

VI Red de Descentralización y Fortalecimiento Municipal Antigua Guatemala 1998

POLITICAS NACIONALES Y FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Ricardo Hausmann
Ernesto Stein

Descentralización y urbanización: dos fuertes tendencias que afectan a la ciudad latinoamericana

La mayoría de los gobiernos en América Latina están altamente centralizados. Mientras que en los países industrializados, el 35% de los gastos de gobierno son llevados a cabo por gobiernos estatales y locales, en nuestra región solo el 15% de dicho gasto se realiza en forma descentralizada. Sin embargo, durante la última década, y acompañando el proceso de democratización en la región, existe una muy clara tendencia hacia una mayor descentralización. Para un grupo de 14 países para los que tenemos datos de 1985, 1990 y 1995, el grado de descentralización promedio se incrementó de 15.6 a 19.3 en la última década.

Este avance hacia una mayor descentralización, que se espera que se acentúe aún más, no se limita a la esfera fiscal. Los gobiernos subnacionales han ido adquiriendo un mayor grado de autonomía política. Esto se refleja muy claramente en la figura 2, que muestra el número de países de la región en los cuales los alcaldes son elegidos por la población. En 1980, esto se daba solo en 3 países. Hoy, esto ocurre en 17 de los 26 países miembros, y en otros 6 países, los alcaldes son designados por los consejos municipales, que a su vez son elegidos por el pueblo.

Los países de Centroamérica no han sido ajenos a estas tendencias. En particular, el Salvador, Honduras y Nicaragua y, muy recientemente, Guatemala, han experimentado un incremento importante en su grado de descentralización fiscal. Cabe destacar que, en general, el ritmo al que se han descentralizado las fuentes de recursos a los gobiernos estatales y locales ha sido más lento que el correspondiente al gasto. Como resultado en América Latina los recursos propios de los gobiernos sub-nacionales cubren menos de la mitad de sus gastos, siendo la diferencia cubierta por medio de transferencias de los gobiernos centrales. En Centroamérica, esta brecha fiscal entre gastos e ingresos de los gobiernos locales es particularmente grande en El Salvador y Guatemala, cercana al promedio latinoamericano en Honduras, y pequeñas en el caso de Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

En cuanto a la democratización a nivel de los gobiernos locales, hoy en día los alcaldes son elegidos por la población en forma directa en todos los países centroamericanos, con la única excepción de Costa Rica, en donde son elegidos por los consejos municipales, que a su vez son elegidos por la población. Sin embargo, se espera que Costa Rica se sume pronto a esta tendencia: a partir de 2002, los alcaldes serán elegidos en forma directa.

Otra tendencia muy importante que la vivimos en nuestra región, y que afecta a las ciudades de manera muy directa, está relacionada con el grado de urbanización. El porcentaje de la población que vive en ciudades se ha ido incrementando en forma paulatina pero sostenida en las últimas décadas, pasando de un promedio de 44% en 1960 hasta alcanzar el 62% hoy en día. Esta creciente urbanización tiene sus ventajas y desventajas. Por un lado, la población urbana tiene acceso a mercados tanto de trabajo como de productos más amplios. A la vez, el costo de provisión de servicios públicos, tales como educación o la salud, es menor en comunidades urbanas que en comunidades rurales. Por otro lado, este incremento en el grado de urbanidad, transporte urbano, infraestructura vial, saneamiento, planificación urbana, energía, etc., que en muchos casos sobrepasa ampliamente la capacidad de las ciudades de proveer

dichos servicios. Este problema, que se manifiesta de distintas formas --- incremento de la criminalidad, serios problemas de congestión, contaminación, insuficiencia de viviendas y de servicios públicos diversos ---- han llevado en muchos casos a un marcado deterioro en la calidad de vida de los habitantes, y a la crisis de la ciudad latinoamericana.

A pesar de tener un grado de urbanización bastante más pequeño que la media de América Latina, los países de América Central también han experimentado esta tendencia hacia una urbanización creciente. En promedio, en estos países el grado de urbanización ha pasado del 38% en 1960 al 52% en 1996. Y esta tendencia no se ha detenido en los últimos años: durante los 90s, el crecimiento anual de la población urbana en estos países fue en promedio del 3,9%, contra un crecimiento del 2.5% para el total de la población.

