

International Studies Program

Working Paper 03-03
March 2003

Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua

Francisco Javier Arze
Jorge Martinez-Vazquez



Georgia State
University

Andrew Young
School of Policy Studies



**Descentralización en
Latinoamérica desde una
perspectiva de países pequeños:
Bolivia, El Salvador, Ecuador y
Nicaragua**

Working Paper 03-03

Francisco Javier Arze
Jorge Martinez-Vazquez
March 2003

International Studies Program
Andrew Young School of Policy Studies
Georgia State University
Atlanta, Georgia 30303
United States of America

Phone: (404) 651-1144
Fax: (404) 651-3996
Email: ispaysps@gsu.edu
Internet: <http://isp-aysps.gsu.edu>

Copyright 2001, the Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. No part of the material protected by this copyright notice may be reproduced or utilized in any form or by any means without prior written permission from the copyright owner.

International Studies Program Andrew Young School of Policy Studies

The Andrew Young School of Policy Studies was established at Georgia State University with the objective of promoting excellence in the design, implementation, and evaluation of public policy. In addition to two academic departments (economics and public administration), the Andrew Young School houses seven leading research centers and policy programs, including the International Studies Program.

The mission of the International Studies Program is to provide academic and professional training, applied research, and technical assistance in support of sound public policy and sustainable economic growth in developing and transitional economies.

The International Studies Program at the Andrew Young School of Policy Studies is recognized worldwide for its efforts in support of economic and public policy reforms through technical assistance and training around the world. This reputation has been built serving a diverse client base, including the World Bank, the U.S. Agency for International Development (USAID), the United Nations Development Programme (UNDP), finance ministries, government organizations, legislative bodies and private sector institutions.

The success of the International Studies Program reflects the breadth and depth of the in-house technical expertise that the International Studies Program can draw upon. The Andrew Young School's faculty are leading experts in economics and public policy and have authored books, published in major academic and technical journals, and have extensive experience in designing and implementing technical assistance and training programs. Andrew Young School faculty have been active in policy reform in over 40 countries around the world. Our technical assistance strategy is not to merely provide technical prescriptions for policy reform, but to engage in a collaborative effort with the host government and donor agency to identify and analyze the issues at hand, arrive at policy solutions and implement reforms.

The International Studies Program specializes in four broad policy areas:

- **Fiscal policy**, including tax reforms, public expenditure reviews, tax administration reform
- **Fiscal decentralization**, including fiscal decentralization reforms, design of intergovernmental transfer systems, urban government finance
- **Budgeting and fiscal management**, including local government budgeting, performance-based budgeting, capital budgeting, multi-year budgeting
- **Economic analysis and revenue forecasting**, including micro-simulation, time series forecasting,

For more information about our technical assistance activities and training programs, please visit our website at <http://isp-aysps.gsu.edu> or contact us by email at ispaysps@gsu.edu.

**Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de
países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua**

Francisco Javier Arze

y

Jorge Martinez-Vazquez*

**Economics Department
Andrew Young School of Policy Studies
Georgia State University**

Marzo 2003

Preparado para la Conferencia :

Nuevos Retos de la Decentralización Fiscal en America Latina

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. CIDE, Mexico

* Agradecemos la ayuda prestada con documentos por Victor Esteban Balseca, Isabel Avilés y Jonas Frank

Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua.

INTRODUCCION

El proceso de descentralización en los países mas grandes de Latinoamérica, tales como Argentina, Brasil y México han recibido un alto grado de atención en la literatura. (Kraemer, 1997, Dillinger y Webb, 1999; Borthagaray, 1999; Giugale y Webb 2000, Afonso, 2001; Hernandez, 1998,). Sin embargo, el proceso de descentralización se ha extendido a través de la mayoría de los países de Latinoamérica, grandes y pequeños. El objetivo principal de este trabajo es examinar, comparar y extraer lecciones del proceso de descentralización en cuatro países latinoamericanos de pequeño tamaño.

Varias lecciones importantes se desprenden de este ejercicio. Primero, el proceso de descentralización puede ser virtualmente tan exigente y complejo en un país pequeño, como Nicaragua, como en un país muchas veces mayor, como México. En realidad, todos los elementos en el diseño de la descentralización (asignaciones de responsabilidades e ingresos, transferencias, etc.) tienen que ser resueltos independientemente del tamaño del país. Segundo, no existe una forma única y superior de descentralización fiscal. Veremos que a veces los cuatro países estudiados proveen hasta cuatro formas distintas de estructurar una cuestión importante, con la particularidad de que todas ellas o casi todas ellas son efectivas y que funcionan mejor dentro del contexto institucional e histórico de cada país. Tercero, consciente ó inconscientemente los países toman la decisión, con grandes consecuencias, de reformar el proceso de descentralización de una forma evolutiva y gradual, ó de una forma comprensiva y de golpe. Cuarto, el proceso de descentralización se puede realizar reenforzando y apoyando las instituciones tradicionales descentralizadas, en particular los municipios, ó se puede realizar creando nuevas instituciones descentralizadas. Quinto, aunque la descentralización somete retos técnicos importantes, la descentralización es inminentemente un proceso político exigido a veces desde abajo ó como una solución desde arriba.

Pero también existen diferencias en descentralización entre países pequeños y grandes. En los países pequeños puede que exista mas similitud de preferencias y también de problemas, lo cual puede facilitar el diseño de la descentralización. El diseño y análisis de políticas de descentralización se hace mas complejo cuando no existe información fiscal y presupuestaria a nivel local. Paradojicamente, ó quizás no tanto, información presupuestaria de rutina es mas difícil de conseguir en países pequeños.¹ La naturaleza de la descentralización también puede estar afectada por las demandas por autonomía y descentralización desde abajo en los pueblos y aldeas de un país. Aunque estas demandas pueden ser fuertes en países relativamente pequeños, por ejemplo los países Bálticos (Martínez-Vazquez y Boex, 1995) el tamaño menor tiende a amainar este tipo de

¹ Esto es porque países pequeños es mas posible que provengan de tradiciones centralizadas con regímenes unitarios, en vez de federales. En países unitarios centralizados, los gobiernos locales tienen poca importancia y existe poco interés en conocer sus asuntos.

exigencias. La consecuencia importante es que en este caso el proceso de descentralización es algo empujado desde arriba, en vez de also demandado desde abajo.

En general, los efectos de las políticas de descentralización dependen en gran manera del tamaño de los países, así como del tamaño de los municipios, en que se implementan dichas reformas. Por ejemplo, una de las dimensiones que se ha propuesto en la literatura como indicador del grado de descentralización es el numero de municipalidades o gobiernos locales en que esta dividido un país. Es posible argumentar que a mayor población y mayor extensión geográfica se precisa un mayor numero de gobiernos locales para acceder a los beneficios de la descentralización fiscal. El numero de gobiernos locales en que esta dividido un territorio determina el tamaño de cada unidad. El tamaño de los gobiernos locales es también un factor determinante para la efectividad de las políticas de descentralización, estas pueden tener efectos diferentes en diferentes municipalidades dependiendo de sus características institucionales y administrativas, población y área geográfica de las mismas (Rowland, 2001).

Este trabajo presenta una visión general del estado y cambios recientes en relaciones fiscales intergubernamentales en cuatro países pequeños latinoamericanos: Bolivia, Ecuador, El Salvador y Nicaragua. Los gobiernos locales en estos países se están consolidando crecientemente como componentes autónomos de la estructura de gobierno. Con visiones propias de descentralización, cada uno de estos países ha emprendido un política nacional propia en la redefinición de las relaciones intergubernamentales. Algunas de las diferencias en el diseño de las relaciones intergubernamentales se deben a su proceso histórico y político, mientras otras simplemente muestran, como indicamos mas arriba, que existe mas de una única solución “correcta” a los problemas de diseño intergubernamental. En algunos casos, algunos de estos países han aplicado políticas que parecerían ser inferiores. La discusión se concentra en seis áreas principales: estructura vertical del gobierno, asignación de ingresos y sistema de transferencias, asignación de gastos, proceso presupuestario municipal y acceso al crédito por los municipios.

LA ESTRUCTURA VERTICAL DE GOBIERNO

Existen dos preguntas fundamentales en el diseño de la estructura vertical de gobierno. La primera es el número óptimo de niveles de gobierno. La segunda es el número óptimo de jurisdicciones en cada nivel.

Con respecto al número de niveles de gobierno, la experiencia internacional muestra que la mayoría de los países descentralizados tienen dos o tres niveles de gobierno vertical dependiendo del tamaño del país.² En Nicaragua, Bolivia, El Salvador

² La excepción son países mas grandes, como por ejemplo China que tiene cinco niveles de gobierno ó en Rusia donde puede haber hasta cuatro niveles de gobierno dependiendo de la region. Existen algunos servicios públicos con areas de beneficio que van mas allá que el area de un municipio medio pero con una area mas pequeña que el territorio nacional, como puede ser el caso de hospitales terciarios o

no existe un nivel intermedio de gobierno descentralizado aunque sí existe la administración central desconcentrada, recibiendo el nombre de departamento ó algo similar. En el caso de Ecuador la provincia actúa como un nivel intermedio de gobierno descentralizado y también como un ente de la administración central desconcentrada.

La división geográfica correspondiente a los departamentos está generalmente establecida en la Constitución, el rol político-administrativo específico de estas ha sufrido importantes modificaciones en recientes años.³ Los departamentos están generalmente encargados de la administración política y de los intereses y servicios que son responsabilidad del gobierno central y dirigidos por un prefecto o gobernador el cual es nombrado por el Gobierno Central.⁴ Sin embargo, en Ecuador las provincias están dirigidas por un gobernador nombrado por el órgano ejecutivo y un consejo provincial que es elegido. Mientras que los gobernadores son representantes del gobierno central, la descentralización fiscal y administrativa está protagonizada por los Consejos Provinciales, que son instituciones autónomas dirigidas por un prefecto también electo.⁵ Si el tamaño del país requiere un nivel de gobierno descentralizado intermedio, Ecuador ofrece un buen modelo de hacerlo. Aunque las funciones descentralizadas al nivel provincial en Ecuador son muy limitadas; básicamente actividades de coordinación y planeación; estas pueden ser consideradas como propiamente descentralizadas y no simplemente desconcentradas. Está claro que las instituciones descentralizadas deben rendir cuenta a los ciudadanos de la jurisdicción mientras que desconcentradas rinden cuentas a la administración central en la capital.

En los cuatro países estudiados, los municipios son entes descentralizados de nivel básico y que solo de una forma marginal pueden realizar servicios ó labores para el gobierno central. La cuestión fundamental a este nivel es el número óptimo de municipios. Las relaciones entre el grado de descentralización fiscal y el tamaño de un país pueden ser estudiadas desde varias dimensiones: diseño de política, efectividad, costo, representatividad, etc. Una pregunta importante es si los beneficios de la descentralización son mayores en países grandes que en países pequeños? Quizás la respuesta a esta pregunta no está relacionada únicamente al tamaño del país sino también está en el número de municipios en que un país está dividido, al tamaño de estos y los

especializados. Sin embargo, en países más pequeños los beneficios regionales se llegan a confundir con los nacionales y por eso puede no haber necesidad de un nivel intermedio de gobierno.

³ En Nicaragua en 1982, pero en Bolivia en 1995 y en Ecuador en 1997.

⁴ En Bolivia la Ley de Descentralización Administrativa (LDA, Ley 1654, Julio de 1995), establece que la dirección departamental esté bajo la dirección de prefecturas. En Nicaragua la creación de regiones y departamentos como instituciones desconcentradas del gobierno central en 1982 sirvieron para racionalizar las actividades de la administración. Sin embargo estas reformas no resultaron en una mayor descentralización porque los departamentos no tuvieron representación popular y de hecho asumieron funciones y responsabilidades que en el pasado pertenecían a los municipios. Véase José Antonio Pérez, *Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano*, Guatemala, SIECA, Julio 1994. En El Salvador la existencia de departamentos dirigidos por un gobernador está en el Artículo 200 de la Constitución de La República.

⁵ Ver Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, Ley No. 27 de Octubre de 1997 las nuevas atribuciones de los consejos provinciales. El Prefecto provincial es elegido cada cuatro años mientras que los consejeros son electos cada dos años (Ley de Régimen Provincial, Ley No.93 CL de Febrero 1969. Capítulo tercero, artículo nueve).

criterios que definen el óptimo. Los municipios grandes pueden tener ventajas en las economías de escala pero son sujetos a los costos asociados con la heterogeneidad de preferencias de poblaciones grandes y diversas y a la representatividad política y rendición de cuentas decrecientes. El tamaño óptimo de un municipio es aquel en el que se alcanza un equilibrio entre los beneficios en incrementos de eficiencia locativa y representatividad política asociados con gobiernos de tamaño pequeño con las pérdidas en economías de escala, incremento en burocracia, y una coordinación más compleja también asociados con gobiernos de tamaño pequeño.

Ecuador, El Salvador y Nicaragua presentan una estructura de municipalidades que muestran un alto grado de atomización, concentración de población en un número reducido de municipalidades y en general una falta de homogeneidad en la distribución de municipios en relación a población. La situación se complica y en gran medida es el resultado de un alto grado de migración de la población de municipios pequeños hacia municipios grandes como es el caso en El Salvador.⁶

La población municipal promedio es mayor que 20.000 habitantes en los cuatro países (Tabla 1). Sin embargo, los datos promedios no describen la dispersión a los extremos de la distribución. La observación de la distribución de población por municipio muestra la concentración de la población en un número reducido de municipalidades. Por ejemplo en Bolivia el 50% de los municipios del país tienen una población menor a 10,000 habitantes. Sin embargo, el total de población de estos municipios representa tan solo el 9% de la población total. La situación es similar en El Salvador donde el 49% de los municipios con población menor a diez mil habitantes concentran únicamente el 11% de la población total. Esto es una evidencia del nivel de heterogeneidad de población entre municipios.⁷

Tabla 1
Características Generales

| | Bolivia | Ecuador | El Salvador | Nicaragua |
|---|----------------|----------------|--------------------|------------------|
| Población | 8.328.700 | 12.646.000 | 6.276.000 | 5.071.000 |
| Extensión Geográfica (Km ²) | 1.098.581 | 283.560 | 21.040 | 130.000 |
| No. Gobiernos Intermedios | 9 | 22 | 14 | 17 |
| Departamentos, Provincias o Regiones | | | | |
| No. Municipalidades | 314 | 212 | 262 | 152 |
| Población Municipal Promedio | 26.524 | 57.481 | 23.954 | 33.362 |
| Municipios con población < 10,000 | 50% | n.d. | 49% | 32% |
| Población Total en Municipios con | 9% | n.d. | 11% | 6% |
| Población < 10,000 | | | | |
| PIB per capita | 951,6 | 1.425 | 1.751.9 | 465,5 |
| Densidad | 7.7 | 45.7 | 302.9 | 41.8 |

Fuente: Elaborado en base a : World Bank Indicators 2002. INIFOM pagina Web, PROMUDE / GTZ (2002), Dirección de Planificación – Fondo de Inversión Social (FISE). Datos de Población: Bolivia (2001), El Salvador (estimada 2000), Nicaragua (1995). Abreviación: n.d. no disponible.

⁶ Los índices de migración interna en El Salvador indican que años recientes 12 de los catorce departamentos son expulsores de población. FISDL (2001).

⁷ El rango de la distribución es también bastante extremo. En datos de 1998, el municipio de San Salvador, era el de mayor población en El Salvador tenía cerca de 460,000 habitantes mientras que el Municipio de San Isidro Labrador era el de menor población con poco menos de 500 habitantes.

