

***Versión Preliminar***  
***Foro Nacional***  
***La Modernización de las Finanzas***  
***Municipales***

“POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA  
MODERNIZACIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES”

Mónica Ramírez Londoño

Ciudad de Guatemala, noviembre 14-15, 2001

## Tabla de Contenido

1.	INTRODUCCIÓN.....	5
2.	OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	6
3.	PRINCIPIOS CONCEPTUALES PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE INGRESOS MUNICIPALES.....	8
3.1	Criterios para la asignación de Recursos Fiscales Municipales .....	8
3.1.1	Eficiencia Asignativa.....	8
3.1.2	Autonomía Local .....	9
3.1.3	Equidad (interpersonal, Inter-jurisdiccional).....	10
3.1.4	Eficiencia Administrativa en la Administración de Impuestos .....	11
3.2	Implicaciones para el Diseño de los Sistemas de Ingresos Municipales...	11
4.	RELACIONES FISCALES INTER-GUBERNAMENTALES.....	12
4.1	Justificación de un Sistema de Transferencias.....	12
4.2	Elementos para el Diseño de Sistemas de Transferencias Inter- gubernamentales .....	13
4.2.1	Fuentes de Financiamiento.....	13
4.2.2	Criterios de Distribución entre Beneficiarios.....	14
4.2.3	Taxonomía de las Transferencias .....	15
4.2.4	Criterios para el Diseño de Transferencias .....	16
4.3	Balances entre Esfuerzo Propio y Transferencias .....	17
4.3.1	Justificación .....	17
4.3.2	Objetivos .....	17
4.3.3	Indicadores .....	18
4.3.4	Aspectos de Medición .....	18
4.3.5	Recomendaciones Prácticas .....	19
4.4	Mecanismos de Control en el Uso y Eficiencia de las Transferencias.....	20
4.4.1	Rendición de Cuentas Hacia Arriba .....	20
4.4.2	Rendición de Cuentas Hacia Abajo .....	21
4.4.3	Mecanismos de Asistencia Técnica.....	22
4.5	Riesgos, Conflictos Potenciales y Estrategias Prácticas .....	22
5.	POLÍTICAS Y PRÁCTICAS SOBRE LAS TRANSFERENCIAS EN LATINOAMÉRICA .....	24
5.1	Tendencias Generales sobre la Descentralización Fiscal.....	24
5.1.1	Características de los Sistemas de Transferencias.....	25
5.1.2	Respecto a los Sistemas de Control y Coordinación .....	26
5.2	Mejores Prácticas.....	26
5.2.1	Respecto a la Descentralización y las Transferencias .....	26
5.2.2	Respecto a la Autonomía Local Tributaria .....	27
5.2.3	Respecto a los Sistemas de Control y Fiscalización del Gasto.....	27
5.3	Tres Casos de Transferencias en Latinoamérica.....	27
5.3.1	El Caso de Ecuador.....	27
5.3.2	El Caso de Bolivia .....	29
	Cuadro 5-1: Razón de Coparticipación Respecto al Total de Ingresos Corrientes Municipales.....	31

5.3.3	El Caso de Colombia .....	32
6.	LECCIONES APRENDIDAS .....	37
6.1	En lo Político.....	37
6.2	En lo Institucional.....	37
6.3	Para el Sistema de Transferencias y de Incentivos al Esfuerzo Local .....	37
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	39
8.	ANEXOS .....	40

## **1. INTRODUCCIÓN**

La mayoría de países de América Latina han emprendido procesos de descentralización importantes durante las pasadas dos décadas, principalmente como parte sustancial de los programas de reforma y modernización del Estado. En términos generales esto se debe a la creciente evidencia sobre la ineficiencia del sector público, en particular de los gobiernos nacionales, para asegurar la provisión de los bienes públicos, lo que acarrea consecuencias negativas sobre la gobernabilidad, la equidad, el crecimiento y en definitiva sobre la estabilidad democrática y política de los países.

Como respuesta a este fenómeno se debate en la Región el papel que debe cumplir en general el sector público para asegurar la provisión de los bienes públicos, y dentro del mismo la distribución de competencias y recursos entre instancias de gobierno o administrativas para asegurar la mayor eficiencia y equidad en el acceso de la población a los niveles de bienes y servicios públicos requeridos.

Por otra parte los movimientos descentralizadores en algunos países han constituido la alternativa política para contener y armonizar intereses regionales algunas veces separatistas, dentro de un marco de unidad y solidaridad nacional (Ej.: Ecuador). No obstante, en todos la descentralización ha ido acompañada de la búsqueda de una más profunda democracia a través de la participación y el acercamiento de los ciudadanos y sus autoridades en la toma de decisiones de gobierno.

Igualmente, en algunos países el proceso descentralizador se ha iniciado más como un movimiento desde el centro hacia los gobiernos subnacionales (Colombia primera fase), mientras en otros (El Salvador, Colombia y Guatemala en buena medida) estos responden a demandas y acuerdos emergidos desde las bases de la sociedad civil. Las experiencias demuestran así mismo que la descentralización no ha alcanzado de igual modo a todos los niveles de gobierno subnacionales; mientras en los países unitarios el énfasis inicial ha sido descentralizar hacia las municipalidades (Colombia, Bolivia, mayoría de países del istmo centroamericano), en los países federados los estados son por el contrario la base y pivote del proceso (Brasil, Argentina, Venezuela).

Lo anterior pone de relieve que la motivación, forma y alcance específico de los procesos de descentralización en cada país, depende de circunstancias históricas, políticas e institucionales, y que por lo tanto no existen recetas uniformes. No obstante, el análisis de distintas experiencias, confrontadas con los principios económicos del federalismo fiscal, permiten extraer lecciones y orientar la toma de decisiones para los países que se encuentran decididos a consolidar su proceso descentralizador.

El presente documento ha sido preparado a solicitud de USAID y GTZ como un insumo de reflexión para la toma de decisiones del alto gobierno y autoridades políticas en Guatemala en la actual coyuntura de revisión al marco de la descentralización y específicamente al sistema de transferencias. El documento fue presentado en el Foro Nacional sobre Finanzas Municipales realizado en la Ciudad de Guatemala los días 14 y

15 de noviembre de 2001. El documento contiene, además de la introducción, cinco capítulos donde se introducen en su orden: los objetivos de la descentralización, los principios para el diseño de un sistema de ingresos municipales, los elementos de los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales, la situación y tendencias de la descentralización en Latinoamérica que incluye la descripción más detallada de tres casos nacionales (Ecuador, Bolivia y Colombia), y las conclusiones sobre las lecciones aprendidas en la Región.

## 2. OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Los objetivos y/o motivaciones que han guiado las reformas descentralizadoras en América Latina y el mundo pueden clasificarse en:

### a) Políticos:

Entre las motivaciones políticas se encuentran:

1. Ampliar la participación ciudadana local, para empoderar a las comunidades y acercar la toma de decisiones sobre los aspectos de bienestar.
2. Democratizar el Estado mediante la distribución de poder hacia gobiernos y autoridades locales electas por voto directo<sup>1</sup>.
3. Mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos, que satisfagan la necesidades mínimas de la población, especialmente la más pobre y vulnerable.
4. Mantener la cohesión y la integridad nacional, especialmente frente a amenazas separatistas regionales, inconformidades étnicas o raciales, o desequilibrios económicos.

### b) Económicos:

Se refieren en términos generales a la contribución que hace la descentralización para facilitar el mejor desempeño de las funciones económicas del Estado, cuales son:

1. Garantizar la provisión adecuada y eficiente de los bienes públicos<sup>2</sup> locales que gracias a la descentralización, pueden ser decididos mediante el mecanismo político y de participación ciudadana, por el cual los individuos manifiestan sus preferencias y perciben el costo de sus demandas, de manera más clara por la cercanía entre gobierno y ciudadanos.
2. Mejorar la equidad mediante la redistribución del ingreso: en realidad este objetivo es más que nada una justificación de carácter político ya que la descentralización per se no contribuye a la equidad interpersonal. Sin embargo, bajo ciertas condiciones y con los arreglos e incentivos institucionales correctos, puede contribuir a la equidad inter-jurisdiccional particularmente a través de los

---

<sup>1</sup> En América Latina la transición de regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos, o en aquellos países donde se han superado violentos conflictos socio-políticos, las reformas democráticas y los nuevos pactos sociales han incorporado reformas de descentralización como parte central de los acuerdos.

<sup>2</sup> Bienes públicos son aquellos que se caracterizan por: a) la imposibilidad, una vez ofrecidos, de excluir a nadie de obtener su beneficio aún si no han pagado por él; b) existe un consumo no rival del bien ya que, la cantidad que consume un individuo no disminuye la cantidad que pueden consumir o beneficiarse los demás; c) en el caso de los bienes públicos puros, ningún individuo tiene la alternativa de no consumirlos, una vez ofrecidos; d) bajo condiciones de mercado, la producción de dichos bienes requiere de tales economías de escala que le llevan a ser monopolios naturales.

sistemas de transferencias, y a colaborar con las políticas nacionales de combate a la pobreza<sup>3</sup>.

3. Garantizar el pleno empleo, un crecimiento económico sostenido, y mantener la estabilidad macroeconómica: estos objetivos aunque no en forma directa sí pueden ser afectados por la descentralización de manera positiva, por ejemplo, gracias a la promoción económica al nivel local y a la austeridad fiscal, la descentralización puede contribuir a una asignación eficiente y responsable en la provisión de servicios.<sup>4</sup>
4. Mejoras en la eficiencia administrativa del estado: gracias a la reducción de costos de información y de transacción, reducción de la carga y congestión en los canales administrativos, y la posibilidad de reacción más oportuna y control ciudadano por la cercanía entre el Estado y los contribuyentes/ciudadanos en el ámbito local de gobierno.

c) Necesidad de clarificar objetivos:

Los múltiples objetivos que persigue un proceso de descentralización deben ser adecuadamente discutidos, consensuados y clarificados para definir prioridades y relaciones entre ellos. La ausencia de una clara priorización de objetivos puede entorpecer la eficiente implementación del proceso. Aun habiendo sido priorizados las interpretaciones sobre cómo pueden alcanzarse en la mejor forma y cuáles instrumentos son los más adecuados pueden entorpecer también su realización.

Un ejemplo de las dificultades normativas de transformar objetivos poco claros en instrumentos prácticos, es el caso de cómo mejorar la equidad a través de la descentralización. Al asignar fuentes de ingresos locales para la recuperación de costos de servicios, no es lo mismo asignarlas sobre la base del principio de equivalencia fiscal que supone cobrar a cada individuo en proporción a su consumo, que asignarlo en función de la redistribución del ingreso que supone cobrar menos a quien menos tiene o incluso recibir un subsidio por vía de transferencias sea del estado nacional o del gobierno local.

Si se dan las circunstancias adecuadas y los gobiernos locales tienen los incentivos correctos para realizar la prestación de servicios en forma responsable y eficiente, la descentralización puede en efecto contribuir a mejorar el bienestar; ayudar a implementar políticas de redistribución del ingreso, mantener la estabilidad macroeconómica e incluso promover el crecimiento. Sin embargo, esto no se dará en forma automática, y si no se establecen las condiciones e incentivos correctos puede generar problemas adicionales tanto en la asignación de recursos como para la estabilidad económica o la equidad.

---

<sup>3</sup> El significado y alcance del objetivo de equidad, difiere mucho entre grupos de interés y puede convertirse en fuente de conflicto sino se explicita y unifica. En función del consenso se puede asegurar que el diseño de los instrumentos de política sea coherente y compartido por todos los actores.

<sup>4</sup> Sin embargo esto solo se cumple cuando las decisiones de gasto son financiadas primordialmente con recursos de recaudación local y no por transferencias como ocurre en la mayoría de países de América Latina.

### 3. PRINCIPIOS CONCEPTUALES PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE INGRESOS MUNICIPALES

De acuerdo con la experiencia latinoamericana, se puede concluir que “el factor decisivo para el buen aprovechamiento de las ventajas que conlleva la descentralización fiscal es el grado de *simetría institucional* alcanzado en su correcta implementación. Esto significa la adecuada aplicación de varios conceptos, como el de “equivalencia fiscal” (esto es que los beneficiarios de los servicios definidos a nivel local también asumen los costos), “conexidad” (que la competencia en cuanto a funciones y gastos es relativamente coincidente), y “autonomía” (libertad de decisión sobre los gastos e ingresos)”<sup>5</sup>. La implicación más importante de estos hallazgos en términos prácticos para la definición de un sistema de ingresos municipales consiste en que los recursos deben seguir y acercarse al gasto lo más posible. Así, la asignación o distribución de los recursos entre niveles de gobierno debe ser en primera instancia consecuencia de la correlativa distribución de competencias y funciones. Sin embargo, no siempre esto es posible por lo cual se hace necesario tomar en cuenta otros criterios y aplicarlos a través de un cuidadoso diseño de los sistemas de transferencias. Se analizarán a continuación los principales elementos que contribuyen al diseño de un adecuado sistema de ingresos municipales

#### 3.1 Criterios para la asignación de Recursos Fiscales Municipales

##### 3.1.1 Eficiencia Asignativa

Se busca que el financiamiento de los bienes públicos locales sea el que garantice por una parte las mejores decisiones respecto a los niveles de gasto, y niveles de provisión del servicio requeridos; y por otra que estas decisiones no distorsionen el comportamiento de otros mercados de bienes privados, es decir la eficiencia del mercado interno común.

