

## **Gabriel Aghón**

*Economista de la Universidad de Los Andes (Colombia), con especialización en la misma institución. Hasta su fallecimiento se desempeñó como especialista de la CEPAL en Descentralización Fiscal y Experto Principal del Proyecto CEPAL/GTZ «Descentralización y Desarrollo Económico Local en América Latina» con sede en CEPAL. Santiago de Chile. El proyecto de Descentralización Fiscal ha realizado durante los últimos 5 años estudios nacionales sobre el avance de los procesos descentralistas, esencialmente desde la perspectiva de las finanzas públicas locales en 12 países de la región. Se han realizado 40 publicaciones en la Serie de Política Fiscal de la CEPAL y se ha publicado dos libros sobre el balance y desafíos de los procesos en la región.*

*Antes de asumir sus últimas funciones, desempeño en Colombia varios cargos, incluyendo los de:*

- ?? *Jefe de la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano del Departamento Nacional de Planeación (1982 – 1988)*
- ?? *Asesor en materia de política de Asentamientos Humanos y Pobreza de la Consejería de Desarrollo Social de la Presidencia de la República (1989 – 1990)*
- ?? *Secretario Técnico de la Misión para la Descentralización y las Finanzas Territoriales, Instancia adscrita a la Presidencia de la República – DNP (1991 – 1992).*

*Como académico, fue:*

- ?? *Director adjunto del Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID, de la Universidad Nacional de Colombia (1990 – 1992). Fue autor y compilador de diversos libros y artículos sobre descentralización fiscal, asentamientos humanos y gestión urbana.*

## ***Los Retos Pendientes de la Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe***

*Intervención enviada desde Chile por Gabriel Aghón, y presentada como Conferencia Introductoria del Seminario Internacional “Avances y Dificultades de la Descentralización Fiscal en El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana” organizado por el Proyecto FODES/gtz de Nicaragua con el apoyo de los proyectos GTZ de los países involucrados. Managua, 29 – 30 de mayo del 2000.*

*En esta intervención referiré algunas breves reflexiones sobre los avances y retos de la descentralización para la región latinoamericana y del caribe. En este contexto y con el propósito de contribuir a la discusión, haré referencias puntuales a la situación de los países del Istmo y el Caribe objeto de la investigación comparada.*

## **LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO LATINO-AMERICANO: UN RETO IMPOSTERGABLE.**

A partir de la década de los ochenta, las economías latinoamericanas y del Caribe iniciaron un amplio programa de reformas estructurales, en el que se destacan el avance de los procesos de descentralización y la profundización democrática, que colocan a las municipalidades como centro del debate respecto a la organización del Estado y, en particular, en la búsqueda de una mejor asignación de responsabilidades y recursos que promuevan una eficaz prestación de los servicios, especialmente los sociales.

Este proceso pasa por la distribución adecuada de responsabilidades del sector público entre los distintos niveles de gobierno, cada uno de ellos con sus propias ventajas en la provisión de servicios y realización de actividades tendientes al mejoramiento de la calidad de vida; por la asignación de fuentes estables de ingresos que permitan a las localidades asumir los roles encomendados; y, en últimas, incrementar la efectividad del mismo sector público en su conjunto.

Si bien la descentralización plantea grandes *expectativas y potencialidades* para el fortalecimiento del desarrollo municipal, también plantea serios desafíos y retos comunes a la mayoría de los países de la región, que enunciamos a continuación.

### ***1. Promover una mayor eficacia y transparencia de los gobiernos locales***

Son indiscutibles los argumentos de eficiencia económica y social, y la posibilidad de desarrollo político que ofrece la descentralización: proporciona una vía para mejorar la prestación de servicios del Estado y mejorar los sistemas de información, dada la cercanía entre los prestadores de servicio y los beneficiarios.

Es importante reconocer que se trata de un proceso saludable que ha ganado terreno en las prácticas de muchos gobiernos, a la vez que de manera reciente y con bastantes dificultades, empieza a ganar terreno en las discusiones gubernamentales y legislativas de los países del Istmo Centroamericano y del Caribe.

El argumento descentralizador lleva hasta el nivel de la misma entidad prestadora, dado que allí se valida el argumento de eficiencia por efecto de la cercanía entre el prestador y el receptor del servicio, sea la escuela o el centro de salud, más allá que el mismo municipio.

Por tanto, en este terreno es importante tener buenos mecanismos para evaluar si efectivamente se están cumpliendo los propósitos económicos, sociales y políticos que se persiguen con el proceso de descentralización. A través de adecuados sistemas de seguimiento y evaluación del proceso y la promoción de una rendición de cuentas transparente y efectiva (accountability)

Es urgente desarrollar mecanismos operativos que permitan medir la eficiencia en la prestación de los servicios estatales, la forma cómo se están promoviendo los instrumentos

de participación ciudadana y cómo se está contribuyendo a mejorar la equidad en los países.