La tabla 1 presenta características generales de ingreso, población y densidad. El Salvador se caracteriza por ser uno de los países con mayor densidad en Centro América y Sud-América, claramente el de mayor densidad entre los estudiados mientras el de menor densidad es Bolivia. El Salvador y Ecuador tienen niveles cercanos de PIB per capita mayores a los de Bolivia y Nicaragua. Es interesante notar que Ecuador tiene un menor número de municipios que El Salvador pese a que Ecuador tiene diez veces la extensión geográfica de El Salvador y el doble de población.

La atomización de la estructura municipal crea una serie de problemas importantes. El primer problema es el encarecimiento de los servicios públicos en los municipios pequeños por falta de una escala adecuada en la producción y entrega de servicios. Un tamaño reducido del municipio casi siempre significa también una capacidad administrativa reducida, lo que complica sino elimina la posibilidad de proveer cierto tipo de servicios públicos.

La importancia de la regulación y estudio del tamaño de los municipios va más allá de la descripción general de la estructura vertical de gobierno o de los problemas en eficiencia de provisión de servicios básicos. La atomización municipal crea problemas fiscales que son un constante desafío de los procesos de descentralización. La irregularidad en la dimensión y densidad de las municipalidades es uno de los factores que determinan la falta de balance fiscal horizontal: disparidades en ingresos propios recaudados por concepto de impuestos, arbitrios y tasas.⁸

Aunque el problema de atomización municipal no ha sido solucionado en su totalidad, cada uno de los países estudiados ha tomado ciertas medidas legales al respecto. Debemos notar, en primer lugar, que ninguno de los países comprendidos en el estudio ha introducido medidas de carácter obligatorio para el amalgamamiento o fusión de los municipios que pueden ser administrativa y económicamente inviables ó con poblaciones por debajo de un nivel mínimo deseable. Bolivia, El Salvador y Nicaragua dejan a la voluntad de los gobiernos municipales el decidir si estos se asocian con otros municipios mediante diferentes mecanismos legales de fusión, incorporación o creación de mancomunidades. Bolivia ha incentivado la creación de mancomunidades al legislar que los municipios deben tener una población mínima de 5,000 habitantes para poder acceder a fondos de coparticipación, por lo que municipios más pequeños deben conformar mancomunidades para acceder a estos recursos.⁹ El Salvador y Nicaragua establecen una población mínima de 10,000 para la creación de nuevas municipalidades.¹⁰ En Ecuador el número mínimo de habitantes requeridos para la creación de un nuevo municipio es de 50,000 y la fusión o creación de municipios en Ecuador es competencia única del Congreso Nacional.¹¹

⁸ Por ejemplo; y como analizaremos en mayor detalle en próximas secciones; el municipio de Managua en Nicaragua representa alrededor del 45% de todo los ingresos municipales su país. La importancia de la ciudad capital es más acusada en El Salvador.

⁹ Ley 1551 de Participación Popular, de Abril de 1994, Artículo 22.

¹⁰ Código Municipal de El Salvador, Artículo 20, Ley de Municipios de Nicaragua artículos 4 y 5.

¹¹ Título I, Capítulo I, Artículo No. 4, Ley de Regimen Municipal, Octubre 1971.

LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS DE GASTO PUBLICO

La asignación de responsabilidades de funciones y de gasto público es el paso necesariamente primero y fundamental en el diseño de un sistema descentralizado. Esta asignación se puede realizar en distintos medios legales (por ejemplo, la Constitución o ley sobre proceso presupuestario). La asignación de responsabilidades explícita es un paso que frecuentemente se ha omitido en Latinoamérica. En ocasiones también los servicios provistos por los municipios varían considerablemente en relación a la lista de servicios enumerados en la ley. Por lo tanto para entender esta faceta de un sistema descentralizado es necesario comparar la legalidad y la práctica.

Pero antes de entrar a discutir la asignación de responsabilidades dentro del sector público es necesario reflexionar sobre el rol del sector público vis-a-vis el sector privado. Es también importante notar que la responsabilidad del estado en cuanto a proveedor (o financiador) de ciertos servicios públicos no significa que este deba producir los mismos. En general la delegación de producción de servicios públicos a empresas privadas puede ser mas efectiva y reducir costos. Sin embargo, no se debe esperar un incremento en eficiencia por el simple hecho de delegar producción de servicios públicos a empresas privadas, ya que el factor que determina si este proceso es realmente eficiente, es el diseño y la aplicación de los convenios firmados entre las partes. Los convenios precisan de una adecuada y clara división de responsabilidades entre el nivel gobierno a cargo y la empresa privada que se adjudique la provisión de los bienes públicos de referencia. Los mecanismos de contratación de las empresas responsables deben realizarse en base única de la competitividad de las mismas evitando cualquier tipo de distorsión de este criterio.

La decisión de proveer estos bienes directamente dentro del sector público o el contratar empresas privadas encargadas de su provisión depende de la calidad y eficiencia con que cada uno de estos agentes puedan ofrecer el servicio. Pero en todo caso, un sistema de financiamiento en base a costos de factores de producción tales como materiales, salarios, etc. no genera ningún incentivo para reducir costos ni mejorar la calidad de servicios de estas empresas. En contraste, el financiamiento en base a la cantidad de atenciones y tipo de servicios tiende a crear un sistema competencia entre los entes proveedores, lo que tiende a mejorar la calidad de los servicios. Otro punto importante para incrementar la eficiencia de un proceso descentralizado es la creación de competencia horizontal entre unidades de provisión.

A pesar de los varios criterios de asignación de responsabilidades de gasto y finanzas publicas no hay un sistema que sea ideal para todos los países. En general, el sistema de asignación de competencias al que se llega en un país refleja un compromiso entre objetivos distintos, como pueden ser, la eficiencia del gasto (dando más responsabilidades a los gobiernos locales) y la equidad en el consumo de servicios públicos en todos los municipios de país (dando mas responsabilidad al gobierno central). Tan o mas importante que una distribución de responsabilidades ajustada a los principios teóricos es que la asignación de responsabilidades sea concreta (o sea, que este bien identificada) y que sea estable.

La estructura de las responsabilidades de gasto y las reformas hacia la descentralización de estas, varían sustancialmente entre los países estudiados. Esto nos permite hacer una revisión y análisis de las diferentes opciones de descentralización aun cuando el número de países analizados sea reducido. Un rasgo común en la asignación de funciones en los cuatro países estudiados se caracteriza por la concurrencia (ó co-responsabilidad) de funciones en contraste a un modelo de exclusividad. Aunque atractivo en ciertos sentidos, el principio de concurrencia lleva en general a una falta de claridad en la asignación a distintos niveles de gobierno de competencias y atribuciones. Pero como veremos aquí también hay mas diferencias que rasgos comunes.

En Bolivia a través de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa se aplica una estrategia de descentralización uniforme para todos los servicios públicos, incluyendo salud, educación, caminos vecinales y microriego y está centrada en la institución del municipio. En contraste, la política de descentralización en El Salvador se ha aplicado de una forma *sui generis* en cada sector, diseñada por cada uno de los propios ministerios del gobierno central (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas etc) y otras agencias centrales (por ejemplo ANDA en el sector de agua). Ecuador ha optado por una política en base a la suscripción de convenios individuales entre el gobierno central, y municipios específicos. Estos convenios pueden ser de transferencia permanente o delegación temporal de una lista específica de funciones a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, las funciones que los gobierno municipales pueden asumir esta limitada entre otras menores a la creación, mantenimiento y equipamiento de infraestructura física de los servicios de educación, salud y caminos vecinales. Los convenios fijan las nuevas responsabilidades y recursos necesarios para su provisión. Los convenios también se pueden firmar entre el gobierno central y consejos provinciales (gobierno intermedio), las funciones de este nivel de gobierno son distintas a las que los municipios pueden responsabilizarse. La firma de estos convenios es de carácter opcional para los municipios pero de carácter quasi-obligatorio para el gobierno central si es que el municipio ha solicitado la transferencia especificada en la ley de descentralización.¹² Esta política aplica el principio de flexibilidad el cual sugiere políticas fiscales específicas a cada municipio en relación la sus características individuales.

La mejor forma de extraer lecciones de los distintos enfoques seguidos en los cuatro países es examinar con más cuidado un grupo de responsabilidades de gasto importantes desde la perspectiva de los municipios.

Educación.- En los cuatro países comprendidos en el estudio, el gobierno central es el responsable de la normativa, elaboración y supervisión de políticas educativas nacionales, así como la elaboración del plan de estudios básico. Las estrategias de desconcentración en el Salvador y en Nicaragua, denominados EDUCO (“Educación con Participación de la Comunidad”) y Cogestión Educativa respectivamente, están basados

¹² El único pre-requerimiento para esta transferencia es una evaluación por parte del gobierno central que determine que el municipio posee las condiciones necesarias para la adopción de las nuevas funciones.

en las mismas escuelas y no en los gobiernos municipales.¹³ Por el contrario, el proceso de descentralización educativa en Bolivia y Ecuador pone énfasis en los gobiernos municipales.

En Bolivia y Ecuador se ha transferido la responsabilidad de mantenimiento, construcción y equipamiento de la infraestructura física de los establecimientos pre-escolar primario y medio a los municipios.¹⁴ Sin embargo, Ecuador ha optado por una política en base a la suscripción de convenios individuales entre el gobierno central y municipios específicos, por lo que en la actualidad solo aquellos municipios en que se han firmado convenios asumen estas competencias en educación. En Nicaragua y El Salvador el financiamiento de construcción y mantenimiento de las escuelas permanecen siendo responsabilidad del gobierno central. Es importante resaltar la importancia de los fondos de inversión social en la infraestructura en Bolivia y Nicaragua. Aunque los municipios son encargados de la infraestructura educativa en Bolivia, el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) ha cumplido el papel de instrumento de equilibrio de balance vertical, mientras el FISE en Nicaragua se ha concentrado en la rehabilitación de escuelas primarias.¹⁵

Es interesante también, y consecuente con los modelos de descentralización perseguidos, que en Bolivia se haya transferido la propiedad de los establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria a los municipios, en contraste con Nicaragua donde el Ministerio de Educación conserva aún la propiedad de los establecimientos educativos, los cuales han sido únicamente cedidos por periodo de tiempo limitado a los consejos educativos.¹⁶

Como un elemento importante de la efectividad del esfuerzo educativo, la participación ciudadana ha sido introducida en el proceso educativo de los cuatro países estudiados, pero de formas distintas. Tanto Nicaragua como El Salvador han delegado la responsabilidad de la administración de los centros escolares a asociaciones de padres de familia, docentes electos y estudiantes, que en adelante llamaremos Consejos

¹³ El programa EDUCO en El Salvador no se aplica a todo el sistema educativo sino tan solo a las áreas rurales, mientras que el sistema de educación tradicional permanece como una responsabilidad del gobierno central.

¹⁴ En Bolivia las prefecturas como representantes del gobierno central a nivel departamental, como se mencionó anteriormente en la descripción de estructura vertical de gobierno, tienen a su cargo la administración y supervisión de recursos humanos en las áreas de salud, educación y asistencia social.

¹⁵ El FPS en Bolivia provee cofinanciamiento en la provisión de infraestructura y equipamiento de establecimientos educativos, véase más sobre este organismo en la sección de crédito municipal. El FISE en Nicaragua es un organismo autónomo que depende de la Presidencia de la República creado en 1990. Este ente autónomo recibe financiamiento del gobierno central y de donaciones bilaterales de gobiernos extranjeros y préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. La mayoría de la actividad en materia de inversiones en infraestructura a nivel municipal ha estado a cargo del FISE en áreas como infraestructura en agua potable, alcantarillado, escuelas y centros de salud. La prioridad es para la rehabilitación de infraestructura en vez de nuevas construcciones. El FISE se ha concentrado en la rehabilitación de escuelas primarias.

¹⁶ No tenemos información sobre el cambio en la propiedad de los establecimientos en El Salvador y Ecuador.

Educativos.¹⁷ Estas organizaciones están también a cargo del proceso de contratación y evaluación de maestros.¹⁸ En particular, el proceso de descentralización educativa en el Salvador se ha caracterizado por un agresivo sistema de participación comunitaria mediante el programa EDUCO. En contraste, en Bolivia y Ecuador se ha delegado la participación ciudadana tan solo a una función de control.¹⁹

Por otra parte el programa EDUCO en El Salvador y de Cogestión Educativa en Nicaragua han delegado también la responsabilidad de equipamiento de escuelas a los Consejos Educativos. En contraste, en Bolivia y Ecuador el equipamiento, provisión, mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa es responsabilidad de los municipios, mientras el proceso de contratación permanece siendo una tarea del gobierno central.

En los cuatro países estudiados los salarios del personal educativo docente y personal administrativo del sistema educativo son cubiertos por el gobierno central.²⁰ Aunque esto tiene la ventaja de asegurar que el personal docente es pagado incluso en los municipios de menos capacidad, el sistema de pago centralizado reduce la autonomía de los municipios y de las escuelas en el control de recursos humanos y a quién el personal docente se siente debe rendir cuentas por su labor. Naturalmente, será mas fácil conceder mayor autonomía en esta área dentro de los modelos de descentralización empleados en Bolivia y Ecuador. Los municipios tienen una base impositiva con la que pueden contribuir recursos propios al pago de salarios. En los casos de El Salvador y Nicaragua, los centros escolares por si mismos tienen en general una capacidad baja de autofinanciación aun cuando se usen tasas y contribuciones pagadas por las familias de los escolares.

Dentro del sistema de financiamiento existen dos modelos bastante diferentes en El Salvador y en Bolivia.²¹ En El Salvador el financiamiento se hace efectivo a través de transferencias ó pagos directos del Ministerio de Educación (MINED) a las ACES. El monto de las transferencias se determina mediante una fórmula cuyo determinantes incluyen el tamaño de escuela y numero de alumnos. Es interesante notar que este sistema de financiación puede generar mecanismos de competencia entre escuelas por un mayor alumnado (pues ello se traduce en mas fondos). Existe la posibilidad que la competencia entre escuelas pueda mejorar la calidad de sus servicios así como

¹⁷ Los encargados directos de la administración de escuelas esta a cargo de ACES en El Salvador y de Consejos Directivos Escolares en Nicaragua.

¹⁸ En el Salvador el Ministerio de educación está a cargo de nominar los directores de cada escuela mientras en Nicaragua el consejo directivo de cada centro escolar tiene la autoridad de remover al director del mismo.

¹⁹ En Bolivia el control social se realiza a través de las juntas distritales de participación educativa, Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) y consejos educativos a nivel departamental y nacional, en Ecuador a través de las Juntas Parroquiales.

²⁰ Los municipios reciben transferencias en Bolivia pero el gobierno central justifica el pago de salarios en el principio de unidad en la prestación de servicios sociales (Ley 1551, artículo 13)

²¹ Tan solo discutimos estos dos países porque para Nicaragua y Ecuador solamente tenemos información fragmentada en esta área.

incrementar la eficiencia técnica reflejada en la reducción de costos.²² Por el otro lado, los recursos de coparticipación en Bolivia se distribuyen en función a la población de cada municipio, pero son los municipios quienes determinan bajo criterio propio el porcentaje de esos fondos a ser utilizado en el sector de educación así como la distribución de recursos entre los centros educativos. Mientras que el enfoque de Bolivia refuerza la institución municipal proveyéndole de un grado de autonomía en el manejo de los recursos y la toma de decisiones, el enfoque de El Salvador asigna con mas seguridad la financiación de la educación y puede promover mas competencia positiva.