Específicamente se aplican dos reglas:

?? **La Regla Universal del Beneficio – “Equivalencia Fiscal”**: que establece que los individuos que perciben los beneficios de un bien o servicio público son quienes deben pagar por los costos de su provisión. Esto puede hacerse o bien mediante el pago de cargos, tasas, tarifas o contribuciones, o mediante impuestos locales generales<sup>6</sup>. Los primeros se aplican cuando es posible identificar al beneficiario específico e incluso la cantidad de beneficio percibido, como por ejemplo en el caso de servicios de agua potable, basuras y la mayor parte de servicios públicos domiciliarios; mientras los segundos se aplican cuando no existe posibilidad de exclusión para ningún individuo, pero es claro que el beneficio se distribuye entre los residentes de una determinada área, como por ejemplo los servicios de alumbrado eléctrico.

Los ciudadanos-electores-contribuyentes, que se benefician como consumidores de servicios, tienen la posibilidad de realizar un más estrecho control y exigir una

---

<sup>5</sup> Aghón, Gabriel y Herbert, Edling, “Descentralización Fiscal en América Latina: Algunas Lecciones y Nuevos Desafíos”, Proyecto CEPAL-GTZ.

<sup>6</sup> Impuestos a la propiedad, a las actividades económicas, o a los vehículos, etc.

prestación de servicio adecuada a cambio de sus pagos. Esta situación contribuye a reforzar tanto la responsabilidad política local, como la austeridad y eficiencia en el gasto, y en consecuencia la disciplina fiscal.

?? ***Eficiencia del Mercado Interno Común:*** los entes subnacionales no deben acudir a esquemas de subsidios o de impuestos para atraer la localización de factores y actividades productivas o explotar el potencial contributivo de factores que son por naturaleza móviles (por ej.: los relacionados con el trabajo, el capital, o la comercialización de mercancías). Estas situaciones conducen a que los productores o consumidores cambien en forma ineficiente sus decisiones de localización o de consumo, que crean distorsiones en el mercado interno; pueden igualmente generar guerras de impuestos que a la larga terminan con impuestos ineficientemente bajos o subsidios innecesariamente altos sobre recursos móviles; y finalmente los impuestos a las bases móviles pueden conducir a la exportación de impuestos, es decir, a que sean transferidos a través del precio de las mercancías, a individuos ajenos a la localidad donde se originó el costo impositivo. La consecuencia práctica de lo anterior es que los gobiernos municipales y locales deben gozar de bases impositivas, sobre factores y recursos, de baja movilidad y localización determinada, entre los que se destacan principalmente:

?? Impuestos a la propiedad.

?? Impuestos a las actividades económicas locales.

La única excepción son los gravámenes sobre recursos naturales extractivos, cuya ubicación es fortuita y por tanto corresponden al nivel nacional (Ej. regalías sobre producción de petróleo, gas, carbón, etc.).

### **3.1.2 Autonomía Local**

La responsabilidad de las autoridades locales frente a su comunidad y la propia eficiencia asignativa se ven reforzadas cuando el gobierno local puede decidir sobre las variables que afectan la recaudación de los tributos locales y sobre aquellas que afectan los costos y la eficacia de los servicios con ellos financiados. Cuando los gobiernos locales tienen mayor autonomía para establecer las bases gravables y las tarifas impositivas, pueden tener más incentivos para mejorar la recaudación. La responsabilidad sobre la administración y sobre la recaudación de una determina fuente tributaria deben estar en el mismo nivel, puesto que con ello se evita que una mala gestión en un nivel se refleje en costos en otro nivel.

Este principio tropieza sin embargo con dos obstáculos:

?? La pobre voluntad política local para hacerlo cuando se tienen fuentes alternativas de fácil disponibilidad como las transferencias –especialmente no condicionadas.

?? Por otro lado la resistencia de las administraciones centrales para ceder estas responsabilidades, ya que ciertos impuestos involucran exigencias técnicas y de información que algunas veces superan la capacidad local y por tanto amenazan la eficiencia en la administración tributaria.

Por estas razones las fuentes fiscales y los impuestos más comúnmente cedidos a las administraciones locales dentro de un esquema de descentralización son aquellas de fácil

recaudación y administración local, las cuales son principalmente locales, inmóviles y poco dinámicas. No obstante, también se ha argumentado la posibilidad de otorgar a los gobiernos locales autoridad para gravar y tener acceso a bases impositivas administradas nacionalmente por el gobierno nacional pero aplicando tasas - mejor conocidas como “sobre-tasas” – establecidas por el gobierno local e impuestas a los habitantes de su territorio.

### **3.1.3 Equidad (interpersonal, Inter-jurisdiccional)**

Debe hacerse claridad, sin embargo, sobre el alcance y significado de la equidad ya que esta puede entenderse de varias formas:

- ?? La *equidad inter-personal* que significa intrínsecamente la redistribución del ingreso entre individuos de mayor riqueza hacia los más pobres, la cual se instrumenta mediante mecanismos impositivos y de gasto público progresivos que sólo pueden implementarse por el gobierno central. No obstante, en los países donde se han descentralizado, por ejemplo, responsabilidades dentro de los sectores de educación y salud, se han instrumentado sistemas de transferencias y focalización tendientes a aprovechar la capacidad de los gobiernos locales para aplicar las políticas nacionales en estos sectores, esto es el mandato nacional redistributivo. En principio no se espera que los gobiernos subnacionales asuman políticas redistributivas por sí mismos, ya que pueden fomentar un debilitamiento de su posición fiscal (atrayendo individuos pobres con poca capacidad contributiva y penalizando individuos ricos que pueden optar por mudarse para evitar las cargas impositivas crecientes).
- ?? *Equidad Inter-jurisdiccional*, que significa la redistribución de recursos hacia las regiones más pobres y atrasadas con el fin de garantizar al menos el acceso mínimo a los bienes y servicios básicos para toda la población, independientemente de su localización en el territorio. Las desigualdades regionales se originan precisamente por la ubicación de individuos de baja capacidad financiera en ciertas regiones donde las condiciones de vida, las infraestructuras y la calidad de vida son aun deficientes y determinan la pobreza. Son pues regiones en donde la relación entre necesidad fiscal (pobreza, necesidades básicas insatisfechas, déficit de servicios, etc.), y capacidad fiscal (riqueza, capacidad de producción local, ingresos de los individuos, etc.) es muy grande, mientras que en otras regiones no es así. Compete entonces al gobierno nacional a través de un sistema de transferencias procurar disminuir estas desigualdades y garantizar a todos los ciudadanos, sin importar su ubicación en el territorio, el acceso a un nivel mínimo de servicios básicos.

Como consecuencia de lo anterior, si bien los entes subnacionales no deben tener acceso a las bases impositivas más redistributivas, sí pueden contribuir a la ejecución de políticas redistributivas de gasto, mediante mecanismos de transferencias que pueden aprovechar las ventajas de la descentralización para optimizar la asignación más equitativa del gasto en el nivel local.

### **3.1.4 Eficiencia Administrativa en la Administración de Impuestos**

Como ya se mencionó una administración eficiente de impuestos requiere optimizar al menos los siguientes aspectos:

- ?? Existen *costos fijos de administración* en la recaudación de los impuestos que aumentarían mientras mayor sea el número de unidades recaudadoras.
- ?? También existen *costos de cumplimiento* para los agentes privados que aumentan entre mayor sea la diversidad de obligaciones tributarias a cumplir y el número de agencias y entes recaudadores diferentes en todos los niveles de gobierno.
- ?? Los gobiernos nacionales tienen la posibilidad de aprovechar lo que se llaman *economías de aglomeración*; es decir, manejar una canasta de diversos impuestos que permite reducir la evasión y mantener las cargas individuales por tributo dentro de límites políticamente aceptables
- ?? Finalmente, existen condiciones técnicas y requerimientos de información para ciertos impuestos que por su costo sólo pueden ser abordadas a escala nacional, es decir que requieren *economías de escala*.

Como consecuencia existen muy pocos impuestos cuya administración local represente ventajas administrativas, lo cual explica la resistencia de los gobiernos nacionales a ampliar el acceso de los entes subnacionales a las bases gravables más dinámicas y solventes, que coincidentemente son también las más móviles y por tanto técnicamente más difíciles de administrar por los costos de información involucrados.

## **3.2 Implicaciones para el Diseño de los Sistemas de Ingresos Municipales**

De acuerdo con los principios anteriores las recomendaciones para establecer un sistema impositivo local ideal son:

- ?? Que se fundamente en bases gravables localizadas e inmóviles.
- ?? Que proporcionen a las autoridades locales flexibilidad en la determinación de las tasas impositivas.
- ?? Capaces de producir rendimientos de recaudación solventes y dinámicos en el tiempo para cubrir las necesidades crecientes de gasto local.
- ?? Con un comportamiento de la recaudación predecible y estable en el tiempo.
- ?? Que minimicen la exportación de las cargas tributarias hacia residentes de otras jurisdicciones.
- ?? Con una base impositiva visible y objetiva que facilite el control ciudadano y la responsabilidad pública.
- ?? Cuyas cargas impositivas sean percibidas como justas por los contribuyentes.
- ?? Que sean relativamente fáciles de administrar eficiente y efectivamente.

En términos generales esto sugiere estructuras locales de ingresos que en orden de prioridades se apoyen en:

- ?? Tasas, tarifas y contribuciones.
- ?? Impuestos sobre la propiedad.
- ?? Impuestos sobre las actividades económicas locales.

No obstante lo anterior, en América Latina y particularmente en los países de carácter unitario se observa que mientras hay decisiones basadas en eficiencia para descentralizar múltiples servicios, hay muy pocos impuestos que se hayan descentralizado a los gobiernos locales, o en los que la autonomía para determinar tasas y tarifas haya sido cedida totalmente, por temor a crear distorsiones económicas. En consecuencia, existe una fuerte tendencia a romper el principio de equivalencia fiscal poniendo a los gobiernos subnacionales de entrada en una posición fiscal negativa, y en la necesidad de contar con un sistema de transferencias importante, lo que lleva por tanto a reducir la responsabilidad fiscal y política frente a los contribuyentes locales.

La solución por supuesto consiste en diseñar un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales que complemente los ingresos locales sin desincentivar el esfuerzo local. Igualmente, se refuerza el argumento para permitir a los gobiernos subnacionales el acceso a las bases impositivas más amplias, por ejemplo, a través de las “sobre-tasas” siempre que sólo carguen a los beneficiarios locales. En la práctica se usan las sobre tasas a los impuestos nacionales. Ejemplo: renta, gasolina, ventas, etc.

## **4. RELACIONES FISCALES INTER-GUBERNAMENTALES**

### **4.1 *Justificación de un Sistema de Transferencias***

El denominado sistema de transferencias intergubernamentales se basa en el hecho de que es la Nación quien tiene mayor capacidad de recaudación de impuestos. En consecuencia, en un proceso de descentralización de funciones el desbalance o brecha fiscal vertical entre los ingresos y gastos de las entidades territoriales se compensa con transferencias del nivel nacional, las cuales deben guardar una relación directa con el costo de las funciones cedidas.

Por lo general, las transferencias tienen cuatro objetivos principales:

- ?? Corregir los desequilibrios fiscales verticales.
- ?? Estimular la provisión de ciertos servicios que generan externalidades positivas (ganancias netas para una sociedad), para promover la expansión de dichos servicios a los niveles socialmente deseables.
- ?? Corregir desequilibrios horizontales para acercar a niveles de igualdad a jurisdicciones que se encuentran en condiciones de inferioridad frente al resto.
- ?? Garantizar un estándar mínimo de servicios en todas las jurisdicciones.

Los dos primeros objetivos responden más a necesidades de eficiencia en la asignación de recursos que de equidad, mientras los dos últimos tienen un carácter más redistributivo que de eficiencia. Así, si las transferencias enfatizan en el objetivo de corregir desequilibrios en la capacidad fiscal de los beneficiarios se lograrán importantes ganancias desde el punto de vista de equidad, mientras que si el énfasis recae en el estímulo al aprovechamiento de las externalidades interjurisdiccionales, se lograrán importantes ganancias para la eficiencia.

"Pero, los objetivos de eficiencia y equidad son complementarios. El suministrar educación primaria gratuita a la población más pobre de una sociedad es un gasto redistributivo y a la vez la mejor inversión pública para la eficiencia a largo plazo. Sin embargo, el problema es más complejo. Las transferencias que buscan objetivos de equidad no se justifican simplemente por esa razón. Aquí debe hacerse una distinción importante que se olvida con frecuencia **"una cosa es la incidencia de los gastos y otra los beneficios"**. Por ejemplo, el aumento de las transferencias para educación y salud, con seguridad aumentará los salarios de los profesores y de los constructores de escuelas. Pero esto no necesariamente significa que habrá eficiencia en el gasto y que automáticamente se producirán los otros beneficios, los verdaderamente importantes, es decir, los redistributivos, en el sentido de que la población de menores recursos recibirá una mejor educación o mejor salud y, por lo tanto, aumentará su productividad en el largo plazo"<sup>7</sup>.

