo el impuesto a los combustibles. Hasta entonces, la mayoría de los impuestos se habían recaudado en forma centralizada y luego eran redistribuidos parcialmente a los estados (esto incluía impuestos al combustible y a los vehículos, que eran asignados parcialmente para uso especial en los caminos y redistribuidos a los estados mediante una fórmula). La nueva constitución traspasó algunos impuestos a los estados y municipios, incluyendo un impuesto al consumo (similar a un impuesto al valor agregado) y los impuestos al combustible y los vehículos. Se dieron por terminados los fondos asignados para uso especial. Las responsabilidades por los

gastos, sin embargo, permanecieron sin variación. Los gobiernos estatales, ahora financiados mediante sus propios impuestos al consumo y transferencias de ingresos por impuestos federales (impuesto a la renta e impuesto industrial), han aumentado sus ingresos. Sin embargo, la combinación de exceso de personal, alta deuda y la desaparición del impuesto de la inflación (luego de la aplicación del Plan Real en 1994), dejó a pocos estados con recursos suficientes para efectos de inversión. No obstante, aunque existen importantes diferencias regionales en la capacidad institucional y fiscal, los estados han asignado una alta prioridad al mantenimiento y la rehabilitación de caminos y la mayoría ha sido capaz de recaudar fondos adecuados, a pesar de restricciones fiscales importantes.

La experiencia de Brasil ilustra las complejidades implícitas en la gestión vial descentralizada. En Brasil, el otorgamiento de poderes fiscales adicionales a los estados estaba inconexo con la asignación de responsabilidades por la administración vial, aún cuando una de las nuevas fuentes clave de ingresos (el impuesto a los combustibles) estaba directamente asociada con el uso vial. El Departamento Nacional de Estrada de Rodagem (Departamento Nacional de Vialidad) siguió a cargo de más de 67.000 kilómetros de carreteras federales, aunque había perdido los importantes ingresos del impuesto al combustible. Sin embargo, entre 1990 y 1997, mejoraron las condiciones de la red federal, reduciendo el número de kilómetros de caminos pavimentados en malas condiciones de 30 a 11 por ciento. Estos avances se han financiado mediante el ingreso federal general, lo que demuestra la prioridad del sector en relación a otros sectores.

En un análisis reciente de la red federal en base a funciones viales se sugiere que alrededor de 18.000 kilómetros se deberían volver a clasificar como caminos estatales. Este es el próximo desafío para el sector vial en Brasil. Los estados han demostrado interés en asumir la responsabilidad por caminos adicionales, pero han expresado preocupación acerca de las malas condiciones de los caminos que les serán delegados. El gobierno federal y algunos gobiernos estatales han alcanzado acuerdos para la rehabilitación y posterior delegación de las carreteras que no son de interés nacional. Las carreteras federales también han sido delegadas a algunos estados para que luego los gobiernos estatales las entreguen en concesión. Sin embargo, la viabilidad de algunos de estos acuerdos aún es incierta. Estas situaciones destacan lo difícil que es establecer y mantener una clasifi-

cación clara de funciones viales, cuando diferentes niveles de gobierno comparten responsabilidades en la red. Finalmente, el desafío es establecer mecanismos transparentes de financiamiento para la administración vial (mantenimiento, rehabilitación y nuevas inversiones) que correspondan con la asignación de responsabilidades a través de los diferentes niveles de gobiernos (el principio de que “el financiamiento sigue a la función”) y proporcionen los incentivos correctos para el comportamiento de los organismos viales.

Peligros de la descentralización rápida

Tanto Argentina como Brasil son países con tradiciones de gobierno descentralizado de larga data y muestran gobiernos regionales fuertes con niveles relativamente altos de capacidad institucional. Naturalmente, esperamos que la administración vial descentralizada funcione mejor bajo tales circunstancias. En otras partes de la región, la descentralización de la administración vial se ha producido en un período más bien corto, habitualmente concomitante con un proceso más amplio de descentralización administrativa. Bajo dichas circunstancias, los desafíos son mayores y por tanto también lo es el riesgo de fracaso. Por lo tanto, la prudencia sugiere una aproximación gradual, que es respaldada por la evidencia disponible. Los argumentos en favor de una aproximación gradual a la descentralización vial están reforzados por las experiencias en Perú, Bolivia y Venezuela con una descentralización rápida y masiva.

En Perú, todas las carreteras fueron transferidas en 1984 a los gobiernos regionales recién establecidos, incluyendo partes de la red nacional que tenía peajes rentables. El uso frecuente de ingresos de peajes para financiar actividades ajenas al sector vial llevó a un mantenimiento vial inadecuado y al deterioro de partes clave de la red nacional. Como resultado, en 1991 las autoridades nacionales decidieron volver a centralizar la red nacional. En tanto el 78 por ciento del sistema vial total permanece en manos de los gobiernos regionales y locales, las entidades regionales están financiados en forma deficiente y son débiles institucionalmente. Hoy en día, dependen fuertemente de la asistencia técnica y financiera (y en ocasiones de la intervención directa) del Ministerio de Transportes para casi todas las actividades importantes. Las condiciones viales, en zonas clave de la red nacional, han mejorado desde la recentralización, pero la mayoría de los caminos se están deteriorando más allá de la capacidad para responder del ministerio central.