La combinación de estas tendencias --- el incremento sostenido en la demanda por servicios urbanos, la transferencia de la responsabilidad de provisión de dichos servicios del nivel nacional al municipal, y el incremento de la autonomía municipal en la prestación de dichos servicios --- hace que el problema de financiamiento municipal adquiera una importancia fundamental. En este trabajo, ofrecemos algunas reflexiones acerca del rol que le cabe a las políticas nacionales en asegurar un esquema adecuado de finanzas municipales.

Antes de encarar de lleno la tarea de definir dicho rol, es conveniente discutir brevemente algunos de los potenciales beneficios y posibles problemas asociados a la descentralización, y las condiciones bajo las cuales el proceso de descentralización tiene mas chances de ser exitoso. Esta discusión será útil para pensar en el tipo de iniciativas que deberían formar parte de la estrategia nacional hacia el financiamiento municipal.

Los beneficios de la descentralización

La descentralización permite una mejor adecuación de los servicios públicos a las preferencias de población: Los bienes y servicios públicos difieren en sus características geográficas. Mientras algunos, como la defensa o las relaciones exteriores, tienen alcance nacional, la mayoría de los servicios públicos ofrecen beneficios que están mas acotados geográficamente. Por ejemplo, los beneficios de un cuartel de bomberos, o de una planta potabilizadora de agua, están circunscriptos al nivel local. Los gobiernos federales tienen una tendencia a ofrecer el mismo paquete de servicios a toda la población. Cuando las decisiones se adoptan en forma descentralizada, los gobiernos pueden ser mas sensibles a las necesidades y preferencias específicas de la población de cada jurisdicción, adoptando los bienes públicos locales que suministran para satisfacer mejor dichas preferencias. Naturalmente, para que este beneficio se realice, el gobierno local debe tener una autonomía para definir el gasto, y no ser un simple ejecutor de políticas de gasto definidas a nivel central.

La descentralización puede promover la participación ciudadana: La descentralización estimula la participación ciudadana si los individuos consideran que las políticas locales tienen una repercusión mas directa sobre su vida, y que tienen mayores posibilidades de hacer valer sus opiniones en el ámbito local que en el nacional. Para dar un ejemplo ilustrativo, es muy probable que los padres se involucren en la escuela de sus chicos si el director de la escuela (a quien los padres tienen fácil acceso) tiene un alto grado de autonomía en las decisiones mas importantes relativas al funcionamiento de la escuela. Seguramente el grado de participación de los padres será menor en caso de que las decisiones más importantes sean tomadas, en forma centralizada, por un funcionario del ministerio de educación nacional.¹

La descentralización puede aumentar el grado de "accountability" o control ciudadano sobre las acciones de los gobernantes: En la medida en que existan instituciones democráticas a nivel de los gobiernos locales, y que dichas instituciones funcionen de manera adecuada, la descentralización puede resultar en un mayor grado de "accountability", ya que los responsables

¹ En este caso en particular, más que una descentralización al nivel de los gobiernos locales, es deseable una descentralización mas profunda, a nivel de escuelas.

de las decisiones son más visibles en este caso, y los habitantes de la jurisdicción tiene la opción de castigar con su voto a aquellos que no se desempeñen de forma eficaz, o pongan intereses particulares por encima del interés público.

El *accountability* será mayor en la medida en que una parte importante de los servicios locales se financien con impuestos locales. Los ciudadanos tienen mayores incentivos para controlar la eficiencia del gasto cuando están financiando dicho gasto con sus propios impuestos. Si los gastos locales se financian con transferencias, el incentivo a controlar el gobierno es menor. Modificando el viejo refrán, *a caballo transferido no se le miran los dientes*. El *accountability* también será mayor si las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno están claramente establecidas.

Los riesgos de la descentralización

La descentralización puede resultar en relaciones de clientelismo, captura del gobierno local por grupos de poder, y otras formas de corrupción: Como dijimos anteriormente, bajo democracias locales que funcionan bien la descentralización promueve un mayor control ciudadano sobre los gobernantes. Sin embargo, si las instituciones de la democracia local no están suficientemente desarrolladas, y la participación política es baja, la descentralización puede facilitar el surgimiento de relaciones de clientelismo entre los gobernantes locales y minorías poderosas, o la captura del gobierno local por parte de grupos de poder que persiguen objetivos distintos del bienestar general. Algunos autores sostienen que estas formas de corrupción son más comunes a nivel de los gobiernos locales que a nivel del gobierno federal.² Sin una adecuada participación ciudadana, no hay ninguna garantía de que la descentralización mejore el match entre los servicios públicos provistos y las preferencias de la población.

