

DOCUMENTOS

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

Autores: *Viviana Durán*
Norberto Agulleiro

DOC. N.º 29/08



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

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO II. EL MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

B. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE DESCENTRALIZACIÓN?

C. ¿PARA QUÉ DESCENTRALIZAR?

D. ¿QUIÉNES HACEN DE LOCOMOTORA DEL PROCESO Y CUÁLES SON SUS MÓVILES?

E. ¿CUÁLES SON LAS CONDICIONES DE ÉXITO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL?

CAPÍTULO III. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL: ABORDAJE METODOLÓGICO

A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

B. LOS INGRESOS AUTÓNOMOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

C. LAS TRANSFERENCIAS DEL ESTADO CENTRAL

D. EL ENDEUDAMIENTO TERRITORIAL

E. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE PRESIÓN TRIBUTARIA

CAPÍTULO IV. LA GOVERNABILIDAD: CONDICIÓN DE ÉXITO

A. UN CONCEPTO OPERATIVO DE GOVERNABILIDAD

B. SÓLO SE ADMINISTRA LO QUE SE MIDE

C. ¿QUÉ NOS DICEN LOS INDICADORES DE GOVERNABILIDAD DE AMÉRICA LATINA?

CAPÍTULO V. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL EN CHILE

A. EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y FISCAL

B. CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. ABORDAJE METODOLÓGICO

C. ANÁLISIS CUALITATIVO DEL FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL

C.1. Financiamiento de las regiones

C.2. Financiamiento de los municipios

a. Ingresos municipales propios y Fondo Común Municipal (FCM)

b. Transferencias verticales a los municipios

c. Endeudamiento municipal

- D. Análisis cuantitativo. Algunas consideraciones sobre los Municipios en Chile
 - D.1. Caracterización sociodemográfica
 - D.2. El gasto de los gobiernos locales
 - a. Análisis agregado
 - b. Análisis por municipio
 - D.3. El ingreso de los gobiernos locales
 - a. Análisis agregado
 - b. Análisis de los tributos de base local
 - c. Análisis por municipio
- E. Algunas conclusiones e interrogantes

CAPÍTULO VI. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL EN EL PERÚ

- A. EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y FISCAL
- B. CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. ABORDAJE METODOLÓGICO
- C. ANÁLISIS CUALITATIVO DEL FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL
 - C.1. Financiamiento de las regiones
 - C.2. Financiamiento de los municipios
 - a. Ingresos municipales propios
 - b. Transferencias verticales a los municipios
 - c. Endeudamiento municipal
- D. ANÁLISIS CUANTITATIVO. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL PERÚ
 - D.1. Caracterización sociodemográfica
 - D.2. El gasto de los gobiernos locales
 - a. Análisis agregado
 - b. Análisis por municipio
 - c. El gasto de los gobiernos regionales
 - D.3. El ingreso de los gobiernos subnacionales
 - a. Análisis agregado
 - b. Análisis por impuesto
 - c. Análisis por gobierno subnacional
- E. ALGUNAS CONCLUSIONES E INTERROGANTES

CAPÍTULO VII. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL EN COLOMBIA

- A. EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y FISCAL
- B. CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. ABORDAJE METODOLÓGICO
- C. ANÁLISIS CUALITATIVO DEL FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL
 - C.1. Financiamiento de los departamentos

C.2. Financiamiento de los municipios y los distritos

- a. Ingresos municipales propios
- b. Transferencias verticales a los municipios y distritos
- c. Endeudamiento municipal

D. ANÁLISIS CUANTITATIVO. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN COLOMBIA

D.1. Caracterización sociodemográfica

D.2. El gasto de los gobiernos locales

- a. Análisis agregado
- b. Análisis por municipio

D.3. El ingreso de los gobiernos locales

- a. Análisis agregado
- b. Análisis por impuesto
- c. Análisis por municipio

E. ALGUNAS CONCLUSIONES E INTERROGANTES

CAPÍTULO VIII. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL EN MÉXICO

A. EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y FISCAL

B. CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. ABORDAJE METODOLÓGICO

C. ANÁLISIS CUALITATIVO DEL FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL

C.1. Financiamiento de los Estados

C.2. Financiamiento de los municipios

- a. Ingresos municipales propios
- b. Transferencias verticales a los municipios
- c. Endeudamiento subnacional

D. ANÁLISIS CUANTITATIVO. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

D.1. Caracterización sociodemográfica

D.2. El Gasto de los gobiernos locales

- a. Análisis agregado
- b. Análisis por estados y municipios

D.3. El ingreso de los gobiernos locales

- a. Análisis agregado
- b. Análisis por impuesto
- c. Análisis por gobierno subnacional

E. ALGUNAS CONCLUSIONES E INTERROGANTES

INDICE DE CUADROS, RECUADROS, Y GRÁFICOS

BIBLIOGRAFÍA

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 primer documento se recogen las investigaciones realizadas por el equipo del Instituto de Estudios Fiscales, formado por D^a Viviana Durán y D. Norberto Agulleiro, y que aborda, junto al marco conceptual de la descentralización (en el que se resalta la trascendencia que –para el buen desarrollo de tales procesos– debe otorgarse a las dimensiones relacionadas con la gobernabilidad democrática), el estudio de los casos de Chile, Perú, Colombia y México, desde la perspectiva del ingreso fiscal (la perspectiva del gasto fue abordada por el equipo del IFS británico).

El análisis desarrollado parte, en todos los casos, de la consideración del contexto de la descentralización política y fiscal en cada uno de los países analizados, al que sigue un análisis cualitativo y cuantitativo de los procesos de descentralización fiscal, que abarca el financiamiento de los gobiernos subcentrales, en sus diferentes niveles, y el análisis cuantitativo de sus principales programas fiscales. La heterogeneidad de los casos de análisis escogidos ha permitido, además, que este primer trabajo sirva para ensayar una metodología de análisis que posteriormente se extenderá al conjunto de los países del programa, con la finalidad de que se disponga de una panorámica de estos procesos de descentralización fiscal, cuya trascendencia a nadie escapa.

Esta primera publicación –que recoge los resultados de una investigación cerrada a finales de 2007– irá acompañada, en un futuro próximo, de los resultados de las realizadas a lo largo de 2008 sobre otros catorce países de EUROsociAL, y en las que se abordarán también consideraciones sobre la calidad del gasto.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El presente documento analiza los procesos de descentralización fiscal, con especial énfasis sobre la descentralización tributaria, en algunos países seleccionados de América Latina.

Intenta un abordaje, con acento en lo cuantitativo, que permita una aproximación útil a las preguntas básicas que inquietan a expertos y gobernantes: ¿Es útil y conveniente la descentralización fiscal?; ¿La descentralización tributaria, en particular?; ¿Qué modelo de país usa mejor de la herramienta?; ¿Cuáles son las condiciones para un mejor aprovechamiento de las potencialidades de la descentralización? ¿Cuál es el grado de descentralización de un país?...y así de seguido.

Nuestros interrogantes –en última instancia, los mismos interrogantes que preocupan a todos quienes desde la investigación o desde la ejecución de políticas públicas se vinculan con la descentralización– son vitales y de respuesta compleja. En general, los trabajos empíricos que existen –de por sí, no demasiados abundantes para América Latina– suelen ser poco concluyentes porque, entre otras razones, la información y los métodos empleados no ofrecen conclusiones robustas.

Respecto de la información disponible, ésta es abundante pero elaborada con criterios heterogéneos y, por tanto, poco comparable en series de tiempo, para un mismo país, y menos aún entre países.

Del análisis efectuado surgen algunas conclusiones que creemos merecerán estudio y reflexión adicionales. Estas se relacionan, entre otras, con la crucial influencia de la calidad institucional como criterio de éxito en los procesos de descentralización fiscal. La calidad institucional, expresada a través de indicadores de gobernabilidad –elaborados con criterio profesional– será, en nuestra tesis, un criterio a incorporar en el diseño del proceso descentralizador y, una vez en fase de implementación, el aviso temprano de su probable éxito o fracaso.

Una premisa metodológica fuerte del trabajo ha sido la de maximizar el uso de fuentes primarias de información. Tal concepto se ha aplicado tanto a los componentes cuantitativos –en los que hemos hecho uso intensivo de las tablas de datos oficiales de los gobiernos– como a los componentes cualitativos en los que hemos revisado leyes, decretos y reglamentaciones gubernamentales. Como es lógico esta premisa no nos eximió de la necesidad de acceder y explotar la literatura disponible.

El uso de fuentes primarias –aunque muy trabajoso– permite mejorar la calidad de la información (aun a riesgo, a veces, de discrepar con cifras o apreciaciones de la literatura) y, al mismo tiempo, evaluar preliminarmente la calidad de los sistemas informativos de los gobiernos en relación con el fenómeno de la descentralización. La calidad y accesibilidad de los sistemas de información de los gobiernos es crucial para la rendición de cuentas al ciudadano y es elemento principal de la gobernabilidad de la nación. En última instancia, de esto principalmente habla este documento: de descentralización y gobernabilidad.

La relación entre gobernabilidad y descentralización requiere un análisis que alcance tanto al gasto como al ingreso fiscal. El *quantum* del gasto subnacional no es, por otra parte, información conclusiva a menos que podamos juzgar la *calidad* de ese gasto. En tal sentido, este trabajo no explora la eficiencia y eficacia del gasto y ese análisis deja una brecha que nos parece imprescindible se llene en futuras investigaciones. En adición, estudios más específicos sobre gasto en educación y salud podrían precisar la medida en que tales gastos pueden genuinamente calificarse como locales o si, contrariamente, se trata de gastos centrales en los que las funciones subnacionales son meramente formales o sólo instrumentales¹.

¹ Existe normalmente información cuantitativa provista por los gobiernos y las agencias multilaterales sobre gasto en educación y salud que permiten construir indicadores de gestión. En ciertos casos la información ha sido ya sujeta a análisis. Por ejemplo, una excelente guía relativa a las competencias del gasto en salud en América Latina ha sido preparada por la Universidad de Harvard (Bossert, 2000).



Pero así como opinamos que la gobernabilidad es prerrequisito de éxito de todo proceso de mejora fundado en la descentralización fiscal, creemos que resulta condición necesaria mas no suficiente. Una mirada intensa a la situación de los municipios de los cuatro países analizados —en una situación que creemos puede hacerse extensiva a toda América Latina— sugiere la necesidad de promover programas de desarrollo territorial (véase capítulo II). Las demandas de la población no pueden ser satisfechas a través de la descentralización cuando nos enfrentamos con municipios muy pobres y sin programas específicos de desarrollo. La promoción de la cohesión social y la respuesta a las especificidades territoriales no puede quedar librada, en solitario, al proceso descentralizador.

Asimismo, confiar con exclusividad en el desarrollo de la potencialidad de la presión tributaria en América Latina como mecanismo de financiamiento de programas sociales destinados al aumento de la cohesión social, exige un cuidadoso análisis del nivel, potencial, que incorpore los factores estructurales específicos de los países de la región. Solo a título ilustrativo, se efectuó en este documento un abordaje al rendimiento de dos impuestos de base local: el inmobiliario y el automotor. A partir del ejercicio realizado, se puso en evidencia cómo factores estructurales vinculados con las condiciones socioeconómicas de la población inciden en el rendimiento de estos impuestos, sin que pueda pensarse que los niveles de recaudación de los mismos puedan acercarse, aún con la misma normativa, a aquellos que presentan en países desarrollados.

Esta limitada capacidad contributiva existente en algunos territorios y las diferencias regionales observadas plantean serias dificultades para otra de las condiciones de éxito que se suele mencionar en la literatura: la correspondencia fiscal. Si se acepta de entrada esta limitación, el desafío inherente al proceso descentralizador, tanto en su diseño como en su implementación, crece.

Nos ha parecido necesario poner foco sobre la naturaleza e intensidad de la descentralización fiscal, particularmente sobre aquella que afecta al ingreso fiscal. Por tal razón, primero en el plano de la teoría y luego en el del análisis específico de los cuatro países seleccionados, hemos puesto el acento sobre las potestades tributarias subnacionales. Para ello hemos utilizado la taxonomía elaborada por la OCDE y, cuando ésta nos pareció poco precisa para cualificar el fenómeno de América Latina —a medida que avanzábamos en los estudios de casos—, hemos desarrollado una taxonomía propia que crea grupos de impuestos territoriales propios y no propios siguiendo modalidades y prácticas que aparecen con frecuencia en Latinoamérica.

El análisis de la temática de las relaciones entre los estados nacionales y los subnacionales ha sido efectuado sobre la base del “checklist” preparado por la OCDE². En lo referido a los ingresos fiscales y a la gestión global en un entorno descentralizado éste básicamente incluye cuestiones vinculadas con las potestades subnacionales; la competencia inter-jurisdiccional; la característica de las transferencias verticales y los mecanismos de equalización; la consistencia macroeconómica y la calidad y transparencia en la producción y dispersión de información.

Debido a la naturaleza de este trabajo no hemos podido poner igual acento sobre la caracterización del gasto fiscal. Nos hubiera interesado indagar más en profundidad la temática de las potestades de gasto por parte de los gobiernos subnacionales. Creemos que este es un tema pendiente que deberá ser abordado en posteriores estudios.

Este documento ha sido organizado en ocho capítulos principales, incluida esta introducción.

En el *Capítulo II* exponemos el marco conceptual de la descentralización fiscal en general. Exploramos la doctrina sobre descentralización, sus conceptos y alternativas, las razones para descentralizar, los agentes impulsores de los procesos de descentralización fiscal y, algunas de las lecciones aprendidas en los procesos iniciados. Introducimos aquí nuestra hipótesis de la existencia de fuerte correlación entre el éxito de los procesos de descentralización y los niveles de gobernabilidad nacionales.

El *Capítulo III*, bajo el título “La Descentralización del Ingreso Fiscal: abordaje metodológico” explora temáticas vinculadas con la métrica del ingreso subnacional. Revisa el concepto de ingreso subnacional propio desde distintas perspectivas y fuentes y propone una taxonomía *ad-hoc* que nos parece de mayor precisión al momento de cualificar los ingresos de los países de América Latina como propios o no propios.

² “A checklist for assessing fiscal relations across levels of government”, en Joumard y Kongsrud (2003), pp. 7 y 8.

El *Capítulo IV* “La Gobernabilidad: condición de éxito” profundiza acerca de este concepto que, como se percibe, constituye un eje central de este trabajo. Así, se analiza su marco conceptual, su vinculación y efectos sobre el proceso de descentralización, para concentrarse, seguidamente, en el proceso de métrica de la gobernabilidad. En esta materia se analizan los indicadores KKZ (Banco Mundial), sus factores constitutivos y algunas de sus ventajas en términos estadísticos. Por último, se exponen los resultados de los indicadores KKZ, se agrupan los países de América Latina según su calidad institucional medida y, con el sólo propósito referencial, se los compara con naciones de otras latitudes. La información compilada en este capítulo IV será luego usada en el intento de explicar algunas circunstancias que aparecerán en los estudios de casos.

Los *Capítulos V, VI, VII y VIII* corresponden a estudios de casos de descentralización del ingreso fiscal en cuatro países –Chile, Perú, Colombia y México–. Congruentes con nuestra hipótesis según la cual la gobernabilidad es crucial para el éxito del proceso de descentralización y de sus efectos positivos, dos de éstos –Chile³ y México– se encuentran por arriba de la mediana latinoamericana, y los otros dos –Perú y Colombia– por debajo de ella. En cada uno de esos países y usando hasta la máxima extensión posible fuentes primarias de información, analizamos el fenómeno de descentralización del ingreso fiscal desde una perspectiva cuali-cuantitativa. Aun reconociendo que el gasto fiscal no es el centro de este documento, los estudios de casos no pudieron desarrollarse sin incursionar –con una profundidad que hubiéramos preferido mayor– en la temática del gasto subnacional, en particular en educación y salud.

Los estudios de casos –que serán completados, para mejorar la cobertura y la comprensión de la dinámica descentralizadora, en estudios subsecuentes– incluyen un capítulo breve con conclusiones e interrogantes a ser despejados en el futuro.

³ Chile ocupa, según todos los factores medidos de los Indicadores KKZ, un cómodo primer puesto dentro de América Latina.

CAPÍTULO II. EL MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Los gobiernos centrales, en países desarrollados y en vías de desarrollo, han iniciado en los últimos 25 años procesos de descentralización de sus responsabilidades políticas, fiscales y administrativas hacia los estados subnacionales y hacia organizaciones del sector privado y el sector social.

La temática de la descentralización ha concitado mucho interés en los círculos académicos por su carácter global, de “corte transversal”, que incluye aspectos como la relación entre el desarrollo fiscal y el desarrollo financiero; la estabilidad macroeconómica; el alivio a la pobreza y la red de protección social; la capacidad institucional, la corrupción y la gobernabilidad; la inversión en infraestructura y la provisión de servicios sociales. (Litvack *et al.*, 1998)⁴.

Un interesante ejemplo del nivel de expectativa que la descentralización ha concitado es el que expresa la OCDE (Jütting *et al.*, 2004) al referirse al cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio (o, más apropiadamente, a los escasos progresos concretados en el cumplimiento de las mismas): “la descentralización...está recibiendo creciente atención internacional como una potencial herramienta en la lucha contra la pobreza”⁵. Se espera que la descentralización opere como catalizador de un proceso de mejora de la gobernabilidad y de mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos que resultan importantes emergentes de pobreza.

Pero así como se destaca su potencial, diversos autores advierten acerca de los riesgos de los procesos de descentralización cuando estos tienen lugar sin que se cumplan ciertas condiciones mínimas.

Por un lado, la misma OCDE (Jütting, *op. cit.*) señala que en aquellos países en los que los estados carecen de la capacidad para afrontar sus funciones básicas, la descentralización podría incrementar la pobreza más que reducirla. Esta, en nuestra opinión, es una situación realmente paradójica, puesto que aquellos países que están más necesitados de avanzar rápida y solidamente sobre las Metas de Desarrollo del Milenio son aquellos con índices de pobreza más significativos y los que, presumiblemente, no serían sujetos aptos para procesos exitosos de descentralización por la debilidad de sus instituciones.

Jütting *et al.* (2004), como se percibe, introducen una temática que se retomará con frecuencia en este estudio: la de la calidad de las instituciones como uno de los factores clave de éxito de la descentralización. Es casi innecesario agregar que existe un alto nivel de correlación entre pobreza e inequidad y carencia de institucionalidad robusta y que, como se verá, América Latina es un sub-continente pobre que presenta los peores indicadores de desigualdad de la tierra y pobres indicadores de gobernabilidad.

Los procesos de descentralización en los países en vías de desarrollo son generadores de cierto grado de prevención en términos de posibles desequilibrios macroeconómicos y en relación con la promoción del clientelismo y la corrupción. Como señala Oates (2006) “una de las preguntas importantes...es si la corrupción es más probablemente un serio problema a nivel del gobierno central que a nivel de los gobiernos descentralizados.” Y agrega, no sin sarcasmo: “Mis lecturas sugieren que el jurado aun no se ha pronunciado sobre esta cuestión”.

La existencia de expectativas tan variadas e implicantes y las consecuentes preocupaciones requieren de un enfoque que reconozca la importancia de las instituciones y del diseño de políticas en la determinación del impacto de la descentralización e implica la necesidad de enfrentarla con una amplia evaluación institucional (Litvack *et al.*, 1998).

⁴ La traducción es nuestra.

⁵ La traducción es nuestra.



En última instancia “la gran pregunta es si es ventajoso dar a los gobiernos subnacionales más autoridad y autonomía o es mejor tomar las decisiones a nivel del gobierno central” (Lessman, 2006). Y nosotros agregaríamos: y bajo qué condiciones la transferencia de tales potestades será, presumiblemente, exitosa, dado que estamos frente a un fenómeno instalado, en marcha y de creciente gravitación.

La mayoría de la literatura relativa a esta temática proviene de países desarrollados y está, en general, más vinculada con el análisis de la cuestión conceptual y cualitativa de los procesos de descentralización. Los análisis cuantitativos son poco abundantes y más escasos en los países en vías de desarrollo, debido a la falta de homogeneidad de las cifras entre países y de una débil desagregación de la información económica y social a nivel regional.

Esta situación limita el empleo de las estadísticas disponibles para una evaluación de los procesos de descentralización en dichos países, si no se efectúa previamente una homologación de los datos. Se refuerza entonces la necesidad de disponer de un marco conceptual sólido y ordenado que facilite el abordaje de esta temática y de su métrica en América Latina.

La extensa y cualificada bibliografía disponible nos ayuda en tal sentido. Sin embargo, se vislumbran discrepancias conceptuales y semánticas que requieren de un cierto grado de revisión. En tal sentido este capítulo se propone ordenar algunas ideas de modo de definir el marco conceptual de la descentralización, a partir del cual intentaremos interpretar la información que, sobre América Latina en general y sobre países latino americanos seleccionados, se recopile, exponga y analice.

B. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE DESCENTRALIZACIÓN?

La descentralización suele englobar procesos de diferente naturaleza y alcance, desde la elección de autoridades locales a través de procesos democráticos hasta la transferencia de la ejecución de un programa de gobierno a una autoridad o agencia local.

La definición más comúnmente aceptada es la proporcionada por Rondinelli (1981) quien la define como “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”. Propone además una distinción entre distintas modalidades o grados de descentralización: la desconcentración; la delegación; la devolución y la privatización.

La *desconcentración* refiere a la redistribución de poder de decisión y responsabilidad financiera y de administración desde niveles del gobierno central hacia oficinas no localizadas en las capitales.

La *delegación* remite al proceso de transferencia del poder de decisión y administración –incluidos los de índole financiero– hacia organizaciones semi-autónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste. Tal el caso de las unidades ejecutoras de proyecto que operan vinculadas con préstamos concedidos por organismos multilaterales de crédito, y siempre que estos préstamos hayan sido concedidos al gobierno central y no a gobiernos subnacionales.

La *devolución* implica transferencia de autoridad, financiamiento, y administración hacia gobiernos locales. Este concepto, que implica un alto nivel de autonomía, es aquel que más corrientemente se asimila al de descentralización desde gobiernos centrales a gobiernos subnacionales o locales.

La *privatización* –recurso del cual América Latina ha hecho extensiva utilización– promueve la prestación de servicios a través de organizaciones con o sin afán de lucro, jurídica y administrativamente separadas del estado.

Sobre la inclusión o no de la privatización como modalidad de descentralización no hay doctrina unánime. Así mientras en ocasiones se la engloba como tal, en otras se la presenta como herramienta alternativa. En este sentido Artana (2007), expresa “La descentralización fiscal es sólo

uno de los instrumentos para mejorar la calidad de los servicios públicos; compite con otros, como la privatización...ambos requieren de instituciones creíbles que, usualmente, faltan en los países en desarrollo”. En el mismo sentido se expresa Tanzi (2000).

Dadas estas definiciones de descentralización –que incluyen los aspectos políticos, administrativos y fiscales–, no cabe duda que el poder y su distribución, en su concepción axiológica y cultural, son parte nuclear de la problemática de la descentralización.

Más allá de las especificidades propias de cada país, existe cierto grado de consenso relativo a las funciones de gobierno que se reservarían al gobierno central, total o parcialmente. Se trata generalmente de:

- Defensa nacional.
- Relaciones exteriores(aunque existen excepciones como el caso de Bélgica).
- Estrategia de seguridad interior, inteligencia y manejo de emergencias nacionales (aun cuando pueden desconcentrar acciones particulares).
- Justicia, para los casos en los que se impone la jurisdicción nacional (federal, en los países de régimen federal).
- Ordenamiento territorial, en términos de estrategia y recursos para impedir graves desbalances horizontales.
- Banca central.
- Aduana.

La razón de tal reserva en la distribución de potestades entre el gobierno nacional y los gobiernos locales responde a la necesidad de sostener la cohesión del territorio común.

Las políticas de descentralización distinguen dos ejes principales o canales sobre los que se estructuran: el político- administrativo y el fiscal.

Por *descentralización política* suele entenderse el proceso por el cual se transfiere a los gobiernos locales, total o parcialmente, las funciones del Estado, siendo que dichos gobiernos han surgido de elecciones directas y se encuentran dotados, además, de competencia legislativa e incluso jurisdiccional. El sistema eleccionario y el andamiaje jurídico constitucional constituyen el núcleo de la descentralización política.

La descentralización política remite a la temática de las elecciones populares de las autoridades subnacionales y locales. Se espera que las elecciones sean directas y, en lo posible, no contemporáneas con las elecciones nacionales. En un segundo nivel de deseabilidad están las elecciones indirectas, a través de electores o cuerpos colegiados elegidos por voto popular. Acerca de la importancia de esta condición, y de su relación con los procesos de descentralización fiscal, nos referiremos más adelante cuando analicemos las condiciones de éxito de los procesos de descentralización.

La diferencia que suele marcarse entre la descentralización política y el federalismo es que, en la primera, las competencias son transferidas desde el nivel central hacia los estados subnacionales, en tanto que, en la segunda, estas competencias se estructuran desde los estados subnacionales federales hacia el nivel central. La distinción principal entre un estado descentralizado políticamente y uno federal es que las competencias distribuidas entre el gobierno central y los locales están siempre fijadas en la Constitución, sin que puedan modificarse si no es con acuerdo de las partes, y que existe un sistema bicameral, en el cual, en la cámara alta están representados los territorios. En cuanto al grado de autonomía política, medida ésta por las competencias, pueden darse situaciones donde gobiernos locales descentralizados presenten mayores poderes que gobiernos subnacionales de estados federales.

Cuando nos adentramos en el cómo se financian esas competencias territoriales o funciones transferidas a los gobiernos locales ingresamos en el terreno de la *descentralización fiscal*. La intervencionalidad entre ambos ejes o canales de la descentralización queda así de manifiesto.

La denominación genérica de Federalismo Fiscal muestra una connotación económica de la descentralización y aunque pueda erróneamente evocar en el lector una idea de asunto circunscrito a lo presupuestario está dirigida a “todo el conjunto de asuntos relacionados con la estructura



vertical del sector público” (Oates, 1999). En sentido estricto, los términos *fisco* y *fiscal* se aplican al erario o tesoro público, aunque en sus usos cotidianos remiten de un modo más general al sector público en su actividad económica.

A medida que la descentralización política avanza es posible pensar que traccionará sobre la fiscal, ya que los gobiernos locales pretenderán un mayor grado de autonomía financiera en la ejecución de sus funciones. En sentido inverso, la descentralización fiscal seguramente también incidirá sobre la política, por cuanto, a mayor descentralización de los ingresos y gastos sobre un gobierno local, mayor será su voluntad de ampliar las potestades normativas y jurídicas de su competencia.

Esta fertilización cruzada impacta en la tipología del proceso de descentralización que tiene lugar, ya que cobra particular importancia la génesis de dicho proceso. En efecto, si la búsqueda de una mayor descentralización fiscal es impulsada por la descentralización política es posible que se produzcan falencias de diseño del proceso de descentralización fiscal vinculadas con la incompatibilidad de los objetivos procurados por diferentes gobiernos locales. Estas falencias, en teoría, tendrían más oportunidades de ser minimizadas si la descentralización fiscal es impulsada desde el gobierno central en procura de una mejor asignación de los recursos públicos. Por otra parte, si la descentralización política es posterior a una previa descentralización fiscal, es posible que la organización territorial resultante no responda del todo adecuadamente a la historia y cultura de los territorios.

Rondinelli (1981) pone la responsabilidad del financiamiento en el núcleo de la problemática de la descentralización y, en su opinión, ese es el camino que recorre la doctrina desde la descentralización del gasto hacia –a posteriori– la descentralización del ingreso fiscal. Cetrángolo (2006), en el mismo orden de ideas, afirma que “la discusión sobre la distribución de las responsabilidades de gasto debiera preceder al reparto de las potestades tributarias”.

Interesa señalar que los conceptos de centralización y descentralización no son mutuamente excluyentes. De hecho un adecuado balance entre funciones y responsabilidades centralizadas y descentralizadas es crucial para mantener un sistema efectivo y eficiente de política y gestión pública (Rondinelli, 1999, p. 5). Ello cobra especial importancia en el caso de las privatizaciones, que requieren centralizar de modo inteligente, al mismo tiempo, el diseño de los marcos regulatorios, la legislación de defensa del consumidor y del medio ambiente y el contralor sobre su efectivo cumplimiento.

C ¿PARA QUÉ DESCENTRALIZAR?

La pregunta, ahora, es: ¿para qué descentralizar?; ¿Cuáles son las razones para descentralizar y qué beneficios pueden razonablemente esperarse?.

La naturaleza e intenciones de este trabajo nos inducen a iniciar la respuesta desde el lado de la funcionalidad de los procesos de descentralización en términos de mejorar la cohesión social⁶.

Esta mejora de la cohesión social se obtendría tanto a través de la descentralización política como de la fiscal.

Las principales ventajas que señala la literatura sobre la descentralización política están vinculadas con el fortalecimiento de los procesos democráticos, que se logra mediante una mayor participación ciudadana. La participación ciudadana en la gestión pública local debería contribuir a la *mejor gobernabilidad* y a una *reducción de los niveles de corrupción*. Subyace a la cantidad y calidad de la participación ciudadana el concepto de elección pública⁷ y su exposición a través del conocido “dilema del prisionero” de la teoría de juegos. Los ciudadanos participarán porque las soluciones cooperativas serán más ventajosas que las individuales y su decisión será más eficiente cuanto más pequeña sea la comunidad de la que el individuo participa.

⁶ Conviene utilizar una definición amplia de cohesión social. En tal sentido, la presentación al trabajo de CEPAL *et al.*, 2007, suscripta por su Secretario Ejecutivo, José Luis Machinea, expresa: “...la cohesión social se refiere no sólo a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión en la sociedad, sino también a cómo éstos influyen y moldean las percepciones y conductas de los individuos ante una sociedad o comunidad en particular.

⁷ Del inglés “public choice”, traducido al castellano como opción o elección pública.

En cuanto a la descentralización fiscal, la misma generaría un *aumento de la eficiencia* producto de una mejor asignación de los recursos públicos y de la mejora en la prestación de los servicios públicos, derivados de un mejor conocimiento de las necesidades locales.

Cabe advertir que el énfasis sobre las ventajas de la descentralización fiscal suele centrarse, con más intensidad, sobre los gastos que sobre los recursos. En realidad, la descentralización tributaria se impulsaría para que se cumpla otro de los factores de éxito usualmente mencionados de este proceso: la correspondencia fiscal.

La correa de transmisión de la descentralización fiscal hacia la cohesión social es múltiple. Por un lado, la mejora en la prestación de los servicios públicos básicos como agua y alcantarillado, educación o salud, tendría un impacto directo sobre los sectores más necesitados, aumentando la cohesión social. Además, la mejora en la eficiencia redundaría en un aumento del desarrollo local, medido a través del PIB regional, provocando una disminución de la pobreza.

La vinculación entre descentralización fiscal y cohesión social remite, así, a la vinculación entre descentralización fiscal y *crecimiento económico regional* (Breuss y Eller, 2004). Se asume que mayores niveles de eficiencia en la asignación de recursos públicos y una política intencionada de mejora de las condiciones económicas regionales deberían provocar efectos positivos medibles a través de una mejora del PIB *per cápita*.

La *mejora de la competitividad* es también frecuentemente mencionada como una razón clave para promover procesos de descentralización fiscal (Finot, 2001). Ésta sería una resultante de una mejor adecuación en la prestación de los servicios públicos a los territorios; de una mejora en el funcionamiento burocrático del sector público dividido en unidades más pequeñas, controlables y eficientes y de un mayor control del gasto y un uso más eficiente de los recursos derivado de la mayor participación de los ciudadanos y de su mejorado compromiso ante la cosa pública. La provisión de servicios adecuados a costos controlados debería presentar ventajas al momento de la competencia inter jurisdiccional que, siguiendo a Tiebout (1956), dirimirían los ciudadanos a través de la "votación con los pies".

Con otro enfoque vinculado sobre la mejora de la competitividad, pero que integra las ventajas de la descentralización política con la de la descentralización fiscal, se ubica la creación de territorios competitivos. La posibilidad de crear territorios competitivos a través de la mejora en los gobiernos locales resulta, bien gestionada, una oportunidad clara de mejora. Las propuestas de Aghón, Albuquerque y Cortés (2001), pivotean sobre la construcción de ventajas competitivas mediante el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos, el impulso a la creatividad y la innovación de los actores locales y las asociaciones estratégicas entre el sector privado, el social y el público. Albuquerque, personalmente, ha inspirado varios proyectos muy positivos, de esta índole, en Europa y América Latina.

Debe notarse, sin embargo, que se trata de procesos de descentralización muy selectivos, de cierto grado de sofisticación, que incluyen gobiernos locales cualificados y un alto grado de autonomía en la toma de decisiones financieras.

En el combate por el logro de sociedades más cohesionadas, la descentralización podría motorizar mayores y mejores oportunidades para la gente, procesos de empoderamiento⁸, mejores servicios, que a bajos niveles de ingreso resultan en un cambio significativo en las condiciones de vida, y gestión local de programas de gasto público social⁹. La mejora en la prestación de servicios ha estado implícita en la mayoría de los casos por que es allí donde ha habido un fuerte déficit, en particular en detrimento de los grupos poblacionales más pobres (Artana, 2007).

Cabe mencionar que, para que los logros de eficiencia esperados como resultante del proceso de descentralización se verifiquen, es imprescindible que las pérdidas de las economías de escala que tengan lugar, como producto de la descentralización, no sean mayores que las ganancias

⁸ Del inglés "*empowerment*", usado para designar el proceso por el cual los superiores jerárquicos delegan en sus subordinados responsabilidades y funciones y, concomitantemente, una mayor autonomía en la toma de decisiones y un entrenamiento afín con esas mayores responsabilidades.

⁹ Hemos utilizado la denominación *programas de gasto público social* para designar al conjunto de planes públicos de asistencia a grupos poblacionales en situación de necesidad o carencia a través de prestaciones dinerarias o en especies.



de eficiencia. Es por ello que para algunos servicios o funciones del gobierno no se recomienda, sino con marcos regulatorios muy estrictos, la puesta en marcha de procesos de descentralización.

Los acuerdos teóricos sobre las ventajas de la descentralización no han logrado hasta el presente, tener un fuerte sustento empírico. No hemos accedido a estudios empíricos que validen la generalización del aserto de que a mayor descentralización política, mayor gobernabilidad y menor corrupción.

Hay escasa literatura empírica sobre efectos de la descentralización sobre la pobreza. Von Braun y Grote (2000), focalizan su análisis sobre este particular y concluyen en que la descentralización sólo sirve a los pobres bajo circunstancias específicas que requieren, por tanto, un estudio caso a caso.

Estudios enfocados sobre América Latina muestran que no hay una relación clara entre descentralización y participación ciudadana y, del mismo modo, entre descentralización y mejora en la gestión pública (Montecinos, 2005; Finot, 2001). Nuestro estudio de casos, que por el momento incluyó Chile, Perú, Colombia y México, tampoco encontró relaciones concluyentes entre descentralización y democracia.

Tanto Martínez-Vázquez y Mc Nab (2001) como Breuss y Eller (2004) encuentran que la correlación entre descentralización fiscal y desarrollo económico, tanto en el terreno teórico como en el empírico, muestran resultados no concluyentes, ambiguos y, en casos, contradictorios.

Para el caso específicamente español y en relación con las ganancias de eficiencia, Pérez González y Cantarero Prieto (2006) han encontrado que las mismas están lejos de ser evidentes y, asimismo, que se han hallado “correlaciones poco significativas entre la tasa de crecimiento del producto *per cápita* y la distribución del ingreso fiscal o el gasto fiscal entre administraciones”.

Creemos que la aparente carencia de sustentos empíricos que relacionen la descentralización y la cohesión social proviene de diversos factores. Por un lado, existe el ya mencionado problema con la métrica, en particular de las variables vinculadas con la descentralización fiscal. Por el otro, en general, los estudios disponibles han procurado la medición del impacto al final de la correa de transmisión, esto es, entre pobreza y descentralización, o crecimiento económico y descentralización, siendo que conjuntamente con el proceso de descentralización pueden haber incidido otros múltiples factores que resultan casi imposibles de aislar en un modelo econométrico. Pero además debe tenerse presente que en los resultados de un proceso de descentralización tiene crucial importancia, la forma en que se ha realizado éste y las fortalezas y debilidades institucionales del que ha recibido la nueva potestad. Esta variable que, como se señala anteriormente, es –en nuestra opinión– crítica, no siempre es considerada como determinante de los resultados en las evaluaciones empíricas realizadas. Seguramente la omisión no responde sólo a una cuestión conceptual, sino a la dificultad en encontrar un indicador que posibilite adecuadamente su medición.

Lo expuesto nos hace pensar que las evaluaciones empíricas que pudieran ser más ilustrativas de fenómenos de descentralización deberían ser acotadas y específicas, para posibilitar mejor la medición: por ejemplo, el análisis de una transferencia de servicios, en particular, comparando resultados *ex-post* versus resultados *ex-ante* descentralización.

D. ¿QUIÉNES HACEN DE LOCOMOTORA DEL PROCESO Y CUÁLES SON SUS MÓVILES?

Dado un conjunto de razones para descentralizar, interesa saber quiénes impulsarían un proceso de esta naturaleza y por qué causa lo harían.

La importancia de identificar la fuerza impulsora radica en que, por un lado, los objetivos procurados del proceso no son necesariamente coincidentes y, por lo tanto, al momento de la evaluación de la calidad e incidencias del proceso de descentralización estas diferencias deben ser tenidas en cuenta.

Así por ejemplo, un proceso de descentralización tributaria impulsado por el gobierno central puede estar respondiendo a la necesidad de mejorar la correspondencia fiscal de los gobiernos subnacionales y asegurar las ganancias de eficiencia en el gasto, aún a riesgo de una pérdida de recaudación. Si se evalúa la descentralización tributaria en forma aislada las conclusiones que se extraigan pueden ser erróneas. De ahí la importancia de precisar el contexto y los actores del proceso.

La literatura suele distinguir entre procesos generados por diseño, y por defecto, así como, según sus impulsores, entre procesos que se inician (i) desde el estado central; (ii) desde los estados sub-nacionales; (iii) desde el sector social o el sector privado y (iv) en casos, desde las agencias de crédito multilateral.

Cuando el proceso es impulsado *desde el estado central* es éste quien tiene, aún con restricciones, la aptitud para darle forma y límites. En América Latina, en los procesos impulsados por los estados nacionales, encontramos casos de diseño y también otros en los que la necesidad apremiante de abandonar servicios que no podían financiarse dentro del presupuesto nacional y que se encontraban en estado de deterioro resultaron los motores de la cesión de potestades.

En los casos de diseño, impulsados desde el gobierno central, el desafío consiste en compatibilizar la necesidad de la existencia de cierto grado de correspondencia fiscal con el mantenimiento de la equidad horizontal. En efecto, el mantenimiento de la equidad exige un sistema justo de transferencias verticales –condicionadas y no condicionadas– que permitan, mediante esquemas de ecuilibración, niveles de servicios comparables entre regiones con dispares niveles de ingreso. Esto es particularmente necesario y, al mismo tiempo, particularmente difícil de cumplir, cuando las brechas de ingreso interregional son muy importantes. Tal es el caso de América Latina donde, por ejemplo, se identifican brechas de 8.6/1.0 en Argentina y 5.5/1.0 en Brasil¹⁰.

El diseño de esas transferencias es de crítica importancia para la eficiencia y la equidad en la provisión de servicios locales y para la salud fiscal de los gobiernos subnacionales (Peterson, 1997). Por estas y otras razones (Cetrángolo, 2006) es dable esperar que se mantenga una asimetría entre gastos y recursos propios ya que suele prevalecer un mayor centralismo en la recaudación fiscal confiada mayoritariamente al gobierno nacional.

La impulsión *desde los estados sub-nacionales* se origina en muchas ocasiones en temas étnicos, lingüísticos, históricos y culturales que incentivan el proceso. La comunidad, los partidos políticos regionales o locales, los gobiernos territoriales e instituciones del sector social son sus impulsores. Aquí la descentralización –descentralización política y fiscal– emerge como una condición para la democratización (Finot, 2001) y se transforma en una herramienta de gobernabilidad. Aunque, en ese contexto, las consideraciones económicas siguen siendo válidas, quedan subordinadas a las políticas.

Pero el tema de gobernabilidad –sobre el que volveremos más adelante– plantea, en los países de América Latina, una situación paradójica, ya que al mismo tiempo que la descentralización resulta una herramienta de gobernabilidad, la gobernabilidad es también su condición de éxito. Y sabemos que en muchos de los países de la región no está dado el umbral mínimo institucional que garantice los resultados esperados del proceso de descentralización.

