

Descentralización y viabilidad del desarrollo local en América Latina *

Iván Finot

I. El desarrollo económico local: nuevo objetivo de la descentralización

El antecedente inmediato de los actuales procesos de descentralización es la planificación regional, modalidad que asumió mayor importancia durante las décadas de 1960 y 1970. En aquellos años, estados, provincias o departamentos, según los países, fueron agrupados en regiones, en función de características territoriales similares; fueron creados órganos desconcentrados responsables de la inversión pública en cada región, y la inversión en infraestructura de transportes se orientó primordialmente a aumentar la integración territorial de cada país, lo cual en muchos casos resultó en una evidente reducción de las disparidades territoriales (por ejemplo, Brasil).

Con el agotamiento del centralismo -que eclosionó en la crisis de la deuda de los 80-, la descentralización política y los mecanismos democráticos de decisión emergen como la alternativa frente a la planificación regional. Entonces, así como antes se tendía a centralizar las decisiones tanto políticas como económicas en los gobiernos nacionales, a partir de entonces se propendió a transferir lo más posible las decisiones sobre provisión de bienes públicos (con excepción de una lista bastante restringida que quedaba reservada al nivel nacional) hacia gobiernos subnacionales. La equidad dependería de los sistemas de transferencias.

Si bien la descentralización política fue precedida en algunos casos por una transferencia de competencias administrativas y aun fiscales a autoridades territoriales designadas, ella se hizo efectiva con la recuperación del derecho a elegir gobiernos subnacionales y se orientó hacia los niveles donde tradicionalmente se había ejercido este derecho. En los países unitarios se enfocó en el nivel local, y en los federales, en el nivel intermedio, con excepción de Brasil. En este último, la descentralización se orienta hacia los municipios con más énfasis que a los estados, una de las banderas en la lucha por la recuperación de la democracia. Y sólo en Chile la regionalización realizada por el régimen militar se transformó en descentralización democrática, al conformarse en cada región Consejos Regionales electos (indirectamente). Pero en este caso, la regionalización no había correspondido al concepto de “regiones homogéneas” sino al principio que predomina en la conformación de cualquier división político-administrativa: controlar el territorio.

En una perspectiva histórica, la descentralización política hace parte, ciertamente, de los procesos de democratización iniciados en la década de los 80. Pero además se orientó en función de un objetivo prioritario para la gobernabilidad democrática: amortizar en la brevedad posible lo que la OIT había denominado “la deuda social”. Dadas las restricciones presupuestarias emergentes de los ajustes que prosiguieron a la crisis de la deuda, contar con los recursos necesarios resultaba particularmente difícil y la gestión descentralizada se configuró como una forma más eficiente de organizarse para la gestión social. Entonces, si bien los procesos consistieron primordialmente en la transferencia de responsabilidades en materia tanto de infraestructura básica y servicios públicos como de prestación de educación escolar y atención de salud, lo que caracteriza a los procesos actuales es la descentralización, en mayor o menor grado, de estos últimos servicios.

Después de alrededor de 20 años de iniciados los procesos más antiguos se puede apreciar que, si bien los incrementos en gasto social descentralizado no han tenido un correlato equivalente en términos de calidad (según observaba la CEPAL en 1998), los gobiernos locales han jugado un papel decisivo en la extensión de la cobertura de los servicios y la lucha contra la pobreza, aunque no tanto en su calidad

(*) Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

de cabezas de autonomías sino como agentes, o socios (*parceiros* en Brasil), de los gobiernos nacionales.

En cuanto a equidad territorial, si bien todos los sistemas de transferencias implicaron avances significativos desde el punto de vista de la redistribución territorial del ingreso, aún se pueden observar grandes diferencias. Particularmente en lo que se refiere al nivel local, se puede afirmar que la descentralización no ha sido equitativa, ya que una gran mayoría de los municipios -con la excepción relativa de los de Brasil- cuenta con muy escasa autonomía efectiva al ser extremadamente dependientes de transferencias cuyo monto se decide en forma centralizada (por lo general bajo objetivos sociales).