La descentralización puede generar problemas si los gobiernos locales no tienen la escala suficiente para proveer los servicios públicos en forma eficiente: Si los gobiernos municipales son muy pequeños, las ganancias de eficiencia debidas a la adecuación a las preferencias de cada jurisdicción pueden estar más que compensadas por las pérdidas en las economías de escala.

La descentralización puede generar problemas si los gobiernos subnacionales no cuentan con una adecuada capacidad institucional: Algunos autores han destacado la debilidad de las burocracias locales en relación a la burocracia del gobierno central, problema que resulta de particular importancia en el caso de países en desarrollo como los de nuestra región, donde no abundan los recursos humanos calificados.³ Esta debilidad institucional afecta tanto la capacidad para generar recursos como para gastarlos de manera eficiente. Es importante destacar, sin embargo, que la debilidad institucional puede ser en parte un problema transitorio, que se remedia a medida que los gobiernos locales ganan experiencia en provisión de los distintos servicios.

La descentralización puede generar restricciones presupuestarias débiles: Uno de los peligros más importantes que plantea la descentralización, y que es particularmente relevante para pensar en un marco adecuado para las finanzas municipales, se relaciona con los incentivos que puede tener un gobierno local para comportarse de manera fiscalmente irresponsable, gastando en exceso y luego esperando que el gobierno central acuda al rescate. La posibilidad de que los gobiernos locales actúen de esta manera está íntimamente relacionada con la forma en que estén organizadas las finanzas intergubernamentales. En particular, una dependencia excesiva de las transferencias del gobierno central como fuente de ingresos locales, unida a la distribución discrecional de los recursos de transferencias por parte del gobierno central constituyen una receta para generar indisciplina. La existencia de responsabilidades compartidas entre niveles del gobierno también pueden permitirle a los gobiernos locales extraer recursos del gobierno

² Véase Tanzi (1995) y Proud'homme (1995)

³ Ver, por ejemplo, Proud'homme (1995)

central, sobre todo si la división de responsabilidades no esta claramente establecida. Asimismo, la falta de controles al endeudamiento de los gobiernos locales también pueden generar problemas de “free riding” por parte de estos gobiernos, que en definitiva pueden poner en peligros los esfuerzos de los gobiernos centrales por mantener la estabilidad macroeconómica.

En resumen, la descentralización tendrá mejores posibilidades de éxitos si se dan las siguientes condiciones: i) hay democracias a nivel local, que funcionan de manera adecuada, con un nivel suficiente de participación política; ii) los gobiernos subnacionales tienen la capacidad institucional para hacerse cargo de las responsabilidades que les son asignadas; iii) la división de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno están claramente definidas; iv) una parte importante de los gastos locales se financia con recursos propios; y v) las relaciones intergubernamentales (incluidos el sistema de transferencias y las normas sobre obtención de préstamos) se articulen de modo tal que los gobiernos subnacionales estén sujetos a restricciones presupuestarias estrictas.

Estas condiciones pueden ayudar a pensar en una estrategia nacional para asegurar un marco adecuado para el financiamiento municipal. A continuación, proponemos diez elementos que, a nuestro juicio, deberían ser parte central de dicha estrategia.

Elementos de una estrategia nacional para las finanzas municipales

- 1) *Es necesario desarrollar mecanismos de participación popular a nivel municipal, y asegurar que las democracias locales funcionen de manera adecuada.*

