

DOCUMENTOS

DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. ESTUDIOS DE CASO

Autores: *Carolina Mejía*
Orazio Atanasio

DOC. N.º 30/08



Proyecto financiado
por la Unión Europea

Con la cofinanciación de:



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

I. SITUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

- A. Introducción
- B. Objetivos de la descentralización
- C. Requisitos y riesgos de la descentralización
- D. Las principales dimensiones de la descentralización
- E. ¿Cómo medir la descentralización?
- F. Tendencias de la descentralización en América Latina

II. ESTUDIOS DE CASO: CHILE

- A. Etapas de la descentralización en Chile
 - 1. Primera etapa: 1973-1976
 - 2. Segunda etapa: 1976-1989
 - 3. Tercera etapa: 1991-2006
- B. El nivel municipal
- C. Los gobiernos regionales (GORE)
- D. Evolución de los ingresos y gastos de los gobiernos locales
- E. Perspectivas de la descentralización en Chile en los próximos años

III. ESTUDIOS DE CASO: COLOMBIA

- A. Primera etapa: la Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993
- B. Segunda etapa: nuevas normas y el SGP
- C. Evolución de ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales
- D. Perspectivas de la descentralización: futuro

IV. ESTUDIOS DE CASO: MÉXICO

- A. Primera etapa: el *pacto fiscal* y sus implicaciones
- B. Segunda etapa: el acuerdo nacional para la modernización de la educación
- C. Tercera etapa: fondos de inversión social (aportaciones)
- D. Cuarta etapa: nuevas normas y la convención nacional hacendaria
- E. Evolución del gasto descentralizado
- F. El proceso de descentralización mexicano en el mediano plazo

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PRESENTACIÓN

EUROsociAL es una iniciativa de cooperación técnica de la Comisión Europea para promover la cohesión social en América Latina a través del intercambio de experiencias entre administraciones públicas responsables de la educación, el empleo, la administración de justicia, la fiscalidad y la salud.

El Programa persigue fortalecer e introducir, a través del intercambio de experiencias, herramientas innovadoras que ayuden a las autoridades públicas latinoamericanas en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas tendentes a la cohesión social.

El sector fiscalidad se articula a través de un consorcio de instituciones europeas y latinoamericanas, lideradas por el Instituto de Estudios Fiscales de España, y tiene como objetivo influir sobre las políticas públicas y las prácticas institucionales de gestión que en el ámbito de la fiscalidad tienen repercusiones sobre la cohesión social.

Para conseguir estos objetivos, el proyecto contempla una serie de actividades, que persiguen la sensibilización de actores claves en las sociedades latinoamericanas, e incluyen la realización de seminarios presenciales, visitas de familiarización, asistencias técnicas, cursos presenciales y *on-line* y proyectos piloto, además de la creación y fortalecimiento de redes temáticas y del Portal EUROsociAL Fiscalidad (<http://www.eurosocialfiscal.org>).

De manera muy destacada, y desde el principio del proyecto, estas actividades incluyen el desarrollo de investigaciones en las distintas áreas temáticas del proyecto, que incluyen las políticas fiscales; las administraciones fiscales; el presupuesto y el gasto público; la financiación territorial (descentralización fiscal); los mecanismos de recaudación de la Seguridad Social y el fortalecimiento de los recursos humanos.

La publicación que hoy se presenta se incluye dentro de una de las áreas, la descentralización fiscal, a la que se atribuye más trascendencia en cuanto a sus potenciales efectos sobre la cohesión territorial y social en América Latina, y que se ha desarrollado, en una primera etapa, por un equipo de investigación del Instituto de Estudios Fiscales español y del Institute for Fiscal Studies británico.

En concreto, en este segundo documento se recogen las investigaciones realizadas por el equipo del Institute for Fiscal Studies, formado por D.^a Carolina Mejía y D. Orazio Atanasio, y que aborda el estudio de los casos de Chile, Colombia y México, desde la perspectiva del gasto (la perspectiva del ingreso fue abordada por el equipo del IEF español, y recogida en el documento número 29/2008 de esta colección).

El análisis desarrollado aborda el desarrollo histórico de los procesos de descentralización en cada uno de los países, así como el análisis de las funciones que se atribuyen a los gobiernos subcentrales, y su concreción en sus principales programas fiscales, al que sigue una estimación de las perspectivas de los respectivos procesos de descentralización en los próximos años. Como ya se señaló en la presentación del anterior documento, se espera que la línea de investigación abierta permita ofrecer resultados para el conjunto de los países del programa, en un futuro muy próximo.

I. SITUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

A. Introducción

Indiscutiblemente, una de las transformaciones más notables que ha experimentado América Latina en las últimas décadas¹ es la profundización de la descentralización en todas sus dimensiones: política, fiscal y administrativa (o por servicios). Con la excepción de Brasil y Argentina, países tradicionalmente federales, buena parte de los países de la región se encontraba altamente centralizada hasta la década de los ochenta. Hoy en día, aún cuando el proceso está aún lejos de culminar, y todavía está en discusión su verdadero alcance, el panorama es otro. En casi todos los países, los gobiernos subnacionales son jugadores importantes en el escenario político (Monaldi 2007), así como agentes elementales en la prestación de servicios públicos sociales, particularmente, en los sectores de educación y salud (Di Gropello y Cominetti 1998). Como es de esperarse, el proceso no ha sido homogéneo en todos los países y cada proceso debe ser estudiado a la luz de las particularidades de cada país.

Como explica Escobar (2001), es posible clasificar los determinantes de la descentralización en América en factores políticos y económicos. Entre los primeros se destaca a la descentralización como elemento que acompañó al retorno de la democracia a la región. Así, se considera que un sistema de mayor poder y autonomía de los gobiernos locales, evita el surgimiento de regímenes autoritarios a nivel nacional y por ende, contribuye al esquema de pesos y contrapesos. De forma similar, se menciona a la descentralización como un instrumento para perfeccionar el funcionamiento de las instituciones democráticas, gracias a la participación ciudadana y el control de la sociedad civil.

De otra parte, se encuentran los determinantes económicos de la descentralización, que no se deben confundir con los objetivos o propósitos económicos de la descentralización. Según Artana (2007), que resume los estudios más recientes sobre el tema, el ingreso promedio y la densidad poblacional tienen un efecto positivo sobre el grado de descentralización (medido tanto por el lado de los gastos como los ingresos de los gobiernos subnacionales) mientras que un mayor desarrollo de las grandes urbes tiene el efecto contrario². No obstante, también hace énfasis en la importancia del contexto, la historia y las condiciones particulares de cada caso.

Como se mencionó anteriormente, uno de los principales puntos de discusión en torno a la descentralización en América Latina es su verdadero alcance, en el sentido de la capacidad de decisión y maniobra de los gobiernos locales frente al gobierno central. Se cuestiona si se trata de una real devolución de poder o de una simple cesión o desconcentración de funciones administrativas, sobre las cuales los gobiernos subnacionales no tienen ninguna injerencia. En buena medida, de esto depende si se obtienen los beneficios que potencialmente ofrece la descentralización en términos de eficiencia y bienestar.

En este orden de ideas, la discusión de cómo medir la descentralización es de especial interés. No solo porque medir la descentralización de forma correcta permite comparar las experiencias de los diferentes países en la región, sino porque además medir su efecto real sobre el bienestar de la población (indicadores objetivos de desempeño en áreas como educación y salud), sobre variables de tipo macroeconómico (crecimiento del producto per cápita, déficit fiscal y productividad, entre otros) y de convergencia regional (brecha en el producto entre regiones y/o municipios del país). Sobre este punto, Ebel y Yılmaz (2002) muestran cómo cambios en la metodología de medición de la descentralización inciden sobre su efecto en variables resultado como déficit fiscal, crecimiento económico y tamaño del sector público.

Este documento analiza –en esta primera parte– la situación de la descentralización en los países de América Latina, con especial énfasis en la descentralización fiscal (ingresos y gastos) y

¹ Otras reformas de gran importancia, enmarcadas dentro del denominado *Consenso de Washington*, son la liberalización comercial, la liberalización de los mercados financieros, reformas de simplificación del sistema tributario, privatización de buena parte de las empresas estatales y reformas al mercado laboral (véase Lora, 2004).

² Esto tanto para países en desarrollo como para países miembros de la OCDE.



administrativa (competencias y capacidad de decisión) de los gobiernos subnacionales y se organiza en cinco secciones, incluyendo esta introducción. En las secciones segunda y tercera se hace una breve revisión de los objetivos generales y de los requisitos y riesgos de la descentralización, mientras que en la cuarta y quinta se discuten los diferentes indicadores utilizados para medir el grado de descentralización y las principales fuentes de información disponibles. La sección sexta explora las tendencias de la descentralización en los países de América, y abre el camino para la segunda parte del documento, en la que se analizan en mayor detalle tres casos particulares: Chile, Colombia y México.

B. Objetivos de la descentralización

De acuerdo a la teoría económica tradicional (véase por ejemplo, Tiebout, 1965 y Oates, 1972), la descentralización –o un concepto estrechamente relacionado, el federalismo fiscal– permite una provisión más eficiente de los servicios públicos en la medida en que acerca las políticas públicas a las preferencias de los votantes. Como es de esperarse, entre más heterogeneidad en las preferencias y necesidades de la población, mayores los beneficios de la descentralización. Este objetivo, mejorar la asignación de los recursos públicos por medio de una provisión más eficiente de los bienes públicos, es tal vez el argumento más citado a favor de la descentralización.

Relacionado con esto, un segundo objetivo de la descentralización es promover la competencia entre los gobiernos locales, y de esta forma homogenizar la calidad y eficacia de sus políticas. Como ilustra Finot (2001) con una referencia clásica, “los consumidores de los bienes públicos pueden optar por ‘votar con los pies’, es decir, trasladarse a la comunidad³ que mejor responda a sus necesidades”. Por esto, bajo circunstancias en las que las diferencias en el ingreso de las diferentes regiones o municipios no son significativas, la descentralización puede contribuir a disminuir las disparidades en el desarrollo regional.

En el caso de una descentralización integral, esto es que comprenda no solo el área fiscal o administrativa sino también la política, un objetivo importante de la descentralización es promover la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración, discusión y ejecución de las políticas públicas, así como hacer que los gobernantes asuman una mayor responsabilidad (o *accountability*) de sus actos frente a sus electores.

A nivel macroeconómico, la descentralización puede contribuir potencialmente al ajuste fiscal de un país. Siguiendo los planteamientos de Brennan y Buchanan (1980), una mayor competencia entre los gobiernos locales conduce a un menor gasto agregado. Esta hipótesis se conoce comúnmente como “Leviathan” y predice que a mayor descentralización, dada una alta movilidad entre regiones o estados, menor la presencia y el tamaño del estado⁴.

De forma similar, Daughters y Harper (2006) mencionan que en un comienzo, se pensó en la posibilidad de que a medida se transfirieran responsabilidades de gasto y tributación a los gobiernos subnacionales, sería posible reducir el tamaño del gobierno central; y, en el contexto latinoamericano, lograr un ajuste fiscal. Cabe resaltar que al poco tiempo después de iniciada la descentralización en la región, la experiencia demostró que difícilmente la descentralización viene acompañada de un ajuste fiscal o una reducción en el tamaño del gasto público.

Finalmente, cabe señalar que a pesar de que ninguno de estos objetivos está directamente relacionado con el crecimiento económico y la reducción de la equidad, se considera que la eficiencia en el uso de recursos públicos (y particularmente la eficiencia de la inversión pública en áreas como educación y salud) son estrategias encaminadas a estos propósitos.

C. Requisitos y riesgos de la descentralización

Ahora bien, como menciona Bird (2004), para que la descentralización surta los efectos deseados es necesario que se cumplan una serie de condiciones. En primer lugar, se requiere que la toma de decisiones a nivel local sea un proceso totalmente democrático. Adicionalmente, los políticos o gobernantes al frente de las decisiones de política deben asumir plenamente las consecuencias

³ En este contexto, comunidad hace referencia a un municipio, región u otro nivel subnacional de gobierno.

⁴ Véase Stein (1999) para una discusión más detallada sobre el efecto de la descentralización sobre el tamaño del gasto público.

políticas, económicas y legales de sus acciones. Los votantes de los municipios y estados (o departamentos) deben poder premiar o castigar a los gobernantes en función de sus acciones y resultados.

En segundo lugar, es deseable que, en la medida de lo posible, la población que recibe los beneficios de los bienes públicos, asuma plenamente el costo de su provisión. En este sentido, es ideal que el grueso de los recursos locales (de ser posible el cien por ciento) provenga de tributos locales u otros recursos propios locales, ya que esto aumenta el compromiso de los gobiernos ante sus votantes. En esta misma línea, una condición fundamental para el éxito de la descentralización, es que la restricción presupuestal de los gobiernos locales sea rígida y creíble. Es decir, que el gobierno nacional debe abstenerse de “rescatar” a los gobiernos locales (lo que se conoce como *bail out*) que se encuentren en problemas financieros, siempre y cuando los costos sociales de no sean elevados.

En el plano institucional, este autor menciona la necesidad de que las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno –en términos de competencias, transferencias fiscales y rendición de cuentas– sean simples, transparentes, coherentes y estables en el tiempo. El diseño institucional también debe proporcionar los incentivos correctos para que cada nivel de gobierno realice el mayor esfuerzo en el cumplimiento de sus funciones.

Relacionado con lo anterior, es necesario que en todos los niveles se cuente con la capacidad de gestión y desarrollo institucional necesarios para llevar a cabo las tareas que le fueron asignadas. Esto es particularmente relevante en el nivel municipal, donde el desarrollo de las administraciones públicas suele no ser el apropiado. Igualmente, el diseño institucional debe considerar la heterogeneidad que existe no solo entre las diferentes categorías, sino entre las entidades en cada una de ellas.

Ahora bien, la descentralización es un proceso que no está exento de riesgos. Como explica el BID (1997), cuando los incentivos no son los correctos, es posible que los gobiernos locales se comporten de manera irresponsable y comprometan la estabilidad fiscal del país y, al mismo tiempo, no obtengan mejoras en la provisión de bienes públicos. Otro riesgo latente de la descentralización, de especial relevancia para el caso latinoamericano, es la posibilidad de que los gobiernos subnacionales sean capturados por grupos de interés locales. Sin duda, la corrupción a nivel local puede contrarrestar los beneficios que potencialmente puede ofrecer la descentralización.

D. Las principales dimensiones de la descentralización

Por lo general, los procesos de descentralización se desarrollan en varias dimensiones, interrelacionadas entre sí. Hay un consenso en cuanto a que existen, al menos, cinco elementos fundamentales en la descentralización⁵: i) la descentralización política, ii) la descentralización del gasto, iii) la descentralización del poder tributario (del ingreso), iv) el sistema de transferencias territoriales, y v) la autonomía para contraer deuda. A continuación se analiza brevemente cada uno de estas dimensiones para entrar luego en la discusión de la medición de la descentralización.

- La descentralización política:

Esta dimensión generalmente está asociada a la elección popular de los gobiernos subnacionales (alcaldes, en el nivel municipal, y gobernadores, en el nivel estatal o departamental). Es claro que la democracia local es un requisito indispensable para que los bienes públicos se ajusten adecuadamente a las necesidades de la población. Ahora bien, la elección popular puede ser directa o indirecta (caso en el que el gobernante es designado por los miembros de la corporación colegiada); aunque se considera que la primera opción es más transparente y sirve más a los propósitos de la descentralización.

Un elemento adicional sobre la elección de los gobiernos subnacionales es que en la medida de lo posible, es recomendable que se realicen de manera traslapada con respecto a las elecciones de los gobiernos nacionales, para asegurar una mayor independencia del gobierno central.

- La descentralización del gasto:

La descentralización del gasto consiste en asignar a los gobiernos subnacionales la responsabilidad de prestar una serie de servicios o cumplir ciertas funciones. De acuerdo a la teoría tra-

⁵ Véase por ejemplo, Cárdenas y Lora (2006).



dicional, esta tarea debe llevarse a cabo bajo el *principio de subsidiariedad*, que consiste en que cada función debe ser asignada al nivel de gobierno más bajo donde su provisión sea eficiente. Así, solo los servicios con economías de escala significativas deben ser responsabilidad del gobierno central (los ejemplos clásicos son la seguridad nacional y las políticas de comercio exterior).

Ahora bien, pueden existir áreas de inversión pública, como la educación y la salud, en las que es inevitable que confluyan responsabilidades. Por esta razón, es fundamental que la asignación de funciones y obligaciones sea lo más clara y transparente posible. Como dice Bird (2004), es importante establecer quién es responsable de qué tareas, y además, que todos niveles estén al tanto de ello. Con respecto a esta dimensión, también es fundamental que la restricción presupuestal de los gobiernos locales sea rígida, en términos de todas sus fuentes de recursos. En el caso de los recursos propios, la disciplina fiscal viene de la mano de la democracia local y la participación ciudadana. Por otro lado, cuando se trata de transferencias del gobierno nacional central u otro tipo de recursos⁶, se necesita un control más estricto y un marco de incentivos apropiado para la disciplina fiscal.

La decisión sobre la asignación de los recursos también es un punto de vital importancia en el proceso de descentralización de los gastos. Es diferente un sistema en el que los gobiernos subnacionales tienen total discreción en la destinación de los recursos, a un sistema donde una alta proporción del gasto esté predeterminada. Ahora bien, puede darse el caso de un esquema intermedio, en el que una parte de los recursos sea de libre destinación y otra determinada con anterioridad. Aunque un sistema de mayor autonomía sobre el gasto concuerda mejor con que los servicios locales respondan a las demandas de la población, elementos como las políticas nacionales, los bienes públicos meritorios, y la incapacidad institucional, son argumentos a favor de los gastos inflexibles.

- La descentralización del poder tributario (ingreso):

Según Cárdenas y Lora (2006), la descentralización es menos efectiva si los gobiernos locales no poseen la autonomía para recaudar tributos, y en particular, para fijar la base y la tarifa de los mismos. En el escenario ideal, los gobiernos locales deberían poder financiar sus funciones exclusivamente por medio de recursos propios. No obstante, la productividad y eficiencia del gobierno central en el recaudo de la mayoría de los tributos es superior. En todo caso, resulta conveniente promover el poder tributario local hasta donde sea posible.

De acuerdo a los principios de la tributación, los impuestos locales deben cumplir ciertos requisitos. Así, la base tributaria no puede ser móvil, para que las autoridades locales no pierdan parte de su base cuando modifiquen las condiciones del impuesto. Adicionalmente, debe ser estable en el tiempo y altamente visible y predecible. Por último, se considera que los tributos locales deben ser fáciles de administrar. Estos requerimientos limitan sustancialmente el número de tributos apto para la administración local. Entre las opciones más comunes se encuentran el impuesto predial, el impuesto a los vehículos y a la gasolina, así como los impuestos selectivos al consumo de algunos bienes y servicios.

- El sistema de transferencias territoriales:

Rara vez existe perfecta correspondencia entre las asignaciones de gasto y la capacidad de generar ingresos, fenómeno que se conoce como *desequilibrio vertical* y que, por lo general, se corrige por medio de transferencias del gobierno nacional a los gobiernos locales. Adicionalmente, las transferencias pueden existir por motivos relacionados con la desigualdad regional. Algunos, como Bird (2004), consideran que es incorrecto incluir este tipo de consideraciones en los sistemas de transferencias territoriales, ya que por lo general degeneran los incentivos para la responsabilidad fiscal. Menciona además, que en muy pocas ocasiones las transferencias han logrado una mayor igualdad o la reducción de la pobreza.

Para que la solución al problema de los desequilibrios verticales no interfiera con los objetivos originales de la descentralización, se requiere de un esquema estable, transparente y que no mine la disciplina fiscal local. De acuerdo al BID (1997) hay tres decisiones fundamentales en la escogencia del sistema de transferencias: el monto, su fórmula de distribución y si son condicionadas o de libre destinación. En los tres casos, se considera que las reglas deben ser establecidas desde un principio, sin dejar espacio a la discrecionalidad.

⁶ En algunos países como Colombia, existe la figura de cofinanciación, en la que para algunos proyectos de inversión, el gobierno cede recursos a los gobiernos subnacionales sólo si estos aportan una parte del costo total.

La determinación del monto a distribuir se debe basar en una fórmula estable en el tiempo, y que permita que los gobiernos locales, al igual que el gobierno central, sepan con certeza los recursos a transferir (véase Bird, 2004). Aunque algunos países han adoptado un esquema en que el monto se determina cómo una proporción fija de los ingresos corrientes (o tributarios) del gobierno central, este arreglo puede dificultar un ajuste fiscal⁷. Igualmente, se considera que la distribución de los recursos debe seguir una fórmula, que puede incluir criterios de necesidad (población por debajo de la línea de pobreza, población rural, etc.) y de capacidad de gestión. Finalmente, las transferencias pueden estar atadas a alguna medida de desempeño, como puede ser la tasa de matrícula o el crecimiento de las afiliaciones al sistema de salud, que incentiven a los gobiernos locales a mejorar su gestión.

- La autonomía para contraer deuda:

Por último, está la dimensión de la autonomía de los gobiernos subnacionales de contraer deuda. En general, se considera que no se debe suprimir completamente esta posibilidad, ya que pueden existir proyectos de inversión de largo plazo para los que se necesite este tipo de financiación. No obstante, la experiencia ha demostrado (particularmente en el caso de América Latina), que la autonomía para contraer deuda puede ablandar la restricción presupuestal de los gobiernos locales, en detrimento de la sostenibilidad fiscal. Además, en no pocas ocasiones se ha utilizado la deuda para financiar gastos corrientes y no gastos de inversión.

Por esta razón, resulta fundamental que la posibilidad de contraer deuda esté regulada por normas estrictas que promuevan la responsabilidad fiscal. Pueden existir restricciones en cuánto al monto de la deuda, al uso de estos recursos, y a la necesidad de que las operaciones sean aprobadas por el gobierno central. Un elemento a considerar es la posibilidad que el gobierno central se vea en la obligación de rescatar a los gobiernos subnacionales, cuando su situación fiscal es insostenible. Cuando la probabilidad de rescate es alta, se promueve el endeudamiento excesivo y la indisciplina fiscal. Así, se considera que cuando el compromiso, por parte del gobierno central, de no intervenir es poco creíble, es conveniente limitar el poder de adquirir deuda.

E. ¿Cómo medir la descentralización?

En la literatura especializada es común encontrar dos indicadores alternativos para medir el grado de descentralización de un país: i) el porcentaje del gasto público total que es ejecutado por los gobiernos subnacionales (descentralización del gasto) y ii) el porcentaje del ingreso tributario total que se recauda a nivel subnacional (descentralización del ingreso). Se considera que una mayor participación en el gasto, o en el recaudo, es indicador de un proceso de descentralización más avanzado.

No obstante, estas medidas de descentralización no necesariamente tienen en cuenta el elemento de autonomía y decisión, dos elementos, que como se dijo, son esenciales en el proceso. Puede ocurrir que los gobiernos subnacionales ejecuten un alto porcentaje del presupuesto nacional, con poca o ninguna capacidad de decisión sobre los recursos. Igualmente, puede existir un elemento que no esté relacionado con la distribución de las funciones entre los niveles de gobierno, como una elevada deuda pública o un abultado pasivo pensional, que sesguen la medida de descentralización a la baja, en países donde la autonomía local es considerable.

Como menciona Bordignon y Ambrosiano (2006), es necesario tener cierta cautela con las medidas tradicionales de descentralización, pues pueden no reflejar correctamente donde se localiza el verdadero poder de decisión y asignación. Además, errores en la medición del grado de descentralización pueden llevar a conclusiones incorrectas, y por tanto, a políticas o reformas en la dirección equivocada. Ahora bien, esto no quiere decir que estos indicadores deban descartarse de plano, sino que deben ser interpretados, al igual que los resultados de los ejercicios estadísticos que se realicen con ellos, con cierta precaución.

En cuanto a las fuentes de información, Artana (2007) menciona que la base de datos más completa sobre temas fiscales es la *Government Financial Statistics* (en adelante GFS), que es elaborada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) con base en la información fiscal que cada país le proporciona sobre sus diferentes niveles de gobierno (por lo general: nacional, estatal/depar-

⁷ En la medida en que cualquier esfuerzo que se haga para aumentar el recaudo, necesariamente debe ser compartido con las entidades territoriales.

tamental y municipal). No obstante, esta información presenta varios inconvenientes. Aunque en teoría todos los países miembros del FMI cuentan con una guía común para la clasificación de cuentas fiscales, en la práctica, las metodologías para catalogar ingresos y gastos varían considerablemente de un país a otro. Por ejemplo, de acuerdo a las estadísticas de la GFS, la descentralización del gasto en Argentina para 2004 fue igual a 42.7 por 100, mientras que los cálculos del autor después de una revisión de la clasificación de los gastos muestra que en realidad ésta se acercó a 50 por 100. De forma similar, existen vacíos en la información reportada por los países, en algunos años parcial, pero en otros, total.

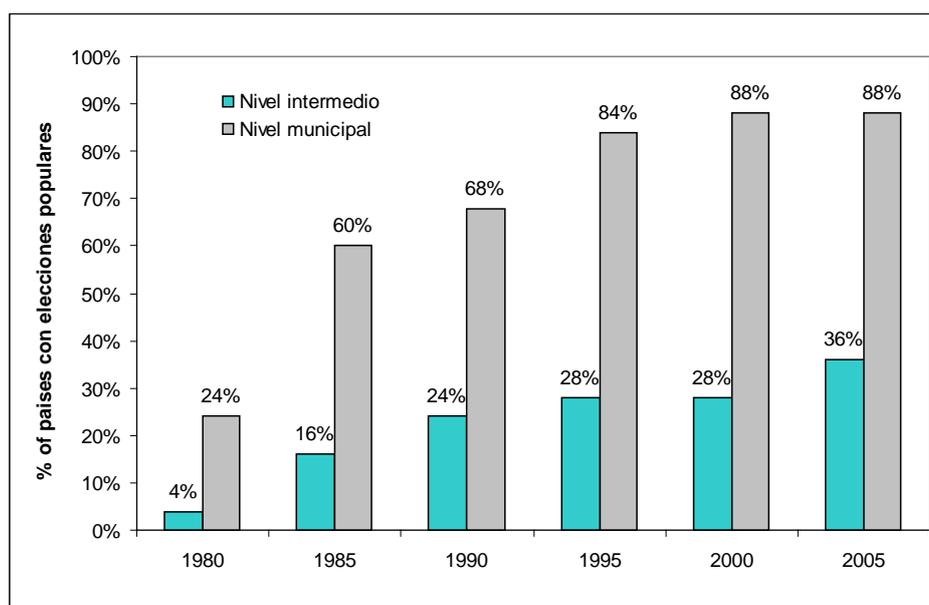
No obstante, y aún más cuando se estudia un grupo amplio de países, es difícil encontrar alternativas diferentes al GFS. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que ha estudiado ampliamente el tema de la descentralización en América Latina, ha realizado dos encuestas, una en 1996 y la otra en 2004, sobre este tema que pueden proveer datos y estadísticas que enriquecen el análisis.

F. Tendencias de la descentralización en América Latina

Sin duda, la importancia de los gobiernos subnacionales ha aumentado considerablemente en América Latina en las últimas tres décadas. A continuación se presentan las principales tendencias de la descentralización en los países de la región, en las cinco dimensiones enumeradas en la sección 0, lo que permite tener una visión general de la evolución del proceso. De todas formas, se deben tener en cuenta las consideraciones sobre los diferentes indicadores del grado de descentralización, mencionadas anteriormente.

Algunos de los avances más importantes en el proceso de descentralización en la región se han presentado en la arena política, fenómeno relacionado con la consolidación del retorno a la democracia. Como muestra el gráfico I.1, para finales de la década de los noventa, prácticamente todos los países de América Latina habían implementado la elección popular de alcaldes⁸, mientras que esta cifra era apenas 20 por 100 en 1980. Aunque la tendencia es menos fuerte en el nivel intermedio de gobierno, se observa que para el año 2005, poco más de un tercio de los países de la región cuentan con elecciones populares a este nivel. Sin duda, esto sugiere que el proceso de descentralización ha estado orientado a los municipios, más que al nivel intermedio.

GRÁFICO I.1.
ELECCIONES POPULARES DE LOS GOBIERNOS LOCALES



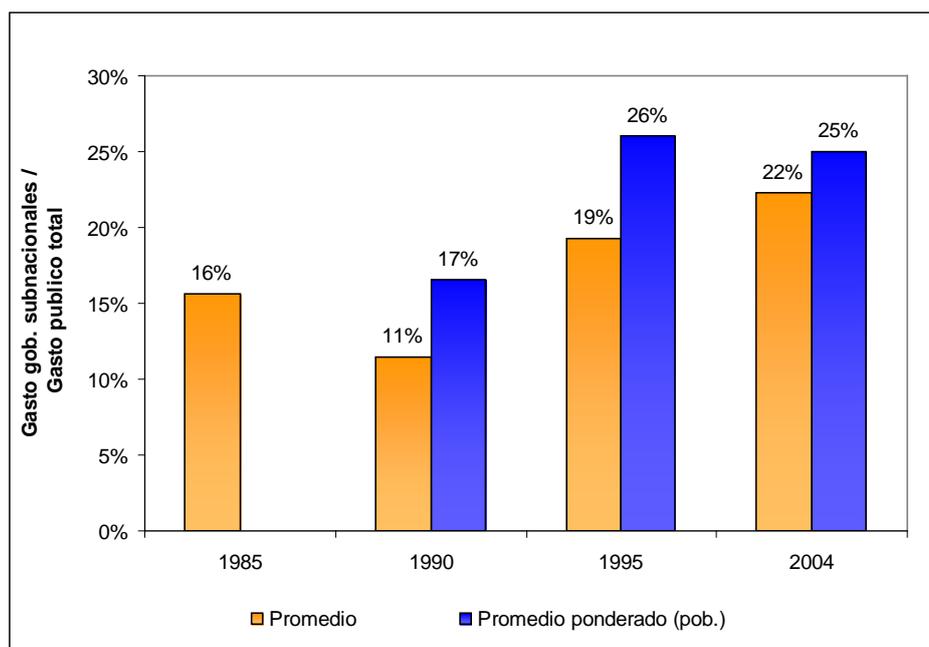
Fuente: Daughters y Harper (2006).

⁸ Con la excepción de Guyana y Suriname.

Según Cárdenas y Lora (2006), este cambio ha estado acompañado de otras reformas que también han contribuido a la autonomía política de los gobiernos locales. Así, países como Chile, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela cambiaron de una elección indirecta a una directa. De forma similar, en varios países de la región se ha establecido que las elecciones locales no coincidan con las nacionales (Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Nicaragua, entre otros). Además, en países como Colombia y Brasil se han abierto canales para la participación y vigilancia ciudadana, lo que ha contribuido a fortalecer aún más la democracia local.

Los avances también son significativos en la descentralización vista por el lado del gasto. Como muestra el gráfico I.2, la ejecución del gasto por parte de los gobiernos subnacionales (como porcentaje del gasto público total) aumentó de 16 por 100 en 1985 a 22 por 100 en 2004. Ahora bien, si se toma el promedio ponderado por la población de cada país, se obtiene que para 2004, esta medida alcanza 25 por 100. Al comparar América Latina con el grupo de países desarrollados (OECD), se observa que el grado de descentralización en estos últimos sigue siendo mayor. En efecto, según datos de la OECD, en el año 2004, los gobiernos locales fueron responsables de 35.7 por 100 del gasto público total (40.99 por 100 cuando se toma el promedio ponderado por la población de cada país).