En 1995, Bolivia se embarcó en un amplio proceso de descentralización administrativa. Originalmente, el sector vial se había organizado en un sistema de nueve distritos descentralizados dependientes del Servicio Nacional de Caminos, el que era responsable de las redes primarias y secundarias y de algunos caminos municipales. Con la descentralización, estas entidades quedaron bajo la jurisdicción de los gobiernos regionales (prefecturas). Además, se sacaron del sector una serie de corporaciones de desarrollo que habían sido parcialmente responsables de la red terciaria. El Ministerio de Transportes, reorganizado como secretaría bajo el Ministerio de Desarrollo Económico, recibió un difuso mandato y perdió considerable poder y respaldo a nivel político nacional. Mientras se transfería la red completa a las prefecturas, al mismo tiempo que se descentralizaban otros sectores, no se entregaba fuente alguna de financiamiento aparte de los peajes. Gran parte del personal experimentado de los distritos descentralizados jubiló o abandonó el sector durante las reformas, dejando a los organismos del área con pocos recursos para las prácticas administrativas y de mantenimiento vial. Como resultado, las condiciones viales se deterioraron en tal grado que, en agosto de 1998, el gobierno central decidió intervenir y recuperar la administración de la red nacional.

La experiencia **venezolana**, un caso de resultados mixtos, también merece atención. La Ley de Descentralización de 1989 trajo una amplia descentralización política al país y estableció las responsabilidades de los gobiernos municipales, estatales y nacional en una serie de aspectos de la vida pública. Con respecto a los caminos, la Ley permitía a los estados tener jurisdicción “exclusiva o compartida” sobre todos los caminos primarios y secundarios, puentes, puertos y aeropuertos en sus territorios. También establecía que: (a) cualquier traspaso de responsabilidades desde el gobierno central tendría lugar mediante acuerdos negociados y (b) los estados prepararían en forma anual planes coordinados de inversión, coherentes con montos específicos que serían entregados por el gobierno central.

Beneficios de delegar las carreteras no nacionales para las redes nacionales

La descentralización de las redes secundarias y municipales como un primer paso en el proceso de reforma ha contribuido a precisar los roles y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, dirigiendo la atención política de cada nivel de gobierno al nivel de la red correspondiente. En

este sentido, el primer impacto positivo de la descentralización de caminos regionales y municipales es que sirve para mantener la política local en el nivel local, protegiendo así la red nacional de presiones políticas que tienden a desviar recursos y atención administrativa a temas que no son de importancia nacional.

La experiencia colombiana ilustra este punto. En 1993, el 32 por ciento del sistema vial dependiente del gobierno nacional fue transferido a departamentos regionales bajo un acuerdo que incluía un financiamiento establecido para la operación y mantenimiento por tres años. Como resultado de esta transferencia, la entidad vial nacional fue capaz de concentrarse en el mejoramiento de la red nacional. Dentro de cinco años, la red nacional ha llegado a ser un sistema bien definido de caminos troncales y corredores, y las prácticas de rehabilitación y mantenimiento han mejorado en forma significativa. Este es claramente un efecto positivo de la descentralización, si bien algo contrario a lo que dictaría la intuición. En contraste, las entidades viales descentralizadas mostraron una débil capacidad administrativa y técnica y las condiciones de las redes regionales y locales siguieron siendo deficientes. El desafío en estas circunstancias era fortalecer la capacidad institucional y establecer mecanismos financieros adecuados y confiables en el nivel local, en un período relativamente corto. De otra manera, existía el riesgo de que la presión pública obligara a la entidad nacional a recuperar las carreteras, teniendo como resultado el retroceso del proceso de descentralización.

Casi 10 años más tarde, los resultados de este acuerdo han sido mixtos. Los gobiernos locales han probado estar mejor capacitados para administrar la red vial de lo que estaba el Ministerio de Transportes, pero la mayoría de los estados enfrentan desafíos institucionales y financieros en diversos grados, lo que puede amenazar la viabilidad de las reformas. Uno de los principales problemas es que el financiamiento para el sector varía en forma significativa de año en año, debido a fluctuaciones en el valor de las exportaciones de petróleo (que son la fuente de más del 50 por ciento de los ingresos totales del sector público) y la ausencia de cobros significativos a los usuarios de las carreteras. Además, existen diferencias importantes en las capacidades institucional y fiscal de los 23 estados. Como resultado, este proceso de descentralización basado en la demanda ha provocado importantes discontinuidades en las condiciones de la red nacional, debido a que muchos estados no han tenido la voluntad o la capacidad de asumir completamente

sus responsabilidades. Por lo tanto, aun no está claro si este proceso será viable en el largo plazo. Esta experiencia destaca la importancia de separar claramente los roles y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, fijando mecanismos financieros adecuados para el sector basados en cobros a los usuarios de los caminos y tomando medidas para conservar la conectividad del sistema vial global.

Contribuciones de reformas paralelas

A parte de establecer una separación clara de responsabilidades entre niveles de gobierno, las entidades viales en la región han hecho un uso estratégico del sector privado para la administración de carreteras de alto volumen, otorgando concesiones de largo plazo para su rehabilitación y mantenimiento. Se ha buscado la participación del sector privado como una herramienta para (a) asegurar la capacidad técnica y administrativa adecuada para la gestión vial (mantenimiento, rehabilitación, construcción); (b) establecer una responsabilidad clara para su ejecución; y (c) proporcionar un financiamiento adecuado para la administración vial mediante la comercialización del uso de las vías.

Como se discutía anteriormente, las concesiones son la forma más pura de comercialización. En la década de los años 90 se han inyectado más de US\$35 mil millones en el sector vial, mediante concesiones al sector privado en 13 países de América Latina. Los líderes en esta área han sido México (53 concesiones), Argentina (19 concesiones), Colombia (12 concesiones) y Chile (10 concesiones). La amplia experiencia en la región con las concesiones viales constata que la comercialización de carreteras efectivamente tiene una serie de resultados positivos:

- Los proyectos se terminan a tiempo.
- Se aplican tecnologías modernas.
- Se logran y mantienen estándares viales más altos.
- Se proporcionan servicios adicionales a los usuarios (por ejemplo, las estaciones de servicio y atención de emergencia).
- Se integran recursos financieros adicionales.
- Se logra una mayor claridad en el análisis del riesgo asociado con las inversiones.