Cuando el impulso es desde los estados subnacionales, la decisión es a menudo producto de presiones políticas o financieras. Si estas presiones son múltiples –por ejemplo sobre múltiples servicios y múltiples regiones– el mantenimiento de la equidad y de la cohesión del territorio se dificulta. No puede descartarse la aparición de desequilibrios macroeconómicos.

Es poco frecuente que los procesos de descentralización generados por dichos estados provengan de un diseño global, que tome en consideración las ganancias agregadas de la nación y no solamente las particulares de cada estado subnacional. Consecuentemente, a los desafíos mencionados con anterioridad referidos a la descentralización por diseño, se suman aquellos derivados del avance asimétrico del proceso en situaciones en las que los estados subnacionales más fuertes

¹⁰ Véase Cetrángolo (2006), con una interesante discusión sobre esta temática y su inevitable conflicto con el principio de correspondencia fiscal.



hagan prevalecer sus intereses sobre los débiles y agraven la situación amplificando los desequilibrios existentes.

Así, aquellos estados subnacionales que tienen los mejores servicios de transporte y comunicaciones, los que explotan servicios financieros sofisticados, los que producen o manufacturan productos internacionalmente transables, y los que se ven en una situación privilegiada, pugnarán por gestionar directamente esos servicios, propulsando la descentralización fiscal, tanto del gasto como de los ingresos, aún cuando esa situación comprometa el financiamiento de los estados menos favorecidos. El fenómeno de la globalización puede amplificar y dar una dinámica más acelerada a este proceso.

Los estados con un menor desarrollo relativo, seguramente también ejercerán presiones para que se les transfieran potestades para administrar ciertos servicios, conjuntamente con los recursos necesarios para financiarlos. Serán generalmente más reticentes en cuanto a aceptar mayores atribuciones en términos de recaudación fiscal autónoma (prefiriendo usualmente las transferencias verticales), sobre todo si éstas implican la administración tributaria con sus impopulares funciones de fiscalización, auditoría y encauzamiento de evasores. Es también cierto que suelen carecer del “know-how” y de la necesaria tecnología. Pero es preciso decir que estas carencias son, en oportunidades, también aplicables a la gestión de los servicios que reclaman para sí.

La reticencia de algunos de los estados subnacionales a hacerse cargo del financiamiento a plazo medio de los servicios que le han sido transferidos resulta comprensible por cuanto, como indica Finot (2001) “la evidencia empírica confirma una tendencia persistente de los gastos locales a crecer más aceleradamente que los correspondientes ingresos” y tal evidencia tiene como fundamento una demanda creciente de la ciudadanía por mayores y mejores servicios comunitarios. Dicha reticencia, además, se explica por otras razones: los desincentivos provocados por la frecuente concurrencia del estado central para “rescatar” estados en falencia (*bail out*) y por financiamientos adicionales producto de compromisos internos de los partidos políticos y por las influencias cruzadas entre elecciones nacionales y estatales, entre otras, son razones de peso.

Debe considerarse que la opinión pública de los países en vías de desarrollo tiene muy bajo aprecio por el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Razones culturales y una experiencia social y personal que le indica que frecuentemente el impuesto no es devuelto a la comunidad la hacen refractaria al pago de los impuestos y permisiva con quienes los evaden. Por tal razón, la recaudación tributaria es vista con una óptica dual: se aplauden, desde una visión abstracta, los aumentos globales de la recaudación fiscal, pero se repudian los intentos concretos de cobrar los impuestos a las personas y sociedades, particularmente a aquellas que se consideran allegadas, cercanas o vecinas¹¹. En este contexto, el cumplimiento de las obligaciones impositivas es relativamente pobre y esta circunstancia afecta la presión fiscal.

Como se ha visto, tanto en el caso del proceso de descentralización impulsada por el gobierno central o por los gobiernos subnacionales, es de prever que en los países de América Latina se verifique una asimetría entre la descentralización del gasto y la de los ingresos.

Los partidos políticos territoriales son fuertes impulsores de procesos de descentralización del gasto fiscal. Fundados en razones de política regional, a veces, y otras con móviles simplemente electoralistas. La gestión descentralizada, al menos en el plazo corto, puede ser un buen argumento electoral y, además, el ejercicio del gobierno local con mayor disponibilidad de fondos –sobre todo si son no condicionados– permite asegurar elecciones más favorables.

En ocasiones –canalizando sus proyectos a través de los estados o del sector social– *el sector privado* es impulsor de procesos de descentralización. La necesidad y conveniencia de encarar tales procesos y la modalidad bajo la cual se haga deberá ser analizada en cada caso. América Latina presenta experiencias de ambos signos en este campo. Conviene sí insistir en la necesidad de marcos regulatorios sólidos y organismos de contralor, independientes y competentes.

Los organismos multilaterales de crédito –el Banco Mundial y el BID, en particular– han sido efectivos impulsores de la descentralización al conceder préstamos a estados subnacionales o a munici-

¹¹ Richard E. Wagner, (2002) formula un comentario agudo en este sentido: “Desde una perspectiva individual, el mejor impuesto es invariablemente uno que paga otra gente” (la traducción es nuestra).

prios y al motorizar, a través de ellos, la gestión local de los proyectos. En ocasiones estos proyectos se implementaron a través de préstamos concedidos a estados nacionales con el requerimiento de ejecución local del proyecto.

La priorización de las necesidades, el manejo competente y profesional de los proyectos, la implementación rigurosa de las recomendaciones y el uso cuidadoso de los fondos, consisten en el desafío de los estados nacionales y, secundariamente, de los Bancos multilaterales, con el propósito de maximizar los beneficios derivados de los préstamos. Ésta ha sido, corresponde manifestarlo, una preocupación permanente de ambos Bancos.

Igualmente, la totalidad de los países de América Latina restringe la toma de pasivos financieros por parte de los estados subnacionales –Chile la prohíbe– que requieren autorización expresa del gobierno nacional. Éste, por ejemplo, se constituye ante el Banco Mundial en necesario garante del repago de las obligaciones. Como se percibe, se trata de una descentralización limitada¹².

La restricción al endeudamiento territorial constituye una limitación a la autonomía de los estados subnacionales y su aplicación fue causada por los fuertes desequilibrios macroeconómicos producidos por un significativo endeudamiento de los territorios. El caso más citado en la literatura es quizás el de Argentina en la década de 1980, en la que los estados provinciales (que al mismo tiempo eran propietarios de bancos de capital público provincial) agravaron las ya comprometidas finanzas del gobierno nacional emitiendo títulos de deuda provincial y endeudando a sus bancos con la contrapartida de abultadas carteras de préstamos incobrables. Parecidos fenómenos se describen para economías de Europa Central y Oriental.

E. ¿CUÁLES SON LAS CONDICIONES DE ÉXITO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL?

La vigencia y actualidad del concepto de descentralización fiscal, tanto desde la perspectiva del ingreso como la del gasto, ha promovido una abundante literatura que, mayoritariamente desde la doctrina, la apoyan o critican. Proliferan los argumentos relativos a sus intrínsecos méritos en lo político y económico y aquellos relacionados con sus potenciales problemas y sus efectos sobre la eficiencia, la distribución del ingreso, la estabilidad macroeconómica, la corrupción o el clientelismo (Litvack y Seddon, 1999).

Sin embargo, como ya se ha enunciado en las secciones precedentes, la experiencia empírica no permite ser concluyente sobre cuáles son los esquemas que funcionan bien y qué efectos producen.

Conviene precisar que denominaremos descentralización exitosa a aquella que, en el contexto de los objetivos que se haya fijado, los alcanza en un marco de eficiencia y sin poner en riesgo la equidad, sin agravar los problemas de cohesión social ni producir daño a la estabilidad macroeconómica.

El Banco Mundial y el BID exhiben una formidable experiencia de financiamiento de proyectos descentralizados en países en vías de desarrollo. Muchos de los documentos provenientes de ambos bancos, elaborados por sus expertos, analizan las condiciones de éxito de estos emprendimientos. Richard Bird (2001), en particular, expone algunas de las condiciones de éxito de los proyectos de descentralización fiscal. Sus condiciones de éxito se agrupan en tres subconjuntos:

En primer término, un sistema democrático de toma de decisiones a nivel local, con gobernantes plenamente responsables y que rinden cuentas de sus actos¹³ y que consecuentemente

¹² Litvack *et al.* (1998): "El Banco está también apoyando la descentralización través de prestamos a los gobiernos subnacionales. Aunque estos préstamos son (necesariamente) garantizados por el gobierno central son, de todos modos, negociados y tomados por autoridades locales independientes". La traducción es nuestra.

¹³ En los textos en inglés aparece un término muy preciso: *accountability*. *Accountable* refiere a quien es *responsable por* o que está *obligado a dar cuenta o explicaciones* sobre una determinada materia.



son premiados o castigados por sus ciudadanos-electores. Denominaremos nosotros a este requisito *condición de democracia*.

En segundo término, la conveniencia de que la población que recibe los beneficios de los bienes públicos sea quien financie sus costos, con recursos locales, y consecuentemente con mayores niveles de compromiso de los gobernantes hacia los ciudadanos-contribuyentes. Llamaremos a este requisito *condición de correspondencia fiscal*.

En tercer y último término, la necesidad de que existan relaciones entre los gobiernos nacionales y los subnacionales, claras, transparentes y estables, con gobiernos locales competentes a la hora de gestionar, en el marco de prácticas institucionales y éticas apropiadas. Llamaremos nosotros, a este requisito, *condición de institucionalidad*.

Conviene expresar que esas tres condiciones son altamente convergentes con los indicadores de gobernabilidad diseñados por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2006)

El cuadro que sigue muestra la correspondencia entre las falencias en los indicadores de gobernabilidad y las consecuencias adversas que para la descentralización podrían presentarse.

CUADRO II.1
GOVERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Falencias en el Indicador de Gobernabilidad	Consecuencias adversas a nivel subnacional para el proceso de Descentralización Fiscal
<p>A. Voz y Rendición de Cuentas (VA) La extensión en que los ciudadanos de un país están habilitados para participar en la selección de su gobierno, así como la existencia de libertad de expresión, libertad de asociación y prensa libre.</p>	<p>Sistemas eleccionarios que dificultan la selección o eliminación de candidatos. Barreras a la administración de premios y castigos. Escasa o nula rendición de cuentas. Probable clientelismo. Probable corrupción. Indefensión de los menos favorecidos y ahondamiento de las brechas.</p>
<p>B. Estabilidad Política y Ausencia de violencia (EP) La percepción sobre la posibilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado a través de medios institucionales o violentos, incluida la violencia política y el terrorismo.</p>	<p>Proclividad de los gobernantes a favorecer a quienes tienen el poder para desestabilizarlos. Temor de los menos poderosos por expresar sus necesidades y quejas.</p>
<p>C. Efectividad Gubernamental (EG) La calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado de su independencia respecto de presiones políticas, la calidad en la formulación e implementación de políticas, y la credibilidad en el compromiso del gobierno respecto de dichas políticas.</p>	<p>Aumento de la brecha de cohesión social por falencia en los servicios de salud, educación, seguridad, agua y alcantarillado. Falta de compromiso y efectividad para el desarrollo e implementación de políticas sociales. Servicios de calidad inferior en áreas pobres.</p>
<p>D. Calidad Regulatoria (CR) La habilidad del gobierno para formular e implementar buenas políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.</p>	<p>Dificultades para atraer capitales y generar fuentes de empleo Avances de sectores privados sobre los derechos de los consumidores y sobre la preservación del medio ambiente.</p>
<p>E. Estado de Derecho (IL) La extensión en la cual los agentes tienen confianza y respetan las reglas sociales, y en particular la calidad al momento de imponer el cumplimiento de los contratos, la policía, las cortes judiciales, así como la probabilidad de crimen y violencia.</p>	<p>Imposibilidad de generar un proceso positivo de cohesión social en sentido amplio. Desinterés del ciudadano por la "res pública". Moral hazard.</p>
<p>F. Control de la Corrupción (CC) La extensión hasta la cual el poder público es ejercido para la ganancia privada, incluidas tanto las pequeñas como las grandes formas de corrupción, así como la "captura" del estado por elites e intereses privados.</p>	<p>Peligro de promover, a través de la descentralización, el enriquecimiento e incremento del poder de los "caciques" locales.</p>

Fuente: Elaboración propia y Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2006).

Respecto de la *condición de democracia*, en las últimas dos décadas América Latina pasó, por imperio de sus propios esfuerzos y por un cambio del escenario mundial, desde un esquema generalizado de dictaduras militares a uno de gobiernos elegidos a través de elecciones democráticas. Sin embargo, y en buena medida por el arrastre de gobiernos autoritarios, la rendición de cuentas por parte de los gobernantes sigue siendo débil y, en ciertos países, los sistemas electorales de lista completa o similares que impiden al votante discriminar con su sufragio a ciertos candidatos (excepto cambiando la totalidad de su voto) se constituyen en barreras a la administración de premios y castigos.

Conspiran significativamente contra la *condición de democracia* las prácticas clientelísticas enquistadas en un contexto de pobreza y desempleo, de un lado, y corrupción, del otro.

A la vez se han producido avances importantes en el proceso de elección de autoridades locales. Sobre 18 países latinoamericanos (incluidos sólo los de habla castellana y portuguesa), 15 tienen elecciones directas y en 3 las autoridades locales son elegidas por las legislaturas.

La *condición de correspondencia fiscal*, ante la evidencia empírica de que los gastos locales suelen crecer más aceleradamente que los correspondientes ingresos, será en América Latina muy difícil de cumplir. Aun así se ha registrado un incremento importante en los ingresos autónomos y ahora los ingresos derivados del gobierno central promedian cerca del 50 por 100 del ingreso total subnacional.

Comprensiblemente, una es la actitud de los gobiernos locales –y, por supuesto, de sus ciudadanos– al recibir una nueva competencia y el financiamiento para atenderla y otra, la que implica la necesidad de gravar con impuestos adicionales a esos ciudadanos con el propósito de financiar los gastos incrementales motivados por servicios crecientes, más sofisticados, y por lógicas aspiraciones de mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Previsiblemente, los gobiernos locales recurrirán primero al gobierno central en búsqueda de transferencias (asumiendo la imposibilidad de contraer endeudamiento). Y este desenlace es tan previsible que no es distinto al que ocurre, por ejemplo, en España –país de alto nivel de descentralización y de desarrollo–, donde entre 2006 y 2007 tres regiones autonómicas han aprobado estatutos que, bajo diferentes métodos de cálculo, aumentan los montos de las transferencias del estado central para las inversiones regionalizables de modo significativo.

En unos y otros casos, pues, ¿quién pagará la diferencia en un esquema de suma cero?

Gómez Sabaini (2005a), indica que los índices de presión fiscal de la región son bajos y sólo un aumento de ellos –y una abrupta ruptura de la “suma cero”– posibilitarán algún grado de correspondencia fiscal a través de cierto grado de descentralización del ingreso tributario. La temática de la presión fiscal necesitará en el caso latinoamericano de una *métrica* más precisa¹⁴ que produzca cifras comparables y homologadas. Sobre esta temática volveremos a lo largo de este trabajo.

Por último, la *condición de institucionalidad* se encuentra seriamente amenazada en muchos de los países de la región. En tal sentido es conveniente revisar los puntajes que el Banco Mundial asigna a los países latinoamericanos en relación con cada uno de los indicadores de gobernabilidad. Esta temática será abordada con especificidad en el capítulo IV.

Los sistemas de información y los procesos administrativos de los gobiernos y, particularmente, de los gobiernos subnacionales y locales merecen una mención particular, en relación con la condición de institucionalidad: no hay posibilidades serias de rendición de cuentas, contralor y administración de un sistema de premios y castigos sin información accesible a los ciudadanos y a las organizaciones del tercer sector. La existencia y difusión de las TIC¹⁵ hacen más inexplicable y chocante la ausencia de información que permita a los ciudadanos monitorear el uso de los recursos públicos.

¹⁴ Baste decir que según la literatura disponible la presión fiscal de Brasil (representativo del 34.2 por 100 del PIB de América Latina) es 35.9 por 100 del PIB brasileño y la de México, segunda potencia latinoamericana en términos de PIB (28.7 por 100 de América Latina) es 11.5 por 100 del PIB mexicano. La relación entre las presiones tributarias de los dos grandes países de América Latina es 3.12:1.0. ¿Es esto razonable en términos de medición?

¹⁵ Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones, en particular Internet.



El Banco Mundial y el BID, para toda la región, y ciertas agencias gubernamentales –como USAID, CIDA, GTZ¹⁶– para los países de menor desarrollo relativo, impulsaron desde fines de los años sesenta programas de fortalecimiento institucional. Debe señalarse que la inclusión de componentes de mejora institucional en proyectos básicamente dedicados al desarrollo de obras físicas, al principio, y el otorgamiento de préstamos con el sólo propósito de impulsar la mejora institucional, más tarde, revelan un diagnóstico muy adecuado de la situación y de sus falencias más acuciantes. Pero también es preciso señalar que la eficacia –sin mencionar la eficiencia- de esos proyectos fue con mucha frecuencia pobre y que se avanzó mucho más velozmente en los cambios hacia *hardware* sofisticado que en el plano de la promoción de una cultura de servicio al ciudadano, en el desarrollo de sistemas de información apropiados o en el mejoramiento de los sistemas de gestión de trámites.

Como se verá más adelante, son pocos los países de Latinoamérica para los cuales estas condiciones se cumplen en forma satisfactoria. Los indicadores de gobernabilidad presentan valores que se apartan en forma significativa de aquellos que rigen en otros países, incluso de igual o menor desarrollo económico y social.

Por otra parte, y más allá de la métrica específica de la gobernabilidad, los ciudadanos no suelen sentirse representados ni por sus gobernantes ni por los partidos políticos, lo que afecta a las condiciones de democracia e institucionalidad.

Si bien no hay un gran desarrollo de estudios cuantitativos, en el Informe de Cohesión Social en América Latina y el Caribe (CEPAL *et al.*, 2007) se incluye una encuesta realizada según la cual los partidos políticos eran merecedores, en el período 2005-2006 de la confianza de sólo el 20 por 100 de los latinoamericanos encuestados, contra el 26 por 100 en el período 1996-1997¹⁷.

Se dispone también de una encuesta de opinión que publicó en 2006 el Consejo Nacional de Descentralización del Gobierno del Perú¹⁸, algunos de cuyos resultados son los siguientes:

- *Sobre si la población identifica al centralismo como uno de los problemas más importantes, tanto a nivel nacional como local:* el centralismo no es identificado como uno de los 10 problemas más importantes ni al nivel nacional ni al local. Los problemas identificados, con ligeras variantes entre población urbana y rural, son desempleo, pobreza, corrupción e inseguridad.
- *Sobre si perciben que el centralismo puede afectarlos de algún modo:* 2/3 expresan que el centralismo los afecta, de alguna manera, en el empleo, la salud y la educación y se expresan a favor de la descentralización. Muy pocos saben que ya existe en Perú un proceso de descentralización en marcha y el 50 por 100 de aquellos que saben de la existencia de este proceso dice no estar recibiendo beneficios del mismo.
- *Preguntados en relación con la transparencia de los gobiernos regionales:* ante la cuestión específica de si recibiría información del gobierno si la pidiera, más del 90 por 100 se expresa por el *No* o por el *No Sabe/ No Opina*.
- *Preguntados sobre si se sienten representados por los Gobiernos Regionales:* el 50 por 100 contesta que no, pero entre aquellos que carecen de educación o que sólo han cursado educación primaria el *No* recoge el 70 por 100.

Esta encuesta tiende a alertar sobre la vigencia de las condiciones necesarias en materia de institucionalidad, especialmente para garantizar un proceso de descentralización exitoso, pero además introduce un nuevo factor relevante: los ciudadanos, al no sentirse representados por los gobiernos locales, no visualizan los procesos de descentralización política como algo que los beneficie

¹⁶ USAID: Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional; CIDA: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional; GTZ: Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional.

¹⁷ El 20 por 100 de confianza atribuido a los partidos políticos compara, en tal estudio, con el 37 por 100 de la Policía, el 43 por 100 de la Fuerzas Armadas –luego de décadas de gobiernos de facto–, y el 54 por 100 conferido a la TV. La investigación a la que hace referencia el estudio de CEPAL, suministrada por Latino Barómetro, incluyó 18.000 encuestados en 17 países.

¹⁸ Instituto Cuanto (2006), sobre 10.000 casos, trabajo de campo en 2005.

en forma directa, menos aún a la descentralización fiscal. Esto provoca una visión nihilista que se ha expresado, en algunos de los países de América Latina, a través del “que se vayan todos”.

Finot (2001) recomienda que la descentralización debería llegar tan abajo como sea posible hasta “permitir el contacto con las organizaciones de base” aserto que, claramente, está en línea con el “teorema de la descentralización” de Oates (1972). Este “llegar tan abajo” tendría como implicancias el impulso de procesos de descentralización acotados y muy selectivos.

Montecinos (2005) se refiere a la influencia positiva que los partidos políticos podrían tener en la implantación de procesos exitosos de descentralización, en particular, otorgando previsibilidad y canales de dialogo. Dice: “...sin partidos políticos estructurados, disciplinados, democráticos e institucionalizados, el espacio para el populismo es mayor y posibilita la emergencia de líderes locales con discursos dirigidos a las masas, sin los constreñimientos y compromisos de los partidos políticos”.

Conspira contra esta hipótesis el estudio demoscópico del la CEPAL ya mencionado, dónde la debilidad institucional de los partidos políticos sería incluso superior a la de otras instituciones. La experiencia en América Latina muestra, más bien, que la ingerencia de los partidos políticos pudo haber sido causa de impedimento en el contacto con las organizaciones de base. Sin embargo, es posible que cuanto más alejado esté el partido político de las decisiones nacionales o, para expresarlo de otro modo, cuanto mayor sea su compromiso con la política y la gestión del gobierno local más positivo sea el rol que éste juegue (excepto que nos encontremos con los “líderes locales con discursos dirigidos a las masas” de Montecinos).

El Informe de Desarrollo Humano de Colombia (2003), elaborado por Naciones Unidas, menciona un *graffiti* que expresa con singular poder de síntesis la opinión de muchos latinoamericanos sobre de sus políticos: “el sector público es el sector privado de los políticos”.

Pero a las tres condiciones citadas deben adicionarse ciertos emergentes, algunos provenientes de investigaciones empíricas, que han sido identificados por la literatura como condicionantes de ajuste al diseño exitoso de los procesos de descentralización.

Litvack y Seddon (1999), Bird (2001), Cetrángolo (2006) y Artana (2007), entre otros, se refieren a esta temática. Se mencionan con frecuencia aspectos como los siguientes:

- La riqueza absoluta y relativa del estado subnacional.
- El grado de desigualdad distributiva y territorial.
- El nivel de la presión fiscal.

Otros de los elementos mencionados son:

- La vocación y compromiso del gobierno central por preservar la equidad y desarrollar una mayor cohesión social. Consecuentemente, el compromiso de concretar transferencias que aseguren servicios comparables en todas las regiones.
- Elementos históricos y culturales.
- La densidad poblacional y la predominancia de grandes urbes.
- La calidad de los sistemas de información.
- La estructura jurídica y la distribución vertical de funciones y competencias, etc.

La literatura empírica sobre descentralización fiscal es menos abundante que la teórica y sus resultados no siempre concluyentes. En su investigación sobre los factores determinantes de la descentralización Letelier (2005) encuentra que el ingreso *per cápita* presenta una correlación positiva con la descentralización del gasto fiscal en 8 de los 9 casos analizados.

Si bien los emergentes mencionados precedentemente aparecen como factores adicionales, se puede pensar que los mismos no son del todo independientes de las tres condiciones citadas previamente. Así, a mayor nivel de PIB *per cápita*, y a mejor distribución, es previsible que existan instituciones más robustas, y que un nivel adecuado de presión fiscal otorgue mayores grados



de libertad, para el diseño de la política de descentralización fiscal y el cumplimiento de la condición de correspondencia fiscal.

Conocidos todos estos condicionantes, debería ser posible decidir, por un lado, acerca de la conveniencia y viabilidad de emprender el proceso y, por el otro, acerca del diseño apropiado de la misma.

Sin embargo, el grado de aceptación generalizada de la descentralización como concepto hace que sea más práctico concentrarse en las reglas de diseño. La descentralización política es una tendencia irreversible en países ricos y pobres. Socialmente es considerada progresista (Borja, 1986, citado por Finot, 2001). Pero es condición para su supervivencia –y la de sus efectos positivos vinculados con la participación, la democratización y la gobernabilidad– que sea gestionada con prudencia, sobre todo en términos de conjurar posibles desequilibrios macroeconómicos.

En tal sentido, una de las más importantes “lecciones aprendidas” es quizás la que vincula la elegibilidad y el éxito de los procesos de descentralización con la calidad de las instituciones del gobierno central y de los gobiernos subnacionales.

Oates (2006), en una esclarecedora ponencia en la que revisa el Teorema de la Descentralización, que él mismo formulara en 1972, expresa: “Pero es en la más reciente literatura donde el “lado oscuro” de la descentralización es expuesto con mayor claridad. Esto ha sido motorizado, me parece, por dos desarrollos. Primero, ha habido varios grandes colapsos fiscales y económicos (como los de Argentina y Brasil), así como persistente mal funcionamiento fiscal, aunque de baja intensidad, que tiene importantes raíces en la estructura vertical del sector público y, más particularmente, en el comportamiento de las autoridades fiscales descentralizadas. Esto impulsó un cuidadoso examen de qué anduvo mal”.

En nuestra opinión, las preocupaciones de Oates –que compartimos– no debieran ser interpretadas como indicativas de que los procesos de descentralización fiscal son, en general, poco positivos o inviables. Simplemente ponen el acento sobre la necesidad de cuidadoso escrutinio de las situaciones particulares de los países y sus estados subnacionales y locales, y en la perentoria necesidad que tiene América Latina de mejorar la calidad de sus instituciones. El corolario es: más descentralización fiscal con mejores instituciones.

La conclusión de este análisis es que el inicio de un proceso sistemático de descentralización en países de América Latina debe ser cuidadosamente analizado y que eventualmente han de darse pasos acotados. Los riesgos de descontrol en el proceso parecen altos.

El descontrol parece ser una función inversa de la gobernabilidad. Acosta y Bird (2003), refiriéndose al caso de Colombia, expresan la necesidad y dificultad de rediseñar el proceso hasta ese momento aplicado, enfatizando la recomendación de que se tomen una serie de medidas y se desarrollen un conjunto de recursos previos, como condición *sine qua non*, así “cualquier mejoramiento en la descentralización conlleva una reforma de las transferencias fiscales intergubernamentales.” El sistema de transferencias verticales está en el núcleo del concepto de gobernabilidad.

El caso que se expone a continuación en el Recuadro II.1 inducirá a pensar en igual sentido. Se trata de un documento del gobierno del Perú sumamente honesto pero, sobre todo, altamente dramático “Además, a diferencia de los ocho intentos previos¹⁹, esta vez la descentralización cobra una dimensión en la que el proceso legal y administrativo, incluidas las transferencias de competencias y recursos, es instrumental a la finalidad de generar crecimiento económico e incrementar el bienestar colectivo”²⁰.

¹⁹ El resaltado es nuestro.

²⁰ Si aceptamos la hipótesis de Letelier, podríamos conjeturar que, entre otras razones, las respuestas adversas a la descentralización peruana y la sensación de fracaso que este proceso ha despertado en la actuales autoridades del Perú (Véase Recuadro II.1) están vinculados con la insuficiencia del PIB *per cápita* peruano.

RECUADRO II.1

EL GOBIERNO DEL PERÚ INICIA SU NOVENO INTENTO DE DESCENTRALIZACIÓN

Introducción al plan de descentralización

El Perú inició el siglo XXI en un escenario social, económica y políticamente convulsionado, dominado por la corrupción, la impaciencia social, la incredulidad política y el desencanto ciudadano acerca de la promesa del desarrollo equitativo.

El Gobierno anterior decidió enfrentar ese desencanto iniciando un profundo proceso de descentralización que, en la práctica, está en el corazón de la transformación del sistema político y de la administración del Estado que los peruanos demandan. Además, a diferencia de los ocho intentos previos, esta vez la descentralización cobra una dimensión en la que el proceso legal y administrativo, incluidas las transferencias de competencias y recursos, es instrumental a la finalidad de generar crecimiento económico e incrementar el bienestar colectivo.

En esa línea, el Plan Nacional de Descentralización propone al país una agenda de grandes objetivos nacionales que permita a nuestra sociedad poner la mirada en el horizonte para elevar la eficiencia del aparato estatal en la provisión de servicios básicos y en la gestión del desarrollo económico de un Perú moderno.

Sin duda, existe un creciente reconocimiento público sobre la necesidad de un paradigma de desarrollo descentralizado e incluyente, así como sobre la consecuente importancia de la descentralización y del nuevo ordenamiento territorial del país.

El desafío es transformar la enorme expectativa de la población sobre la descentralización en un respaldo activo y comprometido de la sociedad civil, del empresariado y del mundo intelectual y político. Por ello, en tanto órgano conductor del proceso, el Consejo Nacional de Descentralización ha dirigido sus esfuerzos no sólo a sentar las bases estructurales del proceso de descentralización sino también a situar los términos del debate sobre la descentralización en torno a temas de trascendencia.

La descentralización tiene que ser construida concentrando esfuerzos y recursos en función de los objetivos que se desea alcanzar, no diluyéndolos en iniciativas fragmentarias, y por ello es imperioso establecer relaciones más racionales entre el Estado, la sociedad civil y la clase política.

De hecho, el éxito de la descentralización depende del desempeño del conjunto de la sociedad y de sus instituciones, así como de la responsabilidad con que los distintos niveles de gobierno y los actores clave asuman su compromiso con el desarrollo humano y económico local, regional y nacional.

En ese sentido, el énfasis tiene que ser puesto no sólo en la redistribución y la equidad social, sino también en la competitividad empresarial y los aspectos productivos de la descentralización, que son los que finalmente se traducen en bienestar.

Para revertir el centralismo demográfico, económico y político, es preciso construir una tendencia de crecimiento en la contribución de las regiones al PIB nacional a partir de una creciente actividad participativa y capacidad de los Gobiernos Regionales y Locales para promover la inversión, el empleo y el crecimiento económico.

Fuente: Gobierno del Perú, Secretaría de Descentralización, 2006.

CAPÍTULO III. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL: ABORDAJE METODOLÓGICO

A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La literatura especializada clasifica la descentralización en dos sub-tipos: la político-administrativa y la fiscal.

El estudio de la *descentralización fiscal*, por su parte, puede analizarse como, a) la descentralización del gasto; b) *la descentralización del ingreso fiscal*.

El *ingreso fiscal de los estados subnacionales* será analizado con arreglo a las siguientes categorías: Ingresos subnacionales *autónomos, tributarios y no tributarios*; Ingresos por *transferencias del estado central y endeudamiento territorial*.

B. LOS INGRESOS AUTÓNOMOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

En el estudio de los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales la primera consideración ha de ser de carácter metodológico: ¿Qué condiciones debe cumplir un tributo para ser considerado un ingreso fiscal autónomo generado por el gobierno subnacional?.

En tal sentido conviene remitirse al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 2001 del Fondo Monetario Internacional²¹. El párrafo 5.25 del citado manual indica que “En general, un impuesto se atribuye a la unidad de gobierno que, a) ejerce la facultad de aplicar el impuesto (como entidad principal o a través de la autoridad delegada por la entidad principal), b) puede a su discreción establecer y variar la tasa del impuesto y c) puede a su discreción determinar el uso de los fondos”. Aunque estas precisiones parecen suficientes, una vez puestas en el contexto del párrafo que precede al citado, la situación es menos lineal. El párrafo 5.24 indica “Dependiendo del acuerdo, los impuestos transferidos a una segunda unidad del gobierno pueden reasignarse como ingreso tributario de esa unidad o pueden registrarse como ingreso tributario de la unidad recaudadora una donación de dicha unidad a la segunda unidad del gobierno”.

La tipología de acuerdos que le sigue indicaría con claridad que para el FMI los recursos son propios en tanto y en cuanto el gobierno al que se le atribuyen tenga la capacidad de modificar bases y alícuotas del mismo. Sin embargo, en la práctica se verifica que muchos países de América Latina, al momento de categorizarlos, usan criterios más laxos. Cada gobierno nacional es quien, basado en las prescripciones del párrafo 5.24 o del 5.25, elige si a efectos del registro y de las estadísticas correspondientes usará uno u otro método, lo que determina problema, de métrica de difícil solución.

Como ya se expresara en el Capítulo II de este documento, hay una parte de la literatura que se inclina por la tesis de que los gobiernos subnacionales deberían recaudar, a través de impuestos propios, la totalidad de sus gastos. Esta es una condición de imposible cumplimiento en los países de América Latina. Sin embargo, en algunos de ellos se observa una tendencia al incremento de los ingresos autónomos en relación con los gastos subnacionales y locales.

En el terreno de lo fáctico, la condición de plena correspondencia no se verifica ni siquiera en los ejemplos paradigmáticos de descentralización de la tributación. Así, por ejemplo, Canadá ha logrado posicionar el ingreso autónomo subnacional en algo más del 80 por 100 del gasto total subnacional (Nault, 2006). Sin embargo, esta correspondencia fiscal es dispar según los estados: por

²¹ FMI (2001).



ejemplo, Ontario recibe transferencias por el 16 por 100 de sus gastos; Alberta –receptor de significativas regalías por petróleo y gas– el 10 por 100, pero Terranova y Labrador reciben el 34 por 100.

Una segunda consideración es la relativa a cuáles son los impuestos que suelen atribuirse los estados subnacionales o locales.

Con frecuencia, los impuestos subnacionales autónomos se circunscriben a aquellos que, no tienen bases móviles, aquellos que son estables y previsibles, de fácil y económica administración.

Usualmente los territorios aplican impuestos sobre la propiedad inmueble, los vehículos y ciertos impuestos a consumos selectivos o impuestos a las ventas²², entre otros. Los gobiernos nacionales reservan para sí los impuestos aplicados a bases móviles, los que son más apropiados para promover efectos redistributivos o los que gravan el comercio exterior, por ejemplo.

El efecto agregado del acceso a un subconjunto limitado de tributos, más la necesidad de que éstos sean de fácil y eficiente administración, sumado a las limitaciones en la capacidad contributiva de los contribuyentes locales, permiten a los territorios menos favorecidos márgenes de maniobra acotados para cerrar la brecha entre gastos y recursos propios.

El contexto jurídico es, al mismo tiempo, de alta importancia para permitir o restringir la autonomía tributaria de los gobiernos subnacionales. El recuadro III.1. Taxonomía de la Autonomía Tributaria, (OCDE, 1999; Owens, 2006; Lessmann, 2006) muestra la gradación de las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales ordenadas desde aquellas que las confieren mayores libertades en términos de decisiones impositivas hasta aquellas en que carecen virtualmente de potestades de aplicar impuestos.

RECUADRO III.1 TAXONOMÍA DE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA

- a.1 El GSN (Gobierno Subnacional que recibe el impuesto) fija la tasa del impuesto y la base imponible sin necesidad de consultar a un nivel gubernamental superior.
- a.2 El GSN fija la tasa y cualquier exención sobre la base después de consultar con un nivel gubernamental superior.
- b.1 El GSN fija la tasa y un nivel gubernamental superior no establece límites superiores o inferiores a la tasa elegida.
- b.2 El GSN fija la tasa del impuesto, y un nivel gubernamental más alto fija límites superiores y/o inferiores a la tasa elegida.
- c.1 El GSN fija las exenciones (*tax reliefs*) – pero sólo fija las deducciones (*allowances*) permitidas en el impuesto.
- c.2 El SN fija las exenciones, pero solo fija los créditos fiscales (*tax credits*) admitidos en el impuesto.
- c.3 El SN fija las exenciones – y establece tanto las deducciones como los créditos fiscales.
- d.1 Existe un acuerdo de coparticipación de impuestos (*tax-sharing-arrangement*) en el que el GSN determina cómo se distribuyen los ingresos.
- d.2 Existe un acuerdo de coparticipación de impuestos en el que la regla para distribuir los recursos sólo puede ser cambiada con el consentimiento del GSN.
- d.3 Existe un acuerdo de coparticipación de impuestos en el que la regla para distribuir los recursos está determinada en la legislación y donde ésta puede ser cambiada unilateralmente por un nivel gubernamental superior, pero menos frecuentemente que una vez al año.
- d.4 Existe un acuerdo de coparticipación de impuestos en el cual la distribución de los recursos es determinada anualmente por un nivel gubernamental superior.
- e. Otros casos en los que el gobierno central fija la tasa y base del impuesto del GSN.
- f. Ninguna de las categorías citadas en a, b, c, d o e aplica.

Fuente: OCDE (1999) y Owens (2006).

²² Impuestos del tipo del “turn-over-tax” o a los ingresos o a las ventas brutas. Impuestos todos que repercuten en cascada.

Con propósito de síntesis, la referida taxonomía puede mostrarse del siguiente modo, en orden decreciente de autonomía:

1. Discrecionalidad sobre tasas y base imponible.
2. Discrecionalidad sobre tasas.
3. Acuerdos de coparticipación de impuestos.
4. Tasas y bases imponibles fijadas por el gobierno central.
5. Otros.

Al trabajar con la Taxonomía de la Autonomía Tributaria en el desarrollo de los estudios de casos de Chile, Perú, Colombia y México (que se muestran en los capítulos V, VI, VII y VIII, de éste trabajo), hemos encontrado algunas dificultades para calificar los tributos subnacionales de acuerdo con la referida taxonomía. Por tal razón nos hemos permitido desarrollar, con la base de la OCDE, una taxonomía adaptada a las necesidades que fueron apareciendo en los países de América Latina estudiados, que se incluye en el Cuadro III.1. En trabajos sucesivos iremos revisando esta taxonomía y, de ser necesario, procederemos a ajustarla.

CUADRO III.1
UNA TAXONOMÍA DE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA ADAPTADA
A LA REALIDAD DE AMÉRICA LATINA

Impuestos Subnacionales de	Potestades conferidas a los estados subnacionales en relación con esos tributos
Grupo 1	Fija base y tasa, sin límites
Grupo 2	Fija base y tasa, con límites
Grupo 3	No fija base ni tasa Administra y recauda Coeficientes de apropiación de la recaudación estables (con acuerdo del gobierno local o por ley)
Grupo 4	No fija base ni tasa Administra y recauda Coeficientes de apropiación de la recaudación no estables (presupuesto o decreto del PEN)
Grupo 5	No fija base ni tasa No administra ni recauda Distribución primaria estable (con acuerdo de gobiernos locales o por ley) Distribución secundaria estable (con acuerdo de gobiernos locales o por ley) Distribución secundaria vinculada en más de un 75 por 100 con la base imponible local
Grupo 6	No fija base ni tasa No administra ni recauda Distribución primaria estable (con acuerdo de gobiernos locales o por ley) Distribución secundaria estable (con acuerdo de gobiernos locales o por ley) Distribución secundaria vinculada en menos de un 75 por 100 con la base imponible local
Grupo 7	No fija base ni tasa No administra ni recauda Distribución primaria estable (con acuerdo de gobiernos locales o por ley) Distribución secundaria no estable (presupuesto o decreto del PEN)

Fuente: Elaboración propia.

En los estudios de casos, de todos modos, hemos calificado la tributación subnacional de acuerdo con ambas taxonomías, la de la OCDE y la desarrollada por nosotros.



A lo largo de este trabajo, cuando usemos nuestra propia taxonomía, consideraremos impuestos locales propios a aquellos que se corresponden con los grupos 1, 2 y 3 por cuanto los restantes, por las características de su diseño y administración se alejan del concepto de ingreso propio. Nuestro criterio, en ese sentido, resulta más laxo que el usado por el FMI.

La autonomía de los gobiernos subnacionales para imponer impuestos y fijar las tasas de imposición y exenciones genera competencias inter-territoriales. En los países en vías de desarrollo parecería que la movilidad de las personas físicas en razón de la carga fiscal local –el “votar con los pies”– es limitada. Eso ocurre por que, por un lado, las familias no siempre encontrarán un trabajo bien remunerado o una vivienda digna y accesible en su nuevo lugar de residencia y, a falta de redes de protección social eficientes, podrían preferir permanecer en sus lugares usando las redes familiares de protección. Por otro lado, porque existe un alto grado de marginalidad tributaria y, a la vez, los impuestos locales que recaen sobre las personas y los hogares no son significativamente diferenciados entre territorios.