GRÁFICO I.2.
GASTO DE LOS GOBIERNO SUBNACIONALES COMO PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL, PROMEDIO AMÉRICA LATINA



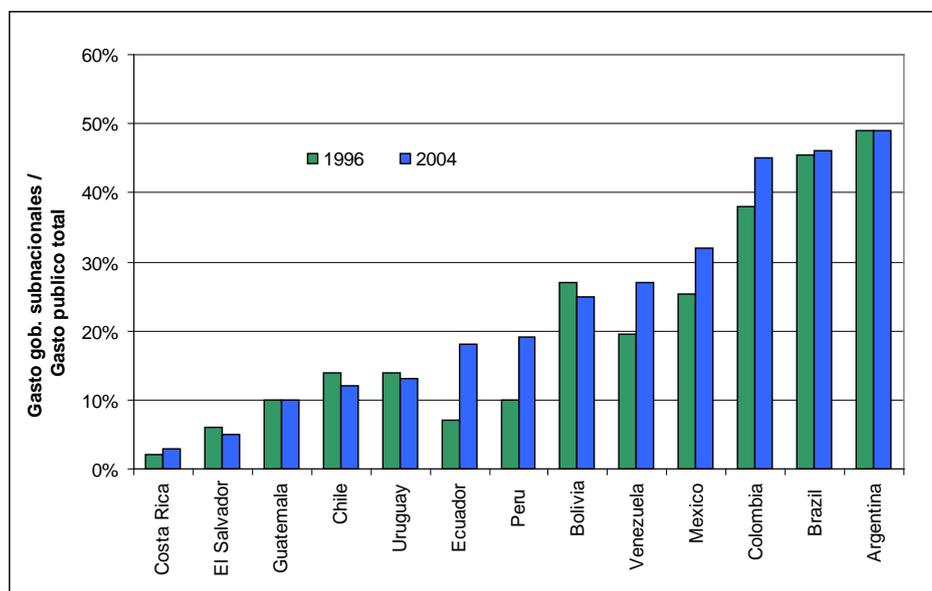
Fuente: Daughters y Harper (2006) y Artana (2007).

Es importante resaltar que las diferencias entre países son considerables, como ilustra el gráfico I.3. Mientras que en Argentina, Brasil y Colombia⁹ los gobiernos subnacionales ejecutan más del 40 por 100 del gasto, en algunos países centroamericanos de la muestra (Costa Rica y El Salvador) no se supera el 10 por 100. Ahora bien, estos datos no necesariamente implican que los gobiernos subnacionales efectivamente tengan poder de decisión sobre este gasto. De acuerdo a Daughters y Harper (2006), independientemente del nivel de gasto, solo existe una verdadera descentralización en los servicios locales clásicos, como acueducto y alcantarillado, recolección de basura, infraestructura de transporte. No obstante, cada vez es más común que municipios y departamentos jueguen un papel importante en la prestación de servicios como educación y salud.

⁹ Es necesario mencionar que Argentina y Brasil son países federales, mientras que Colombia es un país unitario, pero con una marcada tradición regional.

GRÁFICO I.3

GASTO DE LOS GOBIERNO SUBNACIONALES COMO PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL



Fuente: Daughters y Harper (2006).

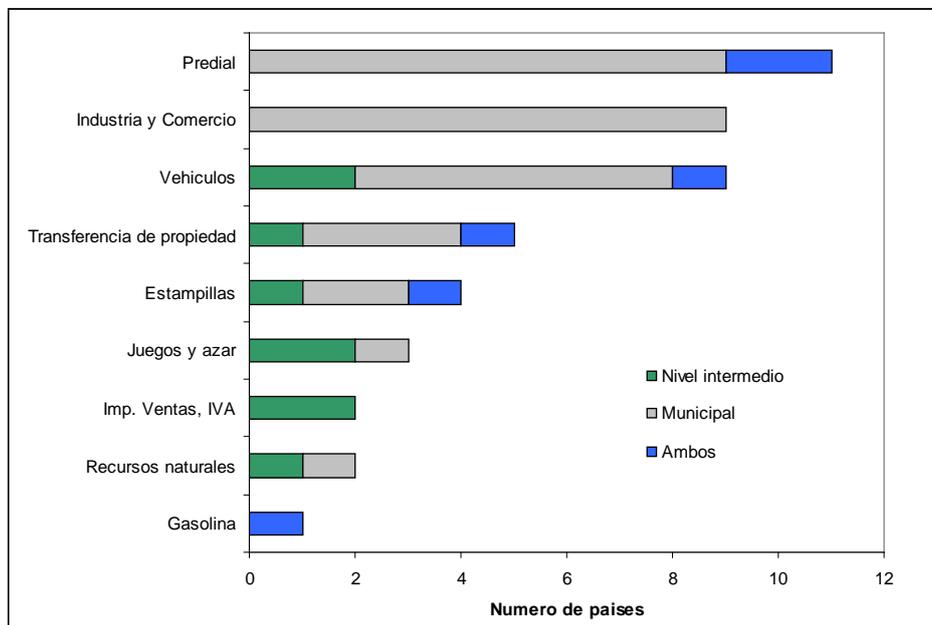
Estos datos también permiten identificar en qué países se ha profundizado esta dimensión de la descentralización en el periodo 1996-2004. Sobresalen Ecuador y Perú, donde el gasto ha aumentado en once y nueve puntos porcentuales respectivamente, y Venezuela, México y Colombia, donde el aumento ha sido cercano a siete puntos. En el caso de Brasil y Argentina, no se presentan mayores cambios, ya que la descentralización fiscal estaba afianzada desde principios de década.

A diferencia de la descentralización por el lado de los gastos, la región no se caracteriza por un sistema tributario fuerte a nivel local. Como anota el BID (2006), el rasgo más distintivo de la política tributaria local en América Latina, es su ausencia. Con la única excepción de Brasil, los gobiernos locales recaudan un porcentaje bajo del ingreso tributario total (y en la mayoría de los casos, no tienen control sobre la tarifa y la amplitud de la base tributaria). En el año 2004, los gobiernos subnacionales de América Latina recolectaron en promedio el 18 por 100 del ingreso tributario total, mientras que en los países de la OECD esta medida alcanzó 34 por 100.

En los últimos diez años se han presentado pocos avances en materia de descentralización tributaria. Los países en los que los gobiernos locales presentan una mayor autonomía tributaria también son los más descentralizados por el lado del gasto: Brasil, Argentina y Colombia. En promedio, el recaudo local equivale a 25 por 100 del recaudo total en este grupo de países. Como se mencionó en la sección D, son pocos los impuestos que es eficiente recaudar a nivel local, lo que dificulta la tarea de fortalecer los ingresos propios locales. Siguiendo la tendencia mundial, en los países de América Latina, el impuesto que más se asigna a los gobiernos subnacionales es el impuesto predial, seguido por el impuesto de industria y comercio y el de vehículos (véase gráfico I.4).

Como mencionan Daughters y Harpers (2006), no ha existido un verdadero esfuerzo por parte de los países latinoamericanos por fortalecer la tributación local, lo que repercute en grandes desequilibrios verticales, que deben ser solucionados por medio de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Sin lugar a dudas, esto ha contribuido a ablandar la restricción presupuestal de los mismos y a desincentivar un verdadero esfuerzo fiscal. Así, la tributación local es tal vez la dimensión donde existen más oportunidades y potenciales beneficios para futuras reformas, considerando la importancia de recursos propios en el éxito de la descentralización.

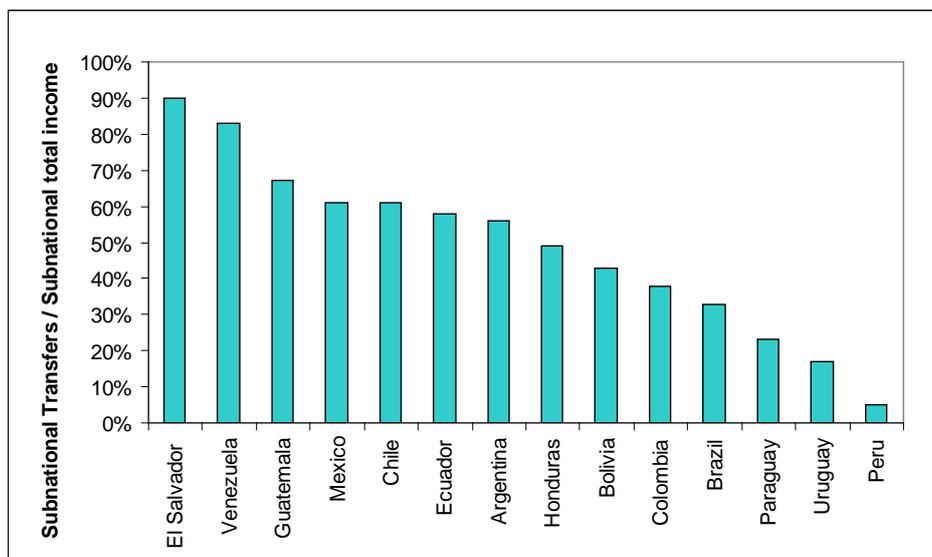
GRÁFICO I.4
IMPUESTOS ASIGNADOS A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES¹⁰, 2004



Fuente: Daughters y Harper (2006).

Los altos desequilibrios verticales necesariamente hacen que los gobiernos subnacionales sean altamente dependientes de los recursos provenientes de las transferencias. Según datos del BID (1997), para finales de la década de los noventa, en promedio, el 50 por 100 de los ingresos totales locales provienen de esta fuente (véase gráfico I.5). Por esta razón, el diseño y la implementación del sistema de transferencias es un tema central del análisis del proceso de descentralización en los países de América Latina.

GRÁFICO I.5
PROPORCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN EL INGRESO LOCAL TOTAL, 1997



Fuente: BID (1997).

¹⁰ Muestra de once países donde se especifica que el impuesto está asignado al nivel municipal, intermedio o ambos niveles.



Como se señaló anteriormente, es conveniente que la determinación del monto y la distribución de los recursos de las transferencias se hagan de la forma menos discrecional posible, ya que esto promueve un mayor gasto y dificulta los mecanismos de rendición de cuentas. De acuerdo al BID (2006), la mayoría de países de América Latina ha seguido este principio, con excepciones como Costa Rica y El Salvador, donde el componente discrecional es alto en la determinación del monto y la distribución de fondos, y Argentina, donde el monto sigue una fórmula automática pero la distribución depende en buena medida de la economía política de los estados.

Otra característica común de los sistemas de transferencias en la región es una fuerte presencia del objetivo de redistribución y reducción de las brechas entre regiones y departamentos. Así, los municipios o departamentos más atrasados suelen recibir las transferencias per cápita más altas. Ahora bien, no es claro si este esquema ha logrado este cometido, o por el contrario, ha creado incentivos perversos que trunquen el desarrollo de las regiones más pobres de los países.

Por último, en lo que concierne a la autonomía de endeudamiento, el cuadro I.1 muestra que, a excepción de Bahamas, Chile y Suriname, en la mayoría de países es permitido que los gobiernos locales contraigan deuda. No obstante, en todos los casos se requiere de la autorización del gobierno central. De forma similar, existen restricciones en el uso y, en menor medida, en el monto de los recursos de endeudamiento, en una alta proporción de los países. Cabe resaltar que esta normatividad es el resultado de las crisis fiscales de mitades de los noventa, en las que el endeudamiento local jugó un papel importante. La ausencia de normas rígidas para limitar el endeudamiento local fue particularmente perjudicial en países como Brasil y Colombia.

CUADRO I.1
AUTONOMÍA EN EL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL, 2004

	Endeudamiento subnacional es prohibido	Se requiere autorización del gobierno central	Restricciones en el uso de los recursos	Restricciones en el monto de los recursos
Argentina				
Bahamas				
Bolivia				
Brazil				
Chile				
Colombia				
Costa Rica				
Ecuador				
El Salvador				
Guatemala				
Guyana				
Honduras				
Jamaica				
Mexico				
Panama				
Paraguay				
Peru				
Suriname				
Trinidad y Tobago				

Fuente: Daughters y Harper (2006).

También es importante resaltar que la normatividad reciente en este campo ha estado enmarcada en las leyes de responsabilidad fiscal, aprobadas en un importante número de países de la región a comienzos de ésta década (ejemplos de ello son Brasil, Colombia¹¹, Ecuador y Perú). Estas leyes también contienen mandatos para la planeación y ejecución de los presupuestos locales, que se espera repercutan en un mejor desempeño fiscal en todos los niveles de gobierno.

¹¹ No obstante, en ambos países ya se habían tomado algunas medidas para limitar el gasto y nivel de endeudamiento de las entidades territoriales. En Brasil se habían creado controles al endeudamiento local en 1995, mientras que en Colombia en 1997 (Ley de 358).

En síntesis, es posible afirmar que el proceso de descentralización en América Latina se encuentra relativamente avanzado en la dimensión política, en los mecanismos que regulan las transferencias territoriales y en la normatividad de la autonomía de endeudamiento subnacional. No obstante, la considerable ejecución de gasto por parte de los gobiernos subnacionales no necesariamente implica que tengan verdadero poder de decisión sobre los recursos. Adicionalmente, el desarrollo de la tributación local (tanto a nivel de recaudo como a nivel de autonomía) es bastante pobre. Sin duda, está es la dimensión del proceso que requiere mayor atención por parte de todos los países.

II. ESTUDIOS DE CASO: CHILE

De acuerdo a Daughters y Harper (2006), Chile hace parte del grupo de países de América Latina caracterizado por un bajo e incipiente grado de descentralización. El país cuenta con una larga tradición centralista y el Área Metropolitana de Santiago (la capital del país) no solo concentra el grueso de la actividad económica y política sino también aproximadamente 40 por 100 de la población total. De este modo, la disparidad en el desarrollo regional es uno de los principales rasgos del país. Desde la perspectiva de la ejecución del gasto, actualmente los gobiernos locales y, en especial, las municipalidades, son responsables de 14 por 100 del gasto público total, ocho puntos porcentuales por debajo del promedio de la región¹².

Aunque el proceso de descentralización chileno comenzó a principios de la década de los setenta, el regreso de la democracia en 1991¹³ fue el elemento que lo posicionó en el centro de la discusión de políticas públicas. Como explica Valenzuela (1997), la desconcentración del poder (particularmente del poder político), es una estrategia adecuada para evitar una eventual irrupción de la democracia. Medidas como la elección popular de alcaldes y la creación de un nivel intermedio de gobierno (los gobiernos regionales) tuvieron como propósito incrementar los nodos de decisión e incentivar la participación de la población civil en las políticas de gobierno. Cabe mencionar que la tradición centralista de Chile, acentuada bajo la dictadura militar, ha dificultado enormemente la inserción de los gobiernos locales en la toma de decisiones políticas y económicas.

De forma similar, se ha enfatizado que la descentralización es también un componente fundamental del proceso de reforma y modernización del Estado, que permite una administración eficiente y productiva de los recursos públicos; un enfoque más económico que político. Así, Valenzuela (2007) identifica que la descentralización en Chile cumple múltiples objetivos, entre los que se destacan:

1. Aumentar el desarrollo económico y social de la población, de modo tal que se reduzcan las diferencias entre las regiones del país en un futuro.
2. Lograr una mejor calidad en la gestión del Estado, de forma que sea más eficiente en responder a las necesidades de la población y a las diferencias entre regiones, comunas y municipalidades.
3. Incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones de política, y en el control y vigilancia de la gestión de sus gobernantes.

Así, esta segunda parte busca analizar más de cerca la experiencia de descentralización chilena, con el propósito de identificar qué elementos comparte con el resto de países latinoamericanos, así como qué elementos lo hacen diferente. En particular, se estudia el grado de avance de la descentralización fiscal, con énfasis en la ejecución y poder de decisión sobre el gasto público por parte de los gobiernos locales. Adicionalmente, se analizan cuáles son los factores que se consideran un obstáculo para la profundización de la descentralización en Chile.

El primer apartado describe brevemente la evolución de la descentralización en Chile en los últimos treinta años, que según Serrano y Berner (2002) se divide en tres etapas. El segundo repasa brevemente cuáles son las competencias de los gobiernos regionales y municipalidades, y en particular, si poseen capacidad de decisión, y se enumeran sus principales fuentes de financiamiento¹⁴. En tercer lugar, se estudia la evolución de los ingresos y gastos descentralizados, con especial atención a la composición de éstos últimos. Por último, se presentan algunas reflexiones sobre las perspectivas de la descentralización chilena en el mediano plazo.

¹² Esta cifra no contabiliza la totalidad de los recursos que el gobierno central transfiere para la prestación de los servicios de educación y salud, por lo que la cifra real podría ser uno o dos puntos porcentuales más.

¹³ Después de 18 años de régimen militar a la cabeza del General Augusto Pinochet.

¹⁴ Necesarias para comprender a cabalidad la dinámica del gasto.

A. Etapas de la descentralización en Chile

Al examinar el proceso de descentralización reciente en Chile, es posible identificar tres periodos: *i*) una primera etapa de reorganización administrativa al inicio del régimen militar (1974-1976), *ii*) un periodo de ampliación de las competencias de las entidades a nivel municipal comprendido entre 1976 y 1989, y finalmente, *iii*) un periodo de democratización política e introducción del nivel de gobierno regional, desde va desde 1990 hasta el presente. A continuación se enumeran los principales rasgos y las modificaciones introducidas en cada uno de estos tres periodos, un ejercicio necesario para comprender la situación actual de la descentralización en Chile.

1. Primera etapa: 1973-1976

Los esfuerzos por descentralizar algunas funciones administrativas se remontan a principios de la década de los setenta, con el comienzo del régimen militar. En 1974, el Decreto Ley No. 573 modificó la organización territorial establecida en la Constitución Política de 1925, e instauró 13 regiones, 51 provincias y 318 comunas (actualmente 345)¹⁵. Adicionalmente, revocó la elección popular de alcaldes en los municipios pequeños e intermedios, y limitó enormemente la autonomía política de los gobiernos locales. Como explican Espinoza y Marcel (1993), la estructura vigente en esta primera etapa fue una red jerárquica y centralizada que dependía del Ministerio del Interior, quien reportaba directamente al Presidente de la República.

En la misma línea, Abalos (1998) describe cómo bajo el régimen militar, las labores de diagnóstico, planeación, priorización de proyectos, ejecución de recursos, evaluación de gestión y demás decisiones importantes, estaban concentradas en la capital. Entre las consecuencias negativas que trajo consigo este ordenamiento fue una bajísima coordinación de las labores de los ministerios sectoriales en los territorios y la imposibilidad por parte de las comunidades locales de transmitir sus necesidades y demandas al gobierno central. En este sentido, se implementó una organización sectorial del gobierno bajo un esquema de decisión totalmente centralizado y con pocos mecanismos de control y supervisión de la gestión.

A pesar de lo anterior, el Decreto Ley No. 1289 de 1976 les otorga a las municipalidades responsabilidades en la ejecución y gestión de ciertos servicios públicos y las denomina “agentes del desarrollo económico y social de las comunas”. Bajo la dirección de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), en esta primera etapa se inicia la desconcentración sectorial de la administración de la educación primaria a manos de las municipalidades. Así, en Chile, al igual que en otros países de América Latina (como Colombia), el nivel inferior de gobierno es el eje fundamental del proceso de descentralización.

De otra parte, durante este periodo aparecen algunas de las instituciones claves en la descentralización chilena, como las Secretarías Regionales Ministeriales (exceptuando los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) –adscrita al Ministerio del Interior–, todas ellas creadas en 1975.

Una de las transformaciones más significativas que trajo consigo la instauración del régimen militar fue la disolución de las elecciones populares de los alcaldes de las municipalidades. De este modo, aunque se le otorgaron mayores responsabilidades administrativas, la autonomía política de este nivel de gobierno se vio severamente limitada durante estos años.

2. Segunda etapa: 1976-1989

Como explican Serrano y Berner (2002), la segunda etapa está caracterizada por el fortalecimiento de las funciones administrativas de las municipalidades y la desconcentración de labores de inversión social, particularmente en los sectores de educación primaria y secundaria y salud básica. Las reformas implementadas en la segunda etapa estuvieron orientadas a ampliar el rango de competencias de las municipalidades, multiplicando sus responsabilidades e incrementando los recursos transferidos para su operación. En el campo de la educación, es preciso anotar que el traspaso de

¹⁵ Como explican, la provincia se mantuvo como unidad subregional, pasando éstas de 25 a 51, y se eliminaron completamente los departamentos. Cuatro de las comunas son de reciente creación.

funciones a las municipalidades estuvo acompañado de un proceso complementario de privatización de este servicio.

De este modo, en 1979 la Ley de Ingresos Municipales creó el Fondo Común Municipal (transferencias intermunicipales no condicionadas), aún vigente hoy en día. De forma similar, la Constitución Política de 1980 consolidó la estructura regional establecida a principios del régimen militar, fortaleció las funciones administrativas de los municipios, y fijó los límites geográficos de las regiones y las provincias creadas por el Decreto Ley n.º 573 de 1974.

De acuerdo a Valenzuela (1997), el traspaso de la administración de los establecimientos educativos públicos y los consultorios de salud primaria se extendió a lo largo de la década de los ochenta. Para este propósito, se ideó un sistema de financiamiento basado en transferencias del gobierno central, que consiste en subvenciones a los establecimientos de acuerdo a los servicios prestados (i.e. número de alumnos atendidos en las escuelas y número de pacientes recibidos en los consultorios médicos).

A pesar de que no se modificó, y probablemente se ahondó, la centralización del poder político y económico a manos del presidente, se considera que este segundo periodo contribuyó enormemente a la profesionalización de los funcionarios de las municipalidades. Siguiendo a Abalos (1998), hubo un notable avance, no solo porque marco el inicio de un proceso de reestructuración del aparato público, sino porque se introdujo el concepto de descentralización en el debate público.

3. Tercera etapa: 1991-2006

El tercer periodo del proceso comienza en 1991, con la caída de la dictadura militar. Como fue usual en los países de América Latina, el retorno a la democracia hizo que la descentralización adquiriera una notable importancia dentro de la discusión política, ya que se considera un instrumento eficaz para evitar la concentración de poder en manos de unos pocos y para transformar la estructura centralizada que usualmente instauran los regímenes militares. De este modo, como mencionan Espinoza y Marcel (1993), el nuevo gobierno democrático impulsó una serie de reformas encaminadas a fortalecer la descentralización en todas sus dimensiones (política, fiscal, administrativa, etc.).

Una de las principales modificaciones institucionales de este periodo fue la democratización de las municipalidades a comienzos de la década de los noventa, por medio de la elección popular de alcaldes y miembros del Consejo Comunal¹⁶, de acuerdo a las disposiciones del Decreto Supremo de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1992. Esta misma norma elevó la autonomía jurídica de las municipalidades a principio constitucional. Dos años más tarde, se dictó una nueva Ley de Rentas Municipales, que incrementó el monto de recursos disponibles para este nivel de gobierno al modificar el impuesto predial y el Fondo Común Municipal. En cuanto a las reformas hechas a la desconcentración sectorial, en el área de educación se ajustó el valor de la subvención escolar por alumno, y en el área de salud se pasó de un sistema de subvenciones a uno por capitación. No obstante, de acuerdo a Serrano y Berner (2002), el gobierno dictó una serie de normas paralelas que redujeron la autonomía de los municipios, particularmente en lo que respecta a las decisiones sobre sus funcionarios.

De otra parte, mediante la Ley 19.175 de 1993 se crean los gobiernos regionales (en adelante GORE), un nivel intermedio de gobierno con autonomía relativa y patrimonio propio. Los GORE, menos democráticos que las municipalidades, están a cargo de un Intendente Regional, que es nombrado por el presidente y encabeza el Consejo Regional¹⁷. Los demás miembros del Consejo (denominados consejeros regionales) son elegidos de forma indirecta por los alcaldes y consejeros municipales. Como menciona Valenzuela (2005), los mecanismos de elección de las autoridades regionales no permiten un verdadero acercamiento entre las necesidades y requerimientos de la población y sus gobernantes. Adicionalmente, como se profundizará más adelante,

¹⁶ La función de los concejales es aprobar los planes y proyectos comunales y fiscalizar la gestión del alcalde.

¹⁷ El Consejo Regional está a cargo de la aprobación del presupuesto de la región y la aprobación de proyectos individuales financiados con los recursos de inversión de decisión regional (IDR), además de contar con funciones normativas y fiscalizadoras.



los GORE no cumplen con labores de ejecución de recursos, y tienen una autonomía fiscal bastante limitada, en la medida en que su presupuesto se discute año a año dentro del presupuesto del gobierno central.

Otras reformas importantes en este periodo incluyen la adecuación de las plantas de funcionarios municipales en 1994, la erradicación sobre juntas de vecinos y asociaciones comunitarias en 1996 y la creación del estatuto de salud primaria y la reforma del estatuto docente en 1995. Además, para aumentar la articulación de las políticas sectoriales y los gobiernos locales, se crearon nuevos mecanismos para la inversión regional. Ahora bien, Valenzuela (1997) muestra que éstas últimas no han afectado considerablemente el grado de autonomía de las municipalidades, sino que más bien le otorgaron una mayor importancia al sistema de aportes condicionados (particularmente para salud y educación).

Más recientemente, en 2005, se aprobó una reforma en la que se entregan nuevas competencias a los GORE (en particular, la pavimentación urbana), y se les otorgan nuevos instrumentos con el propósito de desarrollar su capacidad de gestión y promover una mayor coordinación entre las regiones y las demás entidades públicas, particularmente, los ministerios sectoriales que tienen poder de decisión sobre la inversión social.

B. El nivel municipal

Como mencionó anteriormente, Chile cuenta con 345 comunas, que presentan una alta heterogeneidad en el grado de desarrollo socioeconómico y su capacidad de gestión. De forma similar, una alta proporción de la población está concentrada en unas pocas comunas. En efecto, aproximadamente 90 comunas dan cuenta de cerca de 70 por 100 de la población total chilena de acuerdo a los datos del censo de 2002. En términos de la normatividad institucional, la Ley Orgánica Constitucional 18.695, establece que las municipalidades son “corporaciones autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”.

Como se mencionó anteriormente, la descentralización chilena, aunque no muy avanzada, ha tenido un enfoque municipalista, y en general, se percibe que la institucionalidad de este nivel de gobierno es superior a la de los GORE. Una posible explicación a este fenómeno es que las municipalidades llevan varias décadas en funcionamiento (en contraposición a los GORE, que datan de 1993). Además, gracias a la desconcentración de los servicios de educación y salud que se llevó a cabo durante la década de los setenta y los ochenta, los funcionarios de las municipalidades pudieron desarrollar sus habilidades administrativas y cierto nivel de profesionalización. A pesar de lo anterior, según el Banco Interamericano de Desarrollo (2007), persisten fuertes debilidades institucionales y fiscales en las municipalidades, lo que impide que cumplan a cabalidad el papel protagónico que se les ha otorgado.

El cuadro II.1 muestra que las municipalidades tienen funciones en diferentes ámbitos como planificación territorial, regulación urbana, prestación de servicios locales, planificación e inversión en infraestructura, y, particularmente, en la prestación de servicios sociales. Entre estos últimos, se destacan la administración de los establecimientos de educación primaria y los servicios de salud básica. No obstante, como muestra el cuadro, el grueso de las funciones son compartidas con los demás niveles de gobierno, y, fundamentalmente, con el gobierno central. Por un lado, esto evidencia el bajo nivel de autonomía y poder de decisión de las municipalidades, lo que sin duda obstaculiza la profundización del proceso de descentralización. Por el otro, y como señala Valenzuela (2007), en muchos casos no existe claridad respecto de las competencias que tiene cada nivel de gobierno en un determinado sector, y por ende, la responsabilidad por la adecuada prestación de los servicios ante los ciudadanos es difusa¹⁸.

¹⁸ De igual manera, como menciona el autor, se pueden crear expectativas sobre el desempeño y los resultados de las municipalidades en ciertos sectores en los que su poder es limitado.

CUADRO II.1
FUNCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES¹⁹

Funciones	Funciones específicas
Planificación territorial	Operación del municipio Elaboración y modificación del Plan de desarrollo comunal Promoción y regulación de la actividad comunitaria
Regulación urbana	Aplicar las disposiciones sobre construcción Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito Planificación urbana
Servicios sociales	Promoción del empleo, capacitación y fomento productivo [C] Prevención de riesgos y emergencias [C] Protección del medio ambiente [C] Deporte, cultura y recreación [C] Asistencia social y jurídica [C] Administración de establecimientos de educación [C] Administración de establecimientos de salud [C] Construcción de viviendas sociales y casetas sanitarias [C] Fomento del turismo [C] Asignación de subsidios monetarios [C] Apoyo y fomento en el área de seguridad ciudadana
Prestación de servicios	Aseo de las calles Mantenimiento de parques y jardines Drenaje Recolección de basuras Alumbrado público [C]
Infraestructura	Construcción y reparación de calles y caminos [C] Construcción de infraestructura comunitaria [C]

Fuente: Ley Orgánica Constitucional 18.695 de 2004.

Otro de los principales problemas respecto a la distribución de funciones en este nivel de gobierno es que en la práctica, no se tiene en cuenta las grandes diferencias que existen entre las municipalidades que, como se señaló al comienzo, no son despreciables. Según Abalos (1998), es incorrecto suponer que los recursos financieros, humanos y la capacidad de gestión son iguales en todas las municipalidades. Por esto, es altamente probable que diferenciar las funciones de las municipalidades, de acuerdo a su tamaño en términos de población o a su capacidad fiscal, conlleve importantes ganancias en términos de eficiencia.

Ahora bien, Valenzuela (2007) menciona que respecto al papel de las municipalidades existen dos características propias al caso chileno. En primer lugar, las municipalidades chilenas no tienen competencia alguna en la administración y control de la policía local, posiblemente porque las fuerzas armadas continúan altamente centralizadas. Igualmente, se evidencia que el sector privado tiene un papel activo en algunos de los servicios a cargo de los municipios. Tal es el caso de la educación primaria, los servicios de salud y de agua y alcantarillado, en donde agentes privados han introducido un componente de competencia, a pesar de que el financiamiento es público (por medio de subsidios a la demanda, por ejemplo).

Para entender la dinámica del gasto municipal, que en realidad corresponde a la ejecución de decisiones ya tomadas, es preciso repasar sus principales fuentes de financiamiento. En concreto, las municipalidades obtienen recursos de los impuestos locales, del Fondo Común Municipal (que se pueden considerar transferencias intermunicipales no condicionadas), de las transferencias condicionadas para educación y salud y de recursos destinados a programas o proyectos específicos (como es el caso del Programa de Mejoramiento de Barrios –PMB– y el Programa de Mejoramiento Urbano –PMU–).

Respecto a los ingresos tributarios locales, el recaudo proviene principalmente del impuesto predial (a los bienes raíces y no agrícolas), del impuesto a las patentes comerciales y del impuesto a la circulación de vehículos. Durante el periodo 1990-2006, los ingresos tributarios de las municipalidades representaron en promedio 1.4 por 100 del PIB, que corresponde aproximadamente

¹⁹ [C]=función de las municipalidad compartida con otro nivel de gobierno (gobierno central o gobierno regional).



a 7.8 por 100 de los ingresos tributarios totales. Además del bajo nivel de recaudo, es preciso mencionar que las municipalidades no participan en la determinación de las tasas y bases impositivas, y que su función en esta área es administrativa. Así, aunque los tributos poseen las características ideales de un impuesto local (bases poco móviles, fácil administración y estabilidad, entre otras), es claro que la potestad de tributación en Chile está altamente centralizada; lo que contradice el principio fundamental según el cual la descentralización es más eficiente en la medida en que los gobiernos locales financien sus actividades con ingresos propios.