Sin embargo, los resultados no siempre han sido positivos. Es claro que la aplicabilidad de este modelo es limitada debido al volumen de alto tráfico que requiere para ser

financieramente viable, aun con garantías o subsidios estatales. El proceso de concesión necesita un diseño y una ejecución cuidadosos para asegurar que se cumplan los beneficios esperados. Más aun, debido a los largos períodos que se requieren para la recuperación de las inversiones (a menudo 20 años), las concesiones son altamente vulnerables a las fluctuaciones macroeconómicas y requieren un marco reglamentario claro y confiable para evitar resultados antieconómicos.

Como alternativa a las concesiones viales, la Dirección de Vialidad Federal (DNV) de Argentina introdujo los contratos de largo plazo de recuperación y mantenimiento basados en el desempeño (Contrato de Recuperación y Mantenimiento [CREMA]) en 1997. El CREMA es un contrato a largo plazo, basado en el desempeño, con una firma privada designada para asegurar el financiamiento para el mantenimiento vial, mientras se crean incentivos para la eficacia en función de los costos y la prontitud en la ejecución

de las obras y actividades de mantenimiento rutinario. Desde 1997, se han celebrado 61 contratos CREMA en el país, cubriendo 12.000 kilómetros, con un costo promedio de US\$11.000 por kilómetro al año (incluyendo recuperación y mantenimiento). En el Recuadro 6.2 se presentan las características clave de este nuevo instrumento. El modelo del CREMA también se está implementando en Chile, Colombia, Guatemala, Paraguay y Uruguay.

Delegación de carreteras nacionales

A medida que mejora la capacidad de las entidades locales y se hacen más confiables los mecanismos nacionales para recaudación de cobros a los usuarios de caminos y la asignación de fondos a través de las redes, las autoridades nacionales también han considerado delegar tareas administrativas a entidades regionales bajo contratos basados en el rendimiento con fuentes de financiamiento bien definidas. Por ejemplo, la DNV de Argentina fue reorganizada en

RECUADRO 6.2

Características clave del Contrato de Recuperación y Mantenimiento (CREMA)

Las actividades incluyen:

El contrato combina las obras iniciales (recuperación de caminos, señalización y entorno) con actividades de mantenimiento vial durante la duración del contrato.

Pago:

Se paga al contratista una cantidad fija por el logro de estándares pre-determinados para las condiciones viales: habitualmente hasta un 45 por ciento por la ejecución de las obras iniciales durante el primer año y el saldo en pagos mensuales iguales durante el período restante.

Estándares de calidad:

Para los caminos pavimentados: Índice internacional de aspereza bajo un techo preestablecido, no se permiten baches, períodos máximos establecidos para corregir grietas y otros problemas, ejecución de actividades de mantenimiento

acordadas, señalizaciones, drenaje, entorno y otros aspectos.

Duración:

Habitualmente cuatro a cinco años. La duración del contrato proporciona incentivos para asegurar una calidad adecuada de las obras, planificación y equipo del contratista.

Adjudicación:

El contrato se adjudica a través de una licitación competitiva a la oferta de menor costo.

Función del organismo vial:

Delegar las responsabilidades operacionales al contratista (es decir, planificación y ejecución de las obras, selección de solicitudes técnicas).

La función del organismo vial se cambia a la de diseñar conceptualmente (y a veces detalladamente) el proyecto, más la de supervisar y reglamentar los contratos.

1992 y se le dio el mandato de involucrar en forma gradual a las provincias en la operación y mantenimiento de la red nacional. Desde 1995, el mantenimiento de rutina de cerca de 7.000 kilómetros (25 por ciento de la red nacional) se ha delegado a las provincias mediante contratos de dos años, basados en la actividad y pagados a precio por unidad. En menor medida, en Brasil se está realizando una experiencia similar, donde las autoridades están discutiendo las ventajas de delegar completamente la administración de la red federal a los estados. Estas experiencias, sin embargo, han surgido después que los estados (o provincias) demostraron que eran capaces de una administración efectiva de sus redes regionales. La experiencia de la región sugiere de modo convincente que la toma de decisiones acerca de descentralizar o delegar la red nacional se debería realizar después que se haya consolidado completamente la administración descentralizada de las redes regionales y municipales.

Conclusión

Está claro que si bien el concepto de descentralización se acepta como un medio para incrementar el control de los usuarios de una vía sobre las decisiones de control de dicha vía, en la práctica los resultados han diferido considerablemente. Gran parte de la variación se puede atribuir al hecho de que las principales motivaciones para la descentralización provienen de iniciativas democráticas más amplias, que no fueron diseñadas específicamente para ningún sector en particular. Como resultado de ello, el sector transporte se ha tenido que adaptar a los diversos sistemas que se han desarrollado. Hay países que han comenzado a mostrar resultados positivos (por ejemplo, Argentina, Brasil y Colombia) y hay países que han tenido que reconsiderar seriamente el rumbo y dar marcha atrás (Bolivia y Perú). Estos casos, sin embargo, ofrecen un conjunto de lecciones sobre las cuales construir futuras iniciativas a medida que la descentralización se difunde por toda la región.