Pero la movilidad puede ser muy significativa para las corporaciones. Incentivos fiscales de alcance territorial, de significativo impacto sobre las cuentas fiscales, aplicados en Argentina en los últimos 20 años, produjeron centenas de empresas “sobre ruedas” que, contra toda lógica de medio plazo, se movieron persiguiendo menores tasas de imposición pero sin permitir a los gobiernos subnacionales atraer inversiones y crear fuentes de trabajo con carácter de permanencia.

Jefferson Rodrigues (2006) menciona, refiriéndose a Brasil “una guerra tributaria entre estados”, con efectos deletéreos sobre la economía del país y aconseja “reglas para limitar el uso del impuesto como instrumento regional de atracción de inversiones privadas”. Igualmente, Kopits, Jiménez y Manoel (2002), y siempre en relación con Brasil indican “...la estructura impositiva provocó una “guerra tributaria” entre los estados mediante la manipulación de las alícuotas del ICMS²³ y la concesión de beneficios ocultos tras empréstitos subsidiados y participaciones de capital en acciones de empresas privadas. A raíz de la guerra tributaria, han disminuido los ingresos disponibles de los estados, lo cual termina por involucrar al gobierno federal, ya sea desempeñando su función de intermediario entre los estados, o bien compensando a algunos gobiernos subnacionales afectados”.

Los ingresos subnacionales no tributarios incluyen conceptos variados como regalías del petróleo, del gas y de los minerales (en algunos países estos ingresos son considerados tributarios: Bolivia, por ejemplo, incluye las regalías del petróleo y el gas como recurso tributario); tasas que gravan el juego (casinos, etc.); la ganancia de empresas estatales o el ingreso por sus privatizaciones; los ingresos por cánones y otros conceptos provenientes de las industrias reguladas y las tasas de uso de servicios, entre otros.

La *métrica* –la determinación del *quantum* de los ingresos tributarios autónomos– es, como se ha dicho, muy compleja. Más compleja en países en los que la base informativa es pobre. Es frecuente que la discriminación entre impuestos propios y transferencias sea dificultosa; que recursos no tributarios queden englobados con los tributarios y que los impuestos al trabajo sean no comparables en series de tiempo de un mismo país o entre países, por la aparición de sistemas privados de jubilación. Este es el escenario en el que, de todos modos, debe desarrollarse la investigación.

A efectos de avanzar en cierto grado de homologación de conceptos tributarios para los países analizados, en particular, para los impuestos del nivel subnacional, se ha optado por trabajar con las estadísticas oficiales, deteniéndonos en las metodologías de elaboración de las mismas. En algunos casos, esto ha sido sencillo, en otros de alta complejidad.

C. LAS TRANSFERENCIAS DEL ESTADO CENTRAL

Las transferencias intergubernamentales están diseñadas para restablecer los equilibrios financieros ante la falta de correspondencia entre el gasto y el ingreso fiscal en término de recursos autónomos y paliar los desbalances horizontales, asegurando un nivel mínimo de servicio a través de

²³ Impuesto a la Circulación de Mercaderías, un tributo impuesto por los estados subnacionales de mecánica similar al IVA.

todos los territorios. Asimismo soportan programas nacionales específicos que son importantes para el país como un todo.

Las visiones más ortodoxas enfocan la cuestión de la correspondencia fiscal en términos de búsqueda de un óptimo en el que los gastos locales sean financiados enteramente con recursos provenientes de la recaudación local. En un enfoque menos estricto se sitúa el planteamiento de una correspondencia fiscal marginal en la que, a partir de cierto punto, todo gasto incremental es financiado con ingresos adicionales provenientes de la tributación local. Pero la información cuantitativa disponible para América Latina confirma que, aunque en proceso de disminución relativa, las transferencias del Estado Central son la mayor fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales.

Cetrángolo (2006) afirma que puede existir una asincronía entre la descentralización del gasto y la del recurso. “En general suele prevalecer un mayor grado de concentración de la recaudación tributaria en manos del nivel central y, por lo tanto, los gobiernos subnacionales dependen financieramente del gobierno central, dando lugar a diferentes sistemas de transferencias intergubernamentales”.

Las transferencias verticales pueden ser condicionadas o no condicionadas a un uso específico. En el marco de una tendencia global hacia una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales hay un gradual proceso de crecimiento de las transferencias no condicionadas de uso autónomo.

Los montos más significativos de transferencias se cursan a través de los sistemas de “tax-sharing” o coparticipación de impuestos recaudados por el Estado Central. La distribución de esos recursos atiende generalmente a mejorar el bienestar de los residentes locales debido a la existencia de brechas fiscales en algunas jurisdicciones o cuando, como consecuencia de la existencia de economías de escala en la recaudación de uno o varios tributos, se decide centralizar su administración (Cetrángolo, 2006). La distribución de los recursos se efectúa atendiendo reglas diversas cuyo diseño (como se muestra en el recuadro III.1, en las potestades d.1 a d.4) puede depender o no del criterio y conveniencia de los gobiernos subnacionales.

Las transferencias verticales, en países con pobres indicadores de gobernabilidad como los que caracterizan a América Latina, son fuente de permanente negociación y, a la postre, de ejercicio de control indebido de los gobiernos centrales sobre los territoriales. Este control “a través de la caja” puede transformar la democracia en un simple mecanismo formal a través de prácticas clientelísticas. Por tal razón es indispensable impulsar mecanismos distributivos claros, transparentes y estables.

D. EL ENDEUDAMIENTO TERRITORIAL

En adición a los ingresos tributarios y no tributarios y a las transferencias del gobierno central, los gobiernos subnacionales han recurrido corrientemente al crédito. El endeudamiento territorial es visualizado como una práctica financiera usual cuando financia inversiones y, sobre todo, cuando éstas generaran fondos para el repago del principal y sus intereses.

Pero América Latina exhibe una historia de lamentables descontroles en esta materia –motivados principalmente por significativos déficit de presupuesto más que por necesidades de inversión– algunos de los cuales han puesto en serio riesgo el equilibrio macroeconómico de los gobiernos centrales.

Cetrángolo *et al.* (2002) describen el caso argentino en el que el déficit consolidado de las provincias, entre 1997 y 1999, creció un 242 por 100 y “el promedio de recursos de coparticipación afectados para el pago de servicios de deuda representaban el 52 por 100 de los mismos”; “...se debe recordar que, durante los años noventa, el rápido crecimiento de los desequilibrios en muchas provincias fue posible gracias al fácil acceso al financiamiento a partir de la cesión en garantía de los recursos coparticipados. Estas operaciones eran autorizadas por el gobierno nacional, lo que permitió a los acreedores tener prelación en el cobro de sus deudas por sobre las restantes exigencias de pago”.



Los estados subnacionales argentinos, por aquella época, además emitieron toda clase de títulos de deuda con los que pagaban a sus proveedores y empleados, quienes a su vez cancelaban impuestos provinciales y, en ocasiones, nacionales con dichos títulos. Estos bonos que tenían características de “cuasi-monedas” llegaron, hacia julio de 2001, a representar el 5.5 por 100 del circulante total a nivel nacional.

Kopits *et al.* (2002) refieren que en Brasil, en el período 1994-1998 el gobierno central alcanzó, en cifras acumuladas, un superávit primario del 4.4 por 100 del PIB. En el mismo período los estados subnacionales y municipios produjeron un déficit de 1.2 por 100 del PIB. Esto a pesar de que la descentralización tributaria había permitido a los estados subnacionales acceder a mayores recursos.

Señalan estos autores que “en la comparación de gobiernos subnacionales se observa que, en general, los estados más ricos, pero con una tradición arraigada de endeudamiento público (especialmente en obligaciones emitidas recientemente) como São Paulo, Minas Gerais, Río de Janeiro, Río Grande do Sul, presentan niveles de endeudamiento que no llegan al 30 por 100 del PIB. Por otra parte, muchos de los estados más pobres, entre los cuales se encuentran Acre, Alagoas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Roraima, alcanzan niveles por encima del 40 por 100 del PIB”. Observación que, de nuevo, remite a la calidad institucional y la gobernabilidad que tanto nos preocupan.

En México (Andrade y Panti, 2004) la deuda subnacional garantizada con participaciones federales (igual modalidad de colateral que en Argentina) llegó a representar en 2000 el 45 por 100 de esas participaciones. A partir de 2001, en un claro movimiento hacia la calidad, los gobiernos subnacionales mexicanos han sido inducidos a incursionar en los mercados bursátiles y destinan el 72 por 100 de los fondos provenientes del endeudamiento a la inversión pública (28 por 100 a la reestructuración de pasivos anteriores).

Los estados centrales frecuentemente han tenido que comprometerse en operaciones de re-financiación y rescate (*bail outs*) de los gobiernos subnacionales y locales y de sus Bancos comerciales y de fomento, comprometiendo sus recursos y prestando las garantías necesarias. Kopits, *et al.* (2002), hacen un señalamiento importante “...cabe señalar el riesgo moral como consecuencia del papel financiero desempeñado por el gobierno central hacia los estados y municipios”.

Es lógico, que con este historial, el endeudamiento financiero territorial requiera autorización previa del gobierno central en casi todos los países de América Latina (en Chile está prohibido).

Desde una visión técnica, resulta razonable y conveniente que los estados nacionales se endeuden a largo plazo para financiar, por ejemplo, obras de interés y amortización intergeneracionales. No parece adecuado que se financien con fondos corrientes diques, puertos, caminos, redes de agua y saneamiento o redes de transporte subterráneo. Sin embargo, la experiencia latinoamericana de fuertes déficit fiscales subnacionales, acompañados de significativas emisiones de títulos devengando tipos de interés desproporcionados, ha dejado una marca difícil de borrar.

E. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE PRESIÓN TRIBUTARIA

Por distintas razones que han sido exploradas a lo largo de estos capítulos, los gobiernos subnacionales en América Latina son fuertemente dependientes de las transferencias del Estado Central.

El gasto público ha demostrado ser secularmente inflexible a la baja. El gasto social, en particular, es francamente creciente. Las demandas ciudadanas de gasto comunitario son cada vez mayores. Cualquier nueva regla de distribución de las transferencias del estado central a los gobiernos subnacionales ha de respetar un precepto simple: nadie debe recibir menos que lo que recibía, por cuanto gastaba todo lo que se le transfería. El dilema de la suma cero se resuelve con crecimiento, sin dudas, y secundariamente con mayor presión fiscal.

Martner y Aldunate (2006), indican que “una forma de evaluar si los niveles y estructuras impositivas son “adecuados” es comparar la relación entre impuestos y PIB para un número amplio

de países....En 2003 la carga tributaria en la OCDE representó 2.2 veces la presión tributaria de América Latina y el Caribe”.

“En cuanto a la composición, resalta la mayor importancia relativa de los tributos directos en los países de la OCDE, así como también la relevancia de las contribuciones de la seguridad social.”

En efecto, la presión tributaria (promedio simple) de América Latina (Gómez Sabaini, 2005a) en la década 1995-2004, fue de 15.7 por 100 del PIB, incluida la recaudación de la seguridad social. Ponderando por el PIB, de acuerdo a los cálculos de CEPAL, osciló entre 20 por 100 y 21 por 100 del PIB, en los últimos 15 años²⁴.

La presión tributaria (promedio simple) de América Latina en 2002 ascendía a 16.1 por 100 y comparaba con la de los países de la OCDE: 36.3 por 100; UE 15: 40.6 por 100; USA: 26.4 por 100 y Japón: 25.8 por 100²⁵.

Pero no podremos avanzar sobre conclusiones sólidas sin asegurarnos que nuestra métrica de la presión tributaria es razonablemente correcta. Será preciso seguir trabajando sobre la comparabilidad y la homologación de la información.

Como señala Gómez Sabaini, la necesidad de sustituir ingresos provenientes de impuestos al comercio exterior y los crecientes requerimientos de los sistemas previsionales han ejercido fuertes presiones sobre las finanzas públicas latinoamericanas.

Durante casi dos décadas, la región tuvo constantemente resultados globales deficitarios que serían un primer indicativo de insuficiencia de recursos fiscales. Es cierto que una problemática como ésta podría también enfrentarse desde el lado de la reducción de los gastos. Sin duda que el gasto público latinoamericano es susceptible de ser reducido y re-direccionado. Sin embargo, esto podría no ser suficiente sin mencionar lo conflictivo que podría resultar un proceso de esa naturaleza.

Una situación de déficit estructural acompañado por insuficiente fondeo al gasto social –al combate a la pobreza, en particular– y a los sistemas previsionales, sumada a un gasto público poco eficiente pero pertinazmente inflexible a la baja, requiere de un incremento en la presión fiscal. Y ese incremento, de darse el conjunto de condiciones mínimas de éxito a las que se refiere este documento, debería verificarse también en la tributación autónoma.

No parece casual que la región más desigual de la tierra tenga una presión tributaria baja y con fuerte peso relativo de los impuestos al consumo. De cualquier manera, la potencialidad de la presión tributaria es un tema a investigar en profundidad.

En general, en las comparaciones de los rendimientos tributarios se emplean los niveles de tasas y de PIB como deflatores únicos. Y a partir de este ejercicio, se resaltan en los pobres rendimientos recaudatorios. Sin embargo, las características específicas de los países de América Latina pueden incidir en el nivel de presión tributaria, más allá de la eficiencia de la administración o de las exenciones. En el análisis por países introdujimos un primer abordaje en tal sentido para el impuesto automotor e inmobiliario, observándose la incidencia que en la recaudación en porcentaje del PIB tiene, por ejemplo, la cantidad de personas por vivienda o por automóvil. *Ceteris paribus*, es de esperar en estos impuestos un rendimiento recaudatorio menor que en los países desarrollados. Por lo tanto, para analizar la potencialidad de la presión tributaria en América Latina es importante efectuar un análisis de los principales impuestos que incorpore estos factores estructurales que inciden en el rendimiento.

²⁴ Respecto de las metodologías para el cálculo de la presión fiscal conviene leer en Gómez Sabaini, 2005a, la nota metodológica de su recuadro I.1 (pp. 44-45).

²⁵ Tomado de Juan Carlos Gómez Sabaini (2005a).

CAPÍTULO IV. LA GOBERNABILIDAD: CONDICIÓN DE ÉXITO

A. UN CONCEPTO OPERATIVO DE GOBERNABILIDAD

En los tres capítulos anteriores hemos expuesto nuestra tesis según la cual un alto nivel de gobernabilidad es condición *sine qua non* de elegibilidad, primero, y éxito, después, en los procesos de descentralización. En este capítulo IV nos proponemos explorar con mayor nivel de detalle el concepto de gobernabilidad, sus indicadores e ingresar en la información específica sobre gobernabilidad de América Latina.

El concepto de gobernabilidad ha sido expuesto ya en el Capítulo II, Cuadro II.1, a través del detalle de los factores que Kaufmann y su equipo diseñaron para la elaboración de sus reconocidos indicadores (los llamados Indicadores KKZ)²⁶.

Los indicadores KKZ presentan una definición operativa de la gobernabilidad que es útil para la medición y que se deriva del concepto sencillo de que la gobernabilidad consiste en “las tradiciones e instituciones por las cuales la autoridad, en un país, es ejercida”. Incluye tres dimensiones:

- El proceso por el cual el gobierno es seleccionado, monitoreado y reemplazado.
- La capacidad del gobierno para la formulación e implementación efectiva de políticas adecuadas y;
- El respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

Los estudios sobre gobernabilidad de los países y, consecuentemente, los intentos de medirla a través de indicadores cuantitativos, han resurgido en los últimos 15 años. La finalización de la Guerra Fría ha permitido a los países desarrollados poner foco sobre esta temática que anteriormente se mantenía por razones estratégicas en un cono de sombras. Quizás pocas situaciones puedan mejor metaforizar el ocultamiento sistemático de graves problemas de gobernabilidad – particularmente aquellos vinculados con la corrupción– en los aliados de entonces contra el comunismo, como la frase atribuida a Franklin D. Roosevelt, dedicada al dictador nicaragüense Anastasio Somoza “Yes...he’s a bastard, but he’s our bastard”.

En este renacer del concepto de gobernabilidad, el entonces Director General de las Naciones Unidas, en ocasión del lanzamiento de las Metas del Milenio, expresó que “La gobernabilidad eficaz es tal vez el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo”. Si aceptamos esta afirmación estamos forzados a poner el foco, también, en la estrecha relación entre gobernabilidad y descentralización.

El concepto de gobernabilidad interesa por razones no sólo teóricas sino también operacionales. Los inversores locales e internacionales, sobre todo cuando invierten a plazo largo, y las agencias de crédito y asistencia internacionales, están fuertemente interesados en la calidad de la gobernabilidad de los países. Subyace a este interés, por un lado, la convicción unánime de que la gobernabilidad está en el centro de la cuestión del desarrollo y que, por ende, la sola medición de índices de crecimiento económico o de la holgura financiera de una nación es, por si sola, incapaz de brindar un panorama claro y, menos aún, una prognosis sostenible. Pero, sobre todo, los inversores asocian, sobre la base de abundante información empírica, la gobernabilidad con la probabilidad de recuperar sus acreencias, de repatriar sus capitales y, en general, de evitar sobresaltos en términos jurídicos, financieros, laborales, sociales, de seguridad personal y de mercados.

²⁶ Los indicadores de Kaufmann y su equipo del World Bank Institute se conocen por el acrónimo KKZ, que corresponde a las primeras letras de los apellidos de sus diseñadores. En la versión 2005, Zoido-Lobatón, quien proveía la Z del acrónimo, es reemplazado por Mastruzzi. Aún así, la literatura conoce a este índice como el KKZ.



B. SÓLO SE ADMINISTRA LO QUE SE MIDE

Desde esa perspectiva operacional, el concepto de gobernabilidad se expresa a través de sus indicadores.

Existen más de una centena de conjuntos de indicadores accesibles a los analistas. Arndt and Oman (2006) refieren la existencia de al menos 140 conjuntos o sistemas de indicadores que “comprenden literalmente miles de indicadores individuales”.

Los inversores, para preservar sus capitales, convencidos de la necesidad de considerar y medir el impacto de la gobernabilidad, llegaron antes y más lejos que los académicos y que los gobiernos de su tiempo. Internacional Country Risk Guide, un servicio privado de asesoramiento en riesgo financiero y riesgo político, mide y difunde entre sus clientes –inversores directos, portfolio managers y banqueros– indicadores de gobernabilidad desde 1980.

Del mismo modo y dirigido también al mercado financiero las calificadoras de riesgo crediticio más importantes –Moody’s, Standard & Poor’s y Fitch– hacen mediciones formales de gobernabilidad desde la década de 1980.

Freedom House, Transparency Internacional, el Banco Mundial a través del Country Policy and Institutions Assessment y el World Bank Institute, a través del renombrado KKZ, son exponentes importantes de este proceso de medición.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una institución con foco en América Latina, administra una base de datos en la que recopila indicadores elaborados por terceras partes. Reúne más de 500 indicadores individuales que, por su volumen y característica, son de muy difícil análisis excepto que se busque información particularizada.

Los índices KKZ que Arndt y Oman (2006) consideran “indudablemente los indicadores de gobernabilidad más cuidadosamente construidos y más ampliamente utilizados” son aquellos con los que nos hemos manejado a lo largo de este trabajo.

Los KKZ incluyen algo más de 200 países y proveen intervalos estadísticos de confianza para los valores de cada país, en cada indicador en un cierto año, característica distintiva que potencia grandemente el valor de su información. Son índices basados en la percepción del informante (*perception-based*) a diferencia de los basados en eventos (del tipo: existe o no existe una ley que castigue la corrupción) en buena medida abandonados por medir cuestiones formales y de derecho sin intentar aprehender aspectos de fácticos, reales y tangibles.

KKZ presenta algunas limitaciones metodológicas que, una vez conocidas, pueden manejarse de manera sensata para no avanzar hacia conclusiones de escasa robustez. Así, por ejemplo, resultan endebles las comparaciones en series de tiempo o es preciso administrar con cautela el agregado de sus seis índices evitando perder la robustez que brindan los intervalos de confianza informados por cada factor o promediando valores que resultan extremadamente altos o bajos.

C. ¿QUÉ NOS DICEN LOS INDICADORES DE GOBERNABILIDAD DE AMÉRICA LATINA?

El análisis de los Indicadores de Gobernabilidad KKZ para el período 2005, correspondientes a los países de América Latina, arroja interesantes resultados:

En primer lugar, tres países presentan valores para los indicadores de gobernabilidad más elevados que el resto. Estos son *Chile*, *Uruguay* y *Costa Rica*. En efecto, con excepción del indicador de Calidad Regulatoria, para el cual los valores de Uruguay son similares a los de Panamá y México, para el resto de los indicadores estos países conservan las primeras tres posiciones.

CUADRO IV.I
INDICADORES DE GOBERNABILIDAD KKZ DE AMÉRICA LATINA (2005)

Países	Voz y Rendición de cuentas	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia	Efectividad Gubernamental	Calidad Regulatoria	Estado de Derecho	Control de Corrupción	Indicador Compuesto (Promedio Simple)
Chile	1,04	0,85	1,26	1,40	1,20	1,34	1,18
Uruguay	0,99	0,64	0,53	0,26	0,43	0,78	0,61
Costa Rica	0,99	0,76	0,30	0,61	0,54	0,38	0,60
Panamá	0,52	-0,05	0,11	0,25	-0,11	-0,27	0,08
Brasil	0,36	-0,13	-0,09	0,08	-0,41	-0,28	-0,08
México	0,29	-0,29	-0,01	0,33	-0,48	-0,41	-0,10
El Salvador	0,26	-0,14	-0,30	0,12	-0,37	-0,39	-0,14
Argentina	0,43	-0,26	-0,27	-0,64	-0,56	-0,44	-0,29
Rep. Dominicana	0,20	0,05	-0,41	-0,27	-0,66	-0,66	-0,29
Nicaragua	-0,01	-0,16	-0,78	-0,31	-0,70	-0,62	-0,43
Perú	0,04	-1,08	-0,60	0,10	-0,77	-0,49	-0,47
Colombia	-0,32	-1,79	-0,09	0,05	-0,71	-0,22	-0,51
Honduras	-0,14	-0,78	-0,64	-0,44	-0,78	-0,67	-0,58
Bolivia	-0,09	-1,15	-0,80	-0,53	-0,78	-0,81	-0,69
Guatemala	-0,37	-0,89	-0,70	-0,26	-1,04	-0,98	-0,71
Ecuador	-0,16	-0,83	-1,01	-0,83	-0,84	-0,81	-0,75
Paraguay	-0,19	-0,62	-0,83	-0,77	-1,00	-1,19	-0,77
Venezuela	-0,50	-1,22	-0,83	-1,15	-1,22	-1,00	-0,99
Promedio	0,19	-0,39	-0,29	-0,11	-0,46	-0,37	-0,24

Fuente: Kaufman *et al.* (2006)

Cabe destacar que Chile se encuentra en el primer cuartil –aún cuando la comparación se efectúe con todos los países relevados para los indicadores de gobernabilidad (el mismo cuartil al que pertenece Portugal, España o Francia)– para cuatro de los seis indicadores. Chile, como se ve, presenta diferencias estadísticamente significativas con Costa Rica y Uruguay, liderando de esta manera, sin duda alguna, la gobernabilidad en América Latina.

La incorporación del margen de error en las estimaciones de estos indicadores no modifica la posición relativa de estos países. De hecho, se comprueba que para los seis indicadores existe un conjunto de seis países donde se verifica que no se presenta ninguna superposición en el intervalo de confianza al 90 por 100. Esto significa que el límite máximo de estos indicadores es, en todos los casos, inferior al límite mínimo de estos tres países.

Este conjunto está conformado por *Honduras, Bolivia, Guatemala, Ecuador, Paraguay, y Venezuela*. Estos seis países ocupan las últimas posiciones cuando se observa el indicador compuesto²⁷. Su cuartil de pertenencia es el último en el contexto de América Latina, mientras que en el caso de inclusión de la totalidad de los 204 países del KKZ, Honduras y Guatemala suben al cuartil inmediatamente superior.

Cabe mencionar, como hecho curioso, que el coeficiente de variabilidad de la estimación –definido éste como el cociente entre el desvío y el valor estimado– está por debajo del 35 por 100 tanto en los tres países con los mejores indicadores compuestos de gobernabilidad como en los tres peores, lo cual podría estar indicando que en los extremos se produce cierto grado de consenso acerca de la gobernabilidad.

²⁷ Al analizarse el Indicador Compuesto debe considerarse que los intervalos estadísticos de confianza provistos por KKZ son válidos para cada uno de los seis indicadores y no a nivel agregado.



Los nueve países que conforman el grupo intermedio son Panamá, Brasil, México, El Salvador, Argentina, República Dominicana, Perú, Nicaragua y Colombia. Para estos países se pueden producir, según el indicador que se seleccione, tres situaciones: (i) el intervalo de confianza no está superpuesto; (ii) el indicador está superpuesto pero el valor estimado no cae dentro del intervalo de confianza y (iii) el indicador está superpuesto y el valor estimado cae dentro del intervalo de confianza.

CUADRO IV.2

VALIDACIÓN DE DATOS DEL GRUPO INTERMEDIO CON INTERVALOS DE CONFIANZA KKZ

Indicadores	País de Referencia	Superpuesto y valor dentro de intervalo	Superpuesto y valor fuera de intervalo	No superpuesto
Voz y rendición de cuentas	Costa Rica o Uruguay			Grupo Intermedio (GI)
Estabilidad política y ausencia de violencia	Uruguay	República Dominicana y Panamá		GI con 2 excepciones
Estabilidad gubernamental	Costa Rica	Panamá	México, Colombia y Brasil	GI con 4 excepciones
Calidad Regulatoria	Uruguay	Panamá, México, Brasil, Colombia, El Salvador y Perú		Argentina, Nicaragua y República Dominicana
Estado de derecho	Uruguay			GI
Control de la corrupción	Costa Rica			GI

Fuente: Elaboración propia sobre información de Kaufmann *et al.* (2006).

Panamá es el único país que se aproxima al valor de los indicadores de algunos de los mejores.

En función del análisis efectuado podríamos identificar tres grupos en materia de gobernabilidad: Alto, Intermedio y Bajo.

Grupo Alto: Chile, Uruguay y Costa Rica.

Grupo Intermedio: Panamá, Brasil, México, El Salvador, Argentina, República Dominicana, Nicaragua, Perú y Colombia.

Grupo Bajo: Honduras, Bolivia, Guatemala, Ecuador y Venezuela

Interesa también comparar los Indicadores KKZ de América Latina con los de países de otras regiones con el propósito de ponerlos en contexto. Con tal propósito hemos hecho una selección, también con datos de 2005, que se muestra a continuación en el cuadro IV.3

CUADRO IV.3

INDICADORES DE GOBERNABILIDAD KKZ DE PAÍSES SELECCIONADOS

Países	Voz y Rendición de Cuenta	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia	Efectividad Gubernamental	Calidad Regulatoria	Estado de derecho	Control de la Corrupción	Indicador Compuesto (Promedio Simple)
Dinamarca	1,51	0,91	2,12	1,69	1,99	2,23	1,74
Suiza	1,43	1,18	1,93	1,47	2,02	2,12	1,69
Italia	1,00	0,21	0,60	0,94	0,51	0,41	0,61
Rumania	0,36	0,03	-0,03	0,17	-0,29	-0,23	0,00
Bulgaria	0,59	0,16	0,23	0,63	0,63	-0,19	0,34
Turquía	-0,04	-0,54	0,27	0,18	0,07	0,08	0,00
Argelia	-0,92	-1,09	-0,37	-0,63	-0,71	-0,43	-0,69
Marruecos	-0,76	-0,43	-0,20	-0,39	-0,10	-0,09	-0,33

Fuente: Kaufmann *et al.* (2006).

La inclusión, en primer término, de Dinamarca y Suiza, los países de más altos índices de gobernabilidad, tiene el sólo propósito de mostrar cuales son los valores máximos a los que pueden arribar los indicadores KKZ. Muestran, sencillamente, cuánto es aun el camino a recorrer.

Italia, por su parte, es superada por Chile en los seis factores de evaluación y, por Uruguay y Costa Rica, en Estabilidad Política y Ausencia de Violencia y Control de la Corrupción.

Dos países de reciente incorporación a la UE, y que vienen de superar traumáticos procesos políticos como Bulgaria y Rumania, se ubican muy por arriba de la mediana latinoamericana. En igual situación queda Turquía, a pesar de las tensiones a las que es sometida por, por ejemplo, el conflicto entre laicos y religiosos.

Argelia y Marruecos podrían compararse con los países de América Latina encuadrados en los Grupos Intermedio y Bajo. Son significativamente más débiles en términos de Voz y Rendición de Cuentas, pero moderadamente mejores en Efectividad Gubernamental y Control de la Corrupción.

CAPÍTULO V. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL EN CHILE

A. EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y FISCAL

Chile detenta un alto índice de desarrollo humano –0.859 (2004)²⁸–. Es el segundo país de América Latina por su nivel de desarrollo humano²⁹. A nivel internacional ocupa la posición 38. Según las mismas estadísticas de IDH, ocupa la 7.^a posición y la 5.^a respectivamente por su población y el Producto Interno Bruto de los países latinoamericanos.

Es, holgadamente, el país latinoamericano con mejores índices de gobernabilidad. Estos aspectos positivos se contrastan con una distribución del ingreso extremadamente desigual.

Como se verá en la sección D.2 de este capítulo, Chile muestra un significativo grado de descentralización –por el lado del gasto– que, de acuerdo a nuestra métrica, se mantuvo sin variaciones en el período 1995-2005. Por el lado del ingreso, su proceso de descentralización se muestra muy modesto, incitando, como en casos similares, a preguntarse: ¿Quiénes pueden gestionar la educación no pueden, ni medianamente, gestionar la tributación?.

La elección de las autoridades municipales por voto popular exhibe una larga tradición en Chile; proviene del siglo XIX. Pero es recién en 1980 que se produce un importante proceso de descentralización de las funciones educativas y de asistencia primaria de la salud hacia los municipios.

En efecto, entre 1980 y 1986 se transfieren las escuelas y los centros de atención primaria de la salud a la órbita municipal, con plena transferencia de funciones administrativas, pero con reserva de financiamiento del gobierno central y con un sistema que en ambos casos alienta a una mayor participación del sector privado; de ahí que suele catalogarse este proceso como uno de “descentralización con orientación privatizadora”.

Las razones del impulso de este proceso descentralizador se asocian a razones netamente políticas de control territorial por parte del gobierno militar, y asimismo de traspaso de recursos hacia el sector privado.

En 1990, con la caída del gobierno militar y el advenimiento de la democracia, se impulsó un proceso de fortalecimiento de la organización política, administrativa y fiscal territoriales y, concurrentemente, un proceso sistemático –aunque pausado– de descentralización.

En 1992 se hicieron las primeras elecciones comunales posteriores al gobierno militar y se introdujeron cambios a la Ley Orgánica Municipal y al sistema electoral. A partir de 2004 las elecciones municipales de alcaldes y concejales se hacen bajo cédulas electorales separadas.

En esa línea de pensamientos, Chile –un país unitario– incorpora a su Constitución Política, en la reforma de 2005, expresiones inequívocas respecto de su vocación descentralizadora, “La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso... Los órganos del estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país...” (Art. 3.º).

Chile está dividido en 13 regiones y 345 municipios³⁰. El Gobierno regional tiene un brazo ejecutivo, el Intendente Regional, y un Consejo Regional, normativo, resolutivo y fiscalizador del Intendente. El Poder Ejecutivo Nacional ha elevado al Parlamento un proyecto de ley para que los consejeros regionales sean elegidos por voto popular. El Intendente es elegido por el Presidente de la República y seguirá siendo electo bajo las mismas condiciones.

²⁸ PNUD (2006). Naciones Unidas considera un IDH alto aquel que supera el valor de 0.80; medio, el que se ubica entre 0.50 y 0.80, y bajo, el que es inferior a 0.50.

²⁹ El primer puesto corresponde a Argentina.

³⁰ En 2005 se propuso al Poder Legislativo la creación de dos nuevas regiones.



Contemporáneamente con las reformas políticas, se fueron articulando modificaciones en la legislación fiscal a través de un conjunto de leyes entre las que sobresalen las denominadas Leyes de Rentas Municipales I y II, cuyos principales objetivos fueron el impulso de la recaudación de impuestos municipales y la mejora de la redistribución a través del Fondo Común Municipal (FCM), un “mecanismo de re-distribución solidaria entre municipios”. Estos asuntos serán examinados en el curso de este capítulo.

En igual período, se termina de sancionar el régimen laboral nacional para los docentes y para los trabajadores de la salud, cuyas implicancias en relación con el proceso de descentralización aún están en proceso de discusión.

Pero, según señala Mardones, 2007, el discurso a favor de la descentralización no tuvo fuerte correlato en la práctica, adjudicando tal disociación a las posiciones más centralizadoras de los Ministerios de Hacienda, Educación y Salud: “Los cuatro gobiernos de la Concertación –Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet– han expresado públicamente su compromiso programático con la descentralización. Aparte de las reformas realizadas en 1991 y 1992, este compromiso se ha traducido en un proceso gradual e incremental, con modificaciones al margen y sin cambios radicales. Una razón que explica esta ambigüedad es que algunos actores dentro del Gobierno apoyan las reformas, al mismo tiempo que otros se oponen”.

B. CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. ABORDAJE METODOLÓGICO³¹

La medición de la descentralización fiscal admite dos abordajes.

El abordaje cuantitativo básicamente mide la magnitud relativa del ingreso público generado y del gasto público erogado por los gobiernos subnacionales. En este análisis se usan los indicadores de descentralización difundidos por Banco Mundial, que miden los tributos propios recaudados y los gastos ejecutados descentralizadamente en relación con el PIB y otras variables y, por esta vía, permiten inferir el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales.

El segundo abordaje, el cualitativo, trabaja fundamentalmente sobre la legislación vinculada con la descentralización fiscal. Permite describir y analizar el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales a través de sus competencias en cuanto a recaudar impuestos y administrar el gasto público.

Este segundo abordaje es compatible con la Taxonomía de la Autonomía Tributaria de la OCDE que se expuso en el recuadro III.1.

El análisis de las competencias subnacionales para el ingreso y el gasto, el sistema de transferencias horizontales y verticales y las potestades para contraer endeudamiento resultan de vital importancia para caracterizar la descentralización fiscal y la autonomía de los gobiernos subnacionales.

El abordaje conjunto de los aspectos cuantitativos y los cualitativos es capaz, en definitiva, de ofrecernos un panorama más completo del fenómeno bajo análisis.

Las principales fuentes de las variables económicas y fiscales utilizadas son:

- El Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- La Dirección de Presupuesto (DIPRES).
- La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).
- El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).
- El Banco Central.

³¹ Las secciones B de los capítulos V, VI, VII y VIII son similares. Tal circunstancia tiene el propósito de permitir la lectura independiente de los casos de Chile, Perú, Colombia y México que este documento incluye.

C. ANÁLISIS CUALITATIVO DEL FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL

Desde el punto de vista político, existen en Chile tres niveles de gobierno subnacionales: las regiones, las provincias y las comunas o municipios. Tanto desde el punto de vista político como financiero, las responsabilidades significativas recaen sobre regiones y municipios.

Los municipios son el único estamento subnacional que cobra impuestos y tarifas a sus residentes. Las regiones se financian siempre con fondos provenientes del fisco nacional y, en verdad, son parte constitutiva de éste.

La asignación de fondos fiscales entre el estado nacional y el conjunto de gobiernos subnacionales es establecida anualmente a través de la Ley de Presupuesto. Siendo Chile un estado unitario, no existe un compromiso fijo y estable de asignaciones y, como lo señala Letelier (2004) "...si bien los llamados fondos de inversión de asignación regional han aumentado significativamente en el curso de los últimos años, la distribución primaria de los mismos continúa siendo una atribución discrecional del gobierno central por la vía del presupuesto del sector público".

C.1. Financiamiento de las regiones

El financiamiento de las regiones y, consecuentemente, la promoción de la equidad entre ellas, se concreta a través de una serie de fondos –cuatro categorías, en particular– que tienen básicamente el propósito de inversión pública. La primera categoría y la de mayor peso en términos financieros corresponde al *Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)*, enteramente destinado a la inversión, con una parte de libre disposición y otra condicionada a tipos de inversión específicos. En esta categoría ingresan las patentes mineras, recaudadas por el gobierno nacional y atribuidas, en un 50 por 100 a las correspondientes regiones.

La segunda categoría corresponde a la llamada *Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR)* y se financia con fondos de ministerios específicos que canalizan a través de las regiones inversiones en infraestructura territorial. Son fondos altamente condicionados en términos de su destino.

La tercera categoría corresponde a la *Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)* que, aunque condicionada, es gestionada por los municipios.

La cuarta y última corresponde a diversos fondos y a los *Acuerdos o Convenios de Programación* que constituyen concertaciones entre regiones y ministerios del Poder Ejecutivo Nacional para llevar a cabo, con fondos nacionales, proyectos de inversión. Integran esta categoría el Programa Público de Inversión Regional (PROPIR); los Convenios Marco entre el Ministerio de Interior y Municipalidades; el Programa de Gestión Territorial Integrada (GTI); el Programa de Fortalecimiento Institucional Regional (PROFIR) y el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal. Esta cuarta categoría, en la que el mayor peso relativo recae sobre los Convenios de Programación, no constituye *stricto sensu* un financiamiento independiente a las regiones.

Letelier (2004) estima que, ponderando todos estos factores, "no más del 23 por 100 de toda la inversión de asignación regional es autónomamente decidida en forma regional". El Gobierno de Chile en su Memoria de la Descentralización 2000-2006³², seguramente con una metodología diferente, estima que la inversión pública decidida a nivel regional ha pasado del 47 por 100 en 2000 al 57 por 100 en 2006³³.

Las regiones (como veremos luego, al igual que los municipios) tienen en Chile prohibido contraer endeudamiento. Esto resulta particularmente sensato por cuanto las regiones carecen de ingresos propios y los ingresos derivados de transferencias lo son con propósitos de inversión y mayormente condicionados. En ese contexto las regiones carecen totalmente de capacidad de repago de pasivos financieros y, adicionalmente, carecerían de colateral para garantizar operaciones crediticias.

³² Memoria de la Descentralización 2000-2006, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

³³ En el informe de la SUBDERE el concepto de inversión decidida a nivel regional incluye las decisiones municipales.



C.2. Financiamiento de los municipios

Los municipios se financian con ingresos que les son propios, como impuestos, tarifas y el Fondo Común Municipal (FCM), que produce transferencias horizontales entre municipios; con transferencias verticales y múltiples ingresos atomizados.

El FCM se considera un sistema de transferencias horizontales fundamentalmente porque más del 98 por 100 del mismo se conforma con impuestos considerados pertenecientes al municipio. Sin embargo, y como veremos seguidamente, muchos de estos impuestos son decididos a nivel central, pudiendo cuestionarse, entonces, el carácter “horizontal” del sistema de transferencia.

a. Ingresos municipales propios y Fondo Común Municipal (FCM)

Como ya se ha indicado, los municipios son la única instancia subnacional que grava con impuestos a sus residentes.

Los tributos locales de mayor significación son el impuesto territorial, el denominado permiso de circulación de vehículos y el tributo a las patentes comerciales.

Los municipios también aplican tarifas por servicios prestados como los de recolección de basura, instalación y manutención de espacios públicos, remoción de escombros y, ocasionalmente, por la provisión de agua y alcantarillado.

El Impuesto Territorial, aplicado a través de leyes de alcance nacional, grava los inmuebles agrícolas y no agrícolas con una tasa única que va entre el 1 por 100 y el 1.2 por 100 de su avalúo fiscal. A estas tasas les son aplicables sobre-tasas en casos especiales como los de los inmuebles en estado de abandono o los sitios no edificados. En tal sentido puede decirse que las tasas fluctúan entre el 1 por 100 y el 2 por 100.

La Ley de Rentas Municipales II impone, a partir de 2006, un revalúo automático de los avalúos, cada 5 años. El revalúo es anual para los sitios no edificados. Existen medidas de atenuación de los incrementos del tributo como consecuencia del revalúo de las tasaciones a través de un sistema de escalonamiento de los incrementos a pagar por parte de los contribuyentes. Tanto la recaudación del impuesto como el cálculo y sucesivo recálculo de los avalúos de las propiedades es responsabilidad del Servicio de Ingresos Internos (ISS), agencia tributaria nacional chilena.