Una fuente de ingresos esencial para el nivel municipal es el Fondo Común Municipal, un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país, único en América Latina. Como muestra el cuadro II.2, éstas deben aportar anualmente una porción importante de su recaudo tributario al fondo solidario, que redistribuye los recursos para compensar la concentración de la base tributaria. Resalta que las reglas de aporte son diferentes para las cuatro comunas con ingresos tributario más altos, todas en la ciudad de Santiago de Chile.

CUADRO II.2

APORTE DE LAS MUNICIPALIDADES AL FCM

Composicion del FCM	Aporte de las comunas	Aporte de las cuatro comunas con mas recursos (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura)
Impuesto Territorial	60%	65%
Patentes Comerciales	0%	55% Santiago 65% Providencia, Vitacura y Las Condes
Permisos de Circulación	62,5%	62,5%
Transferencias de Vehículos (1,5% impuesto)	50%	50%
Recaudado por multas, infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por fotorradars	100%	100%

Fuente: Secretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

En cuanto a la distribución de los recursos del FCM, las reglas establecen que 90 por 100 de los recursos deben repartirse de acuerdo a criterios puramente distributivos, como pobreza relativa, ingreso municipal relativo y población, tal y como se ilustra en el cuadro II.3; mientras que el 10 por 100 restante de acuerdo a indicadores de gestión municipal²⁰. Como explican Espinoza y Marcel (1993), esta reglamentación genera un fuerte desincentivo a que las municipalidades aumenten el recaudo tributario propio –denominado recursos propios permanentes– ya que los criterios de distribución del FCM premian un bajo ingreso municipal relativo. Otro problema señalado por Valenzuela (1997), es que cerca de la mitad de los recursos son devueltos a los municipios que los aportan, lo que genera costos administrativos innecesarios.

CUADRO II.3

DISTRIBUCIÓN DEL FCM ENTRE LAS MUNICIPALIDADES

Distribucion del FCM	Formula de distribucion
90% - Redistributivo	10% En partes iguales
	10% Pobreza relativa
	15% Población
	30% Predios exentos cada comuna/ predios exentos país
	35% Ingreso Municipal per cápita/ promedio nacional ingresos per capita
10% - Restante	50% Gestión Municipal
	50% Emergencias

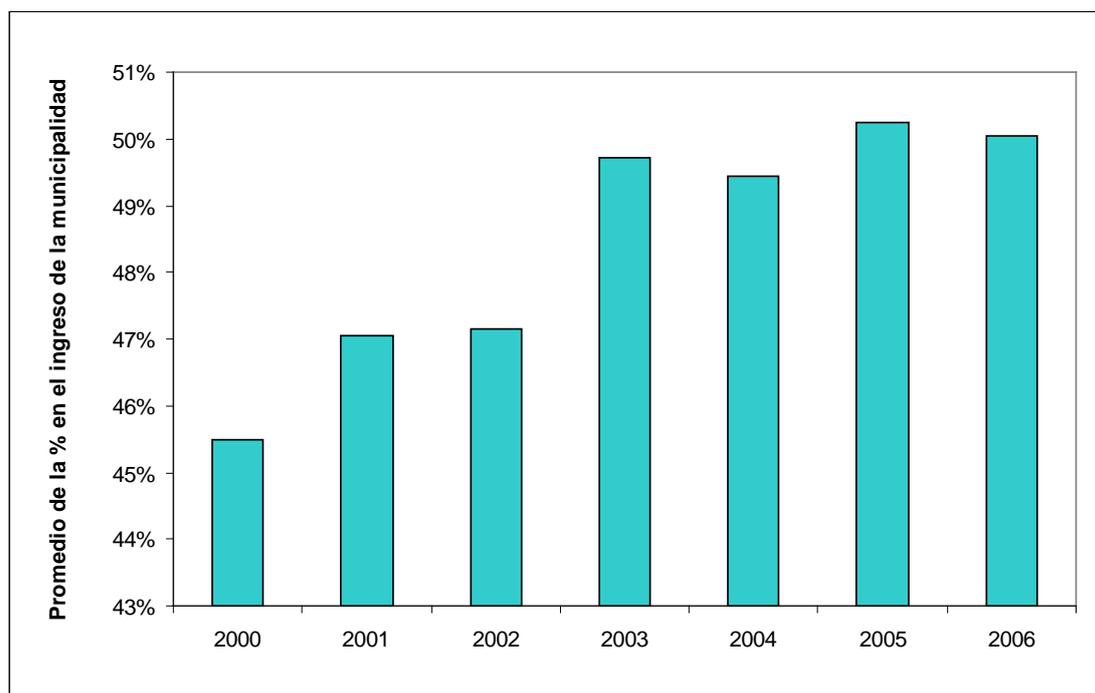
Fuente: Secretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

²⁰ Como explica el Subdere, entre los criterios de gestión se encuentran indicadores de gestión fiscal, importancia de los recursos propios permanentes, desempeño en las pruebas estandarizadas de educación primaria y la dinámica de los gastos de inversión, entre otros.

En el 2006, los ingresos del FCM para la municipalidad promedio (es decir, lo que le corresponde después de la redistribución), equivalen a cerca de 50 por 100 de sus ingresos totales, como ilustra el gráfico II.1. Esta cifra es ligeramente superior a la observada a principios de la presente década, lo que sugiere que la dependencia de los gobiernos locales en los recursos del fondo ha aumentado levemente. Ahora bien, como es de esperarse, la importancia de estas transferencias intermunicipales es mayor entre más pequeña y menos desarrollada la entidad territorial. En cuanto a la utilización de los recursos que provienen del FCM, la normatividad establece que estos se deben emplear en “crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local”²¹ pero no se especifica un sector o destino particular. Sin embargo, teniendo en cuenta que la prestación de los servicios sociales se financia con recursos del gobierno central, es altamente factible que los recursos del fondo sean utilizados para cubrir los gastos de funcionamiento de las municipalidades.

De este modo, para cumplir sus funciones en las áreas de educación y salud, las municipalidades reciben transferencias condicionadas por parte del gobierno central, bajo la modalidad de subvenciones mensuales. En el primer caso, las transferencias se calculan con base en el número de alumnos matriculados en los establecimientos bajo la administración de la municipalidad, mientras que en el segundo, con base en el número de personas inscritas en los establecimientos de salud. Las entidades a cargo de establecer el monto y coordinar el traspaso son los ministerios de ramo correspondientes, lo que denota una mínima participación de las municipalidades en la determinación y gestión de estos recursos.

GRÁFICO II.1
RECURSOS DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL, 2000-2006



Fuente: SINIM (Sistema Nacional de Información Municipal).

Finalmente, la cuarta fuente de recursos de las municipalidades son las transferencias condicionadas a proyectos o programas específicos en sectores considerados como prioritarios por el gobierno central y/o por el gobierno regional, como por ejemplo, agua potable y saneamiento básico, inversión en infraestructura y desarrollo productivo. Los dos programas específicos más importantes bajo esta modalidad son el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU). Aunque de acuerdo a los datos del SUBDERE el monto de recursos transferi-

²¹ De acuerdo al Decreto Ley 3.063 de 1979.



do para estos dos programas ha disminuido recientemente²², Valenzuela (2007) comenta que diferentes entidades del gobierno central han comenzado a requerir el apoyo de las municipalidades para la ejecución de recursos regionales. Nuevamente, el poder de decisión de los gobiernos locales sobre la utilización de estos recursos se encuentra altamente limitado, desaprovechando los potenciales beneficios de su cercanía con la población.

Una característica propia²³ al proceso de descentralización chileno es la prohibición, por ley, del endeudamiento territorial. De este modo, las municipalidades no pueden acceder a créditos, más allá de operaciones de leasing o lease-back, que de todas formas deben ser autorizadas por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. En este sentido, se elimina un instrumento de estabilización financiera y se restringen las posibilidades de que el municipio lleve a cabo proyectos de inversión con tasas de retorno positivas, a causa de recursos en el presente. No obstante, Serrano y Berner (2002) presentan evidencia de endeudamiento encubierto en el sector educación a principios de los noventa, e incluso, de rescates financieros (*bail-outs*) por parte del gobierno central.

C. Los gobiernos regionales (GORE)

Los GORE fueron creados a través de la reforma constitucional de 1991, reglamentada a su vez por la Ley sobre Administraciones Regionales (Ley 19.175 de 1993) con el propósito de desconcentrar el poder de decisión. De acuerdo a la normatividad, estos son responsables por la administración superior de las regiones, así como por el desarrollo social, económico y cultural de las mismas. Como se dijo, ni el intendente regional ni los consejeros regionales son elegidos directamente por votación popular, lo que le resta independencia e institucionalidad a este nivel de gobierno, al tiempo que genera cierta resistencia por parte de los ciudadanos.

En cuanto a la distribución de responsabilidades, las funciones centrales de los GORE están relacionadas con materias resolutivas. El cuadro II.4 muestra las funciones específicas de los gobiernos regionales en las cuatro principales áreas de acción: administración general, ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. Como establece Valenzuela (1997, 2007), las funciones de los gobiernos regionales son bastante amplias y muchas de ellas las comparte con el gobierno central, tal y como se aprecie en el cuadro. Lo anterior trae como consecuencia que para la población no sea del todo claro cuáles son las responsabilidades que verdaderamente le corresponden al nivel de gobierno intermedio, entorpeciendo los mecanismos de rendición de cuentas.

Aunque la lista de competencias de los GORE es numerosa, en la práctica, sus funciones reales son pocas. Según la Universidad de Chile (2004), estas se limitan a: i) definir el destino de los recursos del FNDR, ii) destinar los recursos de Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) a proyectos específicos, iii) aprobar los planes de regulación comunales e inter-comunales, y iv) coordinar, vigilar y fiscalizar a la administración pública y resolver recursos administrativos (tareas a cargo del intendente regional exclusivamente). De este modo, y a diferencia de muchos países latinoamericanos, en Chile el nivel intermedio de gobierno no tiene un papel significativo en la ejecución y gestión de los recursos públicos.

A pesar de lo anterior, en el año 2005 se aprobó la Ley 20.035, mediante la cual los GORE recibieron por primera vez la responsabilidad directa de la prestación de un servicio público, en particular, la pavimentación urbana. No obstante, el Banco Interamericano de Desarrollo (2007) señala que dos años después de la aprobación de la ley, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), no había transferido los recursos financieros y humanos para tal fin. De forma similar, la ley introdujo nuevos instrumentos para la inversión en las regiones, como por ejemplo los anteproyectos de inversión regional (ARI), los Convenios de Programación con entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales (diferentes a los ministerios), y la posibilidad de asociarse con personas jurídicas para crear Corporaciones Regionales que contribuyan al desarrollo en los ámbitos social, económico y cultural.

²² En el caso del PMB por ejemplo, las transferencias para el año 2004 fueron la mitad de las transferencias realizadas en 1990.

²³ De todos los países de América Latina, solo Bahamas y Suriname comparten la prohibición al endeudamiento territorial.

CUADRO II.4
FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES (GORE)²⁴

Funciones generales	Ordenamiento territorial	Fomento Productivo	Desarrollo social y cultural
Elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo de la región [C]	Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armonico de los asentamientos humanos [C]	Contribuir a la formulación de políticas nacionales de fomento productivo, asistencia técnica y de capacitación laboral, así como desarrollar y aplicar las políticas nacionales en el ámbito regional [C]	Establecer prioridades para la erradicación de la pobreza [C]
Decidir la inversión de los recursos del FNDR.	Participar en el programas y proyectos de infraestructura y equipamiento de la región [C]	Establecer las prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores preocupándose por la explotación racional de los recursos naturales, coordinando a los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado	Participar en acciones destinadas a facilitar el acceso a la población más pobre o aislada a programas o beneficios del ámbito de la salud, educación, cultura, vivienda, seguridad social, deportes, recreación, y asistencia judicial [C]
Decidir la destinación específica de los proyectos ISAR e IRAL.	Fomentar y velar por la protección, conservación y manejo del medio ambiente [C]	Promover la inversión científica y técnica, preocupándose por la educación superior y técnica de la región [C]	Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional
Dictar las normas de carácter general para regular materias de su competencia	Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios, en materia de transporte de la región [C]	Fomentar el turismo en los niveles regionales y provinciales [C]	Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para financiar beneficios y programas sociales administrados por estas
Asesorar a los municipios que lo soliciten	Fomentar y propender al desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas		Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región
Adoptar medidas para enfrentar situaciones de emergencia, así como desarrollar programas de prevención [C]	Proponer como autoridad competente, la localidad donde se radiquen el SEREMI y las direcciones regionales de servicios públicos		Fomentar las expresiones culturales, cuidar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias [C]
Participar en acciones de cooperación internacional [C]			
Ejercer las competencias que le sean transferidas			
Mantener relación permanente con el gobierno nacional para coordinación [C]			

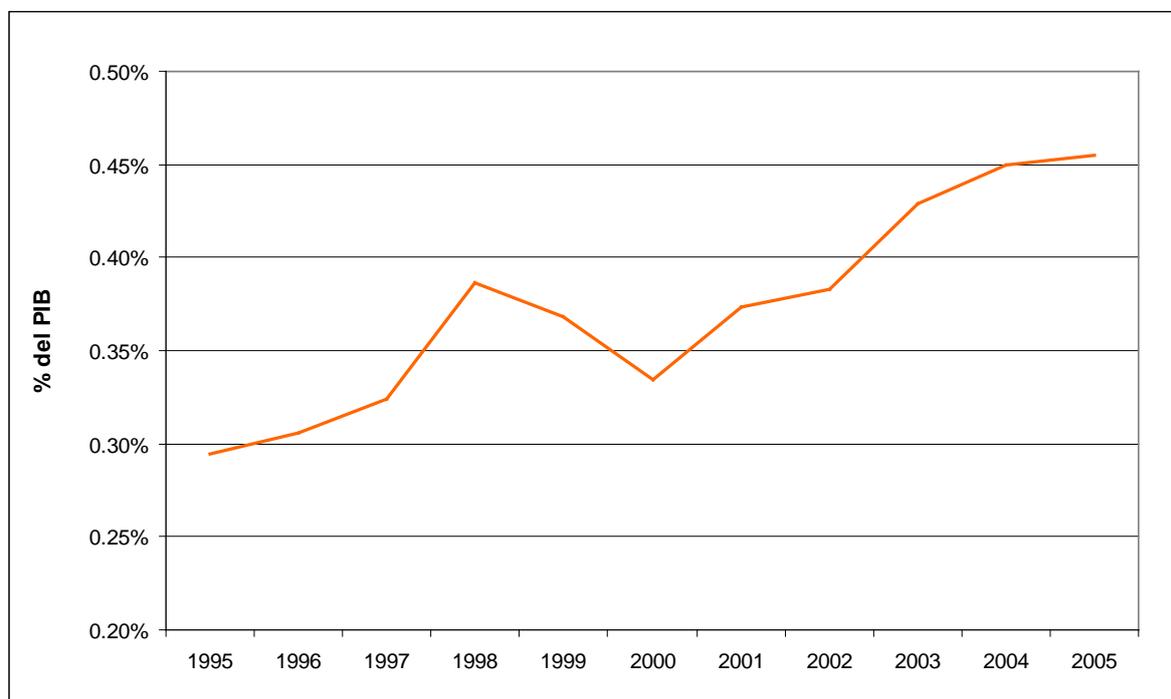
Fuente: Ley Orgánica Constitucional 19.175 de 1993, modificada en 2005 por la Ley 20.035.

²⁴ [C]=función del gobierno regional compartida con otro nivel de gobierno (gobierno central o municipalidad).

Una de las principales limitaciones para que los GORE jueguen un papel más activo en el proceso de descentralización chileno es la falta de recursos financieros. En efecto, no cuentan con recursos propios (en contraposición a las municipalidades, que cuentan con los recursos que les otorga la Ley de Rentas) y su presupuesto es discutido de manera conjunta con el presupuesto del gobierno central. Así, el Presupuesto Regional, que comprende los recursos para cubrir los gastos de funcionamiento de los GORE (aproximadamente 5 por 100 del total de recursos) y los recursos de inversión en programas o proyectos específicos (el 95 por 100 restante), se caracteriza por una alta volatilidad en el tiempo. Asimismo, como ocurre con las municipalidades, los gobiernos regionales tienen prohibido contraer deuda con el sector financiero autónomamente.

El presupuesto de inversión de los GORE está constituido primordialmente por el FNDR, que como ilustra el gráfico II.2, es una proporción pequeña del producto y experimentó importantes fluctuaciones a finales de la década de los noventa. El fondo está dividido en dos partes: *i)* el componente distributivo, sobre el que los gobiernos regionales tienen algún grado de decisión, y *ii)* el componente de provisiones, que incluye el financiamiento para un grupo de programas predeterminados en los que los GORE no intervienen de manera activa. Para 2005, la participación de estos componentes en el total de recursos del FNDR fue 37 por 100 y 63 por 100 respectivamente, lo que sugiere, como anota Valenzuela (2007), que los gobiernos regionales han cumplido un rol desconcentrador de las políticas nacionales ejecutadas en los territorios, más allá de ser un verdadero ente de decisión autónomo. En cuanto a la distribución sectorial de los recursos, el gráfico II.3, muestra que el principal destino de la inversión regional es la educación, seguido por los proyectos de infraestructura de transporte.

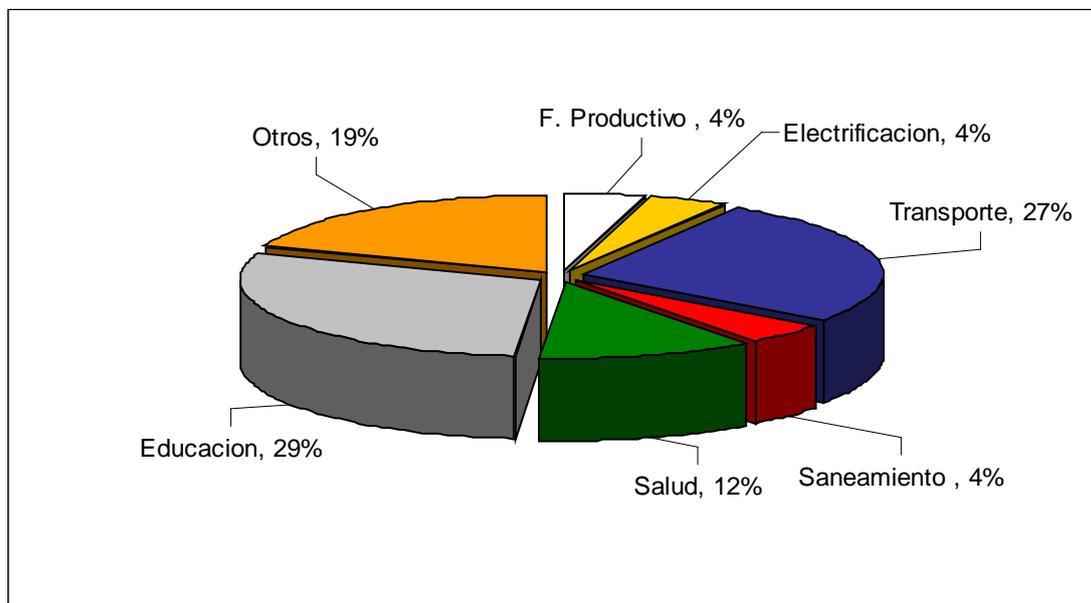
GRÁFICO II.2
FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL, % DEL PIB



Fuente: Valenzuela (2007), con datos de SUBDERE.

GRÁFICO II.3

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS DEL FNDR, 2004²⁵



Fuente: SUBDERE.

Los demás componentes de la inversión regional son los Convenios de Programación, las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL). Los Convenios de Programación, que se iniciaron a mediados de 1996, financian proyectos de desarrollo regional y se pueden considerar como transferencias condicionadas que requieren de co-financiamiento por parte de los gobiernos locales. De acuerdo a las cifras del SUBDERE, durante el periodo 1995-2005, los recursos distribuidos por este mecanismo representaron en promedio 0.33 por 100 del PIB al año.

De forma similar, los recursos de las ISAR, instrumento introducido en 1992, corresponden a una parte del presupuesto de los ministerios, que financia proyectos en los que la opinión e intervención de los GORE se considera indispensable. La mayoría de ellos corresponden al financiamiento de bienes y servicios públicos para familias y territorios en condiciones de pobreza, y en los últimos diez años representaron, en promedio, 0.16 por 100 del PIB al año. Por último, las IRAL, que datan de 1996, se utilizan en programas sectoriales en los que el gobierno central define un monto por región, que luego es distribuido por los GORE entre las municipalidades, de acuerdo a las necesidades de la población.

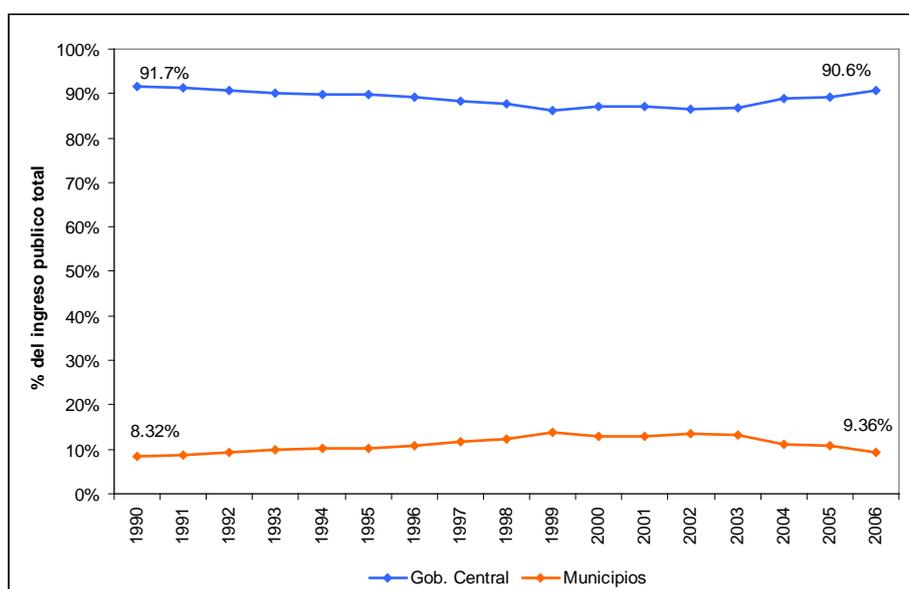
Además de la baja disponibilidad de recursos financieros, los GORE no cuentan con el personal suficiente para realizar sus funciones. En efecto, el Banco Interamericano de Desarrollo (2007) señala que actualmente el tamaño de la planta de los GORE es ligeramente superior a la que tenían al momento de su creación. Igualmente, muchos de los funcionarios fueron transferidos de instituciones del gobierno central y no cuentan con las habilidades adecuadas para tareas regionales. Otra de las dificultades que se presenta con este nivel intermedio de gobierno es que a pesar de las iniciativas recientes en materia de asociación con las municipalidades y entidades del sector público y privado, aún prevalecen problemas de coordinación. No es extraño que las decisiones de los GORE respecto al presupuesto de inversión no correspondan a las necesidades reales de las municipalidades, o que no sean coherentes con los planteamientos de política nacional desarrollados por los ministerios sectoriales.

²⁵ Para el año 2005, no está disponible la distribución sectorial.

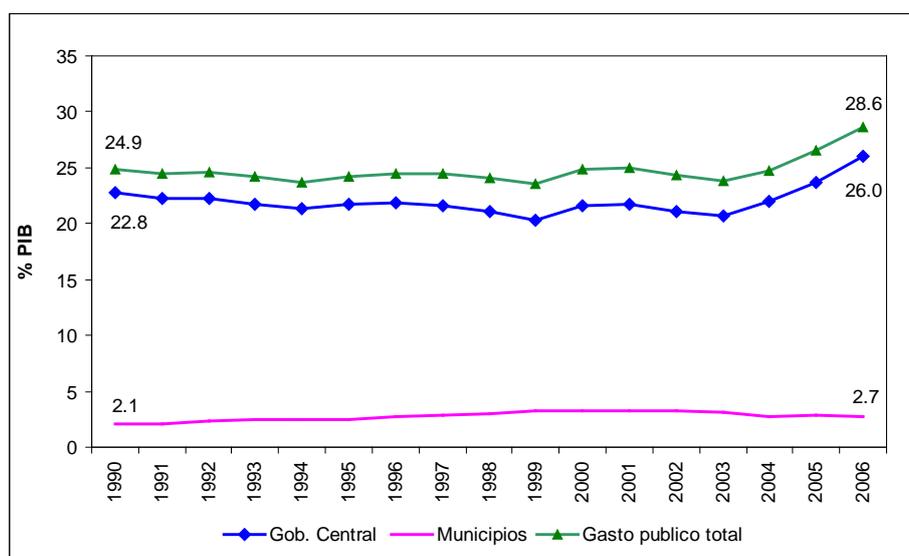
D. Evolución de los ingresos y gastos de los gobiernos locales

Una de las dimensiones del proceso donde más se refleja la tradición centralista que caracteriza a Chile es la concentración de los ingresos (principalmente los tributarios) en el nivel central. Como ilustra el panel superior del gráfico II.4, en la actualidad el gobierno central contribuye con 90.6 por 100 del total de ingresos públicos, mientras que los municipios participan con apenas 9.3 por 100. Este panorama se ha mantenido estable desde comienzos de la década de los noventa, con un ligero aumento en el aporte de los gobiernos locales durante los años 1997-2004. El panel inferior del gráfico II.4 muestra que los ingresos del nivel central en los últimos quince años han representado, en promedio, 22 por 100 del PIB (en 2006 alcanzó un máximo de 26 por 100), y los del nivel municipal, 2.8 por 100 del PIB (2.7 por 100 del PIB en 2006)²⁶.

GRÁFICO II.4
INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO, % DEL INGRESO PÚBLICO TOTAL



INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO, % DEL PIB



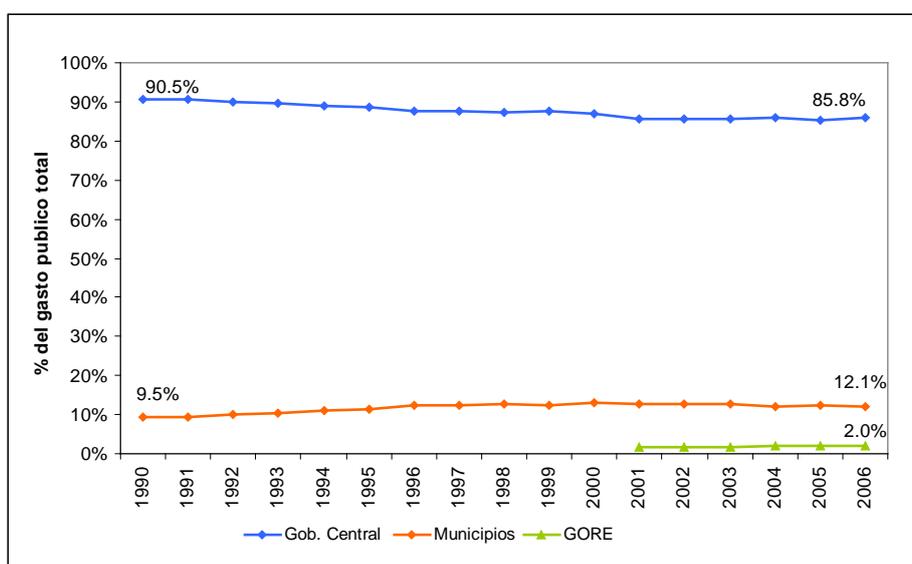
Fuente: SUBDERE.

²⁶ Como se mencionó, los GORE no tienen la potestad de cobrar impuestos.

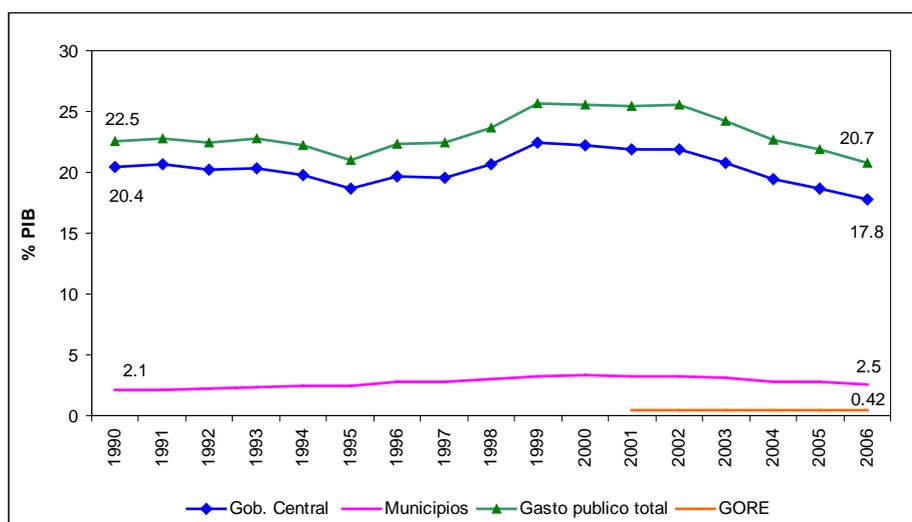
En cuanto a la descentralización por el lado del gasto, el panel superior del gráfico II.5 muestra la evolución de los egresos de los tres niveles de gobierno en los últimos quince años. En primer lugar, sobresale que la descentralización del gasto es ligeramente superior a la que se presenta por el lado de los ingresos. En efecto, para el año 2006 los municipios y GORE del país fueron responsables de 14.1 por 100 del gasto público total (en comparación con una participación de 9.3 por 100 en los ingresos totales). No obstante, para los estándares de la región, la ejecución de los gobiernos locales en Chile es bastante baja, solo por encima de países como Costa Rica, El Salvador y Guatemala (Daughters y Harper, 2006). Adicionalmente, es necesario considerar que el poder de decisión sobre estos recursos se encuentra en manos del gobierno central²⁷.

GRÁFICO II.5

ASTO POR NIVELES DE GOBIERNO, % DEL GASTO PÚBLICO TOTAL²⁸



GASTO POR NIVELES DE GOBIERNO, % DEL PIB



Fuente: SUBDERE y Valenzuela (2007).

²⁷ Como es característico de los esquemas de descentralización en Colombia, México y Perú.

²⁸ Los gastos de los gobiernos regionales se obtuvieron de Valenzuela (2007) y sólo están disponibles a partir de 2001.