Ha habido un marcado cambio en la actitud de la mayoría de los gobiernos nacionales en relación con la importancia de mantener sus sistemas viales, así como con los costos de descuidarlos. En la década pasada, los países de América Latina han encabezado una amplia gama de gestiones para manejar el deterioro de las redes viales, mediante una combinación de estrategias que ha incluido el fortalecimiento institucional, concesiones y contratos de servicios al sector privado, aumento en los presupuestos y fondos fiduciarios dedicados y descentralización y dele-

gación de responsabilidades a gobiernos subnacionales. El resultado más destacado ha sido el avance visible en varios países de las condiciones de la red vial nacional (primaria). Aunque puede ser difícil atribuir este resultado a la descentralización, parece que ella efectivamente ha jugado un papel en el proceso, permitiendo que los organismos centrales concentren sus recursos humanos y financieros en una red más limitada de caminos nacionales. Solo el hecho de ser capaces de trazar un muro cortafuegos político entre las redes nacional y local parece aportar beneficios que se refuerzan mediante las reformas institucionales de las entidades de vialidad nacional y, en particular, mediante el cambio de la administración directa a la contratación privada.

Sin embargo, la evidencia del impacto de la descentralización en las carreteras estatales y locales es menos clara. Probablemente, es prematuro deducir cualquier conclusión a este respecto, ya que las reformas tienen menos de una década de existencia y el desarrollo de la autoridad local y las capacidades técnicas y administrativas toman su tiempo. En aquellos países con formas más desarrolladas de ejercicio del poder local, la descentralización del sector vial ha sido más exitosa. El peligro es que el diseño inadecuado de estrategias de descentralización en otros países conduzca a frustraciones y desincentivos que podrían poner en riesgo al proceso en su conjunto.

De la experiencia en América Latina y en otros lugares del mundo se pueden establecer una serie de condiciones previas como decisivas para el éxito de un programa de descentralización:

- La descentralización de la administración vial puede producirse sólo donde existe un nivel adecuado de ejercicio del poder en términos participación legal, financiera y comunitaria.
- Cuando existe una tradición corta de ejercicio del poder descentralizado, se debe seguir una aproximación gradual a la descentralización vial, transfiriendo primero responsabilidades sobre vías regionales y municipales urbanas, en tanto se retiene la administración de la red nacional en el nivel nacional.
- Al descentralizar responsabilidades viales, la designación/clasificación de funciones viales debe estar claramente relacionada con la asignación de responsabilidad política sobre las carreteras. Las vías municipales deben quedar bajo la responsabilidad de los go-

biernos municipales, las vías estatales bajo los gobiernos estatales y las carreteras nacionales bajo los gobiernos nacionales.

- Asimismo, se deben designar claramente las responsabilidades de administración asociadas con las carreteras que serán descentralizadas (planificación, construcción, operación y mantenimiento y normas reguladoras), evitando superposiciones entre las responsabilidades de diferentes niveles de gobierno.
- Los mecanismos y el marco para asegurar recursos financieros adecuados también deben ir paralelos con la delegación de responsabilidades. Éstos se deben estructurar para reflejar el compromiso local con el mantenimiento y crecimiento vial y permitir la redistribución transregional de los recursos, con el objeto de mantener los estándares nacionales y la conectividad de la red.
- Se debe poner especial atención a la evaluación de capacidades técnicas de las instituciones receptoras y el plazo para la delegación debe reconocer la necesidad de transferencia tecnológica y la dinámica de desarrollo de la capacidad.
- Se debe disponer de un sistema de supervisión con responsabilidad física y financiera, con el objeto de tener información suficientemente exacta acerca del avance realizado y las dificultades que se encuentren, de modo que se puedan ejecutar correcciones en forma rápida.

El proceso de descentralización vial debería incluir la formulación de una estrategia de ejecución, para llevar a cabo

la reforma dentro de un plazo que considere el esfuerzo necesario para establecer estas condiciones previas. Dentro de los distintos países, variarán considerablemente las capacidades de los gobiernos locales, ya sean de estados, provincias, ciudades o municipios. La experiencia demuestra que es posible avanzar en forma más decidida en ciertas localidades, en tanto se aplica una estrategia de largo plazo para aquellas localidades que requieren apoyo en alguna de las áreas clave.

Los elementos más difíciles, pero esenciales sin embargo, son crear el mecanismo de financiamiento y diseñar los mecanismos de transferencia de recursos nacionales a locales. Como se ha dicho anteriormente, la dificultad surge de la naturaleza indirecta de los instrumentos de cobro a los usuarios para movilizar ingresos viales, la mayoría de los cuales se devengan al gobierno nacional y luego se transfieren mediante diversos criterios a los gobiernos locales. Más aun, el diseño del mecanismo de transferencia debe ser coherente con la transferencia global de recursos bajo los regímenes descentralizados, muchos de los cuales han sido criticados por no ser suficientes o equitativos y porque rara vez están relacionados con la planificación y administración vial. En este capítulo se han identificado varios instrumentos nuevos que están dirigidos a hacer más transparentes dichas transferencias y que incorporan la perspectiva de los usuarios, en un marco que hace que los organismos viales a niveles nacional y local asuman su responsabilidad ante el público. El desafío será ver cómo se desempeñan estas diversas iniciativas bajo las tensiones de inestabilidad macroeconómica y política.

Nota

1. En ocasiones, las redes rurales y urbanas se aglutan bajo la etiqueta de redes locales o municipales ya que en la mayoría de los casos son responsabilidad de los gobiernos municipales.

Bibliografía

La palabra *procesado* dice relación con trabajos reproducidos de manera informal que pueden no estar disponibles en las bibliotecas.

Abrantes, Alexandre y Alberto Díaz Legaspe. 1999. "Contracting Public Health Care Services in Latin America". Investigación presentada en el Primer Foro de Europa y América Latina y el Caribe sobre la Reforma del Sector Salud. París, 10–12 de mayo. Borrador.