Los inmuebles para habitación tienen un mínimo exento. Existen, además, exenciones diversas asociadas con el uso que se asigne a la propiedad. A partir de 2006, los inmuebles fiscales tributan el Impuesto Territorial pero con la característica de que el resultante se incorpora al Fondo Común Municipal (FCM), al que nos referiremos más adelante.

El Impuesto Territorial, *stricto sensu*, no funciona como un impuesto municipal propio. La base imponible, las alícuotas y las exenciones son fijadas por el estado nacional, es recaudado por la agencia tributaria nacional y su producido está obligatoriamente sujeto, en parte, a un aporte al FCM.

El Permiso de Circulación sobre vehículos motorizados se tributa en función de una tasación fijada anualmente por el Servicio de Impuestos Internos (SII) del Gobierno Nacional. Los valores del tributo, como se ve, son uniformes e independientes del municipio que los colecta. En este caso sí, la recaudación se formaliza a través de los órganos municipales correspondientes. Una parte del producido por este impuesto es obligatoriamente pagado por los municipios al FCM.

El Impuesto Municipal a las Patentes Comerciales grava todo oficio, profesión, industria o comercio y, en general, toda actividad lucrativa. En este ámbito los municipios tienen un alto grado de autonomía para la fijación de tasas. Las exenciones, por su lado, son fijadas a nivel central. El uso de los fondos no está condicionado.

Las potestades tributarias de los municipios, como se percibe, son limitadas. El ámbito de las patentes es donde se encuentran los mayores grados de libertad al momento de fijar las tasas, siendo que esta autonomía es de adquisición reciente con la Ley de Rentas II ya citada.

El cuadro V.1 muestra la caracterización de los impuestos municipales chilenos, siguiendo los lineamientos de la taxonomía de la OCDE y los de la propia, tal como se exponen en el capítulo III. Como se percibirá, cada uno de los impuestos es calificado en el rango propio/ no-propio siguiendo ambas metodologías.

**CUADRO V.1
CARACTERIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES**

Impuesto	Base Imponible	Alícuota	¿Quién fija base, alícuota y exenciones?	¿Quién administra y recauda?	¿Fondos de libre disposición?	Destino de los fondos	Categoría OCDE	Grupo
Territorial	Valor del Terreno	1 a 1,2%	Nación	Nación	Si	Municipios y FCM	e.	5
Automotor	Valor del Vehículo	1% a 4,5% Progresiva	Nación	Municipio	Si	Municipios y FCM	e.	3
Patentes Comerciales	K propio	Varias	Nación	Municipio	Si	Municipios y FCM	b.1	2

Fuente: Elaboración propia.

En lo relacionado con el uso de los fondos y a excepción de las contribuciones obligatorias al FCM, los municipios tienen cierto grado de autonomía en el gasto.

El Fondo Común Municipal (FCM) es el instrumento de redistribución horizontal entre municipios, de modo tal que aquellos que presentan una mejor base tributaria aportan recursos a los de menores ingresos.

**CUADRO V.2
APORTE DE LAS COMUNAS AL FONDO COMÚN MUNICIPAL**

Composición del FCM	Aporte de las Comunas	Comunas de mayores ingresos (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura)
Impuesto Territorial	60%	65%
Patentes Comerciales	0%	55% Santiago y 65% Providencia, Las Condes y Vitacura
Circulación de Vehículos	62,5%	65%
Transferencias de Vehículos	50%	50%
Recaudado por multas, infracciones o contravenciones a las normas de tránsito	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Los municipios ingresan al FCM el 60 por 100 de la recaudación del Impuesto Territorial³⁴; el 62.5 por 100 de los Permisos de Circulación de Vehículos y el 50 por 100 del impuesto a la transferencia de vehículos³⁵. No ingresan monto alguno respecto del Impuesto a las Patentes Comerciales³⁶.

El gobierno nacional transfiere al FCM el aporte que, con tal propósito, disponga la Ley de Presupuesto de cada año. El gobierno nacional, no obstante, ha fijado el monto de su aporte al FCM en la cantidad de 218.000 UTM, siendo la UTM –unidad tributaria mensual– una unidad ajustada mensualmente por inflación. Al mismo tiempo, el estado nacional ha decidido, a partir de 2006, iniciar el pago del Impuesto Territorial correspondiente a las propiedades del fisco nacional incorporando los montos correspondientes directamente al FCM y no a través del municipio respectivo.

Las transferencias del gobierno nacional al FCM no son significativas –en 2006 no llegaban al 2.5 por 100 del total de los ingresos del Fondo– por lo que básicamente redistribuye horizontalmente fondos propios municipales, con las salvedades ya mencionadas en cuanto a las potestades tributarias.

³⁴ Los municipios de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura ingresan, a diferencia de todos los demás, 65 por 100.

³⁵ Para Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura es 65 por 100.

³⁶ Excepto Santiago, 55 por 100 y Providencia, Las Condes y Vitacura, 65 por 100.



El fondo así constituido se divide en dos segmentos: el primero, del 90 por 100 del fondo constituido, se redistribuye entre los municipios con criterio macroeconómico y tributario. El 35 por 100, por el ingreso fiscal municipal *per cápita* versus el nacional; el 30 por 100, según la participación comunal de predios exentos de impuesto territorial versus el total nacional; el 15 por 100, según población; un 10 por 100, según pobreza relativa, y el 10 por 100 restante en partes iguales.

El segundo segmento –del 10 por 100 del FCM– se atribuye por mitades. El 5 por 100 para premiar la eficiencia operacional de los municipios, permitiendo a sus funcionarios el acceso a un incentivo monetario, y el restante 5 por 100, para emergencias o su prevención.

b. *Transferencias verticales a los municipios*

Los municipios chilenos reciben transferencias verticales que se canalizan a través de las regiones o provienen, directamente, del gobierno nacional³⁷.

Las regiones asignan a los municipios, para que éstos gestionen los fondos, partidas presupuestarias para inversión pública provenientes del fondo de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

El gobierno nacional distribuye entre los municipios fondos bajo la forma de transferencias condicionadas. El Programa de Mejoramiento Urbano, el de Mejoramiento de Barrios, subvenciones para Educación y Salud y otros menores. Asimismo, como ya se expresó, transfiere fondos a los municipios a través de sus dos contribuciones al FCM: el pago del Impuesto Territorial de los inmuebles fiscales y una aportación fija, ajustada por índices de precios.

Desde 2004 transfiere, además, fondos para el Programa Chile Solidario, destinado a paliar las necesidades de familias y personas en estado de pobreza extrema. En los programas sociales el municipio se limita a un papel secundario, que usualmente consiste en la identificación de los beneficiarios.

A partir de 2005 perciben el 50 por 100 de la recaudación de las Patentes Mineras. Este tributo, de la naturaleza de una regalía, se calcula sobre la base imponible modificada del Impuesto a la Renta y tiene una alícuota progresiva –en función de los volúmenes de mineral extraídos– con una tasa marginal máxima del 5 por 100.

c. *Endeudamiento municipal*

Como ya se ha dicho los municipios tienen en Chile una expresa prohibición de contraer endeudamiento. Experiencias locales negativas, sumadas al desborde de endeudamiento subnacional de la vecina República Argentina, hicieron que tal prohibición se estableciera.

La prohibición de contraer endeudamiento se entiende se aplica solamente al endeudamiento financiero. En tal sentido, los municipios normalmente mantienen pasivos a favor de proveedores, en relación con sus gastos corrientes.

La literatura señala que los municipios chilenos, frecuentemente, se fondean reteniendo sus aportes al FCM, con lo cual financian sus erogaciones con dineros del estado nacional. También contraen pasivos financieros menores a través de contratos de *leasing*. Los montos de pasivos municipales son considerados de escasa significación, no llegando al 10 por 100 de los ingresos propios municipales de un año.

D. ANÁLISIS CUANTITATIVO. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS MUNICIPIOS EN CHILE

D.1. Caracterización sociodemográfica

Chile registra en el 2005 una población de 16.4 millones de habitantes, con un hogar promedio de 3.4 habitantes por hogar. Tiene un PIB *per cápita* corregido por PPP de US\$ 10.874, el tercero de la región.

³⁷ En rigor, esta diferenciación no es de importancia significativa, puesto que, en un país estrictamente unitario, las regiones son gobernadas por intendentes designados por el Presidente de la República y no es preciso que exista compromiso alguno del gobierno nacional respecto de los montos a asignar a las regiones.

A pesar de su alto IDH de 0.859 (2004), presenta en materia de equidad distributiva un posicionamiento adverso. En efecto, Chile tiene un Índice de Gini de 57.1, que solo es desmejorado por Bolivia y Paraguay. El 20 por 100 más rico detenta un ingreso 17.8 veces mayor que el 20 por 100 más pobre.

Esta fuerte concentración del ingreso no responde exclusivamente a una situación de concentración geográfica de los recursos como en otros países de América Latina. En efecto, el ingreso promedio por habitante de la región más rica supera al de la más pobre en 1.96 veces, según los datos de CASEN para el 2003. Si, en cambio, se considera el PIB regional *per cápita*, este guarismo se eleva a 5.13.

CUADRO V.3
INGRESO PROMEDIO DE LAS REGIONES POR QUINTIL (2003)

Región	Quintil Autónomo Regional					
	I	II	III	IV	V	Total
I	101.373	143.699	203.695	253.738	582.678	274.345
II	126.415	181.182	220.540	312.708	600.656	312.054
III	90.761	130.710	164.434	231.363	442.415	227.431
IV	79.255	119.313	151.206	207.304	570.464	243.952
V	98.912	133.194	163.550	217.610	504.239	235.930
VI	94.063	121.897	143.993	202.880	421.858	210.363
VII	72.376	101.422	124.576	167.454	457.629	200.106
VIII	73.817	111.133	139.092	188.572	530.146	235.992
IX	58.410	91.568	118.481	177.175	514.799	228.257
X	74.872	108.637	142.957	205.950	551.498	245.792
XI	92.502	129.288	180.172	264.379	691.213	313.430
XII	108.586	155.708	241.273	294.211	773.629	330.742
XIII	117.768	157.676	198.203	305.843	1.087.496	392.996
Total	92.612	131.919	170.076	243.025	765.106	307.749

Fuente: MIDEPLAN, División Social, Encuesta CASEN 2003, con factores de expansión en base a CENSO 2002. Corresponde al Ingreso de la ocupación principal por quintil de ingreso autónomo regional en \$ Nov 2003.

El último quintil de la región metropolitana supera en 5.4 veces el primer quintil de la región VII.

A nivel municipal, se observa una gran amplitud y dispersión entre ellos, ya sea que se considere su tamaño, dado por la cantidad de habitantes (proyecciones INE 2006), el porcentaje de población rural, o algún indicador de pobreza (Casen 2000-2003)³⁸. Las tasas de escolaridad y de mortalidad infantil acompañan en general los índices de pobreza.

En efecto, como se desprende del cuadro que sigue, el coeficiente de variabilidad de la tasa de ruralidad y de pobreza es muy elevado. Existen municipios pequeños o medianos, urbanos y rurales, pobres y ricos, y se producen todas las combinaciones posibles. La amplitud de los coeficientes de pobreza es marcada tanto en el ámbito rural como en el urbano.

³⁸ El Índice de Pobreza correspondiente al 2006 se redujo al 13.7 por 100 en el 2006.

**CUADRO V.4****POBLACIÓN, RURALIDAD Y POBREZA EN MUNICIPIOS (2005)**

Concepto	< 10 mil habitantes	10 mil< habitantes<100 mil	>100 mil habitantes	Total
Cantidad de Municipios	99	197	49	345
Población en miles	296,6	1541,8	321,5	2160
Tasa de Ruralidad	55%	25%	3%	13%
Tasa de Pobreza	25%	22%	16%	19%
CV Ruralidad	56%	90%	237%	229%
CV Pobreza	62%	51%	44%	57%

Fuente: Elaboración propia en base a SINIM.

De los municipios grandes, es decir, con más de 100 mil habitantes, se destacan con los menores índices de pobreza:

- Santiago. Región Metropolitana.
- Providencia. Región Metropolitana.
- Las Condes. Región Metropolitana.
- Vitacura. Región Metropolitana.
- Lo Barnechea. Región Metropolitana.
- Ñuñoa. Región Metropolitana.
- Iquique. Región I.

Como se recordará de las secciones anteriores, los primeros cuatro tienen un coeficiente de integración de fondos a FCM superior al resto de los municipios.

Con el propósito de poder operar con políticas diferenciadas que consideren las especificidades de los municipios, la SUBDERE en el año 2005 ha estipulado, en base a la cantidad de habitantes y el grado de dependencia del Fondo Municipal, 8 categorías de municipios.

CUADRO V.5**MUNICIPIOS POR CATEGORÍA SUBDERE (2006)**

CAT SUBDERE	Cantidad de Municipios	Población Promedio	Tasa de Ruralidad	Fondos propios por hab.	Partic en Pob en %
1	43	2742	67%	38,7	1%
2	56	7800	50%	36,1	3%
3	50	12744	49%	24,0	4%
4	74	21611	37%	22,4	10%
5	42	44189	28%	22,4	11%
6	50	119257	6%	37,6	37%
7	16	305195	1%	34,5	30%
8	4	165834	0%	221,6	4%
S/D	6	16015	25%	22,9	1%
Total	341	47661	13%	40,3	100%

Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2006).

Según las cifras del año 2006, se observa que dichas tipologías son útiles en particular para el tamaño de la población y para su condición de ruralidad, siendo que en el tema de la pobreza la dispersión dentro de cada categoría sigue siendo muy elevada y por lo tanto presenta alguna limi-

tación cuando el fenómeno a analizar está vinculado con ella, como por ejemplo, el análisis de los fondos propios de cada municipio.

Así, si se define como pobres a aquellos municipios con una tasa de pobreza superior al 25 por 100, medios –con una tasa entre el 15 por 100 y 25 por 100– y ricos con una tasa de pobreza inferior al 15 por 100, se observa que las diferencias significativas entre las distintas tipologías se presentan recién a partir de la tipología 6 que corresponde a municipios grandes de muy baja ruralidad.

CUADRO V.6
DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR CATEGORÍA SUBDERE Y POBREZA

Categoría	Pobres	Medios	Ricos	Sin dato	Total
1	33%	5%	37%	26%	100%
2	41%	36%	23%	0%	100%
3	46%	50%	12%	-8%	100%
4	50%	45%	12%	-7%	100%
5	52%	43%	10%	-5%	100%
6	8%	52%	40%	0%	100%
7	6%	50%	44%	0%	100%
8	0%	0%	100%	0%	100%
S/D	33%	17%	17%	33%	100%
Total	37%	39%	23%	1%	100%

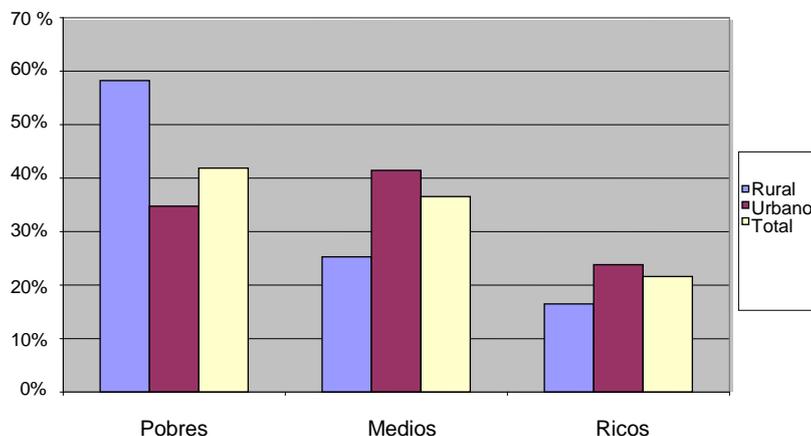
Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2006).

Ello es producto de la alta dispersión de los indicadores de pobreza mencionados por municipio que impacta dentro de cada tipología, poniendo de manifiesto que el fenómeno de la pobreza no puede ser explicado en Chile exclusivamente por la condición de ruralidad o de tamaño, e incluso de región.

Sin embargo, cabe mencionar que se constata cierto nivel de preponderancia de los municipios rurales entre aquellos que son pobres, en detrimento fundamentalmente del sector medio, como se observa en el gráfico V.1.

Allí se observa cómo mientras en los municipios urbanos el coeficiente de municipios con pobreza superior al 25 por 100 es cercano al 30 por 100 en el caso de los municipios rurales este coeficiente trepa casi al 60 por 100.

GRÁFICO V.1
RURALIDAD Y POBREZA (2005)



Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2006).



En términos de evolución de los índices de pobreza entre el 2000 y 2003, se observa que, de los 50 municipios que tenían más de 35 por 100 de pobreza en el 2000, unos 40 bajaron sus índices de pobreza. Sin embargo, 25 municipios que estaban con menos del 35 por 100 de pobreza en el 2000 ahora lo superan. El resultado final es que subsisten 49 municipios con más del 35 por 100 de pobreza.

En síntesis, Chile presenta una dispersión significativa de los municipios que hace presumir, por un lado, capacidades contributivas diferenciadas, y por el otro, pone de relieve la necesidad de ecualizar los servicios, ya sea a través de un sistema de transferencia directa del gobierno nacional o de transferencia a los municipios. Las posibilidades de correspondencia fiscal, marcadas por la literatura como condición deseable en un proceso de descentralización, no parecen de fácil cumplimiento.

D.2. El gasto de los gobiernos locales

a. Análisis agregado

La Ley Municipal reconoce como funciones privativas de las Comunas básicamente lo relativo a lo urbanístico, al transporte dentro del ejido comunal, el aseo público y aquellas temáticas vinculadas con su desarrollo.

Entre las funciones compartidas con otros órganos de gobierno figuran, entre otras, la educación y la cultura, la salud, el tránsito, la vialidad y el transporte público y la vivienda social.

CUADRO V.7

COMPETENCIAS MUNICIPALES BÁSICAS

Seguridad ciudadana	Si	Agua potable	No
Atención primaria de la salud	Si	Alcantarillado	No
Residuos Sólidos	Si	Mercado	No
Aseo de calles	Si	Panteones	No
Ambiente	Si	Rastro	No
Cultura	Si	Transporte	No
Transito	Si	Vialidad	No
Promoción de empleo	Si	Bomberos	No
Deportes y recreación	Si	Alumbrado publico	No
Educación básica	Si		
Apoyo a la producción agropecuaria	Si		

Fuente: Elaboración propia.

En la práctica, los municipios de Chile tienen bajo su responsabilidad los primeros 12 años de escolarización y la atención primaria de la salud. Si bien, como se mencionara con anterioridad, más del 80 por 100 del financiamiento proviene del gobierno central, la gestión suele recaer en los municipios. Más allá de estas funciones específicas, le caben aquellas vinculadas con algunos servicios sociales a la comunidad, aseo de calles, policía de tránsito, entre otras, tal como puede observarse en el cuadro V.7 que antecede.

En el 2005, los gastos de los Gobiernos Locales se situaron en el 2 por 100 del PIB, lo que representa alrededor de un 14 por 100 de los gastos totales. El gasto local por habitante ascendió a unos 100 mil pesos chilenos, equivalentes a U\$S 179 dólares.

No se observa en la última década, desde la métrica, avances en materia de descentralización de gastos.

No se ha podido tener acceso a una desagregación de los gastos locales por funciones y de las transferencias del gobierno central en tales conceptos que nos posibiliten indicadores desagregados por función.

Al solo efecto de poder disponer de una estimación aproximada del mismo, se ha procedido a calcular al gasto total en educación y en salud, como el que viene de la suma del gasto central en tales concepto, proporcionada por la DIPRES y el aporte municipal para educación y salud proporcionado por la SUBDERE.

CUADRO V.8
INDICADORES DE GASTO EN EDUCACIÓN Y SALUD (2001-2005)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto Total en Educación % PIB	3,8%	4,0%	4,1%	3,9%	3,7%	3,4%
Gasto Total en Salud % PIB	2,9%	3,1%	3,1%	3,1%	2,9%	2,8%
% Gs Local en Educación / Gasto Local	32%	48%	48%	49%	49%	48%
% (Gs Local / Gs Gob Gral) en Educación	20%	40%	40%	41%	42%	42%
% (Gs Local / Gs Gob Gral) en Salud	5%	11%	12%	13%	13%	14%

Fuente: Elaboración propia en base a Dipres.

En cuanto a la inversión municipal, se constata que la misma representa un porcentaje del 14 por 100 de la inversión total.

A diferencia de los ingresos, donde se analizaron los grados de autonomía, no se ha hecho lo mismo por el lado del gasto, ya que dicha tarea excede los alcances de este trabajo.

Queda entonces una cuestión pendiente, cual es saber el verdadero alcance de la descentralización en materia de gasto, qué aspectos son regulados por el municipio y cuáles por el gobierno central.

b. Análisis por municipio

La desagregación por municipio de los gastos presenta ciertas limitaciones metodológicas, ya que DIPRES emplea la metodología FMI 2000 mientras que los municipios aún están en proceso de adopción de la misma.

Así por ejemplo, en el gasto de algunos de los municipios de SUBDERE se imputa la transferencia al FCM, mientras que a nivel consolidado de los municipios este concepto no estaría contemplado.

Para el análisis de los gastos por municipio se definen previamente 7 tipologías de tamaño, próximas a las que emplea el SUBDERE pero sin que los intervalos se superpongan, ya que no se toma en cuenta la dependencia del municipio en términos de sus finanzas.

Los intervalos considerados son los siguientes:

1	Municipios con menos de 5.000 habitantes
2	Municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes
3	Municipios entre 10.000 y 15.000 habitantes
4	Municipios entre 15.000 y 30.000 habitantes
5	Municipios entre 30.000 y 60.000 habitantes
6	Municipios entre 60.000 y 180.000 habitantes
7	Municipios con más de 180.000 habitantes

A su vez, hemos definido un municipio como rural cuando la población rural excede el 50 por 100 de la población total.

Si se analiza el gasto municipal por habitante correspondiente al 2006 de la SUBDERE, según tamaño, se observa que éste presenta una tendencia declinante por tamaño, estabilizándose a partir de que el municipio tiene entre 20.000 y 30.000 habitantes.



CUADRO V.9
GASTO MUNICIPAL POR HABITANTE SEGÚN TAMAÑO DEL MUNICIPIO (2006) \$

Tamaño	Gasto municipal			Aporte educación			Aporte salud		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
1	329	275	311	36	25	32	17	12	16
2	135	181	151	14	11	13	8	7	7
3	94	131	112	11	11	11	4	5	5
4	75	85	83	6	6	6	4	3	3
5	66	75	75	6	6	6	2	2	2
6		82	82		5	5		4	4
7		85	85		5	5		2	2
TOTAL	107	86	87	11	5	6	5	3	3

Fuente: Elaboración propia, en base a SUBDERE.

Esta situación se verifica tanto para el total del gasto como para sus componentes de educación y salud, considerando como tal sólo el aporte municipal.

En términos evolutivos, el coeficiente de dispersión del gasto municipal por habitante entre los distintos municipios se mantiene en todos los años en niveles elevados.

En cuanto al gasto municipal por habitante según condición de pobreza del municipio, se han definido 5 categorías para analizarlo.

1	Coeficiente de Pobreza > 35 por 100 (Muy Pobre)
2	35 por 100 > Coeficiente de Pobreza > 25 por 100 (Pobre)
3	25 por 100 > Coeficiente de Pobreza > 15 por 100 (Medio)
4	15 por 100 > Coeficiente de Pobreza > 10 por 100 (Rico)
5	Menor al 10 por 100 (Muy Rico)

Por el cuadro que sigue puede observarse que el gasto municipal por habitante en los municipios pobres no es más elevado que en la de los municipios ricos.

CUADRO V.10
EL GASTO MUNICIPAL POR HABITANTE, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA DEL MUNICIPIO 2006 (\$)

Categoría del municipio por % pobreza	Rural	Urbano	Total
1	92	81	85
2	107	74	78
3	86	70	71
4	129	69	71
5	284	154	155
sin dato	145	90	113
TOTAL	107	86	87

Fuente: Elaboración propia, en base a SINIM.

No se ha podido constatar que exista, en los municipios pobres, una tendencia sistemática a la elevación del gasto municipal *per cápita*.

En otras palabras, el análisis del gasto local por municipio indicaría que a través de los sistemas de transferencias se ha avanzado en la eualización del gasto municipal, pero no se observa progresividad en el gasto a nivel del municipio.

D.3. El ingreso de los gobiernos locales

a. Análisis agregado

Los ingresos de los municipios se conforman básicamente de:

- Los ingresos tributarios netos, originados fundamentalmente en las patentes, el impuesto territorial, y los permisos de circulación de vehículos. Como se dijo con anterioridad, sólo para el primero de los mencionados existe cierto grado de autonomía tributaria, por cuanto el municipio fija las tasas correspondientes por medio de la ordenanza municipal.
- Los ingresos de operación y otros (permisos , tasas y derechos, entre otros) y;
- Las transferencias verticales o donaciones –generalmente condicionadas– recibidas por parte del gobierno central.

En la última década, los ingresos fiscales municipales se sitúan, en el entorno de los 3 puntos del PIB³⁹, alcanzando los tributarios alrededor de 1.5 por 100 del PIB, las transferencias casi 1 por 100 del PIB y los no tributarios el 0.5 por 100 restante del PIB.

CUADRO V.11
LOS INGRESOS FISCALES MUNICIPALES (2000-2005)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005
En Millones						
Ingresos Tributarios Netos	621180	676006	723052	788227	795039	926608
Donaciones	517889	541484	582726	575342	571638	601344
Rentas de la Propiedad	18316	17950	19364	21546	23650	28341
Ingresos de Operación	100825	112154	124530	137174	134419	182770
Otros Ingresos	61954	68273	72580	72699	73695	192735
TOTAL DE INGRESOS	1320164	1415867	1522252	1594988	1598441	1931798
En % PIB						
Ingresos Tributarios Netos	1,53	1,55	1,56	1,54	1,36	1,39
Donaciones	1,28	1,24	1,26	1,12	0,98	0,90
Rentas de la Propiedad	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Ingresos de Operación	0,25	0,26	0,27	0,27	0,23	0,27
Otros Ingresos	0,15	0,16	0,16	0,14	0,13	0,29
Ingresos Municipales.	3,25	3,25	3,28	3,12	2,74	2,90

Fuente: DIPRES (2007).

Como se desprende del cuadro precedente, se observa una leve disminución de los ingresos tributarios locales también acompañada por una caída de las transferencias, siempre en términos del PIB.

³⁹ Existen algunas diferencias, según si la fuente de información es DIPRES o la SUBDERE. El DIPRES ya trabaja con la metodología del Manual del Fondo 2001 mientras que los municipios, y por lo tanto sus indicadores, recién lo estarán en el 2008. La diferencia para el 2005 entre una y otra fuente es de más de \$500 MM, tanto en ingresos tributarios como en transferencias.



Este comportamiento no es exclusivo de ningún ingreso fiscal en particular, ya que tanto el impuesto territorial, como el de patentes y el de permiso de circulación mostrarían una evolución semejante⁴⁰.

CUADRO V.12
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES MUNICIPALES EN % PIB (2000-2004). EN ÍNDICES 2000=100

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos Propios	100,0	97,4	93,1	93,1	87,1
Renta de Inversiones	100,0	83,9	83,2	87,2	79,9
Participación Impuesto Territorial	100,0	96,8	88,9	86,6	84,3
Permiso de Circulación de Vehículos a beneficio municipal	100,0	88,0	71,3	76,4	61,8
Patentes Municipales a beneficio municipal	100,0	93,2	96,4	91,7	89,0
Derechos de Aseo	100,0	93,2	92,0	89,5	83,7
Derechos varios	100,0	96,9	94,6	84,6	76,0
Multas e Intereses	100,0	87,4	71,1	69,4	67,3
Participación del Fondo Común Municipal art. 38	100,0	105,1	109,4	105,6	98,9
Transferencias	100,0	79,1	73,4	57,7	56,1
Otros Ingresos	100,0	125,3	119,7	111,0	112,7
Total Ingresos	100,0	98,1	93,6	91,1	86,3

Fuente: Elaboración propia, en base a SUBDERE (2007).

De ahí que la composición de los ingresos municipales no muestre grandes cambios a lo largo de la década. Para ofrecer una medida cuantitativa de la descentralización en materia de ingresos hemos empleado los indicadores del Banco Mundial.

CUADRO V.13
INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL (1995-2005)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005 Método Grupos
% Impuestos locales/Ingresos Locales	50%	51%	49%	50%	48%	47%	48%	48%	50%	50%	48%	12%
% Transferencias/Ingresos locales	36%	35%	37%	36%	39%	39%	38%	39%	36%	36%	31%	67%
% Otros Ingresos Locales/Ingresos locales	14%	14%	14%	14%	13%	13%	14%	14%	14%	14%	21%	21%
% Transferencias/ Gastos	42%	41%	43%	42%	46%	46%	44%	44%	41%	41%	37%	80%
Ingresos Propios en % PIB	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	1,9	1,9	2,0	1,9	1,7	1,9	0,0%
% Impuestos locales/ Impuestos totales	7%	8%	8%	8%	9%	8%	9%	9%	9%	8%	8%	0%
Impuestos a la propiedad en % PIB	s/dato	s/dato	s/dato	s/dato	s/dato	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%

Fuente: Elaboración propia, en base a DIPRES (2005, 2007).

En la última columna hemos incluido los indicadores, para 2005, corregidos de acuerdo al criterio de nuestra propia taxonomía del método de Grupos (véase capítulo III).

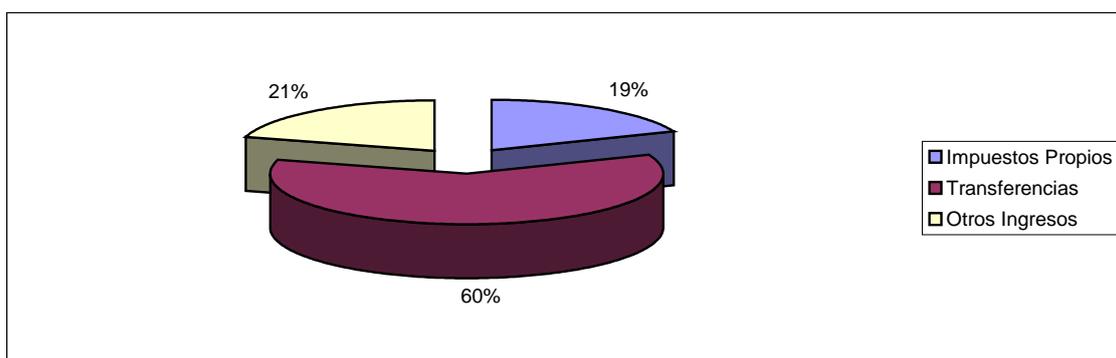
Según la información presupuestaria, los ingresos propios de los gobiernos locales se ubican en casi 2 por 100 del PIB, de los cuales 1.4 por 100 del PIB serían tributarios, constituyendo la

⁴⁰ Las cifras incluidas en el Informe de Descentralización presentan algunas diferencias con las de DIPRES y con las de SINIM.

principal fuente de financiamiento del gasto, seguidos por las transferencias. Dentro de éstos, el más importante es el impuesto territorial, seguido de las patentes municipales.

Sin embargo, estas cifras se alteran si como ingreso propio de los municipios se toma exclusivamente aquellos para los cuales está en condiciones de fijar tasa o base y/o lo recauda (grupo 1 a 3). La presión tributaria de los gobiernos locales disminuye de 1.4 por 100 del PIB a 0.5 por 100 del PIB, en el 2005.

GRÁFICO V.2
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS LOCALES 2005



Fuente: Elaboración propia en base a SUBDERE (2005).

De esta manera, los ingresos propios de 2 por 100 del PIB descienden a la mitad, un poco más del 1 por 100 del PIB⁴¹.

Esta caída responde al hecho de que el impuesto patrimonial es reglado y recaudado por el gobierno central, y por lo tanto se encuadraría, en base a las definiciones propuestas, en el grupo 5 como una transferencia de origen tributario. En cuanto a los permisos de circulación, dado que los municipios lo administran y recaudan, se ha imputado el porcentaje que queda en los municipios como grupo 3 y el remanente que se integra al FCM al grupo 6.

Los fondos propios determinados a partir de los grupos se apartan de la definición de los fondos propios tributarios de la SUBDERE solamente en el tratamiento del impuesto patrimonial, cuyo porcentaje con destino a la Municipalidad la SUBDERE lo considera como propio. Por fondos propios permanentes de los municipios, la SUBDERE define:

- Los ingresos tributarios a beneficio del municipio, esto es, excluido el aporte que se integra en el FCM.
- Los derechos.
- Otros ingresos.

Bajo esta definición, los tributos propios alcanzarían unos 0.8 por 100 del PIB y los ingresos propios un 1.3 por 100 del PIB.

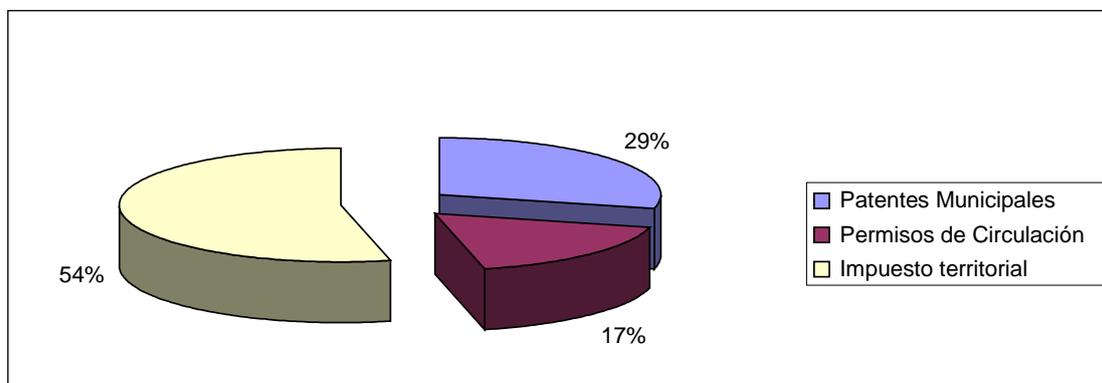
En suma, bajo cualquiera de las dos definiciones de fondos propios, en Chile, los tributos propios locales no llegan a 1 por 100 del PIB y el peso de las transferencias excede el 50 por 100 de los ingresos locales, lo cual pone de manifiesto una descentralización tributaria relativamente débil.

b. *Análisis de los tributos de base local*

En cuanto a la conformación de los ingresos propios y transferencias de origen tributario, el impuesto patrimonial es el de mayor envergadura. Si en lugar de los impuestos tributarios totales se tomaran en consideración exclusivamente los propios, bajo la definición de los grupos, las patentes suben al 60 por 100 y los permisos al 40 por 100 restante.

⁴¹ Esta caída sería aún mayor si se considerase en el cálculo el diferente tratamiento que recibe el grupo de los municipios "ricos".

GRÁFICO V.3
ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES 2004



Fuente: Elaboración propia, en base a Informe de Ingresos y Gastos 2005. Departamento de Finanzas Municipales. SUBDERE.

El Ingreso municipal por habitante en el 2005 se sitúa en unos \$100 mil, mientras que los impuestos con bases locales llegan a unos \$57 mil por habitante.

Para disponer de una idea de magnitud de los valores de las principales variables que inciden en la recaudación de los impuestos con base local, se ha incluido el valor de algunas variables para el impuesto predial y para el impuesto a los permisos de circulación.

La recaudación del impuesto territorial y de los permisos de circulación como porcentaje del PIB se la ha estimado como:

- $(\text{Vivienda / Habitante}) \times (\text{precio implícito vivienda/PIB per cápita}) \times \text{tasa mínima.}$
- $(\text{Automotor/Habitante}) \times (\text{precio implícito automotor/PIB per cápita}) \times \text{tasa mínima}$

En el precio implícito definido intervienen la diferencia de bases imponibles, de exenciones, tasas y la evasión y elusión del impuesto. Solo a título ilustrativo se ha incluido este precio en dólares.

CUADRO V.14
PRINCIPALES VARIABLES QUE INCIDEN EN LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS CON BASE LOCAL

Tributos de Base Local	2005
<i>Impuesto Territorial. En % PIB</i>	0.64%
Tasa (promedio simple)	1,1%
Vivienda/Habitante	3.43
Precio Implícito Vivienda/PIB <i>per cápita</i>	2.20
Precio Implícito Vivienda en US\$	16.126
<i>Permisos de Circulación. En % PIB</i>	0.21%
Tasa (Promedio Simple)	2,75%
Habitante/ Automotores	7.5
Precio Implícito Automotor/PIB <i>per cápita</i>	0.56
Precio Implícito Automotor en US\$	4.116
Precio Implícito Vivienda/ precio Implícito Automotor	3.9

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro precedente, llama la atención que el precio implícito de la vivienda solo presente unas 3.9 veces el de los automotores. Esto podría estar indicando que, a pesar del revalúo

impulsado por el Gobierno Central, habría aún margen para modificaciones a nivel normativo o de la administración con el impuesto territorial. Quizás podría evaluarse una mayor participación de los municipios en tal sentido.

c. Análisis por municipio

La dispersión del peso de los fondos propios como fuente de financiamiento de los gastos es marcada; está por ejemplo, la Isla de Pascua con menos del 1 por 100 de fondos propios, contra un municipio como Lo Barnechea, con más del 80 por 100 de fondos propios con relación al total de ingresos.

A lo largo del análisis de los cuatro países –Chile, Perú, Colombia y México– aparece una correlación municipio pequeño –municipio rural– municipio pobre.

De esta forma, los municipios rurales de un tamaño inferior a los urbanos, tendrían, por un lado, un mayor nivel de gasto por habitante por la ausencia de economía de escala, y por el otro, un menor ingreso, lo que los pondría en una situación de mayor dependencia financiera. En este contexto, la posibilidad de correspondencia fiscal parece no tener cabida.

CUADRO V.15
IMPORTANCIA DE LOS FONDOS PROPIOS (en % del total de ingresos) 2005

Categoría del municipio por % pobreza	Rural	Urbano	Total
1	13%	19%	17%
2	18%	26%	24%
3	21%	45%	44%
4	24%	50%	49%
5	22%	64%	64%
sin dato	17%	21%	19%
TOTAL	18%	49%	46%

Fuente: Elaboración propia.

En la lógica de transferencias del Gobierno, se observaría cierta preeminencia del tamaño; en tal sentido las transferencias son superiores en los municipios de menor tamaño.

CUADRO V.16
TRANSFERENCIAS POR HABITANTE Y CATEGORÍA DE MUNICIPIO 2005

Categoría del municipio por % pobreza	Rural	Urbano	Total
1	282	254	273
2	115	129	120
3	78	93	85
4	58	62	61
5	50	50	50
6	0	38	38
7	0	38	38
TOTAL	88	44	47

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de las transferencias, la dispersión del ingreso municipal por habitante entre municipios es significativa. El municipio con mayor ingreso municipal por habitante presenta en el



2006 una relación de 59 veces con el municipio de menor ingreso municipal. Esta relación, en el año 2000, era de 37 veces. El ingreso promedio municipal por habitante en el 2006 es de \$ 155, contra \$104 en el 2000, siendo que el coeficiente de variabilidad es, para los mismos años, de 140 por 100 y 130 por 100, respectivamente.

El análisis de la dispersión de los municipios muestra que el 85 por 100 de los municipios presenta en el 2006 un ingreso inferior a los \$200.

¿Qué sucede con la dispersión y su evolución si se toma, en consideración los ingresos propios permanentes?

En primer lugar, se observa que la relación entre el municipio más pobre trepa de 59 veces a 99 veces en el 2006, y que en el 2000 esta relación era semejante. Los grados de dispersión son más elevados que la de los ingresos totales.

E. ALGUNAS CONCLUSIONES E INTERROGANTES

El proceso de descentralización en Chile tiene singulares características. Se están produciendo cambios de significación a nivel de la reforma política. En la descentralización del gasto se han hecho avances importantes. En cambio, en la descentralización del ingreso no ha habido progresos relevantes. No hay, salvo para el impuesto a las patentes, autonomía tributaria. En cuanto al gasto, si bien se ha transferido la administración de la educación y la salud, el gobierno central ha mantenido el control de los recursos para financiar esos servicios.

Las evaluaciones a que hemos podido acceder, en materia de calidad de estas transferencias –en particular las de la educación– no son demasiado positivas. Sin embargo, es importante destacar que Chile está avanzando en aspectos regulatorios para intentar mejorar el problema de la calidad de los servicios y para ecualizarlos. Chile no escapa aún a las fuertes disparidades locales que se verifican en América Latina.