Posiblemente la debilidad mayor de los programas aplicados en Nicaragua y El Salvador es el haber marginado el rol de los municipios en una actividad tan importante a nivel local como es la educación. Aunque los comités directivos escolares y las ACES tienen una ventaja comparativa en la gestión de muchos asuntos concretos que atañen a cada escuela, el alcalde y el concejo municipal son las instituciones locales democráticas representativas que podrían y deberían ayudar con la movilización de recursos, inversión en infraestructura, nombramiento del director de escuelas etc. Los municipios como gestores también tienen la ventaja de poder ayudar a la financiación de la educación a través de sus impuestos propios, lo que promueve una mejor rendición de cuentas. El uso de impuestos propios a nivel de escuela no es deseable.²³

Sin embargo, no es fácil arribar a un consenso definitivo en relación a cual modelo (Nicaragua y El Salvador versus Bolivia y Ecuador) es mejor. Estudios basados en la experiencia en Latinoamérica afirman que no puede esperarse una rendición de cuentas a nivel local o de escuela sin la devolución a los mismos de la autoridad de tomar decisiones pedagógicas y de asignación de recursos.²⁴ Pareciese que el proceso de descentralización debe encontrar un punto intermedio entre el poder de autonomía y toma de decisiones asignados al nivel de escuela y la capacidad de crear una participación activa y unificadora de los municipios.

Salud.- En el sector de salud El Salvador y Nicaragua han aplicado políticas de desconcentración a nivel intermedio, mientras que Bolivia y Ecuador aplican un modelo jerárquico a tres niveles. El Salvador ha dividido las responsabilidades del nivel central e intermedio en base a las características de la demanda de servicios médicos o niveles de gravedad. Por el contrario, Bolivia, Ecuador y Nicaragua han asignado a diferentes niveles de gobierno distintas responsabilidades de la función de provisión, en lo que se ha denominado modelo de descentralización por factores, insumos ó función de producción.²⁵

²² Los mecanismos de competencia entre localidades basados en la combinación de calidad de servicios prestados y nivel de impuestos locales han sido estudiado extensivamente en la literatura de finanzas públicas bajo el contexto teórico presentado por Tiebout (1956).

²³ Un modelo alternativo sería el conceder ingresos propios a asociaciones o grupos de escuelas, como es el caso en los distritos especiales en los Estados Unidos.

²⁴ Véase por ejemplo Burki, Perry, and Dillinger (1999).

²⁵ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998). En Bolivia y Ecuador la división por insumos se da al transferir a los municipios la responsabilidad de construcción, equipamiento de la infraestructura física Véase Frank (2001) para una discusión de otras funciones y niveles de administración intermedia en las áreas de salud y educación en Ecuador.

La pieza fundamental en la estrategia de descentralización de los servicios de salud en Bolivia, El Salvador y Nicaragua ha sido la creación de lo que podemos llamar aquí de forma general Unidades Gerenciales Descentralizadas de Salud en adelante (UGDS).²⁶ Las UGDS se delimitan sobre un territorio y población determinada la cual, no corresponde a la división político administrativa departamental ni municipal en los casos de El Salvador y Nicaragua (aunque en ambas es mas cercano a un nivel departamental) pero corresponde geográficamente al nivel al municipal en Bolivia. La idea fundamental de estas unidades no es tan solo el mejorar la gestión de los servicios de salud pero también estimular la participación activa de las comunidades locales.

Pero existen diferencias importantes en el funcionamiento de las UGDS. Si bien el modelo de descentralización nicaragüense transfiere importantes tareas a las UGDS, el gobierno central permanece a cargo de la administración del personal y de la infraestructura física. La flexibilidad de decisión de las UGDS en Nicaragua está limitada a la distribución de los fondos que reciben del presupuesto para servicios no-personales y de materiales y suministros.²⁷ Tanto en Bolivia como en Nicaragua las UGDS están a cargo del suministro de materiales e insumos, sin embargo, en Bolivia se desconcentra a los departamentos la administración de recursos humanos mientras en Nicaragua esta permanece a cargo del gobierno central.

El gobierno central es el encargado del pago de salarios al personal docente y a los médicos y paramédicos en los cuatro países estudiados.

En términos de propiedad y control de los activos, en Bolivia se transfirió a favor de los gobiernos municipales los bienes muebles e inmuebles destinados a la provisión de servicios públicos de salud.²⁸ En contraste, estos recursos permanecen como propiedad del Estado en Nicaragua y El Salvador. Nótese también que en Bolivia y Ecuador también se transfirieron las competencias de mantenimiento de infraestructura, equipamiento así como de la dotación y construcción de nueva infraestructura a los entes descentralizados.

En Ecuador en contraste con el sistema de UGDS en los otros tres países, se ha conservado una estructura jerárquica tradicional de rendición de servicios a tres niveles, aunque el gobierno central permanece a cargo de una gran parte de las atribuciones. En este sistema existen una superposición de funciones entre las direcciones provinciales (nivel intermedio) y el ministerio de salud en cuanto a la construcción de infraestructura y

²⁶ Estos organismos reciben nombres distintos en los tres países: Sistemas Locales de Atención Integral en Salud (SILAIS) en Nicaragua, Directorio Local de Salud (DILOS) en Bolivia y Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI) en El Salvador.

²⁷ Debemos notar, sin embargo, que se han descentralizado algunas otras responsabilidades a las juntas directivas de los SILAIS como el nombramiento de directores de los centros de salud y la organización de programas de salud específicos en el área.

²⁸ Bolivia, Ley 1551, Título II, Artículo 13, En Ecuador aunque no esta claramente especificado, la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, capítulo II, artículo 9, determina que los recursos materiales necesarios para la prestación de servicios sean transferidos a los municipios con los que se firmen convenios de transferencia.

equipamiento. Existe también alguna superposición de funciones, aunque menos pronunciada, con los municipios. Con respecto a los últimos se ha procedido a la firma de convenios con los municipios de transferencia de responsabilidades a través de los consejos cantonales de salud.

La descentralización por factores tal como es aplicada en Bolivia, Ecuador, Nicaragua; no permite que la función de provisión de servicios sea delegada a proveedores de servicio privados ni permite que las UGDS determinen la combinación de insumos en base a criterios de eficiencia. En contraste, los centros SIBASI en El Salvador, tienen autonomía sobre sus funciones gerenciales, lo que les permite tomar sus propias decisiones con relación a la administración de sus recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos. Los SIBASI en el Salvador tienen la responsabilidad de canalizar los casos mas graves a los Centros Especializados de Referencia Nacional (CERF), con el objeto de optimizar la clasificación de la demanda por nivel de complejidad. También están encargados de la gestión, provisión y control de calidad de los servicios de salud así como de garantizar la participación y control social. Esta tipo de clasificación por servicio es deseable ya que, como se menciona anteriormente, existen beneficios importantes en la separación del financiamiento (por parte de sector público o los usuarios) y la provisión de los servicios (por parte de los hospitales y centros de salud).

Paralelamente en Bolivia y Nicaragua, se han creado mecanismos de participación comunitaria en el sector. En Nicaragua esta participación se organiza mediante la creación del Consejo Nacional de Salud, los Consejos Locales de Salud y las Juntas Directivas. Las Juntas Directivas están compuestas por representantes del gobierno local, gremios y sindicatos y representantes de la empresa privada y de la comunidad en general, estas Juntas Directivas nombran al director de la UGDS de una terna propuesta por el ministerio de salud. Las UGDS en Bolivia están conformados por un oficial de salud y representantes de las Organizaciones territoriales de Base (OTBs), esto con el fin de mejorar la coordinación entre los niveles de provisión.²⁹ El control social en Bolivia se realiza por medio de los comités de vigilancia, los cuales no son específicos al sector de salud sino que tienen la función de supervisar el desempeño municipal en diferentes dimensiones.³⁰

En El Salvador y Nicaragua el ministerio de Salud se encuentra a cargo del planeamiento y asignación del presupuesto de ingresos y gastos asignados al territorio, por medio de convenios de gestión con los UGDS. En Bolivia los municipios elaboran su propio presupuesto el cual debe cumplir con las condiciones referentes al área de salud tanto en las transferencias como en los recursos de coparticipación del gobierno central.³¹

²⁹ Las OTB's son el sujeto del proceso de Participación Popular, estas están formadas por las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales que representan la población de un determinado territorio. Estas deben registrarse para recibir personería jurídica y nombrar sus representantes, los cuales son elegidos según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias, estos representantes titulares son los sujetos de derechos y obligaciones asignadas por el estado.

³⁰ Los comités de vigilancia son organizaciones de representación civil conformados por representantes electos de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's).

³¹ Los municipios deben destinar el 3.2% de las transferencias de coparticipación del gobierno central al equipamiento e insumos necesarios para la prestación de los servicios destinados al programa de Seguro

Es importante destacar nuevamente que las UDGS en Bolivia corresponden al nivel municipal y sus directores son electos por representantes del gobierno municipal y de la comunidad local en general en contraste con las UDGS en Nicaragua y El Salvador que; al igual que el modelo de educación en ambos países; han perseguido la participación ciudadana pero al margen de los gobiernos descentralizados con representantes democráticos y presupuesto supuestamente autónomos.

En resumen, los cuatro países ofrecen dos, en realidad, tres modelos distintos de descentralización de los servicios de salud. En El Salvador y Nicaragua, la estrategia seguida ha sido más de desconcentración participativa de los servicios y de la creación de instituciones paralelas a los gobiernos municipales bajo control del ministerio del ramo. En Bolivia el modelo seguido es parecido pero las instituciones de gestión descentralizada coinciden con los municipios. En Ecuador, la descentralización ha seguido canales más tradicionales de devolución de un número de inputs y fondos a los gobiernos generales de nivel medio y a los municipios. Posiblemente el mayor defecto de la estrategia de descentralización tanto en salud como en educación en El Salvador y Nicaragua ha consistido en no proceder a fortalecer las instituciones tradicionales de gobierno descentralizado, los municipios.³² Pero por otro lado, este modelo puede representar una forma más ágil y eficiente de descentralizar los servicios sin estar atados a todos los problemas tradicionales de los gobiernos municipales (falta de capacitación, prácticas corruptas, ineficiencia, falta de rendición de cuentas etc.). Estos últimos pueden ser algunos de los problemas que se pueden achacar al modelo tradicional que se sigue en Ecuador. El desafío reside en encontrar modalidades de descentralización en donde se potencie el rol de la comunidad y en donde se prueben modelos de gestión innovadores pero sin que a largo plazo se ignore o debilite el rol legítimo de los municipios. Quizás Bolivia esté en el camino de un compromiso aceptable entre los dos grupos de objetivos. Pero además del enfoque sobre las instituciones y estructuras encargadas de la provisión de los servicios es tan o más importante el organizar la descentralización en base a la naturaleza de los servicios, como en el caso de El Salvador y no en base a la función de producción o insumos como en los casos de Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

Servicios de agua y alcantarillado.- En Nicaragua y en Bolivia se han aplicado procesos de licitación y concesión de los servicios de agua y alcantarillado, con el fin de incrementar la eficiencia en la prestación de estos servicios. Pese a las características positivas de este sistema, tanto en Nicaragua como en Bolivia las instituciones encargados de otorgar las concesiones no son los municipios sino agentes del gobierno central, lo que incrementa la desconfianza entre la población y también la pérdida de una oportunidad de fortalecer los gobiernos locales. En estos países se ha argumentado que

Materno Infantil (SMI). Adicionalmente el 30% de los recursos del fondo solidario municipal son destinados al sector de salud. Ver la sección sobre transferencias en este trabajo para una descripción detallada de los recursos de coparticipación y transferencias en Bolivia. En Bolivia las reformas de la ley de participación popular y de descentralización administrativa han reducido la autonomía financiera a nivel de los establecimientos de salud ya que en el presente los ingresos colectados por pagos de tasas son destinados a los gobiernos municipales.

³² Sobre este problema véase Avilés (1995) y Baldizón Ibarra (1995).

este tipo de proceso, sin control ciudadano a nivel local, incrementa las posibilidades de corrupción en la privatización.

Sin embargo, el sistema de concesiones en la prestación de servicios de agua es una práctica común en el campo internacional.³³ En muchos países son las municipalidades las encargadas del proceso de otorgación de los contratos de concesión. Posiciones opuestas a este proceso argumentan que las municipalidades no están en posición de ejercitar control o negociar con los expertos de grandes empresas que tienen mayor poder político, económico y financiero. Pero puesto que los procesos de licitación son ofrecidos en mercados competitivos en los cuales los representantes municipales pueden dictar las reglas de elección en base a criterios de eficiencia, parecería que poco tienen que ver el tamaño de las empresas en competencia.

Probablemente la política mas apropiada es una practica intermedia, como la aplicada en Bolivia; la cual designa la responsabilidad de selección, control de bases de licitación y contenido de contratos de concesión, a los municipios con mayor capacidad administrativa; mientras aquellos municipios pequeños, con posibles deficiencias administrativas y técnicas permanece bajo la tutela y el control de instituciones centralizadas.

La concesión de los servicios de agua es solo una de las opciones. Otra opción también empleada en algunos países es la privatización de las empresas.³⁴ En uno u otro caso, el aspecto fundamental para el éxito de estas políticas es la regulación de la industria del agua. Las dos áreas mas controversiales en la regulación son la fijación de tarifas y fijación de una tasa de retorno al capital que sea aceptable. El argumento clásico es que la tasa de retorno apropiada en esta industria, como para muchas otras industrias, no es uniforme en todos los casos y territorios sino que esta está en relación a las circunstancias específicas y el grado de riesgo de la inversión.³⁵

La eficiencia del servicio de aguas se ve comprometida tanto en El Salvador como en Nicaragua por contradicciones y dualidades entre leyes y códigos municipales y leyes sectoriales. En particular, en Nicaragua la ley de municipios primeramente asigna a los municipios la responsabilidad sobre la administración y mantenimiento de acueductos municipales y redes de abastecimiento domiciliario; pero posteriormente leyes sectoriales reasignan todas las competencias al nivel central a cargo del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados INAA³⁶ En El Salvador, los poderes asignados por la ley de ANDA para la regulación, estándares, construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de los sistemas urbanos y rurales está en desacuerdo con el Código de

³³ Para una revisión de los procesos aplicados en diferentes contextos internacionales véase, ECLAC (2000).

³⁴ El Reino Unido es uno de los países que ha optado por la privatización de las empresas de prestación de agua y alcantarillado. Este tipo de arreglo también es común en muchos gobiernos locales de los Estados Unidos.

³⁵ Ver ECLAC (2000) en relación a casos de determinación de la tasa de retorno en Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, para industrias de Gas (United States Supreme Court, 1909), agua (United States Supreme Court, 1923), y energía (United States Supreme Court, 1944).

³⁶ El conflicto entre Ley de Municipios artículo 7. inc. 7 y la Ley 275, Ley General de Aguas.

Salud y con el Código Municipal, los cuales asignan a las municipalidades estas competencias.

El INAA de Nicaragua es el responsable de los procesos de adjudicación y otorgación de concesiones de estos servicios mediante licitación, permaneciendo este únicamente como ente regulador de tarifas. Los procesos de licitación y concesión han generado oposición en organizaciones de consumidores quienes acusan de corrupción en los procesos de licitación a cargo del INAA y sus funcionarios.³⁷ El temor natural es el incremento de las tarifas del servicio, las cuales podrían ser justificadas por bajos niveles de ganancia e incluso pérdidas, pero que son muy difíciles de aceptar por el público cuando los servicios todavía no se han mejorado y supuestamente se pasa de un criterio organizativo de servicio público a aun criterio de beneficio privado.