Aedo, Cristián. 1998. "Difference in Schools and Student Performance in Chile". En William D. Savedoff, ed., *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos. *U.S. CIA World Fact Book*. 1997. [www.odci.gov\cia\publications\factbook\country-frame.html](http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/country-frame.html).

Ahmad, Etisham y Katherine Baer. 1997. "Colombia". En T. Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism: Theory and Practice*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Alesina, Alberto y Roberto Perotti. 1998. "Economic Risk and Political Risk in Fiscal Unions". *The Economic Journal*, (108) :989–1008.

Arcias, Gustavo y Humberto Belli. 1998. "Rebuilding the Social Contract: School Autonomy in Nicaragua." LCSHD Paper Series No. 40. Department of Human Development, Latin America, and the Caribbean Region. Washington D.C.: Banco Mundial.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1994. "Special Report: Fiscal Decentralization". En *Economic and Social*

Progress in Latin America: 1994 Report. Washington, D.C.

—. 1997. *Latin America after a Decade of Reforms: Economic and Social Progress in Latin America 1997 Report*. Washington, D.C.

Banco Mundial. 1994. "El Salvador—Community Education Strategy: Decentralized School Management". Sector de Educación del Banco Mundial, Informe Final del Sector N° 13502, diciembre. Washington, D.C.

—. 1994. "Venezuela. Health Services Reform Project". Informe de Evaluación del Personal N° 13474-VE. Washington, D.C.

—. 1994. *World Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.

—. 1995a. "Analyzing Capacity of Local Governments: A Case Study of Municipalities in Northeast Brazil". Proyecto de Informe. Washington, D.C.

—. 1995b. "Argentina. Provincial Health Sector Development Project". Informe de Evaluación del Personal N° 14399-AR. Washington, D.C.

—. 1996. "Sustainable Transport. Priorities for Policy Reform". Serie Desarrollo en la Práctica, mayo. Washington, D.C.

—. 1997. "El Salvador's Community-Managed Schools (EDUCO) Program: A First Report". Grupo de Investigación del Desarrollo, Serie de Documentos de trabajo sobre Evaluación del Impacto de las Reformas Educativas N° 4, julio. Washington, D.C.

—. 1998. *Argentina: The Fiscal Dimension of the Convertibility Plan, A Background Report*. Washington, D.C.