Un marco adecuado para las finanzas municipales no sólo debe asegurar que existen recursos para financiar servicios públicos locales; los servicios que se proveen deben ser aquellos que la población demanda. En este sentido, la elección democrática de los alcaldes es condición necesaria, pero no suficiente. Estudios recientes indican que la descentralización da mejores resultados cuando existe en las comunidades locales un alto grado de participación cívica y política.⁴ Las comunidades participativas proporcionan mayor información sobre sus preferencias a sus gobernantes, y controlan el desempeño de éstos de manera más directa. En ausencia de mecanismos adecuados de participación, se puede caer en el clientelismo o el control del gobierno por parte de élites locales. Estos mecanismos van desde la celebración de cabildos abiertos y plebiscitos, hasta la participación directa de la ciudadanía en la definición del presupuesto municipal.⁵ La reciente ley de Desarrollo Municipal en Honduras es un ejemplo a seguir en cuanto al fomento de la participación popular en América Central. Entre otras cosas, dicha ley establece la obligación de celebrar cabildos abiertos en forma periódica, y de convocar plebiscitos (de cumplimiento obligatorio) para tomar decisiones en asuntos de suma importancia. Lamentablemente, los mecanismos participativos que se contemplan en dicha ley se ha cumplido solo en forma parcial.

- 2) *Se debe delimitar claramente las responsabilidades de cada nivel del gobierno, evitando asignar responsabilidades compartidas.*

Cuando no existe una clara división de funciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, se debilitan las restricciones presupuestarias que estos últimos enfrentan. En muchos países, el proceso de descentralización no ha dado lugar a la transferencia directa de funciones y responsabilidades, sino a responsabilidades compartidas entre el gobierno central y los gobiernos locales en servicios tales como educación, salud, saneamiento, vialidad, etc. Cuando esto ocurre, los gobiernos locales pueden extraer recursos del gobierno central si no asignan suficientes recursos a las áreas de responsabilidad compartida, forzando al gobierno central a

⁴ Véase Putnam (1993)

⁵ Ejemplos de este tipo de participación más profunda se pueden observar en Bolivia, o en la ciudad de Porto Alegre, en Brasil

realizar gastos adicionales en la jurisdicción local. Además, las funciones compartidas desdibujan el *accountability*, ya que los habitantes no ven claramente quien es responsable por los éxitos o los fracasos en la provisión de los servicios. Por lo tanto, una separación clara de funciones y responsabilidades permite una utilización más transparente de los recursos de los gobiernos locales.

Existen tres posibles fuentes de recursos para los municipios: los recursos propios, las transferencias del gobierno central, y el endeudamiento. En general, el gobierno nacional juega un rol fundamental en el establecimiento del marco institucional que regula el acceso de los gobiernos locales a estos tres tipos de financiamiento.⁶ Además de contar con una masa suficiente de recursos para atender las demandas de la población en un momento determinado, dentro de un marco adecuado de financiamiento municipal los recursos a los que acceden los municipios deberían cumplir los siguientes objetivos: i) crecer a un ritmo semejante a la demanda por servicios locales, para que el crecimiento de las ciudades no genere un deterioro del nivel de vida de la población; y ii) ser de naturaleza tal que generan incentivos para la eficiencia y la disciplina fiscal por parte de los gobiernos locales.

- 3) *Los gobiernos locales deben acceder a fuentes de financiamiento que sean suficientes para atender las demandas por servicios públicos de la población, y que vayan creciendo a medida que crece la demanda por dichos servicios.*

Uno de los problemas fundamentales que ha enfrentado la ciudad latinoamericana es que, en general, sus recursos no han crecido en forma conjunta con el rápido crecimiento de sus poblaciones. El resultado es que muchas de nuestras ciudades han sufrido un paulatino deterioro, al no estar en condiciones de atender la creciente demanda de la población asociada al proceso de urbanización. Es importante que las fuentes de ingreso de las ciudades, ya sea en cuanto a sus ingresos propios como a aquellos que provienen de transferencias del gobierno central, permitan un crecimiento de los recursos a media que crece la demanda de servicios. Como el nivel central es el que define tanto la asignación de bases tributarias como el diseño del sistema de transferencias, este nivel comparte la responsabilidad de establecer fuentes de recursos elásticas para los municipios. Algunos ejemplos de recursos que crecen al mismo ritmo que la demanda de servicios son (la lista no es exhaustiva): a) Cargos al usuario por servicios de agua potable y alcantarillado, siempre que los cargos reflejen el costo de suministro del servicio, y no se dejan retrasar las tarifas por razones políticas. b) El impuesto a la gasolina, que se puede interpretar como un pago por el uso de la infraestructura vial. c) Las transferencias en las que el monto se define en función del número de beneficiarios de un servicio determinado (por ejemplo, por alumno educado).