El modelo de descentralización inicial con una fuerte orientación privatizadora se ha ido debilitando. Ese era en buena medida el sesgo de la descentralización del gobierno militar.

En cada región se hacen presentes municipios ricos y municipios pobres, lo cual determina que el ingreso promedio de la región más rica con relación a la más pobre se sitúe en 2 veces. La presencia de municipios pequeños con altas tasas de ruralidad y de pobreza plantea la habitual necesidad de incrementar en los mismos el gasto por habitante, y de hacerlo en un contexto donde dichos municipios no tienen capacidad para financiarse por falta de capacidad contributiva de sus habitantes.

Como se percibirá, la condición de correspondencia fiscal en este contexto es imposible de instrumentar, sin riesgo de generar un descenso de la calidad y cantidad de prestación de los servicios públicos y así conspirar contra la necesaria impulsión de la cohesión social.

En una muy significativa cantidad de municipios, nos parece prudente se inicien programas de desarrollo local que sean capaces de trazar un sendero de crecimiento para estos territorios.

Existen aparentes diferencias entre DIPRES y SUBDERE en cuanto a la metodología de medición; esto impone limitaciones que impiden ser concluyentes respecto del ingreso municipal. Si se consideran las estadísticas de SUBDERE, se observa que si bien el FCM y las transferencias han logrado elevar el gasto municipal por habitante en los municipios de menor tamaño, no se habría alcanzado aún una adecuada ecualización de los servicios públicos. La dispersión del gasto por habitante es muy elevada y no se observa en los gastos locales, en principio, un esquema distributivo hacia los más pobres.

Ello es coherente con la lógica distributiva diseñada, donde el factor pobreza pesa relativamente poco. Esta lógica podría conducir a un ensanchamiento de la brecha. No ha habido definidas tendencias de mejoramiento en los últimos años. Los coeficientes de pobreza han mejorado en varios municipios pero, como hemos visto, empeorado en otros.

A la luz de lo expuesto, y una vez lograda una desagregación por municipio de las transferencias imputadas por DIPRES, parecería conveniente revisar la magnitud de las transferencias que se realizan a los municipios. Es posible que se requieran más fondos nacionales para una adecuada ecualización de los servicios. Pero ello requiere de un análisis global de la posibilidad de lograr una mayor presión tributaria en Chile y una ganancia en la eficiencia y eficacia del gasto público.

La necesidad de ecualización termina inexorablemente conduciéndonos hacia el examen de la posibilidad de aumentar los ingresos fiscales. La presión tributaria en Chile, incluyendo seguridad social y regalías, se sitúa en el entorno del 23 por 100 del PIB, uno de los niveles más altos de los últimos 10 años, gracias fundamentalmente a los ingresos generados por el cobre.

¿Hay margen para aumentar la tributación y disponer de fondos para una mejora en la cohesión social? Es un interrogante a explorar en investigaciones posteriores. Entre tanto, el cuadro V.17 nos permite visualizar la evolución del ingreso fiscal, a niveles nacional y local, para los once años que van desde 1995 a 2005.

CUADRO V.17
LOS INGRESOS FISCALES EN % DEL PIB (1995-2005)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos Tributarios Nacionales (excl. seg. social)	15,5	16,7	16,3	16,4	15,7	16,5	16,5	16,6	15,9	15,6	16,8
Tributos Locales Propios	1,2	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4
Ingresos Tributarios sin Seg. Social ni Regalías	16,8	18,0	17,7	17,9	17,2	18,0	18,1	18,2	17,4	17,0	18,2
Ingresos de la Seguridad Social Pública Total	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4
Regalías o Impuestos sobre hidrocarburos, cobre, etc	2,4	1,3	1,3	0,4	0,4	0,9	0,5	0,5	0,8	3,0	3,7
Nación	2,4	1,3	1,3	0,4	0,4	0,9	0,5	0,5	0,8	3,0	3,7
Local	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros Ingresos	2,7	2,7	2,8	3,1	3,1	3,0	3,3	2,7	2,8	2,2	2,3
Centrales	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Locales	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,6
Donaciones	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
Centrales	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Locales	0,9	0,9	1,1	1,1	1,3	1,3	1,2	1,3	1,1	1,0	0,9
INGRESOS OPERATIVOS	23,1	23,3	23,2	22,8	22,1	23,3	23,4	22,8	22,5	23,6	25,5
TOTAL DE INGRESOS	23,4	23,6	23,6	23,1	22,5	23,7	23,8	23,2	22,8	23,9	25,8

Fuente: DIPRES y SUBDERE.

Como se ha dicho, en materia de descentralización tributaria, los avances han sido modestos. Solo las patentes comerciales municipales pueden considerarse un recurso genuinamente propio. No conocemos las razones por las que el gobierno no hace avances más audaces en este sentido.

Al mismo tiempo, no se visualiza que en este impuesto haya habido una mejora adicional de eficiencia recaudatoria respecto de otros impuestos recaudados y establecidos a nivel central.

Desde el punto de vista de la información disponible por municipio, el sistema de indicadores es amplio y posibilitaría ir avanzando con un monitoreo de la situación adecuado. Esta característica, por si sola, resulta un elemento diferenciador de Chile respecto de la mayor parte de los países de América Latina. Es, en última instancia, el diferencial de gobernabilidad que exhibe Chile y que representa una oportunidad inestimable.

Creemos que la metodología apropiada sería analizar primero, con mayor profundidad, la temática de la descentralización del gasto y la calidad de los servicios educativos y de salud locales.

CAPÍTULO VI. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL EN EL PERÚ

A. EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y FISCAL

Perú presenta un nivel de desarrollo humano $-0.768-$ clasificado como “medio”⁴², ubicándose en la posición 10 sobre 17 países de América Latina considerados. En el contexto internacional, ocupa la posición 82. En términos de su población y PIB total ocupa la quinta posición en ambos indicadores en el contexto latinoamericano, mientras que por su PIB *per cápita* se ubica en la posición 10.

Alrededor del 50 por 100 de su población está bajo la línea de pobreza y presenta una fuerte concentración de la riqueza. Asimismo, Perú detenta una tasa de ruralidad relativamente elevada del 26 por 100 (la que duplica, por ejemplo, la de Chile, que es del 13 por 100).

En términos de gobernabilidad, según se muestra en nuestro capítulo IV, se sitúa en el grupo intermedio, acompañando, entre otros, a Brasil, México y Argentina.

Perú, a tenor de lo expresado por buena parte de la literatura, ha sido un país de tradición altamente centralista.

La Constitución Política hoy vigente data de 1993 y fue reformada en 1995, 2000, 2002, 2004 y 2005. La reforma del año 2002 es la que introduce y enfatiza los preceptos y mandatos descentralizadores. En este sentido, expresa que “Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado...” (Art. 43). “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio... El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos...” (Art. 188). “La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.” (Art. 77). Y así de seguido.

El proceso descentralizador había tenido sus impulsos significativos durante el primer gobierno (1985-1990) del actual presidente peruano, Alan García. Pero tales intentos habrían quedado frustrados, sobre todo en razón de una reforma compulsiva de la organización territorial que, concentrando los actuales 25 departamentos en 12 unidades mayores, generó fuertes resistencias.

La reforma constitucional de 2002, complementada por la de 2004, crea los gobiernos regionales con autoridades electas sobre la base de los departamentos históricos, y establece incentivos para la fusión voluntaria y a través de referendo en macro-regiones. Al día de hoy no se han producido fusiones de esta naturaleza.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2006 de Naciones Unidas (Vargas, 2006) visualiza el impulso descentralizador peruano desde una óptica política. Existe en Perú –y, desafortunadamente, en América Latina, en general– una desconfianza sistemática de la población respecto de las acciones de los gobiernos: “Uno de los problemas más comunes es la falta de legitimidad del sistema político y de sus líderes, por lo que la sociedad alberga justificadas dudas de las reformas estructurales, elaboradas y decididas muchas de ellas en secreto y con pretensiones tecnicistas que no han calado en el espíritu ni en la energía movilizadora de los pueblos”. La descentralización, en esta hipótesis, resulta más bien una manera de acercar a los ciudadanos al concepto y a la *praxis* democrática y alejarlo de las siempre arriesgadas expectativas mesiánicas.

La temática de la gobernabilidad aparece otra vez expuesta con crudeza; como causa y como efecto. Es complicado ganar en gobernabilidad frente a pueblos que desconfían de sus gobernantes. Es complicado obtener la confianza de los pueblos cuando la gobernabilidad –incluso en sus expresiones más obvias como la del control de la corrupción – es baja y no se ve un sendero claro de mejoramiento.

⁴² PNUD (2006). Naciones Unidas considera un IDH alto aquel que supera el valor de 0.80 ; medio el que se ubica entre 0.50 y 0.80 y bajo el que es inferior a 0.5.



El municipio democrático data en Perú del siglo XIX. En 1920, en el denominado Onceño de Leguía (1919-1930), la llamada república aristocrática, se suspende la electividad de los cargos municipales, encomendando al Ministerio de Gobierno (hoy Ministerio del Interior) la designación de alcaldes y regidores. En el primer gobierno –democrático, por cierto– de Belaúnde Terry, hacia 1963, se volverá a la elección democrática de las autoridades locales. Posteriormente, durante los 12 años de gobierno militar (1968-1980) se retomó la práctica de designar los alcaldes desde el Poder Ejecutivo Nacional.

Al recuperarse la democracia en 1980, se reinició la elección de alcaldes y regidores, y al igual que en 1963, fue el presidente Belaúnde, en su segundo mandato, quien nuevamente la instauro.

El Estado peruano se encuentra organizado en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Los Gobiernos Regionales son 25, correspondiendo a los 24 departamentos tradicionales a los que se suma la provincia constitucional del Callao. Las autoridades regionales –Presidente, Vicepresidente y Consejo Regional– son elegidas por voto popular por un período de 4 años.

“Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades económicas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la provincia constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales. (Art. 190 de la Constitución).

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. Las funciones regionales están concentradas en los primeros.

El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, los distritos y los centros poblados. Los centros poblados carecen de atribuciones específicas y, por ende, en la práctica, el nivel local se integra de municipios provinciales y municipios distritales. Ambos niveles coexisten y, en principio, los municipios distritales integran algún municipio provincial. Los municipios provinciales, además, tienen funciones de distritales dentro del denominado “cercado” del distrito capital de la provincia, que carece de municipio distrital. Había, hacia fines de 2006, 195 municipios provinciales y 1636 municipios distritales. Existían, además, 1871 centros poblados menores, creados por las municipalidades provinciales con acuerdo de las distritales.

Las autoridades municipales son elegidas por voto popular, por un período de 5 años. Se componen de dos entidades: el Consejo y la Alcaldía. El Consejo está compuesto por el Alcalde y los Regidores y tiene funciones normativas y fiscalizadoras. La Alcaldía es el órgano ejecutivo.

Las funciones de los municipios peruanos son amplias: incluyen, entre otras, la atención primaria de la salud, educación básica, seguridad ciudadana, disposición de los residuos sólidos y aseo de calles, provisión de servicios de agua y alcantarillado, tránsito, transporte y vialidad locales, catastro y, ocasionalmente, hasta banca regional a través de cajas de crédito locales.

La existencia de dos niveles de municipios, el número de municipios existentes y el tamaño relativo de esas unidades son referidos con frecuencia por la literatura como un obstáculo a la mejora de la gestión y al éxito del proceso descentralizador (Alonso *et al.*, 2007, y Vargas, 2006).

Ambos niveles de municipios pueden en ciertas circunstancias tener atribuciones superpuestas lo que, lógicamente, genera conflictos y costos innecesarios.

El BID (Alonso *et al.*, 2007) señala un listado nutrido de competencias redundantes entre municipios provinciales y distritales, entre las que se encuentran el catastro, los servicios de salud, educación, agua y alcantarillado, la nomenclatura de las calles, la recolección de desechos sólidos, etc.

Como se ve, Perú exhibe el caso poco usual de tres niveles de gobiernos subnacionales. Aun aceptando que esta estructura presenta dificultades objetivas, conviene recordar que algunos de los países con mejores indicadores macroeconómicos y de gobernabilidad se encuentran en situaciones parecidas: España, donde subsisten, bajo las Comunidades Autónomas, las Diputaciones Provinciales, Francia, con sus regiones y departamentos, e Italia con sus regiones y provincias.

Los Gobiernos del Perú han depositado expectativas significativas sobre el proceso descentralizador y sobre sus consecuencias positivas, tanto en el plano de lo político como en el de lo económico y social. En nuestro Capítulo II, Sección E, exponemos los resultados de una encuesta de opinión, elaborada por el Consejo Nacional de Descentralización (CND), sobre percepciones ciudadanas

respecto de la descentralización; sus resultados no son del todo alentadores. En el mismo capítulo y Sección mostramos –en el Recuadro II.1– bajo el nombre de “Perú inicia su noveno intento de privatización”, el desencanto del Gobierno del Perú respecto de los avances de la descentralización.

Se trata, en definitiva, de un proceso cuya formalización y aplicación de manera sistemática es todavía muy reciente y el proceso muy fluido. Al tiempo en el que este documento era redactado, el Presidente Alan García, con anuencia del Congreso, disolvía el CND (que ya tenía status de secretaría de estado) y lo sustituía por la Secretaría de Descentralización.

B. CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. ABORDAJE METODOLÓGICO⁴³

La medición de la descentralización fiscal admite dos abordajes.

El abordaje cuantitativo básicamente mide la magnitud relativa del ingreso público generado y del gasto público erogado por los gobiernos subnacionales. En este análisis se usan los indicadores de descentralización difundidos por Banco Mundial, que miden los tributos propios recaudados y los gastos ejecutados descentralizadamente en relación con el PIB y otras variables y, por esta vía, permiten inferir el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales.

El segundo abordaje, el cualitativo, trabaja fundamentalmente sobre la legislación vinculada con la descentralización fiscal. Permite describir y analizar el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales a través de sus competencias en cuanto a recaudar impuestos y administrar el gasto público.

Este segundo abordaje es compatible con la Taxonomía de la Autonomía Tributaria de la OCDE que se expuso en el recuadro III.2 de nuestro capítulo III.

El análisis de las competencias subnacionales para el ingreso y el gasto, el sistema de transferencias horizontales y verticales y las potestades para contraer endeudamiento resultan de vital importancia para caracterizar la descentralización fiscal y la autonomía de los gobiernos subnacionales.

El abordaje conjunto de los aspectos cuantitativos y los cualitativos es capaz, en definitiva, de ofrecernos un panorama más completo del fenómeno bajo análisis.

Las principales fuentes de información primarias utilizadas en la construcción de los indicadores de este capítulo han sido:

- El Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI).
- El Ministerio de Economía y Finanzas.
- La Secretaría de Transparencia Económica.
- El Banco Central de Reserva del Perú.
- PNUD. Oficina Regional del Perú.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

C. ANÁLISIS CUALITATIVO DEL FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL

Como ya se ha indicado, el Perú se organiza a través de tres niveles de gobierno: el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

⁴³ Las secciones B de los capítulos V, VI, VII y VIII son similares. Tal circunstancia tiene el propósito de permitir la lectura independiente de los casos de Chile, Perú, Colombia y México que este documento incluyen.



Siguiendo una clasificación geográfica que se explica principalmente desde el sujeto activo de la obligación tributaria, serán impuestos nacionales los que tengan aplicación en todo el territorio del país, sin considerar la calidad del sujeto obligado; impuestos regionales aquellos destinados a los Gobiernos Regionales, y cuya circunscripción territorial está limitada a los contribuyentes que se domicilien en dicha jurisdicción, e impuestos locales aquellos en que la Municipalidad adquiere, por delegación, la calidad de sujeto activo.

La potestad de crear impuestos, determinar sus bases imponibles y sus alícuotas y exenciones compete sólo al Gobierno Central, por mandato constitucional. Las potestades regionales y locales son sólo suficientes para afectar las contribuciones por mejoras y las tasas por servicios prestados.

En tal sentido la Constitución Política, en su Art. 74, expresa: “Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo”. Agregando luego, “Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley...”.

El Gobierno Central concentra en sí una muy significativa proporción de los ingresos fiscales y es quien –con la excepción de Lima– cuenta con una agencia recaudadora de alto grado de desarrollo profesional y tecnológico, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) que administra los tributos de carácter nacional.

Importa describir, aunque más no sea de modo muy somero, la fiscalidad del Gobierno Central, puesto que ésta condiciona, por las características del sistema de transferencias, el ingreso fiscal de los gobiernos regionales y de los municipios provinciales y distritales.

Las principales fuentes de recaudación fiscal a nivel central son el Impuesto a la Renta, el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo al Consumo.

El Impuesto a la Renta que se recauda de las empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales (fundamentalmente minería, hidrocarburos y pesca) es la base de cálculo del Canon que se distribuye entre Municipios y Regiones.

El Impuesto General a las Ventas (IGV), que con una operatoria similar a la del IVA grava los consumos con una alícuota del 19 por 100, contiene una sobre tasa del 2 por 100 destinada al Impuesto de Promoción Municipal, cuya recaudación representa casi el 94 por 100 de los ingresos del FONCOMUN que, a su vez, se transfiere a los municipios.

Entre los impuestos al consumo diferentes del IGV pero con incidencia en el ingreso subnacional destaca el denominado Impuesto al Rodaje, que grava con una tasa del 8 por 100 el consumo de combustibles usados por el sector transporte, y cuya recaudación también engrosa el FONCOMUN.

Los Impuestos Selectivos al Consumo gravan, entre otros, el tabaco, las bebidas alcohólicas y los combustibles líquidos. En este caso, y a diferencia de los casos anteriores, los gobiernos subnacionales no tienen participación alguna, ni directa ni indirecta, en lo recaudado por estos gravámenes.

El financiamiento de los gobiernos subnacionales, entonces, y como es usual, se compone de ingresos de competencia tributaria propia, de transferencias verticales (en el caso del Perú no existen transferencias horizontales explícitas) y endeudamiento. Pero, como veremos, las regiones carecen actualmente de potestades tributarias significativas y sólo las municipalidades, dentro del marco restricto que se explicará, perciben impuestos.

C.1. Financiamiento de las regiones

Los gobiernos regionales –tal como lo explicita el Art. 191 de la Constitución Política– “tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones”.

No obstante la mención a la autonomía económica y administrativa incluida en el texto constitucional, las regiones carecen actualmente de competencias significativas en materia impositiva, si bien la Ley de Bases de Descentralización prevé la posibilidad de que les sean otorgadas y el

Art. 193 de la Constitución menciona, entre las rentas regionales, a “los tributos creados por ley a su favor”. Sus ingresos propios –exiguos– provienen actualmente de tasas. Consecuentemente, las transferencias fiscales verticales son las que financian su operatoria.

Las transferencias del Estado Central se materializan principalmente a través de:

- Fondo de Compensación Regional (FONCOR).
- Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE).
- Canon y las Regalías Mineras.
- Ingresos tributarios aduaneros.

Tanto el FONCOR como el FIDE son instrumentos relativamente nuevos.

FONCOR se constituye con fondos provenientes de proyectos regionales de inversión y con el producido de las privatizaciones y las concesiones de servicios. Los fondos acumulados son asignados a las regiones por el Consejo Nacional de Descentralización (hoy Secretaría de Descentralización) con base en criterios de equidad como pobreza y población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Las transferencias de este fondo son no condicionadas, automáticas y basadas en indicadores objetivos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

El *FIDE* ha sido creado para el financiamiento de proyectos específicos de desarrollo regional, integración de las regiones y proyectos con múltiples niveles de gobierno involucrados y con la idea de que fuera la fuente de fondos de contrapartida regionales en proyectos cofinanciados. El *FIDE* –una transferencia condicionada– se otorga a cada región según un concurso de proyectos de inversión que son sometidos a análisis y calificación. En términos generales, los proyectos mejor calificados son aquellos que más aportan a la producción, empleo y fiscalidad de cada región. El *FIDE* se constituye con fondos provenientes de las privatizaciones y las concesiones. De hecho cada uno de ambos fondos –el *FONCOR* y el *FIDE*– reciben el 30 por 100 de los flujos de fondos de privatizaciones y concesiones de servicios.

Este énfasis en la región como promotora de la inversión pública es consistente con las previsiones constitucionales: “Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo” (Art. 192 de la Constitución del Perú).

Los Gobiernos Regionales en cuyo territorio existen explotaciones mineras, hidroenergéticas, gasíferas, forestales o pesqueras reciben una parte del denominado Canon.

La Constitución –Art. 77– prescribe: “...Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”.

El *Canon Minero* es aquel que presenta la mayor significación económica, seguido por el canon y sobre-canon petrolero.

El Canon Minero se calcula como el 50 por 100 del total de rentas e ingresos obtenidos por el estado en la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos. En la práctica, a través de sucesivas reglamentaciones, se ha restringido al 50 por 100 de lo recaudado por Impuesto a la Renta de las empresas mineras. Financia obras de infraestructura y se distribuye de acuerdo con índices que elabora anualmente el Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno Nacional, con arreglo al siguiente esquema:

- 10 por 100 a la Municipalidad Distrital donde se encuentra el recurso natural extraído.
- 25 por 100 a la Municipalidad Provincial donde se encuentra el recurso natural extraído.
- 40 por 100 a las Municipalidades del Departamento (Región) donde se encuentra el recurso natural extraído.
- 25 por 100 al Gobierno Regional donde se encuentra el recurso natural extraído. El Gobierno Regional retiene para sí el 80 por 100 y transfiere el restante 20 por 100 a las Universidades Nacionales de la Región.



El Canon, como se observa, corresponde solamente a las regiones que tienen los recursos naturales y, por tanto, no constituye un instrumento de equalización horizontal.

Las empresas mineras pagan al Estado Nacional, además, una Regalía Minera que es calculada sobre el valor del concentrado o su equivalente, valuado a la cotización de los mercados internacionales, con alícuotas progresivas que van desde el 1 por 100 al 3 por 100.

En este caso, a diferencia del canon, es el 100 por 100 de lo recaudado lo que se distribuye entre los gobiernos subnacionales, con arreglo al siguiente sistema:

- 20 por 100 a la Municipalidad Distrital donde se encuentra en explotación el recurso mineral.
- 20 por 100 a la Municipalidad Provincial donde se encuentra en explotación el recurso mineral.
- 40 por 100 a las Municipalidades Distritales y Provinciales del Departamento donde se encuentra en explotación el recurso mineral.
- 15 por 100 al Gobierno Regional donde se encuentra en explotación el mineral.
- 5 por 100 a las Universidades Nacionales de la Región donde se encuentra en explotación el recurso mineral.

El canon y sobre-canon petrolero se constituyen a partir del 12.5 por 100 del valor de la producción. Proviene de las regalías que pagan las empresas que explotan Petróleo, Gas y Condensado. Su distribución depende de cada departamento, en un porcentaje que varía entre el 40 y 70 por 100 del canon.

No aparecen condicionalidades especiales para el uso por parte de los gobiernos regionales de los fondos del Canon y de las Regalías Mineras.

Existen además transferencias a través de múltiples fondos nacionales, de uso generalmente condicionado, y la percepción de tasas por parte de las regiones, de significación escasa.

A partir del 2003, el Ministerio de Economía y Finanzas inició la transferencia a los gobiernos regionales de los montos de las nóminas salariales de los trabajadores de salud y educación en cada departamento. Pero hasta el momento no se han producido las transferencias de los referidos servicios, con lo que los Gobiernos Regionales sólo proceden a pagar a los empleados de ambos sistemas sin gestionar la operación.

C.2. Financiamiento de los municipios

Los municipios se financian con ingresos que les son propios, como impuestos, contribuciones y tasas; con transferencias verticales, y ocasionalmente con endeudamiento.

“Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.” (Art. 194, Constitución Política). “Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”. (Art. 195).

Sus recursos están establecidos por el Art. 196 de la Constitución, y comprenden, entre otros, a los tributos creados por ley a su favor; las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; los ingresos de privatizaciones y concesiones que otorguen; los recursos del Fondo de Compensación Municipal; las transferencias del estado nacional; canon, etc.

Los municipios son competentes para crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales (no impuestos, que son del sólo resorte del gobierno central); desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, gestión de los recursos naturales, etc.

Las potestades municipales son amplias y exceden por mucho las del estamento intermedio de los Gobiernos Regionales.

a. *Ingresos municipales propios*

Para determinar si un tributo tiene la característica de impuesto municipal propio y, consecuentemente, para discernir acerca del grado de autonomía del municipio, usaremos, tal como se expone en el capítulo III, sección B, de este documento, la definición del FMI y la propia definición adoptada, algo más laxa.

Los impuestos municipales propios incluyen, básicamente, los siguientes:

De administración distrital

- Impuesto Predial.
- Impuesto de Alcabala.
- Impuesto a los Juegos (pinball, bingo, rifas y similares).
- Impuesto a los Espectáculos Públicos No Deportivos.

De administración provincial

- Impuesto al Patrimonio Vehicular.
- Impuesto a las Apuestas.
- Impuesto a los Juegos (loterías).

Asimismo existen impuestos nacionales creados a favor de las municipalidades. Estos son:

- Impuesto de Promoción Municipal, 2 por 100 de las operaciones afectadas al IGV.
- Impuesto al rodaje, aplicable a las gasolinas con tasa del 8 por 100.
- Impuesto a las Embarcaciones –muy poco significativo– calculado como un porcentaje del valor de las embarcaciones.

Además, y como ya se ha mencionado, los municipios reciben las recaudaciones por el repago de inversiones (contribuciones) y servicios (tasas, arbitrios, etc.).

**CUADRO VI.1
CARACTERIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES**

Impuesto	Base Imponible	Alícuota	¿Quién fija base, alícuota y exenciones?	¿Quién administra y recauda?	¿Fondos de libre disposición?	Destino de los fondos	Categoría OCDE	Grupo
Impuesto Predial	Valores en base a tablas del CNT y del Mrio. de Transporte	Progresiva del 0,2% al 1% sobre valor del predio	Gobierno Central	Municipalidad Distrital	Sí, pero con afectación un 5% para catastro y un 3 por mil para CNT	Municipalidad Distrital	e	3
Impuesto a la Alcabala	Valor de la transferencia	1% sobre el valor de la transferencia del predio	Gobierno Central	Municipalidad Distrital	Si	Municipalidad Distrital	e	3
Impuesto a los espectáculos públicos no deportivos	Valor de entradas	10% o 15% del valor de las entradas	Gobierno Central	Municipalidad Distrital	Si	Municipios Distritales	e	3
Impuesto al Patrimonio Vehicular	Valor del automotor (c/ antig no mayor a 3)	1%	Gobierno Central	Municipalidad Distrital	Si	Municipios provinciales	e	3

(Sigue)

(Continuación)

Impuesto	Base Imponible	Alícuota	¿Quién fija base, alícuota y exenciones?	¿Quién administra y recauda?	¿Fondos de libre disposición?	Destino de los fondos	Categoría OCDE	Grupo
Impuesto a las Apuestas (Hípicas y otras)		20% y 12% sobre la diferencia entre ingresos y premios de apuestas y apuestas hípicas	Gobierno Central	Municipalidad Provincial	Si	60% Municipios provinciales y 40 % Municipios Distritales	e	3
Impuesto a los juegos (loterías)		10% sobre el valor de la apuesta o de los premios	Gobierno Central	Bingo y otros, Municipalidad distrital; Varios	Si	Municipios Provinciales y Distritales	e	3
Impuesto de Promoción Municipal	Operaciones afectadas IGV	2%	Gobierno Central	Gobierno Central	Si	Municipios Provinciales y Distritales (FONCO-MUN)	e	6
Impuesto al Rodaje	Venta de gasolineras	8% precio	Gobierno Central	Gobierno Central	Si	Municipios Provinciales y Distritales (FONCO-MUN)	e	6
Impuesto a las embarcaciones de recreo	Valor de las embarcaciones	5%	Gobierno Central	Gobierno Central	Si	Municipios Provinciales y Distritales (FONCO-MUN)	e	6
CANON MINERO, pesquero, hidroeléctrico, forestal	Impuesto a la Renta Empresas Mineras	50% Impuesto	Gobierno Central	Gobierno Central	Obras de Infraestructura	Municipios Provinciales y Distritales con el recurso	e	5
Casino y tragamonedas	Ingresos Netos mensuales	12%	Gobierno Central	Gobierno Central	Si	Municipios provinciales y distritales	e	6
Renta aduanera	Rentas Aduaneras	2%	Gobierno Central	Gobierno Central	Si	Municipios provinciales y distritales	e	6

Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende del cuadro anterior, las alícuotas y la base imponible son fijados por el Gobierno Central, directamente a través de la Ley de Tributación Municipal y a través de los órganos competentes. Los impuestos a las apuestas, juegos y espectáculos tienen como destino el municipio dónde tuvieron lugar. Lo mismo sucede con la renta aduanera, en la que participan aquellas en cuyo territorio se encuentra un local de Aduanas.

En el cuadro VI.1 se ha calificado los tributos, según las taxonomías de la OCDE y la propia, cuya descripción se detalla en el capítulo III de este documento.

En relación con la discrecionalidad que para el uso de los recursos pudieran tener los municipios, existe una regulación que impone el Gobierno Central a los municipios, particularmente a los distritales: los gastos corrientes han de ser soportados fundamentalmente con el Impuesto Predial y con hasta un 20 por 100 de los recursos provenientes del Canon y las Regalías Mineras.

Como se ha podido observar, existen impuestos municipales que corresponden a los municipios provinciales o a los municipios distritales o a ambos —en proporciones fijas, o a ambos compartiendo con el Fondo de Compensación Municipal. El cuadro VI.2 muestra la circunstancia descrita.

CUADRO VI.2
ATRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES

Impuesto	Municipios Distritales	Municipios Provinciales	Fondo de Compensación Municipal
Predial	100%	0%	0%
Alcabala	0%	100%	0%
Vehicular	0%	100%	0%
Apuestas	15%	60%	25%
Juegos	Lotería 100%	Bingo y otros 100%	0%
Espectáculos Públicos	100%	0%	0%
Aduanas	índices	índices	0%

Fuente: Elaboración propia sobre Decreto Legislativo n.º 776 y leyes conexas.

Interesa ahora delimitar el grado de autonomía fiscal de los municipios, utilizando los parámetros señalados en el primer párrafo de esta sección 2.a). Claramente, y por mandato constitucional, los impuestos recaudados por los municipios son establecidos, en todos sus términos, por el gobierno nacional, quien tiene discrecionalidad para fijar y variar sus bases imponibles, alícuotas y exenciones.

Los municipios tienen algún grado de discrecionalidad para el uso de los fondos, aun cuando se espera que destinen ciertos ingresos a gastos corrientes y el resto a inversiones de capital. No puede afirmarse que los municipios peruanos tengan un alto grado de autonomía en términos de las taxonomías de las potestades tributarias (la elaborada por la OCDE y la desarrollada por nosotros, a las que hacemos referencia en nuestro capítulo III).

Respecto de los organismos recaudadores de los tributos municipales, se trata de las Administraciones Tributarias Municipales. El Art. 52 del Código Tributario establece que “Los Gobiernos Locales administrarán exclusivamente las contribuciones y tasas municipales, sean estas últimas derechos, licencias o arbitrios, y por excepción los impuestos que la Ley les asigne”. Agrega, en norma complementaria, que el término genérico de tributo ha de aplicarse a Impuestos, Contribuciones y Tasas (Arbitrios, Derechos y Licencias).

La Administración Tributaria Municipal de mayor envergadura es el Servicio de Administración Tributaria (SAT) creado y operado por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

b. Transferencias verticales a los municipios

Los municipios reciben transferencias verticales desde el Gobierno Central y comparten con los Gobiernos Regionales ciertos conceptos de transferencias del mismo origen.

Los conceptos más importantes de transferencias verticales son:

- El Fondo de Compensación Municipal, conformado por los impuestos nacionales creados específicamente para las municipalidades (rodaje, embarcaciones de recreo y promoción municipal).
- El Programa Vaso de Leche.
- La participación municipal sobre los diversos cánones.
- La participación municipal sobre las Regalías Mineras.
- Otros fondos de destino condicionado.

Las transferencias más significativas se canalizan a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

FONCOMUN se alimenta del Impuesto de Promoción Municipal. Los restantes aportes provienen del Impuesto de Rodaje y del impuesto sobre las embarcaciones de recreo. El propósito principal del Fondo es, como ya se ha mencionado la promoción de la inversión pública municipal.

El FONCOMUN se distribuye sobre los 1829 municipios a través de índices elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Estos índices, basados en información provista por



el Instituto de Estadística e Informática, tienen en consideración la población del municipio, su tasa de mortalidad, el nivel de NBI (para Lima y Callao) o la tasa de ruralidad (para el resto del país).

La construcción por parte del MEF de los índices conlleva un trabajo complejo en el que primero se establecen los índices de los 194 municipios provinciales –basados en población total y mortalidad infantil– para pasar luego a la construcción de los índices para cada uno de los municipios distritales correspondientes. En esta etapa se asigna el 20 por 100 del índice provincial a la municipalidad provincial y el restante 80 por 100 se distribuye entre todas las distritales (incluida la provincial como una distrital más).

Para Lima y Callao, donde prima el criterio de NBI, se usa población, tasa de analfabetismo para mayores de 15 años, hogares con niños que no concurren a clases, hogares sin agua, desagües, electricidad, viviendas improvisadas y hogares con más de tres personas por dormitorio.

Para el resto del Perú, donde se trata de favorecer a las zonas rurales, se usa un indicador que es la suma de población rural multiplicada por dos más población urbana multiplicada por uno.

El *Programa Vaso de Leche* –financiado con fondos nacionales–, consiste en la provisión de fondos para permitir que se suministre una ración diaria de alimento a la población considerada vulnerable. Funciona, al mismo tiempo, como el programa de asistencia alimentaria materno-infantil. Es administrado por las municipalidades distritales.

El *Canon y las Regalías Mineras y Petroleras* –transferencias a las que ya hiciéramos referencia detallada en la sección D.1 de este mismo capítulo– asignan a los municipios cifras significativas. En el caso del Canon, 75 por 100 de su recaudación se canaliza hacia municipios de uno y otro rango; en el caso de las Regalías Mineras, el 80 por 100. Estos fondos deben ser destinados a inversión pública municipal.

El Estado administra, además, un cúmulo de fondos de aplicación condicionada, la mayoría de ellos vinculados a la problemática social. En tal sentido se producen transferencias, particularmente en las áreas de educación y salud, pero también en relación con deporte, desarrollo agrícola, protección ambiental, etc.

c. *Endeudamiento municipal*

El financiamiento crediticio municipal está regulado por los principios de la Ley de Transparencia y Prudencia Fiscal (a veces denominada Ley de Responsabilidad y Prudencia Fiscal). En tal sentido se fijan ciertas pautas, a saber:

- El endeudamiento externo, con aval del Estado, queda circunscrito a proyectos de infraestructura pública.
- El *stock* de deuda subnacional no podrá exceder el monto de los ingresos corrientes anuales.
- Los servicios anuales de la deuda no podrán exceder el 25 por 100 de los ingresos anuales corrientes.
- El promedio del resultado primario de los últimos 3 años del gobierno de que se trate no podrá ser negativo.
- La deuda de corto plazo no debe exceder del equivalente a la doceava parte de los ingresos anuales, incluyendo transferencias.

Es interesante señalar que, según el informe del Banco Mundial de Financiamiento de los Gobiernos Regionales y Locales (2004), sólo el 51.2 por 100 de los gobiernos subnacionales cumplía con todas las relaciones señaladas arriba, a un mismo tiempo.

Las Leyes de Descentralización Fiscal y Orgánica de Municipalidades imponen ciertas pautas adicionales, incluso aplicables a la deuda no financiera corriente.

La literatura refiere la existencia de pasivos municipales modestos, básicamente concentrados en Lima y Callao y con predominancia de los pasivos laborales corrientes. La deuda municipal (Banco Mundial, 2004) representaba en 2004 algo más del 3 por 100 del *stock* de deuda pública total.

D. ANÁLISIS CUANTITATIVO. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL PERÚ

D.1. Caracterización sociodemográfica

La población total del Perú, según el décimo Censo realizado en 2005, alcanza unos 26 millones de habitantes, siendo el hogar promedio de unas 4.3 personas. Las viviendas totalizan unas 7.3 millones. La tasa de ruralidad es, como ya se ha visto relativamente elevada. El PIB *per cápita* se sitúa en US\$ 5.784.

En materia de distribución del ingreso, el país tiene un índice de Gini de 54.6 y el 20 por 100 más rico exhibe un ingreso de 18.6 veces el del 20 por 100 más pobre.

La tasa de pobreza para 2004 superaba el 50 por 100 de la población (51.8 por 100). Pero cabe mencionar que, según la última revisión metodológica presentada por el INEI, la tasa de pobreza se habría situado en el 2004 en el 48.6 por 100 (en lugar del 51.6 por 100) y en el 2006 habría descendido a 44.6 por 100.

Por regiones se observa una significativa dispersión, tanto en el tamaño de la región o departamento, como en la tasa de ruralidad y de pobreza.

CUADRO VI.3

POBLACIÓN, RURALIDAD Y POBREZA POR DEPARTAMENTO 2005

Departamento	Población	Tasa de Ruralidad	Tasa de Pobreza	Departamento	Población	Tasa de Ruralidad	Tasa de Pobreza
AMAZONAS	389700	59%	61%	LA LIBERTAD	1539774	26%	48%
ANCASH	1039415	37%	55%	LAMBAYEQUE	1091535	22%	47%
APURIMAC	418882	56%	66%	LIMA	7819436	2%	37%
AREQUIPA	1140810	10%	41%	LORETO	884144	37%	63%
AYACUCHO	619338	43%	65%	MADRE DE DIOS	92024	32%	20%
CAJAMARCA	1359023	72%	74%	MOQUEGUA	159306	16%	37%
CALLAO	810568	0%	37%	PASCO	266764	37%	62%
CUSCO	1171503	48%	59%	PIURA	1630772	27%	61%
HUANCAVELICA	447054	70%	84%	PUNO	1245508	53%	79%
HUANUCO	730871	59%	78%	SAN MARTIN	669973	36%	57%
ICA	665592	12%	29%	TACNA	274496	9%	27%
JUNIN	1091619	32%	53%	TUMBES	191713	11%	22%
				UCAYALI	402445	28%	56%
				Total	26152265	26%	

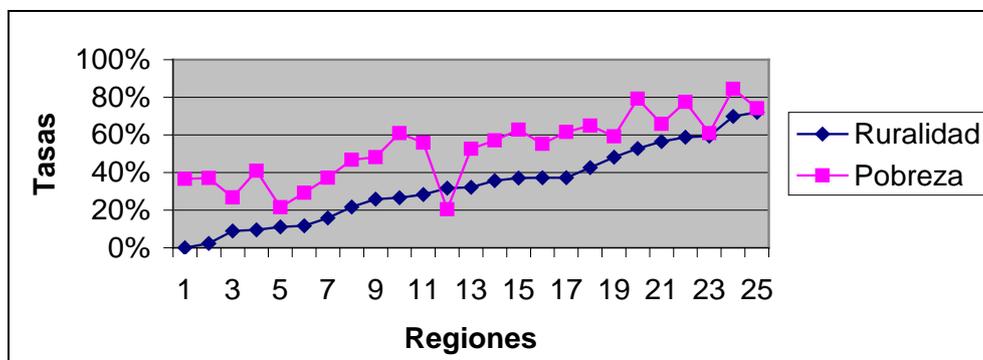
Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2005, y Encuesta Permanente de Hogares. INEI.

De los 25 departamentos, un tercio puede considerarse básicamente rural, ya que detentan una población rural superior al 50 por 100.

En materia de pobreza, más de la mitad de los departamentos presenta una tasa superior al 35 por 100. Y tan sólo 3 departamentos presentan una tasa inferior al 10 por 100.

Se constata una significativa vinculación entre el coeficiente de ruralidad y el de pobreza. La excepción más notoria es la región de Madre de Dios con una tasa de ruralidad del 32 por 100 y del 20 por 100 en pobreza.

GRÁFICO VI.1
RURALIDAD Y POBREZA 2005



El coeficiente de población rural es, como cabe prever, más alto en los municipios más pequeños; de ahí que se observe concomitantemente que el índice de desarrollo humano distrital⁴⁴ aumenta a medida que también lo hace el tamaño del municipio.

El ingreso promedio *per cápita* de la región más rica supera al de la más pobre en 4.8 veces mientras que si se toman en cuenta los ingresos promedios *per cápita* por municipio esta diferencia es superior a 13 veces.