En Bolivia, la Superintendencia de Saneamiento Básico (SSB) que forma parte del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), es el organismo con jurisdicción nacional que cumple la función de regulación de la prestación y utilización de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. La ley determina que este servicio es responsabilidad de los gobiernos municipales y que estos pueden prestarlos directamente o como concesionarios a una Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSA), la cual puede tener personería jurídica, pública o privada.³⁸ Sin embargo, aquellos municipios con población igual o superior a 10.000 habitantes; que forman parte de zonas denominadas concesibles; deben autofinanciar sus costos de inversión, operación y mantenimiento y prestar el servicio obligatoriamente mediante EPSA, no pudiendo prestar este servicio de forma directa. El presupuesto de inversión pública es el encargado de construcción y expansión de conexiones en los municipios con población menor a 10,000 habitantes, así como de la provisión de un cupo mínimo de consumo a usuarios pobres. Mediante este mecanismo el gobierno boliviano se libera del gasto en municipios con mayor capacidad de pago y dedica mayor inversión a subsidiar el servicio en municipios mas pobres. Los costos de funcionamiento de la superintendencia son autofinanciados por las tasas de regulación que son pagadas por todos los prestadores de servicios de agua potable o alcantarillado sujetos a regulación.³⁹ Las tarifas aprobadas deben cubrir los costos de operación, reparación y mantenimiento de los servicios.⁴⁰ Pese a la oposición de comités, juntas vecinales y grupos de consumidores que temen el incremento de tarifas, actualmente existen en Bolivia 10 empresas de servicios de agua con contratos de concesión.

³⁷ Este es el caso de los procesos de licitación de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL) e HIDROGESA. Ver sobre este punto la Red Nacional de Consumidores de Nicaragua disponible en <http://nuevaradio.org/comunica/agua/index.htm>.

³⁸ Ley No. 2066 Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario 11-Abril-2000, Artículo 8, inciso k y m. En particular, el Artículo 19 de la mencionada ley, establece que el estado debe fomentar la participación del sector privado en la prestación de servicios de agua y alcantarillado.

³⁹ Las tasas de regulación no exceden el 2 por ciento de los ingresos netos procedente de las ventas. En casos en que estos fondos no son suficientes, el SIRESE cubre el déficit con recursos provenientes de otros sectores.

⁴⁰ La tarifas aprobadas tienen una duración de cinco años y son establecidas por medio de licencias en base a estudios de mercado y los principios y reglamentaciones de ley. Nótese que las tarifas no deben cubrir los costes de inversión o reemplazo de la infraestructura, estos debieran estar incluidos.

En El Salvador el sistema de agua rural y urbano esta normado por el código de Salud y la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). Esta última ley crea a ANDA con carácter de institución autónoma de servicio público, con personalidad jurídica.⁴¹ Recientemente ANDA ha comenzado un proceso de descentralización y privatización de los servicios de agua en un número de municipios del El Salvador. Como en otras áreas que están siendo descentralizadas en el momento presente en este país, la política del gobierno ha sido el dejar en las mismas manos del ente central, ANDA en este caso, el qué, como y cuando descentralizar. El proceso de privatización de servicios se ha venido realizando de forma gradual, en base a acuerdos mutuos que no son de carácter obligatorio. La Ley ANDA especifica que solo se puede delegar la administración del servicio pero no puede traspasar activos. La decisión de ANDA de privatizar los servicios de agua en un municipio está basada en los principios de mutuo acuerdo y gradualidad. Mientras que estos principios pueden ser atractivos y deseados como parte de un proceso de descentralización en una primera fase, también pueden acarrear problemas a mas largo plazo. Por ejemplo, hasta ahora no se ha hecho ninguna provisión para situaciones en donde no sea posible alcanzar mutuo acuerdo. Si no se establece un marco de tiempo para concluir el proceso de privatización y descentralización en Nicaragua este puede alargarse indefinidamente y al final desvirtuar la política de descentralización. Además los escépticos se pueden preguntar si ANDA realmente tiene los incentivos apropiados para ejecutar un proceso que al final va a disminuir su presupuesto y cuestionar su viabilidad institucional. Como se mencionó anteriormente, una opción atractiva al estancamiento en procesos graduales es la aplicada en Ecuador para la firma de convenios de transferencia de responsabilidades municipales. Dichos convenios son opcionales para los municipios pero quasi-obligatorios por parte del ente central una vez solicitada las transferencias por parte del municipio. Este sistema de acuerdos puede ser aplicado en varios contextos en los que se pretenda aplicar el principio de gradualidad a las políticas de descentralización y evitar al mismo tiempo el estancamiento de las negociaciones de acuerdos.

Desde un punto de vista conceptual el problema más grande de la estrategia perseguida por ANDA en El Salvador es la decisión de solo delegar la administración del servicio y no traspasar los activos. Está claro que el traspaso de activos requería cambios en el marco legal vigente (ley de creación de ANDA), per esto es deseable y también posible. La falta del traspaso de activos a los nuevos entes privatizados supondrá que estos entes locales no tendrán ningún incentivo para mantener la infraestructura, en muchas ocasiones ya en pésimo estado. A más largo plazo también es probable que los nuevos entes o empresas locales de agua se vean en la obligación de cobrar tarifas que cubran no solo los costos de operación pero también el del reemplazo de la infraestructura, lo cual tenderá a desvirtuar el proceso de descentralización.

⁴¹ Decreto Legislativo número 955 de abril de 1988 en su capitulo II, Sección VII, Artículo 56.

Tabla 2
Asignaciones de Responsabilidades de Gasto

| Nivel de Gobierno Responsable (NGR): | | | | | | | | |
|--|---------|------------------------------|--------|--|-------------|---------------------------------------|--------|-----------------------------|
| (C) Gobierno Central, (D) Departamental / Provincial, (M) Municipalidades, (O) Otros | | | | | | | | |
| | Bolivia | | | Ecuador | | El Salvador | | Nicaragua |
| | NGR | Institución encargada | NGR | Institución encargada | NGR | Institución encargada | NGR | Institución encargada |
| Educación | | | | | | | | |
| Planeación | C | MINED ¹ | C | Ministerio Educación | C | MINED | C | MED |
| Operación | C | MINED | D | Direcciones Provinciales | D O | DDE ⁸ ACES ⁹ | O | Consejos Educativos |
| Financiamiento de Operación | C | MINED | C | Ministerio Educación | C | MINED | C | MED |
| Infraestructura | M | Municipio FPS ² | C | Ministerio Consejo Prov. Municipio | D | DDE | C | MED |
| | C | | D M | | M | Municipio | O | FISE ¹⁵ |
| Mantenimiento | M | Municipio FPS | M | Municipio | D M O | DDE Municipio CDE ¹⁰ | C O | MED FISE |
| | O | | | | | | | |
| Salud | | | | | | | | |
| Planeación | C | MSPS 3 | C | Ministerio de Salud | C | MSPAS ¹¹ | C | MINSA ¹⁶ |
| Operación | C | MSPS | D | Dirección Provincial | D | DDS ¹² | D | SILAIS ¹⁷ |
| | M | DILOS ⁴ | | | M | SIBASI ¹³ | | |
| Financiamiento de Operación | C | MSPS | C | Ministerio de Salud | C | MSPAS | C O | MINSA SILAIS |
| Infraestructura | M | Municipio | M | Municipio | D O | DDS, ISSS SIBASI | C | MINSA |
| Mantenimiento | M | Municipio | M | Municipio | D O | DDS, ISSS SIBASI | C | MINSA |
| Agua | | | | | | | | |
| Planeación | C | SIRESE ⁵ | C | CNRH ⁷ | C | ANDA ¹⁴ | C | INAA ¹⁸ |
| Operación | M | Municipios EPSA ⁶ | M | Municipio | C | ANDA Proyectos Piloto | M | Municipio UTM ¹⁹ |
| | O | | | | O | | O | |
| Financiamiento de Operación | M O | Municipios EPSA | M | Municipio | C M | ANDA Municipios | O | Entes privatizados |
| Infraestructura | C | SIRESE Municipios EPSA | M | Municipio Proyectos de financiamiento externo | C | ANDA | C | INAA |
| | M O | | O | | | | | |
| Mantenimiento | C | SIRESE Municipios EPSA | M | Municipio | C | ANDA Proyectos Piloto | C | INAA Entes privatizados |
| | M O | | | | O | | | |

1 Ministerio de Educación, 2 Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social 3 Ministerio de Salud y Prevención Social, 4 Directorio Local de Salud, 5 Sistema de Regulación Sectorial, 6 Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, 7 Consejo Nacional de Recursos Hídricos, 8 Direcciones Departamentales, 9 Asociación de Padres de Familia, 10 Concejos Directos Escolares, 11 Ministerio de Salud y Asistencia Social, 12 Direcciones Departamentales de Salud, 13 Sistema Básico de Salud Integral, 14 Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, 15 Fondo de Inversión Social, 16 Ministerio de Salud, 17 Sistemas Locales de Atención Integral en Salud, 18 Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados INAA. 19 Unidad Técnica Municipal. Fuente: Elaborado por los autores en base a referencias citadas en las secciones previas, leyes y códigos sectoriales correspondientes.

En Ecuador el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) es el encargado de establecer políticas y estrategias nacionales, en coordinación con la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental del Ministerio de desarrollo Urbano y Vivienda. La Ley de Régimen municipal asigna a los municipios la responsabilidad de la provisión de los

servicios de agua y alcantarillado. Para esto los municipios pueden fijar tarifas por los servicios y también otorgar autorizaciones, contratos o concesiones para la construcción, el mantenimiento y la administración de sistemas que garanticen el suministro de agua potable.⁴² La principal estrategia para responder a la demanda de abastecimiento de agua esta basada en los proyectos de financiamiento externo a los municipios. Estos incluyen el Proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud (FASBASE) con fondos provenientes del Banco Mundial que financia la construcción de sistemas de agua potable mediante la firma de contratos de financiamiento con municipios y el Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y pequeños municipios del Ecuador (PRAGUAS), financiado por la Naciones Unidas (PNUD). Estos proyectos de inversión se realizan a petición de los gobiernos municipales los que deben garantizar el pago del financiamiento mediante el cobro de tarifas por el servicio.⁴³ Al igual que en los sectores de salud y educación Ecuador se ha caracterizado por una política gradual basada en la propia demanda de firma de convenios por los municipios.

LA ASIGNACIÓN DE IMPUESTOS Y OTROS INGRESOS MUNICIPALES

Las asignaciones de ingresos a los distintos niveles de gobierno en los cuatro países muestran similitudes pero también algunas diferencias importantes. Son fuentes comunes de ingreso municipal en los cuatro países estudiados:

- las tasas y tarifas por servicios públicos
- las tasas y tarifas por los arrendamientos de bienes municipales y de uso público,
- el impuesto sobre las transferencias de dominio de inmuebles.

En Bolivia, Ecuador y Nicaragua el impuesto de propiedad de bienes inmuebles (ó impuesto predial) es asignado a los gobiernos municipales, pero este no es el caso en El Salvador.⁴⁴ Adicionalmente, los gobiernos locales en Nicaragua cuentan con el impuesto sobre ventas; el cual representa el mayor porcentaje de ingresos municipales en ese país; mientras que los gobiernos locales en Ecuador y El Salvador reciben recursos del impuesto sobre activos locales.⁴⁵

Existe también una diferencia importante en como las asignaciones de ingresos están estructuradas. Mientras que Bolivia, Ecuador y Nicaragua las fuentes de ingresos municipales son fijas y están listadas en la ley, en el Salvador cada municipio puede

⁴² La regulación de este sector en Ecuador esta basado en la Ley de Aguas vigente desde 1972 la cual está actualmente en proceso de revisión.

⁴³ El proyecto esta destinado a beneficiar a 1.500.000 personas con los más altos índices de pobreza, que habitan en las 230 parroquias rurales y urbano marginales de la costa, sierra y amazonía. Mediante este proyecto el Banco Mundial financia el 93% del costo (cerca a 20 millones de dólares) el 7% restante es contraparte nacional.

⁴⁴ Se debe notar que los municipios salvadoreños que han tenido sus impuestos locales aprobados por la Asamblea Legislativa con posterioridad a la Ley General Tributaria podrían haber introducido impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (artículo 125 de la Ley). Al parecer no ha habido ningún municipio que haya probado esta alternativa.

⁴⁵ Este es igual al 1,5 por mil de activos locales en Ecuador. Véase Gutierrez (2001). Este impuesto varia según el municipio en El Salvador.

solicitar un plan de impuestos locales específico a la Asamblea Legislativa a nivel nacional.⁴⁶ Así por ejemplo en El Salvador, el impuesto de activos de las empresas es muy común pero no todos los municipios lo tienen.

El problema con el sistema Salvadoreño no es tanto en la diversidad de impuestos a nivel local como en la merma de autonomía que la necesaria aprobación central representa así como también los retrasos burocráticos y cambalache político que acompañan al proceso de aprobación.

En Nicaragua el elemento más importante de las finanzas locales es el Impuesto Municipal sobre las Ventas (ISV) del 1% (Tabla 3). La base del impuesto son las ventas brutas. Una ventaja de este impuesto es el pragmatismo usado en su administración. Por ejemplo, los municipios pueden introducir a su discreción un monto del impuesto fijo para los negocios pequeños que no lleven libros de contabilidad. El uso extensivo de esta alternativa de impuestos fijos contribuyó significativamente en el pasado a que las recaudaciones del ISV no se vieran afectadas cuando la tasa se redujo gradualmente del 2% al 1% en el período 1998-2000.

Tabla 3
Estructura de los Ingresos Municipales

| | Bolivia 2000 | Ecuador 1999 | El Salvador 2000 | Nicaragua 2000 |
|---|-----------------|-----------------|---------------------|-------------------|
| 1.1. Impuestos | | | | |
| 1.1.1. Impuesto propiedad de bienes inmuebles | 51% | 45% | n.a. | 20% |
| 1.1.2. Impuesto sobre ventas | 22% | n.a. | n.a. | 28% |
| 1.1.3. Impuesto Vehículos Automotores | 17% | 2% | n.d. | n.d. |
| 1.1.3. Impuesto a Activos | n.a. | 18% | n.d. | n.a. |
| 1.1.5. Otros | 27% | 35% | n.d. | n.d. |
| Total Impuestos | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 1.1. Impuestos | 83% | 65% | 67% | 48% |
| 1.2. Tasas y Patentes y otras contribuciones | 17% | 26% | 33.9% | 52% |
| 1.3. Contribución Especial de mejoras | n.a. | 8% | n.a. | n.a. |
| Total Ingresos Propios | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 1. Ingresos propios | 42% | 26% | 79% | 46% |
| 2. Transferencias, coparticipación y otros | 58% | 74% | 21% | 54% |
| Total ingresos municipales | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuentes: Bolivia, Ministerio de Desarrollo Sostenible (2002); Ecuador, CONAM (2001), GTZ (2000); El Salvador, muestra diseñada por la Fundación Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO, (2001), Nicaragua Gutiérrez (2001). El impuesto patentes en Ecuador es añadido a impuestos en vez de a tasas y patentes. El Impuesto propiedad Ecuador incluye alcabalas. Abreviaciones; n.a. no aplicable, n.d. no disponible. Los datos referentes a Nicaragua y El Salvador provienen de estudios muestrales.

⁴⁶ En realidad la norma vigente en El Salvador distingue entre la aprobación de tasas y contribuciones y la aprobación de impuestos locales. Los municipios tienen la competencia de crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales mediante la emisión de una ordenanza. Empero, es competencia de la Asamblea Legislativa el crear modificar o derogar impuestos municipales, a petición de los municipios mediante la emisión de un decreto legislativo.