## **2. *Avanzar en equidad del gasto público descentralizado***

A pesar de la heterogeneidad de los procesos, la experiencia reciente de América Latina permite afirmar que *los resultados en términos de equidad hasta el momento son preocupantes* frente a las expectativas iniciales. De hecho, las localidades con mayor capacidad fiscal tienen un desarrollo mayor que las localidades de menor capacidad fiscal. Por tanto, es claro que una función principal en un adecuado sistema de transferencias no solamente debe ser la redistribución de ingresos sino también la capacidad de gestión.

El principal apoyo de las entidades nacionales a través de sus programas y proyectos de fortalecimiento local debe dirigirse a las municipalidades como organizadoras de servicios, y en particular hacia áreas geográficas rezagadas, por medio de un seguimiento permanente del proceso de descentralización. Esperamos que esto genere mayor equidad regional en los países.

*Desde la perspectiva territorial*, la localidad cuenta con mayor información real para la priorización de inversiones, como grandes responsabilidades hacia el futuro: la administración de la prestación de servicios sociales para alcanzar mayor eficiencia y una focalización más directa del gasto público hacia los sectores poblacionales más deprimidos: es decir, mayor equidad social.

Finalmente, *desde la comunidad* se espera que la apertura de espacios reales de participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y seguimiento de las decisiones sobre las estrategias concertadas para el desarrollo, contribuyan a la equidad en el gasto y fundamentalmente a la democratización de la sociedad.

## **3. *Garantizar una mayor autonomía y responsabilidad fiscal local***

La práctica latinoamericana muestra que *las municipalidades vienen recaudando una pequeña proporción de los ingresos a través de los recursos propios*, lo que refleja la fragilidad de las finanzas locales y la alta dependencia de las transferencias. Por ejemplo, en la experiencia de Brasil, Bolivia, Colombia y Chile, entre otros, los ingresos propios en promedio constituyen alrededor de la mitad de los ingresos totales y las transferencias representan el porcentaje restante.

Esta situación amerita la necesidad de lo que podríamos llamar un nuevo pacto fiscal a nivel territorial, que promueva una situación financiera más sólida y sostenible frente a las mayores responsabilidades que vienen teniendo estos niveles. En otros términos, un proceso de descentralización sostenible requiere tanto de una *adecuada asignación de competencias como de esquemas de financiamiento basados en una mayor responsabilidad fiscal por parte de las localidades*.

La dirección de las reformas debe apuntar a una mayor autonomía de las municipalidades para que generen sus propios ingresos en función del juego político entre el gobierno local

y los ciudadanos, que demanda de éstos su apoyo político. Dentro de un proceso de descentralización, este sistema genera una economía política y una eficiencia económica mucho más satisfactoria que un sistema basado en la excesiva dependencia de las transferencias intergubernamentales.

Los países del Istmo Centroamericano establecen constitucionalmente la autonomía de las municipalidades, aunque en la práctica esto contrasta con el marco restrictivo (en algunos de ellos hasta inexistente) que en materia impositiva no permite un mínimo poder tributario local.

Para no confundirnos, es poco lo que una localidad puede hacer en materia tributaria, por la inexistencia de facultades y por la falta de aplicación de diversos impuestos eminentemente locales por naturaleza. Por ejemplo, El Salvador no cuenta con un impuesto inmobiliario, uno de los principales tributos del financiamiento local latinoamericano. Y aunque en República Dominicana está previsto a nivel nacional, su recaudación es prácticamente mínima.

Complementariamente, se aprecia una notoria rigidez en el sistema tributario local basado en tarifas impositivas uniformes y fijadas centralmente, en muchos casos con valores fijos y desactualizados, que en su conjunto contribuyen a la baja presión tributaria local existente en la mayoría de países del Istmo y del Caribe. Recordemos, a manera de ejemplo, que los gobiernos locales de países como El Salvador y la República Dominicana tienen una presión tributaria con valores cercanos a cero.

Reforzando lo anterior, *la estructura tributaria local de varios países de la región continúa siendo bastante precaria*, con excesivos tributos carentes de una capacidad recaudatoria significativa, obsoletos y difíciles de administrar. Es el caso de Paraguay con 40 gravámenes y República Dominicana que tiene cerca de 70 tributos locales, la gran mayoría de ellos (90%) de muy bajo potencial recaudatorio.

No obstante la debilidad de los códigos tributarios, en los últimos años se han promovido propuestas de simplificación y modernización en la administración tributaria local, que empiezan a tener mayor importancia en las discusiones gubernamentales.