Sin embargo, la autonomía local cobra contemporáneamente una nueva importancia: es una condición indispensable para el logro de un objetivo que puede resultar estratégico para la competitividad nacional y para la creación de ingresos: el desarrollo económico local. Para lograrlo resulta imprescindible que en cada localidad existan autoridades electas que cuenten con suficientes competencias (sobre todo en materia de infraestructura básica y servicios públicos) y, lo que sería decisivo, con recursos suficientes y de libre disponibilidad para poder promover procesos de concertación público-social-privada para el desarrollo local. En la situación actual este objetivo sólo sería posible en los municipios localizados en las áreas donde se concentran los ingresos, lo que además plantea un problema de desigualdad jurídica respecto al derecho ciudadano de proveerse de bienes locales.

La orientación actual de la descentralización, la heterogeneidad municipal prevaleciente y los muy desiguales niveles de recursos de libre disponibilidad con que cuentan los gobiernos locales no favorecen el logro del desarrollo local, al menos no en condiciones de equidad. Se hace imprescindible repensar la descentralización para incluirlo y -si es posible- avanzar en eficiencia, equidad social y construcción de ciudadanía. El presente trabajo tiene como propósito contribuir a esta reflexión, utilizando para ello un marco teórico y metodológico propuesto por el autor en trabajos anteriores.

En síntesis, en dicho marco se establece la necesidad de diferenciación entre bienes locales (bienes de consumo colectivo) y bienes sociales (canasta de bienes de consumo individual), y definir claramente entre las tareas que los gobiernos locales realizan como cabezas de autonomías y aquellas otras que efectúan como agentes (o socios) del gobierno nacional para la redistribución personal del ingreso (canasta).

Se plantea también que para que la provisión autónoma de bienes locales se dé bajo condiciones de eficiencia, se debe lograr la mayor correspondencia posible entre ámbitos de demandas y circunscripciones político-administrativas, que las preferencias ciudadanas sean adecuadamente expresadas y representadas, que en el mismo proceso sean adoptadas tanto decisiones sobre gasto como aquellas que se refieren a los aportes ciudadanos con que se contribuirá a financiar dicho gasto, y que las transferencias sean subsidiarias respecto a estas decisiones locales.

A continuación, después de una breve evaluación de la participación del nivel municipal tanto en la generación de ingresos como en el gasto público, se analiza la evolución de los sistemas de transferencias territoriales y, finalmente, se propone algunos lineamientos para poder lograr los objetivos buscados.

II. Importancia del nivel local en las cuentas fiscales

En América Latina, la descentralización hacia el nivel municipal, medida tanto por el aporte de este nivel a los ingresos fiscales como por su participación en el gasto público, es aún muy limitada.

Los países de la región donde las recaudaciones municipales tienen mayor importancia serían, entre los federales, Brasil y México, con 6,1 y 6% respectivamente, y entre los unitarios, Chile, con un 8,1% y Bolivia, con un 4,1% (Finot, 2005)¹. Estos bajos niveles de participación contrastan, por

ejemplo, con el caso de Estados Unidos, donde el nivel local representa el 24% del total de ingresos fiscales (sin seguridad social), o de Dinamarca, donde tal participación alcanza a un 48%.

Adicionalmente, en la región los impuestos locales representan una proporción menor del total de ingresos municipales. Así por ejemplo, en Brasil sólo el 9,7% del gasto municipal es financiado con impuestos locales (y más del 60% con transferencias de otros niveles); en Bolivia los impuestos financian sólo el 8,9% del gasto local (las transferencias provenientes del nivel nacional, más del 78%); y en Chile el 12,3% (las transferencias provenientes del mismo nivel cubren un 49%)². En cambio en Estados Unidos el gasto local se financia en un 38% con impuestos (y 22,8% con tasas y 38,4% con transferencias), y en España la participación de los impuestos en el financiamiento local llega a más del 50% (y las transferencias representan un 33,3%).

Pero no sólo la participación de los impuestos locales como fuente de ingresos municipales es muy reducida en América Latina sino que, en correspondencia con las grandes disparidades territoriales registradas en la región (ver Silva, 2003), los impuestos locales suelen ser generados en su mayor parte por relativamente pocos municipios: aquellos donde se concentra la población de mayores recursos y/o las actividades más rentables. La gran mayoría de los municipios es extremadamente dependiente de las transferencias, muchas de ellas altamente condicionadas.

En todo caso, en varios países la participación municipal en el gasto público es apreciablemente mayor que en la generación de ingresos fiscales, gracias a las transferencias. Así, por ejemplo, en Brasil esta participación representa un 15,7% del total del gasto público, y en Bolivia, un 12,3%. En cambio en México, donde las transferencias a los municipios son de menor monto -y en gran parte intermediadas por el respectivo estado-, el gasto municipal autónomo solamente significa un 7,4% del total del gasto público; y en Chile, la participación municipal en el gasto es similar a la de los ingresos, 8,1%, ya que las transferencias de libre disponibilidad provienen del propio nivel municipal.