- _____. 1998. "Colombia: Economic and Social Development Issues for the Short and Medium Term". Informe N° 18394-CO, noviembre. Washington, D.C.
- _____. 1999. "Peru Improving Health Care for the Poor". Informe N° 18549-PE. Borrador. Washington, D.C.
- _____. 1999. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century: The Changing Development Landscape*. Nueva York: Oxford University Press.
- Barzelay, Michael. 1992. *Breaking Through Bureaucracy: A New Way for Managing in Government*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bird, Richard M. y Ariel Fiszbein. 1996. "Fiscal Decentralization in Colombia: The Central Role of the Central Government". Washington, D.C.: Banco Mundial. Procesado.
- Boeninger, Edgardo. 1991. "Governance and Development: Issues and Constraints". Resultados de la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, 267–287.
- Bomfim, Antúlio y Anwar Shah. 1994. "Macroeconomic Management and the Division of Powers in Brazil: Perspectives for the 1990s". *World Development* 22 (4): 535–42.
- Bryk, Anthony, David Kerbow y Sharon Rollow. 1997. "Chicago School Reform". En D. Ravitch y J. Viteritti, eds., *New Schools for a New Century: The Redesign of Urban Education*. New Haven: Yale University Press, 164–200.
- Bryk, A. S., Y. M. Thum, J. Q. Easton y S. Luppescu. 1998. "Examining Productivity: Ten-Year Trends in the Chicago Public Schools". Chicago: Consortium on Chicago School Research. Marzo.
- _____. 1997. "Assessing School Productivity Using Student Achievement: The Chicago Public Elementary Schools". Chicago: Consortium on Chicago School Research. Procesado.
- Carey, John M. 1997. "Institutional Designs and Party Systems". En Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu y Hung-Mao Tien, eds., *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Castañeda, Tarsicio. 1997a. "Health Sector Reforms in Colombia: Issues, Options and Lessons". Documento elaborado para HDD del Banco Mundial. Washington, D.C.
- _____. 1997b. "Health Sector Reforms in Brazil: Decentralization to States and Municipalities". Documento elaborado para HDD del Banco Mundial. Washington, D.C.
- _____. 1997c. "Health Sector Reforms in Chile: Decentralization of Hospital Services and Decentralization of Primary Health Care". Documento elaborado para HDD del Banco Mundial. Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1998. "La Descentralización de la Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana". Chile.
- Clavijo, Sergio. 1998. "Termitas en la Estructura del Gasto Público y la Sostenibilidad Fiscal en Colombia: 1990–2002. CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico). Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Creemers, Bert P. M. 1994. *The Effective Classroom*. Nueva York: Cassell.
- Creemers, Bert P. M., Tony Peters y Dave Reynolds, eds. 1989. *School Effectiveness and School Improvement: Proceedings of the Second International Congress*. Rotterdam: Congreso Internacional de Eficiencia Escolar.
- Cumbre de las Américas II. 1998. *Plan de Acción*. Santiago, Chile, 1 al 3 de abril.
- Dahl, Robert A. 1994. "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation". *Political Science Quarterly*, 109 (1).
- Diamond, Larry. 1997. "Introduction: In Search of Consolidation". En Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu y Hung-Mao Tien, eds., *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dalin, Per, con Tekle Ayono, Anbesu Biazen, Birhanu Dibaba, Mumtaz Jahan, Matthew B. Miles y Carlos Rojas. 1994. *How Schools Improve: An International Report*. New York: Cassell.
- Darling-Hammond, Linda. 1997. *The Right to Learn: A Blueprint for Creating Schools that Work*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- di Gropello, Emanuela. 1999. "Descentralización de la Educación en América Latina: Un Análisis Comparativo (Versión preliminar)". Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dillinger, William. 1995. *Better Urban Services: Finding the Right Incentives*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- . 1997. "The Brazilian Debt Crisis". Washington, D.C.: Banco Mundial. Procesado.
- Dillinger, William y Steven B. Webb. 1999a. "Decentralization and Fiscal Management in Colombia". Washington, D.C.: Banco Mundial. Procesado.
- . 1999b. "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil". Washington, D.C.: Banco Mundial. Procesado.
- Dominguez, Jorge. 1994. *Authoritarian and Democratic Regimes in Latin America*. New York: Garland Pub.
- Elster, Jon. 1995. "The Impact of Constitutions on Economic Performance". Resultados de la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, 1994. Washington, D.C.
- Espinola, Viola. 1997. "Descentralización del sistema Educativo en Chile: Impacto en la gestión de las escuelas". Informe N° 10., Mayo. División de Desarrollo Humano. Región América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fiske, Edward B. 1996. "Decentralization of Education—Politics and Consensus". Banco Mundial, *Directions in Development Series*. Washington, D.C.
- Fornasari, Francesca, Steven B. Webb y Heng-Fu Zou. 1999. "The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending Deficits: International Evidence". Sector de América Latina y el Caribe, Reducción de la pobreza, Grupo de Investigaciones de Economía del Desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial. Procesado.
- Fuller, Bruce y Magdalena Rivarola. 1998. "Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors". Banco Mundial, Grupo de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Serie de Documentos de trabajo sobre Evaluación del Impacto de las Reformas Educativas, N° 5, Febrero. Washington, D.C.
- Galeotti, Gianluigi. 1991. "Decentralization and Political Rents". En David King, ed., *Local Government Economics in Theory and Practice*. London: Routledge.
- Garman, Christopher, y otros. 1998. "The Politics of Decentralization in Latin America." Procesado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gaynor, Cathy. 1998. "Decentralization of Education—Teacher Management". Banco Mundial, Serie Directions in Development. Washington, D.C.
- Gershberg, Alec Ian. 1999a. "Decentralization, Citizen Participation, and the Role of the State: The Autonomous Schools Program in Nicaragua". *Latin American Perspectives*, próxima publicación.
- . 1999b. "Fostering Effective Parental Participation in Education: Lessons from a Comparison of Reform Processes in Nicaragua and Mexico". *Desarrollo Mundial* 27 (4).
- . 1998a. "Decentralization and Re-centralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua". Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe, Documento de Trabajo N° 379. Washington, D.C.
- . 1998b. "Decentralization, Re-centralization, and Performance Accountability: Building an Operationally Useful Framework for Analysis". *Development Policy Review* 16 (4) :405–31.
- . 1995. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations: An Analysis of Federal Versus State Education Finance in Mexico". *Review of Urban and Regional Development Studies* 7 (2) :199–142.
- GFS (*Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas*). 1991. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Gonzalez-Prieto, Guillermo y Manuel Alvarez. 1999. "Descentralización en Salud en la República Argentina". Washington, D.C.: Banco Mundial. Procesado.
- Guedes, A., A. L. Amaral, R. Walker y T. Lobo. 1995. "Brazil—Decentralized Management of Education in Minas Gerais". Banco Mundial, Sector Educación, julio. Washington, D.C.
- Gyamfi, Peter y Ruan, Guillermo. 1996. "Road Maintenance by Contract: Dissemination of Good Practice in Latin America and the Caribbean Region". Programa de Estudios Regionales, Informe N° 44, Banco Mundial, diciembre. Washington, D.C.
- Haggard, Stephen y others. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Hagopian, Frances y Scott Mainwaring. 1987. "Democracy in Brazil: Problems and Prospects". *World Policy Journal*, 4 (3) :485–514.
- Ham, Chris y Loraine Hawkins. 1999. "Innovations in Health Care Delivery: Reform within the Public Sector. A Framework for Implementation". Procesado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hanson, E. Mark. 1997. "Educational Decentralization: Issues and Challenges". Documento Ocasional N° 9.