En cuanto a las cargas del usuario, un mecanismo natural para asegurar que no se produzcan deterioros en el servicio por retraso de tarifas, y que se atienda la demanda creciente de manera adecuada, es la privatización o la concesión. Cuando las tarifas se retrasan por razones políticas, se limita la capacidad financiera de las empresas públicas, lo cual impide la expansión de las redes de servicios. Por lo general, esto resulta en la marginación de los más pobres, que se ven excluidos del servicio.

El impuesto a la propiedad, que suele ser la fuente de recursos municipales más importantes, no crece automáticamente con la demanda de servicios. Sin embargo, su crecimiento estará más ligado al crecimiento de la demanda de servicios si los catastros y las valuaciones de la propiedad se actualizan en forma frecuente. Resumiendo, le cabe al nivel central la responsabilidad de asignar a los gobiernos locales fuentes de recursos que permitan una adecuada atención de la creciente demanda de servicios. Este punto es fundamental, en especial para los países centroamericanos, a quienes les queda todavía un largo camino por recorrer en materia de urbanización.

⁶ En países federales, a menudo es el gobierno estatal quien tiene a su cargo el establecimiento de dicho marco institucional.

- 4) *Es deseable que los gobiernos locales tengan acceso a bases tributarias que les permitan cubrir con sus recursos propios la mayor parte de sus necesidades de financiamiento.*

La premisa básica es que, en materia de servicios públicos, la gente debería recibir aquello que quiere y por lo cual esta dispuesta a pagar. Si los programas de gobierno locales se financian con transferencias del gobierno central, estos programas no pasan la prueba de que el mercado (en este caso los beneficiarios) este dispuesto a pagar por ellos. Si estos programas se financian primordialmente con transferencias, la comunidad tendrá menores incentivos para controlar la eficiencia del gasto, y los políticos tendrán menores incentivos para esforzarse en la recaudación de los impuestos propios. Si, además, las transferencias son discrecionales los gobiernos locales pueden tener incentivos para relajar aun mas la disciplina fiscal. (ver punto 5 más abajo).

Si bien por motivos de movilidad de la base tributaria, de eficiencia y de equidad hay muchos impuestos que no son apropiados para asignar al nivel local, hay otras fuentes de recursos que sí lo son. Se puede evitar una dependencia excesiva de las transferencias, y al mismo tiempo generar gobiernos locales más fuertes y capaces, si se asignan a dichos gobiernos aquellas fuentes de recursos que puedan explotar eficientemente, y se cuida que dichas fuentes no sean subutilizadas. Toda vez que fuera posible deberían imponerse tarifas a los usuarios de los servicios, y dichas tarifas deberían cubrir el costo de la prestación del servicio. Los impuestos sobre la propiedad y los vehículos deberían asignarse a los gobiernos locales, y las valuaciones deberían reflejar las condiciones reales del mercado. El impuesto a los combustibles y una sobretasa sobre el impuesto a la renta pueden también ser apropiados para niveles subnacionales de gobierno, si el grado de descentralización es elevado.

Para evitar que las fuentes asignadas a los gobiernos locales sean subutilizadas, el gobierno nacional puede apoyar procesos de modernización de la administración tributaria, actualización de catastros, etc. Sin embargo, uno de los principales problemas que lleva a la sub-utilización de las fuentes de ingreso local no es técnico (capacidad de cobrar impuestos locales) sino político (voluntad de cobrar impuestos locales). A menudo los políticos locales no tienen incentivos a cobrar impuestos, y este desincentivo se acentúa a medida que crece la dependencia de transferencias del gobierno central.

La importancia de los recursos propios parece haber sido ignorada en un numero de iniciativas recientes de descentralización en la región, en las cuales el mecanismo principal de descentralización es el incremento en la porción de los ingresos del gobierno central que se deben asignar a transferencias, en algunos casos sin discutir siquiera que nuevas responsabilidades van a tener los gobiernos subnacionales como contrapartida de los mayores recursos.