CUADRO VI.4
DESARROLLO HUMANO POR DEPARTAMENTO (2005)

Distritos	Población	IDH	Esperanza de Vida al nacer (años)	Alfabetismo en %	Escolaridad en %	Logro Educativo en %	Ingreso Familiar <i>per cápita</i>	N.º de Distritos
Perú	26,207,970	0.598	71.5	91.9	85.4	89.7	285.7	1831
Lima Metropolitana	7,817,956	0.707	76.1	97.8	89.3	95.0	698.5	49
Costa con Lima Metropolitana	13,988,575	0.672	74.5	96.0	88.1	93.4	563.3	319
Costa sin Lima Metropolitana	6,170,619	0.626	72.5	93.8	86.5	91.3	391.9	270
Distritos más de 100 mil habitantes	1,921,146	0.635	73.3	96.4	88.2	93.7	372.9	11
Distritos entre 30 mil a 100 mil hab.	2,133,247	0.629	72.6	93.4	86.2	91.0	413.7	42
Distritos de 5 mil a 30 mil hab.	1,901,246	0.616	71.9	91.6	85.3	89.5	389.0	137
Distritos menos de 5 mil	214,98	0.610	70.9	92.2	85.8	90.0	372.4	80
Sierra	8,894,635	0.555	67.6	84.2	84.8	84.4	264.2	1259
Distritos más de 100 mil habitantes	1,082,595	0.615	71.0	94.6	90.4	93.2	332.6	8
Distritos entre 30 mil a 100 mil hab.	1,915,912	0.594	70.1	90.2	88.1	89.5	314.0	35
Distritos de 5 mil a 30 mil hab.	4,152,337	0.529	66.3	79.9	81.5	80.4	228.1	396
Distritos menos de 5 mil	1,743,791	0.539	66.0	81.4	85.4	82.8	252.9	820

(Sigue)

⁴⁴ El Índice de Desarrollo Humano distrital se construye a partir de una metodología diferente que el que se elabora a nivel nacional; de ahí que a nivel global los dos índices no coincidan, *cfr.* Vargas (2006).

(Continuación)

Distritos	Población	IDH	Esperanza de Vida al nacer (años)	Alfabetismo en %	Escolaridad en %	Logro Educativo en %	Ingreso Familiar per cápita	N.º de Distritos
Selva	3,324,760	0.565	69.0	90.4	80.6	87.1	220.4	253
Distritos más de 100 mil habitantes	365,821	0.614	69.7	98.2	87.8	94.7	347.7	2
Distritos entre 20 mil a 100 mil hab.	1,570,226	0.573	69.9	91.7	82.0	88.5	214.8	41
Distritos de 5 mil a 20 mil hab.	1,155,314	0.539	67.8	86.3	76.6	83.0	188.7	120
Distritos menos de 5 mil	233,399	0.556	68.4	89.0	79.0	85.7	215.5	90

Fuente: Vargas (2006).

Las diferencias en todos los indicadores entre la costa y la sierra y selva son evidentes.

En su Informe del 2006, el PNUD recalca que la democracia “se distribuye con la misma inequidad que los ingresos o la educación de las familias, concentrándose –lo poco que hay– en los poblados más grandes y menos pobres”. En dicho informe, se visualiza el proceso de descentralización un instrumento adecuado para romper la dicotomía entre Centro-Periferia tan marcada en el Perú, el que a su vez influiría en la valoración que la ciudadanía hace de la democracia.

Los sucesivos fracasos de los procesos de descentralización se adjudican a problemas de implementación concretos, como ser transferencias de funciones sin la adecuada contrapartida presupuestaria o capacitación de los recursos humanos. Asimismo se sostiene que el actual tamaño de regiones y municipios no resulta adecuado para garantizar mínimos logros de eficiencia, proponiéndose una reorganización de la división territorial. Como se observa en el cuadro que sigue, casi 2/3 de los municipios tiene menos de 10.000 habitantes. Solo unos 50 Municipios concentran el 41 por 100 de la población.

CUADRO VI.5
MUNICIPIOS POR POBLACIÓN E IDH

Municipios por población	Cantidad de Municipios	IDH
Hasta 1.000	213	0.57
De 1.000 a 5.000	781	0.55
De 5.000 a 10.000	370	0.54
De 10.000 a 50.000	362	0.58
Más de 50.000	105	0.67

Fuente: Elaboración propia sobre Vargas, 2006.

En términos de evolución de los índices de pobreza entre el 2000 y 2004, se observa que el índice global disminuyó de 54.3 por 100 a 51.6 por 100⁴⁵. Este descenso es común a todas las regiones, con excepción de Lima, Moquegua y Puno.

El IDH distrital correspondiente al año 2005 presenta marcadas diferencias por municipio Vargas (2006). Así se verifican 285 municipios, que comprende casi 2 millones de personas, con Valores de *IDH bajos* (menores de 0.50), mientras que sólo uno mostraría un *IDH alto* (San Isidro con 55 mil habitantes, que supera el límite de 0.80).

⁴⁵ De usarse la nueva metodología del INEI esta cifra se estimaría ahora en 48.6 por 100 8.



D.2. El gasto de los gobiernos locales

a. Análisis agregado

La Ley Municipal es absolutamente extensiva en cuanto a las posibilidades de actuación de los municipios. Prácticamente ninguna función se excluye.

Sin embargo, cuando se analizan sus prestaciones, se desprende que tanto educación como salud no formarían parte de las funciones básicas, en la mayoría de los municipios.

La seguridad ciudadana, la gestión del Registro Civil, y todas aquellas funciones que hacen a la limpieza, ordenamiento del tránsito, así como el serenazgo, aparecen como primordiales.

CUADRO VI.6
COMPETENCIAS MUNICIPALES BÁSICAS

Seguridad Ciudadana	Si	Agua potable	No
Residuos sólidos	Si	Alcantarillado	No
Aseo de calles	Si	Mercado	No
Ambiente	Si	Panteones	No
Cultura	Si	Rastro	No
Tránsito	Si	Transporte	No
Promoción de empleo	Si	Vialidad	No
Deportes y recreación	Si	Bomberos	No
Serenazgo	Si	Alumbrado público	No
Apoyo a la producción agropecuaria	No	Atención primaria de la salud	No
		Educación básica	No

Fuente: Elaboración propia y Observatorio Latinoamericano de descentralización.

En el 2005, los gastos de los gobiernos locales se situaron en algo más del 2 por 100 del PIB, lo que representa alrededor de un 16 por 100 de los gastos totales. El gasto local por habitante ascendió a unos 224 nuevos soles, equivalente a unos US\$ 68 dólares.

Esta magnitud del gasto local parecería algo elevada, a la luz de otros países que con ese porcentaje cubren los servicios de salud y de educación, mientras que en Perú ello no sucede.

Se observa, en la última década, una mayor participación del gasto local tanto en términos del PIB como en proporción a los gastos totales.

CUADRO VI.7
INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN DE GASTOS (1995-2005)

Indicadores	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gs. locales / Gs. Consolidados Gobierno Gral.	9%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	11%	11%	12%	12%
Gs. locales / (Gs. Consolidados Gob. Gral. Defensa y Deuda Gob. Ctral.)	10%	11%	12%	12%	11%	11%	14%	14%	14%	15%	15%
Gastos Locales en % PIB	1,8	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2

Fuente: Elaboración propia, en base a MEF y BCRP.

No se ha podido tener acceso a una desagregación de los gastos locales por funciones y de las transferencias del gobierno central en tales conceptos que nos posibiliten indicadores desagregados por función.

El gasto en educación y salud para el 2006 se sitúa, respectivamente, en 3,1 por 100 y 1,9 por 100 del PIB, respectivamente. Tal como ya se indicó, los municipios no ejercen aún funciones significativas en la prestación de los servicios básicos.

b. Análisis por municipio

No se ha podido tener acceso a una apertura de los gastos de los distintos municipios. Es por esta razón que se han escogido dos de ellos para analizar la diferencia existente entre el gasto municipal por habitante.

Por un lado, se ha escogido el municipio de Miraflores con un nivel de IDH superior - cercano al 0.70- y, por otro, el municipio de Chilca, con un coeficiente de IDH en el entorno de los 0.60. La diferencia en el gasto municipal por habitante es de 15 veces.

c. El gasto en los gobiernos regionales

En el año 2003, se produce una transferencia de recursos de presupuesto de educación y salud a los Gobiernos Regionales. Sin embargo, ello no vino acompañado de mayores competencias a estos gobiernos. Cada año se establecen las funciones a ser transferidas.

En este contexto, si por descentralización del gasto se entiende un poder y unas potestades y competencias para la asignación y la gestión de los recursos, no es éste el caso del Perú.

El cociente entre los gastos de los gobiernos regionales en educación y de salud, sobre los totales nacionales erogados con esas finalidades, arroja una participación del 59 por 100 y 37 por 100, respectivamente, para el año 2005. Pero no parece ser ésta una medida apropiada de la descentralización existente en materia de gasto. Como se expresa en la sección C.1 de este capítulo, a partir de 2003, por ejemplo, se transfirieron fondos del gobierno central a los gobiernos regionales para que éstos instrumentaran el pago de empleados de la educación y la salud sin que, correlativamente, cambiaran las potestades atribuidas a esos gobiernos.

En los años 2006 y 2007 se ha avanzado más decididamente en la atribución de nuevas competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales. En tal sentido el Decreto Supremo N° 036-2007- PCM "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales", particularmente en el denominado Anuncio 1 "Transferencia de funciones a Gobiernos Regionales", presenta metas de descentralización en varios sectores –educación y salud, entre ellos- de mayor profundidad.

D.3. El ingreso de los gobiernos subnacionales

a. Análisis agregado

Los ingresos propios de los Gobiernos Regionales son prácticamente nulos; sólo algunas tasas específicas cuyo monto no llega al 0.1 por 100 del PIB. Las transferencias que se perciben desde el Gobierno Central son todas condicionadas, no teniendo estos gobiernos discrecionalidad en los gastos. Distinta es la situación de los municipios.

Los ingresos de los municipios se conforman básicamente de:

- Los ingresos tributarios propios, originados fundamentalmente en el impuesto predial, el del patrimonio vehicular, el impuesto de alcabala y impuestos varios a juegos, y otros menores. Todos ellos son recaudados por los municipios.
- Los ingresos de operación y otros (permisos, tasas y derechos, entre otros) y;
- Las transferencias, que podemos denominar de origen tributario, compuestas por el Fondo Común Municipal, alimentado por impuestos de asignación específica para los municipios y otros impuestos nacionales, donde los municipios reciben una coparticipación.
- Las transferencias de otros ingresos no tributarios, como el canon y sobre-canon petrolero.
- Otro tipo de transferencias verticales.



En la última década, los ingresos fiscales municipales se sitúan, en el entorno de los 2 por 100 del PIB, alcanzando un nivel máximo de casi 3 por 100 del PIB en el 2006.

Los ingresos tributarios municipales propios alcanzan unos 0.3 por 100 del PIB, manteniéndose relativamente estables en todo el período. Este nivel contrasta con el nivel de presión tributaria a nivel nacional que en 2004 llega a 13.1 por 100 del PIB.

TABLA VI.8
LOS INGRESOS FISCALES MUNICIPALES (1995-2006)

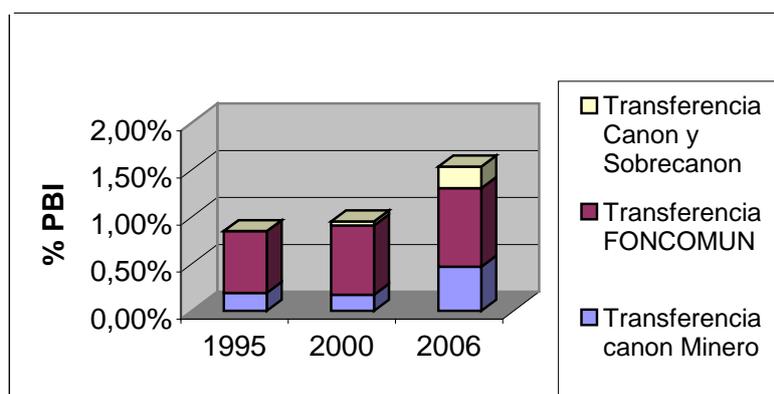
Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En MM nuevos soles												
Ingresos totales locales	2225	2612	3162	3498	3380	3914	3894	4266	4798	5448	6555	8256
Ingresos corrientes	2157	2534	3149	3485	3329	3624	3692	4113	4631	5375	6457	7863
Ingresos Tributarios Propios	321	398	446	481	431	471	466	536	584	685	sin dato	sin dato
Total Transferencias	1025	1243	1578	1731	1656	1802	1800	1918	2516	2436	3502	4688
Transferencias Ingresos Tributarias	1025	1228	1467	1562	1569	1747	1719	1761	2063	2255	2955	3992
Transferencias Canon y sobre canon	0	15	111	169	87	55	81	157	453	181	548	696
Otros ingresos corrientes	811	893	1125	1272	1242	1351	1426	1659	1531	2254	sin dato	sin dato
Ingresos de capital y otros	69	78	14	14	51	290	202	154	167	73	99	394
En por 100 PIB												
Ingresos totales locales	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%	1,9%	2,1%	2,1%	2,1%	2,2%	2,3%	2,5%	2,7%
Ingresos corrientes	1,8%	1,8%	2,0%	2,1%	1,9%	1,9%	2,0%	2,0%	2,2%	2,3%	2,5%	2,6%
Ingresos Tributarios Propios	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	sin dato	sin dato
Total Transferencias	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	1,2%	1,0%	1,3%	1,5%
Transferencias Ingresos Tributarias	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	0,9%	1,1%	1,3%
Transferencias Canon y sobre canon	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%
Otros ingresos corrientes	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%	sin dato	sin dato
Ingresos de capital y otros	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%

Fuente: Elaboración propia en base a MEF.

Las Transferencias, a diferencia de los ingresos tributarios, presentan en cambio un significativo crecimiento de 0.8 por 100 del PIB en 1995 a 1.5 por 100 del PIB en 2006.

El aumento de las transferencias tiene su origen, básicamente, en la elevación del porcentaje que se destina a los gobiernos locales de la renta de las empresas minera, y en la evolución del precio del petróleo.

GRÁFICO VI.2
EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS (1995-2006)



El aumento de las transferencias se destinó en un 40 por 100 a gastos de capital y en un 60 por 100 a gastos corrientes. No hemos podido determinar si estos mayores gastos obedecieron a una mejora en la calidad de los servicios o se relacionaron con un aumento en la cantidad de funciones.

El análisis de los indicadores habituales de descentralización indica un peso muy poco significativo de los tributos locales, cualquiera sea el indicador analizado.

**CUADRO VI.9
INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL (1995-2004)**

Indicadores	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
% Impuestos Propios/Ingresos Locales	14%	15%	14%	14%	13%	12%	12%	13%	12%	13%
% Transferencias/Ingresos locales	46%	48%	50%	49%	49%	46%	46%	45%	52%	45%
% Otros Ingresos/Ingresos locales	40%	37%	36%	37%	38%	42%	42%	42%	35%	43%
% Transferencias/Gastos	47%	46%	49%	50%	46%	47%	46%	46%	55%	47%
Ingresos Propios en % PIB	0,27	0,29	0,28	0,29	0,25	0,25	0,25	0,27	0,27	0,29
% Impuestos locales/Impuestos totales	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Impuestos a la propiedad en % PIB	sin dato	0,16	0,17	0,17	0,17					

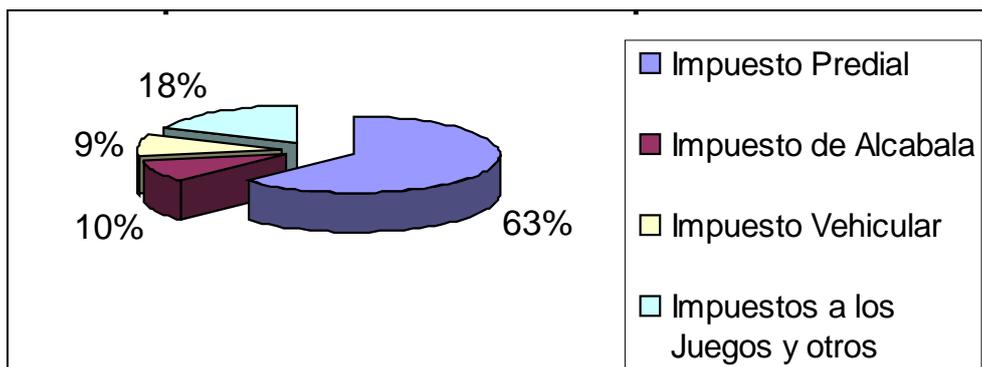
Fuente: Elaboración propia en base a MEF.

En suma, Perú presenta un bajo peso de los tributos locales, tanto en términos de porcentaje sobre el PIB como en términos de participación en sus propios gastos. Las mayores transferencias se destinaron, en un 60 por 100, a financiar mayores gastos corrientes.

b. Análisis por impuesto

En cuanto a la conformación de los ingresos propios, el impuesto patrimonial es el de mayor envergadura, seguido del impuesto al patrimonio vehicular.

**GRÁFICO VI.3
COMPOSICIÓN DE LOS TRIBUTOS PROPIOS**



Fuente: Elaboración propia, en base a Contaduría General de la Nación 2003.

Para disponer de una idea de magnitud de los valores de las principales variables que inciden en la recaudación de los impuestos con base local, se han incluido el valor de algunas variables para el Impuesto Predial y para el Impuesto Vehicular.

La recaudación del Impuesto Predial y del Impuesto Vehicular, como porcentaje del PIB, se la ha estimado como:

- $(\text{Vivienda / Habitante}) \times (\text{precio implícito vivienda / PIB per cápita}) \times \text{tasa mínima.}$
- $(\text{Automotor / Habitante}) \times (\text{precio implícito automotor / PIB per cápita}) \times \text{tasa mínima.}$



En el precio implícito definido intervienen la diferencia de bases imponibles, de exenciones, tasas y la evasión y elusión del impuesto. Solo a título ilustrativo se ha incluido este precio en dólares.

Del cuadro VI.10, llama la atención que el precio implícito de la vivienda solo represente unas 2.3 veces el de los vehículos y, a su vez, que el precio promedio en dólares del vehículo solo alcance los 1.190 dólares. En base a estos guarismos, no puede descartarse la hipótesis de la presencia de problemas en los procesos de recaudación de los municipios y/o en la normativa.

CUADRO VI.10
PRINCIPALES VARIABLES QUE INCIDEN EN LA
RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS DE BASE LOCAL (2005)

Tributos de Base Local	2005
<i>Impuesto Predial</i> , en por 100 del PIB	0,18%
Tasa Utilizada (promedio simple)	0,60%
Habitante /Vivienda	3.59
Precio Implícito Vivienda/PIB <i>per cápita</i>	0,93
Precio Implícito Vivienda en US\$	2.826
<i>Impuesto Vehicular</i> , en por 100 del PIB	0,02%
Tasa Utilizada	1,00%
Precio Implícito Automotor/PIB <i>per cápita</i>	0,4
Precio Implícito Automotor en US\$	1.190
Precio Implícito Vivienda/ Precio Implícito Automotor	2,3

Fuente: Elaboración propia.

Al mismo tiempo, se podría inferir que hay margen para mejorar el peso de los tributos propios y, al mismo tiempo, parece recomendable se estudie no avanzar en la descentralización hasta que no se verifique una disminución en la brecha fiscal en estos impuestos y se analice el nivel de compromiso municipal al momento de recaudar los tributos propios.

c. Análisis por gobierno subnacional

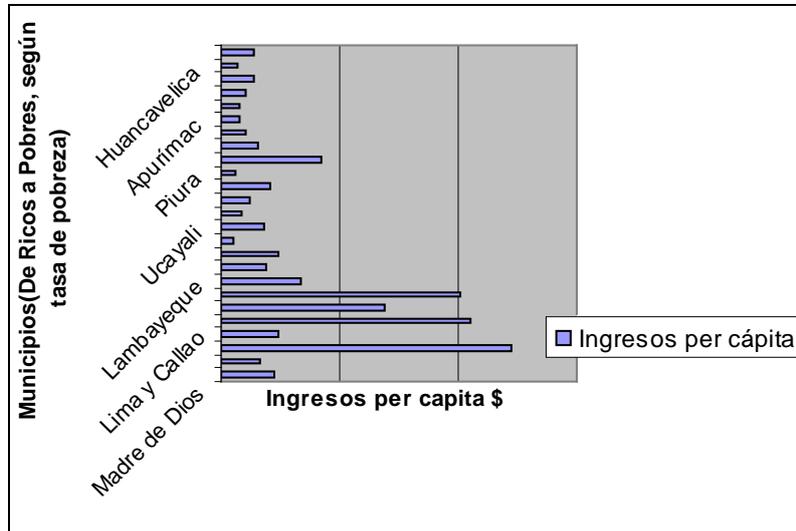
La escasa incidencia de los tributos locales como financiamiento de los gastos municipales es común a todas las regiones, observándose una correlación entre la recaudación de estos tributos y el nivel de pobreza regional. En efecto, en el documento de trabajo del Ministerio de Economía y Finanzas, Rabanal y Melgarejo (2006) señalan que “Los ingresos tributarios que sirven para financiar las funciones de los gobiernos locales son en el mejor de los casos, para Lima y Callao, cerca a 25 por 100 de los ingresos totales para el promedio anual 1999-2004. Si consideramos el promedio de la muestra trabajada esta cifra es 8,0 por 100, lo que muestra la escasa capacidad de recaudar sus propios impuestos en el ámbito local”.

En dicho informe se observa que las regiones de Apurímac, Puno, Huancavelica y Ayacucho presentan una participación de los fondos propios no superiores al 2 por 100, mientras que Lima, Callao, Ica y Arequipa, un coeficiente superior al 20 por 100. El primer grupo presenta, a su vez, un coeficiente de pobreza superior al 65 por 100, en tanto que el segundo no supera el 40 por 100.

La amplitud entre puntas de los fondos propios por región es de 22 veces, guarismo que seguramente es significativamente peor a nivel de los municipios.

El Gráfico que sigue muestra, para un conjunto seleccionado de Departamentos, la relación entre ingresos fiscales propios de departamentos ricos y departamentos pobres.

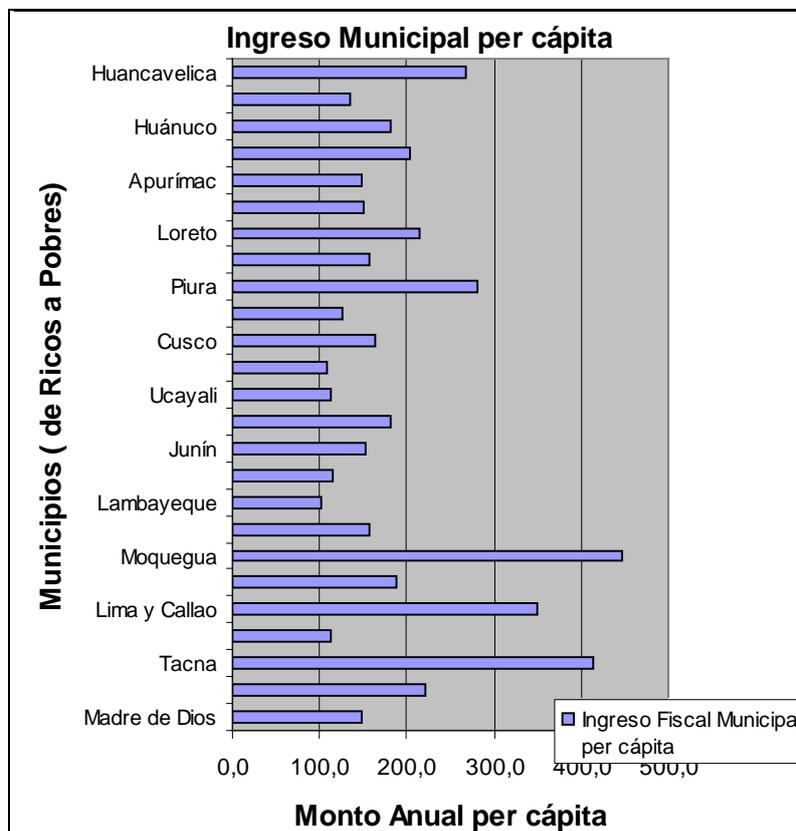
GRÁFICO VI.4
INGRESOS PROPIOS PER CÁPITA POR MUNICIPIOS



Fuente: Elaboración propia, en base a MEF.

El sistema de transferencias atempera en forma significativa estas diferencias: en este sentido, el ingreso municipal *per cápita* presenta una amplitud por región de 4 veces. El Gráfico que sigue muestra esta circunstancia.

GRÁFICO VI.5
INGRESO MUNICIPAL PER CÁPITA



E. ALGUNAS CONCLUSIONES E INTERROGANTES

Existe, como se ha visto, abundante literatura sobre la descentralización peruana. Pero la comprensión del proceso no es trivial: una de las claves es, sin duda, la posibilidad de desvelar quiénes impulsan el proceso y para qué lo hacen. Una hipótesis que parece plausible es la de algunos politólogos: la descentralización peruana es la respuesta de la mejor política peruana a un pueblo cuya experiencia frustrante, con gobiernos electos y de facto, tiene poco aprecio por las instituciones democráticas. La descentralización trata, entonces, de transmitir a la comunidad un sentido de pertenencia y participación ciudadana de signo democrático.

Depositar sobre la descentralización tanta responsabilidad puede que sea excesivo. Parece, más bien, que en paralelo con la descentralización sería necesario recurrir al concepto de desarrollo local. Generar trabajo local, identificar las ventajas comparativas territoriales, transformarlas en ventajas competitivas, generar emprendimientos que permitan mejorar la cohesión social. Y, concomitantemente, descentralizar; en gasto, pero también en ingreso. Sin perezosa fiscal, sobre todo en los territorios mineros, que son aquellos que se benefician de ingresos extraordinarios.

La falta de efectiva mejora de la cohesión social vacía de contenido al proceso descentralizador, que se transforma, de nuevo, en un proyecto de los políticos que en las encuestas de opinión pública (véase capítulo II) aparece ranqueado en la décima posición entre las prioridades de la ciudadanía.

El proceso avanza de un modo laborioso. Cada año, a través de un decreto supremo, se definen las competencias y funciones que se descentralizarán. La literatura muestra voces que claman por un proceso más acelerado (la ONG Poder Ciudadano, por ejemplo) y otras que —como los profesionales peruanos en ciencias económicas— piden un ritmo más pausado con planeamiento más sólido.

La descentralización desde la óptica del ingreso ha tenido resultados pobres. Los precios implícitos de viviendas y automotores, que se muestran en la sección D. de este documento, muestran una administración tributaria local deficiente en los Impuestos Predial y Vehicular. El grado de correspondencia fiscal es realmente bajo pero, a la vez, se relaciona con condiciones de pobreza muy preocupantes. Es preciso ser cuidadoso en cuanto al mantenimiento del equilibrio entre la necesidad de correspondencia fiscal y la necesaria equalización de servicios; caso contrario sólo se profundizarán las brechas entre los más y los menos favorecidos.

Aparecen deseconomías de escala provocadas por el tamaño de las unidades territoriales —tanto departamentos como municipios—. Pero el intento de Alan García, en la década de 1980, de fusionar departamentos, despertó una generalizada reacción adversa. Cerca de 2.000 municipios para un país de las características del Perú son de muy difícil administración.

En este contexto complejo debe decirse, sin embargo, que el sistema de transferencias verticales ha logrado mejoras significativas en términos de equalización horizontal. Perú hoy es un país más equitativo.

Probablemente una estrategia de “efecto demostración”, implementada en un conjunto pequeño de territorios, enfocada al desarrollo local y gestionada con competencia y recursos podría dar al proceso una nueva dinámica. Es, sin lugar a dudas, un proceso trabajoso, pero puede mostrar resultados en plazos no demasiado largos y servir de acicate a quienes deberán pasar todavía largos años a la espera de condiciones de vida mejores.

Es típico de situaciones como la expuesta que estemos en la búsqueda de mayores ingresos fiscales. En ese sentido, la presión fiscal, incluyendo seguridad social, regalías y otros ingresos corrientes, se sitúa en el entorno del 20 por 100 del PIB. El imperativo de mejorar la cohesión social impondría la necesidad de un serio estudio sobre sus posibilidades de aumento. Provisoriamente podemos decir que en ciertos ámbitos (los gobiernos subnacionales, únicas áreas exploradas en este documento) habría posibilidades de mejorar la eficiencia recaudatoria y reducir la evasión y elusión fiscal. Esta hipótesis debe ser validada a partir de estudios más específicos.

CUADRO VI.11
INGRESOS FISCALES EN % DEL PIB (1995-2006)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Tributarios Gob Nacionales (excl seg social)	13,6	14,0	14,2	13,9	12,7	12,2	12,4	12,0	12,8	13,1	13,6	14,9
Tributos Propios Gobiernos Locales	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	S/D	S/D
Ingresos Tributarios sin Seg Social ni Regalias Consolidado	13,9	14,3	14,4	14,2	12,9	12,5	12,7	12,3	13,1	13,4	S/D	S/D
Ingresos de la Seguridad Social Pública Central	1,8	1,7	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5
Total Ingresos No tributarios Consolidados	2,1	2,5	2,7	2,9	3,0	3,61	2,7	3,1	2,7	2,5	S/D	S/D
Central						2,7	1,9	2,2	1,9	1,8	2,1	2,4
Local						1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	S/D	S/D
Ingresos corrientes consolidados	17,8	18,6	19,0	18,9	17,7	17,8	17,1	17,1	17,4	17,5	18,3	19,6
Ingresos capital Totales	0,3	0,5	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Ingresos operativos consolidados	18,1	19,0	19,1	19,2	18,0	18,1	17,3	17,3	17,6	17,6	18,4	19,8
TOTAL DE INGRESOS	19,8	22,9	20,1	19,7	18,7	18,9	17,9	18,0	17,7	17,7	18,5	19,9

Fuente: Elaboración propia, en base a MEF.

Un aspecto que nos parece preocupante es el de la información financiera disponible a nivel de municipios. La inexistencia de indicadores resta credibilidad a la descentralización y, en última instancia, pone en riesgo la opinión que los ciudadanos tengan de un sistema democrático y republicano.

CAPÍTULO VII. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL EN COLOMBIA

A. EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y FISCAL

La literatura considera a Colombia como un ejemplo de descentralización en el contexto de una nación de organización unitaria. Se la compara, en términos de descentralización del gasto, con dos países de organización federal –significativamente descentralizados ambos– como Brasil y Argentina. Como se verá, el caso de Colombia es uno de alta descentralización del gasto con baja descentralización del ingreso fiscal y, por ende, con bajo nivel de correspondencia fiscal.

El fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en términos de generación de recursos propios es poco significativo y, consecuentemente, el gran volumen de ingreso tributario se encuentra centralizado y los gobiernos subnacionales son muy dependientes de las transferencias del gobierno nacional.

Colombia presenta un nivel de desarrollo humano⁴⁶ –0.79–, una posición por delante de Perú en el contexto de países latinoamericanos. A nivel internacional su puesto es el 70. Es el tercer país más poblado de los países latinoamericanos, luego de Brasil y México. En términos del PIB global, tiene el cuarto lugar.

El porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza es alto –46.8 por 100– (2005) y –de acuerdo con PNUD (2006)– el índice de Gini se ubica en 58.6 (2003) con una relación de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre de 25.3 veces.

En términos de gobernabilidad, según se muestra en nuestro capítulo IV, se sitúa en el grupo intermedio, acompañando, entre otros, a Perú, Brasil, México y Argentina.

Cabe destacar que cuando el IDH es corregido por el efecto del factor violencia (según la metodología IDHH de Naciones Unidas) cae abruptamente, llevando a Colombia a retroceder 14 posiciones en el ranking mundial. Es que resulta difícil e incompleto analizar el fenómeno colombiano sin hacer alguna referencia al proceso de violencia que la azota.

El “Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003” (Gómez Buendía, 2003) hace un exhaustivo análisis del fenómeno de la violencia en Colombia, de su génesis, desarrollo y consecuencias, e incluye secciones específicamente propositivas. Las consideraciones que siguen han sido, en gran medida, tomadas de dicho informe.

Sorprende ver en la literatura vinculada con la descentralización, la escasa –en rigor, diríamos casi nula– mención del sangriento conflicto que desde hace sesenta años y hasta hoy enluta la vida colombiana. Este dramático proceso comienza con la violencia que caracteriza el período que va entre 1946 y 1965 en el cual la lucha entre los dos partidos dominantes –el Liberal y el Conservador– dejó cerca 180.000 muertos. Una solución precaria de la violencia termina introduciendo el conflicto actual.

La falta de mención explícita del conflicto se enmarca en la presunta marginalidad del mismo, en la concepción de que esto corresponde a “la otra Colombia”. El conflicto –guerrilla, paramilitares, narcotráfico, etc.– es considerado un fenómeno rural, alejado del centro y que afecta de modo muy agudo a un conjunto acotado de regiones y personas. En tanto es así considerado, parece no formar parte del centro ni de la política ni de, curiosamente, la literatura económica. Como lo menciona el Informe de Naciones Unidas “el conflicto llegó a Bogotá por la vía de Washington”. Sin embargo, “La geografía de guerrillas, paramilitares, cultivos ilícitos y rutas de contrabando es la geografía de la colonización (colombiana) de la segunda mitad del siglo XX” (Marcos Palacios, historiador, Rector de la Universidad Nacional, citado en Gómez Buendía, 2003, p.34).

El conflicto afecta a no menos de 2.000.000 de personas, produce un deterioro económico –a través de décadas– que se estima en 2 por 100 anual del PIB, e incluye (computando solamente las acciones de la FARC) a 30 departamentos y 444 municipios. En muchísimos de esos municipios coexisten la violencia guerrillera con la de los paramilitares – ya sea aquellos que defienden a los dueños de la tierra como los que trabajan para los narcotraficantes o los traficantes de esmeraldas.

⁴⁶ PNUD (2006) Naciones Unidas considera un IDH alto aquel que supera el valor de 0.80 ; medio el que se ubica entre 0.50 y 0.80 y bajo el que es inferior a 0.5.



Para que se tenga una dimensión de cuan enraizado está el “negocio de la violencia”, basta decir que en 2002 había 22 grupos paramilitares; que las FARC⁴⁷ mantenían 16.500 hombres, mujeres y niños armados; el ELN⁴⁸ 4.500 combatientes; los grupos paramilitares de “autodefensa”, unos 10.500 miembros; los “gatilleros” de los narcotraficantes y los pandilleros, 3.000 sicarios; la Fuerza Pública (militar y policial) 240.000 efectivos; las Empresas de Seguridad Privada, unos 180.000 empleados. “La violencia organizada emplea el 2.5 por 100 de los trabajadores colombianos y casi el 9 por 100 de la población ocupada rural” (Gómez Buendía, *op. cit.*).

Y si este conflicto no arraiga en la sociedad colombiana es porque Colombia es, efectivamente, un país democrático y ninguna de las partes en conflicto que disputan el poder a las instituciones legítimas concita voluntades de voto significativas⁴⁹.

En este contexto, la gobernabilidad es necesariamente baja –donde la violencia deviene causa y consecuencia–. Las zonas marginales operan como “zonas de frontera” en las que vale todo. Los derechos a la propiedad están indefinidos o tienden a ser precarios. Hay ausencia de estado con un orden judicial difuso y falta de garantías de imparcialidad y respeto en el cumplimiento de tratos y contratos. Se impone, consecuentemente, la justicia por mano propia y, si puede pagarse, por mano de terceros contratados al efecto. La debilidad del estado se manifiesta en la imposibilidad de monopolizar el ejercicio de la fuerza.

Las consecuencias fiscales, del lado del gasto y del ingreso, son significativas. El gasto no puede ser eficiente porque existe un “pacto de reparto” o régimen de compartimentos estancos que consiste en “entregar cada esfera de gestión (la política económica, la administración de justicia, la política social, las relaciones exteriores, etc.) al sector interesado de la elite para que lo administre en forma autónoma”. Además, en los municipios y departamentos inmersos en el conflicto se ejerce el “clientelismo armado”, según el cual los funcionarios de los tres niveles de gobierno suelen ser presionados para desviar fondos públicos hacia ciertas obras y, mejor aún, hacia ciertos contratistas.

Desde el lado del ingreso, por un lado, la población exhibe una pobre disciplina fiscal y, por el otro, el gobierno está precisado de aceptar la situación de territorios en los cuales el Estado incurre en gastos pero no ejerce plena soberanía, con lo que, lógicamente, no recauda tributos. Las fuerzas irregulares –guerrilleros y paramilitares– a medida que se van profesionalizando van requiriendo más fondos, que son mayormente recaudados a través de negocios ilícitos pero, secundariamente, imponen tributos a las poblaciones. El conflicto parece haber perdido su esencia ideológica original para transformarse en una actividad sangrienta pero rutinaria donde podría haber “más codicia que fe”.

El conflicto además complica la lucha contra la corrupción. Un informe de Transparencia Internacional de 2003, citando fuentes del departamento de Comercio de los Estados Unidos, menciona que más del 50 por 100 de los sobornos que se transan en el mundo provienen de los contratos de defensa, aunque la industria de la defensa representa algo menos del 1 por 100 del comercio mundial. Colombia es un país armado.

Interesa ahora analizar la descentralización –como veremos, significativa en lo relativo al gasto fiscal– en el contexto de un país que atraviesa una circunstancia de enorme dramatismo. PNUD considera que “la descentralización como estrategia de paz no ha dado los resultados esperados” y adiciona, a modo de explicación, que “entre los municipios más asediados por el conflicto, un número significativo presenta serias fallas de gobernabilidad”. El conflicto ataca las bases y fundamentos mismos de la gobernabilidad. “En todos los niveles territoriales la corrupción tiene un impacto devastador sobre la gobernabilidad porque desacredita al Estado y disminuye los recursos públicos para la provisión de servicios sociales... Estos comportamientos son fuente de legitimación para los grupos armados” (Gómez Buendía, *op. cit.*).

La Constitución Política de 1991 (reformada, a partir de 1993, una decena de veces), en su Art. 1, define a Colombia como una “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”.

⁴⁷ Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas, movimiento guerrillero compuesto por los grupos que, en 1957, tras en Frente Nacional que institucionalizaba la alternancia entre los dos partidos en beligerancia, no aceptaron desmovilizarse, sumados a miembros del Partido Comunista. El PC había actuado legal y electoralmente hasta que fue proscrito e ilegalizado en 1954.

⁴⁸ Ejército de Liberación Nacional, segunda fuerza guerrillera en términos de accionar y control territorial. Integrada, originalmente, por combatientes de izquierda que intentaban replicar la estrategia de la revolución cubana en el proceso de hacerse del poder político.

⁴⁹ Un movimiento guerrillero desmovilizado hacia 1990, el M-19, constituye una excepción. Llegó a tener una opinión positiva del 15 por 100 e, inmediatamente de su desmovilización, en elecciones para constituyentes reunió 27 por 100 de los votos. Los restantes movimientos nunca pasaron del 2 por 100 a 3 por 100.

Los Art. 49 y 67 de la CP especifican que la organización descentralizada alcanza, en particular, a la salud y la educación. Y el Art. 209 establece que la función administrativa del estado se desarrolla “mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. Como se verá, la mención de las tres modalidades de organización no es azarosa, por cuanto, en ocasiones, bajo el rótulo general de descentralización aparecen en la práctica figuras más cercanas a la desconcentración de funciones que a una descentralización con autonomía más o menos alta.

La descentralización política y fiscal, si bien presenta antecedentes previos, se exterioriza a partir de la década de los ochenta con medidas como la elección popular de alcaldes en 1986 y el aumento de la participación de los gobiernos locales en los ingresos tributarios (Mejía, 2007). Se profundiza en los últimos quince años con la transferencia de competencias a los gobiernos territoriales, sobre todo desde el dictado de la Constitución Política de 1991 y con las enmiendas introducidas hacia fines de la década de los noventa, con la introducción de una serie de normas⁵⁰ “orientadas a enmendar los errores iniciales del proceso: en especial, la indisciplina fiscal y el elevado endeudamiento territorial” (Mejía, *op. cit.*). 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.

Colombia se organiza en tres niveles de gobiernos subnacionales o entidades territoriales: los departamentos, los distritos especiales y los municipios⁵¹. A efectos del estudio del proceso de descentralización del ingreso fiscal los municipios y distritos tienen un tratamiento similar.