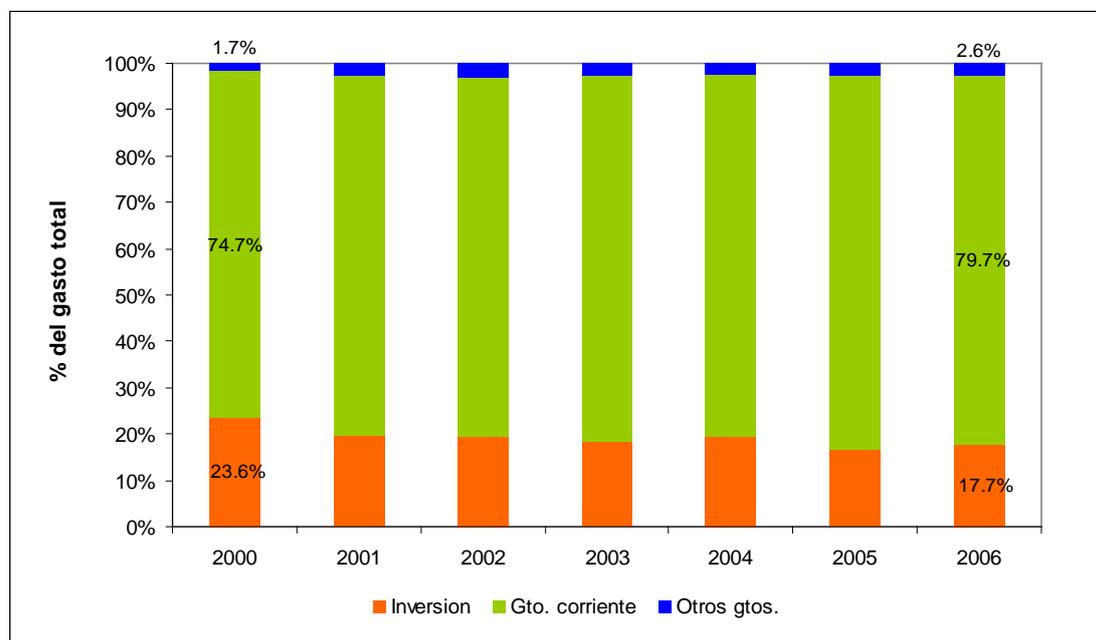


En segundo lugar, las cifras evidencian la baja participación de los GORE en el gasto público, reflejo del limitado papel que este nivel de gobierno juega en la descentralización chilena. Al no tener competencias en la ejecución de los recursos de inversión, sus egresos se restringen a la nómina de sus funcionarios y a otros gastos administrativos, que en 2006 representaron apenas 2 por 100 del gasto público total (que equivale a 0.42 por 100 del PIB). Es posible que la participación de los GORE aumente ligeramente en los próximos años, debido a las nuevas competencias y los instrumentos de inversión regional introducidos por las reformas de 2005.

Otro elemento que resalta de la desagregación del gasto público en Chile es el aumento del gasto público ejecutado por las municipalidades entre 1990 y 2006, al pasar de 9.5 por 100 a 12.1 por 100 del gasto público total. Es necesario anotar que es un aumento modesto, resultado del incremento de los recursos provenientes del FCM así como de la expansión de programas de inversión en áreas específicas, financiados por el gobierno central a través de transferencias condicionadas pero administrados por las municipalidades.

De otra parte, el gráfico II.6 muestra que la composición del gasto de las municipalidades ha permanecido relativamente estable en los últimos años. Cabe mencionar que no se analiza la composición de los egresos de los GORE ya que, como se mencionó anteriormente, estos corresponden principalmente a gastos de funcionamiento. En cuanto a las municipalidades, según los datos el SINIM, el rubro más importante es el gasto corriente, que durante los años 2000-2006 representó, en promedio, 78.15 por 100 del gasto total municipal. Le sigue el gasto en inversión²⁹, en promedio 19.24 por 100 del gasto total para el mismo periodo. Ahora bien, se observa que la participación de los gastos de inversión ha disminuido recientemente, ya que la cifra para 2006 (17.7 por 100 del gasto total) es seis puntos porcentuales inferior a la observada en 2000 (23.6 por 100).

GRÁFICO II.6
COMPOSICIÓN DEL GASTO DE LA MUNICIPALIDADES, % DEL PIB



Fuente: SUBDERE.

E. Perspectivas de la descentralización en Chile en los próximos años

Más que en cualquier otro país, el grado de desarrollo de la descentralización en Chile ha estado influenciado por las circunstancias políticas, aunque la relación varía dependiendo de la

²⁹ Con la información disponible, no es posible determinar el monto de recursos de inversión destinado a los sectores específicos como educación, salud, etc.

dimensión del proceso que se analice. Durante el periodo del régimen dictatorial³⁰ se limitó severamente la descentralización política, al suprimir las elecciones populares de las municipalidades, al mismo tiempo que se concentró el poder de las decisiones en materia económica en el nivel central. No obstante, como explican Cárdenas y Lora (2006), la reorganización de los territorios y el impulso de la desconcentración en la prestación de servicios de educación y salud les permitieron a las municipalidades fortalecer su capacidad de gestión y sus habilidades administrativas. Al mismo tiempo, se reforzaron los recursos fiscales de los gobiernos locales por medio de transferencias y la posibilidad (para las municipalidades), de recaudar algunos impuestos de carácter local, entre los que se destaca el impuesto predial.

Con el regreso de la democracia a comienzos de los noventa, la descentralización entró a formar parte de la agenda de políticas públicas, ya que se le identificó como un mecanismo de democratización. En efecto, una de las primeras modificaciones introducidas por el nuevo gobierno democrático fue la elección popular de los alcaldes municipales, un importante avance en el ámbito de la descentralización política. De todas formas, se hizo un esfuerzo por no retroceder en la desconcentración de los servicios públicos, ya que esta ha mostrado resultados satisfactorios que se reflejan en los indicadores socioeconómicos del país.

Sin duda, cuando se habla de descentralización en América Latina, Chile sobresale como uno de los casos más atrasados (a diferencia de cuando se hace referencia al desarrollo económico), particularmente desde la perspectiva de la descentralización fiscal. Por el lado del ingreso, los gobiernos locales (en realidad, las municipalidades) contribuyen con menos del 10 por 100 del ingreso público total, muestra de la restringida capacidad de generar recursos propios. De igual forma, las decisiones sobre las tasas y bases de los impuestos locales, así como sobre la imposición de un nuevo tributo, son potestad exclusiva del gobierno central. Es preciso anotar que la centralización de los ingresos es un rasgo común a la mayoría de procesos latinoamericanos.

En cuanto a la ejecución del gasto, los municipios y GORE son responsables de cerca de 14.1 por 100 de la ejecución, cifra considerablemente inferior al promedio de América Latina, 22 por 100 (Daughters y Harper, 2006). En adición, como sucede en la mayoría de países de la región, la porción de recursos que realmente controlan los gobiernos subnacionales son una pequeña proporción de la ejecución total. Además, en el caso chileno, existen incentivos para que las municipalidades utilicen los recursos no condicionados del FCM para financiar sus gastos corrientes, ya que el gobierno central provee las transferencias de recursos necesarias para la inversión en educación y salud.

Una característica particular al caso chileno es la escasa participación del nivel intermedio de gobierno en la ejecución y gestión de los recursos públicos. Como anotan la mayoría de analistas, entre ellos Abalos (1998), Valenzuela (1997 y 2007) y el Banco Interamericano de Desarrollo (2007), la institucionalidad de las regiones es baja, sus recursos financieros y humanos limitados y, en la práctica, sus funciones reales son pocas y restringidas. Además, no cuentan con los instrumentos necesarios para desarrollar plenamente su rol de agente coordinador entre el nivel municipal y el gobierno central, representado por los ministerios sectoriales. De otra parte, es claro que el nombramiento del intendente por parte del presidente no permite que la población se vea representada en las instancias de decisión regional.

En el caso de las municipalidades, Valenzuela (1997) resalta que no ha existido un verdadero énfasis en profundizar el grado de autonomía fiscal y promover que los ciudadanos asuman la responsabilidad del financiamiento de los bienes y servicios locales. La imposibilidad de recaudar mayores impuestos, junto con la prohibición de contraer deuda con el sistema financiero³¹, hacen que este nivel de gobierno sea altamente dependiente de las transferencias del gobierno central, como también sucede en países como México, Venezuela y Argentina (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997). Adicionalmente, se destaca que las municipalidades comparten buena parte de sus funciones con el gobierno central, lo que crea ineficiencias en la gestión, a cuenta de la duplicidad de fuentes para un mismo propósito.

En este orden de ideas, existe una amplia gama de reformas potenciales que Chile puede implementar para profundizar la descentralización. En primer lugar, para incrementar la institucionalidad de los GORE, sería conveniente establecer la elección popular de los intendentes regionales.

³⁰ Por definición, las dictaduras militares consisten en la concentración del poder político en manos de unos pocos.

³¹ Esta prohibición también rige para los gobiernos locales.



De forma similar, es posible ampliar las competencias de los gobiernos regionales en la prestación de algunos servicios públicos en los que tendrían una ventaja comparativa frente a los otros niveles, por ejemplo, construcción y mantenimiento de la infraestructura de transporte en las regiones. Sin duda, esto requiere plantear la posibilidad de que los GORE adquieran autonomía para generar recursos propios, así como para contraer deuda³².

En cuanto a las municipalidades, es necesario explorar alternativas para aumentar su capacidad de recaudo tributario, en un intento por incrementar los recursos propios y disminuir la dependencia en las transferencias provenientes del gobierno central. De otra parte, es necesario diseñar un esquema en el que las municipalidades adquirieran gradualmente un mayor poder de decisión, particularmente en aquellos sectores en los que ya poseen experiencia administrativa. Como menciona Valenzuela (2007), una mayor flexibilidad en el manejo de los recursos podría conllevar mejoras en la prestación de los servicios. No obstante, es necesario que esto se haga considerando las grandes diferencias de capacidad de gestión y desarrollo económico que existen entre las municipalidades. Finalmente, es preciso que se profundice en instrumentos o instancias adicionales para mejorar los procesos de coordinación entre las municipalidades y los demás niveles de gobierno, particularmente en lo que respecta a la inversión social.

³² En la mayoría de países de América Latina se ha optado por un esquema en el que los gobiernos subnacionales tienen la posibilidad de contraer deuda, siempre y cuando tenga la aprobación del gobierno central y cumpla con los requisitos que el mercado financiero exige.

III. ESTUDIOS DE CASO: COLOMBIA

Como ya se mencionó, Colombia es considerado como uno de los países más descentralizados de América Latina. Actualmente cuenta con cuatro niveles de gobierno además del gobierno nacional central: 32 departamentos, cuatro distritos especiales (Bogotá, Santa Marta, Barranquilla y Cartagena) y aproximadamente 1.100 municipios. Se calcula que, en conjunto, los gobiernos subnacionales son responsables de la ejecución de cerca de 36 por 100 del gasto público total, a pesar de que, como se verá más adelante, su capacidad de decisión sobre la destinación de los recursos es mínima.

Los primeros pasos hacia la descentralización en Colombia se presentaron en las décadas de los setenta y los ochenta, con medidas como la elección popular de alcaldes en 1986, en el área de la descentralización política, y el aumento de la participación de los gobiernos locales en los ingresos tributarios, en el área de la descentralización fiscal. No obstante, el proceso se ha profundizado de manera importante en los últimos quince años, periodo en el cual se transfirieron importantes recursos y competencias a los gobierno territoriales. Es posible identificar dos etapas en el curso de la descentralización reciente. La primera comienza con la implementación de la Constitución Política de 1991, y estuvo reglamentada, principalmente, por la Ley 60 de 1993 (que desarrolló lo especificado en los artículos de la carta política en materia de descentralización).

La segunda se da a finales de los noventa, con la introducción de una serie de normas³³ orientadas a enmendar los errores iniciales del proceso; en especial, la indisciplina fiscal y el elevado endeudamiento territorial. Igualmente, en el año 2001 se estableció un nuevo régimen de transferencias, el Sistema General de Participaciones (SGP), que modificó sustancialmente la forma y los criterios de distribución y asignación de las mismas.

A continuación se resume brevemente los principales elementos que caracterizaron el proceso de descentralización en cada una de estas etapas, para después analizar cuál ha sido el comportamiento de los ingresos y gastos a nivel subnacional desde principios de los noventa hasta el presente. Finalmente, se discute sucintamente cuáles son las perspectivas del proceso de descentralización en Colombia en el mediano plazo.

A. Primera etapa: la Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993

La Constitución Política de 1991, que declaró a Colombia una “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”, propició un verdadero impulso al proceso de descentralización del país. La nueva carta política institucionalizó la elección popular de gobernadores (en los departamentos) e identificó a los municipios como la entidad fundamental de la división político-administrativa, con importantes responsabilidades en el gasto social, especialmente en los sectores de educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y salud³⁴.

Además, y de gran transcendencia para la evolución del proceso, estableció el claro mandato de incrementar los recursos de las entidades territoriales a través de las transferencias, por lo que el Gobierno Nacional conservó la supremacía en cuanto a la tributación. De forma inusitada, ya que por lo general una constitución debe proveer los lineamientos generales del marco legal, el texto especificó que las transferencias a los municipios (*participaciones municipales*) debían incrementar anualmente en un punto porcentual, de 14 por 100 de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) en

³³ Entre las que sobresalen la Ley 358 de 1997, la Ley 549 de 1999 y la Ley 617 de 2000.

³⁴ En efecto, el Artículo 311 de la Constitución Política de 1991 dice: “Al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.



1993 hasta, como mínimo, 22 por 100 en 2001. En cuanto a las transferencias a departamentos y distritos especiales (*Situado Fiscal*), se estableció que aumentarían “anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado”³⁵.

No obstante, la Constitución de 1991 dejó para leyes posteriores³⁶ la decisión de la distribución de los recursos entre las entidades territoriales, su destinación en términos de sectores de inversión y, más importante aún, la repartición de funciones entre los diferentes niveles de gobierno. Es así que se le otorgó una mayor importancia al monto y senda de crecimiento de los recursos a transferir que a una clara y eficiente asignación de responsabilidades. Como dicen Seade *et al.* (2004), el proceso de descentralización en este periodo fue “parcial y desequilibrado”, con mayores recursos financieros que responsabilidades reales. De forma similar, no se pensó en el fortalecimiento de las fuentes de recursos propios de los gobiernos subnacionales como un requisito previo y necesario para que la descentralización surtiera los efectos esperados. Así, aunque se profundizó de forma importante en la descentralización por el lado del gasto (vía un aumento significativo en las transferencias), las demás dimensiones no tuvieron el mismo desarrollo.

Solo dos años después, la Ley 60 de 1993 fijó las fórmulas para la distribución y asignación de las transferencias territoriales, al tiempo que delimitó de forma detallada las competencias de cada nivel de gobierno en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Además, estableció que el Situado Fiscal debía aumentar en forma escalonada de la siguiente forma: de 22.1 por 100 de los ICN en 1993 a 23 por 100 en 1994, 23.5 por 100 en 1995 y, finalmente, a 24.5 por 100 a partir de 1996. De este modo, las principales fuentes de recursos de los gobiernos locales durante la década de los noventa fueron: i) el Situado Fiscal, ii) las participaciones municipales en los ICN, iii) los recursos provenientes de las regalías como contraprestación por la explotación de un recurso natural no renovable, iv) los Fondos de Cofinanciación (reglamentados por el Decreto 2132 de 1992) y v) el Fondo Educativo de Compensación (FEC)³⁷.

Como muestra la figura III.1, bajo el régimen de transferencias reglamentado por la Ley 60 de 1993, primero se determinaba cuánto recibía cada entidad territorial y luego se definía su asignación en los sectores de inversión. En el caso del Situado Fiscal, el 15 por 100 de los recursos se repartía equitativamente entre todos los departamentos y distritos especiales. Del 85 por 100 restante, se repartía un porcentaje variable (X por 100) de acuerdo a los gastos de atención a los usuarios de los servicios de salud y educación de la entidad, denominado *situado fiscal mínimo*; y el remanente, $(85 - X)$ por 100, se distribuía de acuerdo a la población por atender y al esfuerzo fiscal. Del total de recursos, los departamentos y distritos especiales necesariamente debían destinar el 60 por 100 a inversión en educación, el 20 por 100 a salud y el 20 por 100 restante a cualquiera de estos dos sectores, dependiendo de sus metas de coberturas y otras fuentes de financiamiento.

En cuanto a las participaciones municipales en los ICN, un 6.5 por 100 del total de recursos se destinaba a los municipios con menos de 50 mil habitantes (5 por 100) y a los municipios en la rivera del Río Magdalena (véase figura III.1). Del 93.5 por 100 restante, el 60 por 100 se distribuía entre los municipios de acuerdo a la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el 40 por 100 de acuerdo a la proporción de la población municipal en la población total nacional y a criterios de eficiencia fiscal, administrativa y progreso en la calidad de vida. Del total de recursos, el 30 por 100 estaba destinado al sector educación, 25 por 100 al sector salud, 20 por 100 a acueducto y alcantarillado, 5 por 100 a recreación, deporte y cultura, y 20 por 100 a inversión de libre destinación³⁸. De igual forma, estaba predeterminado que los recursos de los Fondos de Cofinanciación y las regalías tenían como propósito financiar proyectos de infraestructura a nivel municipal y rural o proyectos de inversión social que estuviesen incluidos en los planes de desarrollo de la entidad.

³⁵ Artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991.

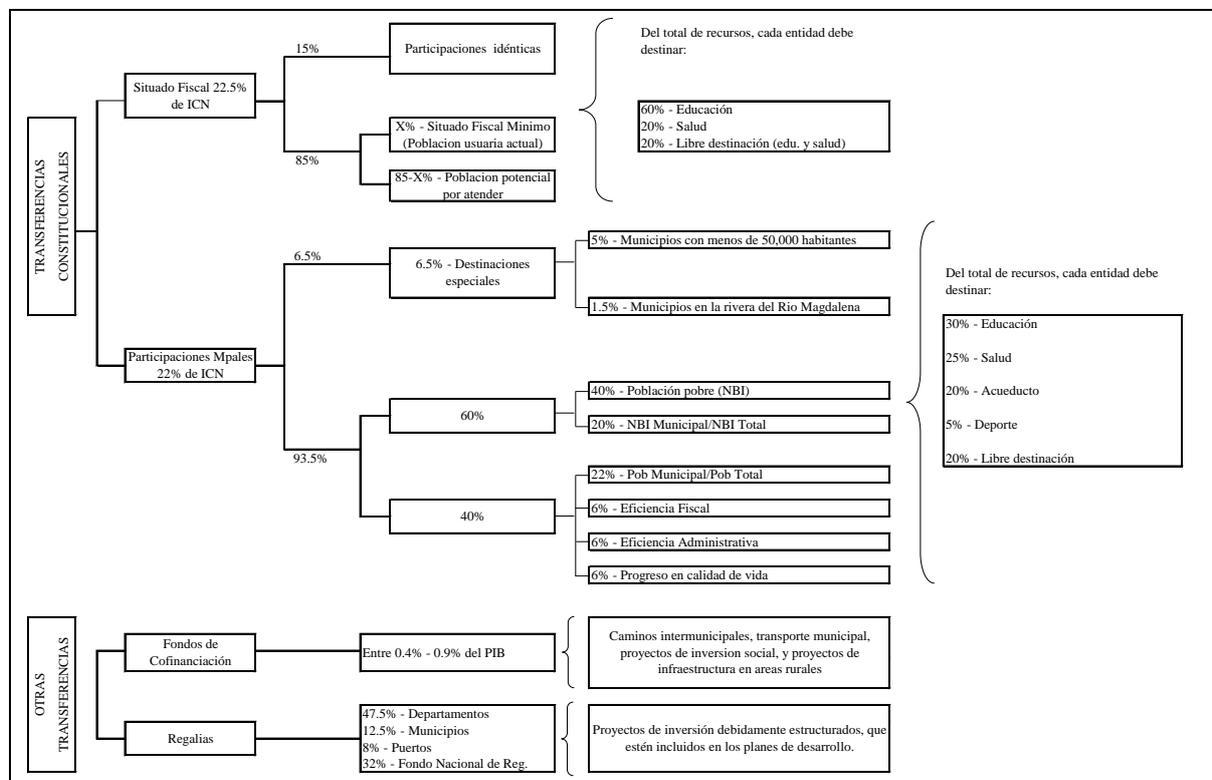
³⁶ Originalmente, se pensó en una Ley de Ordenamiento Territorial, que condensara toda la normatividad relacionada. No obstante, esta ley no ha sido aprobada en más de quince años de proceso.

³⁷ Recursos complementarios al Situado Fiscal destinados al sector educación que fueron pactados por el gobierno nacional y el sindicato de maestros (FECODE).

³⁸ De todas formas, la inversión de libre destinación estaba condicionada a los siguientes sectores: vivienda, subsidios a la población pobre para servicios públicos, agricultura, apoyo social para grupos vulnerables, justicia, protección al ciudadano, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, pago del servicio de la deuda de inversión y cubrimiento del pasivo pensional de la entidad, entre otros.

FIGURA III.1

RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS BAJO LA LEY 60 DE 1993



Fuente: Ley 60 de 1993.

Es importante resaltar tres aspectos del régimen de transferencias vigente bajo la Ley 60 de 1993. El primero es el poco margen de decisión de los gobiernos subnacionales sobre la asignación del gasto bajo su responsabilidad, teniendo en cuenta que la profundización de la descentralización se basó en el incremento de las transferencias, y, que a excepción de un pequeño porcentaje de las participaciones municipales, su destinación estaba condicionada. Esta poca autonomía es, sin duda, un obstáculo para que los gobiernos locales respondan a las verdaderas necesidades de su población.

El segundo aspecto es el énfasis en el componente redistributivo de las transferencias; en concreto, el peso de la población con necesidades básicas insatisfechas en los criterios de distribución de las participaciones municipales. Aunque es natural considerar al régimen de transferencias territoriales como un instrumento útil para reducir la desigualdad regional, esto puede resultar en un desincentivo para mejorar las condiciones de vida de la población. Como tercer punto, está la inconveniencia de que las transferencias territoriales estuvieran atadas a los ICN, lo que no solo se traduciría en una alta volatilidad de la principal fuente de recursos de los gobiernos subnacionales, sino que también imposibilitaba un verdadero ajuste fiscal por parte del gobierno nacional central.

El cuadro III.1 muestra la distribución de competencias entre los niveles de gobierno establecida por la Ley 60 de 1993. En términos generales, se cumplió el principio bajo el cual “la prestación (administración) de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación”³⁹. Sobresale la supremacía de los sectores de educación y salud, que según Perotti (2000), no permitió el uso eficiente de recursos para combatir la pobreza. Adicionalmente, de acuerdo a Steiner, Echavarría y Rentería (2002), el esquema vigente daba pie a la duplicidad de funciones y responsabilidades, lo que dificultaba la adecuada prestación de los servicios a cargo los municipios.

³⁹ Principio que fue hecho explícito en la Ley 489 de 1998.



CUADRO III.1
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS BAJO LA LEY 60 DE 1993

Nivel	EDUCACIÓN	SALUD	OTRAS
CENTRAL	Políticas y objetivos de desarrollo Coordinar y financiar programas de educación Asistencia técnica a las EETT Establecer normas técnicas, curriculares y pedagógicas Administrar fondos de cofinanciación Programas de crédito Normas científico administrativas	Servicios médicos especializados Coordinar y financiar programas de salud Asistencia técnica a las EETT Administrar fondos de cofinanciación Programas de crédito Normas científico administrativas	Asistencia técnica a las EETT Programas de crédito
DEPARTAMENTAL	Dirigir la prestación de los servicios educativos estatales Financiación y cofinanciación de inversiones de infraestructura Financiación y cofinanciación de inversiones de dotación Administrar, programar y distribuir los recursos del Situado Fiscal Capacitación de docentes Evaluación de servicios educativos	Dirigir el Sistema Seccional de Salud Fomento a la salud y prevención de enfermedades Financiar la prestación de los servicios de 2° y 3° nivel de atención Financiar tribunales de ética profesional Control a medicamentos Garantizar operación de la red de servicios Distribución de recursos del Situado Fiscal por municipio	Asegurar la prestación de los servicios de agua potable Asegurar la prestación de los servicios de saneamiento básico Vigilancia y control de plazas de mercado y centros de acopio Desarrollo del área rural Promover programas para subsidios para VIS
MUNICIPAL	Financiar inversiones en infraestructura y dotación Administrar servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media Inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales	Dirigir el Sistema Local de Salud Financiar la prestación de los servicios del primer nivel de atención Realizar acciones de fomento de la salud Financiar dotación y construcción de las instituciones de prestación	Las mismas de los departamentos

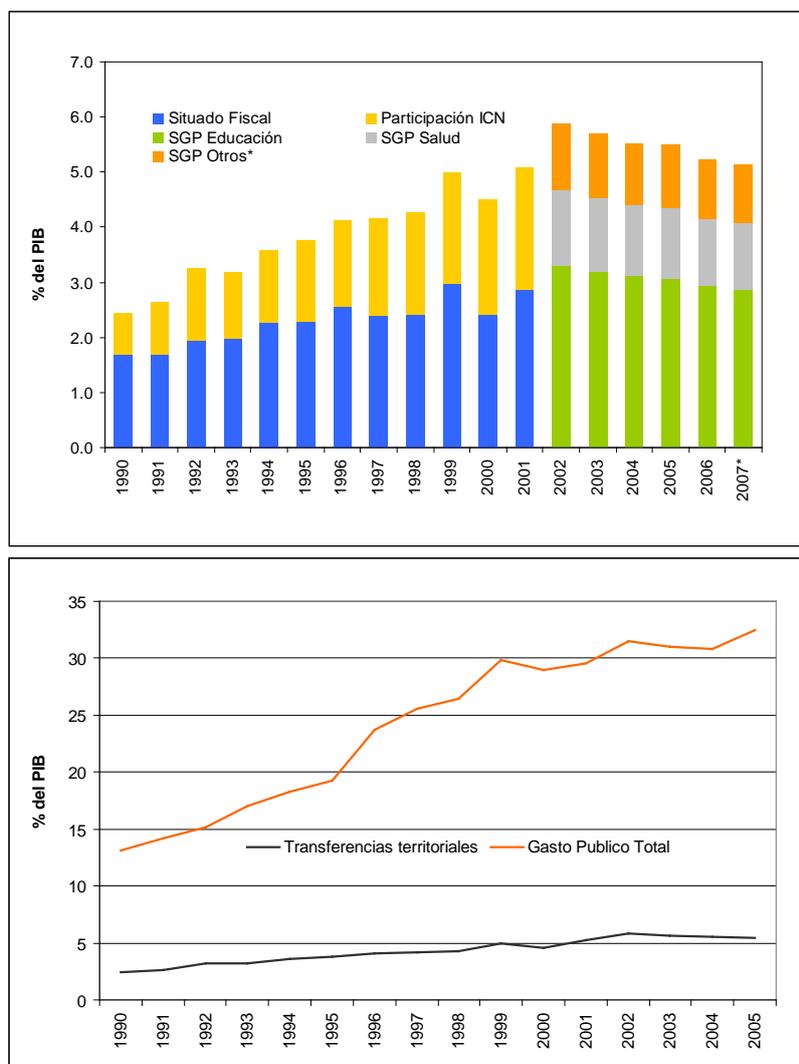
Fuente: Ley 60 de 1993.

Como resultado de las disposiciones de la Constitución Política de 1991, las transferencias a los gobiernos subnacionales (y por tanto su gasto) aumentaron significativamente, al pasar de 2.5 por 100 del PIB en 1990 a cerca de 5.8 por 100 a finales de la década, como ilustra el gráfico III.1. Muchos analistas, entre ellos Acosta y Bird (2003) y Ramos y Ricaurte (2005), argumentan que, por la vía de las transferencias, la descentralización fue una de las causas (aunque no la única) de la aguda crisis fiscal que se presentó en Colombia en la segunda mitad de los noventa. En efecto, de acuerdo a las estimaciones de Junguito *et al.* (1996), durante el periodo 1990-1995, el déficit del gobierno nacional central aumentó 1.04 por 100 por cada incremento de 1 por 100 en las transferencias territoriales.

Cabe resaltar que el gasto público total, que se presenta en el panel inferior del gráfico III.1, aumentó a un ritmo mayor que las transferencias, pasando de 13.1 por 100 a 32.4 por 100 entre 1990 y 2005. Esto indica que no se presentó una simple recomposición del gasto (lo que antes gastaba el gobierno nacional central, pasa a manos de las entidades territoriales), y que en efecto, existieron

otros factores que presionaron el aumento del gasto del gobierno nacional central a finales de la década de los noventa, como por ejemplo el gasto en pensiones y el servicio de la deuda⁴⁰.

GRÁFICO III.1
TRANSFERENCIAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES (% del PIB)



* Contiene asignaciones especiales y Participación para Propósito General
Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial, DNP.

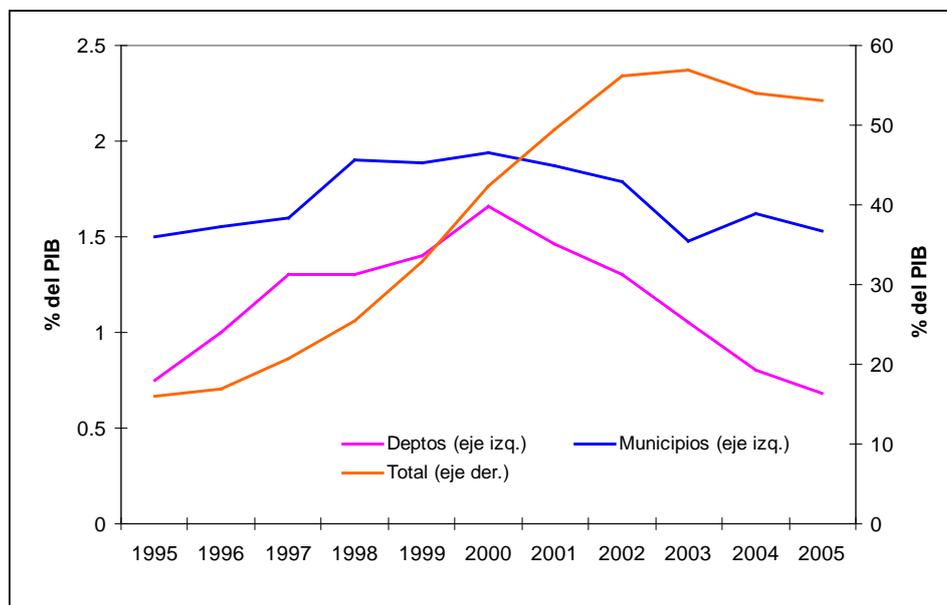
Esta primera etapa de la descentralización reciente de Colombia también se caracterizó por la falta de una restricción presupuestal rígida a nivel de los gobiernos locales (FMI, 2004), quienes elevaron sus gastos por encima de sus ingresos incurriendo sistemáticamente en déficits fiscales. Algo similar ocurrió con la normatividad para contraer deuda con el sector financiero; las reglas de endeudamiento fueron poco estrictas, tanto para los gobiernos subnacionales como para las instituciones que otorgaban los préstamos, lo que promovió la laxitud fiscal y la acumulación excesiva de deuda (endeudamiento muchas veces apalancado en el flujo futuro de transferencias). Como explican Steiner, Echavarría y Rentería (2002), además de la falta de restricciones, se presentaba un problema de *riesgo moral*, ya que los niveles inferiores de gobierno confiaban en que el gobierno central los ayudaría (*Bail-Out*) en caso de dificultades para honrar sus deudas, como efectivamente fue el caso. Tal

⁴⁰ En un principio se esperaba que la descentralización redujera el gasto público total, acompañada de los ingresos provenientes de la privatización de algunas de las empresas estatales a comienzos de década.



y como se muestra en el gráfico III.2, en apenas cinco años (1995-2000), el saldo de la deuda territorial se incrementó en poco más de un punto del PIB.

GRÁFICO III.2
ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES (% del PIB)



Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial, DNP y Steiner, Echavarría y Rentería (2002).

B. Segunda etapa: nuevas normas y el SGP

En 1997, la Comisión de Racionalización y Finanzas Públicas dictaminó que la situación fiscal de los gobiernos locales no era sostenible y ponía en peligro las finanzas públicas del gobierno nacional central. Adicionalmente, la Comisión mencionó que el esquema de transferencias territoriales vigente era rígido e impedía la provisión eficiente de los servicios públicos y que las entidades territoriales no estaban acumulando recursos para cubrir el pasivo pensional de sus empleados. Estas opiniones eran compartidas por la gran mayoría de analistas, quienes ya habían advertido acerca de la inviabilidad fiscal del esquema de descentralización vigente.