En El Salvador, el impuesto de activos de las empresas es uno de los mas productivos en términos de ingresos (Tabla 3). En Bolivia y Ecuador el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales es le de mayor importancia relativa en los ingresos municipales propios como también se muestra en la Tabla 3. En contraste en Nicaragua la recaudación del Impuesto sobre los Bienes Inmuebles (IBI) continua siendo relativamente baja a causa de la falta de valoración actualizada de las propiedades y la exención de impuesto a propiedades con valores menores al establecido para este impuesto.⁴⁷ Sin embargo algunos municipios en Nicaragua han incrementado notablemente los ingresos por el impuesto sobre la propiedad mediante la creación de mancomunidades que realizan actividades conjuntas de levantamiento de datos catastrales y de información a los contribuyentes en cuanto a los porcentajes que deben pagarse y sobre las penalidades de ley al no hacerlo. Estas actividades parecen estar rompiendo gradualmente una larga cultura de no tributación.⁴⁸ Aunque el impuesto predial esta incrementando su importancia relativa en los ingresos municipales, el impuesto sobre las ventas permanece siendo el de mayor importancia en Nicaragua.⁴⁹ Sin embargo, ambos impuestos juntos representan en Nicaragua un menor porcentaje de los ingresos propios que los recursos percibidos por tasas, patentes y otros.

En Ecuador existen algunos impuestos adicionales sobre la propiedad urbana y rural principal. Pero al contrario del impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales el cual se aplica a nivel nacional, estos impuestos adicionales se aplican únicamente en ciertos municipios.⁵⁰ Así mismo, existen impuestos adicionales sobre la propiedad rural que son destinados a financiar otros servicios y que no forman parte de los ingresos del municipio.⁵¹ Otro impuesto utilizado en Ecuador es el de traspaso de dominio y registros de bienes raíces y buques también llamado impuesto de alcabalas. Para este impuesto, al igual que el impuesto sobre la propiedad, la recaudación es baja en comparación a su potencial. Ello es debido a que el cálculo del mismo es en base a evalúos y catastros desactualizados que en muchos casos no son ni siquiera certificados por un organismo oficial.⁵² Es interesante también notar que en algunos municipios de Ecuador, principalmente esos de alta densidad de población, también se aplican impuestos y contribuciones especiales por mejoras en una variedad de servicios municipales tales como pavimentación, adoquinado, alcantarillado y alumbrado publico.

⁴⁷ En 1992 el Decreto 17-92 asignó la administración de este impuesto a los municipios. La tarifa del impuesto es el 1% sobre el valor más alto del costo o del valor catastral de la propiedad inmueble.

⁴⁸ Véase entrevista con Lic. Juan Ramón Jiménez, La Experiencia de la Comunidad para el Cobro de Impuesto de Bienes Inmuebles en cuatro municipios de Carazo. 1999. Pagina Web de la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD) www.csd.gob.ni.

⁴⁹ Datos muestrales en Gutiérrez (2001) muestran que mientras en 1992 el ISV representaba el 54% y el IBI el 11% de los ingresos municipales en el año 2000 el ISV represento un 28% y el IBI el 20% de los ingresos municipales, Gutiérrez (2001)

⁵⁰ Este es el caso por ejemplo del impuesto especial del 1% sobre predios urbanos en la municipalidad de Colta.

⁵¹ Como ser el 1.5% sobre el valor de predios urbanos destinado a financiar el cuerpo de bomberos nacional, o a el impuesto sobre predios urbanos para programas de escuelas destinado al sector de educación, que van al presupuesto General del Estado.

⁵² Ver: CONAM 2001

También contrasta el uso relativo del impuesto sobre los vehículos en los países estudiados. En Bolivia el impuesto sobre los vehículos es de relativa importancia en los ingresos propios municipales (Tabla 3). Pero este impuesto permanece con una baja importancia relativa en Ecuador. En Nicaragua el impuesto de rodamiento fue asignado a los municipios en 1991, pero solo tiene importancia económica en Managua y en otros municipios de gran tamaño. La tabla 4 presenta un resumen de los ingresos locales, base y tasa tributaria, y condiciones de gasto.

Tabla 4
Ingresos Municipales

| Tipo de Ingreso Municipal | Base y tasa impositiva | Condición de Gasto |
|---|--|---|
| Bolivia | | |
| Impuestos Propiedad Rural, Inmuebles Urbanos y vehículos automotores. | En relación con Base Tributaria Municipal | De acuerdo al Presupuesto Municipal POA (diseñado por el municipio) |
| Ecuador | | |
| Impuestos sobre la Propiedad Urbana, Rural, Vehículos y de Alcabalas. | Predios urbanos y rurales sujetos a impuesto progresivo. Impuestos adicionales sobre la propiedad sujetos a tarifa proporcional | Impuesto principal sobre propiedad urbana y rural no tiene condicionamientos. Los recursos del Impuesto Predial Rustico que sobrepasen el costo de servicios prestados en este territorio deben ser invertidos en el territorio parroquial en el que fueron originados |
| Impuesto a la Propiedad Urbana, Rural y Vehículos. | En relación a Base Tributaria Municipal | De acuerdo a presupuesto elaborado por el gobierno municipal |
| | | |
| Impuestos sobre activos | 1.5 por mil anual sobre los activos totales dedicados a actividades comerciales, industriales y financieras. | De acuerdo a presupuesto elaborado por el gobierno municipal |
| Contribuciones Especiales de Mejoras | Varían por Municipio | Pavimentación, obras de alcantarillado y alumbrado publico, aceras plazas y jardines. |
| Impuestos adicionales en municipios específicos sobre la propiedad destinados a diferentes sectores y servicios, como educación, luz eléctrica, servicio de bomberos, etc. Las bases y tasas impositivas varían en diferentes municipios. | | |
| El Salvador | | |
| Impuestos específicos a cada Municipio condicionados a aprobación de la Asamblea Legislativa (mas utilizado) Impuesto a los activos de empresas | Valor calculado según rango de valor del activo. La tasa efectiva disminuye con el valor del activo. | De acuerdo a presupuesto elaborado por el gobierno municipal |
| Nicaragua | | |
| Impuesto Municipal sobre Ventas ISV | 1% sobre ventas y servicios | De acuerdo a presupuesto elaborado por el gobierno municipal |
| Impuesto a la Propiedad Urbana, Rural y Vehículos. | En relación a Base Tributaria Municipal | De acuerdo a presupuesto elaborado por el gobierno municipal |

Elaborado por los autores en base a referencias citadas en las secciones previas, leyes y códigos sectoriales correspondientes.

Sorprendentemente no existe casi ninguna información recopilada sobre los tipos de impuestos locales en El Salvador. La información disponible procede de varios estudios muestrales. Estos estudios muestran que los ingresos municipales propios percibidos están distribuidos en dos terceras partes de impuestos y una tercera parte de tasas.⁵³ Como ya comentamos, parece ser que el impuesto local mas popular y también mas productivo en términos de ingresos es el impuesto sobre los activos de las empresas. Este impuesto es similar al impuesto en uso en Ecuador.⁵⁴ En El Salvador parece ser también una práctica común gravar (con un monto fijo ó porcentual) algunas actividades específicas, en base a las ventas u otros criterios, por ejemplo, contrucción, minería, hoteles, ó espectáculos públicos.

En conclusión, la mayor parte los municipios en los cuatro países no cubren sus gastos de funcionamiento con ingresos corrientes por lo que dependen de transferencias del gobierno central.⁵⁵ Bolivia, Ecuador y El Salvador, reciben mayores ingresos propios provenientes de impuestos mientras Nicaragua recibe un mayor porcentaje por tasas y otras fuentes no impositivas. El impuesto que produce mayor recaudación en Bolivia y Ecuador es el de propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales mientras en Nicaragua el impuesto sobre las ventas permanece como el de mayor recaudación aunque este va decreciendo en importancia en los últimos años.

SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

Las transferencias son un instrumento importante para la implementación de objetivos nacionales y para cerrar las brechas fiscales que la asignaciones de responsabilidades de gasto y de ingresos dejan bien por problemas de diseño ó bien debido a las disparidades económicas que existen entre distintas regiones de un país. Al igual que con las asignaciones de gasto e ingresos municipales, los sistemas de transferencias en los cuatro países estudiados tienen aspectos similares pero también características heterogéneas. Nuestro primer objetivo aquí es describir los rasgos más fundamentales de cada sistema de transferencias y proceder a identificar las mejores prácticas. Los cuatro países estudiados tienen en sus sistemas de transferencias, en primer lugar, transferencias de compensación ó igualación dirigidas a cerrar la brecha horizontal causada por las diferencias en la capacidad de ingresos y necesidad de gasto de los municipios. Pero en lugar de ser una transferencia incondicional, como lo son en una gran mayoría de países, las transferencias de compensación en estos países están condicionadas a ser usadas con ciertas limitaciones, la mas común, a que un porcentaje alto de los fondos se use para inversión u otros fines productivos (esto es no en gastos

⁵³ Vease datos muestrales de la Fundación Guillermo Manuel Ungo (2001) sobre la composición de los ingresos municipales para el año 2000.

⁵⁴ La estructura de este impuesto en El Salvador consiste en un conjunto de tablas donde se especifica los montos del impuesto, generalmente en valores absolutos, para cada rango de valor de activos, las tarifas que se aplican para el impuesto a los activos en algunos municipios son constantes. En Ecuador el impuesto sobre activos locales es igual a 1,5 por mil sobre el valor de los activos locales.

⁵⁵ Por ejemplo en Nicaragua, sobre una muestra de 23 municipios de la Región Oriente y Sur 18 de ellos cubren déficit corriente con recursos de otras Fuentes, principalmente transferencias. Gutiérrez (2001).

corrientes). Los cuatro países estudiados también tienen transferencias condicionales dirigidas a prestar apoyo a programas de interés nacional.

El sistema de transferencias en Bolivia esta compuesto por los Fondos de Coparticipación Tributaria, Fondo de Solidaridad Municipal y el Programa de Compensación.⁵⁶ La Ley de Participación Popular (LPP) de 1994 estableció las transferencias de recursos de coparticipación correspondientes en el 20 por ciento de los recursos de la recaudación de tributos nacionales de Renta Interna y Renta Aduanera (no incluyendo el Impuesto Especial a los Hidrocarburos IEH). Los recursos de la coparticipación son distribuidos a los municipios en relación a la población de los mismos. Inicialmente la LPP establecía que el 90% de los recursos de coparticipación se destinasen a la inversión social o “productiva,” pero en 1996 se redujo el limite a 85%.⁵⁷ Estos recursos “son utilizados como cofinanciamiento o contraparte local para apalancar otros recursos financieros” como se discute mas abajo en la sección de endeudamiento municipal. En el año 2000 los recursos de coparticipación en Bolivia representaron el 58% de los ingresos municipales totales.⁵⁸

El Fondo de Solidaridad Municipal en Bolivia está financiado con fondos del programa internacional de condonación de la deuda externa y están destinados a cubrir el déficit en recursos humanos en las áreas de educación escolar y salud publica.⁵⁹

El Programa de Compensación en Bolivia tiene por objetivo promover la equidad en las transferencias de recursos que por provenir de distintas fuentes podrían favorecer a ciertos municipios. La medida principal consiste en centralizar la captación de información sobre recursos por concepto de transferencias a los municipios. La Ley de Compensación establece que los organismos de cooperación internacional, instituciones privadas de desarrollo, instituciones públicas de la administración central o departamental que destinen fondos a transferir a los municipios, que estos recursos sean registrados por el Ministerio de Hacienda y descontados de las transferencias presupuestadas por el Fondo de Inversión Productiva y Social a cargo del Directorio Único de Fondos (DUF). El Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) tiene la función de distribuir los fondos del Fondo Solidario Municipal y los fondos canalizados a través del Programa de Compensación. La distribución de los recursos del Fondo Solidario Municipal se realiza por formula; de acuerdo a los siguientes condiciones y criterios de distribución: 20% destinados a educación escolar; en base a población escolar de cada municipio; 30% a salud pública; en base a la población municipal; y 70% a infraestructura productiva y social en base a formula que toma un cuenta indicadores de índice de necesidades insatisfechas y el umbral de pobreza. Para la distribución de los fondos del Programa de Compensación el FPS realiza operaciones de cofinanciamiento o transferencias

⁵⁶ También existe un fondo compensatorio departamental que se destina a dar soporte financiero a los departamentos que estén bajo el promedio de regalías departamentales. Los fondos provienen del tesoro General de la República. No discutimos aquí mas este fondo de compensación ya que nos queremos concentrar en el nivel municipal.

⁵⁷ Ley No. 1702 del 17 de Julio de 1996.

⁵⁸ Elaborado por los autores en base a Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2002).

⁵⁹ El déficit se refiere al retraso en creación de nuevos elementos de personal médico y educativo en municipios que tienen la necesidad de los mismos.

condicionadas no reembolsables para proyectos de inversión. El condicionamiento es referente a un aporte mínimo de recursos propios del municipio (*pari-pasu*).

En El Salvador el sistema de transferencias esta compuesto por el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios.(FODES), y trasferencias condicionales canalizadas a traves del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) con el fin de financiar proyectos de infraestructura social y económica.⁶⁰

A partir de 1998 el FODES salvadoreño transfiere el 6% de los ingresos (anuales) corrientes netos del presupuesto del Estado a los municipios.⁶¹ Los conceptos de asignación de fondos estipulan que el 50% del fondo sea distribuido entre las municipalidades en relación a su población, el 25% de los fondos en relación a la equidad de los municipios, el 20% en relación al grado de pobreza y el 5% restante en relación a la extensión territorial de los municipios.⁶² De acuerdo al reglamento de la ley de creación del FODES, el 80% de los fondos transferidos a los municipios deben ser utilizados tanto en obras de infraestructura física en el área rural y urbanas, el restante 20% debe cubrir gastos corrientes. Las transferencias FODES han subido en importancia en relación al ingreso municipal total, pasando del 5% al 15% durante el periodo 1997-2000, mientras otras transferencias corrientes representan el 6%.⁶³

En Ecuador el sistema de transferencias está compuesto por: transferencias del Fondo de desarrollo Sectorial (FODESEC), la ley del 15%, las leyes especiales y las transferencias discrecionales. También se ha introducido recientemente una nueva figura en la forma de transferencias provenientes de donaciones voluntarias descontables del impuesto al ingreso. Las transferencias representan la fuente más importante de ingresos para los municipios ecuatorianos; la importancia relativa del total de las transferencias en relación a los ingresos totales ha incrementado de 47% a un 74% en el periodo 1998-2000.⁶⁴

El FODESEC está financiado por el 2% de los ingresos netos presupuestados del gobierno central y está dividido en dos partes. Primero, el 2% de los fondos se destinan a municipios capitales de provincia (con la cuarta parte de estos fondos dividido entre Quito y Guayaquil y el resto dividido equitativamente entre el resto de las capitales). El 98% restante de los fondos se dividen de la siguiente manera: 20% para consejos provinciales, 75% para municipios y 5% para emergencias.⁶⁵ El 75% destinado a los municipios se divide de la siguiente manera: 60% en base a la población municipal, 30%

⁶⁰ Una particularidad a notar aquí es que las transferencias deben ser presentados por las municipalidades al FISDL como resultado de demandas que la comunidad haya expresado mediante cabildos abiertos del municipio.

⁶¹ La distribución actual de los montos provenientes del presupuesto del estado son distribuidos mensualmente de forma automática por el ISDEM, otra institución pública de apoyo a los municipios.

⁶² El concepto de población está inversamente relacionado a la misma, cuanto mas grande la población menor el monto de transferencia per-capita por este criterio, Decreto Legislativo No.617, 1996.

⁶³ Vease Martinez-Vazquez y Arze (2002).

⁶⁴ como reportado por Frank (2002) en base a CONAM (2000), MEF/CONAM (2002).

⁶⁵ Ley numero 72 de 21 de Mayo de 1990, Registro Oficial 441.

en base al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y 20% en bases a Eficiencia Administrativa y Eficiencia Fiscal.⁶⁶

La Ley del 15% incrementó notablemente los fondos disponibles de compensación. Esta ley establece que el 15% de los fondos del presupuesto del gobierno central sean distribuidos entre los municipios, los consejos provinciales y juntas parroquiales en proporciones de 50%, 30% y 20% respectivamente.⁶⁷ Los recursos provenientes de la Ley del 15% se distribuyen entre municipios en relación a tres criterios: equidad (10%), población (40%) y en base al índice de necesidades básicas insatisfechas (50%).