Aquí radica el mayor desafío para el éxito del proceso de descentralización y para sus objetivos redistributivos. El problema principal no es incrementar las transferencias para el gasto social y local, sino asegurar que su utilización sí va a redistribuir el ingreso a largo plazo, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a incrementar la productividad de los recursos humanos del país. De este resultado dependerá si la descentralización y sus transferencias contribuyen al desarrollo económico o no. Por estas razones en la distribución de las transferencias se debe buscar siempre combinar criterios de equidad y de eficiencia.

## **4.2 Elementos para el Diseño de Sistemas de Transferencias Inter-gubernamentales**

### **4.2.1 Fuentes de Financiamiento**

a) Las bolsas de impuestos:

Son fondos conformados con ingresos fiscales predeterminados tales como porcentajes sobre cierto impuesto o conjunto de impuestos nacionales. En términos generales en la composición de estos fondos se deben buscar fuentes de impuestos que sean dinámicos, flotantes (crezcan con la actividad económica) y estables; con bases diversificadas de forma que no todos se afecten por el mismo tipo de crisis.

Desde el punto de vista local de la necesidad de flujos solventes y predecibles algunos aconsejan mantener más de un fondo de este tipo lo cual disminuye su vulnerabilidad. Sin embargo, otros, desde la óptica central, abogan por la simplificación en un sólo fondo de transferencias alimentado por una mezcla de impuestos.

Comúnmente la asignación de la transferencia se determina como una participación en base a una fórmula automática que determina cuál es la fuente o base sobre la que se aplica (Ej.: todos los ingresos corrientes de la Nación, o cierto conjunto de impuestos, etc.). Además, la fórmula establece el porcentaje a transferir y las participaciones

---

<sup>7</sup> Ver Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe final de la misión de la descentralización, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación.

globales de cada uno de los grupos beneficiarios (porcentajes para provincias, municipios, ciertas categorías de municipios).

b) Las asignaciones presupuestarias:

Son apropiaciones anuales ad-hoc del gobierno central sobre su presupuesto de gasto, para conformar el fondo de transferencias cada año.

La dificultad que se ha observado en este tipo de fuentes es que si no se define un monto de referencia y una base de proyección y crecimiento preestablecidas pueden quedar sujetas a decisiones discrecionales del gobierno nacional, y ser menos predecibles lo cual afecta la capacidad de planificación de inversiones municipales y convierte el presupuesto local en un ejercicio inútil. Por otra parte, desde el punto de vista del manejo de las crisis macroeconómicas se considera más seguro este mecanismo, ya que puede ajustarse más fácilmente a las coyunturas fiscales del gobierno central. Esto no quiere decir, sin embargo, que no puedan establecerse estos fondos de manera estable y predecible, siendo a la vez relativamente flexibles.

Los criterios de asignación pueden ser semejantes a los de las participaciones, o más comúnmente estos recursos se destinan a la conformación de fondos de cofinanciación o fondos de crédito, para la realización de proyectos de inversión.

#### **4.2.2 Criterios de Distribución entre Beneficiarios**

Pueden aplicarse varios tipos de criterios:

?? **Según el tipo de beneficiarios:** puede incluir asignaciones generales para grupos homogéneos tales como niveles de gobierno (provincias, departamentos, municipios, territorios indígenas, etc.), tipos o categorías de municipios si estas existen, o tipo de organización beneficiaria (universidades, hospitales, etc.).

?? **Según la situación diferencial entre beneficiarios:** mediante coeficientes que permiten medir por ejemplo los desequilibrios verticales y horizontales. Para esto se requiere contar con indicadores que permiten medir la situación fiscal de necesidades de cada localidad para determinar la porción que le corresponde. Es decir contar con indicadores que permitan medir la capacidad financiera local (Ej. ingreso per cápita, recaudación potencial por impuestos, PIB local, etc.) vs. los niveles de necesidad fiscal (necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza o de calidad de vida, costos de los servicios para cubrir necesidades mínimas etc.). En la práctica estas mediciones pueden tropezar con dos dificultades: una es la falta de información disponible, especialmente al inicio de los procesos de descentralización, y otra es la deficiencia de un sistema de monitoreo para ir ajustando los coeficientes de distribución<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> En algunos países, como el caso reciente del Ecuador, antes de proceder al diseño del mecanismo de transferencia se están haciendo estudios para determinar el costo de los servicios locales bajo condiciones de cobertura mínima aceptable para determinar el monto de la necesidad. Lo cierto es que por otras razones ajenas, en ocasiones la decisión política puede darse independientemente de contar o no con los insumos e indicadores adecuados.

?? **Según los incentivos para la promoción del esfuerzo fiscal y el desempeño administrativo:** normalmente se combinan con los anteriores para asegurar que se vayan disminuyendo efectivamente los desequilibrios tanto horizontales como verticales.

### **4.2.3 Taxonomía de las Transferencias**

Existen varios tipos de transferencias que pueden clasificarse según los siguientes criterios:

*Concurrentes vs. no concurrentes:*

Según exijan la concurrencia de contrapartidas locales. Generalmente se aplica a inversiones en infraestructuras.

*Condicionadas vs. no condicionadas:*

Dependiendo del grado de libertad en la asignación de su uso por sectores, niveles de servicio, o proyectos. Comúnmente para la ejecución de mandatos nacionales para el logro de objetivos de eficiencia o equidad que están bajo la responsabilidad del nivel central se utiliza el condicionamiento.

#### **Las combinaciones:**

*No Concurrentes Condicionadas:*

Ofrecen una cantidad de recursos sin exigencia de contrapartida concurrente, pero condicionando su aplicación para determinados usos. Sólo ocurren cuando se da el tipo de gasto especificado, casi siempre inversiones en ciertos sectores. Estimula el gasto local al menos para tener acceso a la transferencia.

*No concurrente incondicionada o general:*

Pueden gastarse en cualquier combinación de bienes públicos sin restricción. Puesto que no modifica la percepción local sobre el precio relativo de los bienes públicos no incentiva la eficiencia en el gasto local ni el esfuerzo fiscal propio. Tiene el menor impacto sobre la recaudación de ingresos de los ciudadanos ya que tiende a convertirse en gasto improductivo (gastos corrientes en lugar de inversión). A esto se denomina efecto del “papel matamoscas”: se pega donde primero llega.

*Concurrentes condicionadas:*

Requieren la “participación” del nivel local en el financiamiento de determinados gastos condicionados. El porcentaje de cofinanciación o concurrencia requerida constituye un subsidio al precio para adquirir los bienes priorizados (precio relativo). Este tiene como efecto (vía el efecto ingreso y vía el efecto sustitución) de incrementar el gasto en dichos servicios. Son por lo tanto muy efectivas para la implementación de políticas nacionales sociales parcialmente delegadas a los municipios para aprovechar las ventajas de la descentralización.

*Pueden ser abiertas o cerradas:* dependiendo si existe un límite máximo al monto de fondos de cofinanciación por proyecto o por municipio. Son cerradas si existen cuotas máximas de transferencias que pueden entregarse a cada municipio de acuerdo a su situación. Esto se hace para prevenir que los municipios más fuertes acaparen los

recursos, dejando a los más débiles y necesitados sin cobertura. Las transferencias condicionadas y cerradas tienen el mayor impacto en lograr la asignación de inversiones de acuerdo a las prioridades del nivel nacional, posiblemente distorsionando las percepciones locales, para lograr objetivos nacionales cuyo impacto y beneficio alcanzan a más localidades.

#### **4.2.4 Criterios para el Diseño de Transferencias**

##### *Principios generales:*

- ?? Las transferencias deben ser establecidas en forma abierta y objetiva (mediante fórmula)
- ?? Las fórmulas (si hay más de una transferencia) deben ser transparentes, basarse en indicadores o variables confiables y tan simples como sea posible. La complejidad innecesaria introduce ruidos, suspicacia y oportunidades de manipulación o de mala interpretación y conflictos.
- ?? Deben ser suficientemente estables y predecibles para facilitar la planificación financiera (presupuestaria) subnacional, pero flexibles para facilitar el logro de objetivos de estabilidad macroeconómica a nivel nacional. Esto supone prever mecanismos o instancias responsables del seguimiento y evaluación y en lo posible definición de calendarios de revisión del sistema o de instancias habilitadas para proponerlos.
- ?? Si varios de los principios se aplican, y existe más de un objetivo es conveniente por claridad y eficacia que existan transferencias separadas para cada objetivo.

##### *Recomendaciones específicas para el diseño:*

- ??*Preservar al máximo la autonomía local:* el sistema debe fomentar las oportunidades para que la población local decida la asignación de recursos y perciba su costo real y de oportunidad. Esto se logra mediante: transferencias en bloque, participaciones (sobre fórmula) en los ingresos nacionales o sobre-tasas locales a impuestos nacionales.
- ??*Suficiencia de recursos:* los gobiernos subnacionales deben contar con recursos suficientes para acometer las responsabilidades asignadas. Hasta donde sea posible las transferencias asignadas deben dimensionarse para cubrir las necesidades mínimas de inversión y, si es necesario, de operación de los servicios que garanticen condiciones promedio de bienestar.
- ??*Equidad:* los fondos transferidos deben aumentar en las jurisdicciones con mayor necesidad fiscal y disminuir en aquellas con mayor capacidad fiscal.
- ??*Previsibilidad:* el mecanismo de transferencias debe ser lo suficientemente predecible como para proporcionar a los municipios proyecciones financieras confiables a mediano plazo (3 a 5 años).
- ??*Eficiencia:* el sistema de transferencias debe ser lo más neutral posible en cuanto a no afectar la asignación y prioridades sobre bienes o funciones de ámbito netamente local. De lo contrario se afectaría una de las ventajas mayores de la descentralización.

??*Simplicidad*: las transferencias deben fundamentarse en variables o factores objetivos y de fácil comprensión. Deben ser por una parte variables que no puedan ser manipuladas por los gobiernos subnacionales, pero tampoco por los gobiernos nacionales. Deben ser objetivas y ampliamente conocidas y aceptadas, así como las fuentes que proporcionan dicha información.

??*Incentivo*: el diseño propuesto debe aportar incentivos para la sana disciplina fiscal y desanimar las prácticas ineficientes (excesivo gasto, pereza fiscal, etc.). No deben existir transferencias que se asignen para cubrir los déficits financieros locales, pues esto impediría mejorar las situaciones de desequilibrios fiscales verticales y horizontales.

??*Garantía de los objetivos del donante*: el sistema debe asegurar que los objetivos del donante sean adecuadamente asumidos y alcanzados por el beneficiario. Esto se logra mediante sistemas de monitoreo y revisiones conjuntas, asistencia técnica, y mecanismos de concurrencia financiera.

### **4.3 Balances entre Esfuerzo Propio y Transferencias**

#### **4.3.1 Justificación**

La experiencia en muchos países latinoamericanos ha mostrado la conveniencia de introducir mecanismos de incentivo al esfuerzo fiscal propio y al mejor desempeño administrativo, dentro del diseño de los sistemas de transferencias. Existen varias razones que justifican la existencia de incentivos al esfuerzo propio:

- ?? Contrarrestar la “pereza fiscal” que puede ocurrir debido a la existencia de transferencias de fácil disponibilidad y suficiencia.
- ?? Inducir un mayor esfuerzo fiscal local en épocas de crisis fiscal como medio para aliviar el déficit fiscal agregado del Estado.
- ?? Estimular la capacidad de apalancamiento local tanto para el endeudamiento como para el aporte de contrapartidas para la realización de inversiones locales.
- ?? Facilitar a los gobiernos locales la aplicación de medidas fiscales impositivas impopulares obligadas por los condicionamientos exigidos por el gobierno nacional, que aparecen políticamente como neutras en el ámbito local.

#### **4.3.2 Objetivos**

Los incentivos al esfuerzo y desempeño locales incorporados dentro de los sistemas de transferencias deben diseñarse entonces de tal manera que logren:

- ?? Estimular el esfuerzo fiscal propio de manera que se asegure que las recaudaciones crezcan más rápido que la inflación y el crecimiento poblacional, y puedan por tanto satisfacer las demandas crecientes y mantener su capacidad adquisitiva.
- ?? Disminuir la dependencia de los gobiernos locales respecto a los recursos del nivel central, particularmente para que logren cubrir el gasto corriente en forma autónoma.
- ?? Inducir un mayor cobro de tarifas que mejoren la solvencia financiera y aumenten la responsabilidad política y administrativa de las autoridades locales en la gestión y prestación de los servicios locales.

- ?? Maximizar la orientación de los recursos locales hacia la inversión y gasto en la provisión de servicios.
- ?? Hacer cumplir estándares de desempeño administrativo u operativo por la vía del condicionamiento al crédito o a los fondos de cofinanciación.

### 4.3.3 Indicadores

El estímulo puede dirigirse bien sea para promover la eficiencia administrativa en el gasto o en el desempeño, o bien para inducir mayor esfuerzo fiscal local.

*Para aumentar la eficiencia del gasto o administrativa* el incentivo se puede fundamentar en indicadores que reflejen por ejemplo:

- ?? Aumentos en algún indicador de autosuficiencia financiera como por ejemplo un porcentaje del gasto corriente cubierto por el esfuerzo local.
- ?? Aumentos en un indicador de buen desempeño como un porcentaje del gasto en prestación de servicios (inversión, O&M).
- ?? Aumentar estándares de prestación de servicios o desempeño administrativo (coberturas, calidad, auto costeabilidad, etc.).