- Chile: Colaboración para la Revitalización Educacional en las Américas.
- Hanushek, Eric A. 1994. *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Harding, April y Alexander Preker. 1999. "Innovations in Health Care Delivery: Organizational Reforms within the Public Sector. Chapter I: Conceptual Framework." Procesado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Harral, Clell y Faiz, Asif. 1988. "Road Deterioration in Developing Countries. Causes and Remedies". Estudios de Política, Banco Mundial, junio. Washington, D.C.
- Hartmann, Luis Felipe. 1999. "Decentralizing Health: The Experiences and Policy Lessons in Bolivia". Washington, D.C.: Banco Mundial. Procesado.
- Haslam, M. Bruce. 1997. "How to Rebuild a Local Professional Development Infrastructure". Serie Getting Better by Design N° 4. Arlington, VA: New American Schools.
- Heggie, Ian y Piers Vickers. 1998. *Commercial Management and Financing of Roads*. Banco Mundial, Documento Técnico N° 409, mayo. Washington, D.C.
- Henevald, Ward y Helen Craig. 1996. *Schools Count: World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hirschman, Alberto. 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Humplick, Frannie y Azadeh Moini-Araghi. 1996a. "Decentralized Structures for Providing Roads. A Cross-Country Comparison". Documento de Trabajo de Investigaciones de Política N° 1658, Banco Mundial, septiembre. Washington, D.C.
- . 1996b. "Is There an Optimal Structure for Decentralized Provision of Roads?" Banco Mundial. Documento de Trabajo de Investigaciones de Política N° 1657. Washington, D.C.
- Inman, Robert P y Daniel L. Rubenfeld. 1997. Rethinking Federalism." *Journal of Economic Perspectives* 11(4): 43-64.
- Javed Burki, Shahid y Guillermo E. Perry. 1998. *Más allá del Consenso de Washington—Las Instituciones son Importantes*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jimenez, Emmanuel y Yasuyuki Sawada. 1998. "Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCA Program". Banco Mundial, Grupo de Investigaciones de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo sobre la Evaluación del Impacto de las Reformas Educacionales, N° 8, febrero. Washington, D.C.
- Jones, Mark P., Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi. "Politics, Institutions, and Public Sector Spending in the Argentine Provinces". Próxima publicación en James Poterba y Juergen von Hagen, eds., *Budget Institutions and Fiscal Outcomes*. Chicago: Oficina Nacional de Investigación Económica y University of Chicago Press.
- Karl, Terry Lynn. 1996. "Dilemmas of Democratization in Latin America". En Roderic Ai Camp, ed., *Democracy in Latin America*. Wilmington: SR Books.
- Kellor, Eileen M. y Allan Odden. 1999. "Cincinnati: A Case Study Design of a School-Based Performance Award Program". Documento presentado ante *American Education Finance Association*, Seattle, WA, 18-21 de marzo.
- King, David. 1984. *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: George Allen and Unwin.
- King, Elizabeth y Berk Özler. 1998. "What's Decentralization Got to do with Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform". Banco Mundial, Grupo de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo sobre la Evaluación del Impacto de las Reformas Educa, N° 9, junio. Washington, D.C.
- King, Elizabeth, Laura Rawlings, Berk Özler, Patricia Callejas, Nora Gordon y Nora Mayorga. 1996. "Nicaragua's School Autonomy Reform: A First Look." Banco Mundial, Serie de Documentos de Trabajo sobre la Evaluación del Impacto de las Reformas Educativas, N° 1, octubre. Washington, D.C.
- Ladd, Helen, ed. 1996. *Holding Schools Accountable: Performance-based Reform in Education*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Lawler, Edward E. 1992. *The Ultimate Advantage: Creating the High Involvement Organization*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan. 1997. "Toward Consolidated Democracies". En Larry Diamond, Marc F. Plattner yun-han Chu y Hung-Mao Tien, eds., *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S.M. 1983. *Political Man*. London: Heinemann.

- Little, W. 1997. "Democratization in Latin America, 1980-95." En Potter, D., y otros, *Democratization*. New York: Polity Press.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard Bird. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington. D.C.: Banco Mundial.
- Macias, Claudia y Marisa Valdes. 1999. "Decentralization of the Health Sector in Mexico". Washington, D.C.: Banco Mundial. Procesado.
- McEwan, Patrick, y Martin Carnoy. 1998. "Public Investment or Private Schools? A Reconstruction of Educational Improvements in Child." Processed. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- McKinnon, Ronald. 1997. "Market-preserving Federalism in the American Monetary Union". En M. Blejer y T. Ter-Minassian, eds., *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi*. Londres: Routledge.
- Mohrman, Susan Anlbers y Priscilla Wohlstetter, eds. 1994. *School-Based Management: Organizing for High Performance*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Musgrove, Philip. 1999. "Public Spending in Health Care: How are Different Criteria Related?" Washington, D.C.: Banco Mundial. Procesado.
- Musgrave, R. y P. Musgrave. 1984. *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw Hill.
- Navarro, Juan Carlos y Rafael de la Cruz. 1998. "Federal, State and Nonprofit Schools in Venezuela". En William D. Savedoff, ed., *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nellis, John. 1991. "The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience". Banco Mundial, Serie de Investigación y Políticas, N° 18. Washington, D.C.
- Nickson, R. Andrew. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oates, Wallace E. 1972. *Federal Fiscalism*. Nueva York: Harcourt, Brace, and Javonovich.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). 1997. *Managing Across Levels of Government*. París.
- . 1998. *Education at a Glance – OECD Indicators*. París.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ostrom, Elinor, L. Schroeder y S. Wynne. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development*. Boulder: Westview Press.
- Over, Mead, y Naoko Watanabe. 1999. "Evaluating the Impact of Organizational Reforms in Hospitals". Washington, D.C.: Banco Mundial. Procesado.
- Paes de Barros, Ricardo y Rosane Silva Pinto de Mendonça. 1998. "The Impact of Three Institutional Innovations in Brazilian Education". En William D. Savedoff, ed., *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Paul, Samuel. 1991. "Strengthening Public Service Accountability: A Conceptual Framework". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Perry, Guillermo y Jorge A. Rodríguez. 1991. "Las Finanzas Intergubernamentales en la Constitución de 1991". *Coyuntura Económica*, 21 (4) :65-83.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. 1998. *Informe Final: Evaluación de la Línea de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)*. Convenio Ministerio de Educación—Facultad de Educación. Agosto. Santiago, Chile.
- Potter, D. 1993. "Democratization in Asia. In D. Hold, ed., *Prospects for Democracy*. Palo Alto: Stanford University Press.
- PREAL (Proyecto de Revitalización Educacional de América Latina - Partnership for Educational Revitalization in the Americas). 1998. *The Future at Stake: Report of the Task Force on Education, Equity, and Economic Competitive-ness in Latin America and the Caribbean*. Chile.
- Preker, Alexander, April Harding y Navin Girishankar. 1999. "The Economics of Public and Private Participation in Health Care: New Insights from Institutional Economics". Washington, D.C.: Banco Mundial. Procesado.
- Prud'homme, Rémy. 1995. "The Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer*, 10 (2) :201-220.
- Przeworski, Adam. 1995. "Comment on 'The Impact of Constitutions on Economic Performance, by Elster'". Resultados de la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, 1994. Washington, D.C.