Fue entonces evidente la necesidad de introducir nuevas normas que limitaran la senda de crecimiento del gasto y endeudamiento territorial, y promovieran la disciplina fiscal. La Ley 358 de 1997 desarrolló el mandato constitucional (Artículo 364) que dice que el endeudamiento de los gobiernos locales no puede exceder su capacidad de pago y restringió la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales por medio de un “sistema de semáforos”, basado en indicadores de liquidez y solvencia⁴¹. De forma similar, la Ley 549 de 1999 creó el Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (FONPET) para financiar su pasivo pensional y evitar que el peso de esta carga recayera sobre el gobierno nacional central en un futuro.

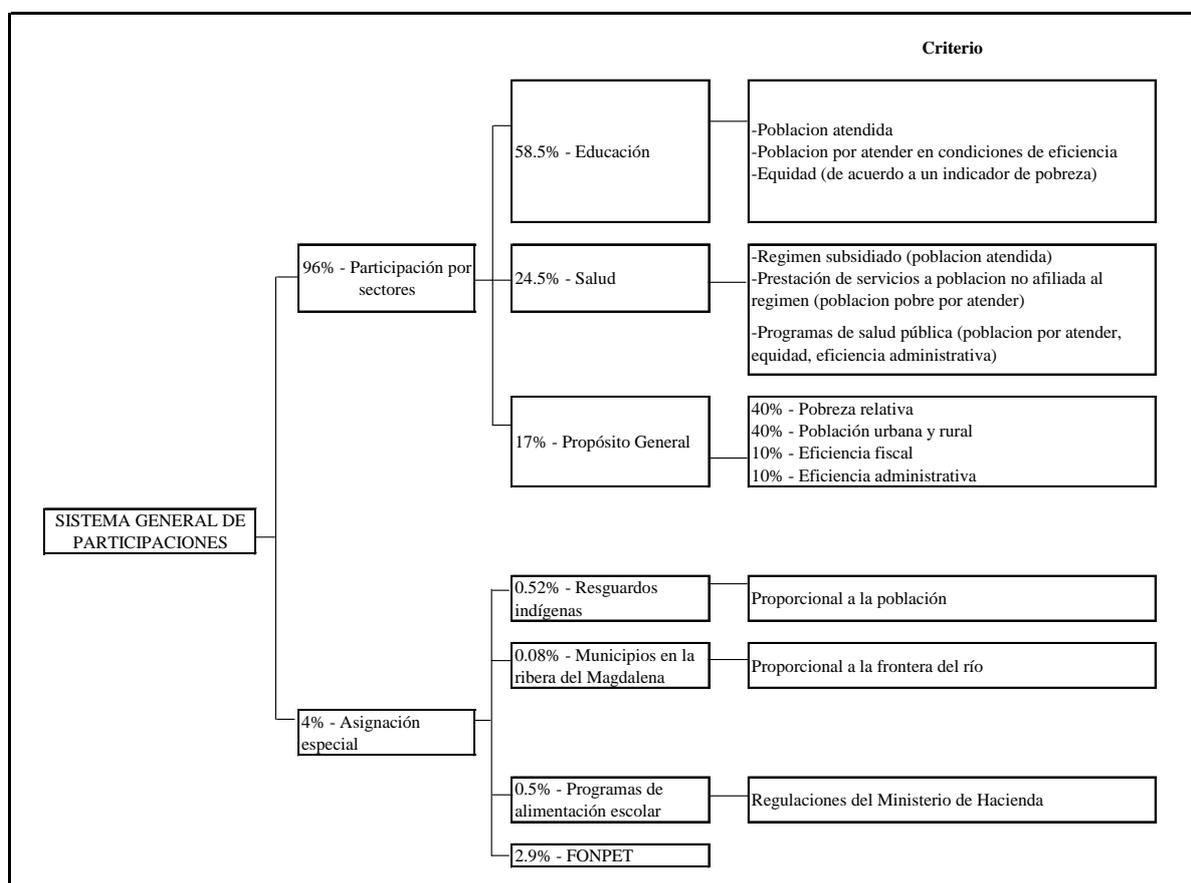
Estas normas fueron reforzadas por la Ley 617 de 2000, cuyo principal objetivo fue sanear las finanzas públicas de los gobiernos locales y racionalizar el gasto público a todos los niveles de gobierno. La ley dictaminó que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales debían financiarse con los ingresos corrientes de libre destinación, excluyendo explícitamente la inversión social. Asimismo, categorizó a las entidades territoriales en siete niveles de acuerdo a su población y a sus ingresos corrientes de libre destinación, para implementar una serie de topes a los gastos de funcionamiento, al igual que unos plazos para alcanzar estos límites dentro de cada categoría.

⁴¹ Los indicadores de solvencia y liquidez clasificaban a las entidades en tres categorías: *luz verde*, que permite a la entidad contraer deuda autónomamente; *luz amarilla*, en la que la capacidad de endeudamiento depende de la senda de crecimiento del saldo de la deuda en comparación a la de la inflación; y *luz roja*, en la que las nuevas operaciones de endeudamiento requieren la aprobación del Ministerio de Hacienda, y la implementación de un ‘plan de desempeño’.

Sin lugar a dudas, la reforma más importante de esta segunda etapa fue el Acto Legislativo 01 de 2001, que por medio de la creación del Sistema General de Participaciones (SGP), modificó sustancialmente el régimen de transferencias territoriales. Un cambio fundamental introducido por esta norma fue desligar transitoriamente (hasta 2008) las transferencias de los ICN y establecer que durante este periodo no podrían crecer más que la inflación más 2 puntos porcentuales al año para 2002-2005 y más 2.5 puntos porcentuales al año para 2006-2008. Esta medida no solo redujo la volatilidad de los recursos transferidos (debido a la alta prociclicidad de los ICN), sino que contribuyó a aliviar la situación fiscal a nivel consolidado.

La Ley 715 de 2001 reglamentó lo dispuesto en el Acto Legislativo e hizo explícita la distribución, ejecución y normatividad del nuevo régimen. Como se muestra en la figura III.2, el SGP está compuesto por la participación por sectores (96 por 100) y la asignación para sectores especiales (4 por 100). A su vez, la primera se compone de la participación para educación (58.5 por 100), la participación para salud (24.5 por 100) y la participación de propósito general (17 por 100), que incluye inversión en agua potable y saneamiento básico, deporte y recreación, y cultura, entre otros.

FIGURA III.2
RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS BAJO EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES



Fuente: Ley 715 de 2001.

Es así como se incluyeron en un solo rubro la totalidad de los recursos destinados a inversión en educación y salud, otorgándole una mayor trascendencia a la dimensión sectorial que a la distribución territorial, simplificando las fórmulas de asignación y eliminando múltiples fuentes de recursos para un solo propósito. Otra transformación importante de la Ley 715 de 2001 fue el cambio en los criterios de distribución. En las participaciones para educación y salud, la repartición se hace de acuerdo a la población atendida, a la población por atender en condiciones de eficiencia y a criterios de equidad y eficiencia administrativa. En los dos primeros casos, se calcula un costo *per cápita* del servicio y se multiplica por la población usuaria del servicio (población atendida) o por la población



objetivo que no está siendo beneficiada (población por atender). A su vez, el criterio de equidad corresponde a alguna medida del nivel de pobreza de la entidad territorial y el de eficiencia es el mayor o menor cumplimiento de metas prioritarias por sectores, de acuerdo a indicadores cuantificables. No obstante, en el caso de la participación de propósito general, se mantuvieron criterios redistributivos similares a aquellos planteados por la Ley 60 de 1993 para las participaciones municipales.

A pesar de las modificaciones recientes, persiste un bajo, por no decir nulo, poder de decisión los gobiernos locales sobre la asignación de los recursos de las transferencias. Solo los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta, sexta y especial⁴² pueden destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta 28 por 100 de los recursos de la participación de propósito general (esto es, menos del 5 por 100 del total de recursos del SGP). Como indican Dillinger y Webb (1999), existe una contradicción en el marco institucional de la descentralización, porque a pesar de que se declara la autonomía de las entidades territoriales, son numerosas las leyes, decretos y resoluciones que dicen exactamente a dónde se deben destinar los recursos. De forma similar, el Fondo Monetario Internacional (2004) resalta que "aunque la colombiana formalmente sea una descentralización administrativa, lo cierto es que su naturaleza es muy similar a la de un proceso de delegación de funciones, más que de decisiones".

Además, no se ha solucionado de manera permanente el problema de que las transferencias se encuentren atadas a los ICN después de 2008. Actualmente, el gobierno nacional está tramitando un proyecto de ley en el Congreso para ampliar el periodo transitorio hasta 2019, lo que solo aplazaría el retorno a las reglas anteriores al Acto Legislativo de 2001.

Respecto al papel de cada nivel de gobierno bajo la Ley 715 de 2001, el cuadro III.2 muestra la distribución de las responsabilidades en las áreas de educación, salud y propósito general. Con esta ley se avanzó de manera importante en la distribución de las competencias en los sectores de educación y salud, y en menor medida, en el sector de agua potable y saneamiento básico. No obstante, la mejoría fue parcial en otros sectores estratégicos de inversión social, tales como vivienda, vías, infraestructura y atención de la población vulnerable. De este modo, y sin desconocer la importancia de las políticas de educación y salud en el desarrollo económico y social de la población, persiste un desbalance sectorial en la normatividad de las competencias.

Ahora bien, un elemento novedoso de este esquema de transferencias territoriales es que, en alguna medida, reconoce la heterogeneidad en el grado de desarrollo y capacidad de gestión de los gobiernos locales de un mismo nivel. En el área de educación, los departamentos son responsables de las funciones de los municipios dentro de su territorio que no estén certificados⁴³. De forma similar, en el área de salud, los municipios más desarrollados tienen más responsabilidades que aquellos que no lo son. No obstante, como argumentan Acosta y Bird (2003), se requiere avanzar mucho más para efectivamente capturar las diferencias entre las grandes ciudades, la amplia gama de municipios intermedios y aquellos que son más pequeños. Adicionalmente, poco se ha hecho frente a la heterogeneidad de los departamentos.

Otra reforma importante de esta segunda etapa, esta vez en la dimensión de la descentralización política, fue el Acto Legislativo n.º 2 de 2002, mediante el cual se modifica el periodo de gobierno de Alcaldes, Gobernadores, Diputados (Asamblea Departamental), Concejales (Concejo Municipal) y ediles a cuatro años (antes eran tres) sin posibilidad de reelección inmediata. Esta reforma permite que los dirigentes de los gobiernos locales tengan un horizonte de planeación más largo, así como un periodo de tiempo considerable para adelantar las acciones enumeradas en sus Planes de Desarrollo.

Por último, en 2003 entró en vigencia la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), que obliga a las entidades territoriales a elaborar un Marco Fiscal de Mediano Plazo para presentar ante la Asamblea Departamental, en el caso de los departamentos, y ante el Concejo Municipal, en el caso de los municipios, en el mismo periodo en el cual se debe presentar el proyecto del presupuesto. Este documento tiene como objetivo que los gobiernos locales lleven a cabo una planificación financiera que sea sostenible más allá de su periodo electoral, propongan metas de superávit fiscal consistentes con ésta, y definan las acciones y correctivos necesarios para alcanzar esas metas.

⁴² Es decir, solo los municipios con menos de 30.000 habitantes y con ingresos corrientes menores a 30.000 salarios mínimos vigentes.

⁴³ Municipios con menos de 100.000 habitantes que no hayan cumplido con los requerimientos del Ministerio de Educación.

CUADRO III.2

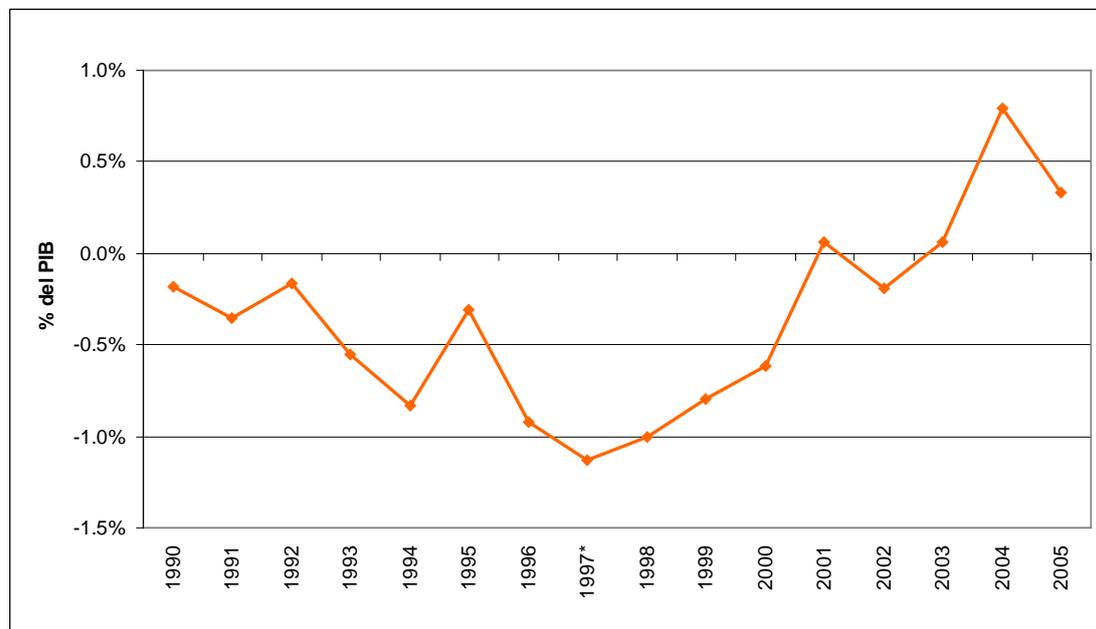
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS BAJO LA LEY 715 DE 2001

Nivel	EDUCACIÓN	SALUD	PROPOSITO GENERAL
CENTRAL	<p>Formulación de políticas de desarrollo del sector</p> <p>Organización y regulación de la prestación del servicio</p> <p>Coordinación, financiación y evaluación de proyectos de inversión</p> <p>Diseño y reglamentación del sistema de información</p> <p>Establecer normas técnicas curriculares y pedagógicas</p> <p>Diseño de instrumentos para la calidad de la prestación</p> <p>Reglamentar concursos para la carrera docente</p> <p>Evaluar y capacitar al personal docente</p> <p>Evaluar la gestión financiera y técnica de las EETT</p> <p>Prestar asistencia técnica</p> <p>Expedir la regulación de costos y tarifas</p> <p>Fijar parámetros técnicos</p> <p>Definir la asignación por alumno (anualmente)</p> <p>Establecer requisitos de certificación de municipios</p> <p>Incentivar el logro de las metas de cobertura</p> <p>Cofinanciar la evaluación de logros</p>	<p>Formulación de políticas de desarrollo del sector</p> <p>Coordinación, financiación y evaluación de proyectos de inversión</p> <p>Expedir la regulación para el sector y el Sistema General de SS en Salud</p> <p>Asesoría y asistencia técnica a departamentos y municipios</p> <p>Definir sistemas de evaluación</p> <p>Reglamentar y administrar el Sistema Integral de Información en Salud</p> <p>Reglamentar y administrar el Sistema de Vigilancia en Salud Pública</p> <p>Distribuir y controlar el manejo de los recursos del SGP</p> <p>Reglas y procedimientos para la liquidación de instituciones que manejan recursos</p> <p>Mecanismos de participación social</p> <p>Regular oferta pública y privada de servicios</p> <p>Controlar la evasión de aportes al SGSSS</p>	<p>Asesorar y prestar asistencia técnica a las EETT en otros sectores</p> <p>Distribuir recursos del SGP</p> <p>Seguimiento y evaluación de proyectos desarrollados por las EETT</p> <p>Inspección y vigilancia de políticas públicas sectoriales</p> <p>Promover mecanismos de participación ciudadana</p>
DEPARTAMENTAL	<p><i>Competencias Generales</i></p> <p>Asistencia técnica a municipios e instituciones</p> <p>Administrar la información educativa</p> <p>Apoyo técnico a municipios</p> <p>Certificar a municipios</p> <p><i>Frente a mcpios no certificados</i></p> <p>Dirigir y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media</p> <p>Administrar y distribuir los recursos del SGP</p> <p>Administrar instituciones educativas y personal docente</p> <p>Cofinanciar programas y proyectos educativos</p> <p>Mantener cobertura y buscar su ampliación</p> <p>Evaluar desempeño de rectores y directores</p> <p>Asistencia técnica a instituciones</p> <p>Promover planes de mejoramiento de calidad</p> <p>Cofinanciar la evaluación de logros</p>	<p>Dirigir, coordinar y vigilar el sector en su jurisdicción</p> <p>Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios</p> <p>Control del recaudo y aplicación de recursos propios</p> <p>Generar y reportar información</p> <p>Promover planes y proyectos</p> <p>Vigilar políticas y normas técnicas</p> <p>Financiar tribunales seccionales de ética medica y odontológica</p> <p>Adoptar y difundir la Política de Prestación de Servicios de Salud</p> <p>Formular y ejecutar el Plan de Atención Básica departamental</p> <p>Vigilar y controlar el aseguramiento en el Sistema General de SS en Salud</p>	<p>Administrar recursos, atendiendo su destinación legal cuando la tengan</p> <p>Asesorar y prestar asistencia técnica</p> <p>Seguimiento y evaluación de la acción de los municipios</p> <p>Conservación de la infraestructura de transporte</p> <p>Mantenimiento del medio ambiente</p> <p>Mantener el orden público</p>
MUNICIPAL	<p><i>Comp de los distritos y mcpios certificados</i></p> <p>Las mismas competencias que tienen los deptos frente a los mcpios no certificados</p> <p><i>Comp de los mcpios no certificados</i></p> <p>Administrar SGP para la mejora de la calidad</p> <p>Trasladar plazas y docentes entre instituciones</p> <p>Suministrar información al departamento y a la Nación</p>	<p>Proyectos en salud, en armonía con las políticas de orden nacional y deptal</p> <p>Gestionar el recaudo y la ejecución de los recursos destinados al sector</p> <p>Mecanismos de participación social</p> <p>Identificar a la población pobre y vulnerable de su jurisdicción</p> <p>Seleccionar beneficiarios del Régimen Subsidiado</p> <p>Promover la afiliación al Régimen Contributivo</p> <p><i>Municipios de cat especial, 1°, 2° y 3°</i></p> <p>Controlar la calidad de alimentos para consumo</p> <p>Vigilar condiciones ambientales</p> <p>Vigilar la calidad del agua</p>	<p>Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte</p> <p>Promover proyectos de vivienda de interés social</p> <p>Desarrollo del área rural</p> <p>Mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos</p>

Fuente: Ley 715 de 2001.

Indiscutiblemente, como señala Restrepo (2007), el conjunto de medidas implementado en la segunda mitad de la década de los noventa y principios de ésta, ha contribuido de manera importante al saneamiento de las finanzas públicas locales. Como muestra el gráfico III.3, mientras que en 1997 las entidades descentralizadas presentaban un déficit fiscal de 1.13 por 100 del PIB, para el año 2005 el balance era positivo y cercano a 0.33 por 100 del PIB. De forma similar, el saldo de la deuda de los gobiernos subnacionales se ha reducido en un punto del PIB en los últimos cinco años (véase gráfico III.2).

GRÁFICO III.3
BALANCE FISCAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES



* A partir de 1998 los datos provienen del Banco de la República y el DNP.
Fuente: CONFIS, Ministerio de Hacienda, DNP y Banco de la República.

C. Evolución de ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales

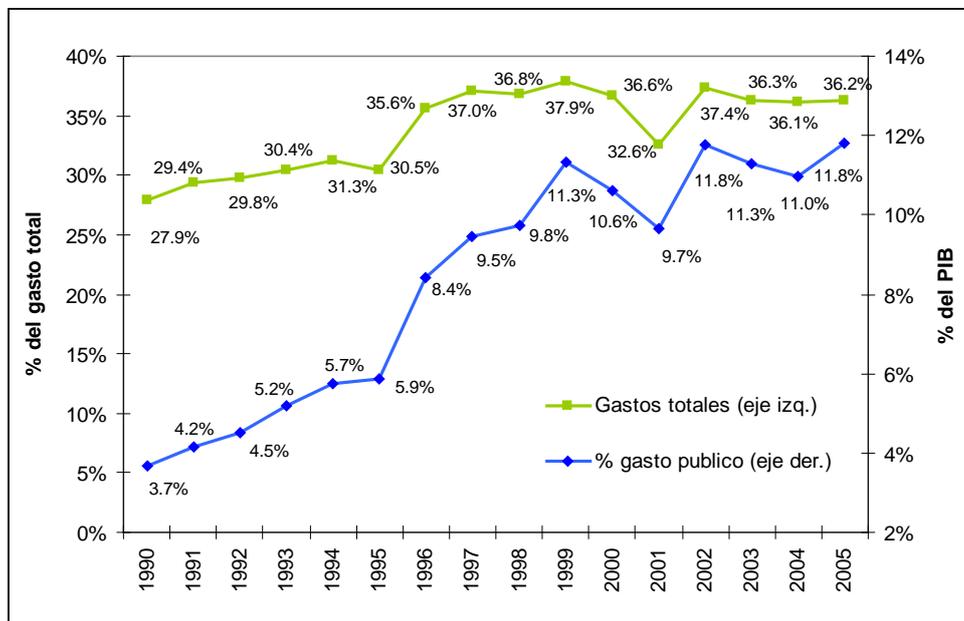
En 1990, un año antes de la implementación de la nueva constitución, el gasto de los municipios y departamentos representaba 3.7 por 100 del PIB; cifra que correspondía a 28 por 100 del total del gasto público de Colombia. Como muestra el panel superior del gráfico III.4, una década y media después, el gasto de los gobiernos subnacionales como proporción del producto asciende a casi 12 por 100, que equivale a 36.2 por 100 del gasto público total. Este último indicador no es significativamente superior al observado en 1990, ya que como se aprecia en el gráfico III.1, el gasto público total fue aún más dinámico durante este periodo (aumentó de 13.1 por 100 a 32.4 por 100 entre 1990 y 2005). Como se mencionó anteriormente, esto ilustra la imposibilidad del gobierno central de reducir su tamaño, a medida que delegaba responsabilidades de gasto a las entidades territoriales.

De la misma forma, el panel inferior del gráfico III.4 muestra que la composición del gasto de municipios y departamentos se ha modificado de manera importante en las últimas décadas. En efecto, mientras que en 1990 los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda representaban el 53 por 100, 38 por 100 y 9 por 100 del total de gastos, en 2005 estas cifras fueron 16 por 100, 80 por 100 y 5 por 100, respectivamente. Sin duda, este es el resultado del significativo aumento de las transferencias destinadas a inversión social (principalmente educación, salud y agua potable y saneamiento básico) a partir de 1992. Es preciso mencionar que bajo este rubro de inversión se encuentran los salarios de los maestros y empleados de las escuelas y hospitales públicos (que de hecho son una buena parte de los recursos totales), por lo que no todo debe ser considerado bajo la definición tradicional de formación bruta de capital. De otra parte, cabe señalar que como proporción del producto, el servicio de la deuda⁴⁴ del endeudamiento territorial se ha mantenido relativamente estable en los últimos años. Igualmente, los gastos de funcionamiento no han experimentado grandes fluctuaciones desde mediados de la década de los noventa.

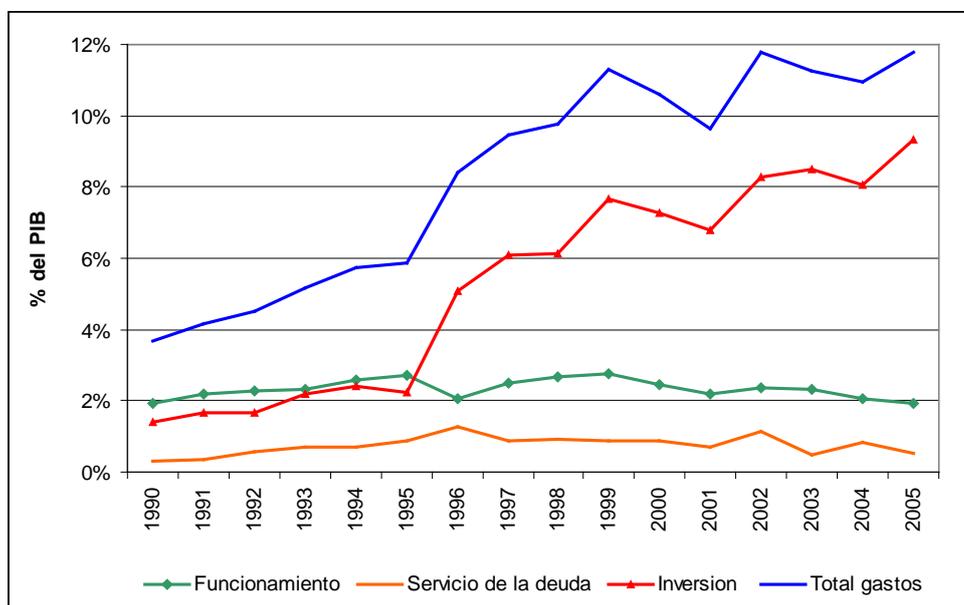
⁴⁴ A excepción, tal vez, de 1996 y 2002, cuando el gasto por intereses alcanzó 1.3 por 100 y 1.15 por 100 del PIB, respectivamente.

GRÁFICO III.4

GASTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES (% GASTO PÚBLICO, % del PIB⁴⁵)



COMPOSICIÓN DEL GASTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES (% del PIB)



Fuente: CONFIS, Ministerio de Hacienda, DNP y Banco de la República.

Un tema fundamental, y poco explorado hasta el momento, es la evaluación detallada del efecto que ha tenido sobre la prestación de servicios, y sobre indicadores puntuales de bienestar (como número de matrículas en educación primaria y secundaria, número de afiliados al régimen subsidiado de salud, entre otros), el aumento del gasto descentralizado. Es necesario determinar con exactitud si el esfuerzo fiscal realizado por el país para aumentar los recursos de los gobiernos sub-

⁴⁵ Gasto público del gobierno general (no incluye sector público financiero ni empresas no financieras).

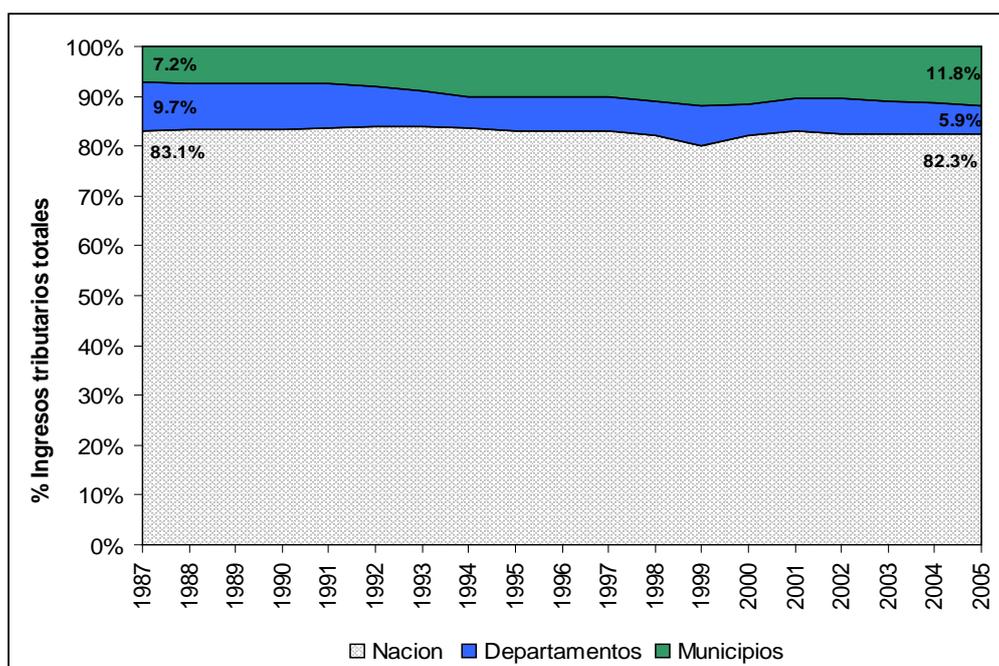
nacionales a través de las transferencias, efectivamente se ha traducido en mejoras (de igual magnitud) educación, salud y saneamiento básico. Algunos ejercicios preliminares realizados por rollo (2005), junto con las comparaciones internacionales en Cárdenas *et al.* (2006), indican de manera preliminar que el esfuerzo fiscal es superior a los resultados y que, por tanto, hay espacio para aumentar la eficiencia en la utilización de estos recursos.

En cuanto a los ingresos de los gobiernos subnacionales, es claro que el marco institucional actual, y en especial, el régimen de transferencias, no está generando los incentivos adecuados para que los gobiernos locales incrementen sus recursos propios a través del recaudo de impuestos. Como los gobiernos locales tienen la certeza de que año tras año recibirán los recursos de las transferencias (que por constitución no pueden disminuir), no existen alicientes para aumentar el recaudo tributario local. Mientras que en 1990 los recursos propios de las entidades financiaban aproximadamente 64 por 100 de sus gastos totales, en la actualidad solo llegan a cubrir 36 por 100. Lo anterior a pesar de que los ingresos tributarios locales se han duplicado como porcentaje del PIB, pasando de 2.3 por 100 del PIB a principios de los noventa, a 4.6 por 100 del PIB en 2005.

El recaudo tributario del país está altamente concentrado en el gobierno nacional central (82 por 100 del total de ingresos tributarios), hecho que ha permanecido inalterado en los últimos quince años, a pesar de la profundización de descentralización por el lado del gasto (véase gráfico III.5). Sin duda, esto prueba que se ha subestimado la importancia que los gobiernos locales financien sus gastos con recursos propios; elemento fundamental para alcanzar los objetivos finales de la descentralización. Ahora bien, aunque el recaudo descentralizado ha permanecido constante, la importancia de los tributos municipales ha aumentado significativamente, al punto de que hoy superan a los departamentales. En estas circunstancias, es clara la alta dependencia de municipios y departamentos de las transferencias provenientes del gobierno nacional central. Como se presenta en el gráfico III.6, en los últimos cinco años, las transferencias han representado en promedio el 54 por 100 de los ingresos totales, mientras que los ingresos tributarios apenas el 28 por 100.

GRÁFICO III.5

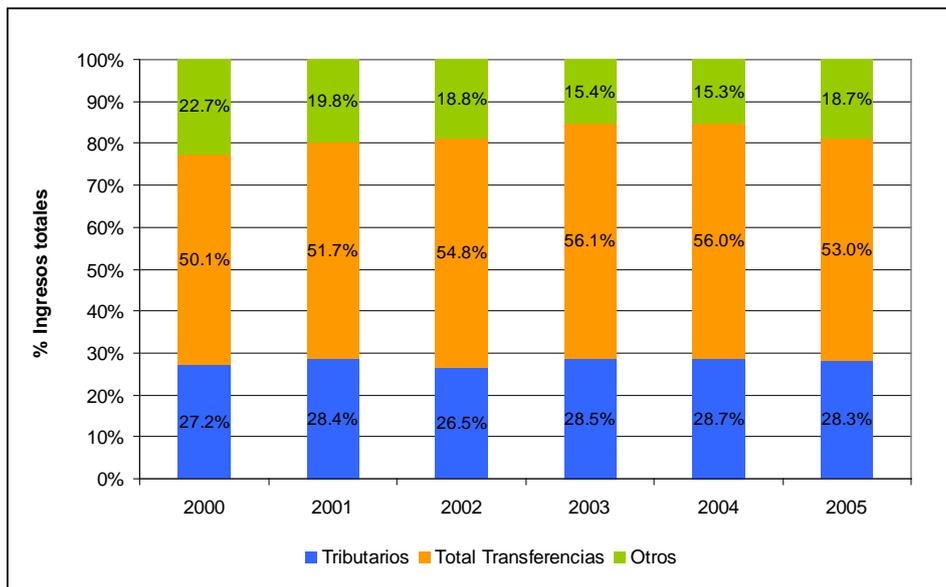
INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVELES DE GOBIERNO (% ingreso tributario total)



Fuente: DDT, DNP (2005).