La participación municipal en el gasto varía bastante según los países, pero aun en los casos en que ella es relativamente importante, resulta apreciablemente menor que en los países desarrollados. En Estados Unidos, por ejemplo, no obstante los enormes gastos federales en defensa, el gasto local representa alrededor del 28% del gasto público total sin seguridad social; y en Dinamarca, tal indicador supera el 58% del total del gasto público.

En América Latina parecen existir amplios márgenes para aumentar la autonomía local, pero ello dependería crucialmente de que los municipios pudieran contar con más recursos fiscales generados localmente y con una mayor cuantía de transferencias de libre disponibilidad. Lo decisivo sería poder hacer esto último sin amenazar el equilibrio fiscal.

III. Los sistemas de transferencias territoriales y su evolución

Según ya se ha mencionado, en América Latina se ha descentralizado, principalmente, la provisión de dos tipos de bienes públicos: 1) infraestructura y servicios básicos, y 2) en distintos grados, los servicios de educación escolar y de salud.

Inicialmente al menos, se dio un tratamiento similar a ambos tipos de bienes. Es evidente, sin embargo, que mientras los primeros son de consumo colectivo -bienes públicos propiamente dichos-, los segundos son de consumo individual. Mientras en el caso de los primeros la demanda está claramente diferenciada geográficamente -por factores físicos y biológicos-, en el de los segundos sólo lo está cualitativamente -por los factores anteriores más los culturales- *pero no cuantitativamente*, ya que contemporáneamente el Estado debe garantizar a todo ciudadano el acceso a un mismo nivel de servicios de educación escolar y de salud, independientemente de su lugar de residencia.

En consecuencia, los sistemas de transferencias deberían estar destinados, por un lado, a igualar el derecho de todo ciudadano a proveerse de bienes públicos locales y, por otro, a garantizar el acceso de todos los ciudadanos, independientemente del lugar en que residan, a acceder a un mismo nivel de determinados servicios, entre ellos, primordialmente, a los de educación escolar y salud. Esto implica,

según postulamos desde 1998 (ILPES, 1998), un tratamiento diferenciado de las transferencias, según tengan una u otra finalidad, tarea no siempre fácil en el caso de los países federales, donde la descentralización de los servicios de educación y salud muchas veces ha sido considerada como una “devolución” de servicios que antiguamente estaban exclusivamente a su cargo.

En efecto, en Argentina aún no se hace una diferenciación en las transferencias según destino. En Brasil, en cambio, antes incluso del actual proceso, se había establecido qué porcentaje del gasto debía ser dedicado obligatoriamente a educación. En la Constitución de 1988 este porcentaje fue establecido en 25%, y el mismo año se instauró un sistema de transferencias federales destinado a reducir disparidades en las prestaciones en salud, las que pasaron a ser reguladas por un sistema único (el Sistema Único de Salud). Posteriormente se ha añadido a estas determinaciones nuevas “vinculaciones” -o alícuotas de impuestos- destinadas exclusivamente a seguir reduciendo disparidades en la prestación de estos servicios. En México, a su vez, desde un comienzo se hizo una clara diferenciación entre las transferencias territoriales de libre disponibilidad y las destinadas a gasto social. El régimen de personal de los servicios públicos de educación y salud sigue centralizado.

En los países unitarios se comenzó por dar un tratamiento similar al financiamiento de la provisión de infraestructura básica y al de infraestructura de educación y salud: para ambos fines se contaba, de partida, con los recursos recaudados localmente más transferencias en principio de libre disponibilidad. La orientación social del gasto se dio, en este caso, a través de condicionamientos a estas transferencias y/o induciendo a los municipios a comprometer sus recursos como aportes locales para poder optar a transferencias acordadas proyecto por proyecto a través de fondos de desarrollo social. Eso en cuanto a infraestructura, porque en lo que se refiere a régimen de personal del sector público en educación y salud, generalmente se decide centralmente y las remuneraciones son financiadas en su mayor parte a través de sistemas centralizados.