*Para inducir el esfuerzo fiscal propio* los indicadores podrían ser:

- ?? Aumentos en un indicador de esfuerzo tributario propio como por ejemplo: un porcentaje de recaudación efectiva vs. potencial de recaudación.
- ?? Aumentos de la recaudación per cápita.
- ?? Aumentos en las tasas de crecimiento de la recaudación local.

### 4.3.4 Aspectos de Medición

Algunos indicadores presentan mayores dificultades que otros en su cuantificación y medición y en consecuencia son más o menos confiables o relevantes.

- ?? Sobre el indicador de esfuerzo tributario propio: requiere información sobre 1) la riqueza local o de las bases gravables específicas en que se basa el potencial de recaudación; y 2) la recaudación real. Particularmente la medición de la riqueza o de la base impositiva presenta problemas que pueden requerir una investigación o medición especial para determinarlos, por ej: ingresos de los hogares, valor de activos físicos (tales como propiedades inmuebles), producto local bruto, etc. No obstante, una vez establecidos los sistemas de información y registro o de catastros impositivos, son más fáciles de actualizar las bases impositivas que las mediciones sobre riqueza local en general.
- ?? Autosuficiencia en el presupuesto corriente: requiere mediciones sobre el gasto corriente y los ingresos propios, generalmente disponibles de los balances y estados financieros municipales en forma periódica.
- ?? Aumento real en los ingresos propios per cápita: requiere información sobre las recaudaciones anuales, disponibles en los balances, y sobre las proyecciones de población a partir de censos. Pueden presentarse problemas cuando ocurren cambios

abruptos en los patrones de asentamiento o de crecimiento de la población (desplazamientos por guerras, epidemias, etc.).

- ?? Tasas de crecimiento real de ingresos propios: requiere información histórica sobre el comportamiento de la recaudación o los ingresos propios en general y estimaciones de inflación, ambas fácilmente disponibles.
- ?? Priorización del gasto en provisión de servicios: en este caso se presentan algunas controversias sobre la diferenciación entre el gasto corriente y la inversión dedicada a la ampliación de prestación de servicios. Algunos aspectos comúnmente considerados como gasto corriente están directamente relacionados con la buena prestación de servicios, como los casos de educación y salud, en los que los salarios de docentes y personal médico podrían incluso considerarse como inversión en capital humano. Sin embargo, la medición más simple puede inicialmente referirse a la proporción de gasto corriente vs. inversión, que se encuentra fácilmente disponible en los informes contables locales. En el mediano plazo pueden introducirse mediciones de eficiencia en el gasto más específicos por sector o tipo de servicios que puedan evaluarse o compararse con estándares o promedios aceptables para grupos de municipios similares.
- ?? Metas de cobertura o calidad de servicios: son más difíciles de medir y puede requerir un proceso largo y costoso de monitoreo. Sólo se justificaría si el estímulo es suficientemente grande y la transferencia más específicamente dirigida a sectores particulares.

#### **4.3.5 Recomendaciones Prácticas**

La efectividad del diseño operativo de los incentivos dependerá de los siguientes aspectos:

- ?? Potencial de impacto: es decir la capacidad del incentivo para inducir el cambio de conducta depende de los montos, y/o el peso asignado a los indicadores dentro de la fórmula de distribución de transferencias.
- ?? Equidad fiscal: se debe cuidar que el incentivo no neutralice el principal objetivo de las transferencias que se relaciona con la compensación de desequilibrios horizontales. Para ello se debe seleccionar adecuadamente los indicadores que se utilizan para medir los desequilibrios y la necesidad fiscal de cada municipio vs. los indicadores utilizados para distribuir los incentivos, que comúnmente dependen más de la riqueza local. Idealmente el indicador del incentivo debe ser suficientemente sensible a los esfuerzos en la gestión de la recaudación, más que a los montos recaudados. También se debe tener cuidado que el peso relativo asignado al incentivo, si bien debe ser importante para tener impacto, no debe superar o entrar en conflicto con el indicador de pobreza o necesidad fiscal.
- ?? Predecibilidad y estabilidad: tanto los gobiernos locales como el nacional requieren conocer con anterioridad los resultados y magnitud de los incentivos para ajustar sus presupuestos. Dependiendo del diseño previsto para el sistema de incentivos, puede

ser que el reconocimiento real de los premios pueda rezagarse si no existen recursos suficientes en el monto de las transferencias, o alternatively se deban limitar a una bolsa que se distribuye entre municipios según su desempeño. El riesgo en este caso es que el estímulo no tenga un impacto suficiente, cuando a pesar de los logros los municipios están compitiendo por recursos limitados.

- ?? Medición objetiva, oportuna y precisa: generalmente se basa en los balances o ejecuciones presupuestarias auditadas que pueden presentar retrasos, pero también inducir a la puntualidad en su presentación.
- ?? Cada incentivo e instrumento debe orientarse a un objetivo específico: es mejor procurar aislar cada incentivo con su respectivo premio y no tratar de combinar varios indicadores con un resultado que puede no ser claro y sobre el cual se asignan los recursos. El incentivo además debe guardar proporción con el esfuerzo; a mayor esfuerzo debe corresponder un mayor premio.

#### **4.4 Mecanismos de Control en el Uso y Eficiencia de las Transferencias**

Uno de los puntos más críticos en el diseño de cualquier sistema de transferencias, y que es comúnmente ignorado, es la necesidad de contar con mecanismos que aseguren la eficacia en la aplicación de estos recursos. Es decir mecanismos que coadyuven a que los recursos lleguen a producir los beneficios para los cuales fue diseñado el sistema. Esto supone la existencia de un conjunto de mecanismos de rendición de cuentas, tanto hacia arriba como hacia abajo, de sanciones o incentivos consecuencia de la adecuada aplicación de los recursos y de instrumentos técnicos que faciliten su aplicación y seguimiento.

##### **4.4.1 Rendición de Cuentas Hacia Arriba**

La rendición de cuentas hacia arriba se refiere a la relación de cumplimiento que debe seguir el receptor de los recursos – los municipios -, respecto al donante que en este caso es el gobierno nacional. La verificación del cumplimiento de las condiciones depende de la buena aplicación y análisis de resultados basados en varios sistemas de información que pueden incluir entre otros los siguientes:

- ?? *Sistemas contables integrados*: es decir sistemas de administración financiera local capaces de producir en tiempo real información que refleje las situaciones de presupuesto, tesorería, contabilidad y control financiero de cada unidad municipal en forma consistente y coherente. Por otra parte estos sistemas permiten generar informes financieros consolidados bajo estándares uniformes que permiten su fácil comparación o agregación. Estos son útiles tanto para la toma de decisiones gerenciales a nivel local como para la rendición de cuentas al nivel central.
- ?? *Sistemas de monitoreo en información*: especialmente orientados a la medición de los avances físicos, de gestión y financieros en la prestación de servicios y en cada una de las áreas que son objeto de las transferencias. Compete al gobierno nacional diseñar

estos sistemas para poder hacer un seguimiento a los avances de la descentralización y a los diferentes impactos de las transferencias comparativamente entre municipios. La información proporcionada y difundida servirá, por una parte, para evaluar el impacto del sistema, guiar los ajustes necesarios y establecer la ocurrencia de desviaciones o incumplimiento; y por otra sirve para difundir los avances de cada municipio y establecer parámetros y paradigmas de mejor gestión.

- ?? *Sistemas de contraloría:* la existencia de sistemas de control a la gestión local capaces de establecer responsabilidades en el manejo de los recursos públicos es una garantía para prevenir la desviación de recursos y por tanto en principio inducir su adecuada utilización. Estos sistemas son particularmente importantes cuando las unidades ejecutoras se multiplican y dispersan como ocurre bajo la descentralización, creando situaciones de riesgo moral más generalizadas.
- ?? *Incentivos y sanciones:* para dar fuerza al cumplimiento de las condiciones y criterios de aplicación de las transferencias es conveniente establecer las posibles sanciones que resultarían de no hacerlo. Aunque pueden aplicarse en forma disciplinaria a los individuos responsables, es más importante que sean de carácter institucional y de conocimiento general de la población, de manera que esta sea también co-responsable de exigir el cumplimiento de las normas y la adecuada aplicación y uso de los recursos transferidos.
- ?? *El papel de los partidos en la disciplina fiscal:* finalmente, los partidos políticos pueden tener un papel crítico en mantener la disciplina fiscal mediante el compromiso con los objetivos más altos de la descentralización y no procurando favorecer tratamientos excepcionales para los alcaldes de su partido. Esto es particularmente importante para contribuir al mantenimiento de condiciones de estabilidad macro. Los líderes políticos pueden exigir a sus alcaldes y copartidarios un comportamiento responsable frente a la población que les eligió en primer término.

#### **4.4.2 Rendición de Cuentas Hacia Abajo**

Uno de los aspectos más poderosos de la descentralización y de un sistema de transferencias orientado a impulsarlo, es que la toma de decisiones locales debe responder a las demandas y prioridades de la población local. Por lo tanto es necesario que esta población tenga acceso a mecanismos legales para demandar la participación en la planeación y preparación de los presupuestos locales, pueda igualmente ejercer la vigilancia y veeduría de las acciones del gobierno local, demandar información sobre ella, exigir el cumplimiento de las demandas ciudadanas y acudir a las sanciones aplicables en caso contrario. Es por ello que se deben prever mecanismos legales que al menos aseguren a la comunidad:

- ?? Participación en la planificación del gasto.
- ?? Mecanismos de veeduría y vigilancia.
- ?? Mecanismos de sanción.

#### **4.4.3 Mecanismos de Asistencia Técnica**

El inicio de los procesos de descentralización enfrenta siempre restricciones y diferencias en la capacidad local para acometer las nuevas responsabilidades. Construir un camino para asegurar que los recursos lleguen a lograr los beneficios esperados de la descentralización requiere por tanto un esfuerzo adicional para impulsar estas capacidades y crear condiciones técnicas locales. Por ello los gobiernos nacionales han asumido programas de fortalecimiento municipal que procuran dotar a los municipios de las herramientas técnicas, el equipamiento y las capacidades y conocimientos para manejar eficientemente los recursos transferidos.

#### **4.5 Riesgos, Conflictos Potenciales y Estrategias Prácticas**

Evidentemente las preferencias de cada país entre los objetivos de la descentralización son decisiones eminentemente políticas y subjetivas, pero debe estar claro que éstas tienen implicaciones específicas sobre los instrumentos y arreglos institucionales y sobre los costos asociados a cada decisión. Es por ello que se presentan potenciales conflictos o balances entre una prioridad u otra.

*Equidad vs. eficiencia asignativa (autonomía local):* por ejemplo países que dan un mayor énfasis a la redistribución del ingreso y la eliminación de la pobreza han adoptado sistemas importantes de transferencias centrales para compensar los fuertes desequilibrios fiscales verticales y especialmente los horizontales, a riesgo de perder las ganancias en la eficiencia asignativa de las decisiones tomadas localmente, ya que los ciudadanos y el gobierno local no perciben el costo real de los bienes públicos asociados con la equidad.

Las experiencias en América Latina de hecho muestran que las transferencias intergubernamentales configuran una parte relativamente importante del total de ingresos de las entidades subnacionales. Existe un creciente uso de estas fuentes de recursos a través de los distintos sistemas de coparticipación, aportes presupuestales, de los fondos de inversión y desarrollo y de los mecanismos de cofinanciación. Por esta razón se da el caso por ejemplo de los sistemas de transferencias para los sectores de salud y educación (que tiene además un alto impacto redistributivo a través del gasto), o la justificación adoptada para las transferencias en bloque distribuidas con criterios de equidad regional basándose en indicadores de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas.

Por otra parte, puede ser que otros países que quieran limitar más el papel del sector público prefieran una más profunda descentralización y participación del sector privado en la prestación de servicios públicos. En estos casos se mejoran las condiciones de equivalencia fiscal al estrechar la relación costo/beneficio y dar una señal clara a los individuos sobre el costo de los servicios, lo cual se logra mediante los mecanismos de mercado; o en su defecto a través del financiamiento de servicios con recursos de tarifas e impuestos locales. En contraposición, estos esquemas pueden llevar a situaciones de insolidaridad tanto interpersonal como inter-jurisdiccional que requieren ser corregidos y complementados por sistemas de subsidios o transferencias. La clave está en adoptar sistemas de transferencias que sólo compensen en el margen – es decir en forma subsidiaria al esfuerzo local- y que no incentiven la pereza fiscal local.