GRÁFICO III.6

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES (% ingresos totales)

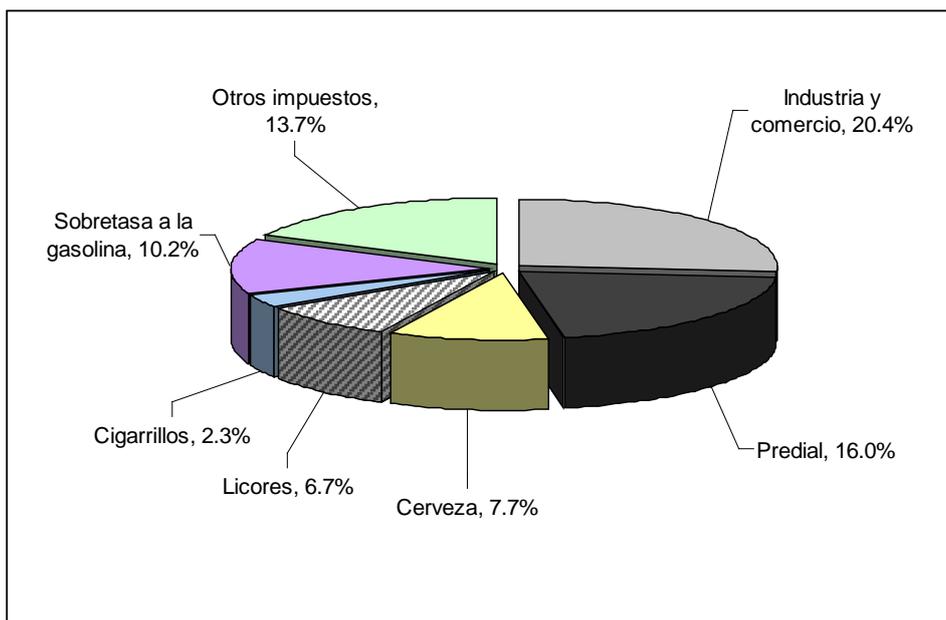


Fuente: DDT, DNP (2005).

Las rentas tributarias más importantes para los departamentos provienen del impuesto al consumo de cerveza, licores, cigarrillo y tabaco, que representan aproximadamente 70 por 100 de su recaudo. Otras fuentes importantes son el impuesto de registro y anotación, vehículos automotores y la sobre-tasa a la gasolina. En el caso de los municipios, los principales tributos son el impuesto de industria y comercio, el predial y la sobre-tasa a la gasolina, que agrupan 90 por 100 del recaudo municipal. El gráfico III.7 muestra la participación de ambos grupos de impuestos en el recaudo total de los gobiernos locales, evidenciando un mayor peso de los tributos municipales.

GRÁFICO III.7

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES, 2005



Fuente: DDT, DNP (2005).



Aunque estos impuestos cumplen con los principales estándares teóricos de un tributo adecuado para el recaudo local (bases poco móviles, fácil administración y poca volatilidad en el recaudo), no están exentos de problemas. En primer lugar, como explican Cárdenas y Mercer-Blackman (2006), la normatividad legal le otorga a cada municipio autonomía en materia tributaria⁴⁶, por lo que algunos de ellos han optado por introducir un gran número de impuestos complejos, de bajo recaudo y difícil seguimiento, que imponen distorsiones a la actividad económica.

Un segundo problema de la estructura tributaria local en Colombia es que se está desaprovechando el potencial que tiene el impuesto predial (FMI, 2004). Lo anterior es consecuencia de la desactualización de los catastros municipales y la utilización de tarifas bajas; esto último, debido a la falta de voluntad política de los alcaldes para incrementarlas, particularmente en los municipios medianos y pequeños. En tercer lugar, el impuesto de industria y comercio tiene un efecto distorsionante sobre la actividad económica, ya que tributa el ingreso bruto de la actividad económica, sin límites territoriales claros y sin deducir los costos de producción. El impuesto no solo interfiere con la asignación eficiente de los recursos, sino que puede llevar a la doble tributación de una misma transacción (origen y destino). Adicionalmente, un elevado número de exenciones erosiona la base tributaria y dificulta su administración. Por último, los tributos departamentales al consumo de bienes como tabaco y licores tienen una baja elasticidad a la actividad económica, y su potencial se ve afectado por el contrabando.

D. Perspectivas de la descentralización: futuro

Pocos países como Colombia han experimentado una transición de un régimen centralizado a uno descentralizado en un periodo de tiempo tan corto. No obstante, el avance no ha sido uniforme en todas las dimensiones de un proceso de descentralización y aún no se puede reconocer como una tarea concluida. Aunque el tema ya no se encuentra en el centro del debate de las políticas públicas, no es descabellado afirmar que actualmente, el país enfrenta iguales o mayores retos que hace quince años en esta materia. En cierta medida, la coyuntura actual es favorable para que, con las políticas adecuadas, se reencuentre el verdadero rumbo de la descentralización.

En Colombia, la descentralización se basó en la expansión del gasto de los gobiernos locales, y el esquema resultante (en términos de financiamiento, régimen de transferencias y normatividad) tal y como está concebido, está generando incentivos incorrectos tanto para el gobierno nacional central como para municipios y departamentos. Uno de los principales problemas es la poca o nula autonomía de los gobiernos locales; particularmente en términos de asignación del gasto. Es difícil que el acercamiento de los electores a sus gobernantes se traduzca en una asignación más eficiente del gasto si estos últimos no tienen capacidad de maniobra. Además, las prioridades de gasto son diferentes para cada entidad territorial, y sería conveniente que tuvieran la posibilidad de decidir en qué gastan los recursos. Adicionalmente, como anotan Acosta y Bird (2003), aunque la educación y la salud son sectores de gran importancia para la sociedad, la magnitud de los recursos destinados a estos sectores puede estar relacionada con la influencia política de algunos grupos de interés, como el sindicato de maestros.

De forma similar, el avance en el fortalecimiento de la capacidad de generar recursos propios a través de impuestos locales es mínimo. El grueso del ingreso tributario se encuentra centralizado, y la estructura tributaria local es compleja, de baja productividad y con un recaudo excesivamente limitado. Es tal vez en este frente donde se encuentra el mayor potencial para reformas futuras. En concreto, existen casos de éxito (como Bogotá y Medellín en el grupo de las grandes ciudades y Girardota, Calima, Versalles y Calima en el grupo de municipios intermedios), que pueden dejar lecciones acerca de cómo aumentar el esfuerzo fiscal. Asimismo, se ha recalcado en numerosas oportunidades (Fedesarrollo 2005 y Acosta 2007, solo por citar algunas) que el impuesto predial tiene un gran potencial desaprovechado que es necesario explotar si se desea avanzar en este campo.

Un tercer elemento para la discusión es el reconocimiento de la heterogeneidad de los gobiernos locales. A pesar de que la Ley 715 de 2001 introdujo en el sector educación la diferencia-

⁴⁶ Por ejemplo, aunque la ley estipula que la tarifa del impuesto predial debe estar entre 1 y 16 por mil, la decisión de la tasa le corresponde al municipio.

ción entre municipios certificados y no certificados, es necesario ampliar esta categorización⁴⁷ para que verdaderamente refleje la diversidad de los municipios y para que incluya criterios como la capacidad de gestión y el desarrollo institucional. Lo mismo aplica en el nivel intermedio de gobierno, pues aunque existe un menor número de departamentos, las diferencias son considerables (solo se debe pensar en dos departamentos limítrofes: Antioquia y Chocó). Así, entidades con una mayor capacidad fiscal y de gestión podrían asumir más responsabilidades y ser autónomas en sus decisiones.

Un cuarto elemento a considerar es que la discusión alrededor de la descentralización se ha dado en el campo macroeconómico, particularmente la que concierne el esquema de transferencias territoriales. Aunque la preocupación por el monto y la fórmula de crecimiento es válida, tanto en términos de la sostenibilidad del gobierno nacional como de la estabilidad de la principal fuente de inversión a nivel local, es necesario replantear el esquema de incentivos inherente. Sin dejar de lado las implicaciones a nivel macro, resulta imperativo hacer un mayor énfasis en los propósitos y, particularmente, en los resultados de las transferencias.

⁴⁷ Al igual que hacerla efectiva a los demás sectores (participación para salud y propósito general).

IV. ESTUDIOS DE CASO: MÉXICO

México, junto con Argentina, Brasil y Venezuela, pertenece al grupo de países de tradición federal en América Latina. De acuerdo a lo establecido en la Constitución de 1917, en cada uno de los cuatro niveles de gobierno (gobierno federal, 31 estados, cerca de 2,400 municipios, el Distrito Federal de Ciudad de México), existe la separación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Como se verá más adelante, los gobiernos locales de México son responsables de la ejecución de cerca de un tercio del gasto público total, versus 16.5 por 100 a principios de la década de los noventa. A pesar de lo anterior, el poder de tributación continúa altamente centralizado, un rasgo inusual para un país federalista.

Siguiendo la tendencia latinoamericana, el proceso de descentralización en México, que comenzó aproximadamente hace dos décadas, está asociado con el retorno de un sistema político democrático. En este caso particular, con el fin siete décadas de hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a mediados de la década de los ochenta. Otra característica en común con el resto de países de la región es que el grado de avance de la descentralización no es homogéneo en las diferentes dimensiones del proceso. Como se verá más adelante, la descentralización del gasto, más cercana a una desconcentración de funciones administrativas, se encuentra bastante desarrollada, mientras que el poder tributario sigue en manos del gobierno federal.

Siguiendo a Díaz-Cayeros *et al.* (2002), es posible identificar cuatro etapas en el proceso de descentralización reciente en México. La primera comienza con la introducción del Pacto Nacional de Coordinación Fiscal en 1980 (conocido como el *Pacto Fiscal*), que sentó las bases para la repartición de responsabilidades, recursos y potestades entre los estados y el gobierno federal. La segunda, se asocia al surgimiento del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, concertado entre el gobierno federal, los estados y el sindicato de maestros de México en 1992.

Una tercera etapa se inicia a mitades de la década de los noventa con la proliferación de fondos de destinación específica, en áreas de inversión social. Aunque en un principio estos fondos eran distribuidos de manera discrecional por el gobierno federal, al final de esta etapa se intentaron introducir fórmulas explícitas que distribuyeran los recursos con base a las necesidades reales de las entidades territoriales. Finalmente, la cuarta etapa de la descentralización en México se asocia a la introducción de medidas para mejorar la transparencia, el monitoreo y el control del gasto descentralizado, así como para incrementar la disciplina fiscal e imponer restricciones de presupuesto más rígidas a los gobiernos locales, y a la Convención Nacional Hacendaria (CNH) en 2004, que produjo una lista de potenciales reformas al esquema actual.

Los siguientes apartados describen de manera sucinta los principales elementos introducidos en cada una de las etapas de este proceso, su estado actual, su relación directa con las responsabilidades de gasto de los gobiernos subnacionales y los problemas que se derivaron de su implementación. Esta aproximación es adecuada, como mencionan Giugale *et al.* (2002), ya que la normatividad vigente hoy en día es más el resultado de la acumulación de modificaciones⁴⁸ en el tiempo, que del seguimiento de un esquema de descentralización coherente y cohesionado. Esto debido a que, en cada paso del proceso, se sumaron nuevos instrumentos y mecanismos de descentralización, no siempre consistentes entre ellos.

El quinto apartado analiza con mayor detalle la evolución y composición del gasto de los diferentes niveles de gobierno en México en los últimos años, y el sexto presenta los principales interrogantes y dilemas sobre el rumbo futuro del proceso mexicano de descentralización, desde la dimensión gasto.

A. Primera etapa: el *pacto fiscal* y sus implicaciones

Si bien antes de 1980 existía un mecanismo de coordinación fiscal entre los diferentes niveles de gobierno, el *Pacto Fiscal* es considerado como el pilar de las relaciones actuales entre los diferentes niveles de gobierno, conocido como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). El

⁴⁸ Algunas de ellas formales, como por ejemplo leyes; otras informales, como por ejemplo, los mecanismos de interacción entre los principales actores políticos fuera de la normatividad escrita.



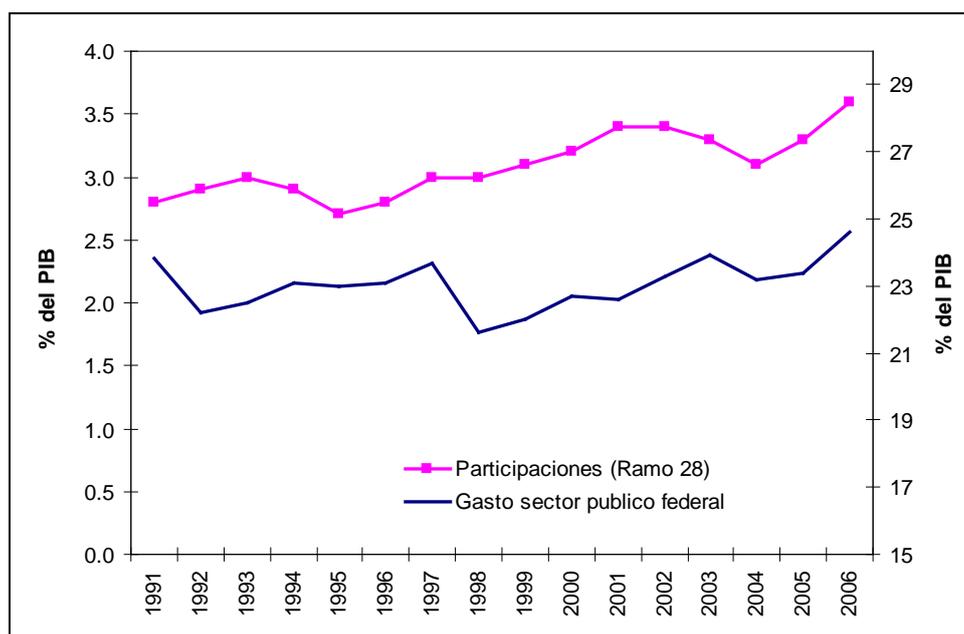
acuerdo consistió en que los estados cedieron al gobierno federal buena parte de su capacidad de tributar, particularmente impuestos al consumo e impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA)⁴⁹, a cambio de la transferencia de un monto incondicional y automático de recursos, conocido como *participaciones*. Inicialmente, las participaciones fueron concebidas como un mecanismo de compensación por la pérdida del ingreso tributario al que estaban renunciando los gobiernos locales, por lo que no se incorporó ningún tipo de condicionamiento a estos recursos.

Así, aunque se logró aumentar la eficiencia económica al eliminar la doble tributación (por parte del gobierno federal y por parte de los estados), se sentaron las bases de una estructura tributaria altamente centralizada, situación atípica para un régimen federal. Como explica Sobarzo (2004), el gobierno federal recauda los impuestos con las bases impositivas más amplias, como el impuesto sobre la renta y el IVA, mientras que los estados y municipios solo tienen acceso a impuestos con bases muy reducidas, como es el caso del impuesto a la nómina y el impuesto al registro de vehículos, entre otros.

Una de las consecuencias más importantes del *Pacto Fiscal*, y más específicamente, del esquema tributario que originó, fue la creciente dependencia de los gobiernos territoriales en las transferencias del gobierno federal, una característica que comparten la gran mayoría de procesos de descentralización de América Latina. Como muestra el gráfico IV.1, el rubro de *participaciones*, hoy en día cerca del 47 por 100 del total de transferencias a estados y municipios, ha aumentado de forma sostenida en las últimas décadas. Mientras que en 1990 las participaciones representaban 2.8 por 100 del PIB, para 2006 esta cifra ascendía a 3.6 por 100 del PIB.

GRÁFICO IV.1

PARTICIPACIONES DE LOS ESTADOS VS. GASTO DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL (% del PIB)



Fuente: SHCP.

Debido a la naturaleza del *Pacto Fiscal*, las *participaciones* aumentaron los ingresos y, por ende, los gastos de los gobiernos subnacionales de forma importante, sin que estos se vieran obligados a asumir un mayor número de responsabilidades o tareas. Como explica Díaz-Cayeros (2005), la falta de correspondencia entre recursos y competencias por la vía de las *participaciones* mina los incentivos para que los gobiernos subnacionales aumenten el recaudo de impuestos locales (ya que año tras año cuentan con los recursos de este componente) al tiempo que debilita la eficien-

⁴⁹ El Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue introducido ese mismo año, por lo que a veces se hace referencia a que los estados transaron su participación en el IVA.

cia del gasto (puesto que ante los electores, los gobiernos subnacionales pueden argumentar que los recursos de las *participaciones* son insuficientes para cumplir sus tareas).

No obstante, la fórmula que actualmente se utiliza para la distribución de las participaciones entre los estados utiliza considera un criterio de desempeño fiscal. Los recursos se distribuyen entre los estados de la siguiente manera: i). 45.17 por 100 de acuerdo a la población del estado (como proporción de la población total), ii). 45.17 por 100 de acuerdo a la capacidad de generar ingresos, básicamente tomando en cuenta el recaudo por cuenta de los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS) y iii). 9.66 por 100 en relación inversa a las transferencias *per cápita* resultantes de los dos criterios anteriores. En el caso de los municipios, no existe una fórmula específica para la distribución de los recursos. La legislación establece que los ayuntamientos deben recibir, al menos, 20 por 100 de los ingresos estatales, pero cada entidad federativa opera bajo sus propias reglas.

Aunque los datos disponibles no permiten establecer con exactitud qué uso tienen los recursos de las *participaciones*, es acertado suponer que estos recursos se utilizan para cubrir los gastos corrientes y de funcionamiento⁵⁰ de los gobiernos locales, ya que, como se verá más adelante, existen fondos con destinación específica (aportaciones) para la inversión en educación, salud, infraestructura, entre otras.

B. Segunda etapa: el acuerdo nacional para la modernización de la educación

En 1992 se introdujo un nuevo elemento en el proceso de descentralización mexicano, cuando el gobierno federal, los gobiernos estatales y el sindicato de maestros firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Inicialmente, el acuerdo se planteó como el primer paso hacia una verdadera descentralización del gasto en inversión, que comenzaría por el sector educación y se extendería al resto de sectores. No obstante, el resultado del pacto se acerca más a una desconcentración de recursos y funciones, que a una verdadera devolución de autoridad, poder de decisión y fuentes de financiamiento desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

Como mencionan Giugale *et al.* (2000), el acuerdo estableció que el gobierno federal es el responsable de la formulación de las políticas en educación, las normas generales, la capacitación de los maestros y su distribución territorial, la producción de libros de texto, y la evaluación y supervisión del sector. Además, debe proveer a los estados con los recursos financieros necesarios para garantizar la cobertura y calidad del sistema educativo. A su vez, los estados están encargados de la prestación del servicio en su territorio, de la construcción y administración de las instituciones educativas y la nómina de los maestros, así como de integrar el sistema federal con el sistema estatal.

Un resultado particular del acuerdo, con repercusiones para los demás sectores, fue la decisión de asignarle pocas responsabilidades a los municipios, a pesar de que su cercanía con la población presenta potenciales ganancias en términos de eficiencia, rendición de cuentas y competitividad. De este modo, los municipios solo se ocupan del mantenimiento y la operación de los establecimientos educativos. En opinión de Cabrero y Martínez-Vázquez (2000), la separación de las decisiones de inversión en capital físico (en manos del gobierno federal, y en alguna medida, de los estados) de las funciones de mantenimiento es uno de los principales defectos de la asignación de responsabilidades y trae como consecuencia un gasto inferior al óptimo en las dos áreas.

Sin duda, el acuerdo de 1992 sentó el precedente para que la descentralización del gasto se extendiera a los demás sectores de inversión social, aunque con diferentes esquemas y resultados. El cuadro IV.1 muestra la asignación de competencias actual de los diferentes niveles de gobierno, resultado de la acumulación de las diferentes normas sectoriales. Según Díaz-Cayeros *et al.* (2002), aunque México cumple las premisas básicas sobre asignación de responsabilidades de gasto⁵¹, carece de un marco uniforme y cohesionado que permita que la profundización de la descentralización efectivamente se traduzca en mejoras en la prestación de los servicios públicos fundamentales.

⁵⁰ Y en algunas ocasiones, el servicio de la deuda.

⁵¹ Esto significa que el gobierno federal es el responsable de proveer los servicios públicos que benefician a toda la nación, como por ejemplo la defensa nacional y las relaciones internacionales, los estados están a cargo de proveer servicios en una esfera intermedia, como infraestructura vial, y finalmente, los municipios proveen los servicios públicos más locales, tales como la recolección de basuras y el servicio de acueducto y alcantarillado.



CUADRO IV.1
DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE COMPETENCIAS POR SECTORES ENTRE LOS
DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO⁵²

Nivel de gobierno	Sector			
	Educacion	Salud	Agua potable y saneamiento basico	Infraestructura vial
Gobierno federal	Formulacion de politicas y normatividad, diseño de programas. Evaluacion y auditoria del desempeño subnacional. Consecucion de los recursos necesarios para garantizar la cobertura y calidad del sistema educativo. Relaciones con el sindicato de maestros, negociacion del aumento salarial anual. Construccion de infraestructura.	Formulacion de politicas y normatividad, diseño de programas, a traves del IMSS. Evaluacion y auditoria del desempeño subnacional. Consecucion de los recursos necesarios para garantizar la cobertura y calidad del sistema de salud. Relaciones con el sindicato de trabajadores, negociacion del aumento salarial anual. Construccion de infraestructura.		Construccion y mantenimiento de las autopistas federales. Financiacion de las vias de transporte rurales.
Gobiernos estatales	Administracion los institutos federales de educacion superior. Toda la educacion del Distrito Federal. Produccion de libros de texto. Entrenamiento de maestros. Administracion de la mitad de las escuelas tecnicas. Colegio de secundaria y universidades (concurrente).	Administracion de hospitales secundarios y terciarios.	Provision de agua potable y alcantarillado (concurrente).	Construccion y mantenimiento de las vias estatales. Implementacion de los programas de vias de transporte rurales. Mantenimiento de las vias secundarias federales.
Municipios	Mantenimiento de las escuelas publicas, responsabilidades minimas en la construccion de infraestructura (concurrente).		Recoleccion de basuras, Provision de agua potable y alcantarillado (concurrente).	Calles locales.

Fuente: Cabrero y Martínez Vázquez (2000).

Nota: En el texto original aparece la distribución de competencias para una gama más amplia de sectores.

De esta forma, siguiendo a Cabrero y Martínez-Vásquez (2000) se pueden identificar dos rasgos distintivos del proceso de descentralización mexicano. En primer lugar, los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen obligaciones concurrentes en sectores que tradicionalmente se consideran fundamentales, como lo son educación, salud y asistencia social. Como segunda medida, y a diferencia de países como Colombia, el esquema de descentralización mexicano le otorga muy pocas competencias al nivel municipal, con excepción de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Es posible que este esquema sacrifique beneficios derivados de el eje de la descentralización sea el nivel de gobierno más bajo, particularmente cuando se hace referencia a la descentralización por el lado del gasto.

⁵² En los sectores de defensa, relaciones exteriores, política monetaria y financiera, comercio internacional y política de trabajo, el gobierno federal está a cargo de la totalidad de las funciones.

Buena parte de los estudiosos del proceso de descentralización mexicano concuerdan en que el actual régimen de asignación de responsabilidades sectoriales, derivado del acuerdo de 1992, es una mezcla confusa de desconcentración y descentralización parcial, que no ha tenido el impacto esperado. Además del diseño normativo e institucional, existen factores de índole político que también han limitado el éxito de la profundización de la descentralización. Por ejemplo, existe una resistencia política del gobierno federal para darle una mayor autonomía a los gobiernos estatales, tanto en términos de poder tributario y de decisión, y también se evidencian presiones por parte de los sindicatos de trabajadores (maestros y funcionarios del sector salud), para quienes es más beneficioso si las decisiones de nómina se toman de manera centralizada⁵³.

De acuerdo a Giugale *et al.* (2000), el principal problema que se deriva del esquema actual de descentralización del gasto es la falta de claridad en la asignación de competencias y responsabilidades. En algunos sectores, como agricultura, turismo y medio ambiente, aún no se ha desarrollado el marco normativo de repartición de funciones. En otros, como educación, salud, infraestructura vial y desarrollo rural, donde el gobierno federal y los gobiernos estatales comparten responsabilidades, los límites de las competencias son difusos. Esto incentiva a cada nivel de gobierno a evadir la responsabilidad final de la prestación del servicio, lo que no solo dificulta el control y la vigilancia sobre la gestión, sino que mina la eficiencia que potencialmente promueve la descentralización. Relacionado con lo anterior, otro problema es la interferencia de algunas agencias nacionales en las decisiones que toman los gobiernos estatales, lo que atenta directamente en contra de su autonomía.

La separación de las funciones de decidir sobre la inversión en capital físico y la responsabilidad del mantenimiento es también una característica de los sectores diferentes a la educación, aunque es en este sector donde se han presentado el mayor número de manifestaciones de descoordinación. Así, muchas veces el gobierno federal realiza proyectos de infraestructura que los estados no están en condiciones financieras o administrativas de mantener; o, por el contrario, los estados descuidan su mantenimiento, con el convencimiento de que el gobierno federal dispondrá los recursos para un nuevo proyecto.

Finalmente, Cabrero y Martínez-Vásquez (2000) señalan que otra de las fallas relacionadas a la asignación de competencias es la imposición de responsabilidades de gasto a los niveles inferiores de gobierno, esto es estados y municipios, sin que exista una correspondencia en términos de recursos financieros (bien sea por medio de transferencias –condicionadas o no condicionadas– o por la potestad para tributar).

A pesar de que la descentralización en educación se considera como el catalizador para que se diera este proceso en el resto de sectores de inversión, es tal vez el área en el que más problemas presentan. Por el contrario, Giugale *et al.* (2000) identifican la descentralización en el área de la salud, que comenzó en 1995 con el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, como una experiencia exitosa. En concreto, mencionan como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS⁵⁴) ha puesto en marcha un programa de devolución de responsabilidades, poder de decisión y recursos de financiamiento a estados y municipios, con resultados positivos. De hecho, los estados cuentan con autonomía para la administración de los fondos destinados a la salud⁵⁵ si cumplen con una lista de requisitos que establece la Secretaría de Salud. No obstante, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que como su nombre indica cubre a los empleados públicos, y la Secretaría de Salud (SS), cuya población objetivo son los individuos más pobres, son entidades altamente centralizadas.

Como ya se comentó, el único sector en el que los municipios juegan un papel significativo en la descentralización es el abastecimiento de agua potable y saneamiento básico. Desde me-

⁵³ En pocas palabras, para los sindicatos es más costoso participar en un proceso de negociación con múltiples jugadores que con un solo jugador (el gobierno federal).

⁵⁴ Esta entidad provee los servicios básicos en salud para los trabajadores del sector formal de la economía. Antes de la reforma pensional de 1997, en la que se privatizó buena parte del sistema, el IMSS también desempeñaba esta función para este segmento de la población.

⁵⁵ Esto es que a pesar de que los fondos se deben emplear en el sector salud, tienen algún poder de decisión sobre su destino más específico.



diados de la década de los noventa, una alta proporción de municipios mexicanos, particularmente aquellos con más de 50.000 habitantes, prestan autónomamente este servicio, en control de las tarifas y tareas administrativas. De hecho, los ingresos provenientes del servicio de agua y alcantarillado son una de las principales fuentes de recursos para este nivel de gobierno. Esto no implica, sin embargo, que el sistema esté exento de fallas, entre las que se destacan problemas para regular adecuadamente los precios finales al público que, de forma poco común, terminan subsidiando el consumo de agua.

C. Tercera etapa: fondos de inversión social (*aportaciones*)

En el apartado anterior se analizó que en la profundización del proceso de descentralización en México, la responsabilidad de recaudar los fondos para financiar los servicios públicos recaerá casi completamente en el gobierno federal. Esta centralización de los ingresos públicos en el nivel superior de gobierno, tiene como resultado que los gobiernos locales sean altamente dependientes financieramente de las transferencias federales.

Los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para principios de esta década muestran que, en promedio, los ingresos propios de los estados representaron menos de 10 por 100 de sus ingresos totales, mientras que las transferencias –condicionadas y no condicionadas– el 90 por 100 restante; con la comprensible excepción del Distrito Federal de Ciudad de México, donde la composición del ingreso total es 45 por 100 y 55 por 100 respectivamente. Los municipios son menos dependientes de las transferencias federales, debido a los ingresos por cuenta del impuesto predial y la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, entre otros. Las cifras muestran que, actualmente, los ingresos propios de los municipios son cerca de un tercio de sus ingresos totales, lo que traduce que dos terceras partes corresponden a las transferencias federales.

Por otro lado, y siguiendo el ejemplo de numerosos países latinoamericanos, México ha hecho uso intensivo de fondos de destinación específica, en un intento por alcanzar estabilidad en los recursos destinados a sectores de inversión considerados fundamentales para el crecimiento económico y el bienestar de la población, en especial el de la población más desfavorecida⁵⁶. Por lo general, estos fondos están en manos del gobierno central, quien no solo define el monto de los recursos sino los proyectos específicos a financiar.

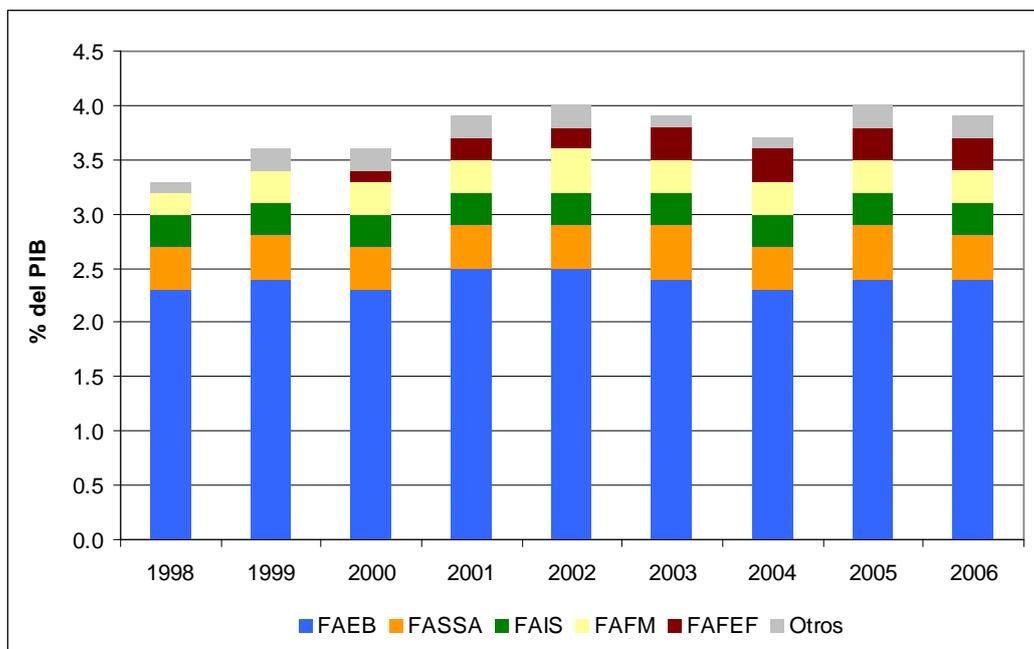
Es así que a comienzos de la década de los noventa, al tiempo que se descentralizaban las responsabilidades de gasto, el gobierno realizaba las transferencias sectoriales a los gobiernos locales de forma poco transparente, y en algunas ocasiones, con fines políticos más que con criterios económicos (Díaz-Cayeros, 2006). Sin duda, esto distorsionaba las relaciones intergubernamentales, y atentaba contra la efectividad de los controles de responsabilidad fiscal a todos los niveles. Por esta razón, en 1996 se puso en marcha una reforma para eliminar la discrecionalidad en el esquema de transferencia de recursos, al implementar fórmulas de distribución basadas en criterios objetivos y cuantificables. El primer paso para ello fue agrupar los recursos del *Programa Nacional de Solidaridad* (PROSANOL), que tenía como propósito aliviar la pobreza, en un mismo rubro en el presupuesto nacional bajo el nombre de Fondo para la infraestructura social (FAIS), distribuido a través de una fórmula predeterminada (también conocido como el Ramo 26).