Las transferencias por leyes especiales en Ecuador son transferencias condicionales que posee mecanismos propios de distribución y limitaciones y condicionamiento para gasto.

Por último en 2002 se decretó en Ecuador una nueva ley que permite que personas naturales o jurídicas voluntariamente realicen donaciones a uno o más municipios para obras publicas (los fondos no pueden ser utilizados para gastos corrientes). Los donantes pueden deducir o descontar los montos donados anualmente hasta el 25 por ciento del monto de su Impuesto a la Renta.⁶⁸

Nicaragua no tiene en el momento presente una Ley de transferencias, aunque las autoridades centrales han venido ultimamente preparando la legislación apropiada. Pero ello no quiere decir que no existan transferencias en Nicaragua. Hasta muy recientemente, una parte de las transferencias del gobierno central a los municipios eran administradas por el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y por otra parte por la Asamblea Nacional de la República mediante asignaciones para proyectos concretos presentados por los municipios directamente a la Asamblea. Sin embargo, a partir del año 2000 el gobierno ha asignado transferencias directas en el Presupuesto General de la Republica a los municipios.⁶⁹ El monto total disponible para las transferencias en Nicaragua no se determina de acuerdo a una regla fija (por ejemplo, una proporción del ingreso del gobierno central) sino que se ha venido fijando de una manera *ad hoc* por la Asamblea Nacional cada año, reflejando las negociaciones con diferentes sectores municipales. Sin embargo, el total disponible es distribuido entre los municipios por formula. Luego de algunas modificaciones durante 2000-2001, se definió la formula actual de distribución de transferencias en base a tres criterios: Primero, el 40% es distribuido entre los municipios que tienen ingresos potenciales per capita menores a un

⁶⁶ Véase: Frank (2002).

⁶⁷ Ley Especial de Distribución del 15% de los Ingresos del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales y reforma

⁶⁸ Ley No. 716, 23-871, del 13 de Septiembre de 2002. Esta asignación a los municipios no ha sido acompañada de un incremento de responsabilidades locales, principalmente por la imposibilidad de garantizar la continuidad de estos fondos de año a año, además de no poder anticipar su cuantía. Este sistema implica que cada contribuyente decide libremente el municipio/s al que los fondos serán asignados.

⁶⁹ Esto se ha realizado en la ausencia de una Ley mediante la aprobación de la Asamblea Nacional de propuestas de distribución de las transferencias presentados por INIFOM y la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) específicamente para cada año.

estándar. El estándar es igual al máximo valor piso que se puede financiar a los municipios de menor ingreso per capita.⁷⁰ Segundo, el 30% del monto disponible de transferencias se distribuye en base a la eficiencia en el recaudo del impuesto a la propiedad.⁷¹ Tercero, el ultimo 30% del monto total de transferencias esta orientado a la reducción de la brecha vertical, aunque por motivos técnicos y problemas de estimación de la misma, simplemente se ha venido dividiendo el monto disponible entre el total de municipios.⁷²

Aunque en años anteriores las transferencias en Nicaragua tenían poca importancia relativa en el total de ingresos municipales, esta ha ido incrementando a partir de 1997 hasta llegar el año 2000 a representar mas del 50% de los ingresos totales en algunas regiones del país.⁷³

Tabla 5
Sistema de Transferencias Municipales

| Tipo de Ingreso Municipal | Recursos | Criterio de Gasto | Mecanismo de Distribución |
|---|--|--|--|
| Bolivia | | | |
| Coparticipación Tributaria | 20% De ingresos corrientes del Estado | 3.2% Salud-Seguro Materno Infantil. 85% Inversión Publica | En función al numero de Habitantes de cada municipio. |
| Fondo Solidario Municipal Cuenta Dialogo 2000 | Condonación de Deuda Externa - Programa de alivio a la Deuda de Países Pobres, \$us. 32 millones distribuidos en los próximos 16 años. | 20% educación escolar | En relación Población escolar por municipio |
| | | 30% Salud Publica | Relación a datos de población municipal. |
| | | 70% Infraestructura productiva y social | Formula, en base a población con necesidades básicas insatisfechas |
| Fondo de Compensación | Proveniente de transferencias de organismos privados o internacionales. | En base a proyecto financiado | Se descuentan de los fondos de transferencias presupuestadas por el Fondo de Inversión Productiva y Social |
| El Salvador | | | |
| Transferencias FODES | 6% de los Ingresos Corrientes del Estado | 80% Gastos de infraestructura | Formula: 50% criterio de población, 25% criterio equidad, 20% criterio de pobreza, 5% criterio Extensión territorial |
| Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). | En relación a montos canalizados de organismos privados o internacionales. | Infraestructura social y económica. | Presentación de Proyectos por parte de los municipios. |

⁷⁰ Municipios por debajo de este valor estándar reciben la diferencia entre este y su ingreso per capita potencial. El ingreso potencial es estimado en base al producto de ingresos de un año pasado y la tasa de inflación acumulada hasta ese año.

⁷¹ Para esto se crea un índice en base a la posición relativa del porcentaje de recaudo de cada municipio, el porcentaje de recaudo es definido como recaudación real sobre recaudación potencial.

⁷² Véase Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (2002).

⁷³ En la región oriente sur el monto de transferencias en el año 2000 representó hasta un 54% de los ingresos (Gutiérrez, 2001).

Tabla 5
Sistema de Transferencias Municipales (continuación)

| Tipo de Ingreso Municipal | Recursos | Criterio de Gasto | Mecanismo de Distribución | | | |
|--|---|---|---|---------------------------|----------------|--|
| Ecuador | | | | | | |
| 70% de las Transferencias de la Ley del 15% (el 30% restante es destinado a los Consejos Provinciales) | Presupuesto General | A discreción Municipal | 50% en base a necesidades básicas insatisfechas 40% relación a la población. 10% equitativamente entre total de municipios. | | | |
| Transferencias Voluntarias descontables anualmente hasta el 25% del Impuesto de la Renta | Donación Voluntaria de contribuyentes hasta el 25% de Impuesto a la Renta. | Para financiamiento de obras no aplicables a gasto corriente. | Cada contribuyente decide a que municipio se asignan los recursos. | | | |
| Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) | 2% de los ingresos Netos presupuestados | 20% a Consejos Provinciales (70% Gasto corriente, 30% inversión zona rural). 75% municipios (40% Banco del Estado Fondo de inversión, 60% según presupuesto municipal). 5% Emergencias, Organismos seccionales. | 2% Municipios Capitales de Provincia | | | |
| | | | 98% | 20% Consejos Provinciales | | |
| | | | | 75% municipios | 60% | 60% Población 30% INBI 10% Eficiencia administrativa y eficacia fiscal |
| | | | | | 40% | Banco del Estado Fondos de inversión |
| | | | | | 5% Emergencias | |
| Leyes Especiales para Municipios y Consejos Provinciales | Diversas bases tributarias | Diversos | Diversos | | | |
| Nicaragua | | | | | | |
| Transferencias | Total disponible determinado de manera <i>ad hoc</i> por la Asamblea Nacional | | 40% Municipios con ingresos potenciales menores al estándar | | | |
| | | | 30% Criterio de eficiencia en el recaudo de impuesto a la propiedad | | | |
| | | | 30% Reducción de brecha vertical | | | |

Fuente: Frank (2002), Martinez-Arze (2002), Leyes específicas a cada transferencia.

Los cuatro países estudiados ofrecen una estructura básica de transferencias sobre la que se puede edificar y perfeccionar. Aquí resaltamos algunos de los puntos que requieren mas atención. Aunque los cuatro países tienen transferencias por compensación, una característica bastante común de estas transferencias es no obedecer

la regla fundamental que las transferencias de compensación sean incondicionales ó sin ataduras.⁷⁴ Hemos visto que algunos de los países condicionan una parte importante de los fondos a gastos de infraestructura. Este tipo de medida parece estar motivada por el objetivo de que estos fondos no se “malgasten” en gastos ordinarios tales como salarios etc. En general, estas son medidas problemáticas y pueden adolecer de la falacia de que los gastos de inversión siempre son más productivos que los gastos de funcionamiento.⁷⁵ Existe, por ejemplo, el peligro de que los municipios no tengan los recursos necesarios para mantenimiento y operación de la infraestructura. Si se sospecha que los municipios pueden gastar una proporción muy alta de las transferencias en salarios y al mismo tiempo no hay un sistema de responsabilidad y rendición de cuentas que prevenga abusos de este tipo como se aduce es el caso, entonces la restricción del uso de los fondos debería aplicarse tan solo a salarios y no a todos los gastos de funcionamiento y mantenimiento.

Es también interesante notar, que salvo en el caso de Nicaragua, las transferencias de igualación no incluyen en sus formulas criterios de capacidad tributaria de los municipios. Las formulas se concentran basicamente en la medición aproximada de las necesidades de gasto, bien a través de la población, de índices de pobreza y necesidades insatisfechas, etc. Es interesante también notar como existen diferencias en la interpretación de cuales son los factores detrás de mayores necesidades de gasto. Por ejemplo, mientras que la Ley del 15% en Ecuador da una gran ponderación al factor población, en el caso de las transferencias FODES en EL Salvador la formula asigna una mayor ponderación a los municipios de menor población lo que determina que el porcentaje de la transferencia sea distribuido de forma inversa a la población de los mismos.⁷⁶ Todo esto refleja el hecho que no es una labor sencilla el plasmar las necesidades de gasto de los municipios en un índice ponderado de varias variables. Esto ha llevado a otros países en la experiencia internacional a cuantificar las necesidades de gasto en base a normas explicitas. Pero no existe una metodología única superior de cómo medir las necesidades de gasto. Lo que si podría mejorar las transferencias de compensación en Bolivia, Ecuador y El Salvador sería introducir directamente en la formula de las transferencias la capacidad fiscal de los municipios reflejada por la base impositiva municipal u otros criterios.

⁷⁴ La razón básica para la incondicionalidad de las transferencias por compensación es que estos fondos deben cubrir por la falta de fondos generales de los municipios (a causa de una relativa baja capacidad tributaria ó de necesidades relativamente altas de gasto.). Puesto que los fondos generales de los municipios (por ingresos propios ó participaciones en impuestos centrales) son de uso incondicional ó general, así también lo deben ser los recursos procedentes de las transferencias por compensación.

⁷⁵ Esto puede llevar a situaciones donde por ejemplo se construyen nuevas escuelas pero los alumnos no tienen libros ó materiales para escribir, ó en donde se obtienen nuevas clínicas pero sin instrumentos médicos, ó situaciones en donde la infraestructura se deteriora mas allá de su salvamento por falta de fondos para su mantenimiento.

⁷⁶ Se pueden presentar argumentos que soporten el criterio a que una mayor población es un indicador de mayor necesidad de gasto, como también se puede argumentarse que, especialmente en países pequeños, los municipios que atraen una mayor población son aquellos que tienen ingresos relativos mas altos y consecuentemente distribuir los recursos de transferencias en forma inversa a la población. Por ejemplo Gallagher (1999) usando análisis de regresión concluye que las municipalidades de mayor población en El Salvador son mejores generadoras de ingresos propios.

ACCESO AL CREDITO LOCAL

Bajo ciertos reglamentos específicos en cada caso, los gobiernos locales en Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua tienen la autoridad de solicitar y obtener créditos a mediano y largo plazo de la banca privada o pública, para el financiamiento de inversión de infraestructura o prestación de servicios.⁷⁷

En general, el acceso al crédito por parte de los gobiernos locales es deseable. Puede proporcionar liquidez para inversiones de capital que requieran grandes sumas de dinero. El acceso al crédito también ayuda a optimizar la distribución intertemporal de recursos, a promover el crecimiento económico y a contribuir a una distribución de la carga tributaria más equitativa entre distintas generaciones de beneficiarios y contribuyentes. Aunque claramente existen ventajas en permitir el acceso al crédito local también existen riesgos importantes. La ausencia de reglas claras, fallas del mercado financiero, presupuestos no balanceados y promesas de rescate por el gobierno central pueden conducir a un comportamiento fiscal irresponsable (con excesivo endeudamiento) por parte de los gobiernos locales. Desde este punto de vista, el acceso al crédito puede fácilmente convertirse en un problema que acabe comprometiendo el objetivo de estabilidad macroeconómica del país.

Así pues, la cuestión es como controlar el posible comportamiento irresponsable de los gobiernos subnacionales. Una posibilidad es simplemente descansar en la disciplina creada por los mismos mercados financieros. Sin embargo, la evidencia internacional indica que incluso en países donde existen mercados financieros maduros, la aplicación exclusiva de la disciplina de mercado no es siempre una forma efectiva de controlar el endeudamiento excesivo de los gobiernos subnacionales.⁷⁸ Dados los riesgos a la estabilidad macroeconómica asociados con el endeudamiento municipal excesivo es deseable que el gobierno central adopte regulaciones adecuadas y mecanismos de monitoreo.

El uso del crédito local no está muy desarrollado en El Salvador. Allí varias municipalidades han empezado a usar los fondos provenientes de transferencias (FODES) como garantías de créditos bancarios. La mayor parte de las operaciones financieras se vienen realizando a través del Instituto de Desarrollo Municipal (ISDEM), estas son garantizadas por la intercepción a los fondos del FODES de los municipios en incumplimiento. Pero debemos notar que la intercepción es, un arma de dos filos. Por un lado, claramente facilita la oferta de crédito local. Pero por otro lado, la participación de organismos oficiales en el proceso de intercepción de recursos provenientes de transferencias o coparticipación a favor de instituciones financieras privadas puede dar señales erróneas de un posible aval del gobierno central. Un

⁷⁷ Bolivia, Ley No. 20278 Ley de Municipalidades, título V, capítulo I, artículo 91; El Salvador, Administración Financiera del Estado (Art. 135); Nicaragua, Leyes No. 40 y 261, Capítulo III, Artículo 51; Ecuador, Ley de Régimen Municipal Capítulo II, Artículo 455.

⁷⁸ Son bien conocidos los casos de Brasil y Argentina en donde, sin las condiciones necesarias de control, la experiencia de los años 1980 probó ser desastrosa, y los gobiernos centrales respectivos tuvieron que intervenir con grandes operaciones de salvamento para rescatar los acreedores y evitar crisis sistémicas.

problema importante para un monitoreo eficiente y un mejor control por parte del mercado en El Salvador es la falta de información de los flujos de las cuentas fiscales a nivel local, y por lo tanto la falta de un sistema de alerta anticipada que indique el nivel de riesgo al que esta expuesto cada municipalidad.

El nivel de endeudamiento de los municipios no parece ser un problema tampoco en los municipios de tamaño promedio en Bolivia, Ecuador o Nicaragua. Sin embargo, parecen existir problemas de sobre-endeudamiento en los municipios de mayores ingresos en Bolivia y en Ecuador.⁷⁹

En Ecuador la Ley de Régimen Municipal establece límites a la deuda municipal. Para ello clasifica el endeudamiento en créditos reembolsables; aquellos que financian un servicio por el que se recibe un pago o tasa de los usuarios que garantice el repago dentro del plazo de vencimiento; y los créditos no reembolsables, que son aquellos que no pueden ser recuperados por medio de pagos de uso del bien producido. El límite de endeudamiento de créditos no reembolsables es el valor que sumado a la deuda existente no sea mayor a el diez por ciento del valor de la propiedad sujeta a los impuestos prediales urbano y rural, ni que el servicio financiero total de la deuda (intereses y amortización) supere el veinte por ciento del Presupuesto Municipal.⁸⁰ Desafortunadamente, sin embargo, estas limitaciones parecen no haber evitado el sobreendeudamiento en la práctica en Ecuador.