*Equidad vs. estabilidad:* en forma similar se ha observado en América Latina, por ejemplo, que la preeminencia de las transferencias como mecanismo compensatorio y su característica correlación con la recaudación de impuestos nacionales<sup>9</sup> ha generado rigideces para el manejo del déficit fiscal en épocas de recesión. La conexión automática de las transferencias con los ingresos corrientes o los impuestos de la Nación, si bien permite a los municipios contar con un horizonte de planificación estable y predecible, por el otro lado reduce los grados de libertad del gobierno central para conducir políticas de estabilización y control del déficit. En otras palabras, en tanto que los ingresos por transferencias para los gobiernos locales tiene un carácter pro-cíclico, es decir se recibe localmente más cuando se recauda más nacionalmente, no existe el mismo incentivo por el lado del gasto al nivel local ya que no perciben la crisis del mismo modo que el nivel central. Esto obligaría a los gobiernos nacionales a aumentar los impuestos nacionales más allá de lo deseable, ya que parte de la recaudación se filtra hacia los niveles subnacionales, o de lo contrario deben adoptarse ajustes drásticos en el gasto nacional. No se dispone de un mecanismo igualmente eficaz para inducir a los gobiernos locales a ajustar su gasto y contribuir al control del déficit. Por otra parte, estas fluctuaciones pueden tener efectos muy drásticos sobre los niveles de prestación de servicios ya que la demanda de éstos (educación y salud, por ejemplo) no tiene comportamientos procíclicos, mucho menos cuando son subsidiados como elemento para la redistribución del ingreso.

*Mecanismos para superar los riesgos de inestabilidad macro:*

Las lecciones extraídas de la experiencia latinoamericana para superar este riesgo señalan la conveniencia de:

- ?? Evitar en lo posible vincular las transferencias a la recaudación de ingresos nacionales, especialmente si las fuentes son impuestos de carácter pro-cíclico (es decir que disminuyen más en épocas de recesión o se expanden más en épocas de crecimiento) como son los impuestos a las ventas. Tampoco deben estar relacionadas con la evolución del PIB nominal que reforzaría este carácter.
- ?? Las transferencias, idealmente deberían establecerse como un ítem fijo del presupuesto nacional, que naturalmente puede modificarse de acuerdo a las metas del Estado y las restricciones presupuestarias (Ej. Chile). Sin embargo deben existir fórmulas transparentes y mecanismos de proyección confiables que permitan informar oportunamente a los gobiernos subnacionales para realizar los ajustes necesarios en la planificación de mediano plazo de sus presupuestos.
- ?? En general deben existir restricciones presupuestarias fuertes para las transferencias y responsabilidades de servicios. Los gobiernos nacionales deben delegar eficazmente funciones a los gobiernos subnacionales en forma correlacionada con la delegación de fuentes de ingreso.
- ?? Se debe reforzar al máximo los mecanismos de autonomía para el ajuste fiscal local. Es decir procurar que los gobiernos subnacionales generen la mayor parte de

---

<sup>9</sup> Ya que en la mayoría de los casos se trata de coparticipaciones o fórmulas fijas de participación sobre un conjunto de impuestos o sobre los ingresos corrientes de la nación

sus ingresos, con autonomía suficiente para decidir sobre las tasas impositivas, lo cual incentiva la mejor gestión de la recaudación. Y por otra parte deben contar con facultades suficientes para ajustar y reducir el gasto de acuerdo a la coyuntura económica.

- ?? Adicionalmente, se deben promover todos los mecanismos adecuados de control en las estructuras políticas para evitar oportunidades de negociaciones ad-hoc que favorezcan la realización de rescates de endeudamiento o déficit local.

*Eficiencia asignativa vs. eficiencia administrativa en la administración de tributos:*

Esta puede ocurrir debido a que mientras hay ganancias de eficiencia en la descentralización de múltiples servicios, hay muy pocos impuestos que puedan descentralizarse sin crear distorsiones económicas. Los gobiernos centrales por otra parte tienen fuertes resistencias a ceder sus bases tributarias más solventes pues esto les resta grados de libertad en el manejo fiscal. Como consecuencia se refuerza la situación de falta de correspondencia fiscal ya que los ingresos propios disponibles a los gobiernos subnacionales son menores que las responsabilidades de gasto locales, por lo que se requiere de un sistema de transferencias compensatorias importantes para compensar los desequilibrios verticales.

## **5. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS SOBRE LAS TRANSFERENCIAS EN LATINOAMÉRICA**

### **5.1 Tendencias Generales sobre la Descentralización Fiscal**

Los procesos de descentralización fiscal en América Latina se han caracterizado hasta ahora por un importante traspaso de competencias de gasto y en mucho menor grado de facultades de generación de ingresos propios. Los gobiernos nacionales retienen aún la mayoría de las competencias impositivas y prefieren compensar los desequilibrios verticales que produce el esquema mediante sistemas de transferencias que se han convertido en la fuente más importante de recursos para los gobiernos subnacionales.

De esta manera, los gobiernos centrales han tratado de mantener un importante control sobre la provisión de los servicios públicos locales a través de excesivos condicionamientos, justificados en parte por la incapacidad inicial de los gobiernos locales y el temor al desperdicio de los recursos. Evidentemente esta posición puede justificarse también si no existe una sociedad civil fortalecida y capaz de exigir a los gobiernos el cumplimiento de las demandas ciudadanas; o también porque, como ha ocurrido en gran parte de los países descentralizados en América Latina, sólo tardíamente se han introducido mecanismos legales de sanción ciudadana a los gobiernos y autoridades, diferentes al voto popular.

Los problemas de asimetría en la asignación de gastos y de recursos en algunos países se manifestaron como exceso de recursos disponibles en relación con las responsabilidades de gasto, como ocurrió en Colombia y Brasil; mientras en otros países como Argentina y Chile, ocurrió lo contrario. En todo caso, la existencia de estas asimetrías ha incidido en

la autonomía local y en la capacidad para exigir a las autoridades locales la responsabilidad política y fiscal frente a sus electores sobre la gestión de los recursos y la prestación de los servicios descentralizados. Igualmente, han menoscabado el principio de corresponsabilidad fiscal y en consecuencia se ha inducido la pereza fiscal de los gobiernos subnacionales respecto al esfuerzo en la generación de mayores recursos propios.

La tendencia de los gobiernos centrales de mantener control sobre los recursos y la provisión de los servicios se ha reflejado en la falta de claridad sobre las competencias y en las limitaciones impuestas sobre las que se trasladan a los gobiernos locales tanto para la gestión de los gastos como para la gestión de la recaudación. Esto crea situaciones de dispersión en las responsabilidades entre varios niveles de gobierno que se achacan mutuamente los problemas existentes. Adicionalmente, faltan suficientes mecanismos de coordinación y cooperación entre niveles de gobierno que faciliten la gestión de los servicios, establezcan claramente las instancias de subsidiariedad de los niveles superiores sobre los inferiores, y que eviten las duplicidades de esfuerzos.

### **5.1.1 Características de los Sistemas de Transferencias**

En casi todos los países las transferencias se financian principalmente a través de fondos de participación en los ingresos del gobierno nacional, complementados con asignaciones presupuestarias directas o indirectas, a través de los fondos de inversión o de cofinanciamiento. Eventualmente se siguen presentando en algunos casos transferencias ad-hoc principalmente justificadas por acciones de rescate a ciertos municipios, que resultan discriminatorias y socavan el principio de la “restricción presupuestaria fuerte” que debe imponerse para asegurar la responsabilidad y disciplina fiscal de los gobiernos locales, y distorsionan la equidad del sistema de transferencias.

Debido a que las transferencias fluctúan con la recaudación nacional, se han causado rigideces y dificultades al manejo de la estabilidad macroeconómica. En el caso de Colombia, por ejemplo, se llegó a observar la endogenización de los gastos a los ingresos; es decir una espiral pro-cíclica que agravó la situación de déficit fiscal del Estado ya que mientras el gobierno central enfrentaba serias restricciones por la crisis macroeconómica, los gobiernos subnacionales mantenían elevadas tasas de gasto alimentadas por las transferencias y participaciones obligatorias, empeorando así la situación de déficit agregado del Estado.

El mecanismo más común de distribución de las transferencias es la fórmula automática de distribución con base en criterios de equidad. La variable más frecuentemente usada es población en general, que se utiliza como proxy de necesidades, aunque tiene desventajas. De hecho en algunos casos el criterio se ha refinado para cuantificar utilizando como indicador la población en necesidad (NBI, usuarios potenciales en salud y educación etc.). Se ha observado también que en general los criterios de distribución están recargados con múltiples objetivos e indicadores, cuyas intenciones son poco claras, algunas veces contradictorias, y que crean inseguridad y poca claridad sobre su impacto y eficiencia.

### **5.1.2 Respeto a los Sistemas de Control y Coordinación**

La mayoría de países descentralizados en América Latina presentan deficientes mecanismos de control del proceso y de la utilización de los recursos por la débil rendición de cuentas tanto hacia arriba como hacia abajo. Los sistemas de información sobre las finanzas subnacionales son deficientes tanto en calidad de información, como por la carencia de indicadores de desempeño y de gestión, que permitan el seguimiento, control y ajuste. Los sistemas de control son burocratizados y poco eficientes y la rendición de cuentas y presentación de informes y estados financieros, en los casos exigidos por ley, por lo común se encuentra significativamente rezagada.

Por otra parte existen importantes debilidades técnicas y de capacidad en los cuadros de funcionarios locales que limitan la eficiencia en la gestión de los recursos locales, y crean condiciones favorables al descontrol e incluso mal manejo de los recursos.

## **5.2 Mejores Prácticas**

### **5.2.1 Respeto a la Descentralización y las Transferencias**

Uno de los mayores avances alcanzados en la descentralización fiscal en América Latina ha sido el desarrollo de los marcos constitucionales y legales que apuntan a una distribución más clara de responsabilidades y recursos entre niveles de gobierno, como parte esencial de las reformas de modernización del Estado (ejemplo: Colombia, Bolivia). En los últimos años se ha presentado una nueva generación de procesos de descentralización orientados con mayor énfasis a la descentralización de sectores sociales como educación y salud. (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Venezuela). Uno de los aspectos más interesantes dentro de estos procesos de segunda generación ha sido la introducción de mecanismos de focalización para armonizar el gasto social descentralizado con las respectivas políticas nacionales. Es decir de metodologías para asegurar que la aplicación de los recursos transferidos para atender las necesidades de salud y educación, lleguen a los más pobres dentro del contexto nacional, y no estén sujetos a criterios de equidad establecidos local y arbitrariamente por cada gobierno local. Otro de los avances se refiere a la mayor experimentación y revisión de los sistemas de transferencias para incorporar factores de distribución del ingreso y la pobreza, como de esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa (ejemplo, Colombia). Estos ajustes han sido alimentados por enfoques prácticos y análisis realistas del seguimiento a los impactos y efectos de la descentralización y las transferencias.

Finalmente, en vista de las crisis de estabilidad macroeconómica enfrentadas por varios países y agudizadas por las demandas de la descentralización y las transferencias, varios países han desarrollado ya mecanismos de acuerdos de cooperación y coordinación entre niveles que minimicen los efectos negativos. Esta práctica ha servido igualmente para institucionalizar mecanismos más formales de diálogo entre niveles de gobierno, y a reconocer y fomentar instancias representativas de los intereses subnacionales tales como las asociaciones de gobiernos locales o intermedios.

## **5.2.2 Respeto a la Autonomía Local Tributaria**

Gradualmente se ha venido observando una creciente autonomía en la gestión de los ingresos propios locales. Se han ampliado las competencias concedidas a los gobiernos subnacionales para la determinación de tarifas de impuestos en los niveles locales, tanto para impuestos locales como para la determinación de sobre-tasas (Ej.: Colombia). Esto ha incentivado la introducción de mejoras en los sistemas de administración y gestión de las recaudaciones. Se destacan los avances por ejemplo en la creación de catastros modernos para la administración de los impuestos a las propiedades y a las actividades económicas locales (Ej: Argentina, Brasil, Colombia y Chile).

Por otra parte, se registra un uso creciente de los cargos, cobros y contribuciones por servicios que ha mejorado la eficiencia en su prestación y ha facilitado el inicio de procesos de participación del sector privado en la provisión de servicios públicos locales (Ej.: Colombia, Ecuador, México)

## **5.2.3 Respeto a los Sistemas de Control y Fiscalización del Gasto**

Se han introducido ya en muchos municipios y países mecanismos de participación comunitaria en la planificación del gasto. En algunos casos estos planes tienen carácter obligatorio y la comunidad puede exigir su cumplimiento. De hecho en países como Bolivia y Colombia, los ciudadanos cuentan con mecanismos legales efectivos para realizar una fiscalización del gasto y reclamar sanciones cuando se administra inapropiadamente. Así que además de tener la capacidad legal para realizar la fiscalización también tienen la posibilidad de aplicar mecanismos efectivos de sanción social pública al deficiente desempeño gubernamental local (Ej.: Bolivia, Colombia). La introducción de estos mecanismos ha contribuido a incrementar la responsabilidad política y fiscal de las autoridades locales frente a los ciudadanos.

## **5.3 Tres Casos de Transferencias en Latinoamérica**

### **5.3.1 El Caso de Ecuador**

El sistema oficial de transferencias en Ecuador en la actualidad es poco transparente, altamente politizado y aparentemente inconsistente en la forma como asigna recursos hacia los gobiernos subnacionales. Existen dos fuentes oficiales de transferencias, más un confuso sistema de asignaciones ad-hoc:

- ?? FODESEC – Fondo de Desarrollo Seccional-
- ?? La Ley del 15%, como mecanismo de participación en ingresos de la Nación, aplica dicho porcentaje al presupuesto del gobierno central (excluyendo obligaciones de servicio de deuda) que deben ser transferidos a los gobiernos subnacionales.
- ?? Leyes especiales que determinan transferencias de destinación específica sin ningún criterio claro de compensación o igualación de desequilibrios verticales.