Actualmente la componen 32 departamentos, 4 distritos (Bogotá –frecuentemente mencionado también como departamento–, Santa Marta, Barranquilla y Cartagena) y unos 1.100 municipios⁵². Las entidades territoriales “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses” (Art. 287) entendiéndose que, “Como norma general de competencia entre los niveles de la organización Administrativa, se tendrá que la Nación velará por el ejercicio de las relaciones internacionales y la Defensa Nacional, de la soberanía, la Seguridad y la Justicia e invertirá en alta Infraestructura Nacional y normalizará y regulará la prestación de los servicios; los Departamentos velarán por el medio ambiente e invertirán en obras de interés regional, supervisarán y controlarán la prestación de los servicios que hagan los municipios y éstos prestarán los servicios básicos al ciudadano, velarán por la seguridad local y efectuarán inversiones que podrían ser cofinanciadas por la Nación y los Departamentos en la infraestructura básica local” (Art. 288).

La Ley 715 del 2001 reglamenta las competencias de la nación, los departamentos y los municipios y distritos. En particular, para las actividades de educación y salud que son, declaradamente, aquellas que con mayor énfasis se quieren preservar. Mejía (2007) compila las competencias de esos tres niveles (véase cuadro VII.I).

La gestión de los servicios de educación corresponde a los departamentos y municipios o distritos. Está a cargo de los departamentos aquella que corresponde a municipios, pertenecientes al departamento, que no se encuentran certificados para prestar los servicios de educación preescolar, básica y media. Aquellos que sí se encuentran certificados prestarán los servicios por sí mismos.

En el caso de la salud hay que considerar la existencia de dos segmentos poblacionales: los cubiertos por el Seguro Social Contributivo y los que pertenecen al régimen con subsidios parciales o totales a la demanda.

En el primer segmento –aproximadamente 15.5 millones de personas en 2005– el financiamiento de los gobiernos subnacionales es nulo. Tienen obligación de estar afiliados a una EPS⁵³ todos aquellos trabajadores con contrato formal o con capacidad de pago y los pensionados. Reciben las prestaciones definidas en un programa de carácter obligatorio, cubiertas en el sistema.

En el caso del régimen subsidiado, el segundo segmento, se seleccionan los beneficiarios posibles del subsidio a través de un índice. Las prestaciones a que tienen derecho son inferiores a las del sistema contributivo. Los departamentos, distritos y municipios financian o co-financian el régimen subsidiado.

El esquema de transferencias territoriales, en un todo de acuerdo con la manda constitucional, permite reconocer las diferencias entre territorios, basadas en sus distintos grados de desarro-

⁵⁰ Entre las que sobresalen la Ley 358 de 1997, la Ley 549 de 1999 y la Ley 617 de 2000.

⁵¹ Existen también los territorios indígenas que, a efectos de este estudio, han sido omitidos.

⁵² Al momento en que este documento era redactado, coincidiendo con el cierre del periodo legislativo de 2007, se analizaba en el Congreso incrementar a 10 la cantidad de distritos y producir ajustes al status jurídico de Bogotá.

⁵³ EPS significa Empresas Promotoras de Salud.



llo y diferentes capacidades de gestión. Como hemos visto, en el área de educación, los departamentos son responsables de las funciones de los municipios dentro de su territorio que no estén certificados⁵⁴. De forma similar, en el área de salud, los municipios más desarrollados tienen más responsabilidades que aquellos que no lo son.

CUADRO VII.1
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS BAJO LA LEY 715 DE 2001

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

Fuente: Mejía (2007), a partir de la Ley 715 de 2001.

⁵⁴ Municipios con menos de 100.000 habitantes que no hayan cumplido con los requerimientos del Ministerio de Educación.

Los Departamentos son regidos por un Gobernador –en calidad de Poder Ejecutivo–, y una Asamblea Departamental –en calidad de Poder Legislativo–. Tanto el Gobernador como los miembros de la Asamblea Departamental son elegidos por voto popular por un período de 4 años. Siendo Colombia un país unitario, y no obstante su carácter electivo, el Gobernador mantiene su carácter de agente del Presidente de la República.

Los Municipios y Distritos son gobernados por Alcaldes –elegidos por voto popular, por un período de 4 años. Sus órganos legislativos son los Consejos Municipales, también electivos por votación popular y con mandatos de 4 años. Las áreas metropolitanas son las entidades que, en el marco de la Constitución Política, devienen en Distritos con características y prerrogativas similares a las de los municipios.

El Gobierno Nacional se comprometía a financiar las erogaciones de las competencias territoriales hasta tanto éstas generasen recursos propios para sustituir esta cofinanciación (Art. 288). Como se verá a lo largo de este capítulo VII, el camino hasta el logro de la concurrencia fiscal de los gobiernos subnacionales será todavía muy largo.

Las entidades territoriales tienen, según las estipulaciones de la Constitución Política, Artículo 295, una autorización genérica para endeudarse que, como veremos, ha sido severamente reglamentada después de la crisis financiera de la década de 1990.

El Sistema General de Participaciones (SGP) es el mecanismo por el cual el Gobierno Nacional provee a los Departamento, Distritos y Municipios de recursos para financiar las prestaciones de los servicios que se han transferido a las entidades territoriales (Art. 356 de la CP). En los términos del SGP, como ya se ha dicho, los Distritos y los Municipios resultan equivalentes.

“Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura”... “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas” (Art. 336).

En 2001, con la creación del Sistema General de Participaciones (SGP) se modificó sustancialmente el régimen de transferencias territoriales. El sistema vigente hasta ese momento vinculaba las transferencias verticales al Ingreso Corriente de la Nación (ICN)⁵⁵. En el nuevo régimen se desligan transitoriamente, hasta 2008⁵⁶, las transferencias de los ICN y se les pone un techo al crecimiento, en términos de moneda ajustada por inflación. Esta medida, a juicio de buena parte de la literatura, redujo la volatilidad y la prociclicidad del ingreso subnacional y, a la vez, a través de los topes, alivió la presión sobre las cuentas fiscales nacionales. Sin embargo, como se analizará más adelante, se observa que el coeficiente total de las transferencias con relación a los tributos nacionales se ubicó en promedio en un 31 por 100 entre 1990 y 2000, subiendo al 38 por 100 en el período siguiente y mostrando una tendencia creciente.

El SGP distribuye los fondos (reteniendo el 4 por 100 para propósitos especiales) atribuyendo el 96 por 100 disponible del siguiente modo: a educación, 58.5 por 100; a salud, 24.5 por 100 y a agua potable y saneamiento básico, deporte, recreación y cultura, entre otros, 17.0 por 100.

Como se percibe, el método adoptado se apoya sobre la dimensión sectorial y no sobre la territorial y, en términos generales, opera bajo la siguiente mecánica: “...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” (Mejía, 2007).

Respecto del 17 por 100 de propósito general se respetan criterios vigentes al momento de la aparición del SGP. Un 40 por 100 se atribuye por pobreza relativa, otro 40 por 100 por población urbana y rural, y el restante 20 por 100 según indicadores de eficiencia administrativa y fiscal.

⁵⁵ Los Ingresos Corrientes de la Nación incluyen los ingresos tributarios más los ingresos no tributarios, pero no los recursos de capital.

⁵⁶ Hay proyectos legislativos que intentarían prorrogar este plazo por algo así como 10 años adicionales.



El 4 por 100 retenido originalmente se asigna en un 70 por 100 al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) e intenta hacer frente a pasivos previsionales territoriales de significativa magnitud.

Como nota de carácter metodológico, conviene destacar que, con frecuencia, en la información de transferencias verticales elaborada por el Gobierno de Colombia, bajo el rubro de inversión se encuentran incluidos los salarios de los maestros y empleados de las escuelas y hospitales públicos que, de hecho, son una parte muy significativa de los recursos totales (Mejía, 2007).

La literatura nos presenta cierto material de análisis acerca de las fuerzas y razones que impulsaron, en Colombia, el proceso descentralizador. Zapata *et. al.* (2001) desarrolla una hipótesis ciertamente ortodoxa: “La descentralización se diseñó, entre otras razones, como una herramienta que buscó fortalecer a los entes territoriales para responder a los retos y demandas de la ciudadanía por más y mejores servicios de una manera eficiente y equitativa”.

Menos tranquilizadoras son las hipótesis desarrolladas por González Salas (2001), que adjudica el impulso al proceso de descentralización, por un lado, a la voluntad de ciertos grupos afines a las ideas modernas de democracia y, por tanto, comprometidos en la lucha contra la corrupción y, por el otro, pero también impulsando el proceso, a políticos locales ávidos de cooptar el poder y los recursos del gobierno central.

“Podemos establecer entonces que el diseño del proceso descentralizador, en especial aquel que hace énfasis en la descentralización política que propende por una mayor democratización y participación y mayor control político y social, consideró implícitamente a la corrupción (se refiere, en rigor, al combate a la corrupción⁵⁷) como un objetivo a ser alcanzado. El cual se ha visto distorsionado en la práctica al haberse descentralizado las prácticas clientelistas y de apropiación del aparato estatal.”

“En Colombia, el sistema centralizado de gobierno se fragmentó cuando los políticos empiezan a actuar independientemente, como intermediarios entre el Estado central y la ciudadanía, con el fin de obtener favores del gobierno, canalizar recursos de inversión y obtener puestos en la administración pública. Esta ha sido la práctica política tradicional y el proceso descentralizador parece no haberla podido superar.”

Pero, quizás, la cita más impactante de González Salas sea aquella en la que formula teorías acerca de quienes fueron los impulsores del proceso: “Así, la descentralización puede entenderse como la respuesta del poder central a las exigencias, cada vez mayores de las elites políticas regionales y locales en términos de aumentar el “ponqué”⁵⁸ regional en la distribución de recursos sin adelantar de manera simultánea las reformas políticas que les afectan directamente... la descentralización se entiende como una respuesta del gobierno central para mantener la estabilidad política nacional, objetivo superior al cual se supeditan otras reformas de manera que al final nada cambie con respecto al objeto de mayor democratización y a la posibilidad de crear nuevas formas de relación entre Estado y ciudadanía. Bajo esta visión, el proceso de descentralización estaría fortaleciendo a las elites políticas regionales y el proceso estaría descentralizando prácticas políticas tales como el clientelismo, la corrupción y el patrimonialismo”.

No vemos, sin embargo, contradicciones absolutas entre los dichos de Zapata *et. al.* (2001) y González Salas (2001). La búsqueda de estados más democráticos y cohesionados subyace en ambas teorías. En el caso de la segunda teoría —en la que presionan los “caciques” locales— se trata de ceder algo con el propósito de posibilitar el logro del objetivo último de estabilidad y democracia. Así visto, y suponiendo que la *descentralización de la corrupción* no se instala en forma más profunda y permanente, se trataría, más bien, de una concesión táctica, una suerte de necesario paso atrás para poder, luego, dar dos pasos adelante. Esta circunstancia, al mismo tiempo, no puede analizarse aislada del fenómeno de violencia al que nos hemos referido más arriba.

No debe entenderse que la circunstancia descrita respecto de Colombia es privativa de este país. Creemos que los conceptos que se discuten en los párrafos precedentes son aplicables a muchos de los países de América Latina, y tal convicción es coherente con nuestra preocupación (véase capítulo IV) por la temática de la gobernabilidad.

⁵⁷ El párrafo entre paréntesis es nuestro.

⁵⁸ “Ponqué” es un vocablo local para designar una tarta o torta.

B. CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. ABORDAJE METODOLÓGICO⁵⁹

La medición de la descentralización fiscal admite dos abordajes.

El abordaje cuantitativo básicamente mide la magnitud relativa del ingreso público generado y del gasto público erogado por los gobiernos subnacionales. En este análisis se usan los indicadores de descentralización difundidos por Banco Mundial, que miden los tributos propios recaudados y los gastos ejecutados descentralizadamente en relación con el PIB y otras variables y, por esta vía, permiten inferir el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales.

El segundo abordaje, el cualitativo, trabaja fundamentalmente sobre la legislación vinculada con la descentralización fiscal. Permite describir y analizar el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales a través de sus competencias en cuanto a recaudar impuestos y administrar el gasto público.

El análisis de las competencias subnacionales para el ingreso y el gasto, el sistema de transferencias horizontales y verticales y las potestades para contraer endeudamiento resultan de vital importancia para caracterizar la descentralización fiscal y la autonomía de los gobiernos subnacionales.

El abordaje conjunto de los aspectos cuantitativos y los cualitativos es capaz, en definitiva, de ofrecernos un panorama más completo del fenómeno bajo análisis.

Las estadísticas fiscales disponibles en Colombia, de fuentes gubernamentales, merecen un comentario especial. Presentan cierto grado de dificultad para su correcta interpretación y análisis, derivado, en parte, del propio proceso de descentralización, y de una limitada normativa común para la métrica entre los diferentes estamentos de Gobierno.

En primer lugar, debe tenerse presente que el proceso de descentralización no sólo abarcó el nivel departamental y municipal, sino que existen varias entidades y empresas descentralizadas, tanto a nivel nacional como a nivel local. Según el Informe de la Contaduría General de la Nación correspondiente al Sector Público Consolidado, se consignan 1390 entidades y empresas descentralizadas en el nivel local, mientras que a nivel nacional se consignan unas 197 adicionales.

En segundo lugar, son varias las instituciones que participan del sistema estadístico territorial, sin que el alcance y metodología sean uniformes. De esta manera, la fragmentación existente por un lado impone un trabajo contable de consolidación de envergadura, pero además la ausencia de coordinación y metodologías de trabajo comunes entre los diferentes organismos involucrados limita el acceso fácil, confiable y oportuno a los datos fiscales.

Esta situación que hemos descrito a nivel de los territorios se repite a nivel del gobierno nacional, y es así como, dependiendo de la fuente escogida, el Gasto Público como porcentaje del PIB adquiere diferentes valores, propio, del disímil alcance.

El Banco de la República tiene, entre sus documentos correspondientes al 2006, una presentación hecha sobre la Elaboración de Estadísticas dentro del Sector Público (Urdaneta, 2006), cuyos aspectos más sobresalientes se extraen seguidamente:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (SIIF: Sistema Integrado de Información Financiera). No cubre entidades territoriales ni empresas públicas financieras y no financieras.
- Banco de la República (BANREP). Gobierno Central: cubrimiento total; Gobiernos Locales: muestra; empresas no financieras y financieras: muestra. Finalidades: correcto.
- Contaduría General de la Nación. Cobertura excelente. Gasto por finalidades: deficiente; operaciones sobre activos no financieros, activos y pasivos financieros: complicado.

⁵⁹ Las secciones B de los capítulos V, VI, VII y VIII son similares. Tal circunstancia tiene el propósito de permitir la lectura independiente de los casos de Chile, Perú, Colombia y México que este documento incluye.



- Contraloría General de la República: No cubría ni establecimientos públicos ni empresas públicas no financieras y financieras.

Con la resolución 5544 de diciembre de 2003, cubre todo. Exige 61 formatos y 10 Cuadros. Incertidumbre si cada informe presenta la ejecución conjunta entre la parte central y los establecimientos públicos.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) Excelente cobertura para municipios. Comenzó proceso para departamentos. Dificultad para desagregación del gasto de funcionamiento por finalidades. Desagregación de programas de inversión no uniforme. Incertidumbre si cada informe presenta la ejecución conjunta entre la parte central y los establecimientos públicos.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Proceso aparentemente uniforme, dificultad con el gasto de funcionamiento por finalidades, dificultad para la desagregación de gastos de inversión. Cobertura excelente.
- Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). Sub-sector central: total (SIIF), muestra de entidades territoriales y empresas públicas no financieras y financieras.

Esta descripción de los procesos estadísticos actuales pone de manifiesto una debilidad importante del proceso de descentralización colombiano, desde el momento en que las posibilidades de compartir datos y experiencias, asegurar la transparencia de la información y fortalecer las capacidades de control a través de la métrica se ven algo comprometidas.

A pesar de estas limitaciones, y con el sólo propósito de disponer de un orden de envergadura del Gasto Público Consolidado, que a su vez posibilite disponer de una medición del grado de descentralización, se ha procedido a comparar las distintas fuentes, y a calcular en base a las mismas este concepto. Como puede percibirse, las dificultades no son menores.

Para la confección de este cuadro, se ha procedido a adicionar a la Administración Nacional según la Contaduría, el Balance fiscal de las Entidades Nacionales Descentralizadas intentando quitarle las transferencias entre el gobierno central y estas entidades, y obtener de esta manera un consolidado a nivel nacional, sin empresas ni entidades financieras. Bajo este procedimiento, el gasto público del gobierno nacional, sin incluir los gobiernos locales, comprendería un 29 por 100 del PIB. Si en lugar de ello, se consideran las cifras del CONFIS, se arriba a un monto algo menor del 26 por 100 del PIB, que podría ser producto, entre otros factores, del carácter muestral con el que computa los datos el CONFIS y de la clasificación institucional.

A los montos totales obtenidos se les adicionan los gastos territoriales y se detraen las transferencias remitidas por el gobierno nacional a esos territorios. Bajo estos procedimientos, los gastos del gobierno general consolidado se ubicarían en el entorno del 30 por 100 del PIB.

CUADRO VII.2

EL GASTO PÚBLICO SEGÚN DIVERSAS FUENTES OFICIALES (2005)

Gasto Público 2005	\$ Miles de Millones	% del PIB
<i>Sector Público</i>		
Contaduría: Total (gastos y costos)	163.221	57,2%
BANREP: SPNF	100.358	35,0%
CEPAL: SPNF	99.791	35,0%
<i>Gobierno Central (GC), sin empresas</i>		
Contaduría (a)	77.838	27,3%
BANREP	60.645	21,2%
CONFIS (a)	59.474	20,8%
CEPAL	59.479	20,8%

(Sigue)

(Continuación)

Gasto Público 2005	\$ Miles de Millones	% del PIB
<i>Entidades descentralizadas (ED)</i>		
Contaduría (b)	18.717	6,6%
CONFIS (b)	30.825	10,8%
<i>GC más (ED)</i>		
Contaduría (a) + (b)	96.555	33,8%
CONFIS (a) + (b)	90.299	31,6%
<i>Transferencias de GC a ED</i>		
Contaduría ©	13.431	4,7%
CONFIS ©	15.077	5,3%
<i>GC + ED menos Transferencias a ED. Neto</i>		
Contaduría (a) + (b) - ©	83.124	29,10%
CONFIS (a) + (b) - ©	75.222	26,40%
<i>Aproximación Sector Público</i>		
<i>Gobierno General Consolidado</i>		
Contaduría	92.869	32,50%
CONFIS	89.115	31,20%
BANREP	86.754	30,40%

Fuente: Elaboración propia en base a CONFIS, Contaduría, CEPAL, BANREP y DANE.

A los efectos del dimensionamiento de la descentralización del gasto, se trabajará en este documento con la cifra más elevada, que es la que en principio surge de la Contaduría General de la Nación.

C. ANÁLISIS CUALITATIVO DEL FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL

C.1. Financiamiento de los departamentos

Los Departamentos constituyen el estamento intermedio del gobierno subnacional. Tienen funciones de planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, ejercen funciones de administración y coordinación respecto de sus municipios y complementan o sustituyen servicios municipales cuando éstos no pueden ser prestados por el gobierno local.

Según sus propias necesidades y sus respectivos grados de implementación, los Departamentos pueden tener atribuciones y competencias diferenciales. Tales diferenciaciones –muy razonables en el marco de brechas muy significativas entre unos y otros Departamentos– son administradas por el Gobierno Nacional.

En el cuadro VII.1, inserto en la sección A. de este capítulo VII, se muestra una síntesis de las competencias departamentales. A continuación, y con mayor grado de detalle y énfasis en aquellas funciones que implican gestión y financiación de servicios, se analizan las competencias departamentales en las áreas de educación, salud y propósitos generales.



Cuadro VII.3

FUNCIONES ESPECÍFICAS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES SEGÚN LEY 715 DEL 2001

Educación	Salud	Propósitos Generales
Asistencia y apoyo a los municipios en el planeamiento y ejecución de sus misiones	Planificación, control, asistencia técnica a municipios y gestión del sistema de información	Administración de recursos del SGP y canalización a sus destinos específicos, si los hubiere
Administración de la información educativa territorial	Vigilancia y contralor sobre la administración territorial del Sistema de Seguridad Social en Salud	Asistencia a municipios en el planeamiento, seguimiento y control de servicios
Asistencia a los municipios en sus procesos de certificación	Gestión de los eventos en Salud Pública de interés nacional que le sean encomendados Gestión de los laboratorios públicos de salud pública, dentro del territorio	Conservación de la infraestructura del transporte
En el caso de Municipios No Certificados: <ul style="list-style-type: none">• Prestación de los servicios educativos para preescolar, básica y media• Administración de los recursos del SGP• Administración de los establecimientos y del personal docente• Co-financiamiento de programas y proyectos educativos con municipios	Gestión y financiamiento de las prestaciones de salud a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda Prestación de los servicios de 2.º y 3.º nivel de complejidad	Mantenimiento del orden ciudadano y del medio ambiente

Fuente: Elaboración propia sobre Ley 715 del 2001.

La autoridad ejecutiva de los departamentos es el Gobernador, y su cuerpo legislativo la Asamblea Departamental, ambos elegidos a través del voto popular.

Las estipulaciones constitucionales (art. 300 de la CP) confieren a los Departamentos grados de autonomía que, en los hechos, parecen no haber tenido aún principio de concreción. Así, por ejemplo, están autorizados a “Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”. Esta manda se complementa con la del Art. 305, que incluye entre las atribuciones del Gobernador la de “Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas...”.

Los Departamentos se financian a través de recursos provenientes de tributos; del Sistema General de Participaciones (SGP) y de Regalías y Compensaciones, y del Fondo Nacional de Regalías. Las transferencias verticales –transferencias del SGP y participación en regalías– son, holgadamente, la mayor fuente de financiamiento departamental.

Los *impuestos departamentales*⁶⁰ son, básicamente:

- Impuesto a los Ganadores de Lotería.
- Impuesto a las Loterías Foráneas.
- Impuesto al Consumo de Cerveza, Sifones y otros.
- Impuesto al Consumo de Licores, Vinos, Aperitivos y similares.
- Impuesto a los Cigarrillos.
- Impuesto al Consumo de Gasolina.
- Impuesto de Registro.
- Impuesto sobre Vehículos Automotores.

⁶⁰ Como se verá, se ha omitido la expresión “propios”, por cuanto ésta no sería aplicable a la tributación de los Gobiernos Departamentales.

A continuación, en el cuadro VII.4, formulamos una breve síntesis de las principales características de estos tributos y su encuadre en la Taxonomía de la Autonomía Tributaria de la OCDE y en la desarrollada por nosotros (ambas se muestran en el capítulo III).

**CUADRO VII.4
CARACTERIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS DEPARTAMENTALES**

Impuesto	Base Imponible	Alícuota	¿Quién fija base y alícuota?	¿Quién administra?	¿Fondos de libre disposición?	Destino de los fondos	Categorías OCDE y propia	Comentarios
Ganadores de Lotería		17%	Nación	Loterías	No	Inst. asist. Oficiales municipales	e./Grupo 5	Retienen las loterías y transfieren
Loterías Foráneas (extra departamento)	Valor del Billete	10%	Nación	Loterías	No	Asistencia Pública	e./Grupo 5	Retienen las loterías y transfieren
Consumo de Cerveza, Sifones y otros	Precio de Venta al Público (PVP)	Cerveza al 48%, el más relevante	Nación	Departamento y Distritos	No	Salud, 2.º y 3.º nivel. Se gira directo a centros de salud.	e./Grupo 3	Es nacional cedido a departamentos y distritos en proporción a consumo
Consumo Licores, Vinos y otros	Grados de alcohol	Tarifa progresiva por grados.	Nación	Departamento	Parcial	Preferentemente para educación y salud.	e./Grupo 3	
Cigarrillos	Precio de salida de fábrica	55%, pero no pagan IVA	Nación	Departamento	No	Deportes, Tiempo Libre y Educación Física	e./Grupo 3	Se paga en fábricas
Consumo de gasolina ACPM	Según producto	Valor fijo ajustado por producto x 1.1%	Nación	Ecopetrol	Si		e./Grupo 5	
Registro Notarial de Instrumentos Privados	Valor de la transacción	0.3% a 1.0%	Nación	Departamento	No	Hasta 30% salud. 50% Pensiones Territoriales.	e./Grupo 3	20% sin asignación específica
Vehículos Automotores	Valor comercial vehículo	1,5 al 3,5%. 20% de municipios	Nación	Departamento	Si		e./Grupo 3	Nacional cedido a los territorios

Fuente: Elaboración propia.

Los impuestos a la cerveza, licores y tabaco suman cerca del 70 por 100 de la recaudación tributaria departamental.

Como se percibe a través de la lectura del cuadro VII.4, la autonomía de los gobiernos departamentales analizada bajo la perspectiva de las taxonomías de la OCDE es sumamente limitada. Sin excepciones, es el estado nacional quien fija y modifica las bases imponibles y las alícuotas y la discrecionalidad de los departamentos al momento de erogar los fondos es limitada. Solo administran un par de tributos.

El *Sistema General de Participaciones (SGP)* al ser creado en 2001 no podía imponer a los gobiernos subnacionales –departamentos, distritos y municipios– ninguna política que implicara que el monto participado era menor que el anterior. Ello, de alguna manera, validaba el crecimiento de los gastos subnacionales acontecidos, pero se trataba de una restricción política insoslayable. Por tal razón, el modificarse el Art. 357 de la Constitución se incluyó un párrafo transitorio que decía: “El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de



entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos”⁶¹.

El sistema previo al del SGP regía desde 1991. Se fundamentaba en dos grandes conceptos (además de otros menores): las Participaciones Municipales, por un lado, y el Situado Fiscal –destinado a departamentos y distritos–, por el otro. Ambos conceptos se calculaban como porcentajes del Ingreso Corriente de la Nación (ICN).

El texto de 1991 preveía que las Participaciones Municipales crecerían desde 14 por 100 del ICN en 1991 hasta el 22 por 100 del ICN al finalizar la década. Simétricamente, el Situado Fiscal cuyo quantum, en 1991, había sido definido, de un modo peligrosamente vago, como aquel que permita “atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado”, es reglamentado en 1993: crecería desde 22.1 por 100 del ICN (1993) hasta 24.5 por 100 en 1996.

En el transcurso de la década de los noventa, las transferencias verticales crecen desde 2.4 por 100 del PIB hasta 5.4 por 100 del PIB. Este proceso es acompañado por un aumento del gasto público central, déficit presupuestal a niveles central y territorial y, consecuentemente, fuerte endeudamiento público. El sistema de participaciones de 1991/1993 es considerada una de las causales (aunque no la única) de la crisis financiera de los noventa.

El nuevo SGP comienza entonces distribuyendo el monto total que dejaba el fallido sistema anterior. En el nuevo sistema, el gobierno central compromete el ajuste del monto total de las transferencias con mayor cautela: “El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores...Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación ...estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente” (Art. 357 de la CP).

En parágrafo transitorio al Art. 357, la CP vuelve a poner techo a las participaciones territoriales, tratando de desligarlas del ICN. Su crecimiento –neto de inflación– será de entre 2 por 100 y 2,5 por 100 anual, excepto que el PIB crezca más del 4 por 100.

Vale en este caso hacer la misma salvedad que se hiciera anteriormente. Esto es, se continúa observando un crecimiento de los gastos de los gobiernos subnacionales y de las transferencias que les son destinadas, en términos del PIB.

El SGP, como se ha dicho, prevé una distribución primaria de carácter sectorial. El 96 por 100 del SGP se reparte 58.5 por 100 a Educación; 24.5 por 100 a Salud y 17.0 por 100 a Propósitos Generales (agua, alcantarillado, recreación, deportes, cultura, etc.). El 4 por 100 restante, en su mayoría, se atribuye al fondo para pensiones territoriales.

En el caso de la educación, las partidas presupuestarias corresponden a los municipios. Los departamentos reciben y administran los fondos que corresponden a los municipios que, por no estar certificados⁶², no pueden gestionar la educación por sí mismos. El monto que se les abona sigue la lógica de las participaciones municipales respectivas.

Respecto de las partidas presupuestarias para la atención de la salud, los departamentos reciben financiamiento por dos conceptos:

- Subsidios a la demanda de la población pobre. Son compartidos con municipios y distritos. El monto recibido por el departamento o municipio es producto de aplicar un valor *per capita* al conjunto de la población atendida, bajo este concepto, en el año inmediato anterior al de la distribución.

⁶¹ En 2005, por efecto del ajuste por inflación y el crecimiento en términos reales que garantizaba la Constitución, ascendía, según cifras del Departamento Nacional de Planeación, a 13.436 billones de pesos.

⁶² Los departamentos y distritos son considerados automáticamente certificados. Un proceso automático también se aplicó a los municipios con más de 100.000 habitantes. El resto de los municipios obtiene la certificación por parte del departamento (o bien, en recurso de queja, de la Nación) cuando cumplen con requisitos establecidos de capacidad técnica, administrativa y financiera.

- Prestación de servicios de salud a la población pobre en aquello no cubierto por subsidios a la demanda. Los departamentos reciben el 59 por 100 de un valor *per cápita* multiplicado por la población atendida, bajo este concepto, en el año inmediato previo al de la distribución. Este monto se utiliza para atender el 2.º y 3.º nivel de atención a la salud. El 41 por 100 restante, atribuido a los municipios y distritos, se destina a la atención primaria de la salud.

Respecto de las acciones de salud pública de interés nacional declarado por el Ministerio de Salud, los departamentos no son beneficiarios de tales transferencias, que se asignan solamente a municipios y distritos.

Los departamentos, a excepción del Archipiélago de San Andrés y Providencia, no son receptores de transferencias del SGP por concepto de Propósito General.

Para algunos departamentos, el sistema de *Regalías y Compensaciones* constituye un ingreso de significación.

Las Regalías se originan en la explotación de recursos naturales no renovables. En particular: petróleo, gas, carbón, níquel, hierro, cobre, esmeraldas y piedras preciosas, oro, plata y platino. Se atribuyen a los departamentos y municipios productores y, a través de un sistema de escalonamiento, derrama hacia los departamentos vecinos de la misma región.

Las Compensaciones corresponden a departamentos y municipios que tienen puertos marítimos o fluviales desde los cuales se transporta el recurso, o sirven para compensar daños ambientales o de otro tipo.

La distribución de regalías admite un proceso de asignación primaria a departamentos y municipios –Regalías Directas– y un proceso de asignación secundaria –Regalías Indirectas– que refiere a la porción de regalías que por no ser asignada a departamentos y municipios es entregada al Fondo Nacional de Regalías y redistribuido por éste a las entidades territoriales con propósitos de fomento de la minería, mejora del medio ambiente y ciertos proyectos territoriales de inversión.

Las regalías de mayor significación en las finanzas territoriales son las que corresponden a hidrocarburos y carbón. En todos los casos se calculan como un porcentaje aplicado al producto en boca de pozo (o en boca de mina, para el carbón). Las regalías de los hidrocarburos son asignadas a los departamentos productores en, aproximadamente, el 47.5 por 100 de su recaudación. Las del carbón, en un 42 por 100. Mecánica similar es aplicable al resto de las regalías.

Las regalías de los hidrocarburos tenían, en 2004, una fuerte concentración: 55 por 100 de su distribución departamental correspondía a tres departamentos. Además, con propósitos de generar un fondo anticíclico y prever una caída en los precios o los volúmenes, el Gobierno Central retiene, a través del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), una parte de las acreencias de los departamentos y municipios⁶³. Los fondos retenidos son depositados fuera de Colombia, en moneda extranjera, frecuentemente en instrumentos de deuda y serán devueltos a las entidades territoriales cuando los ingresos por regalías sean menores de ciertos importes que, para cada departamento o municipio, ha fijado el gobierno nacional.

Las Regalías departamentales tienen un destino especificado. Se dividen en tres tramos: en el tramo 1, del 90 por 100, no menos del 60 por 100 debe asignarse a combatir la mortalidad infantil, mejorar la salud, la enseñanza básica, el agua y el alcantarillado; no más del 10 por 100 podrá asignarse al pago de pensiones territoriales; si hubiera remanentes de este tramo se asignarán a proyectos sociales. Los tramos 2 y 3 corresponden a proyectos mineros (5 por 100) y gastos de operación y funcionamiento (5 por 100).

Como se percibe, las regalías son un ingreso de disponibilidad condicionada: por su destino, por un lado, y por las retenciones del FAEP, por el otro.

La Constitución Política, en su Art. 295, señala que “Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo...” El Art. 364, por su parte, prescribe que “El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago”.

⁶³ Estas retenciones, además, sirvieron al Estado Nacional para que los estados subnacionales repagararan los pasivos que habían contraído en la década de 1990 y que habían desencadenado un proceso de *bail-out*.



Durante la década de 1990 una clasificación bancaria de los departamentos colocaba a 20 de ellos en situación financiera muy complicada. Diez de ellos, en categoría 3, “sujetos a ajuste fiscal” y otros diez en categoría 4 “sin solución posible”. El Estado salió al socorro de los gobiernos subnacionales en un obligado proceso de *bail-out*. En el ínterin se dictaron un conjunto de leyes destinadas a limitar el endeudamiento financiero (ley 358 de 1997); a producir un proceso de intervención económica para superar situaciones de bancarrota (ley 550 de 1999) y a racionalizar el gasto público (ley 617 de 2000).

La Ley 358 de 1997, en particular, es muy específica en cuanto a las condiciones bajo las cuales un gobierno subnacional puede contraer endeudamiento financiero. La presión sobre las finanzas departamentales ha disminuido durante esta década.

Los departamentos gozan, como se ha visto, de muy escasa autonomía en cuanto a la percepción y utilización de sus ingresos.

C.2. Financiamiento de los municipios y los distritos

Colombia cuenta hoy con cuatro distritos (Bogotá, Santa Marta, Barranquilla y Cartagena) y unos 1.100 municipios. Los municipios y los distritos tienen un tratamiento similar. Bogotá es frecuentemente tratado como departamento.

A los municipios, según la manda constitucional (Art. 311 de la CP), les 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...”. Aquí nos encontramos –a diferencia de las potestades un tanto difusas de los departamentos– con competencias extendidas y concretas.

Como se ha dicho, el Gobierno Nacional tiene la posibilidad de asignar competencias diferenciales a entidades territoriales que pertenecen a un mismo nivel. Esto implica que diferentes municipios, de acuerdo a su población y al quantum de sus ingresos corrientes de libre destinación, pueden tener tratamientos diferenciados.

Así, los municipios se clasifican en siete categorías. La categoría especial –la más alta– corresponde a los que tienen más de 500.000 habitantes y un volumen de ingresos corrientes anuales de libre destinación mayor del equivalente a 400.000 salarios mínimos mensuales. En el otro extremo, los de categoría 6.^a tienen menos de 10.000 habitantes e ingresos menores a los 15.000 salarios mínimos. Entre ambos criterios –población e ingresos– prima el criterio de los ingresos.

CUADRO VII.5
CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS

Categoría de Municipio	Población		Ingresos	
	Desde	Hasta	Desde	Hasta
Especial	500.000		400.000	
1. ^a	100.000	500.000	100.000	400.000
2. ^a	50.000	100.000	50.000	100.000
3. ^a	30.000	50.000	30.000	50.000
4. ^a	20.000	30.000	25.000	30.000
5. ^a	10.000	20.000	15.000	25.000
6. ^a		10.000		15.00

Fuente: Ley 617 de 2000.

La pertenencia a una u otra categoría implica competencias y prerrogativas diferenciales. Por ejemplo, los municipios de categorías especial, 1.^a, 2.^a y 3.^a están obligados a prestar servicios de control de calidad de alimentos, agua y medio ambiente. Al mismo tiempo, “los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta...podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inheren-

tes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28) por 100 de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud” (art. 357 de la CP).

Asimismo, “la categorización es fundamental toda vez que se constituye en el parámetro con el que se define la estructura salarial en los territorios y es a la vez fundamental para la definición de los criterios de transferencias del Sistema General de Participaciones por parte de Planeación Nacional y para la asignación de los recursos del FONPET, entre otros” (Jairo Alberto Cano Pabón, Contador General de la Nación).

El cuadro VII.6 muestra las funciones y competencias municipales y distritales.

CUADRO VII.6
FUNCIONES ESPECÍFICAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y
DISTRITALES SEGÚN LEY 715 DEL 2001

Educación	Salud	Propósitos Generales
<i>De los Distritos y Municipios Certificados</i> Prestar servicios educativos (pre-escolar, básica y media) Administrar los fondos del SGP Administrar el personal, contratar, evaluar, promover, etc. Co-financiar cuando sea necesario	Planificar, controlar, gestionar los fondos que se le asignan para este concepto Prestar Atención Primaria de la Salud	Gestión de los servicios públicos Construcción y conservación de la infraestructura municipal de transporte Puertos, aeropuertos, etc Gestión medio ambiental
<i>De los Municipios No Certificados</i> (los Distritos todos Certificados) Los recursos del SGP van al Departamento Funciones administrativas	Financiar y co-financiar la afiliación al régimen subsidiado. Celebrar contratos para aseguramiento Identificar a los beneficiarios del régimen subsidiado Promover la afiliación al régimen contributivo de la SS Los distritos y municipios de categoría especial, 1. ^a , 2. ^a y 3. ^a supervisan la calidad del agua y los alimentos y medidas sanitarias generales Los distritos gestionaran los laboratorios públicos distritales	Promoción de la vivienda, el agro, el deporte y la recreación, la cultura y el desarrollo en general Policía municipal

Fuente: Elaboración propia.

El Poder Ejecutivo Municipal lo ejerce el Alcalde, elegido por voto popular por 4 años. El Legislativo, una corporación administrativa elegida por voto popular, también por 4 años.

Los Municipios y Distritos se financian con: impuestos propios; transferencias verticales del Sistema General de Participaciones; participaciones del sistema de Regalías y Compensaciones y fondos especiales. Además, como es usual, cobran tasas y contribuciones por servicios prestados e inversiones que mejoran el valor de las propiedades.

a. Ingresos municipales propios

Los principales tributos municipales son el Impuesto de Industria y Comercio, el Impuesto Predial y la sobre tasa a la Gasolina. Mejía (2007) estima que estos tributos alcanzan no menos del 90 por 100 de la recaudación municipal en calidad de impuestos propios.

El Art. 317 de la Constitución Política prescribe que “Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble...” con la intención de exaltar la importancia de este tributo en las finanzas municipales. Sin embargo, tal como lo señala la literatura, el uso de catastros desactualizados y tasas de imposición bajas ha desaprovechado el potencial de este impuesto.

La creación de impuestos municipales requiere de una ley nacional que establece bases imponibles, exenciones y rangos mínimos y máximos de tasas aplicables pero, una vez dictada esa



ley, los municipios adquieren el derecho de administrarlos, manejarlos y usarlos en obras y programas que atiendan sus necesidades. En el sentido del uso de los recursos tributarios los municipios tienen un manejo de significativa autonomía.

EL cuadro VII.7 muestra una síntesis de los impuestos municipales propios.

CUADRO VII.7

CARACTERIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES Y DISTRITALES

Impuesto	Base Imponible	Alicuota	¿Quién fija base y alicuota?	¿Quién administra?	¿Fondos de libre disposición?	Destino de los fondos	Categoría OCDE y Propia	Comentarios
Industria y Comercio	Ingresos Brutos	Entre el 0.2% y el 1.0%. Usual el 0.7%	Municipio dentro del margen de la Ley	Municipio	Si		b.2/Grupo 2	2 regímenes: común y simplificado
Avisos y Tableros	Es una sobre tasa sobre Ind. y Comercio	15% de sobre tasa sobre Ind. y Comercio	Municipio dentro del margen de la Ley	Municipio	Si		b.2/Grupo 2	
Predial	Valuación del inmueble según su uso económico	Mínimo 0.1%, máximo 3.3%	Base, Nación. Alicuota el Municipio dentro de márgenes.	Municipio	Si, con una limitación.	No menos de 10% para planes de vivienda	b.2/Grupo 2	Hay sobre tasa de 0.1% para áreas metropolitanas
Sobre tasa a la Gasolina	Precio de referencia ex-refinería	Entre 14% y 15%	Base, Nación. Tasa Municipio dentro de márgenes	Se recauda directamente o por encargo fiduciario a Nación	No	Infraestructura vial.	b.2/Grupo 2	

Fuente: Elaboración propia.

b. Transferencias verticales a los municipios y distritos

Los Municipios y Distritos reciben transferencias del Estado Nacional a través del Sistema General de Participaciones, del Sistema de Regalías y Compensaciones y, secundariamente, de otros fondos. La operatoria del SGP ha sido desarrollada en la sección C.1 de este capítulo.