Dos años después, la reforma continuó con la implementación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1998, que incorporó en una sola cuenta (Ramo 33) denominada *aportaciones*, las transferencias correspondientes a los sectores de educación, salud e infraestructura y al FAIS, entre otros, y de nuevo, introdujo fórmulas sectoriales correspondientes para su repartición. Actualmente, los fondos más importantes dentro del Ramo 33 son los siguientes: el Fondo de aportación para la educación básica y normal (FAEB), el Fondo de aportaciones para los servicios de salud (FASSA), el FAIS, el Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal (FAFM), y el Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF), como ilustra el gráfico IV.2. No obstante, cabe resaltar que el Fondo de aportaciones para la seguridad pública de

⁵⁶ No obstante, los fondos de destinación específica le restan flexibilidad al proceso presupuestal de los países, haciendo más difícil la tarea de estabilizar el ciclo económico de la política fiscal.

los estados y el Distrito Federal (FASP) –clasificado en la categoría otros en el gráfico IV.2– fue introducido después de la Ley de Coordinación Fiscal, en 1999 respectivamente.

GRÁFICO IV.2
EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES (% del PIB)



Fuente: Datos de la SHCP.

Precisamente, una de las críticas más repetidas a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998 fue la incorporación permanente del FAFM. Según explica Sobarzo (2004), el fondo de fortalecimiento fue en realidad una estrategia del gobierno federal para que el cuerpo legislativo aprobara el presupuesto con la nueva modificación. Además, el fondo está atado a la dinámica de los ingresos corrientes federales, lo que no solo atenta contra la estabilidad de los recursos, sino que hace más difícil un ajuste fiscal por parte del gobierno federal. Pareciera además que en el periodo en el que se aprueba el presupuesto, y a petición del Congreso, se crean nuevos fondos de destinación específica sistemáticamente.

La principal diferencia entre las transferencias por *participaciones* y aquellas correspondientes a las *aportaciones*, es que las primeras se consideran como una contraprestación a los estados por un beneficio perdido (el poder de tributar algunas bases), mientras que las segundas se conciben como recursos federales para cumplir compromisos que anteriormente le correspondían a este nivel de gobierno. En cualquier caso, se evidencia una falla en el esquema de incentivos para los gobiernos locales: en el caso de las *participaciones*, las transferencias pueden tener efectos perversos sobre el esfuerzo fiscal, mientras que con las *aportaciones* todavía existe un alto grado de discrecionalidad (a pesar de las fórmulas de distribución).

Como argumentan Cabrero y Martínez-Vásquez (2000), a pesar de la implementación de fórmulas automáticas en la distribución de las aportaciones, en la práctica la repartición de los recursos aún responde a costos históricos ligados a la oferta, más que a criterios relacionados con las necesidades de la población beneficiaria del servicio. Aunque es comprensible que en un principio las transferencias equiparan los costos pasados de los establecimientos, en la actualidad sería razonable cambiar a un esquema que premiara la reducción de costos y la atención de un mayor número de personas.

A lo anterior, hay que sumar los importantes cambios que se presentan en el monto del Ramo 33 entre el proyecto de ley de presupuesto (que presenta el ejecutivo al legislativo) y la ley de



presupuesto aprobada⁵⁷, lo que comprueba que las reformas de finales de los noventa no fueron enteramente exitosas en imponer un esquema transparente de transferencias que sustente la competencia, eficiencia y responsabilidad de los gobiernos locales. Por esto, es posible que el sistema de transferencias sea uno de los factores que explica porqué la descentralización del gasto no ha obtenido los resultados esperados.

D. Cuarta etapa: nuevas normas y la convención nacional hacendaria

Como explican Díaz-Cayeros *et al.* (2002), la etapa más reciente del proceso de descentralización mexicano comienza a principios de ésta década y se caracteriza por la adopción de una serie de medidas encaminadas a aumentar la transparencia de las relaciones intergubernamentales, mejorar el control y monitoreo de la ejecución de los recursos e imponer una mayor disciplina fiscal a las finanzas públicas de los estados y municipios. Más recientemente, la discusión sobre el futuro de la descentralización se revivió en el año 2004, cuando se llevó a cabo la Convención Nacional Hacendaria (CNH), convocada por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) con el propósito de reformar el pacto fiscal de 1980.

Con el propósito de que las relaciones intergubernamentales sean más transparentes, el gobierno federal ha utilizado una serie de instrumentos basados en el desempeño de los gobiernos locales, tratando de ligar su financiamiento con resultados de gestión, en contraposición a que este dependa de costos históricos de la prestación de los servicios o de negociaciones entre el gobierno federal y la rama legislativa durante la aprobación anual del presupuesto. Así, se han abierto posibilidades de recursos atados a indicadores concretos de desempeño local, como por ejemplo préstamos blandos y subvenciones, distintos a las *participaciones* (transferencias de libre destinación) y a las *aportaciones* (transferencias condicionadas).

Adicionalmente, el gobierno federal ha dispuesto oportunidades para la realización de inversiones cofinanciadas (denominadas *pari passus*) en áreas como agricultura y programas de nutrición y creación de empleo. Bajo esta modalidad, el gobierno federal acepta contribuir a la financiación del proyecto si la entidad territorial aporta recursos propios, lo que garantiza una mejor gestión de las inversiones. Algunos ejemplos de estas medidas son la delegación de responsabilidades en el sector agricultura a través de acuerdos intergubernamentales, programas de proyectos cofinanciados de inversión de agua potable y saneamiento básico, electricidad e infraestructura rural⁵⁸ y campañas intergubernamentales anticorrupción.

En cuanto al propósito de imponer una mayor disciplina fiscal a nivel local, en el año 2000 el gobierno federal introdujo un mecanismo novedoso para limitar el endeudamiento territorial, en el que son las fuerzas del mercado más que la supervisión central, las que regulan el crédito de las entidades territoriales. Como explican Daughters y Harper (2006), México fue uno de los países de la región en el que se presentaron más problemas de endeudamiento territorial, debido al problema de riesgo moral que generaban los rescates (*bail-outs*) por parte del gobierno federal a los estados morosos. Bajo la nueva normatividad, el gobierno federal no puede rescatar a las entidades con problemas financieros y los requisitos para que los bancos privados y públicos puedan otorgar crédito son más estrictos.

Finalmente, durante esta última del proceso mexicano sobresale la CNH de 2004, una iniciativa de los gobernadores de los estados en la que participaron también el gobierno federal y algunos representantes de los municipios. Esta convención buscó generar una serie de recomendaciones para el desarrollo futuro de la descentralización mexicana en siete áreas: gasto público, ingreso, deuda pública, patrimonio público, modernización y simplificación de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamental y transparencia, y fiscalización y rendición de cuentas. El resultado es un documento con cerca de 350 recomendaciones, de las que Díaz-Cayeros (2006) destaca como más importantes las siguientes:

⁵⁷ En general, durante el proceso de aprobación de la ley de presupuesto anual, las diferencias entre el proyecto de ley y la ley de presupuesto denotan las concesiones que el ejecutivo debe hacer a los miembros del congreso para lograr el paso de ésta ley.

⁵⁸ En cabeza de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

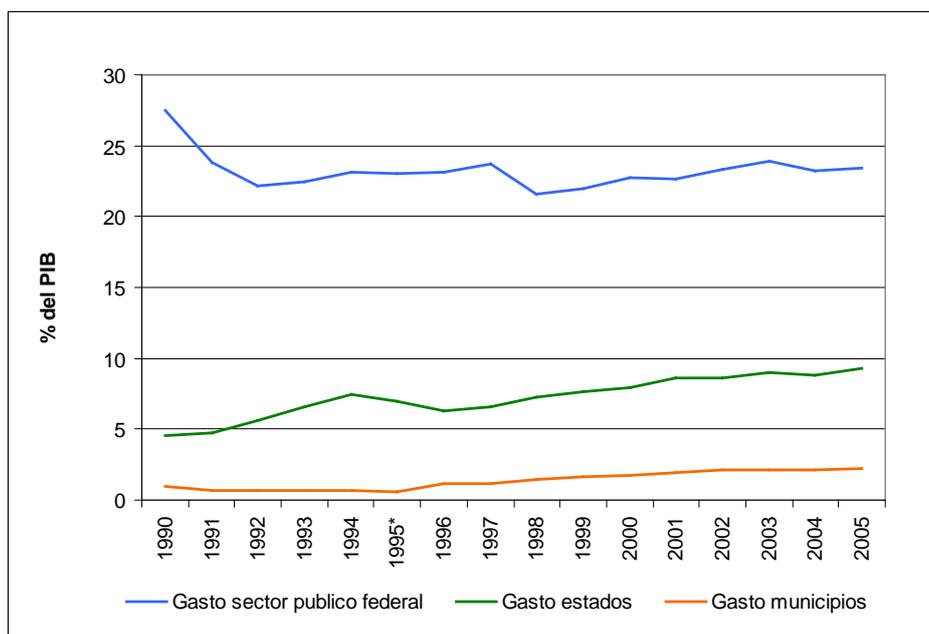
- Introducción de criterios de demanda en la fórmula de distribución de los recursos de educación.
- Incorporación de incentivos al esfuerzo fiscal en las fórmulas de distribución de recursos.
- Creación de un fondo estatal para la erradicación de la pobreza.
- Creación de un fondo de estabilización petrolera.
- Creación de un sistema nacional de pensiones único para los trabajadores del sector público.
- Creación de un registro único de beneficiarios para los programas sociales de los tres niveles de gobierno.
- Devolución del poder tributario de 3 puntos del IVA a los estados.

Aunque muchos de los lineamientos concretos formulados por la convención todavía están siendo estudiados por las autoridades mexicanas, es claro que la descentralización no es un tema cerrado en la agenda de reformas mexicana en el mediano plazo. En particular, se evidencia un consenso sobre la necesidad de armonizar los diferentes instrumentos que se han utilizado para profundizar la descentralización, introducidos en las diferentes etapas del proceso y no siempre consistentes entre ellos.

E. Evolución del gasto descentralizado

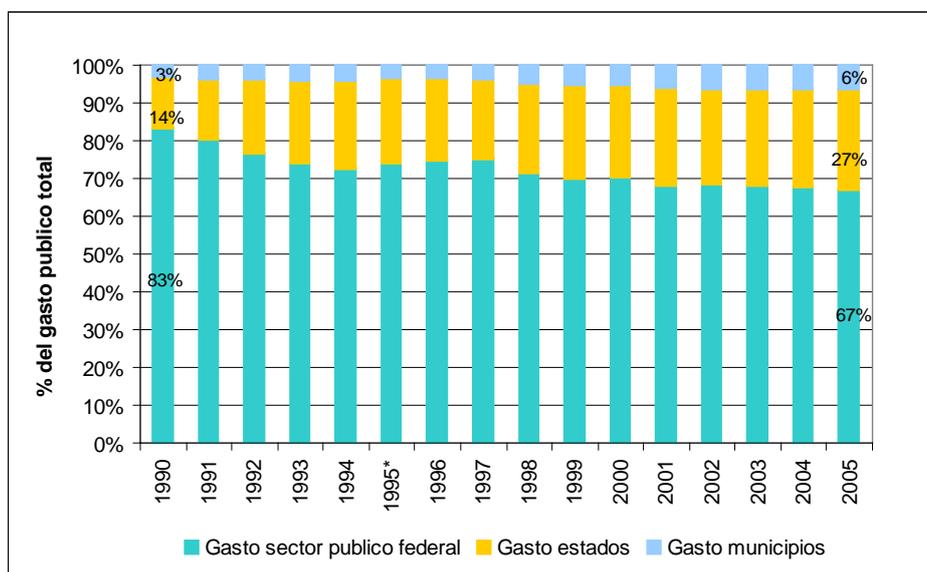
El gráfico IV.3 (panel superior) muestra como ha evolucionado el gasto de los tres niveles en México como proporción del PIB, en los últimos quince años. Los datos muestran que, en términos absolutos, el gasto del gobierno público federal disminuyó en poco más de cuatro puntos del producto entre 1990 y 2005. Por el contrario, la ejecución de los gobiernos locales aumentó en este periodo de tiempo, lo que refleja el esfuerzo por una mayor descentralización del gasto a lo largo del proceso. El incremento fue mayor en el caso de los estados (al pasar de 4.5 por 100 del PIB en 1990 a 9.3 por 100 en 2005), que en el de los municipios (de 1 por 100 del PIB en 1990 a 2.2 por 100 en 2005), en línea con el limitado papel de estos últimos bajo el esquema actual.

GRÁFICO IV.3
GASTO POR NIVELES DE GOBIERNO (% del PIB)





GASTO POR NIVELES DE GOBIERNO (% del gasto público total)



Fuente: SHCP, INEGI y Cabrero y Martínez-Vázquez (2000).

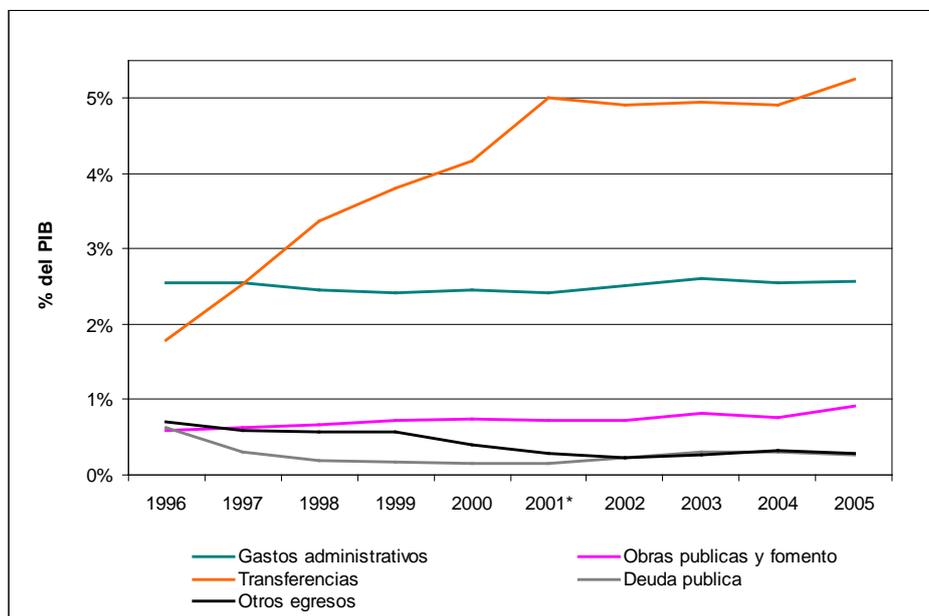
*Nota: Los datos para el periodo 1990-1995 se encuentran en Cabrero y Martínez-Vázquez (2000).

No obstante, cabe recordar que los gobiernos locales no tienen poder de decisión sobre la totalidad del gasto, ya que buena parte de los recursos destinados a inversión social están condicionados. De hecho, la proporción del gasto “libre” en los gastos totales ha disminuido considerablemente en los últimos quince años. Mientras que en 1990, estos representaban el 60 por 100 del gasto descentralizado, en la actualidad esta cifra es apenas 35 por 100. Así, aunque la ejecución a manos de los gobiernos locales es mayor, no es posible afirmar lo mismo respecto a la capacidad de decisión. Adicionalmente, como se presenta en el panel inferior del gráfico IV.3, a pesar del esfuerzo por descentralizar el gasto, el 67 por 100 del gasto público total continúa en manos del gobierno federal (datos para el año 2005)⁵⁹.

En cuanto a la composición del gasto descentralizado, el gráfico IV.4 muestra la clasificación económica de las ejecuciones de los estados para el periodo 1996-2005. Sin duda, el rubro más dinámico ha sido el rubro de transferencias, que pasó de 1.8 por 100 del PIB en 1996 a cerca de 5.5 por 100 del PIB. Como indica el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), este rubro incluye los subsidios, las ayudas (como pensiones), las participaciones de los municipios y, desde 1998, los gastos con cargo a las aportaciones (salud, educación, etc.), lo que explica el significativo aumento de la ejecución a partir de ese año. Por el contrario, los gastos administrativos y los gastos en obras públicas y fomento de los estados se mantuvieron estables en este periodo, alrededor de 2.5 por 100 y 0.8 por 100 del PIB respectivamente. Es importante resaltar que parte de los recursos del Ramo 33 que se transfieren a los estados (y que contablemente se ejecutan a través del rubro de transferencias), corresponden a inversión en capital fijo (construcción de infraestructura) por lo que es posible afirmar que los gastos estatales de inversión se han incrementado en la última década. Ahora bien, se observa una reducción en el servicio de la deuda desde 2000, año en el que se introdujeron las medidas para restringir el endeudamiento territorial excesivo.

⁵⁹ Los estados ejecutan 26.7 por 100 del gasto público total y los municipios 6.3 por 100.

GRÁFICO IV.4
COMPOSICIÓN DEL GASTO DE LOS ESTADOS (% del PIB)

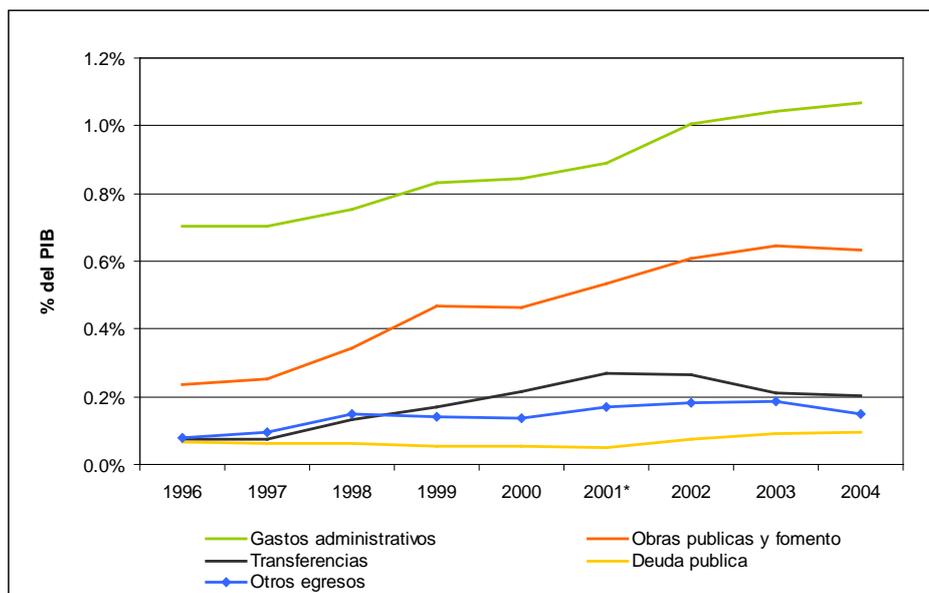


Fuente: SHCP.

*Nota: A partir del año 2001 se reclasifican algunos rubros de acuerdo a las categorías antiguas reportadas por la SHCP.

El gráfico IV.5 hace lo propio para los gastos a nivel municipal. En la última década, los gastos administrativos (que comprenden la nómina del municipio y los costos de los materiales y suministros, entre otros) se han mantenido como el principal gasto, en promedio 1 por 100 del PIB. En segundo lugar, se encuentra el gasto en obras públicas y fomento, que, al igual que el primero, aumentó considerable entre 1990 y 2004, al pasar de 0.2 por 100 del PIB a 0.6 por 100. Contrario al comportamiento de los estados, el gasto por concepto de intereses financieros se ha mantenido constante, mientras que las transferencias se han reducido, particularmente desde 2001 en adelante.

GRÁFICO IV.5
COMPOSICIÓN DEL GASTO DE LOS ESTADOS (% del PIB)



Fuente: SCHP.

*Nota: A partir del año 2001 se reclasifican algunos rubros de acuerdo a las categorías antiguas reportadas por la SCHP.

F. El proceso de descentralización mexicano en el mediano plazo

Sin duda, México es uno de los casos de descentralización más interesantes de América Latina. Siguiendo la tendencia del resto de países de la región, es un proceso en desarrollo, en el que algunas de las dimensiones, como la descentralización del gasto, la política y la regulación del endeudamiento territorial, se encuentran más avanzadas que otras, como por ejemplo el poder local de tributar. Ahora bien, una característica particular de este país, es que el marco bajo el que opera la descentralización actualmente es producto de la acumulación de las normas introducidas a lo largo del proceso, más que a un esquema uniforme y cohesionado concebido desde un comienzo. En opinión de Díaz-Cayeros *et al.* (2002), las reformas de los últimos veinte años se han implementado “unas encima de otras”, generando una distribución confusa de responsabilidades en la prestaciones de los servicios más importantes para el bienestar de la población.

Adicionalmente y de forma poco usual para un estado federal, México está caracterizado por una alta centralización del recaudo tributario, que los estados aceptaron en el *Pacto Fiscal* de 1980 a cambio de un monto incondicionado de recursos. Esto ha traído como consecuencia que los gobiernos locales sean altamente dependientes de las transferencias federales, lo que desincentiva el esfuerzo local por recaudar impuestos y obstaculiza el adecuado funcionamiento de los mecanismos de responsabilidad y control.

A pesar de que hoy en día los estados y municipios de México han incrementado notablemente su participación en la ejecución del gasto público total, esto no implica que tengan un mayor poder de decisión sobre los recursos en cuestión. En efecto, la participación de transferencias de libre destinación (*participaciones*) ha cedido frente a participación de transferencias con destinación específica (*aportaciones*) en la última década. Adicionalmente, y a pesar de las medidas recientes para mejorar la transparencia en la asignación de las *aportaciones*, todavía persiste un alto grado de discrecionalidad en la distribución de estos recursos, relacionada a las negociaciones políticas que el ejecutivo realiza anualmente durante el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto nacional.

En el tema de distribución de competencias de gasto, México es tal vez uno de los pocos países de América Latina que ha limitado significativamente el papel de los municipios en la provisión de servicios como educación, salud e infraestructura vial, entre otros; desaprovechando la cercanía de este nivel de gobierno con la población. Otra característica de la repartición de funciones y responsabilidades de gasto, y por tanto, de sus resultados, es que varían considerablemente de sector a sector. Mientras hay casos de relativo éxito (como la descentralización de responsabilidades en el sector salud), en otros, las fallas de coordinación en las relaciones intergubernamentales han hecho que la provisión no sea del todo eficiente. Así, persisten problemas para delinear claramente las responsabilidades entre los niveles de gobierno en áreas como la educación, donde existen competencias concurrentes.

Es claro entonces que la descentralización es uno de los principales temas de discusión en el área de las políticas públicas en México. En el mediano plazo, el país debe tratar de armonizar los diferentes instrumentos que componen la descentralización fiscal: autonomía para tributar, régimen de transferencias (*participaciones* y *aportaciones*), subvenciones y proyectos cofinanciados atados a criterios de desempeño, y líneas de crédito blandas, para que provean a los incentivos correctos para que los gobiernos locales.

Para esto, se debe explorar la posibilidad de fortalecer la tributación local, y por esta vía disminuir la dependencia de los gobiernos locales en las transferencias federales. Aunque es probable que la propuesta de eliminar las *participaciones* (a cambio de devolver la potestad tributaria) no sea políticamente viable, es preciso idear un mecanismo a través del cual se promueva el esfuerzo fiscal propio. Otro punto para reflexionar a futuro es el papel de los municipios en la prestación de servicios fundamentales como salud y educación. Sin desconocer las diferencias en su capacidad fiscal y de gestión, se pueden obtener ganancias en eficiencia al otorgarle un rol más activo a este nivel.

Respecto a las *aportaciones*, es indispensable que el gobierno mexicano se abstenga de crear nuevos fondos de inversión de destinación específica que responden más a las circunstancias políticas que a una verdadera necesidad de los recursos. Adicionalmente, se puede pensar en la unificación de criterios, basados en indicadores de demanda (más que en costos históricos) de desempeño fiscal y de eficiencia de gasto, para el grupo de fondos que conforma el total de las *aportaciones*. Algunas de las recomendaciones formuladas por la CNH, como introducir criterios de demanda en la fórmula de distribución de los recursos de educación e incorporar incentivos al esfuerzo fiscal en las fórmulas de distribución de recursos, apuntan entonces en la dirección correcta.

REFERENCIAS BIBLOGRÁFICAS

- ABALOS, JOSÉ ANTONIO (1998): “Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales en Chile.” *Serie Política Fiscal*, n.º 102. CEPAL, Santiago de Chile.
- ACOSTA, OLGA LUCÍA (2007): “Reencontrar el rumbo de la descentralización”. En *Reformas fiscales para el nuevo siglo: la visión de los protagonistas de las administraciones Pastrana y Uribe*. Editorial Fedesarrollo.
- ACOSTA, OLGA LUCÍA y BIRD, RICHARD (2003): “The Dilemma of Decentralization in Colombia”. *ITP Paper 0404*. International Tax Program, Joseph I. Rotman School of Management, University of Toronto.
- ARTANA, DANIEL (2007): “Are Latin-American countries decentralized?”. Prepared for *UCLA International Institute’s Conference on Fiscal Federalism in Latin America*. Los Angeles, february 24, 2007.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997): *América Latina Tras Una Década de Reformas. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997*. Parte Tres. Washington, DC: BID.
- (2006): “Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean”. IADB, Sustainable Development Department. Washington, D.C.
- (2007): “Impulso al Desarrollo Territorial: integrando el desarrollo productivo con el buen gobierno”. Nota técnica.
- BIRD, RICHARD (2004): “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes”. Sustainable Development Department. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- BORDIGNON, M y AMBROSIANO, M. (2006): “Normative versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations”. in E. Ahmad and G. Brossio (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism*.
- CABRERO MENDOZA, ENRIQUE y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, JORGE (2000): “Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery” en GIUGALE – WEBB (eds.) (2000), pp. 139-176.
- CÁRDENAS, MAURICIO y LORA, EDUARDO (2006): “La Reforma de las instituciones fiscales en América Latina”. IADB Working Paper # 559.
- CÁRDENAS, MAURICIO y MERCER-BLACKMAN, Valerie (2006): *Análisis del sistema tributario en colombiano y su impacto sobre la competitividad*. Cuadernos de Fedesarrollo, n.º 19.
- CÁRDENAS, MAURICIO; MEJÍA, CAROLINA y OLIVERA, MAURICIO (2006): “La economía política del proceso presupuestal en Colombia”. *Fedesarrollo Working Paper # 31*.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA de 1991. Biblioteca del Congreso de la República de Colombia.
- DAUGHTERS, ROBERT y HARPER, LESLIE (2006): “Fiscal and Political Decentralization Reforms”. IADB.
- DI GROPELLO, EMANUELA y COMINETTI, ROSELLA (comp.) (1998): *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. CEPAL, Santiago de Chile.

- DÍAZ-CAYEROS, ALBERTO (2005): "Mexican Federalism and the Institutionalization of the Politics of Governors". Prepared for the volume edited by Matthew Shugart and Jeffrey Weldon, *What Kind of Democracy Has Mexico? The Evolution of Presidentialism and Federalism*. Accesible en internet: http://usmex.ucsd.edu/research/conf_pdfs/cayeros.pdf.
- (2006): "Federalism and the Mexican National Fiscal Convention". Forthcoming.
- DÍAZ-CAYEROS ALBERTO; GONZÁLEZ, JOSÉ ANTONIO y ROJAS, FERNANDO (2002): "Mexico's Decentralization at a Cross-Roads". *Working Paper*, n.º 153, Centre for Research on Economic Development and Policy Reform. Stanford University.
- DILLINGER, WILLIAM y WEBB, STEVEN (1999): "Decentralization and Fiscal Management in Colombia". *World Bank Policy Research Working Paper No. 2122*.
- EBEL, ROBERT y SERDAR YILMAZ (2002): "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization". *Policy Research Paper*, n.º 2809, World Bank.
- ESCOBAR-LEMMON, María (2001): "Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America." *The Journal of Federalism*, n.º 31, pp.4.
- ESPIÑOZA JOSÉ y MARCEL, MARIO (1993): "Descentralización fiscal: el caso de Chile". *Serie Política Fiscal*, n.º 57. CEPAL, Santiago de Chile.
- FEDESARROLLO (2005): "Descentralización en Colombia". Capítulo 6 del Perfil de Gobernabilidad en Colombia, realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- FINOT, IVÁN (2001): "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". Santiago de Chile: ILPES-CEPAL (Serie *Gestión pública*, n.º 12).
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2004): "La descentralización fiscal en Colombia". *Reporte Interno del Fondo Monetario Internacional*.
- GIUGALE, MARCELO M.; NGUYEN, VINHN; ROJAS, FERNANDO y WEBB, STEVEN B. (2000): "Perspectiva General" en GIUGALE – WEBB (eds.) (2000), pp. 39-84.
- GIUGALE, MARCELO M. y WEBB, STEVEN B. (eds.) (2000): *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*. Washington, D.C.: World Bank.
- GOBIERNO DE COLOMBIA - DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2005): "Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2005, y comparativo 2004". Reporte de la Dirección de Desarrollo Territorial.
- JUNGUITO, ROBERTO; MELO, LUIS y MISAS, MARTA (1996): "Transferencias y déficit fiscal". *Descentralización y finanzas públicas*. Foro Económico Regional y Urbano, n.º 2.
- LORA, EDUARDO (2004): "A Decade After the Great Wave of Structural Reforms: What Have We learned?". Inter American Development Bank.
- MONALDI, FRANCISCO (2007): "Governors and the Policy Making Process in Latin America". IABD.
- OATES, WALLACE (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
- PÉREZ, JAVIER y GONZÁLEZ, IGNACIO (1998): "La descentralización fiscal en México." Serie Política Fiscal, n.º 106. CEPAL, Santiago de Chile.
- PEROTTI, ROBERTO (2000): "Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals". Document prepared for Fedesarrollo's 2001 *Misión de Ingresos*.
- RAMOS, JOSÉ LUIS y RICAURTE, KARINA (2005): *Las finanzas públicas del Caribe colombiano*. Editorial Universidad del Norte, Barranquilla.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA - Ley 60 de 1993. Biblioteca del Congreso de la República de Colombia.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA - Ley 715 de 2001. Biblioteca del Congreso de la República de Colombia.