- Qian Yingyi y Barry R. Weingast 1997. "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives". *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4) :83–92.
- Riker, William H. 1964. *Federalism; Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company.
- Rojas, Fernando. 1998. "LAC Regional Study on Decentralization". Documento de Respaldo para el *World Development Report 1999/2000*, septiembre. Washington, D.C.
- Ross, Steven M., Marty Alberg y John Nunnery. 1998. "Selection and Evaluation of Locally-Developed Versus Externally-Developed School-wide Projects". The University of Memphis, septiembre. Memphis, TN: Centro de Investigaciones de Políticas Educacionales. Procesado.
- Ross, Steven M., William L. Sanders, S. Paul Wright y Samuel Stringfield. 1998. "The Memphis Restructuring Initiative: Achievement Results for Years 1 and 2 on the Tennessee Value-Added Assessment System (TVAAS)". The University of Memphis, junio. Memphis, TN: Centro de Investigaciones de Políticas Educacionales.
- Roubini, Nouriel y Jeffrey D. Sachs. 1989. "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies". *European Economic Review* 33: 903–938.
- Ruiz, Meir, and Guissani. 1997. *La Descentralización y Financiamiento de los Servicios de Salud y Educación en Bolivia*. Serie Reformas de Política Pública No. 48 CEPAL, Santiago No. 1997.
- Sanguinetti, Pablo y Mariano Tommasi. 1997. "Las Determinantes Económicas, Institucionales y Políticas del Comportamiento Fiscal de las Provincias Argentinas: 1983–1996". Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Savedoff, William, ed. 1998. *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schmelkes, Sylvia. 1996. *The Quality of Primary Education: A Case Study of Puebla, Mexico*. París: UNESCO, Instituto Internacional para la Planificación Educacional.
- Shipps, Dorothy, Joe Kahne y Mark Smylie. 1997. "Been Down So Long, It Looks Like Up to Me: Decentralization in the Chicago Public Schools, 1988–1997". Documento presentado ante la reunión anual del Consejo Universitario para la Administración de la Educación, Orlando, FL, 31 de octubre al 2 de noviembre.
- Skidmore, Thomas E., y Peter H. Smith. 1997. *Modern Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Slavin, Robert E. 1996. "Salas de Clase Efectivas, Escuelas Efectivas". Documento Ocasional N° 3. Chile: PREAL.
- Smith, B. C. 1996. "Sustainable Local Democracy". *Public Administration and Development*, 16 (1) :163–178.
- Stein, Ernesto. 1997. "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America". En K. Fugasaki and R. Hausman, eds., *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
- Stepan, Alfred. 1997. *Toward a Comparative Theory of Federalism*. All Soul's College, Oxford University Press.
- Sterman, Luiza y otros. 1999. "A Descentralização do Sistema de Saúde no Brasil. Núcleo de Investigação em Serviços e Sistemas de Saúde do Instituto de Saúde". Ministerio de Salud de São Paulo. São Paulo, Brasil.
- Summers, Anita A. y Amy W. Johnson. 1996. "The Effects of School-Based Management Plans". En Eric A. Hanushek y Dale W. Jorgenson, eds., *Improving America's Schools: The Role of Incentives*. Washington, D.C.: Directorio de Ciencias, Tecnología y Políticas Económicas, Consejo Nacional de Investigación.
- Talvitie, Antti P. 1996. "International Experiences in Restructuring the Road Sector". Banco Mundial, enero. Washington, D.C.
- Tanzi, Vito. 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, 1995. Washington, D.C.
- Ter-Minassian, Teresa. 1997. "Brasil". En Teresa Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice: A Collection of Essays*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Ter-Minassian, Teresa y Jon Craig. 1997. "Control of Sub-national Government Borrowing". En Teresa Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice: A Collection of Essays*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64(5): 416-424.
- Treisman, Daniel. 1998. "Decentralization and Inflation in Developed and Developing Countries". Departamento de Economía, Universidad de California, Los Angeles. Procesado.

- Weingast, Barry R. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development". *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 7 (1). Oxford University Press.
- Wildasin, David E. 1997. "Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for Policy and Research". Documento de Trabajo de Investigaciones de Políticas N° 1884. Economía Pública, Grupo de Investigaciones del Desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial. Procedido.
- Willis, Eliza, Christopher Garman y Stephan Haggard. 1997. "The Politics of Decentralization in Latin America". Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de California, San Diego, La Joya, CA.
- Winkler, Donald R. 1993. "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers". Programa de Estudios Regionales, Informe N° 29, Banco Mundial, julio. Washington, D.C.
- . 1994. "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America". Banco Mundial, Documento de Análisis, N° 235, julio. Washington, D.C.
- Wong, Kenneth K., Robert Dreeben y Laurence E. Lynn, Jr. 1997. "Integrated Governance as a Reform Strategy in the Chicago Public Schools". Oficina de Investigación y Mejoramiento de la Educación, Departamento de Educación, Serie de Publicaciones del Laboratorio para el Éxito Estudiantil, Informe N° L97-10.



EL BANCO MUNDIAL

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 USA

Teléfono: 202-477-1234

Fax: 202-477-6391

Télex: MCI 64145 WORLDBANK
MCI 248423 WORLDBANK

World Wide Web: <http://www.worldbank.org/>

Correo electrónico: books@worldbank.org



ISBN 0-8213-4582-6