*Criterios de aplicación y asignación:*

- ?? Los recursos del FODESEC que es la fuente más importante de transferencias se deben utilizar en un 70% para gastos corrientes y en 30% para inversión.
- ?? Las leyes especiales asignan recursos para proyectos de inversión individuales en sectores que han recibido por ejemplo financiamiento externo tales como saneamiento

básico o carreteras. Sin embargo, enfrentan serias barreras en su aplicación e importantes retrasos en los desembolsos.

- ?? La participación general de ingresos o Ley del 15% es ahora la más importante fuente de transferencias, en principio para financiar inversiones locales. Su aplicación deberá incrementarse desde el 3% original a 7% en 1998, 11% en 1999 hasta alcanzar el 15% en 2002. Estos fondos son distribuidos con base en una fórmula que incluye población y necesidades básicas insatisfechas, NBI, buscando mejorar los desequilibrios horizontales. Se supone que los fondos se distribuyen así: 10% en partes iguales, 40% en proporción al total de la población residente en el municipio y 50% proporcional a las NBI comparadas con el promedio nacional. Sin embargo, tal fórmula no es conocida ampliamente por los beneficiarios, lo que posiblemente desincentiva aun más el bajo esfuerzo fiscal propio de las municipalidades. La reciente crisis fiscal ha significado retrasos en los desembolsos del gobierno central y en el cronograma de incrementos, por lo cual el gobierno se ha visto forzado a relajar el condicionamiento para inversión de tal manera que en agosto de 1999 permitió que hasta el 30% de los pocos recursos transferidos fueran destinados a gasto corriente. Esta crisis fiscal ha impedido continuar desarrollando el sistema en una forma más racional para definir mejor las transferencias y responsabilidades de servicios en un ambiente de incentivos fiscales saludables.
- ?? Transferencias discrecionales: Además de las fuentes mencionadas existen importantes transferencias presupuestales discrecionales que no aparecen en el presupuesto oficial, tales como los rescates y condonaciones de deudas, principalmente para las grandes ciudades. Esta situación hace imposible calcular exactamente el monto de las transferencias reales, con consecuencias muy negativas para la transparencia en las relaciones intergubernamentales y para la medición de su impacto en la equidad y disminución de la pobreza.

Debido a que la distribución real de recursos está altamente influida por las decisiones de unos pocos funcionarios centrales, las regiones y municipalidades dedican gran parte de su esfuerzo de gestión al cabildeo ante estas instancias en busca de apoyo individual. Las transferencias fiscales son la base del sistema clientelar en Ecuador. De hecho, uno de los éxitos de los partidos políticos de origen regional es haber logrado acceso privilegiado a desembolsos para su región. En la práctica muchas de las decisiones de transferencias se realizan en forma bilateral y cerrada, alimentando así un sistema de desconfianza mutua y falta de transparencia en las relaciones intergubernamentales. El Ministerio de Finanzas tiene discrecionalidad en la administración del presupuesto y del tesoro, y por tanto independientemente de lo que indica la ley, puede manejar los estimativos de las bases de ingresos, decidir cuál gobierno recibe primero los desembolsos, etc. Igualmente, existen intrincadas formas de como el tesoro puede descontar transferencias o acomodar los flujos de presupuesto y efectivo, por ejemplo, bajo complejos sistemas de triangulación de deudas entre transferencias centrales a los gobiernos subnacionales, contra las obligaciones de deuda de estos frente al Banco de Desarrollo, que a su vez es controlado por el Banco Central y el Ministerio de Finanzas, con lo cual a la larga las transferencias efectivas se vuelven imposibles de rastrear. Finalmente, como es de esperarse, los niveles

de información son muy pobres, falta transparencia y tampoco existe ningún mecanismo de control de los beneficiarios sobre las decisiones de asignación en el nivel nacional donde coexisten por lo menos cuatro fuentes diferentes de información fiscal para verificar ejecución presupuestaria (crédito público, tesorería, presupuesto y banco central. En un país caracterizado por altos niveles de dependencia fiscal, la disputa por las transferencias se ha convertido en la razón de ser de los partidos y de los políticos regionales, en tanto que se ha desestimado por completo la búsqueda de mejores niveles de prestación de servicios a la comunidad. De acuerdo con la visión de los políticos locales, “mientras que cada grupo de interés *perciba* que obtiene una parte adecuada de la tajada, entonces la política y la descentralización pueden ir de la mano”.

*Modificaciones y reformas en discusión: sistema de transferencias basada en la desconcentración del presupuesto nacional y delegación de las responsabilidades a los niveles subnacionales.* Se está cuantificando para este propósito los presupuestos tradicionalmente asignados por sector y localidad, y se buscan establecer los costos de provisión de los servicios bajo estándares mínimos para determinar los criterios de compensación vertical en cada caso.

EL gobierno central recientemente ordenó a los ministerios de los sectores prioritarios preparar planes de descentralización para la transferencia negociada de competencias y de recursos a los niveles subnacionales. Aparentemente el sistema resultará bastante dispendioso y difícil de manejar por la complejidad de combinaciones y condiciones posibles teniendo en cuenta el número de sectores y el número de entidades territoriales, dando lugar a un número inmanejable de acuerdos y condiciones.

### **5.3.2 El Caso de Bolivia**

Las relaciones intergubernamentales en Bolivia están caracterizadas por un alto grado de desequilibrio fiscal vertical, debido a un insuficiente esfuerzo tributario a nivel subnacional y por la devolución de importantes responsabilidades de gastos a las prefecturas departamentales y municipios. La proporción de gastos municipales cubiertos con recursos propios es insuficiente en las grandes ciudades (con mayor base tributaria), mucho menor en los pequeños municipios, llegando a cero en algunos.

Bolivia trata de reducir este desequilibrio fiscal a través de un sistema de transferencias del gobierno central que incluye:

- ?? Transferencias de coparticipación a las prefecturas y municipios condicionadas a su aplicación en inversión principalmente y hasta un máximo de 15% en gastos corrientes.
- ?? Transferencias condicionadas para proyectos de inversión a través de un sistema de cofinanciamiento.
- ?? Existe un sistema limitado de transferencias compensatorias de los desequilibrios regionales a través de las Prefecturas con fondos provenientes de regalías de petróleo y gas.

*Transferencias a las prefecturas:*

Estas reciben recursos de la coparticipación en el impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados, y del Fondo Compensatorio Departamental de Regalías. La coparticipación se basa en una fórmula simple: la mitad de los recursos se distribuye en partes iguales entre las 9 prefecturas y la otra mitad de acuerdo al tamaño de población de cada departamento. En promedio la coparticipación significa un 22% de los ingresos de las prefecturas.

EL Fondo Compensatorio Departamental busca igualar los ingresos per cápita por regalías percibidos por todos los departamentos, compensando las diferencias que existen entre las prefecturas. Las transferencias se realizan a las prefecturas que se encuentran por debajo del promedio nacional per cápita para garantizarles al menos ese nivel. En la actualidad sólo dos prefecturas reciben recursos de este Fondo. Como condicionamiento las prefecturas tiene la obligación de gastar el 85% de las transferencias en inversiones, sin importar en cuales sectores, y no más del 15% en gastos de funcionamiento.

Existen finalmente una tercera categoría de transferencias del gobierno central a las prefecturas consistente en la masa salarial pagada a maestros y personal médico. Sin embargo, las prefecturas no tienen autonomía en la administración de estos recursos que son decididos entre el ministerio respectivo y el Ministerio de Finanzas, en tanto que tampoco tienen autonomía para el manejo del personal o de la estructura salarial. En este caso las prefecturas actúan como simples agentes de pago del nivel nacional.

#### *Transferencias a los municipios:*

Existen dos fuentes principales de transferencias a los municipios:

- ?? La coparticipación tributaria, proveniente del 20% del total de los ingresos del gobierno central.
- ?? Los fondos de cofinanciamiento (FIS, FDC, FNDR), recientemente integrados bajo un directorio único de fondos, el DUF.

La aplicación de los recursos de coparticipación obliga a los municipios a asignar como mínimo el 85% de los recursos para inversión, sin importar los sectores, y el resto hasta 15% para gastos corrientes. Sin embargo, la asignación de los recursos debe ser consistente con las prioridades locales establecidas a través de los procesos de planeación y presupuestación participativa. La única asignación sectorial obligatoria consiste en el 3% de la coparticipación destinada a pagar el seguro de maternidad y asistencia infantil. También deben cubrir los gastos del sistema asistencial de vejez para lo cual reciben transferencias de los recursos de las loterías, las cuales resultan en todo caso insuficientes para pagar el costo de US\$ 43 dólares por beneficiario al año siendo necesario subvencionarlas con otras transferencias o recursos propios municipales.

Los fondos de cofinanciamiento son de dos tipos: aquellos que proveen transferencias concurrentes condicionadas para la ejecución de proyectos sectoriales de alta prioridad para la equidad nacional, y un segundo fondo para el otorgamiento de créditos en función de la capacidad de endeudamiento para inversiones reembolsables y recuperables por los entes territoriales. El primer grupo de fondos aplica sus recursos principalmente en sectores sociales (FIS) como educación, salud, saneamiento básico, o de apoyo al

desarrollo rural (FDC) como caminos, riego, infraestructura de apoyo a la producción, etc. Por su parte, el FNDR es un fondo de préstamos, los cuáles son otorgados con base en condiciones relativamente blandas determinadas por los contratos de préstamo internacional que financia cada programa o sector. Esto resulta en una heterogeneidad de condiciones, superposición e inconsistencia de las mismas incluso para similares proyectos y sectores. Los sectores comúnmente cubiertos por el FNDR han sido los de infraestructura urbana básica, electrificación rural. Todos los fondos otorgan asistencia técnica para el fortalecimiento institucional y la formulación y preparación de proyectos de inversión, particularmente para las municipalidades más débiles pequeñas y medianas

*Balance del caso Boliviano:*

Bolivia es uno de los países que utilizan fórmulas simples para hacer las transferencias, esencialmente fundamentado en el criterio de población que determina la asignación de la coparticipación a los municipios. Su mérito principal es la simplicidad y transparencia y el hecho de es un indicador básico de necesidades locales. Sin embargo, en Bolivia el sistema choca con importantes debilidades por ser este el único indicador de la fórmula de transferencias, cuales son: a) la ausencia de información actualizada sobre población donde existe alta movilidad interna de la misma; b) la ausencia de información sobre las situaciones iniciales de dotación de servicios que determinan el nivel real de necesidad y desequilibrio fiscal vertical de cada unidad territorial; y c) la ausencia de una relación entre la transferencia y el esfuerzo impositivo local, induciendo por tanto la pereza fiscal que se evidencia en los municipios bolivianos. Como lo muestra el cuadro 5-1 el peso porcentual de las transferencias de coparticipación dentro de los ingresos municipales para distintas categorías de municipios si bien ha ido disminuyendo entre 1994 y 1998, aún constituye la más importante fuente de recursos incluso para municipios que por su tamaño podrían generar mayor autosuficiencia financiera.

**Cuadro 5-1: Razón de Coparticipación Respecto al Total de Ingresos Corrientes Municipales**

Tipo de Municipio	1994	1995	1996	1997	1998
A (<5,000 habitantes)	92.71	83.49	90.47	92.24	91.56
B (>5,000 y <20,000 habitantes)	90.55	80.66	87.84	89.32	88.24
C (>20,000 y <100,000 habit.)	74.22	74.22	81.65	79.00	76.59
D (>100,000 habitantes)	43.21	28.32	54.85	48.33	51.89
Promedio	75.17	66.67	78.71	77.22	77.07

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos provistos por la UDIM del Viceministerio de Participación Popular, Bolivia.

Por otra parte las transferencias específicas mediante el sistema de cofinanciación no muestran evidencias de estar contribuyendo a superar los desequilibrios horizontales y no cuentan con indicadores para asignarlos en forma consistente, ya que se carece de información sobre las necesidades reales y la capacidad de tributación local. Adicionalmente, se puede incluso haber contribuido a profundizar las desigualdades regionales ya que los entes territoriales más débiles y pobres tiene menor capacidad para formular proyectos y obtener los recursos de contrapartida necesarios, aún siendo estos muy bajos (10% en casi todos los sectores).

Un aspecto importante del proceso de avance en la descentralización en Bolivia es el alto grado de participación de todos los sectores en las decisiones de política tanto al nivel local como nacional. Recientemente se realizó en 2001 el Dialogo Nacional para determinar las prioridades para la eliminación de la pobreza y los criterios de aplicación de los recursos obtenidos de la condonación de deudas mediante el mecanismo denominado HIPC (por sus siglas en inglés), establecido por los organismos financieros internacionales. Uno de los puntos más inquietantes y perturbadores para el diseño de una política coherente de transferencias en Bolivia, ha sido la fuerte injerencia y peso de la cooperación internacional no reembolsable, en las inversiones regionales del país. Algunos países han otorgado importantes recursos de ayuda los cuales son asignados regionalmente por los respectivos gobiernos cooperantes en función de sus prioridades, sin que el gobierno boliviano tenga mucho control o información sobre los impactos en las condiciones de bienestar local. No obstante, los debates recientes sobre la necesidad de una política coherente y más eficiente de apoyo a la descentralización y de un sistema más transparente de finanzas intergubernamentales, han logrado integrar a las agencias internacionales las cuales están dispuestas a flexibilizar sus políticas de asignación, sometiéndose a las políticas nacionales siempre que éstas sean transparentes y equitativas.