Así ocurría también en Colombia, pero en el 2001 los sistemas de transferencias vigentes -incluidos los fondos de desarrollo- fueron reemplazados por un solo Sistema General de Participaciones. En este sistema se hace una clara diferenciación entre transferencias sociales y transferencias territoriales. En efecto, en el caso de las destinadas a educación y salud (83% en total), se distinguen las subvenciones (en el caso de la educación escolar) y los subsidios (en el de la salud) asignados en función de una política social nacional. Los gobiernos locales claramente juegan el papel de agentes del gobierno nacional en lo que se refiere al sistema nacional de redistribución social del ingreso. En cambio, el resto de las transferencias (17%) es de libre disponibilidad, su cuantía está levemente vinculada a los esfuerzos fiscales locales y todavía están condicionadas predominantemente según objetivos sociales (41% debe ser destinado a saneamiento básico, 5% a deporte y 5% a cultura).

Para la asignación de subsidios de salud, Colombia ha adoptado un sistema de evaluación de beneficiarios similar al de Chile, país que cuenta con una importante experiencia en materia de transferencias sociales. En Chile, nueve tipos de subsidios nacionales -y entre ellos principalmente los destinados a cubrir servicios de salud- son asignados gracias a un sistema de evaluación de beneficiarios operado por los municipios. En cuanto a educación, si bien el régimen de personal de los establecimientos públicos chilenos aún está centralizado, el financiamiento tanto para salarios de este personal como el acordado a establecimientos particulares en convenio, es definido -por las mismas sumas, independientemente de que los establecimientos sean públicos o privados- en forma regionalizada y en función del número de asistentes. Sin embargo (a diferencia de Colombia), la infraestructura de los establecimientos públicos aún es financiada a través de transferencias territoriales.

En general, en lo que se refiere a servicios de salud y educación escolar, en la región se puede observar una tendencia general a igualar los niveles de prestación, independientemente del lugar de residencia de los habitantes. Dentro de esta tendencia, la función de redistribución social propia del nivel nacional es cada vez más importante. Y en la medida en que los gobiernos locales están

administrando recursos de un sistema nacional, ellos están asumiendo el papel de agentes -o socios- de un sistema nacional de redistribución personal del ingreso.

La tendencia observada también implica que los sistemas de transferencias sociales tienden a diferenciarse de las territoriales, lo que sin duda es conveniente, pero también se puede apreciar que, en lo que se refiere a poder dotarse de bienes locales tales como infraestructura básica y servicios de infraestructura, el derecho ciudadano es aún muy dispar. En general, las transferencias que pueden ser destinadas a este fin son aún de menor cuantía y la posibilidad de adoptar decisiones autónomas en esta área sigue dependiendo primordialmente de las desiguales capacidades locales para generar recursos propios.

IV. Lineamientos para hacer viable el desarrollo económico local

El análisis realizado en los puntos anteriores permite concluir que, bajo los actuales sistemas de tributación y de transferencias territoriales, las oportunidades para el desarrollo local son extremadamente desiguales. A continuación se propone algunos lineamientos que se espera sean útiles para adecuar los procesos de descentralización en función de acrecentar la autonomía ciudadana para encarar procesos de desarrollo económico local, y hacerlo bajo condiciones de eficiencia y equidad, sin menoscabo de lo avanzado en materia de gestión social.

Diferenciación entre bienes públicos nacionales y bienes públicos locales

Potenciar la autonomía local es una condición necesaria para el logro de determinados objetivos, no de todos. Será importante definir, en primer lugar, en qué casos es conveniente que las decisiones sobre provisión y financiamiento sean adoptadas subnacionalmente, y en qué otros casos es mejor que tal responsabilidad recaiga primordialmente sobre el gobierno nacional, y los locales actúen como agentes o socios de otros niveles.

Tanto las argumentaciones teóricas como la experiencia demuestran que, en el caso de los servicios de educación y de atención a la salud, si bien es conveniente que cualitativamente tales servicios se adecuen a diferencias regionales, resulta imprescindible contar con un sistema de redistribución social -un bien nacional- que garantice a todos los habitantes, independientemente de su lugar de residencia, un nivel de acceso similar a determinado nivel de atención. La responsabilidad de definir el mínimo garantizado a todos y de financiar el respectivo sistema que permita garantizar este acceso, debe hacerse, sin duda, en forma centralizada. Y así tiende a ocurrir, según ya se ha mencionado, incluso en países tan descentralizados como Brasil.