- 5) *Se debe minimizar el grado de discrecionalidad en los sistemas de transferencias intergubernamentales.*

Aunque se asignen a los gobiernos locales todas las fuentes de recursos apropiadas, subsistirán desequilibrios verticales, y será necesario diseñar un sistema de transferencias. Un principio fundamental es minimizar la discrecionalidad. Las transferencias discrecionales generan restricciones presupuestarias débiles, y fomentan la indisciplina fiscal, ya que tienden a asignarse a las jurisdicciones que se encuentran en dificultades financieras, o simplemente no alcanzan a cubrir sus gastos con los recursos de que disponen. Será mas fácil forzar a los gobiernos locales a enfrentar su restricción presupuestaria, si existen criterios claramente establecidos, no sujetos a manipulaciones, que definen tanto el monto total de las transferencias como su distribución. Naturalmente, no basta con que las normas de transferencias eliminen la discrecionalidad, además, no son ni estables ni predecibles, dos atributos sumamente importantes para los gobiernos que las reciben y fundamentales si los gobiernos locales

pretender acceder a los mercados de crédito. Entre los países centroamericanos, la discrecionalidad juega un rol importante en los casos de El Salvador y la República Dominicana.

6) *Se debería privilegiar aquellos mecanismos de transferencia que generen incentivos para la provisión eficiente de servicios por parte de los gobiernos locales.*

Las transferencias en las que el monto se define en función del número de beneficiarios de un servicio determinado (por ejemplo, por alumno educado) generan incentivos para la eficiencia en la provisión de servicios, y son particularmente apropiadas para los servicios sociales. La transferencia para educación en Chile son un ejemplo de estos mecanismos de "capacitación". Los montos transferidos no se incrementan cuando se contrata un nuevo maestro, sino cuando se educa un alumno más. De esta manera estas transferencias son una manera de poner en práctica el principio de que los recursos presupuestarios deben seguir a los *resultados*, y no a los *insumos*. Como se menciona en el punto 3, este tipo de transferencias tiene además la ventaja de que, a medida que crece la demanda por los servicios, se incrementa la fuente de recursos.

7) *En general, es razonable que los gobiernos locales tengan acceso a los mercados de crédito para financiar inversión. Sin embargo, el gobierno central debería ejercer un estricto control sobre el endeudamiento de los gobiernos locales.*

Dado que los beneficios de inversiones tales como las escuelas y los caminos se distribuyen a lo largo del tiempo, resulta lógico contraer deuda (dentro de ciertos límites) de modo que los pagos también se distribuyan en el tiempo, en lugar de obligar a los contribuyentes de hoy a cargar con todos los costos. En el contexto de creciente urbanización que vive la región, la infraestructura necesaria para responder el aumento de la demanda por servicios públicos hace que el endeudamiento para gastos de inversión sea aún más necesario.

Sin embargo, es importante que existan controles estrictos al endeudamiento de los gobiernos locales. El problema surge de la dificultad que tiene los gobiernos centrales para comprometerse a no rescatar a gobiernos locales que se encuentren en dificultades financieras. Cuando existe el riesgo de rescates por parte del gobierno central, la disciplina del mercado no alcanza. Si los gobiernos locales perciben que podrán trasladar parte del costo de repago al gobierno central, tendrán incentivos para endeudarse en forma excesiva. Y si el prestamista confía en que el gobierno central acudirá al rescate, estará dispuesto a satisfacer las demandas de crédito. En este caso, el gobierno central deberá limitar la autonomía de endeudamiento de los gobiernos locales, ya sea con restricciones numéricas, o con requisitos de autorización previa por parte del gobierno central.⁷ Los rescates del gobierno central, además de poner en peligro la estabilidad macroeconómica, tienen consecuencias negativas sobre la calidad de los proyectos de inversión que se llevan a cabo, ya que los gobiernos locales pueden querer desarrollar proyectos aun cuando la tasa de retorno del proyecto sea menor a la tasa de interés. El riesgo de rescate es menor en casos de "*project financing*", donde está claro que el préstamo se repaga con el flujo de recursos que genera el proyecto. En estos casos, el control del endeudamiento pueden ser más relajado.