Un factor que facilita el abuso del crédito y que puede aplicarse tanto a Ecuador como a El Salvador son la falta de confiabilidad y puntualidad de los cuentas públicas y los informes financieros enviados por parte de los municipios.⁸¹ La falta de registros financieros determina también que el crédito se concentre en municipios de mayor tamaño y confiabilidad.⁸²

Una avenida parcial de paliar las dificultades que presentan el monitoreo del nivel de deuda y la colección de información financiera de los municipios ha sido aplicada en Bolivia, donde se ha legislado que sean los organismos nacionales o extranjeros que ofrecen créditos o transferencias de cualquier naturaleza a favor de gobiernos locales los que deban obligatoriamente registrar en un directorio único cada una de sus actividades. Los niveles de endeudamiento excesivo acompañados de un pobre manejo de la deuda por parte de los municipios de mayor tamaño en Bolivia

⁷⁹ El excesivo endeudamiento en Ecuador puede haber sido producido parcialmente por el Programa de Desarrollo Municipal (PDM I). Véase Frank (2002). En Bolivia los grandes municipios tienen comprometido hasta el 25% de los ingresos corrientes en pagos a la deuda municipal. Véase Blañez (1999).

⁸⁰ Los créditos reembolsables tienen como límite la posibilidad de autofinanciar el pago de la amortización dentro del plazo de vencimiento o de duración del servicio mediante sobrecargos en las tasas o precios por el servicio.

⁸¹ Pero notese que en Ecuador los créditos otorgados a municipios por el Banco del Estado (BEDE) requieren un informe de capacidad financiera del Ministerio de Finanzas mientras que los créditos a corto plazo con la banca privada se basan en información financiera proveída por los mismos municipios.

⁸² Mientras San Salvador y posiblemente algunas otras municipalidades grandes pueda que tengan acceso a mercados financieros e incluso quizás a instrumentos sofisticados de crédito para el financiamiento de sus proyectos de inversión, la gran mayoría de municipalidades mas pequeñas tienen solamente acceso a fuentes no comerciales de crédito (por ejemplo, a través del ISDEM).

motivaron al Tesoro General de la Nación ha realizar una fusión de fondos de inversión en el Directorio Único de Fondos (DUF).⁸³ El DUF centraliza toda la actividad crediticia y de transferencias a favor de gobiernos locales y está compuesto por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS). El FNDR tiene la función de regular las operaciones de crédito a los municipios y fomentar el desarrollo del mercado privado de financiamiento. El FNDR calcula la capacidad de endeudamiento de cada municipio en función al nivel de recursos propios, coparticipación tributaria y fondos provenientes de Fondo Solidario. Como se mencionó anteriormente, el FPS realiza operaciones de cofinanciamiento de proyectos de inversión condicionados a un aporte local y los municipios pueden acceder a crédito para proveer el aporte propio requerido por el programa de cofinanciamiento, siempre que este dentro el margen de su capacidad de endeudamiento.

El régimen más liberal parece ser el de Nicaragua, país en el que la Ley de Municipios otorga a los municipios la capacidad de obtener créditos con el requerimiento único de la aprobación por parte de los concejos municipales y estar en coordinación con los planes de desarrollo municipal. Desafortunadamente no tenemos información sobre el uso del crédito por los municipios y de cómo esta funcionado este sistema. La ventaja del enfoque en Nicaragua es el intentar hacer uso de la disciplina de mercado, y por tanto de la participación del sector privado. Estos son objetivos a perseguir en resto de los países pero, como decíamos mas arriba, la cuestión es si al nivel de desarrollo existente en los mercados financieros y la calidad de la información provista por los municipios son suficientes par imponer disciplina de crédito entre los gobiernos subnacionales.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO MUNICIPAL

El buen funcionamiento de los componentes de un sistema descentralizado depende de la existencia de un proceso presupuestario eficaz y eficiente a todos los niveles de gobierno. En esta sección repasamos el estado actual de funcionamiento del proceso presupuestario a nivel municipal en los cuatro países.

La responsabilidad de los municipios en un sistema más descentralizado de gobierno depende en gran medida de una auditoria efectiva de sus finanzas. De hecho, una mayor descentralización de las finanzas públicas no es deseable si no existen mecanismos rigurosos para asegurar las buenas prácticas de los gobiernos municipales. Es muy deseable que la normativa del presupuesto municipal regule en detalle todas las fases del proceso presupuestario: preparación del presupuesto, proyecciones de ingresos, aprobación del presupuesto, enmiendas al presupuesto, ejecución y contraloría, contabilidad, auditoria interna, auditoria externa y evaluación. Este no es siempre el caso en los cuatro países estudiados. Las deficiencias son variadas y frecuentemente a niveles distintos..

⁸³ Creado según el artículo 23 de la Ley 2235 denominada Ley del Diálogo Nacional como ente rector a cargo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).

En Nicaragua, por ejemplo, no existe una ley específica sobre el proceso presupuestario municipal. En el momento presente la elaboración y ejecución de los presupuestos municipales se llevan a cabo de acuerdo a la normativa proporcionada por INIFOM. Este ente emite cada año la "Normativa Presupuestaria Municipal", la cual regla la elaboración, modificación, ejecución, seguimiento, cierre y evaluación de los presupuestos municipales. En el Salvador los municipios tienen que operar bajo el mismo calendario, pero no existe en el momento presente un requerimiento de que los municipios utilicen el mismo sistema de clasificación presupuestaria. Ello disminuye la transparencia de las cuentas municipales dada la dificultad entre otras cosas de hacer comparaciones, recopilaciones y elaboración de agregados de una forma consistente.⁸⁴ Por el contrario en Bolivia los procesos contables de los gobiernos municipales se realizan de forma uniforme en base a la nomenclatura de contabilidad integrada gubernamental.⁸⁵

En Ecuador, El Salvador y Nicaragua la legislación municipal vigente atribuye poderes a los alcaldes para la preparación del presupuesto anual del municipio y al Concejo Municipal para su aprobación.⁸⁶ En El Salvador el presupuesto del municipio también tiene que ser aprobado con el voto a favor de dos tercios de los concejales. Pero esta no es una condición muy constringente porque en El Salvador las leyes electorales aseguran que todos los concejales en el municipio sean del mismo partido político.⁸⁷

En Nicaragua el concejo debe aprobar dos documentos por separado: el presupuesto y el plan de arbitrios. En Bolivia, tanto el presupuesto municipal como el Plan Operativo Anual (POA) elaborados por el alcalde deben estar en acuerdo al contexto del Programa de Desarrollo Municipal (el cual debe cubrir como mínimo un periodo de cinco años).⁸⁸ El POA debe ser primeramente presentado al "comité de vigilancia" el que luego de pronunciarse al respecto lo remite al concejo municipal para su aprobación.⁸⁹ La elaboración de un Plan Operativo Anual y de un Programa de Desarrollo Municipal

⁸⁴ El Manual del Presupuesto desarrollado por la Corte de Cuentas de la Republica en 1986 y modificado en 1989 es todavía utilizado como referencia en muchos municipios. Sin embargo, la utilización del mismo no es requerida desde la emisión de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (ley AFI) en 1995.

⁸⁵ Ley 2028 de Municipalidades, Capítulo III, Artículo 103. El sistema Integrado se establece por medio de la Ley SAFCO, Administración y Control Gubernamentales, No.1178, del 20 de Julio de 1999. En El Salvador el Ministerio de Hacienda está estableciendo gradualmente el Sistema de Administración Financiera del Estado (SAFI) por medio de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

⁸⁶ El Salvador - Código Municipal, Art.71, Ecuador - Ley del Regimen Municipal, Capítulo IV, Artículo 72, inciso 18.

⁸⁷ Naturalmente la condición podría convertirse en constringente si la reforma en la ley electoral permitiese que los Concejos Municipales no sean monocolor. Esto es una muestra mas de que el diseño de un sistema descentralizado de gobierno tiene que ser un sistema integrado que incluya también aspectos políticos e institucionales. Razones de espacio nos limitan a no desarrollar la cuestiones políticas-electorales en los cuatro países.

⁸⁸ Bolivia, Ley 2028 de Municipios, Artículo 44, inciso 10.

⁸⁹ El pronunciamiento del comité de vigilancia debe hacerse publico a través de un medio de comunicación y también se debe enviar una copia al Poder ejecutivo. Sin embargo las consecuencias de su no observación no están claramente descritas por la Ley de Participación Popular o la Ley de Municipalidades.

son requisitos obligatorios para poder acceder a los fondos de coparticipación.⁹⁰ Los comités de vigilancia son organizaciones de representación civil conformados por representantes electos de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's).

En Ecuador el presupuesto municipal es elaborado por el Alcalde el que debe tomar en consideración los requerimientos pronunciados por las juntas parroquiales.⁹¹ Para esto los ingresos provenientes del impuesto predial rural que sobrepasen los costos de servicios prestados en las territorios parroquiales en que se originaron deben ser utilizados en obras de inversión en dicha parroquia. Las juntas parroquiales respectivas son las encargadas de velar por el cumplimiento de este ultimo punto, en caso contrario estas pueden vetar la aprobación del presupuesto. Al igual que en los comités de vigilancia en Bolivia los participantes de las juntas parroquiales en Ecuador no reciben remuneración alguna.

En Bolivia, Ecuador, El Salvador y Nicaragua un ente designado por el gobierno central es el encargado de realizar las auditorias externas ex-post de los municipios.⁹² Esta práctica tiene la ventaja de no comprometer a este ente designado en materia de decisiones políticas y así preservar su autonomía y prestigio con el resto de las instituciones de gobierno. Sin embargo, en Nicaragua la Ley de Municipios establece que la ejecución presupuestaria de los municipios sea también controlada periódicamente por la Contraloría General de la República. Esto impone una responsabilidad adicional al gobierno central la cual no es muchas veces cumplida por falta de recursos económicos y técnicos.

En materia de control en la ejecución del presupuesto municipal la situación es un poco distinta. En Bolivia se ha descentralizado el control de la ejecución presupuestaria delegando a los comités de vigilancia la función de realizar evaluaciones semestrales del mismo.⁹³ En El Salvador el control de la ejecución del presupuesto municipal se realiza únicamente por medios de informes mensuales del Alcalde al Concejo. En Ecuador los informes de ejecución se realizan semestralmente por el Alcalde y la Dirección Financiera de cada municipio y se envían al Consejo Nacional de Desarrollo (dependiente de la Vice-Presidencia de La Republica).⁹⁴

También existen diferentes prácticas y limitaciones en relación a la auditoria interna de las finanzas municipales. En Nicaragua por ejemplo, la Ley de Reforma de la Ley de Municipios establece que el Concejo Municipal pueda establecer auditorias externas si es que el municipio no cuenta con un auditor interno.⁹⁵ En Bolivia y Ecuador los municipios deben contar obligatoriamente con una unidad de auditoria interna. En

⁹⁰ Ley No. 1551 de Participación Popular, Artículo 23; Ley de Municipios No. 2028, Disposiciones finales y transitorias, Artículo 2.

⁹¹ Ley de Régimen Municipal, Capítulo VII, Artículo 147.

⁹² Este organismo es la Contraloría General de la Republica en Bolivia, Ecuador y Nicaragua y la Corte de Cuentas de la Republica en El Salvador.

⁹³ Ley 2028, Ley de Municipalidades, Artículo 150, sección VI.

⁹⁴ La Dirección Financiera es dependencia del Consejo Municipal, Ley de Régimen Municipal, Capítulo 5, Artículo 535.

⁹⁵ Ley de Reforma de la Ley de Municipios, Arto. 28, Inciso 16.

Bolivia se sugiere la formación de mancomunidades de municipios en el caso de que un municipio no pueda hacerlo independientemente. En El Salvador el Código Municipal parece entender la auditoría interna y la auditoría externa como sustitutos. Los artículos 106 y 107 del Código hablan de la auditoría interna para municipios con presupuestos pequeños y de auditoría externa para municipios con presupuestos más grandes. Sin embargo en buena práctica presupuestaria, estos dos procesos son complementarios y todos los municipios deben hacer ambos.⁹⁶

Un elemento fundamental de un sistema descentralizado de gobierno es la autonomía de los gobiernos locales en la preparación de sus presupuestos. Desde el punto de vista de autonomía presupuestaria también existen diferencias importantes entre los cuatro países. En Bolivia el presupuesto debe registrarse por varias restricciones impuestas por las autoridades centrales. En particular, el presupuesto municipal no debe asignar más del 15% de los fondos de coparticipación tributaria a gastos corrientes. En forma adicional e independiente del porcentaje de coparticipación empleado en gasto corriente, los municipios tienen un límite al gasto que pueden asignar a gasto de sus ingresos propios este es igual al 20% en municipios con un número mayor a veinte mil habitantes, y 30% en los municipios con un número menor a veinte mil habitantes.⁹⁷ En El Salvador, las municipalidades, como ya comentamos, solo pueden elaborar o proponer las tarifas de los impuestos locales. Su aprobación en ley tiene que ser concedida por la Asamblea Legislativa a nivel nacional.

Pero la autonomía de los municipios a veces puede cobrar un carácter innecesario y hasta negativo. Por ejemplo la falta de una clasificación presupuestaria económica y funcional para los presupuestos municipales en El Salvador puede ser interpretada como una muestra más de autonomía presupuestaria. Pero de hecho este tipo de norma contribuye poco a la autonomía y deja al país con una falta de información necesaria para formular política de descentralización. La falta de información homologada tampoco permite una rendición de cuentas adecuada de los gobiernos locales a sus contribuyentes, ya que a veces hasta es imposible comparar las cuentas de distintos municipios.

CONCLUSIONES Y LECCIONES PARA OTROS PAISES EN LATINOAMERICA

Aunque en este trabajo nos ocupamos principalmente de los aspectos técnicos de la descentralización, no podemos pasar por alto que este proceso es inminentemente un proceso político. Esto es, para que el proceso de descentralización fructifique debe ser exigido desde abajo, por los ciudadanos y sus gobiernos locales que se han visto defraudados por la actividad de gobiernos centralizados, o bien por las mismas autoridades centrales quienes ven en la descentralización una solución a muchos de los

⁹⁶ Los Artículos 106 y 107 del Código Municipal en El Salvador establecen que la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales se deben realizar mediante una auditoría interna en los municipios con ingresos anuales superiores a dos millones de colones mientras que los municipios con ingresos anuales superiores a cuatro millones de colones, deben contratar un auditor externo.

⁹⁷ Ley 2028 de Municipios, Título V, Capítulo III, artículo 107.

problemas de gerencia, efectividad del sector publico, falta de representatividad e incluso corrupción asociados con los gobiernos altamente centralizados del pasado. La estrategia de descentralización en Ecuador por ejemplo, parte del principio de transferencia de competencias y recursos a solicitud de los gobiernos locales mientras en Bolivia existía una exigencia social por parte de las comunidades indígenas y campesinas que exigían una mayor participación en el publico por lo que se optó por una política de shock de rápida implementación en la totalidad del territorio.