En cambio, la provisión de bienes públicos tales como planes de uso de suelo, infraestructura de transporte y regadío, servicios de agua potable, distribución de electricidad y disposición de desechos, sobre cuya base pueden hacerse efectivos los procesos de concertación de los cuales depende directamente el desarrollo económico local, está directamente vinculada a características territoriales físico-biológicas donde las diferencias geográficas son evidentes, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. En este caso sí sería claramente conveniente que -dentro de normas nacionales sobre calidad de los servicios, recursos naturales y medio ambiente- las localidades puedan decidir libremente respecto a qué quieren proveerse. Sólo habría que tratar que los diferentes ámbitos de decisión política correspondan lo más posible con esas diferenciaciones geográficas.

Adecuación de los procesos locales de decisión a los diferentes ámbitos de demanda

En general, no suele haber correspondencia entre los ámbitos de demanda de bienes públicos locales y la división político-administrativa, y esto es particularmente evidente en el nivel local. Ello es así porque, mientras los ámbitos de demandas se van conformando naturalmente, los límites político-administrativos han sido fijados históricamente bajo otra lógica, la del control militar y político del territorio.

Muchos asuntos de interés público podrían resolverse en niveles submunicipales, otros, aun siendo locales, trascienden el ámbito de un municipio. Un problema adicional sería que en América Latina (con excepción de Chile) históricamente se ha permitido tanto el crecimiento desmesurado de algunos municipios urbanos como la multiplicación de municipios pequeños. En casi todos los países coexisten en el nivel local municipios con poblaciones muy dispares.

El principio de solución para enfrentar estos problemas sería, por un lado, poder contar con órganos electos de decisión en los niveles más próximos al ciudadano (como por ejemplo las Asambleas Parroquiales en Ecuador), y por otro, crear los incentivos suficientes para que los municipios más poblados se descentralicen, y los medianos y pequeños se asocien en función de ámbitos de demandas que los exceden. Ya que, según se ha mencionado, la provisión de servicios de infraestructura básica suele estar vinculada directamente con características territoriales físico-biológicas, es posible que, en este caso, la conformación geográfica de la demanda de tales bienes públicos corresponda con bastante precisión a regionalizaciones emprendidas en función de tales características.

Un instrumento decisivo para incentivar la asociación territorial de municipios en función de demandas que exceden sus circunscripciones individuales, podrían ser las transferencias de libre disponibilidad por cuantías acordes con las mayores responsabilidades asumidas. Anticipadamente se debería contar con una legislación adecuada para la conformación de estos consorcios -o mancomunidades- municipales territoriales. Lo más conveniente sería que estos consorcios pudieran constituirse como organizaciones de derecho público (según se ha aprobado recientemente en Brasil), entre otras razones, para ser objeto de transferencias territoriales.

Mecanismos adecuados de revelación de preferencias locales

Para que se dé una efectiva revelación de preferencias en la provisión de bienes locales sería indispensable que los ciudadanos participen efectivamente en las decisiones no solamente sobre gasto sino también sobre los aportes con que contribuirán al financiamiento de dicho gasto. Y, ya que en última instancia tales decisiones son adoptadas por representantes, es indispensable que los representantes locales representen efectivamente las preferencias de los ciudadanos. Para ello sería conveniente, según lo venimos proponiendo desde 1990 (Finot, 1990), contar para el nivel local con sistemas de elección por representación territorial, con obligación de dichos representantes de informarse e informar a sus representados y otorgando a éstos poder de revocatoria si la representación no se cumple cabalmente. Paradójicamente -a diferencia de otras regiones del mundo-, en América Latina el sistema predominante de elección de representantes locales es el de representación proporcional, como si un concejo municipal fuera una cámara de diputados. Ello hace que tales representantes respondan más a sus respectivos partidos políticos que a los ciudadanos formalmente representados.

En segundo lugar, en la medida en que se mejoren los sistemas de representación y se pueda contar con órganos electos en los niveles más próximos al ciudadano, podría introducirse en los procesos públicos de presupuestación una práctica que ha sido institucionalizada en las organizaciones sociales: decidir democráticamente respecto a gastos sobre la base de comparar costos alternativos, y luego controlar el cumplimiento de estas decisiones.

Para ello se podría comenzar por valorizar y legalizar aportes que no son contabilizados en los ingresos fiscales, como las contribuciones voluntarias en trabajo, materiales o dinero que los ciudadanos realizan a través de sus organizaciones para la provisión de bienes públicos (como caminos y obras de urbanismo)³ y/o la generación de externalidades públicas (como fiestas folclóricas que atraen turismo). Evaluar estos aportes técnicamente no tendría mayor dificultad, ya que los fondos de desarrollo social han perfeccionado técnicas para calcularlos.