*Modificaciones recientes y reformas en discusión:*

- ?? La nueva Ley de Municipalidades ha considerado modificaciones a los porcentajes de las transferencias aplicables para gastos de funcionamiento teniendo en cuenta que las demandas por este concepto han aumentado debido a las inversiones en infraestructuras puestas en funcionamiento y a que estos porcentajes deben ser diferentes según el tamaño de ciudad o municipalidad y los niveles de operación y cobertura de servicios.
  
- ?? Bajo el DUF se busca generar una política coherente de cofinanciamiento independiente del crédito, la cual se fundamente en principios de equidad y compensación de desequilibrios verticales, Para este fin el DUF diseñó un sistema de precios relativos por sectores con indicadores lo más objetivos posibles, que determina el porcentaje de cofinanciamiento y el cupo anual de cofinanciamiento de proyectos en base a la situación de cada municipio. Anteriormente la competencia por los recursos de cofinanciamiento llevaba a que los municipios con mayor capacidad técnica y financiera accedieran primero y en forma más fácil al cofinanciamiento contribuyendo a profundizar las desigualdades regionales.

### **5.3.3 El Caso de Colombia**

El sistema de transferencias de Colombia aún se fundamenta en la Ley 14 de 1983, que fue reformado por la Constitución de 1991 y reglamentado por la Ley 60 de 1993. La actual base de cálculo son los ingresos corrientes de la Nación (tributarios y no tributarios, exceptuando los de capital).

Existen tres tipos de transferencias:

- ?? El situado fiscal.
- ?? la participación en ingresos corrientes de la Nación (PICN)

## ?? Mecanismos de cofinanciamiento

El situado fiscal es el traspaso a los departamentos y distritos para financiar gasto de educación y salud, el cual a partir de la Ley 100 para el caso de los servicios de salud de primer nivel, también puede ser cedido a los municipios que han sido certificados en el manejo de los sistemas municipales de salud. Un 15% se distribuye en partes iguales entre los departamentos y distritos, en tanto que el 85% restante se asigna en función de los usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, y teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal ponderado<sup>10</sup> y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

El PICN se incrementaría gradualmente hasta alcanzar como mínimo el 22% de los ingresos corrientes de la Nación. Sin embargo, debido a la crisis fiscal se han hecho ajustes importantes para limitar su crecimiento. Los criterios de distribución que se aplican son: 60% en proporción directa a la población con NBI y al nivel relativo de los habitantes del respectivo municipio. El 40% restante en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso mostrado en la calidad de vida. Un 5% de esta parte se asigna a municipios con menos de 50,000 habitantes; y un 1.5% se distribuye a aquellos municipios que bordean el río Magdalena. A su vez los municipios deben asignar estos recursos para inversiones de la siguiente forma: 30% para educación; 25% para salud; 20% para agua potable y saneamiento básico; 5% para educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre; y 20% de libre inversión. A las áreas rurales se debe asignar como mínimo un porcentaje equivalente a la proporción de la población rural sobre la urbana y en los casos donde esta población represente más del 40% deberá añadirse un 10% de asignación para el área rural. Los resguardos indígenas pueden participar de esta transferencia.

Los mecanismos de cofinanciamiento son las regalías y los fondos de cofinanciación. El Fondo Nacional de Regalías creado por el gobierno central con los recursos remanentes de los propios derechos de regalías que ya reciben los departamentos y municipios beneficiados con la explotación de recursos naturales, otorga cofinanciamiento para la realización de proyectos de minería, de preservación del medio ambiente, y proyectos regionales de inversión prioritarios de acuerdo a los planes de desarrollo en las entidades territoriales. Por otra parte el sistema nacional de cofinanciamiento asigna cuotas de transferencias concurrentes para la realización de proyectos en ciertos sectores priorizados por el gobierno. Aunque existían varios fondos, éstos han sido altamente criticados por su vulnerabilidad política y el gobierno ha venido simplificando y desmontando el sistema.

### *Relaciones horizontales:*

Como mecanismo para compensar en parte las desigualdades regionales y especialmente para optimizar la prestación de servicios con altas externalidades o derramamientos de servicios, se han abierto en Colombia las posibilidades e incentivos para el asociativismo

---

<sup>10</sup> Entendido como la relación entre el gasto per cápita de dos vigencias fiscales aplicados a salud y educación, ponderado en forma inversa al ingreso per cápita de la entidad territorial respectiva, es decir a la capacidad de tributación.

entre los entes territoriales, específicamente para la prestación de servicios y el aprovechamiento de economías de escala.

Entre las figuras abiertas o reforzadas por la nueva Constitución están:

- ?? Las áreas metropolitanas: vinculadas por estrechas relaciones de orden físico para la programación y coordinación de su desarrollo y la racional prestación de servicios públicos sobre los que comparten redes de infraestructura e intereses comunes. Las áreas metropolitanas tienen personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.
- ?? Las asociaciones de municipios que pueden organizarse voluntariamente para la ejecución de obras, la prestación de servicios o el cumplimiento de funciones administrativas y el desarrollo integral de sus territorios.
- ?? Provincias: varios municipios pueden constituirse en provincias que constituyen un nuevo ente territorial al cual los departamentos podrán delegar funciones y recursos. Tienen autonomía para la elección de autoridades y el manejo de recursos y competencias.
- ?? Asociaciones de departamentos: similar a los municipios pueden asociarse temporalmente para la ejecución de obras o prestación de servicios.
- ?? Los consejos regionales de planificación económica y social, como entidades coordinadoras de planificación y presupuesto a nivel supra-departamental.
- ?? Las regiones de planificación que pueden convertirse en entidades territoriales a partir de los CORPES, con autonomía política, autoridades, competencias e ingresos propios.

El balance del caso colombiano muestra aún problemas tanto en la resolución de los desequilibrios verticales como en los horizontales debido a:

- ?? Las experiencias de cooperación horizontal son todavía precarias, aunque con excepciones importantes, aparentemente debido al temor de los entes individuales a perder autonomía al entrar en relaciones más estrechas o permanentes con otros entes territoriales, especialmente si se trata de asociarse con entidades de mayor tamaño y poder económico que puede controlar la toma de decisiones. Es más común encontrar figuras ad-hoc y temporales para negociar convenios de cooperación antes que incorporarse como nuevos entes territoriales.

En cuanto a las relaciones verticales el gobierno central continúa teniendo un alto peso en la gestión del desarrollo local debido entre otras cosas a:

- ?? *Las desiguales condiciones de capacidad de absorción de los municipios*: la baja capacidad de los entes territoriales especialmente de los municipios más pequeños para ejercer algunas competencias con algún grado de complejidad técnica o administrativa. El proceso se hubiera facilitado mucho más bajo un sistema de

delegación acorde con categorías de municipios o de concesión gradual de competencias a medida que desarrollen sus capacidades.

- ?? *El clientelismo*: tanto a nivel local como nacional continúa imperando en la toma de decisiones bajo la lógica del intercambio de lealtades políticas, lo que afecta el uso de los dineros públicos y la eficacia de las administraciones locales en la asignación de recursos. A pesar de las críticas esgrimidas por el nivel central este mismo comportamiento domina las negociaciones de asignación de recursos nacionales en las discusiones del presupuesto dentro del Congreso de la República.
- ?? *Deficiencias normativas*: la legislación vigente ha fragmentado demasiado las competencias entre los distintos niveles de gobierno; subsiste una falta de claridad en la asignación de competencias, agravada por la aplicación confusa de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; las normas de asignación de recursos por sectores son demasiado rígidas impidiendo en ocasiones a los gobiernos locales ajustarse a las situaciones o necesidades locales. Adicionalmente hay contradicciones entre la multiplicidad de normas, que dificultan su aplicación y no existen instancias efectivas para la clarificación de estas.
- ?? *La injerencia del gobierno central*: es el gobierno central el que entorpece el proceso debido a que sigue interviniendo en la definición de políticas relacionadas con los campos de competencias regional y local, y además goza de gran poder de control sobre los recursos de inversión de los entes nacionales, de las transferencias, y de los recursos de crédito y cofinanciación. Esto ha generado tensiones entre los municipios y el poder central, ya que los primeros alegan escasez de recursos y el segundo teme que estos malgasten los recursos debido a sus debilidades institucionales y vulnerabilidad política.

El modelo colombiano es por tanto un modelo híbrido entre el modelo de principal-agente y el de elección pública, que paradójicamente es más de corte “centralista” ya que el nivel central quiere seguir teniendo un importante poder de decisión sobre materias de resorte local, en tanto que además aún retiene atribuciones y recursos que ya no le pertenecen. Esta situación se ve agudizada por los problemas del déficit fiscal agregado del gobierno que refuerzan los argumentos a favor de un mayor control y flexibilidad por parte del nivel central para facilitar el manejo de la crisis y poder reducir el volumen de las transferencias establecidas hasta ahora por ley.

El cuadro 5-2 presenta un resumen comparado de los mecanismos de transferencias que existen en los tres casos descritos.

**Cuadro 5-2: Mecanismos de Transferencias a los Municipios en Países Seleccionados**

	<b>BOLIVIA</b>	<b>COLOMBIA</b>
Objetivo de la transferencia	Reducción del desequilibrio fiscal vertical	Reducir desequilibrios verticales y horizontales Incentivos al esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa
Fuentes	1. Coparticipación tributaria, 20% de ingresos del gobierno central 2. Fondos de cofinanciación provenientes de asignaciones presupuestales y créditos internacionales	1. Situado fiscal: asignación presupuestaria 2. PICN: 40% ingresos corrientes nacionales 3. Mecanismos de cofinanciación
Mecanismos - Criterios de distribución	1. Con base en la población 2. Porcentaje de contrapartida diferencial	1. 15% en partes iguales a departamentos y municipio 85% en función de usuarios y teniendo en cuenta esfuerzo fiscal y eficiencia asignativa 2. 60% PICN distribuido según Población NBI, 40% según población total., eficiencia fiscal y administrativa 5% para municipios menores de 50,000 habitantes
Condicionamiento	Para la coparticipación: 85% como mínimo aplicable a inversión y conforme prioridades del PDM	1. Para gastos corrientes en salud y educación 2. Inversión en: 30% educación, 25% para salud, 20% agua y saneamiento; 5% recreación y deporte; 20% para libre inversión 3. Fondo de regalías para proyectos de minería, medio ambiente, regionales. Fondos de co-financiamiento para inversión social, infraestructura de carreteras, infraestructura y equipamiento urbano. Diferentes criterios de concurrencia Mecanismos de coordinación horizontal: asociación Mpios./Deptos, áreas metropolitanas, CORPE provincias, etc.
Mecanismos de control	Comités de vigilancia. Congelación de cuentas y transferencias	Ejecuciones presupuestarias y balances presentados a la contraloría. No existen penalizaciones directas por concepto.

## **6. LECCIONES APRENDIDAS**

### **6.1 *En lo Político***

- ?? Para incrementar la responsabilidad política de las autoridades locales es necesario ampliar y profundizar la participación política de las comunidades en la planificación y control del gasto local.
- ?? La conformación de cuerpos legislativos con intereses supra regionales y de partidos con cohesión interna y comprensión de los riesgos del proceso pueden contribuir a la disciplina fiscal y a la estabilidad macroeconómica.

### **6.2 *En lo Institucional***

- ?? Principios generales de la descentralización regulados por la constitución para evitar incidencias de la coyuntura política.
- ?? Las leyes que regulan las relaciones fiscales intergubernamentales deben basarse en fórmulas y criterios claros y referirse a indicadores con información confiable, sometidos a rigurosa y permanente actualización para evitar su manipulación política.
- ?? No deben señalarse demasiados detalles en las normas y disposiciones legales pues generan rigideces innecesarias que dificultan los ajustes y los exponen.
- ?? Se deben establecer instancias y calendarios para la revisión y actualización de las normas, y para la cooperación y coordinación intergubernamental en la armonización de las políticas tributaria, de gasto y de endeudamiento.
- ?? Se deben establecer mecanismos de monitoreo y verificación de avances en los objetivos de las transferencias para ir ajustando su operación.

### **6.3 *Para el Sistema de Transferencias y de Incentivos al Esfuerzo Local***

- ?? En la medida que las transferencias permiten alcanzar diversos objetivos es necesario que sean revisadas regularmente mediante mecanismos interinstitucionales de consulta y concertación.
- ?? Se deben establecer igualmente mecanismos de monitoreo y verificación de avances en los objetivos de las transferencias para ir ajustando su operación y controlar su eficacia.
- ?? Se debe procurar que las transferencias no incentiven la pereza fiscal, por lo cual entre los criterios de redistribución debe incluirse el potencial de recaudación tributaria. La transferencia debe ser marginal y sólo para compensar lo que no se pueda recaudar localmente.
- ?? Para incentivar el esfuerzo local la diferencia entre necesidad y capacidad financiera no debe compensarse en su totalidad sino sobre el promedio territorial.
- ?? La compensación horizontal sólo debe ser reconocida cuando comparadas con otras localidades similares se detecta que ciertas unidades mantienen diferencias intolerables.
- ?? Para reducir al máximo el potencial impacto pro-cíclico de las transferencias, estas deberían establecerse como un ítem fijo de presupuesto, que puede regularse o modificarse de acuerdo a las restricciones presupuestarias.