En Nicaragua han primado fundamentalmente los principios de autonomía y autofinanciamiento de las municipalidades. En este país los impuestos locales tienen el mayor peso en la estructura de ingresos de toda la región latinoamericana. Mientras en Brasil o Colombia, los impuestos pesan el 23 % y 35 % respectivamente, en Nicaragua esta cifra promedia el 67 %. Esto no significa que los recursos sean suficientes y estén en mejores condiciones para enfrentar las crecientes necesidades de gasto local.

En síntesis, *la descentralización fiscal resulta poco efectiva si las municipalidades no cuentan con los recursos adecuados que les permitan adelantar de manera responsable la provisión de los servicios asumidos*.

El fortalecimiento de los ingresos propios a nivel local no solamente requiere modernizar la administración tributaria vigente, especialmente la de sus principales impuestos. Ya que el

impuesto inmobiliario, las patentes industriales, comerciales y de servicios, y el gravamen a los vehículos automotores, representan aproximadamente el 70 % del total de la recaudación municipal en los países de la región.

*También demanda incentivar mayor creatividad financiera para promover la canalización de nuevos recursos, incluyendo la misma movilización de capitales privados a la financiación de la infraestructura municipal. Es el caso de las contribuciones de mejoras y de los contratos de concesión, instrumentos poco utilizados y todavía por explotar en las ciudades de la región. En la experiencia de los países del Istmo es bastante reducida su utilización y participación en la estructura del financiamiento local.*

#### **4. Asegurar una mayor prudencia y disciplina fiscal a nivel local**

El principal motivo por el que un grupo importante de economistas desconfía de la descentralización hace referencia a los peligros y riesgos que ella ofrece. Aquí la pregunta no es si se debe dar prioridad al control macroeconómico, sino *cómo se diseñan instituciones que hagan compatibles los beneficios de eficiencia económica, social y política de la descentralización con un adecuado control macroeconómico.*

En este contexto, es necesario reconocer que para países como Brasil y Argentina, el tema del endeudamiento territorial se convirtió en el núcleo del problema del equilibrio macroeconómico, situación bastante diferente a la de los países del Istmo Centroamericano y del Caribe.

Respecto a esta materia y dada la experiencia de la región, no queda la menor duda que es *necesario desarrollar instrumentos que permitan controlar el nivel de endeudamiento de las entidades territoriales.* En otras palabras, se necesitan unas reglas ex-antes mucho más claras que establezcan límites al endeudamiento territorial.

En este sentido, en América Latina ya se han venido desarrollando algunas experiencias interesantes. En Colombia recientemente existe un sistema de evaluación que permite definir la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales, conocido como “sistema de semáforos”. Este sistema se alimenta con información sobre la relación del nivel de endeudamiento y los ingresos corrientes de la respectiva entidad, o el servicio de la deuda y su ahorro operacional.

En los países del Istmo Centroamericano es interesante discutir este tipo de desarrollo legal, ya que el tema del crédito y su utilización es bastante incipiente. No se trata de forzar el acceso a estos recursos, bastante limitados por la misma debilidad en la capacidad de ahorro de buena parte de las municipalidades del Istmo, sino contemplarlos con su adecuada reglamentación y uso responsable como parte integral del financiamiento local.

#### **5. Rediseñar las transferencias intergubernamentales; Una tarea aún pendiente**

Los sistemas de transferencias intergubernamentales en América Latina, generalmente han sido evaluados como poco óptimos desde el punto de vista económico y político debido a la rigidez en su diseño y ausencia de adecuados incentivos.

Aunque es un tema prioritario en la región, su desarrollo es débil y reciente en los países del Istmo (El Salvador y República Dominicana dependen bastante de esta fuente de recursos, entre los países del estudio). El rediseño de las transferencias debe incorporar nuevos criterios que tomen en cuenta tanto factores de distribución del ingreso y la pobreza, como de costo de los servicios, esfuerzo fiscal local y eficiencia administrativa.

La situación de los países del Istmo se caracteriza por la presencia de lo que hemos llamado *fuertes desequilibrios fiscales horizontales* (entre municipalidades) que justifican plenamente un esfuerzo para diseñar un sistema de transferencias que reduzca la injerencia política (caso de Costa Rica) y discrecionalidad del nivel central (caso de El Salvador).

Estos aspectos atentan contra la autonomía local y la promoción de mayor transparencia y estabilidad en su determinación y criterios de distribución, cuyo propósito fundamental es corregir las desigualdades socioeconómicas a nivel territorial y las disparidades entre las bases impositivas municipales al interior de los países.

#### **6. *Adoptar una mayor voluntad y compromiso político con la descentralización***

La descentralización como proceso eminentemente político debe contar con un claro marco constitucional y legal, y requiere la profundización de una cultura descentralista. Es decir, se requiere la construcción de un nuevo acervo cultural basado fundamentalmente en la “confianza” entre los distintos niveles y actores del proceso.