Simultáneamente habría que flexibilizar la potestad municipal de modificar las alícuotas de los impuestos locales (dentro de límites fijados nacionalmente), específicamente las correspondientes a impuestos sobre la propiedad inmueble. Y para garantizar que los aportes serán calculados efectivamente sobre el respectivo nivel de riqueza, y que no se sigan dando conflictos morales entre los gobernantes locales y los contribuyentes, se debería contar con sistemas externos que mantengan actualizados los valores de los inmuebles.

Las decisiones sobre provisión de bienes locales entonces podrían darse a través de dos procesos: para los ámbitos más amplios, la votación sobre programas de gobierno; para los más reducidos, la presupuestación participativa. Pero en ambos ofrecer siempre a los ciudadanos información sobre los costos que les implicaría cada alternativa, bajo la forma de impuestos o de contribuciones voluntarias. Y el endeudamiento local debería ser obligatoriamente consultado a partir de ciertos límites, ya sea incluyéndolo en los programas sometidos a votación o mediante referéndum.

Cuantificar y legalizar las contribuciones voluntarias y empoderar a los ciudadanos para que participen -directamente o a través de una efectiva representación- en los procesos de decisión, vinculando el gasto con los aportes que realizarán, permitiría no sólo acrecentar significativamente las recaudaciones locales sino estimular decisivamente el control social sobre el gasto y, ciertamente, hacer más eficientes las asignaciones (sin duda corresponderían mejor a las preferencias ciudadanas)⁴.

Antecedentes importantes, que permiten vislumbrar la posibilidad de transferir al ámbito público la institucionalidad informal endógena desarrollada en procesos de presupuestación y control practicados en las organizaciones sociales, serían no sólo la antigüedad y solidez de estas instituciones informales, sino experiencias relativamente más recientes, como los *orçamentos participativos* en Brasil, la planificación participativa en Bolivia e incluso la experiencia de los fondos sociales. En Colombia ya está formalmente institucionalizado el voto programático en los municipios; en Brasil, la presupuestación participativa. Faltaría incluir en estos procesos la información sobre los costos que implicaría cada alternativa para los ciudadanos.

Sistemas de transferencias territoriales subsidiarios respecto a las decisiones locales

Acrecentadas las potestades locales de decisión sobre provisión de bienes públicos, quedaría aún por resolver el problema de las inequidades generadas por la muy desigual distribución territorial del ingreso. Lo ideal sería que todos los ciudadanos contaran con igual derecho para proveerse de bienes locales. Si bien se trata de un problema complejo, el principio de solución podría ser uno ya propuesto en oportunidades anteriores: que las transferencias territoriales sean de libre disponibilidad pero proporcionales a los aportes locales *relativos*, es decir, proporcionales a los aportes locales medidos no en términos absolutos sino en relación con los respectivos niveles de ingreso geográfico (o, como *proxy*, de pobreza)⁵. En dichos aportes deberían estar incluidas, obviamente, las contribuciones voluntarias.

Un sistema de transferencias como el propuesto, se espera, no solamente garantizaría equidad sino potenciaría los procesos de decisión local, la participación ciudadana y las contribuciones locales. También permitiría incrementar sustantivamente las transferencias de libre disponibilidad y situar el límite del gasto local, ya no en decisiones político-administrativas centralizadas, sino en la voluntad de cada comunidad de proveerse de bienes locales. Y, finalmente, podría ser un instrumento decisivo para la construcción de ciudadanía, en el sentido planteado por la CEPAL en el 2000.

Para poder avanzar en esta dirección, en primer lugar habría que diferenciar claramente entre transferencias sociales y territoriales (según viene proponiendo el ILPES desde 1998). Esta diferenciación es más difícil -ya se ha mencionado- en los países federales, pero en ellos se suele hacer una clara diferenciación entre transferencias territoriales destinadas a fines sociales y transferencias de libre disponibilidad (con la excepción de Argentina). En cuanto a los países unitarios, en varios de ellos una parte de las transferencias que corresponden a una redistribución personal del ingreso son aún

transferencias territoriales (por ejemplo, la asignación de recursos para infraestructura educativa a través de fondos de desarrollo), pero en Colombia, según se mencionó, con la instauración del Sistema General de Participaciones ya se ha efectuado claramente la diferenciación planteada.