- RESTREPO, JUAN CAMILO (2007): "El rescate de las finanzas territoriales: la descentralización fiscal durante la primera mitad de la administración Pastrana". En *Reformas fiscales para el nuevo siglo: la visión de los protagonistas de las administraciones Pastrana y Uribe*. Editorial Fedesarrollo, Bogotá.
- SEADE, J.; VIÑUELA, J.; VARSANO, R.; ADENAUER, I. y JIMÉNEZ, J. (2004): "Ayuda de Memoria: Descentralización fiscal en Colombia". Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.
- SERRANO, CLAUDIA y BERNER, HEIDI (2002): "Chile: Un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (bailout) y endeudamiento encubierto en la educación municipal" Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), n.º R-446.
- SOBARZO, HORACIO (2004): "Federalismo Fiscal en México". En *Economía, Sociedad y Territorio*, Dossier especial. El Colegio Mexiquense, México.
- STEIN, ERNESTO (1999): "La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina", en Fukasaku, Kiichiro y Ricardo Hausmann: *Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina*, OCDE, París.
- STEINER, ROBERTO; ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ y RENTERÍA, CAROLINA (2002): "Decentralization and Bailouts in Colombia". *IADB Research Network Working Paper # R-442*.
- TIEBOUT, CHARLES (1965): "A Pure Theory of Public Expenditure". *Journal of Political Economy*, n.º 64, pp. 416-424.
- UNIVERSIDAD DE CHILE (2004): "Evaluación de los GORE en el proceso de descentralización chileno", Mimeo.
- VALENZUELA, JUAN PABLO (1997): "Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile". Serie Política Fiscal, n.º 101. CEPAL, Santiago de Chile.
- (2005): "Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile". Mimeo.
- WIESNER, EDUARDO (1995): "La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia". *DNP, ANIF, FINDETER*, Bogotá.

**DOCUMENTOS DE TRABAJO EDITADOS POR EL
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES**

2000

- 1/00 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 2/00 Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998.
Autores: M.^a Luisa Delgado, Consuelo Díaz y Fernando Prats.
- 3/00 La imposición sobre hidrocarburos en España y en la Unión Europea.
Autores: Valentín Edo Hernández y Javier Rodríguez Luengo.

2001

- 1/01 Régimen fiscal de los seguros de vida individuales.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 2/01 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 3/01 Inversiones españolas en el exterior. Medidas para evitar la doble imposición internacional en el Impuesto sobre Sociedades.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 4/01 Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: Semejanzas y diferencias.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 5/01 Procesos de coordinación e integración de las Administraciones Tributarias y Aduaneras. Situación en los países iberoamericanos y propuestas de futuro.
Autores: Fernando Díaz Yubero y Raúl Junquera Valera.
- 6/01 La fiscalidad del comercio electrónico. Imposición directa.
Autor: José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 7/01 Breve curso de introducción a la programación en Stata (6.0).
Autor: Sergi Jiménez-Martín.
- 8/01 Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo e Impuesto sobre Sociedades.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 9/01 Los convenios y tratados internacionales en materia de doble imposición.
Autor: José Antonio Bustos Buiza.
- 10/01 El consumo familiar de bienes y servicios públicos en España.
Autor: Subdirección General de Estudios Presupuestarios y del Gasto Público.
- 11/01 Fiscalidad de las transferencias de tecnología y jurisprudencia.
Autor: Néstor Carmona Fernández.
- 12/01 Tributación de la entidad de tenencia de valores extranjeros española y de sus socios.
Autora: Silvia López Ribas.
- 13/01 El profesor Flores de Lemus y los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 14/01 La nueva Ley General Tributaria: marco de aplicación de los tributos.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 15/01 Principios jurídico-fiscales de la reforma del impuesto sobre la renta.
Autor: José Manuel Tejerizo López.
- 16/01 Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre Administraciones Tributarias.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 17/01 El papel del profesor Fuentes Quintana en el avance de los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 18/01 Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina.
Autores: Raúl Félix Junquera Varela y Joaquín Pérez Huete.
- 19/01 Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario.
Autores: Varios autores.
- 20/01 Directiva sobre fiscalidad del ahorro. Estado del debate.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 21/01 Régimen Jurídico de las consultas tributarias en derecho español y comparado.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.
- 22/01 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.

- 23/01 La incidencia de la reforma del Impuesto sobre Sociedades según el tamaño de la empresa.
Autores: Antonio Martínez Arias, Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 24/01 La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 25/01 El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. (Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999).
Autor: Área de Sociología Tributaria.

2002

- 1/02 Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 2/02 La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos.
Autor: Fernando Rodrigo Sauco.
- 3/02 A tax administration for a considered action at the crossroads of time.
Autora: M.^a Amparo Grau Ruiz.
- 4/02 Algunas consideraciones en torno a la interrelación entre los convenios de doble imposición y el derecho comunitario Europeo: ¿Hacia la "comunitarización" de los CDIs?
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 5/02 La modificación del modelo de convenio de la OCDE para evitar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal. Interpretación y novedades de la versión del año 2000: la eliminación del artículo 14 sobre la tributación de los Servicios profesionales independientes y el remozado trato fiscal a las *partnerships*.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 6/02 Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes.
Autores: José María Vallejo Chamorro y Manuel Gutiérrez Lousa.
- 7/02 La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos.
Autor: Andrés Jiménez Díaz.
- 8/02 IRPF y familia en España: Reflexiones ante la reforma.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 9/02 Novedades en el Impuesto sobre Sociedades en el año 2002.
Autor: Manuel Santolaya Blay.
- 10/02 Un apunte sobre la fiscalidad en el comercio electrónico.
Autora: Amparo de Lara Pérez.
- 11/02 I Jornada metodológica "Jaime García Añoveros" sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho financiero y tributario.
Autores: Pedro Herrera Molina y Pablo Chico de la Cámara (coord.).
- 12/02 Estimación del capital público, capital privado y capital humano para la UE-15.
Autores: M.^a Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 13/02 Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea.
Autores: Santiago Álvarez García y Desiderio Romero Jordán.
- 14/02 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales.
- 15/02 Las medidas antielusión en los convenios de doble imposición y en la Fiscalidad internacional.
Autor: Abelardo Delgado Pacheco.
- 16/02 Brief report on direct an tax incentives for R&D investment in Spain.
Autores: Antonio Fonfría Mesa, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 17/02 Evolución de la armonización comunitaria del Impuesto sobre Sociedades en materia contable y fiscal.
Autores: Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 18/02 Transparencia Fiscal Internacional.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 19/02 La Directiva sobre fiscalidad del ahorro.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 20A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 20B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/02 Medidas unilaterales para evitar la doble imposición internacional.
Autor: Rafael Cosín Ochaita.
- 23/02 Instrumentos de asistencia mutua en materia de intercambios de información (Impuestos Directos e IVA).
Autora: M.^a Dolores Bustamante Esquivias.
- 24/02 Algunos aspectos problemáticos en la fiscalidad de no residentes.
Autores: Néstor Carmona Fernández, Fernando Serrano Antón y José Antonio Bustos Buiza.

- 25/02 Derechos y garantías de los contribuyentes en Francia.
Autor: José María Tovillas Morán.
- 26/02 El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea: Situación actual y rasgos básicos de su evolución en la última década.
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 27/02 Un paso más en la colaboración tributaria a través de la formación: el programa Fiscalis de la Unión Europea.
Autores: Javier Martín Fernández y M.^a Amparo Grau Ruiz.
- 28/02 El comercio electrónico internacional y la tributación directa: reparto de las potestades tributarias.
Autor: Javier González Carcedo.
- 29/02 La discrecionalidad en el derecho tributario: hacia la elaboración de una teoría del interés general.
Autora: Carmen Uriol Egido.
- 30/02 Reforma del Impuesto sobre Sociedades y de la tributación empresarial.
Autor: Emilio Albi Ibáñez.

2003

- 1/03 Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.
Autora: Anabel Zárate Marco.
- 2/03 Contabilidad versus fiscalidad: situación actual y perspectivas de futuro en el marco del Libro Blanco de la contabilidad.
Autores: Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García.
- 3/03 Aspectos metodológicos de la Economía y de la Hacienda Pública.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 4/03 La enseñanza de la Economía: algunas reflexiones sobre la metodología y el control de la actividad docente.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 5/03 Errores más frecuentes en la evaluación de políticas y proyectos.
Autores: Joan Pasqual Rocabert y Guadalupe Souto Nieves.
- 6/03 Traducciones al español de libros de Hacienda Pública (1767-1970).
Autoras: Rocío Sánchez Lissén y M.^a José Aracil Fernández.
- 7/03 Tributación de los productos financieros derivados.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 8/03 Tarifas no uniformes: servicio de suministro doméstico de agua.
Autores: Santiago Álvarez García, Marián García Valiñas y Javier Suárez Pandiello.
- 9/03 ¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno.
Autor: Roberto Fernández Llera.
- 10/03 Propuestas de introducción de técnicas de simplificación en el procedimiento sancionador tributario.
Autora: Ana María Juan Lozano.
- 11/03 La imposición propia como ingreso de la Hacienda autonómica en España.
Autores: Diego Gómez Díaz y Alfredo Iglesias Suárez.
- 12/03 Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos.
Autor: Fidel Picos Sánchez.
- 13/03 La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
Autor: Ramón Barberán Ortí.
- 14/03 Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas.
Autor: Fernando Díaz Yubero.
- 15/03 La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea: entre la armonización fiscal y la competencia de los sistemas tributarios nacionales.
Autores: Santiago Álvarez García, María Luisa Fernández de Soto Blass y Ana Isabel González González.
- 16/03 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales de Justicia. Jurisdicción contencioso-administrativa (período 1990/2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 17/03 Incentivos fiscales a la investigación, desarrollo e innovación.
Autora: Paloma Tobes Portillo.
- 18/03 Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina.
Directores: Miguel Buñuel González y Pedro M. Herrera Molina.
- 19/03 Régimen fiscal de la sociedad europea.
Autores: Juan López Rodríguez y Pedro M. Herrera Molina.
- 20/03 Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma.
Autores: Anabel Zárate Marco y Jaime Vallés Giménez.
- 21/03 La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos.
Autores: Marta Pascual y José María Sarabia.
- 22/03 Análisis estadístico de la litigiosidad experimentada en el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (1990-2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.

- 23/03 Incidencias de las NIIF en el ámbito de la contabilidad pública.
Autor: José Antonio Monzó Torrecillas.
- 24/03 El régimen de atribución de rentas tras la última reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autor: Domingo Carbajo Vasco.
- 25/03 Los grupos de empresas en España. Aspectos fiscales y estadísticos.
Autores: María Antonia Truyols Martí y Luis Esteban Barbado Miguel.
- 26/03 Metodología del Derecho Tributario.
Autor: Pedro Manuel Herrera Molina.
- 27/03 Estado actual y perspectivas de la tributación de los beneficios de las empresas en el marco de las iniciativas de la Comisión de la Unión Europea.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 28/03 Créditos iniciales y gastos de la Administración General del Estado. Indicadores de credibilidad y eficacia (1988-2001).
Autores: Ana Fuentes y Carmen Marcos.
- 29/03 La Base Imponible. Concepto y determinación de la Base Imponible. Bienes y derechos no contabilizados o no declarados: presunción de obtención de rentas. Revalorizaciones contables voluntarias. (Arts. 10, 140, 141 y 148 de la LIS.)
Autor: Alfonso Gota Losada.
- 30/03 La productividad en la Unión Europea, 1977-2002.
Autores: José Villaverde Castro y Blanca Sánchez-Robles.

2004

- 1/04 Estudio comparativo de los convenios suscritos por España respecto al Convenio Modelo de la OCDE.
Autor: Tomás Sánchez Fernández.
- 2/04 Hacienda Pública: enfoques y contenidos.
Autor: Santiago Álvarez García.
- 3/04 Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma.
Autor: Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 4/04 Política fiscal en la Unión Europea: antecedentes, situación actual y planteamientos de futuro.
Autores: M.^a del Pilar Blanco Corral y Alfredo Iglesias Suárez.
- 5/04 El defensor del contribuyente, un estudio de derecho comparado: Italia y EEUU.
Autores: Eva Andrés Aucejo y José Andrés Rozas Valdés.
- 6/04 El Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos y el Medio Ambiente.
Autor: Javier Rodríguez Luengo.
- 7/04 Gestión pública: organización de los tribunales y del despacho judicial.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 8/04 Una aproximación al contenido de los conceptos de discriminación y restricción en el Derecho Comunitario.
Autora: Gabriela González García.
- 9/04 Los determinantes de la inmigración internacional en España: evidencia empírica 1991-1999.
Autor: Iván Moreno Torres.
- 10/04 Ética fiscal.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 11/04 Las normas antiparaiso fiscal españolas y su compatibilidad con el Derecho Comunitario: el caso específico de Malta y Chipre tras la adhesión a la Unión Europea.
Autores: José Manuel Calderón Carrero y Adolfo Martín Jiménez.
- 12/04 La articulación de la participación española en los organismos multilaterales de desarrollo con las políticas de comercio exterior.
Autor: Ángel Esteban Paul.
- 13/04 Tributación internacional de profesores y estudiantes.
Autor: Emilio Aguas Alcalde.
- 14/04 La convergencia entre contabilidad financiera pública y contabilidad nacional: una aproximación teórica con especial referencia a los criterios de valoración.
Autor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 15/04 Situación actual y perspectivas de futuro de los impuestos directos de la Unión Europea.
Autores: Juan José Rubio Guerrero y Begoña Barroso Castillo.
- 16/04 La ética en el diseño y aplicación de los sistemas tributarios.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 17/04 El sector público y la inversión en vivienda: la deducción por inversión en vivienda habitual en España.
Autores: Francisco Adame Martínez, José Ignacio Castillo Manzano y Lourdes López Valpuesta.
- 18/04 Discriminación fiscal de la familia a través del IRPF. Incidencia de la diversidad territorial en la desigualdad de tratamiento.
Autora: M. Carmen Moreno Moreno
- 19/04 Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la Hacienda Pública.
Autora: María Cadaval Sampedro.
- 20/04 La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.
Autores: Santiago Álvarez García, Antonio Aparicio Pérez y Ana Isabel González González.

- 21/04 Neutralidad del Impuesto sobre Sociedades español en el contexto europeo. Análisis del Informe "Fiscalidad de las empresas en el Mercado Interior (2001)".
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 22/04 El impuesto de Sociedades en la Europa de los veinticinco: un análisis comparado de las principales partidas.
Autores: José Félix Sanz, Desiderio Romero, Santiago Álvarez, Germán Chocarro y Yolanda Ubago.
- 23/04 La cooperación administrativa en la Unión Europea: el programa FISCALIS 2007.
Autor: Ernesto García Sobrino.
- 24/04 La financiación de las elecciones generales en España, 1977-2000.
Autores: Enrique García Viñuela y Joaquín Artés Caselles.
- 25/04 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Central.
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 26/04 La cláusula de procedimiento amistoso de los convenios para evitar la doble imposición internacional. La experiencia española y el Derecho comparado.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 27/04 Distribución de la renta y crecimiento.
Autor: Miguel Ángel Galindo Martín.
- 28/04 Evaluación de la efectividad de la política de cooperación en la innovación: revisión de la literatura.
Autores: Joost Heijs, Mikel Buesa, Liliana Herrera, Javier Sáiz Briones y Patricia Valadez.
- 29/04 Régimen fiscal del patrimonio protegido de los discapacitados.
Autor: Joaquín Pérez Huete.
- 30/04 La fiscalidad del seguro individual.
Autora: Roberta Poza Cid.

2005

- 1/05 La circulación de valores en Contabilidad Nacional: análisis de los elementos de los estados financieros desde un punto de vista conceptual.
Autor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 2/05 Comentarios al Reglamento de obligaciones de información respecto de participaciones preferentes y otros instrumentos de deuda y de determinadas rentas obtenidas por personas físicas residentes en la Unión Europea.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 3/05 Presupuesto de la Unión Europea, impacto presupuestario de las ampliaciones y perspectivas financieras.
Autor: Juan Carlos Graciano Regalado.
- 4/05 La imposición sobre las actividades económicas en la Hacienda local a los 25 años de la Constitución.
Autor: Francisco Poveda Blanco.
- 5/05 Objetivos tecnológicos y de internacionalización de las políticas de apoyo a las PYME en Europa.
Autor: Antonio Fonfría Mesa.
- 6/05 Sector público y convergencia económica en la UE.
Autoras: María Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 7/05 La tributación de las plusvalías en el ámbito europeo: una visión de síntesis.
Autor: Fernando Rodrigo Sauco.
- 8/05 El concepto de beneficiario efectivo en los convenios para evitar la doble imposición.
Autor: Félix Alberto Vega Borrego.
- 9/05 Los precios de transferencia: su tratamiento tributario desde una perspectiva europea.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 10/05 Comentarios a la Directiva del régimen fiscal de reorganizaciones empresariales.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 11/05 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2004.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 12/05 El debate de la financiación autonómica con los resultados del nuevo sistema en 2002.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 13/05 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 14/05 Income taxation: a structure built on sand.
Autor: John Prebble.
- 15/05 La muestra de declarantes de IRPF de 2002: descripción general y principales magnitudes.
Autores: Fidel Picos Sánchez, María Antiquera Pérez, César Pérez López, Alfredo Moreno Sáez, Carmen Marcos García y Santiago Díaz de Sarralde Míguez.
- 16/05 La política presupuestaria de las Comunidades Autónomas.
Autores: Miguel Ángel García Díaz, Ana Herrero Alcalde y Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 17/05 La deducción por reinversión de beneficios extraordinarios en inmovilizado financiero.
Autora: Nuria Puebla Agramunt.
- 18/05 Los Entes locales como sujetos pasivos del Impuesto sobre el Valor Añadido: una visión general.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 19/05 El gravamen en el IRPF de las ganancias de patrimonio en España.
Autora: Cristina de León Cabeta.

- 20/05 La liquidación del sistema de financiación autonómico en 2003 y el sistema de entregas a cuenta.
Autor: Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 21/05 Energy taxation in the European Union. Past negotiations and future perspectives.
Autor: Jacob Klok.
- 22/05 Medidas antiabuso en los convenios sobre doble imposición.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 23/05 La fiscalidad internacional del comercio electrónico.
Autor: Francisco José Nocete Correa.
- 24/05 La tributación de los sistemas de previsión social en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autora: Susana Bokobo Moiche.
- 25/05 Unidad o pluralidad de actos en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados: un análisis jurídico privado.
Autores: Iñaki Bilbao Estrada y Juan Carlos Santana Molina.
- 26/05 La relación entre el *cash flow* y la oferta monetaria: el caso de algunos países de la Unión Europea.
Autores: Miguel Ángel Galindo Martín, Agustín Álvarez Herranz y María Teresa Méndez Picazo.
- 27/05 Una aproximación al sistema fiscal del antiguo régimen. La recaudación de tributos en ferias y mercados en Castilla en el siglo XVIII.
Autora: María del Mar López Pérez.
- 28/05 Naturaleza jurídica y efectos de las contestaciones a consultas tributarias.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.
- 29/05 La educación fiscal en España.
Autoras: M.^a Luisa Delgado, Marta Fernández, Ascensión Maldonado, Concha Roldán y M.^a Luisa Valdenebro.
- 30/05 La tributación de las rentas del capital en el IRPF: gravamen dual o único.
Autor: Teodoro Cordón Ezquerro.

2006

- 1/06 El Impuesto sobre el Valor Añadido en el proceso urbanístico: un análisis a la luz de la jurisprudencia y la doctrina administrativa.
Autor: Jesús Rodríguez Márquez.
- 2/06 Principales características del gravamen del beneficio de la PYME en otros países de la Unión Europea.
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 3/06 Política fiscal y capital social.
Autora: María Soledad Castaño Martínez.
- 4/06 Panorámica de la Formación Continua en España.
Autora: María José Martín Rodrigo.
- 5/06 Alta dirección en la Administración Pública. ¿Política de género? Buscando caminos
Autores: M.^a José Llombart Bosch, Milagro Montalvo Santamaría, Victoria Galera Vega y Ana Aguado Higón.
- 6/06 La influencia de la fiscalidad en las distintas formas de inversión bursátil. Informe.
Autor: César García Novoa.
- 7/06 Códigos de conducta en el orden tributario.
Autores: José A. Rozas Valdés, Montserrat Casanella Chuecos y Pablo García Mexía.
- 8/06 Previsiones financieras de las Comunidades Autónomas para 2006.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 9/06 El empresario en el futuro económico onubense.
Autores: Emilio Fontela, Joaquín Guzmán, Manuela S. de Paz y María de la O Barroso.
- 10/06 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 11/06 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2006.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 12/06 Delitos contra el patrimonio cultural, especial estudio de contrabando de patrimonio histórico artístico.
Autor: Gonzalo Gómez de Liaño Polo.
- 13/06 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
Autores: J. Antonio Rodríguez Ondarza y Javier Galán Ruiz.
- 14/06 Un análisis de la política tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.
Autores: Marta Jorge García-Inés y Santiago Álvarez García.
- 15/06 La necesaria reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas: su articulación como recurso de las Haciendas Locales y su coordinación dentro del sistema tributario español.
Autor: Carlos María López Espadafor.
- 16/06 El régimen tributario de la sociedad europea.
Autora: María Teresa Soler Roch.
- 17/06 Las subvenciones en el IVA, consecuencias de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas de 6 de octubre de 2005.
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 18/06 Hacia una reformulación de los principios de sujeción fiscal.
Autor: Fernando Serrano Antón.

- 19/06 La expansión y control del fenómeno de los *tax shelters* en Estados Unidos.
Autor: Ubaldo González de Frutos.
- 20/06 La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 21/06 Fiscalidad y desarrollo.
Autores: Carlos Garcimartín, José Antonio Alonso y Daniel Gayo.
- 22/06 El régimen fiscal de las “economías de opción” en un contexto globalizado.
Autor: José Luis Pérez de Ayala.
- 23/06 La opinión pública hacia la Hacienda Pública: una revisión de la moderna teoría positiva.
Autor: José Luis Sáez Lozano.
- 24/06 Planificación fiscal internacional a través de sociedades *holding*.
Autor: José Manuel Almudí Cid.
- 25/06 El gasto público en educación 2000-2004: un análisis por Comunidades Autónomas.
Autores: Alfonso Utrilla de la Hoz y Carmen Mitxelena Camiruaga.
- 26/06 Liquidación del sistema de financiación autonómico en 2004 y el sistema de entregas a cuenta.
Autores: Alfonso Utrilla de la Hoz, Miguel Ángel García Díaz y Ana Herrero Alcalde.
- 27/06 Sector público y convergencia económica en la UE.
Autores: María Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 28/06 *Trust* e instituciones fiduciarias. Problemática civil y tratamiento fiscal.
Autores: Sergio Nasarre Aznar y Estela Rivas Nieto.
- 29/06 La muestra de declarantes de IRPF de 2003: descripción general y principales magnitudes.
Autores: Fidel Picos Sánchez, César Pérez López, Santiago Díaz de Sarralde Miguez, Alfredo Moreno Pérez y María Antigueira Pérez.
- 30/06 Cohesin policy reform: the implications for Spain.
Autores: Douglas Yuill, Carlos Méndez, Fiona Wishlade, Encarnación Murillo y María Jesús Delgado.

2007

- 1/07 El gravamen múltiple de los beneficios societarios. Tributación de accionistas.
Autor: Emilio Albi.
- 2/07 Fiscalidad de instrumentos financieros derivados. Una revisión comparada.
Autor: Pablo A. Porporatto.
- 3/07 Cooperación administrativa internacional en materia tributaria. Derecho Tributario Global.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 4/07 ¿Es válido el modelo de armonización fiscal de la Unión Europea para la integración en América Latina?
Autores: Domingo Carbajo Vasco, Darío González y Pablo Porporatto.
- 5/07 El Reino Unido y Francia: dos modelos recientes de reforma presupuestaria.
Autor: José Caamaño Alegre.
- 6/07 La suspensión de las liquidaciones y sanciones tributarias como consecuencia de un recurso o reclamación: algunas cuestiones polémicas.
Autor: Abelardo Delgado Pacheco.
- 7/07 Globalización y Derecho Tributario: el impacto del Derecho Comunitario sobre las cláusulas antielusión/abuso del Derecho Interno.
Autor: Adolfo J. Martín Jiménez.
- 8/07 Las consecuencias fiscales de la globalización.
Autores: Manuel Gutiérrez Lousa y José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 9/07 Alternativas de integración IRPF-IS para evitar la doble imposición de dividendos en el contexto actual.
Autor: Lorenzo Gil Maciá.
- 10/07 Los incentivos fiscales a la innovación en España y en el ámbito comparado.
Autor: Carlos Rivas Sánchez.
- 11/07 Intangibles y precios de transferencia. A propósito de la Section 482 del IRC y la nueva reglamentación 2007 del Tesoro de los EE UU.
Autor: Tulio Rosembuj.
- 12/07 La nueva configuración del régimen especial de las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas.
Autor: Jesús Rodríguez Márquez.
- 13/07 Sistemas fiscales y saldos presupuestarios en los países de la ampliación: ¿existe convergencia con los países de la UE15?
Autora: Marta Pérez Garrido.
- 14/07 Sistemas fiscales en América Central y República Dominicana.
Autores: Santiago Díaz de Sarralde, Carlos Garcimartín y Juan Carpizo.
- 15/07 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2007.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 16/07 Gasto sanitario público territorializado en España y sus fuentes de financiación.
Autora: Ángela Blanco Moreno.
- 17/07 Los Impuestos de Salida y el Derecho Comunitario Europeo a la luz de la Legislación Española.
Autores: Adolfo Martín Jiménez y José Manuel Calderón Carrero.

- 18/07 La tributación del ahorro en el nuevo IRPF.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 19/07 La calificación jurídica de las operaciones vinculadas, en la imposición directa, según la modificación realizada por la Ley 36/2006, de prevención del fraude fiscal.
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 20/07 Una valoración del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos.
Autores: Santiago Álvarez García y Marta Jorge García-Inés.
- 21/07 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2006.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/07 El mercado inmobiliario: instituciones de inversión colectiva, entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas y una aproximación a los REIT.
Autora: Isabel Juliani Fernández de Córdoba.
- 23/07 The financing of the infrastructures in developing oil-producing countries: problems and solutions.
Autora: Belén García Carretero.
- 24/07 Puesta en circulación del euro e inflación: el antagonismo entre percepción y medición de la inflación en la eurozona.
Autor: Juan Carlos Graciano Regalado.
- 25/07 La muestra de declarantes del IRPF de 2004: descripción general y principales magnitudes.
Autores: Fidel Picos Sánchez, César Pérez López, Santiago Díaz de Sarralde Miguez y Alfredo Moreno Sáez.
- 26/07 Las modificaciones introducidas por la Ley 36/2006 de prevención del fraude fiscal en la responsabilidad tributaria: levantamiento del velo.
Autor: Santos de Gandarillas Martos.
- 27/07 Problemática de la incorporación al ordenamiento español de prestaciones patrimoniales públicas creadas por el derecho comunitario: especial referencia a la obligación de entrega de derechos de emisión de CO₂.
Autores: Adela Aura y Larios de Medrano, Iñaki Bilbao Estrada y Joaquín Marco Marco.
- 28/07 Una buena estadística pública como medio para reorientar todas las políticas públicas hacia la igualdad.
Autora: María Pazos Morán.
- 29/07 La racionalización de la actuación administrativa en el ordenamiento jurídico italiano: el modelo de la gestión pública por resultados.
Autora: Ximena Lazo Vitoria.
- 30/07 Las organizaciones no gubernamentales en el Impuesto sobre el Valor Añadido.
Autores: Susana Bokobo Moiche y Alejandro Blázquez Lidoy.

2008

- 1/08 Aspectos principales del nuevo plan de contabilidad y su efecto en el Impuesto sobre Sociedades (parte 1.^ª)
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 2/08 Política, estructura e instrumentos para la asistencia al contribuyente.
Autor: Alan Augusto Peñaranda Iglesias.
- 3/08 La idoneidad de la cuantía de los límites fiscales y financieros, así como de las distintas formas de cobro de las prestaciones en los Planes de Pensiones: análisis comparativo de la reforma propuesta y de la regulación preexistente.
Autores: Myrian de la Concepción González Rabanal y Luis María Sáez de Jáuregui Sanz.
- 4/08 Precios de transferencia. Los acuerdos de costes.
Autor: Tulio Rosembuj.
- 5/08 Operaciones vinculadas en el IVA: régimen comunitario y experiencias comparadas.
Autora: Antonia Jabalera Rodríguez.
- 6/08 Estudio de las operaciones realizadas entre Casa Central y Establecimientos Permanentes.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 7/08 Un mecanismo de incentivos para la cobertura de riesgo regulatorio en concesiones de infraestructuras.
Autor: Carlos Contreras Gómez.
- 8/08 Comentarios a la liquidación del sistema de financiación autonómico en el ejercicio 2005.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 9/08 Control de operaciones financieras. Experiencias de Iberoamérica y España.
Autores: Domingo Carbajo Vasco y Pablo Porporatto.
- 10/08 La Ley 8/2007 de Suelo y el Catastro Inmobiliario.
Autores: Beatriz Maseda Balaguer y Francisco José Coll Almela.
- 11/08 IV Jornada metodológica *Jaime García Añoveros*. La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos Estatutos.
Autor: Varios autores.
- 12/08 La tributación indirecta del contrato de concesión de obras públicas a la luz de la ley 30/2007, de contratos del sector público, y de la reciente doctrina de la dirección general de tributos.
Autor: José Manuel Almudí Cid.
- 13/08 La evasión fiscal: origen y medidas de acción para combatirla.
Autor: Miguel Ángel Aquino.
- 14/08 Armonización tributaria en el MERCOSUR.
Autor: Miguel Ángel Aquino.

- 15/08 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 16/08 La coordinación del régimen de comercio de derechos de emisión y los impuestos autonómicos sobre emisiones atmosféricas: ¿un supuesto de Ayuda de Estado ilegal no compatible?.
Autores: Álvaro Antón Antón e Iñaki Bilbao Estrada.
- 17/08 Liquidación del Sistema de Financiación Autonómico en el ejercicio 2006.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 18/08 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2008 y evolución de su deuda.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 19/08 Elementos adicionales de análisis en materia de no autoincriminación tributaria.
Autor: J. Alberto Sanz Díaz-Palacios.
- 20/08 El impacto de la Ley de la Dependencia en las rentas de los usuarios mayores de 65 años: incidencia del copago.
Autora: Julia Montserrat Cordoniu
- 21/08 Aspectos principales del nuevo plan de contabilidad y su efecto en el Impuesto sobre Sociedades (parte 2.^a contabilidad de sociedades)
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 22/08 Modificaciones en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD).
Autor: J. Javier Pérez-Fadón Martínez.
- 23/08 Estudio sobre la organización y situación actual del sector de la industria de la construcción y expectativas del mismo ante el cambio del ciclo económico.
Autor: Rafael Candel Comas.
- 24/08 La nueva Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo). Cuestiones técnicas, económicas, fiscales y territoriales. La valoración de las expropiaciones.
Autor: Rafael Candel Comas.
- 25/08 Un análisis sobre el enfoque autorizado de la OCDE para la atribución de beneficios a los establecimientos permanentes.
Autor: Ignacio Luis Gómez Jiménez.
- 26/08 Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada.
Autora: Pilar Sorribas Navarro.
- 27/08 Experiencia internacional sobre medidas de reorganización de las Administraciones Tributarias en la lucha contra el fraude fiscal.
Autora: Luz Ruibal Pereira.
- 28/08 Las disposiciones de naturaleza tributaria en el nuevo Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea y su incidencia en el Sistema impositivo español.
Autor: Carlos María López Espadafor.
- 29/08 La descentralización del ingreso fiscal en América Latina.
Autores: Viviana Durán y Norberto Agulleiro.
- 30/08 Descentralización en América Latina. Estudio de caso.
Autores: Carolina Mejía y Orazio Atanasio.