En la práctica los niveles centrales desconfían de la capacidad de las localidades para resolver sus problemas y actúan exclusivamente de manera sectorial. Igualmente, en ciertos casos las municipalidades no se articulan y actúan con recelo frente al nivel central.

¿Cómo superar esta crisis de confianza que existe en nuestros países? Sin duda no puede resolverse con la simple expedición de normas y leyes, requiriendo transformaciones sustanciales que garanticen un Estado moderno y participativo. Es fundamental contar con programas de fortalecimiento de la gestión local y del recurso humano que aseguren un mayor compromiso con el proceso.

En las recientes Cumbres de Presidentes de América Latina y el Caribe y en sus propias reuniones, los mandatarios del Istmo Centroamericano han manifestado su apoyo a la descentralización como una de las estrategias de fortalecimiento de los gobiernos locales. Sin embargo, es fundamental asegurar que ello no sólo se refleje en discusiones gubernamentales y legislativas sino que realmente se traduzca en un serio compromiso político con los ajustes y recomendaciones que deberán promoverse en las respectivas agendas gubernamentales.

En síntesis, en los países mencionados existe cierta voluntad política y una actitud más sensible pero igualmente prudente (por no decir temerosa) de profundizar el debate sobre el proceso descentralista. Obviamente en cada país hay instituciones y sectores fuertemente comprometidos con las discusiones gubernamentales y legislativas, y en el apoyo técnico a las municipalidades.

## **7. Promover la cooperación y difusión de las mejores prácticas**

Los países de la región han tratado de asumir una actitud de mayor pragmatismo frente a los avances del proceso, adoptando distintas prácticas para encarar muchas de las dificultades mencionadas.

Pero quizás éstas no han sido tan difundidas como los mismos problemas, razón por la cual es importante darles un realce especial. Es evidente que estas mejores prácticas han abordado los distintos campos de la problemática, comprendiendo en el plano financiero diferentes opciones que han promovido la modernización y fortalecimiento de la tributación local, y la aplicación de nuevas fuentes de ingresos que movilizan capitales privados al desarrollo local. En términos generales, un mayor esfuerzo de autofinanciamiento local. De otra parte, la incorporación de una mayor racionalidad de los mecanismos de transferencias intergubernamentales.

Igualmente se viene observando esquemas de participación comunitaria que promueven mayor responsabilidad e injerencia efectiva de las comunidades en la fiscalización o control social del gasto, y finalmente, regulaciones al endeudamiento territorial tendientes a minimizar los posibles efectos macroeconómicos.

Sin duda, este conocimiento es un elemento básico que deben aprovechar países que recién comienzan sus debates (Paraguay, Venezuela y la mayoría de países del Istmo Centroamericano), mediante el intercambio y la difusión de experiencias exitosas entre las municipalidades de los países de la región.

En este aspecto, la cooperación técnica entre países es un campo de reciente actualización y de gran demanda en los países de la región, lo que amerita una apertura a la discusión. Además resulta esencial la asistencia que pueden brindar las agencias y organismos internacionales activamente vinculados al tema.

A manera de síntesis, el avance de la descentralización en la región y la experiencia lograda hasta el momento (me refiero a éxitos y fracasos) es un gran activo que se tiene y se puede potencializar aún más a través de la cooperación técnica.

Asimismo, la experiencia de varios países permite afirmar que existen riesgos que se deben tener presentes, entre otros el deterioro en la calidad de los servicios, el clientelismo político, la baja capacidad administrativa y técnica de los gobiernos locales, los posibles impactos macroeconómicos. Sobre ellos debe trabajarse desde diferentes frentes para fortalecer institucionalmente a las localidades.

## **A MODO DE REFLEXION FINAL**

Las municipalidades de la región latinoamericana y del caribe tienen que afrontar en los próximos años el desafío de lograr una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos. El camino no es fácil. Una premisa primordial para ello *es la mayor responsabilidad fiscal*

*y política de las localidades manifiesta en una modernización tributaria y mayor esfuerzo fiscal local, un mejoramiento de los sistemas de transferencias, un uso responsable de los recursos del crédito y una efectiva fiscalización del gasto.*

Los aspectos mencionados son, entre otros, la base para una mayor eficiencia y efectividad de la gestión pública y significa avanzar particularmente en los frentes institucionales y de administración del proceso, acompañados de un mayor grado de consenso en su implementación y voluntad política. Es decir, *un nuevo pacto fiscal a nivel local.*

Finalmente, el fortalecimiento del municipio centroamericano y del Caribe es un proceso todavía por afinar y profundizar, sus logros son modestos en algunos aspectos e insuficientes en otros. Por tal motivo, estas reflexiones pretenden enriquecer el debate, identificar claramente los tópicos importantes y generar recomendaciones de políticas en el planteamiento de una agenda de trabajo para los próximos años.