Por otro lado, en materia de transferencias de libre disponibilidad proporcionales a los esfuerzos locales, la región cuenta con la valiosa experiencia de México, ya que en este país el monto de estas transferencias está en función directa de los respectivos incrementos de las recaudaciones de impuestos subnacionales. Si bien dichas transferencias son aún de escasa cuantía en lo que se refiere al nivel municipal, están intermediadas en gran parte por los respectivos gobiernos estatales y no todos los estados están en las mismas condiciones para aumentar sus recaudaciones; pero el vínculo establecido estimula ciertamente las recaudaciones subnacionales.

También se cuenta -según ya se ha mencionado- con la experiencia de los fondos de desarrollo social en materia de cálculo de aportes y control comunitarios. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con estos fondos, donde los municipios (y a veces también organizaciones privadas y sociales) proponen proyectos y comprometen aportes, pero la aprobación de los proyectos, uno por uno, se efectúa centralmente, en este caso las transferencias territoriales serían en bloque y las decisiones finales serían adoptadas localmente. Los fondos podrían aportar transfiriendo al nivel local, a través de programas de capacitación, sus técnicas de evaluación de proyectos.

Adecuación territorial de la gestión social

Las modificaciones propuestas para el ámbito territorial a fin de hacer viable el desarrollo económico local, podrían permitir también una mejor adecuación para la gestión social, tanto en aquello que los gobiernos locales tienen a cargo como cabezas de autonomías -por ejemplo, organizar localmente la prestación de servicios como educación y salud- como en aquello que realizan -o pueden realizar- en calidad de agentes (o socios) de los gobiernos centrales, tales como la evaluación de beneficiarios de subsidios. En muchos casos, contar con una sola administración para varios municipios podría ser una solución más eficiente (por economías de escala).

Puesta en marcha

Es evidente que lograr consensos para introducir en la gestión pública innovaciones como las propuestas puede tomar bastante tiempo. Además, el desarrollo local requiere no solamente de más descentralización sino también de inversiones en servicios de infraestructura que exceden el nivel local, y de políticas de fomento productivo y apoyo a la pequeña y mediana empresa. Sin embargo, nuevas políticas orientadas a estimular el desarrollo local podrían basarse en algunos de estos principios. Se podría comenzar por estimular un sistema de transferencias como el propuesto a municipios de pequeña y/o mediana dimensión para que conformen mancomunidades para el desarrollo local. Previamente, esos municipios tendrían que demostrar que se están asociando en función de características territoriales comunes y esto debería ser certificado por una oficina pública especializada.

V. Viabilidad de la propuesta

Orientar los procesos de descentralización en el sentido propuesto implicaría un cambio institucional, un cambio en las reglas del juego, más difícil en América Latina donde, según Claudio Véliz (1980), la cultura predominante sería el centralismo. Es más: el neoinstitucionalista Douglass North (1990) se apoya, entre otras, en la obra de Véliz para concluir que las instituciones castellanas serían el origen del subdesarrollo latinoamericano.

Robert Putnam (1993), a su vez, demostró, con el caso de Italia, que bajo las mismas reglas de juego -tanto de descentralización como de apoyo a la pequeña y mediana empresa- unas regiones se desarrollan y otras no. La diferencia la haría el capital social, abundante en las primeras, donde las instituciones informales hacen que el progreso personal dependa de la cooperación entre iguales

(“*making democracy work*”), y escaso en las segundas, donde se cree que tal progreso depende de la subordinación al poderoso. Las conclusiones de Véliz, en su obra “La tradición centralista latinoamericana”, nos aproximarían más a la segunda situación. ¿Una descentralización política como la aquí planteada sería entonces poco viable?

Afortunadamente, junto a la evidente tradición centralista oficial de los países de herencia castellana, coexiste, en primer lugar, desde los cabildos en la época de la Colonia, la tradición municipalista. Existe también la tradición federalista de Brasil, cuyo nacimiento como república, a fines del siglo XIX, surge de una revolución contra el centralismo imperial localizado en el propio Brasil. Desde entonces, esa tradición descentralista ha tendido, históricamente, a fortalecerse.