- ?? El mejor sistema de transferencias es aquel donde estas son mínimas favoreciendo el esfuerzo tributario propio, y además cuando las transferencias para fines determinados se reemplazan por transferencias generales sin excesivas regulaciones.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- ?? **Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal.** Informe final de la misión de la descentralización, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación.
- ?? Artana, Daniel y Lopez Murphy, Ricardo, **Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: Una perspectiva Latinoamericana** en Descentralización Fiscal en America Latina-Nuevos Desafío y Agenda de Trabajo. CEPAL –GTZ, 1997
- ?? Aghón, Gabriel. **Fortalecimiento de las Finanzas Municipales: Dificultades y Nuevos Desafíos para los Países de la Región** en Descentralización Fiscal en America Latina-Nuevos Desafío y Agenda de Trabajo. CEPAL –GTZ, 1997
- ?? Aghón, Gabriel y Edling, Herbert. **Descentralización Fiscal en América Latina: Algunas Lecciones y Nuevos Desafíos** en Descentralización Fiscal en America Latina-Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo. CEPAL –GTZ, 1997
- ?? Perez, Lorenzo; Brosio, Giorgio; Coelho, Isaías; Ruiz, Jose Luis; Ruiz, Juan Ramón; **Bolivia: Las relaciones fiscales intergubernamentales- Propuestas para mejorar el uso de recursos y el manejo macroeconómico.** Informe del FMI, 1999.
- ?? Velásquez, Fabio. **La Descentralización en Colombia: En busca del bienestar y la convivencia democrática. Mimeo, 2000**
- ?? Burki, Shajid Javed; Perry, Guillermo; Dillinger, William; Más allá del centro: La descentralización del Estado. Banco Mundial, 1999
- ?? Silverman, Jerry M. Public Sector Decentralization. World Bank Technical Paper Number 188, 1998

## 8. ANEXOS

### Anexo 1: Estructura de los Ingresos Municipales en 10 Municipios Seleccionados de América Latina. Año 1994. Porcentaje

	<b>Brasil</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Colombia</b>	<b>Chile</b>	
Transferencias	62,7	54,7	47,8	42,7	
Impuestos a la Propiedad	8,3	7,4	12,4	12,6	
Impuestos a las Patentes Comerciales			18,1	9,2	
Impuestos a los Vehículos			3,2	7,4	
Otros Impuestos		7,3	5,2	3,7	
Total Impuestos	22,3	22,8	38,8	32,9	
Cargos, Cobros, Contribuciones	14,1	4,6	19,4	12,4	
Otros Recursos	15,0	17,9	3,0	12,0	
TOTAL	100	100	100	100	

Fuente: Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo, PNUD/CEPAL-GTZ, 1997.

## Anexo 2: Ejemplos de Mecanismos para el Control al Déficit Excesivo Incorpora de Finanzas Intergubernamentales

VARIABLE	ARGENTINA (1991-98)	BRASIL (1994-98)	C
<b>RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA FUERTE PARA TRANSFERENCIAS Y RESPONSA</b>			
1. Las transferencias se especifican mediante fórmulas legales y no ad hoc	Sí, Definidas por la fórmula y limitadas en conjunto, pero muy importantes para algunas provincias pequeñas	No; donaciones del presupuesto y reparticiones de impuestos definidos por fórmula, pero a veces gran alivio de la carga de la deuda	Si. Pe excep
2. El gobierno central delega funciones eficazmente a los gobiernos subnacionales en concordancia con la delegación de fuentes de ingreso.	Si.	No.	Si, pa depar las m
<b>AUTONOMIA SUBNACIONAL PARA EL AJUSTE FISCAL</b>			
3. Los gobiernos subnacionales generan gran parte de sus propios ingresos	No.	Si, para los estados grandes. No, para los pequeños.	No
4. Los gobiernos subnacionales tienen la facultad de reducir sus costos	Si	No, legalmente difícil reducir los costos laborales.	No, p depar muni
<b>RELACIONES POLÍTICAS INTERGUBERNAMENTALES</b>			
5. Los presidentes son constitucionalmente fuertes a nivel nacional	Sí, muy fuerte mediante facultades decretadas	Sí	Si
6. Los gobernadores tienen poca autonomía constitucional (por ejemplo, no hay reelección; el gobierno central puede intervenir)	Sí, intervención federal común, al menos hasta 1994	No, no hay intervención federal	Si
7. Las normas electorales orientan el congreso hacia intereses nacionales y no locales	Sí	No	No, p gener puede
8. La disciplina de los partidos es fuerte	Sí, listas cerradas	No, listas abiertas	No

Fuente: "Cómo hacerle cara a la amenaza macroeconómica: En busca de restricciones presupuestarias fuertes" en Más / Estado, Banco Mundial, 1999.

### Anexo 3: Resumen de Experiencias de Descentralización: La Experiencia de Ecu

Estrategia General	Principales Objetivos e Instrumentos	Principales Problemas u Obstáculos	Mejores Pr
Desarrollar un programa de modernización del Estado para potenciar los ingresos propios, generar un sistema de distribución de recursos, devolver responsabilidades, y racionalizar los recursos a través de una cultura de proyectos a nivel local	Implementar una coordinación institucional para una efectiva planificación, ejecución, seguimiento y control	La forma de asignación de competencias no responde a una eficiente división de funciones. No existe una clara definición de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, ni niveles de coordinación entre ellos	La utilización de prog de organismos inte permitido una mayor los beneficios y proyectos. Todo ello incentivo al esfuerzo obstante, en la practi muchos casos de condonación de deudas
Adecuar la relación entre competencias y recursos en cada nivel de gobierno, garantizar la correspondencia entre recursos y capacidad de gestión, y permitir un proceso de descentralización progresiva flexible y consensuada	Asegurar coherencia con la estrategia macroeconómica, especialmente en cuanto a restricción presupuestal y austeridad fiscal	La diversidad de municipios es tan grande que existen diferencias significativas de capacidad de gestión, por lo que las competencias difícilmente pueden ser generales para todo tipo de municipios	Se ha promovido en la ejecución de proyec actualizar y moderniza con ello a fortalecer la a la propiedad inmueble
	Asegurar a los municipios una tributación sobre beneficios. Es decir que exista correspondencia entre los impuestos y los beneficios derivados de los bienes y servicios públicos	La dicotomía entre lo rural y lo urbano ocasiona que el municipio se ocupe de la zona urbana consolidada, mientras que los consejos provinciales atienden algunas zonas rurales, pero sin una delimitación clara de responsabilidades.	En varias municipa desarrollado una cultur de mayor responsabili ejecución (agua pc etc.)
	Alcanzar una recaudación eficiente. Generar autonomía financiera a nivel local, a partir de los ingresos propios	EL gobierno central limita la autonomía, en la práctica con el cruce de acciones. Existen programas nacionales manejados por el gobierno central que realizan inversiones en los sectores seccionales, sin coherencia alguna	
	Mejorar la participación comunitaria en los diferentes niveles de decisión	Existe una débil cultura de proyectos. Un servicio está sólo concebido en su componente técnico, sin integrar los mecanismos de operación y mantenimiento necesarios y definir los elementos económicos y financieros para su sostenibilidad	

Fuente: Aghón, Gabriel y Edling, Herbert; Descentralización Fiscal en America Latina: algunas lecciones y nuevos desafíos, Proyecto CEPAL –C

## Anexo 4: Resumen de Experiencias de Descentralización: La Experiencia de Bolí

Estrategia General	Principales Objetivos e Instrumentos	Principales Problemas u Obstáculos	Mejores Prácti
Descentralización del sector público a través de la revalorización de gobiernos municipales constituidos, con competencias ampliadas (transferidas) y recursos incrementados que aseguren su correspondiente financiamiento	Establecer y diferenciar competencias en cada uno de los niveles territoriales, identificar fuentes de financiamiento interno para los niveles subnacionales, y fijar territorialmente la jurisdicción de cada uno de los órganos públicos subnacionales.	Debilidad institucional en las administraciones municipales ya que al inicio tan sólo 24 de los 311 municipios contaba con capacidades para asumir las competencias señaladas por ley	El Plan de Desarrollo Muni las acciones de desarrollo de actores que interviene municipio. Es participativamente entre el municipal, la sociedad civil y fondos de inversión
La Ley 1551 de 1994 (ley de Participación Popular), es la norma legal que constituye el eje rector del proceso de descentralización, comprendiendo transformaciones políticas, económicas y sociales	Al poder ejecutivo departamental le corresponde planificar el desarrollo departamental, promover e institucionalizar mecanismos de participación popular, administrar los caminos vecinales y los recursos naturales	Los fondos de inversión y cofinanciamiento no habían entrado en coordinación con los respectivos ministerios de salud y educación para definir prioridades de proyectos. En ocasiones los criterios de priorización de los fondos están en contradicción con las políticas sectoriales	El Plan Anual Operativo gobiernos municipales es un acciones basado en el PD formulado participativamente actores sociales e instituciones municipio, priorizando obras sociales
LA anterior se complementa con la Ley 1654 de 1995, de Descentralización Administrativa del poder ejecutivo al nivel departamental (desconcentración), que permite armonizar la intervención de los sectores en su territorio (Deptal.) vinculando el nivel nacional con el municipal		No existía una política coherente de distribución y asignación de recursos orientada efectivamente a compensar los desequilibrios verticales y horizontales. El Ministerio de Finanzas ha iniciado recientemente el liderazgo para la consolidación de una política coherente de transferencias que considere todas las fuentes: la coparticipación, los fondos de cofinanciación, los proyectos sectoriales, y la cooperación internacional focalizada	El Programa de Acciones E del ahora Ministerio de Sostenible, busca hacer oferta programática para que pre gobiernos cofinancien estas en
			La ley Orgánica de Muni señala las obligaciones y de vecinos, a través Organizaciones Territoriales y de Comités Cívicos. La Participación Popular c Comités de Vigilancia para que la inversión local sea con las demandas de la poblac

Fuente: Aghon, Gabriel y Edling, Herbert; Descentralización Fiscal en América Latina: algunas lecciones y nuevos de apreciaciones propias.

## Anexo 5: Resumen de Experiencias de Descentralización: La Experiencia de Colombia

Estrategia General	Principales Objetivos e Instrumentos	Principales Problemas u Obstáculos	Mejores Prácticas
Fortalecimiento gradual del sistema de finanzas intergubernamentales	Fortalecimiento financiero de los gobiernos subnacionales: aumento de las transferencias y regalías al nivel local de gobierno y creación del sistema de fondos de cofinanciación	Institucionales: baja capacidad administrativa y técnica de los departamentos y municipios	Reorganización de instituciones relevantes en el Departamento de Planeación, ministerios y el de Hacienda para la cofinanciación y el manejo de finanzas a nivel del gobierno local
Traspaso o redistribución de competencias en busca de una mejor eficiencia del gasto	Fortalecimiento fiscal de los departamentos y municipios a través de la modernización de los sistemas tributarios subnacionales, y de la exploración y movilización de nuevas fuentes para el financiamiento territorial (cargos, cobros, sobretasas)	Conflictos en el traspaso efectivo de competencias (pasivos laborales en sectores de salud y educación) y lento ajuste institucional del nivel central	Inicio de un proceso de fortalecimiento institucional en el ámbito territorial y de financiamiento de los departamentos
Relativo fortalecimiento de los recursos propios. En particular la modernización del sistema tributario municipal	Mayor eficiencia en el gasto público: traslado de competencias y responsabilidades a los departamentos y municipios	Proliferación de normas y leyes sectoriales que le restan transparencia e integralidad al proceso, y falta de voluntad política, coordinación y liderazgo del proceso	Innovaciones exitosas: esquemas de descentralización de servicios (participación del sector privado y de las comunidades y cooperación)
Mayor participación de la ciudadanía en el control y fiscalización de la gestión pública	Promoción de una mayor estabilidad política de los entes territoriales: elecciones populares, y control de la comunidad (consultas populares, juntas administrativas locales, referéndum, revocatoria del mandato, participación en directivas de empresas públicas)	Financieros: debilitamiento de los recursos tributarios subnacionales (bajo esfuerzo fiscal local) y alta dependencia de las transferencias y regalías en el caso de algunos territorios	Movilización de nuevos recursos y mayor fiscalización por parte de las comunidades. Aplicación de las contribuciones de las municipalidades grandes (más urbanas)
		Creación de múltiples fondos de cofinanciación, inadecuada coordinación entre ellos y las demás fuentes de recursos	Estimular la eficiencia fiscal y a la mejor gestión mediante el uso de distintos instrumentos de distribución de las transferencias e incentivos a la cofinanciación
		Efecto distributivo: conflicto entre los propósitos de equidad regional e interpersonal que subyacen en el diseño de las transferencias	
		Efecto macroeconómico: mayores presiones sobre el déficit fiscal por el traspaso de más	

		transferencias de acuerdo a la Constitución de 1991. Adicionalmente, aceleración del proceso de endeudamiento	
--	--	---	--

Fuente: Aghon, Gabriel y Edling, Herbert; Descentralización Fiscal en América Latina: Algunas Lecciones y Nuevos Desafíos, Proyecto CEPAL –GTZ, 1997. y apreciación