El proceso de descentralización en los cuatro países ha estado sometido a posiciones fundamentalmente equivocadas. En estos países, pero también en otros de Latinoamérica, los gobiernos locales supuestamente han asumido mayores responsabilidades de gasto pero muy poca autonomía en el lado de los ingresos. La mayor parte del gasto sigue financiado por transferencias del gobierno central. Este mecanismo no desarrolla la iniciativa impositiva local, y debilita el esfuerzo fiscal local aun cuando las formulas de transferencias intenten motivar el mismo mediante algunas condiciones en los criterios de distribución. En este sentido las reformas de descentralización pueden estar incrementando la dependencia de los gobiernos locales en vez de desarrollar su autonomía fiscal. Es importante recordar que las ventajas del proceso de descentralización no son simplemente las de adecuar los gastos locales a sus gustos y preferencias específicos o el incrementar la representación democrática de los gobiernos locales sino también el de aplicar el principio microeconómico de optimización en el punto de equilibrio entre utilidad marginal y costos marginales. Este equilibrio se alcanza mediante un proceso gradual mediante el cual se puede ajustar las necesidades de gasto a los beneficios, esto requiere de información que muchas veces no es conocimiento del gobierno central o lo es solamente luego de un lapso de un tiempo. Este conocimiento del agente local solo le es de beneficio si este puede tomar sus propias decisiones basado esta información que le es única.⁹⁸ Debido a esto las ventajas de la descentralización se ven limitadas toda vez que los gobiernos locales actúan únicamente como agentes de gasto del gobierno central.

Como indicamos a través de todo el trabajo frecuentemente los cuatro países estudiados proveen formas distintas de resolver problemas y estructurar instituciones y en muchas ocasiones también todas ellas son efectivas dentro del contexto institucional e histórico de cada país. Ello reafirma una conclusión importante en descentralización, que no existe una forma única superior de hacer política. Pero ello no quiere decir que no existan a veces enfoques más efectivos. El análisis de la experiencia de los cuatro países nos permite extraer un número de lecciones para otros países, sobre todo para otros países latinoamericanos pequeños en proceso de descentralización:

- Una decisión fundamental previa en el proceso de descentralización es como organizar la reforma, si de una forma evolutiva y gradual como ha sido el caso de El Salvador y hasta cierto punto Nicaragua, ó de una forma comprensiva y de golpe, como ha sido el caso de Bolivia y también Ecuador. Aunque el primer

⁹⁸ Este principio ha sido reconocido ampliamente en la literature económica, véase Hayek (1945) para su exposición clásica.

enfoque puede ser políticamente más factible,⁹⁹ la falta de una visión global con objetivos explícitos para la descentralización disminuye la capacidad de coordinación, arriesga la aparición de contradicciones entre la asignación de responsabilidades de gasto y de ingresos a través de desequilibrios verticales y horizontales, dificulta un paso mas acelerado de reforma y dificulta una visión más responsable y solidaria entre los actores interesados de la problemática de la descentralización de estar descoordinado y lleno de contradicciones. Pero quizás la diferencia importante no radica tanto en “timing” (reforma gradual ó de choque) como en cobertura (reforma comprensiva ó por partes).

- El proceso de descentralización se debería realizar reenforzando y apoyando las instituciones tradicionales descentralizadas, los municipios, como es el caso de Bolivia y evitar la creación de nuevas instituciones descentralizadas que debiliten y marginen a los municipios democráticamente elegidos, como ha venido siendo el caso en El Salvador.
- Si el tamaño del país requiere un nivel de gobierno descentralizado intermedio, Ecuador ofrece un buen modelo de hacerlo, separando de una forma clara entre funciones desconcentradas de la administración central a cargo de un gobernador nombrado desde el centro y las funciones descentralizadas a cargo de una asamblea provincial elegida democráticamente.
- El problema de atomización municipal es de difícil solución. Si se desechan medidas de carácter obligatorio para el amalgamamiento de municipios un ejemplo a seguir en esta área es Bolivia quien incentiva la creación de mancomunidades de municipios pequeños en el sistema de participaciones y transferencias de ingresos.
- En materia de la asignación de responsabilidades y funciones de gasto es importante establecer de una forma clara y estable no solo la asignación de funciones entre niveles distintos de gobierno sino también en los casos de co-participación las atribuciones para regular, financiar e implementar esas funciones. Las reformas recientes en Ecuador en esta área proveen un buen ejemplo a seguir. También en materia de la asignación de responsabilidades es importante atender a los distintos niveles de capacidad administrativa de los municipios. Un sistema de descentralización asimétrica por convenios como está también realizando Ecuador parecería ser un buen camino a seguir, si bien los tipos de convenios podrían ser reducidos en número. Por último, los mecanismos de participación comunitaria en sectores como educación y salud y practicados en Bolivia y El Salvador son instituciones que ayudan a una provisión de servicios más eficiente y responsable.
- En materia de asignación de ingresos la limitación de más significado en los cuatro países es, como hemos señalado mas arriba, la falta de autonomía fiscal. La capacidad de incrementar los ingresos y el presupuesto municipal en el margen es una característica esencial para un funcionamiento eficiente y responsable de los gobiernos descentralizados. La mejor forma de conceder autonomía tributaria es que los municipios tengan capacidad de cambiar las tarifas de por lo menos uno ó varios impuestos importantes. Autonomía en la forma de cambiar las bases de

⁹⁹ Hay quienes han argumentado que la oportunidad de reforma real es siempre una ventana de tiempo reducida, lo que también apoya una reforma de shock.

los impuestos o poder introducir ó no impuestos es menos deseable.¹⁰⁰ El tipo de autonomía existente en El Salvador de que los municipios puedan peticionar impuestos distintos a la Asamblea Nacional es el menos deseable.

- La lista de los impuestos municipales que se usan en los cuatro países es en su conjunto adecuada en términos de los principios fundamentales de la asignación de ingresos.¹⁰¹ En particular la mayoría de estos impuestos están asociados de alguna forma con los beneficios de los servicios públicos a nivel local y no son exportables. Estos impuestos incluyen: el impuesto sobre la propiedad, contribución por mejoras, impuesto sobre el uso de los vehículos, impuesto sobre las ventas y el impuesto sobre el activo de las empresas. Los cuatro países ofrecen lecciones interesantes de cómo movilizar los ingresos locales, por ejemplo el desarrollo de mancomunidades para potenciar el impuesto sobre la propiedad en Nicaragua. Un uso eficiente y agresivo de esta lista de impuestos con algún grado de discreción municipal para cambiar las tarifas debería ser suficiente para incrementar la autofinanciación municipal de una manera significativa.¹⁰² Si se necesita una movilización de ingresos mas alta, podría considerarse la introducción a nivel municipal de otro impuesto comúnmente usado en Europa y Norteamérica, un impuesto local sobre la renta de las personas “a caballito” del impuesto nacional.
- En materia de transferencias los cuatro países ofrecen la buena practica de usar por un lado transferencias de igualación ó compensación para mejorar las brechas fiscales horizontales y por otro lado transferencias condicionales para fomentar objetivos nacionales. Las mejores prácticas con las transferencias de igualación son el uso de reglas estables y transparentes para su financiación y el uso de formulas explícitas para su distribución entre los municipios. Es preferible que las formulas incluyan no tan solo medidas de la necesidad de gasto sino que también medidas de la capacidad tributaria de los municipios, como es el caso de Nicaragua. Las mediciones de necesidades de gasto y capacidad tributaria pueden ser simples o más complejas y pueden ser ensambladas en una formula de muchas maneras distintas, por ejemplo derivando una medida de brecha fiscal horizontal restando la capacidad tributaria de las necesidades de gasto. En esta cuestión de la formula para las transferencias de compensación, los cuatro países estudiados tienen campo para mejorar. Este es también el caso con la practica en varios de los países estudiados de etiquetar el uso de los fondos de igualación. Los fondos de igualación deben ser incondicionales. Por último, ¿se debe imitar el

¹⁰⁰ Contribuyentes operando en varios municipios estarían sujetos a una mayor complejidad fiscal.

¹⁰¹ Quizás el único potencial problema está en la coexistencia del impuesto sobre la ventas municipal de Nicaragua y el IVA a nivel nacional, lo que puede aumentar el coste de cumplimiento y de administración. Pero al menos en Nicaragua las ventajas de este impuesto superan las posibles desventajas. La tarifa del impuesto municipal sobre la ventas en Nicaragua fue reducida bajo la desafortunada presión de organismos internacionales en 1997 para que se eliminara este impuesto.

¹⁰² Esto supone desde luego que los municipios tienen incentivos positivos para incrementar su recaudación de ingresos propios. En general esto requiere un “presupuesto duro” sin transferencias adicionales ad hoc y la no-penalización del mayor esfuerzo tributario local a través de la reducción de coparticipaciones y/o transferencias.

ejemplo de Nicaragua quien da incentivos en la formula de igualación al esfuerzo fiscal de los municipios? En general, la respuesta es no.¹⁰³

- El uso del crédito por parte de los municipios es deseable si se usa solo para financiar inversiones de capital. Sin embargo, su uso nunca está libre de riesgo, como lo demuestra la situación presente de Ecuador. Para que los municipios no abusen esta fuente de financiación debe existir una clara señal (y demostración en la experiencia) que los municipios irresponsables no serán rescatados por el gobierno central. Ello motivará una mayor disciplina en los mercados financieros. Pero también deben establecerse límites en términos de endeudamiento total y servicio de la deuda, exigir cuentas públicas exactas y transparentes y un sistema de monitoreo. Algunos de los países estudiados ofrecen elementos que se pueden imitar. Por ejemplo, los límites de endeudamiento en Ecuador y el sistema de monitoreo en Bolivia. El uso de la interceptación de recursos públicos destinados a los municipios como un sistema de garantía, si se usa debe hacerse con mucho cuidado, dejando claro que el gobierno central no avala ni rescata a los municipios en suspensión de pagos.
- Un proceso presupuestario eficaz y eficiente es una condición crítica para una descentralización exitosa. Los problemas corrientes en El Salvador y Nicaragua demuestran que el primer paso fundamental en esta área debe ser el desarrollar una ley que regule completamente el proceso presupuestario. Una parte importante del proceso debe ser la participación y rendición de cuentas a la comunidad. Aquí las experiencias de Bolivia y Ecuador podrían prestar instrumentos efectivos. El buen funcionamiento del proceso presupuestario también requieren un alto grado de autonomía en la determinación de las prioridades del gasto y sistemas de control interno y auditoría expost externa que sea independientes del poder ejecutivo municipal.

¹⁰³ Esta medida se puede defender de forma temporal donde no exista una tradición tributaria municipal. Pero en general no existe justificación alguna para que la nación premie a esos municipios que quieran gastar más.

Bibliografía

Afonso, R. Jose Roberto. 2001. Descentralización and Budget Management of Local Government in Brazil. (Mimeo).

Avilés Isabel. 1995. La Armonización Fiscal y el Financiamiento Municipal en *Modelo de Financiamiento y Tributación Municipal en Nicaragua*.

Borthagaray, Andrés. 1999. Decentralization and Strategic Planning in the City of Buenos Aires. World Bank Urban and City Management Program, Washington, D.C.

Baldizón Ibarra. 1995. (compilador) Serie Descentralización y Desarrollo Municipal, No. 14, Fundación Friedrich Ebert, Managua 1995.

Blanes, José. 1999. La Descentralización en Bolivia, Avances y Retos Actuales. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. Descentralización y Participación Ciudadana en los Gobiernos de la Región Andina.

Burki, Shahid Javed, Guillermo Perry y William Dillinger. 1999. Beyond the Center; Decentralizing the State World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C. World Bank.

CONAM. 2000. Consejo Nacional de Modernización Gobierno del Ecuador. Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador. Quito.

CONAM. 2001. Consejo Nacional de Modernización Gobierno del Ecuador. Programa de Apoyo al Proceso de Descentralización Fiscal ATN/SF-7261-EC, Proyecto: Modelo Tributario Subnacional. Marco Torres.

CEPAL. 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Compiladoras: Cominetti Rosella y Emanuela di Gropello. Descentralización de la Educación y la Salud, Un análisis comparativo de la Experiencia latinoamericana.

Dillinger, William and Steven B. Webb. 1999. Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil. World Bank Policy Research Working Paper No. 2121.

ECLAC. 2000. Economic Commision for Latin America and the Caribbean. Water Utility Regulation: Issues and Options for Latin America and the Caribbean., Andrei S. Jouravlev.

FISDL-Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. 2001. Programa de Desarrollo Local (Borrador) PPIAF, Términos de Referencia y Documento Base del Programa.

Frank, Jonas. 2002. Notas de Política Descentralización. Reporte del proceso de descentralización en Ecuador preparado para el Banco Mundial.

Frank, Jonas 2001. Copetencias: Que descentralizar? Un estudio de las posibilidades de descentralización administrativa en el Ecuador. GTZ/CONAM, Unidad de Descentralización y Estructura del Estado. Quito.

Fondo de Inversión Social Nicaragua. 1998. Mapa de Pobreza Municipal, Dirección de Planificación. Pagina Web United Nations Development Programme: http://www.sdnf.undp.org/mirrors/lc/nic/documentos/mapa_pobreza/.

FUNDAUNGO 2001. Fundación Guillermo Manuel Ungo. Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador 1997-2000 (versión Preliminar). San salvador, Septiembre 2001.

Giugale, Marcelo M. and Steven B. Webb 2000. *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*. The World Bank. Washington D.C.

Gutiérrez, Leopoldo. 2001. Análisis e Interpretación de Información sobre Ejecución Financiera e Indicadores en 23 municipios de la Región Oriente y Sur. Informe de Consultoría, Managua, Diciembre 2001.

GTZ/CONAM. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/ Consejo Nacional de Modernización. 2000. Línea de Referencia, El Proceso de Descentralización en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú.

Hayek, Friedrich A. 1945. The use of Knowledge in Society. *American Economic Review* 35: 519-30.

Hernandez, Ady Carrera. 1998. Fiscal Strengthening of Local Government in Mexico. From paper presented to Society of Latin American Studies, University of Liverpool.

Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM). 2002. Estudio sobre Comportamientos de las Transferencias a los municipios 2000-2002. Informe Preliminar.

Kraemer, Mortiz. 1997. Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and México. Inter-American Development Bank Office of the Chief Economist Working Paper 345.

Martínez-Vazquez, Jorge. 1998. Principios para una Estrategia de Descentralización Fiscal en Nicaragua. Working Paper #98-3. Georgia State University-Andrew Young School of Policy Studies.

Martinez-Vazquez, Jorge and Jameson Boex. 1995. An Overview of Intergovernmental Fiscal Relations in the Baltic States. Policy Research Center. Research Paper No.56. Georgia State University--Andrew Young School of Policy Studies.

Martinez, Jorge and Francisco J. Arze. 2002. Principios de Una estrategia de Descentralización en El Salvador. Georgia State University-Andrew Young School of Policy Studies.

MEF/CONAM 2002. Indicadores de Endeudamiento Gobiernos Seccionales. Ministerio de Economía y Finanzas Republica de Ecuador/ Consejo Nacional de Modernización del Estado, Borrador de Discusión Quito.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Republica de Bolivia. 2002. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Estadísticas Socioeconómicas municipales.

Pérez Jose A. 1994. *Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano*, Guatemala, SIECA, Julio 1994

PROMUDE/GTZ. 2002. Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador, Instrumento de Apoyo para la Planificación Regional.. San Salvador.

Rowland, Allison M. 2001. Population as a Determinant of Local Outcomes under Decentralization: Illustrations from Small Municipalities in Bolivia and Mexico. *World Development* 29 (8), 1373-1389.

Tiebout, C. 1956. A pure theory of public expenditures. *Journal of Political Economy* 64, 416-424.

United States Supreme Court. 1909, *Willcox v. Consolidates Gas Co.*, of New York, 212 U.S. 19; disponible en <http://www.epa.gov/safewater/ccr/ccrfact.html>.

_____. 1913, *Bluefield Water Works Co. v. Public Service Commision*, 262 U.S. 679; disponible en <http://www.epa.gov/safewater/ccr/ccrfact.html>.

_____. 1944, *Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Co.*, 320 U.S. 591, disponible en <http://www.epa.gov/safewater/ccr/ccrfact.html>.

World Bank. 2002. World Development Indicators. CD-ROM. Washington D.C.