Pero tal vez lo más importante para podernos plantear el autogobierno local en América Latina sería el capital social constituido por las tradicionales prácticas autogestionarias de las organizaciones sociales de la región, donde la provisión de bienes colectivos -y aun públicos- se decide sobre la base de las iniciativas y los aportes de sus miembros⁶. Es cierto que en los países de herencia castellana se ha mantenido una cultura centralista oficial, pero en las organizaciones sociales también se han desarrollado, simultáneamente y al margen del Estado, otras prácticas y otras tradiciones de autogobierno. Esta cultura es compatible con lo que aquí se propone para hacer viable el desarrollo local.

Por otro lado, dadas algunas experiencias, suele existir reticencia a profundizar en materia de descentralización política, por el temor a crear nuevas presiones sobre el equilibrio fiscal. Sin embargo, un sistema de transferencias como el propuesto, al tener como base los aportes locales, más bien contribuiría al equilibrio fiscal.

En el pasado se planteó la descentralización como alternativa a la planificación regional. Pero una de las condiciones para que la descentralización política coadyuve a la eficiencia es que los procesos subnacionales de decisión democrática tengan la mayor correspondencia posible con la diferenciación geográfica de la demanda. Dada la natural heterogeneidad de lo local, para poder lograr esa condición resulta indispensable el análisis regional.

Notas

¹ Estudio referido a Argentina, Brasil y México, y Bolivia, Chile y Colombia. A fin de poder contar con cifras comparables, las estimaciones mencionadas han sido realizadas sobre datos con el formato del FMI vigente hasta 2003. Entre esos datos aún no se cuenta con las cifras correspondientes a Colombia, país donde la participación municipal en el gasto es también importante, ni a Argentina, donde el nivel municipal no cuenta con impuestos.

² Para más detalles sobre impuestos de cada nivel y sistemas de transferencias, ver el trabajo mencionado (Finot, 2005).

³ Según ya está contemplado desde 2002 en la legislación de Guatemala (Guatemala, 2003).

⁴ Además, si estas contribuciones son cuantificadas y debidamente estimuladas se reduciría ciertamente la elevada ponderación de los impuestos indirectos que actualmente puede observarse en la región.

⁵ Ya Adam Smith planteaba que los individuos debían ser gravados “en proporción a sus respectivas capacidades, esto es, en proporción a las rentas que respectivamente disfrutan” (citado por Musgrave, 1959). Este principio resultaría plenamente aplicable en el nivel local, también en lo que se refiere a los individuos, si se toma en cuenta que el principal impuesto local es aquel sobre la propiedad inmueble, la que a su vez es una buena *proxy* del “nivel de rentas” de cada ciudadano.

⁶ Pero, desafortunadamente, estos procesos de decisión han sido objeto de escasos estudios.

Bibliografía

- Boisier, Sergio (1994), “Crisis y alternativas en los procesos de regionalización”, en *Revista de la CEPAL*, N° 52, Santiago, abril.
- Bolivia (1994), “Ley de Participación Popular”, en *Gaceta Oficial*, La Paz.
- _____ (2001), “Ley del Diálogo Nacional 2000”, en *Gaceta Oficial*, La Paz.
- Brasil (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, Senado Federal.
- Brasil (2000), Lei Complementar No. 101 del 04-05-2000: Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, <http://www.planejamento.gov.br>.
- CEPAL (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago, CEPAL.
- Colombia (s.f.), Sistema general de participaciones, mimeo.
- Di Gropello, Emanuela y Cominetti, Rossella (comps.) (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago, CEPAL.
- Durston, John (2003), “Capital social: parte del problema, parte de la solución”, en *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), Santiago, CEPAL.
- Finot, Iván (1990), “Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia”, en *Democratización y descentralización*, C. Toranzo (ed.), La Paz, ILDIS.
- _____ (2002), “Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía”, en *Revista de la CEPAL*, N° 78, Santiago.
- _____ (2003), “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local”, Santiago, CEPAL (Serie Gestión Pública, N° 38).
- _____ (2005), “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, en *Revista de la CEPAL*, N° 86, Santiago.
- Guatemala (2003), “Acuerdo Gubernativo N° 312-2002 del 06-09-2002”, en *Recopilación de Leyes*, Guatemala, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.
- Musgrave, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill.
- Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw Hill.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Brasil) (2002), Orçamento participativo, Porto Alegre, <http://www.portoalegre.rs.gov.br>.
- Silva Lira, Iván (2003), “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”, Santiago, CEPAL (Serie Gestión Pública, N° 33).
- Véliz, Claudio (1980), *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton, Princeton University Press.