La existencia de estos límites le conviene en solo al gobierno central, que entonces tiene un mejor control sobre la situación fiscal, sino también a los gobiernos locales. Para entender esto, hay que pensar en la estabilidad macroeconómica como un bien público que beneficia a todos. Bajo el supuesto de que el gobierno no podrá comprometerse en forma creíble a no dar rescates, Los gobiernos subnacionales tienen el incentivo a sobre endeudarse, y a actuar en forma fiscalmente irresponsable. En este sentido, la autonomía de endeudamiento genera un problema de coordinación muy similar a aquel del juego de prisionero. Cada uno tiene incentivos a comportarse en forma irresponsable, y como resultado todos están peor que si hubieran (todos) sido responsables. Si el endeudamiento de todas las jurisdicciones está sujeto a controles, de

⁷ En este último caso, es importante evitar la arbitrariedad y el favoritismo político del gobierno central al otorgar las autorizaciones de endeudamiento municipal.

manera que se eliminan las posibilidades de *free riding*, todos se pueden beneficiar de la estabilidad macroeconómica.

8) *Se debe promover en forma activa el fortalecimiento institucional de los municipios.*

En una reciente encuesta sobre descentralización llevada a cabo por el BID, 17 de 20 países reportaron que la debilidad institucional de los gobiernos locales era uno de los principales obstáculos a la descentralización. Como señalamos más arriba, en un contexto de creciente descentralización la debilidad institucional es en parte un problema transitorio que se va remediando a medida que el gobierno local acumula experiencia en la provisión de servicios. De cualquier modo, el gobierno nacional tiene un importante rol que cumplir, promoviendo un rápido desarrollo institucional de los gobiernos municipales. Esto se puede hacer a través de un programa de desarrollo municipal que pueden incluir entrenamiento de funcionarios locales, sistemas de recursos humanos que premien el buen desempeño y que protejan a los funcionarios de los vaivenes políticos, apoyo para la incorporación del sector privado a la provisión de servicios municipales, equipamiento y asistencia técnica. El BID cuenta con una amplia experiencia en diversos países en programas de este tipo, y representa un recurso que debería ser aprovechado por los gobiernos centrales en sus programas de apoyo institucional a los municipios.⁸

9) *El gobierno central debería proveer un marco jurídico-institucional que facilite el acceso de los gobiernos locales al crédito sin comprometer en el proceso de los propios recursos del gobierno central.*

El gobierno central debe promover la transparencia en las cuentas fiscales municipales. Debe llevar un registro de deudas de dichos gobiernos para poder imponer los límites al endeudamiento en forma efectiva. A su vez, el acceso al público a esta información puede facilitar el escrutinio de los mercados, y ayudar a generar cierta disciplina. Es importante también crear procedimientos de quiebra para los gobiernos locales. Si hay unas normas explícitas que definen como se van a tratar, en forma ordenada, las deudas de la jurisdicción que hace *default*, el sector privado ya no esperaría el rescate del gobierno central, y la disciplina de mercado funcionaría de manera más adecuada.⁹

10) *Por sobre todas las cosas, el gobierno central deberá proveer un marco de estabilidad macroeconómica que permita un mejor desarrollo de las finanzas municipales.*

Casi sin excepciones los gobiernos estatales y locales aspiran como máximo a una calificación crediticia de las agencias de rating similar a la que corresponde a la nación. Por lo tanto, uno de los mayores favores que le puede hacer el gobierno central a los gobiernos locales que buscan financiamiento en los mercados de crédito es tener su propia situación fiscal bajo control, y la macroeconomía en orden. Será más difícil y costoso para los gobiernos locales acceder al crédito en un contexto de alta inflación, altas tasas de interés, o de inestabilidad del tipo de cambio.

⁸ Por ejemplo el BID ha estado muy activo en materia de fortalecimiento de administraciones tributarias a nivel local y regional en América Latina.

⁹ En Estados Unidos existen estos procedimientos de quiebra para los gobiernos estatales y locales (chapter 9) similares al chapter 11 que se aplica en el caso del sector privado. Recientemente, Orange Country se fue a la quiebra, sin que se hayan producido rescates por parte del gobierno central o del gobierno estatal.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) "Fiscal Stability with Democracy and Decentralization", Part 3 of Report on Economic and Social Progress in Latin America, Washington D.C.: John Hopkins University Press for the Inter.-American Development Bank.
- Proud'homme, R. (1995) "On the Danger of Decentralization", The World Bank Research Observer, Vol. 10, No. 2
- Putnam, R. (1993) "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy". Princeton: Princeton University Press.
- Tanzi, V. (1995) "Fiscal Federakusn abd Decentralization: A review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". In World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C.