El *Sistema General de Participaciones* financia, en Municipios y Distritos, a los sectores de Educación, Salud y el denominado Propósito General (agua, alcantarillado, deporte, cultura, recreación, etc.). Los dos primeros conceptos son parcialmente compartidos con los departamentos. El último es sólo aplicable a los Municipios y Distritos.

En *Educación* los fondos son asignados a los Municipios y Distritos con la sola excepción de los Municipios que carecen de certificación para gestionar la educación y que por ende sus fondos son reasignados al respectivo departamento.

Los fondos de Educación –58.5 por 100 del 96 por 100 del SGP– se asignan a los Municipios y Distritos atendiendo a los siguientes criterios:

- Población atendida: Nación calcula un valor por alumno que considera el tipo de educación (preescolar, básica o media) y otras condiciones que influyen los costes como la ruralidad. Esos valores se aplican a la población que fuera atendida en el año inmediato anterior. El valor de “cápita” es uniforme para todo el país.
- Población por atender en condiciones de eficiencia: la asignación por cada niño por atender se calcula como un porcentaje de la asignación por niño atendido y se multiplica por el estimado de población no atendida.
- Equidad: Si hubiera fondos residuales, éstos se distribuyen en función de indicadores de pobreza elaborados por el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística).

Los fondos transferidos a Municipios y Distritos para *Salud* –24.5 por 100 del 96 por 100 del SGP– son destinados a tres conceptos:

- Subsidios a la demanda de la población pobre. Son compartidos con los departamentos. El monto recibido por el municipio o distrito es producto de aplicar un valor *per cápita* al conjunto de población atendida, bajo este concepto, en el año inmediato anterior al de la distribución.
- Prestación de servicios de salud a la población pobre en aquello no cubierto por subsidios a la demanda. Los Municipios y Distritos reciben el 41 por 100 de la distribución, para ser aplicado a la Atención Primaria de la Salud. Cada uno recibe un valor *per cápita* multiplicado por la población atendida, bajo este concepto, en el año inmediato previo al de la distribución. El restante 59 por 100 se aplica a la atención de 2.º y 3.º grado de complejidad y, con tal propósito, se transfiere a los Departamentos.
- Acciones de Salud Pública declaradas por el Ministerio de Salud. Se distribuyen de acuerdo a los criterios de población por atender, equidad y eficiencia administrativa demostrada a través de indicadores.

Los fondos transferidos a Municipios y Distritos por concepto de *Propósito General* tienen, en su mayoría, destinación específica (agua y alcantarillado, pensiones territoriales, etc.). La asignación de estos fondos a Municipios y Distritos sigue los criterios que se exponen:

- 40 por 100, según pobreza relativa medida por NBI.
- 40 por 100, en proporción a la población urbana y rural.
- 10 por 100, por eficiencia fiscal medida por recaudación de tributos propios.
- 10 por 100, por eficiencia administrativa medida por la participación de las inversiones en el total de ingresos.

Las *Regalías y Compensaciones*, cuyos conceptos básicos se exponen en el Sección C.1 de este capítulo, se asignan a los municipios productores de los recursos naturales y –como compensaciones– a los municipios portuarios desde los cuales se transporta el recurso.

Los montos transferidos por estos conceptos se dividen en tres tramos: el primer tramo – del 90 por 100 de la transferencia– se deberá invertir en su casi totalidad en acciones contra la mortalidad infantil y a favor de mejoras en la salud, la educación básica y el agua y el alcantarillado. El restante 10 por 100 –dividido en dos tramos de 5 por 100– se asigna a proyectos especiales y gastos de operación y funcionamiento.

El Fondo Nacional de Regalías, que distribuye los fondos que no han sido atribuidos en la distribución primaria, es distribuido a los municipios con propósitos específicos, mayormente vinculados con el desarrollo minero y la preservación del medio ambiente.

Como se dijera, las regalías de mayor significación son las vinculadas al petróleo, al gas y al carbón. En las de hidrocarburos, los municipios productores reciben entre el 10 por 100 y el 12.5 por 100 de lo recaudado, y aquellos en los que se localizan los puertos el 8 por 100. En el carbón los municipios o distritos productores reciben el 32 por 100, y los portuarios el 10 por 100.

Otros Fondos Transferidos provienen de una asignación especial sobre el IVA. El 25 por 100 de lo recaudado en este impuesto es trasladado a los municipios pequeños –aquellos con menos de 25.000 habitantes– para planes y programas sociales.

“A pesar de las modificaciones recientes, persiste un bajo, por no decir nulo, poder de decisión de los gobiernos locales sobre la asignación de los recursos de las transferencias. Solo los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta, sexta⁶⁴ 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” (Mejía, 2007).

⁶⁴ Es decir, solo los municipios con menos de 30.000 habitantes y con ingresos corrientes menores a 30.000 salarios mínimos vigentes.



De cualquier forma, debe tenerse presente que, habida cuenta del comportamiento que presenta el gasto de los municipios y estados, de la ausencia de un férreo y homologado sistema de información, es posible pensar que el sistema de control de las asignaciones presente debilidades y zonas grises.

c. Endeudamiento municipal

El Art. 295 de la Constitución Política colombiana prescribe que “las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo...”, todo de conformidad con la ley que regule la materia.

En la década de 1990 esta manda constitucional, combinada con una situación fiscal en la que no faltó ninguno de los clásicos ingredientes de las crisis fiscales, conmocionó el equilibrio macroeconómico de Colombia. Gastos excesivos; “pereza fiscal” al momento de recaudar los tributos territoriales; acumulación de pasivos previsionales⁶⁵; “riesgo moral” causado, entre otras razones, por la certeza de que el *bail-out* por parte del gobierno central era inevitable y un sistema de transferencias verticales considerado insuficiente por los gobiernos subnacionales y, a la vez, altamente comprometedor para el gobierno central. Todo ello en un contexto de tasas internacionales de interés relativamente altas⁶⁶.

En 1997 la Comisión de Racionalización y Finanzas Públicas dictaminó que la situación fiscal de los gobiernos locales era insostenible y ponía en peligro el equilibrio macroeconómico nacional.

La Ley 358 de 1997, basándose en el Art. 365 de la Constitución, que manda que el endeudamiento de los gobiernos locales no puede exceder su capacidad de pago, restringió la capacidad subnacional de endeudamiento mediante un conjunto de indicadores de solvencia y liquidez⁶⁷. Del mismo modo, en 1999, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (FONPET) que tenía por propósito hacer frente a los pasivos previsionales subnacionales.

El Gobierno Nacional, a través del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) pudo, además, retener parte de las regalías del crudo y el gas que correspondían a departamentos y municipios para usarlas, entre otros destinos, en la cancelación de pasivos financieros de los estados que más regalías recibían.

La ley 617 de 2000 se dirigió hacia la racionalización del gasto y la restricción de los fondos aplicables al pago de gastos de funcionamiento, para evitar que se afectaran las inversiones sociales. Y, en 2003, la Ley 819, de Responsabilidad Fiscal, obligó a los territorios a mejorar sus sistemas de planificación introduciendo un Marco Fiscal de Mediano Plazo que debe elaborarse y presentarse conjuntamente con el presupuesto anual.

El significativo crecimiento de la economía colombiana asociado con las medidas tomadas ha mejorado la situación de los gobiernos subnacionales, que presentaban en 2005 superávit agregado en sus cuentas fiscales. De todos modos, la necesidad de permanecer alerta al peligro de “riesgo moral” en los gobiernos subnacionales colombianos sigue vigente: con fecha 8 de julio de 2007, mientras este estudio se elaboraba, el sitio *Web* de la Federación Colombiana de Municipios solicitaba al Congreso de la República que “la fórmula de crecimiento del SGP sea la inflación más siete puntos permanentes⁶⁸...”. Un requerimiento que puede calificarse, cuando menos, de poco meditado y que de ser aceptado –cosa harto improbable– llevaría a una nueva crisis financiera. Asimismo, y como ya se mencionara con anterioridad, las transferencias han aumentado y el gasto también.

⁶⁵ El Banco Mundial (2007) estimaba que, a 2005, y luego de significativas reformas para reducir la permisividad y volumen de las prestaciones previsionales, el Valor Presente Neto (VPN) del stock de deuda ascendía a 148 por 100 del PIB.

⁶⁶ LIBOR, en 1998, excedía el 7 por 100.

⁶⁷ 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’.

⁶⁸ El subrayado es nuestro.

D. ANÁLISIS CUANTITATIVO. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN COLOMBIA

D.1. Caracterización sociodemográfica

La población de Colombia totaliza unos 42.9 millones de personas, según el último Censo realizado en 2005. El hogar promedio de unas 4.0 personas y las viviendas totalizan unas 10.4 millones de unidades. La tasa de ruralidad es del 24 por 100.

Colombia tiene un nivel de PIB *per cápita*, corregido por PPP, de US\$ 7.254 (2004) y un índice de IDH considerado medio, de 0.79 (PNUD, 2006). Ocupa el 8.º lugar en materia de PIB *per cápita* cuando detenta la tercera posición cuando se trata de PIB total.

La tasa de población con necesidades básicas insatisfechas es de 27.6 por 100, en el año 2005. Mientras que la población por debajo de la línea de pobreza, según estimaciones de la CEPAL, es más elevada, 46.8 por 100. La tasa de desempleo urbano abierto llegó al 14 por 100 en el 2005, y se estima que los asalariados del sector privado solo alcanzan el 29 por 100 de la PEA.

En materia de distribución del ingreso, el país tiene un índice de Gini de 58.6 y el 20 por 100 más rico muestra un ingreso de 25.3 veces al que corresponde al 20 por 100 más pobre.

Por departamentos se constatan –a nivel de la población y de las tasas de NBI– significativas diferencias. Así, Bogotá DC, la región más poblada, presenta una tasa de NBI en el 2005 del 9 por 100, mientras que otra región con una población superior a 1 millón de personas, como Nariño, tiene el 44 por 100 de su población con NBI. En departamentos menos poblados también se repite esa dispersión, ya que, por ejemplo, el departamento de Choco, con una población similar a Quindío presenta una tasa de NBI de 79 por 100 contra 16 por 100.

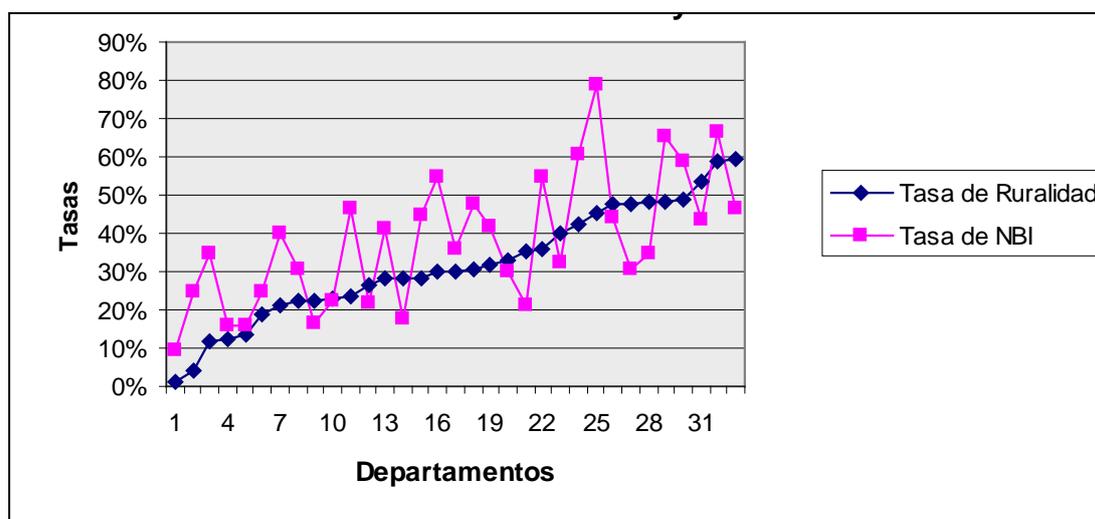
CUADRO VII.8
RURALIDAD Y NBI EN LOS DEPARTAMENTOS (2005)

Departamento	Población	% Población con NBI			Departamento	Población	% Población con NBI		
		Urbano	Rural	Total			Urbano	Rural	Total
ANTIOQUIA	5.682.276	15,4	47,1	22,6	NORTE SANTANDER	1.243.975	22,4	58,2	30,3
ATLANTICO	2.166.156	23,8	42,2	24,6	QUINDIO	534.552	15,1	22,3	16,0
BOGOTA	6.840.116	9,1	27,8	9,2	RISARALDA	897.509	12,3	31,3	16,6
BOLIVAR	1.878.993	40,3	66,9	46,6	SANTANDER	1.957.789	13,4	45,4	21,9
BOYACA	1.255.311	14,0	49,0	30,7	SUCRE	772.010	46,7	69,5	54,9
CALDAS	968.740	13,3	28,9	17,7	TOLIMA	1.365.342	19,6	50,8	29,8
CAQUETA	420.337	33,4	59,0	41,6	VALLE	4.161.425	14,0	25,8	15,6
CAUCA	1.268.937	24,0	61,6	46,4	ARAUCA	232.118	30,8	65,0	34,9
CESAR	903.279	35,6	66,8	44,5	CASANARE	295.353	26,1	57,6	35,6
CORDOBA	1.467.929	42,5	76,1	59,0	PUTUMAYO	310.132	26,2	44,1	34,8
CUNDINAMARCA	2.280.037	15,2	32,2	21,2	SAN ANDRES	70.554	50,9	15,3	40,9
CHOCO	454.030	82,3	75,2	79,1	AMAZONAS	67.726	30,7	58,9	44,1
HUILA	1.011.418	21,8	48,8	32,6	GUAINIA	35.230	45,3	81,1	60,4
LA GUAJIRA	681.575	40,4	91,9	65,2	GUAVIARE	95.551	34,1	61,3	39,9
MAGDALENA	1.149.917	39,9	65,0	47,6	VAUPES	39.279	40,3	88,4	54,8
META	783.168	20,2	44,4	24,8	VICHADA	55.872	41,6	84,3	66,7
NARIÑO	1.541.956	25,9	59,4	43,8					

Pero la pobreza afecta a toda Colombia: 17 de los 34 departamentos presentan una tasa de NBI superior al 35 por 100. Asimismo, en la mayoría de los departamentos se observa que el coeficiente de NBI es superior en las áreas rurales. En promedio, la tasa de NBI alcanza al 50 por 100, mientras que en las zonas urbanas se sitúa en el 20 por 100.

La concentración a nivel de los departamentos es la habitual: el 20 por 100 de los departamentos concentra el 57 por 100 de la población. Cuando ello se analiza a nivel municipal, se observa que el 20 por 100 de los municipios concentra el 76 por 100 de la población.

GRÁFICO VII.1
TASA DE RURALIDAD Y NBI



Si, en lugar de observar la tasa de NBI, se analiza el PIB *per cápita* departamental, las diferencias entre regiones son por demás marcadas. Así, el departamento de Casanare supera al de Putumayo en 10.6 veces.

En cuanto a los municipios, se observa una fuerte concentración de los mismos en las últimas 3 categorías. En efecto, el 81 por 100 de los municipios se categorizarían en la 6.^a, 5.^a y 4.^a, es decir municipios con menos de 30.000 habitantes. Los demás municipios concentran, sin embargo, más del 75 por 100 de la población.

Cabe señalar que la presencia del conflicto armado (véase sección A. de este capítulo), que se refleja en los índices de gobernabilidad e índices de violencia, afecta al quehacer de muchos de los municipios. Es por este motivo que PNUD sugiere la adopción de políticas fiscales diferenciadas para estos Municipios.

Si bien el cómputo de los municipios afectados asciende a casi el 30 por 100, la recomendación mencionada afecta a 209 municipios que se categorizan como “de alta vulnerabilidad” y cuya población asciende a casi 2.000.000 de personas.

A nivel de cada uno de los departamentos se observa que el IDH, o el IDHH corregido por violencia, se ubican en todos ellos en el nivel medio, con excepción de Bogotá y también del Atlántico en el caso del IDHH.

CUADRO VII.9

TASA DE HOMICIDIOS, IDH, IDHH POR DEPARTAMENTO (2003)

Departamento	Tasa homicidios por mil habitantes	IDH	IDHH	Departamento	Tasa homicidios por mil habitantes	IDH	IDHH
Antioquía	120.9	0.758	0.678	La Guajira	67.7	0.773	0.754
Atlántico	22.6	0.773	0.802	Magdalena	57.9	0.726	0.729
Bogotá	35.2	0.813	0.817	Meta	47.8	0.746	0.756
Bolívar	28.1	0.752	0.784	Nariño	31.1	0.695	0.734
Boyacá	18.0	0.732	0.778	Norte de Santander	102.5	0.720	0.668
Caldas	95.9	0.745	0.691	Nuevos departamentos	44.9	0.749	0.759
Caquetá	82.3	0.730	0.706	Quindío	73.1	0.733	0.709
Cauca	45.5	0.693	0.715	Risaralda	96.5	0.745	0.689
César	70.3	0.724	0.716	Santander	54.6	0.768	0.761
Chocó	38.8	0.669	0.707	Sucre	37.0	0.725	0.754
Córdoba	33.3	0.738	0.764	Tolima	58.7	0.751	0.743
Cundinamarca	37.9	0.765	0.779	Valle Cauca	102.0	0.781	0.712
Huila	53.2	0.740	0.741	Colombia	62.6	0.764	0.749

Fuente: PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Colombia, 2003. (Gómez Buendía, 2003).

D.2. El gasto de los gobiernos Locales

a. *Análisis agregado*

Por gobiernos locales, se entenderá en este informe, los gobiernos subnacionales –departamentales y municipales– excluyendo empresas y entidades territoriales descentralizadas.

En la práctica, los municipios y departamentos de Colombia brindan una por demás amplia gama de servicios, ya sea en forma directa o tercerizadamente. Prácticamente, no hay función que esté excluida.

CUADRO VII.10

COMPETENCIAS MUNICIPALES BÁSICAS

Seguridad ciudadana	Si	Residuos sólidos	Si	Mercado	Si
Atención primaria de la salud	Si	Aseo de calles	Si	Panteones	Si
Educación básica	Si	Ambiente	Si	Rastro	Si
Promoción de empleo	Si	Agua potable	Si		
Deportes y recreación	Si	Alcantarillado	Si		
Cultura	Si	Alumbrado público	Si		
Vivienda	Si	Bomberos	Si		
	Si	Tránsito	Si		
	Si	Transporte	Si		
	Si	Vialidad	Si		



Como se mencionara con anterioridad, coexisten varias fuentes de información de estadísticas fiscales de los territorios. Si se eliminan las empresas locales de las cifras de la Contaduría se alcanza una cifra similar, en moneda nacional, a las otras fuentes de información.

**CUADRO VII.11
INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO 2005**

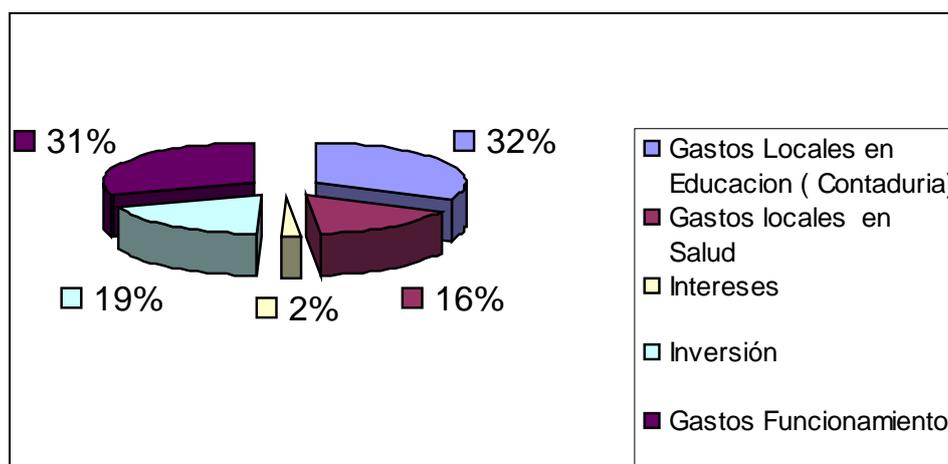
Concepto	En Miles de Millones de \$	En % PIB o %, sg. corresponda
Fuentes de Información		
Contaduría (Con Empresas) En % PIB	48.066	17%
Contaduría (sin Empresas) En % PIB	26.424	9%
BANREP En % PIB	26.054	9%
CONFIS En % PIB	28.515	10%
Indicadores de Descentralización del Gasto subnacional		
Gastos Consolidados Gob. Gral. en % PIB		32,5%
Gs. Locales Totales/ Gs. SPúblico Total		29,4%
Gs. Locales/Gs. Consolidados Gobierno General (Confis)		32,0%
Gs. Locales/(Gs. Consolidados Gobierno General-Defensa y Deuda Gob. Central)		36,5%
Gastos Locales en % PIB		10,0%

Fuente: Elaboración propia, en base a CONFIS, BANREP, Ministerio de Hacienda y Crédito, Contaduría y DANE.

El Gasto Territorial tiene una muy alta significación, ya sea que se lo mida a través del cociente con el Gasto Público Consolidado o como porcentaje del PIB, representando alrededor del 30 por 100 del Gasto Público Total.

Si se analiza su composición, se observa que en el 2005 el 50 por 100 de los gastos se destinan a educación y salud, mientras que el 50 por 100 restante cubre las demás funciones de los territorios.

**GRÁFICO VII.2
ESTRUCTURA DEL GASTO TERRITORIAL (2005)**



Fuente: Elaboración propia en base a CONFIS, BANREP y Contaduría.

Las cifras de gasto en educación corresponden principalmente a la gestión departamental, ya que según el Balance Decenal de Educación 1996-2005 (Sánchez Torres *et al.*, 2006), en 2005, el proceso de certificación abarca a “32 departamentos, cuatro distritos y 42 municipios certificados. Los segundos representan el 14 por 100 de la matrícula del país; y los terceros, el 30 por 100”.

CUADRO VII.12
INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO TERRITORIAL
CON APERTURA FUNCIONAL (2005)

Concepto	Total	Territorial	% del Total
Gasto Total en Educación	4,3%	3,0%	69%
Gasto Total en Salud	5,4%	1,5%	28%
Gastos Locales de Funcionamiento y otros		2,8%	
Inversión Local		1,7%	

Fuente: Elaboración propia en base a CONFIS, BANREP y Contaduría.

Si bien los salarios docentes son regulados a nivel nacional, los traslados y nombramientos son decididos por cada uno de los departamentos o municipios certificados.

Las diferencias en materia de matriculación por departamento son significativas. Así, un departamento como Guainía presenta tasa, de cobertura en educación básica primaria inferiores al 70 por 100, mientras que en un departamento como Huila o Córdoba son superiores al 90 por 100.

Cabe señalar que el gasto total en educación, como porcentaje del PIB, es más elevado que el de otros países de la región, a pesar de lo cual la tasa de matriculación es, por ejemplo con relación a Chile, más baja. Si este mayor gasto está reflejando un *catch-up*, mejoras en calidad o simplemente una mayor ineficiencia son temas que ameritan un análisis en profundidad que excede alcance de este trabajo.

En cuanto a la función de prestación de salud, recae en los municipios la selección de los beneficiarios del régimen subsidiado. Según Fresneda Bautista (2003) "la administración descentralizada del régimen subsidiado de salud ha propiciado en ciertos contextos la incidencia de intereses partidistas y electorales en la asignación de subsidios... Un 22 por 100 de las municipalidades reconoce que ha habido salidas y entradas arbitrarias en el régimen subsidiado.... Según noticias de prensa ha habido acusaciones de manejo político del SISBEN⁶⁹ en 200 municipios...".

Asimismo, en la oferta de servicios asistenciales, los municipios tienen bajo su administración centros médicos y hospitales públicos, aunque varios de ellos son entidades descentralizadas con carácter de Empresas del Estado.

El peso del gasto en salud local respecto del total nacional con esa finalidad es inferior al de educación, ya que representa el 28 por 100, mientras que en educación tienen un peso relativo del 69 por 100.

Al igual que con educación, Colombia presenta un gasto en salud elevado en términos de PIB, cuando se lo compara, por ejemplo, con Chile. Esto a pesar de que su tasa de mortalidad infantil (OMS, 2004) era del 18 por mil, en tanto la de Chile sólo alcanzaba un 8 por mil.

Cabe destacar que, en términos de PIB, el monto de los gastos de funcionamiento del municipio es elevado, llegando casi al 3 por 100 del PIB, magnitud que parecería como excesiva en términos comparativos con otros países de la región. Cierto es que las competencias territoriales son mayores en Colombia; una parte del desvío quizás este explicado por esas mayores competencias y otra podría estar respondiendo a ineficiencias en la administración territorial.

Más allá de las ineficiencias que puedan estar enmarcando el sistema colombiano, la violencia armada podría estar explicando parte de la misma: "funcionarios del orden municipal, regional o nacional son presionados para entregar dineros públicos, o, más a menudo, para desviar fondos hacia determinadas obras, zonas o contratistas, lo cual suele llamarse *clientelismo armado*"⁷⁰.

En términos evolutivos se observa que de los 4 por 100 del PIB que se elevaron los gastos entre 1991 y 2005 casi el 80 por 100 se registra como un crecimiento de los gastos en educación y salud, correlacionado con las transferencias condicionadas que, con estos propósitos, fueron asignadas.

⁶⁹ El SISBEN es el sistema de selección de beneficiarios del seguro no contributivo de salud y de otros programas sociales.

⁷⁰ PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003. Capítulo 3 "Degradación: una Guerra de perdedores". (Gómez Buendía, 2003).



b. *Análisis por municipio.*

El gasto municipal *per cápita* alcanzaba en el 2005, en promedio, unos \$ 475 mil, presentándose una alta dispersión de este indicador. El valor mínimo se registra en el municipio de Lauraco, con \$68 mil, y el máximo en el de Castilla La Nueva, con más de 5 millones de pesos. El coeficiente de variabilidad supera el 70 por 100.

¿En qué medida esta dispersión responde al tamaño de los municipios?

Por un lado, en los municipios pequeños sería previsible que la ausencia de economías de escala generara un gasto municipal por habitante más elevado. Por otro, los municipios de más de 100 mil habitantes (Categoría 1.^a y Especial) tienen mayores responsabilidades en términos de salud y educación, y por lo tanto, en teoría, habría fundamentos para un gasto más elevado en esas categorías.

El cuadro VII.13 muestra el gasto municipal *per cápita* según las categorías de municipios y el coeficiente de variabilidad entre municipios de una misma categoría

CUADRO VII.13
EL GASTO MUNICIPAL PER CÁPITA POR CATEGORÍA DE MUNICIPIO (2005)

Categoría municipal	Gasto per cápita municipal \$	Coef. Variabilidad
1	404.427	42%
2	318.416	55%
3	299.186	45%
4	361.829	75%
5	400.420	62%
6	587.886	74%
Especial	643.928	20%
TOTAL	474.718	73%

Fuente: Elaboración propia en base a Ejecuciones. Presupuestarias. DNP.2005.

A partir de la información disponible no puede establecerse un coeficiente de correlación significativo entre gasto *per cápita* y tamaño del municipio. Ello puede estar reflejando cierta imposibilidad de ecualizar a partir de las transferencias que se están realizando.

¿Hasta qué punto el sistema de transferencias disminuye las fuertes diferencias que se presentan entre los municipios para la generación de ingresos genuinos? Ese interrogante lo abordaremos al analizar los ingresos por municipio.

Interesa explorar cuál es la situación de aquellos municipios que, en razón del conflicto que sufre Colombia, aparecen en el informe del IDH como "municipio vulnerables". El cuadro 7.XIII exhibe una muestra de municipios en tal situación en términos de gasto municipal y gasto municipal *per cápita*.

CUADRO VII.14
EL GASTO MUNICIPAL PER CÁPITA EN ALGUNOS MUNICIPIOS VULNERABLES.(2005)

Municipio	Gasto 2005	Pob 2005	Gasto per capita
ARAUQUITA	19.861	36.745	540.515
CAJIBIO	7.422	34.706	213.843
CARTAGENA DEL CHAIRA	5.787	28.678	201.789
EL PLAYÓN	3.355	13.148	255.162
FUNDACIÓN	11.025	56.986	193.462
LA SIERRA	4.675	10.937	427.468
LA VEGA	11.891	51.700	229.992
MORALES	15.422	42.914	359.363
SOCOTA	4.150	10.295	403.082
TEORAMA	4.465	17.523	254.829
TOTAL MUESTRA	88.052	303.632	289.995

Fuente: Elaboración propia en base a PNUD y DNP. 2005.

Cabe señalar que se observa que, en los municipios más vulnerables, por una limitada gobernabilidad y por un alto grado de violencia identificados por PNUD, el gasto municipal *per cápita* se encuentra por debajo del promedio del país, e incluso, en la mayoría de los casos, por debajo del promedio de sus respectivas categorías.

En cuanto a la composición de los gastos por municipio, no se puede extraer ninguna conclusión significativa.

CUADRO VII.15
CLASIFICACIÓN DEL GASTO MUNICIPAL (2005)

Cat. Municipio	Funcionamiento	Intereses	Gastos generales	Inversión	Total
1	15%	2%	63%	21%	100%
2	20%	1%	49%	30%	100%
3	18%	1%	49%	31%	100%
4	15%	1%	49%	35%	100%
5	16%	1%	47%	36%	100%
6	16%	1%	42%	41%	100%
ESPECIAL	19%	3%	53%	25%	100%

Fuente: Elaboración propia, en base a DNP.

D.3. El ingreso de los gobiernos locales

a. Análisis agregado

Previo al análisis de los impuestos locales y de la magnitud de la descentralización tributaria, resultó necesario convalidar los diferentes guarismos proporcionados por distintas fuentes, para aproximarnos así al ingreso fiscal del Gobierno General Consolidado.

Este ejercicio se hizo como sumatoria de las entidades componentes del gobierno nacional, encontrándonos con las dificultades propias de una descentralización llevada a cabo sin disponer, en forma previa, de un sistema de información apropiado a las circunstancias.

La determinación del nivel de presión tributaria no presentó mayores diferencias. El cuadro VII.16 muestra la recopilación de información de los Ingresos Tributarios de varias fuentes oficiales.

CUADRO VII.16
INGRESOS TRIBUTARIOS, SEGÚN DISTINTAS FUENTES

Ingresos tributarios	En Miles de Millones de \$	En % PIB
SECTOR PUBLICO		
Contaduría	59.621	20,9%
Contaduría. Neto	51.867	18,2%
SPNF .BANREP		
SPNF. CEPAL	50.964	17,9%
NACIONAL SIN EMPRESAS		
Contaduría	42.666	15,0%
Gobierno Nacional Central. CONFIS	42.288	14,8%
Entes descentralizados. CONFIS	139	0,0%

(Sigue)



(Continuación)

Ingresos tributarios	En Miles de Millones de \$	En % PIB
TERRITORIOS		
CONTADURIA	9.281	3,3%
CONFIS	8.143	2,9%
BANREP	8.950	3,1%
DNP (Municipios)	6.069	
BANREP(Municipios)	5.742	
BANREP(Departamentos)	3.209	
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS		
CONTADURIA	51.947	18,2%
CONFIS	50.570	17,7%

Fuente: Elaboración propia sobre base de Contaduría, CEPAL, CONFIS, BANREP y DNP.

En cambio, más complejo fue la determinación de los ingresos no tributarios con una adecuada apertura que satisficiera los propósitos de este trabajo. Decididamente, la alta fragmentación del sector público en las diferentes entidades y las inter-vinculaciones existentes entre ellas constituyen una compleja trama que no ayuda a la transparencia de las finanzas públicas.

CUADRO VII.17

INGRESOS FISCALES CORRIENTES DEL GOBIERNO GENERAL CONSOLIDADO (2005)

Concepto	En Miles de Millones de \$	En % PIB
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	51.947	18,2%
OTROS INGRESOS CORRIENTES	16.337	5,7%
NO TRIBUTARIOS (CGN)	5.521	1,9%
Gobierno Central (CONFIS)	482	0,2%
Entes descentralizados Netos (CGN)	1.341	0,5%
Territoriales (BANREP)	3.698	1,3%
TRIBUTARIOS SEGURIDAD SOCIAL (CONFIS)	7.715	2,7%
REGALIAS (CONFIS)	3.101	1,1%
APROXIMACIÓN INGRESOS FISCALES CORRIENTES GOBIERNO GENERAL CONSOLIDADO	68.284	23,9%

Fuente: Elaboración propia sobre base de Contaduría, CEPAL, CONFIS, BANREP y DNP.

Los ingresos de los gobiernos locales se conforman básicamente de:

- Los ingresos tributarios propios, originados fundamentalmente en, impuestos internos, un impuesto a las ventas, la sobre-tasa a la gasolina, el impuesto predial, el patrimonio vehicular, el impuesto de alcabala y impuestos varios a juegos, y otros menores.
- Los ingresos de provenientes de regalías y de operación (permisos, tasas y derechos, entre otros) y;
- Las transferencias, constituidas principalmente por el Sistema General de Participaciones.
- Otro tipo de transferencias verticales.

En la última década, los ingresos fiscales municipales se sitúan en el entorno de los 2 puntos del PIB, alcanzando un nivel máximo de casi 3 por 100 del PIB en 2006.

Los impuestos departamentales más significativos, que comprenden básicamente impuestos internos y el impuesto a los vehículos automotores, son en su gran mayoría pertenecientes a la categorización 3 de impuestos de nuestra taxonomía. Esto es, impuestos cuya base y tasa son fijados a nivel nacional, pero cuya administración recae en los departamentos.

Los impuestos municipales comprenden básicamente un impuesto a las ventas, el impuesto predial y la sobre-tasa a la gasolina. La autonomía tributaria de estos impuestos es mayor, por cuanto los municipios tienen posibilidades de fijar la tasa, en algunos casos dentro de ciertos límites fijados a nivel nacional, perteneciendo por lo tanto a la categoría 2.

En suma, la mayoría de los impuestos departamentales y municipales se encuadran dentro de las categorías 1 a 3, constituyendo, en base a la definición propuesta en el Capítulo III, fondos propios.

Los ingresos tributarios propios alcanzan un 3.1 por 100 del PIB, observándose una elevación paulatina y sostenida, desde 1994, de la presión tributaria local.

CUADRO VII.18
INGRESOS FISCALES LOCALES (1991-2005)

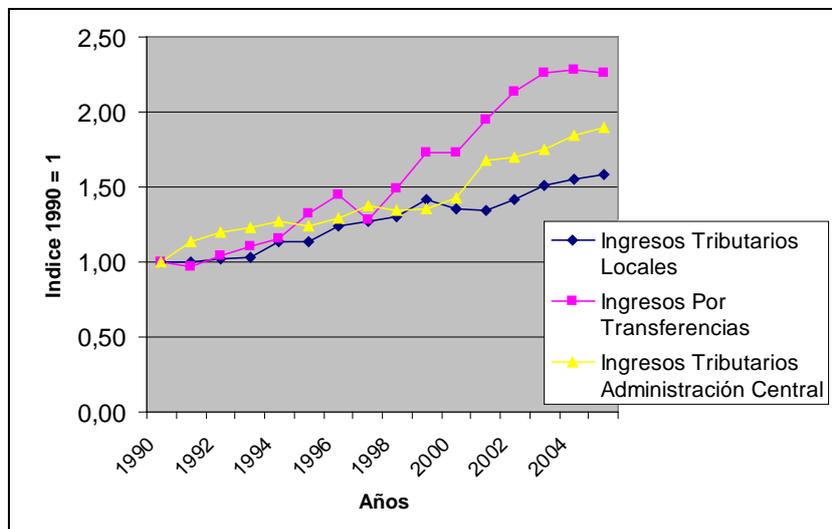
Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
En Miles de millones de \$															
Ingresos Locales	1440	1918	2644	3719	5173	7100	8660	10171	11880	13297	14747	17419	20621	23400	26205
Ingresos Tributarios Locales	621	808	1070	1518	1913	2472	3077	3639	4282	4695	5030	5737	6854	7933	8950
Ingresos No Tributarios	86	101	162	268	416	664	1173	946	934	955	675	953	1215	1241	1576
Ingresos Por Transferencias	726	994	1384	1888	2682	3524	3755	5051	6312	7300	8851	10453	12425	14136	15513
Ingresos de Capital	8	15	28	44	161	440	655	535	352	348	190	276	126	91	166
En % PIB															
Ingresos Locales	4,6%	4,8%	5,1%	5,5%	6,1%	7,0%	7,1%	7,2%	7,8%	7,6%	7,8%	8,6%	9,0%	9,1%	9,2%
Ingresos Tributarios Locales	2,0%	2,0%	2,0%	2,2%	2,3%	2,5%	2,5%	2,6%	2,8%	2,7%	2,7%	2,8%	3,0%	3,1%	3,1%
Ingresos No Tributarios	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,7%	1,0%	0,7%	0,6%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%
Ingresos Por Transferencias	2,3%	2,5%	2,6%	2,8%	3,2%	3,5%	3,1%	3,6%	4,2%	4,2%	4,7%	5,1%	5,4%	5,5%	5,4%
Ingresos de Capital	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,4%	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%

Fuente: Elaboración propia en base a BANREP. GT. Situación Fiscal.

Las Transferencias presentan un crecimiento aún mayor: de 2.4 por 100 del PIB en 1990 a 5.4 por 100 del PIB en 2006.

Como se desprende del gráfico que sigue, la dinámica del crecimiento de los ingresos locales fue menor que la correspondiente a los ingresos de la Administración Central, mientras que las transferencias presentaron un aumento mayor al de estos últimos. Así, en 2001, cuando se introduce el Sistema General de Participaciones, las transferencias representan un 27 por 100 de los ingresos tributarios de la Administración Central, mientras que en 2005, este porcentaje asciende al 37 por 100.

GRÁFICO VII.3
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS LOCALES (1991-2005)

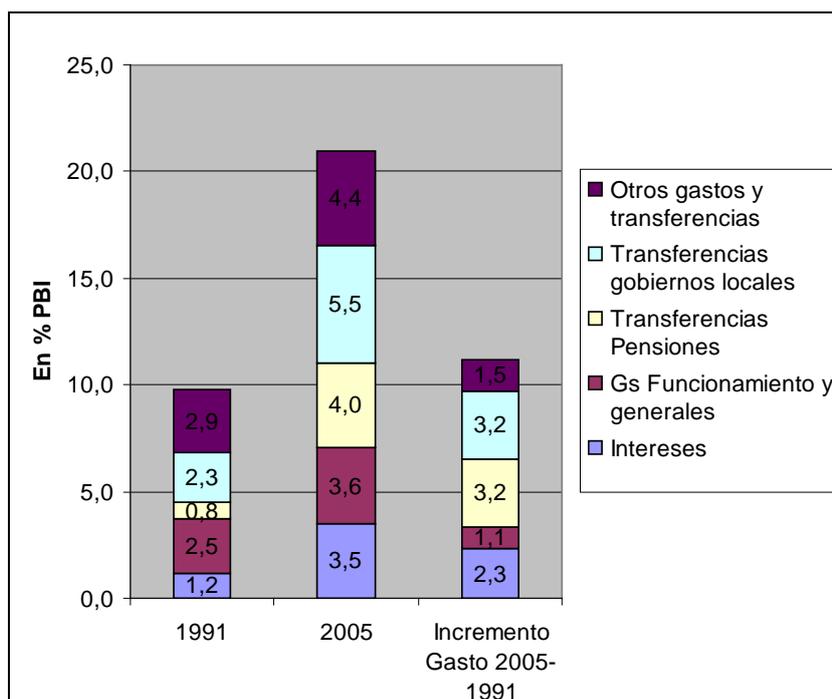


Fuente: Elaboración propia, en base a BANREP y CONFIS.

El aumento de los gastos corrientes de los gobiernos locales superó al de las transferencias. Así, el gasto aumentó entre 1991 y 2005 casi un 4 por 100 del PIB, contra un 3 por 100 de las transferencias.

Los mayores gastos por transferencias a los gobiernos locales explican casi un tercio del aumento del gasto del Gobierno Central. Le siguen, en orden de importancia, las transferencias por pensiones y los intereses de la deuda.

GRÁFICO VII.4
COMPONENTES DEL AUMENTO DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL 1991-2005



Fuente: Elaboración propia, en base a CONFIS y BANREP.

A pesar de que los tributos propios tienen un significativo peso, ya que alcanzan unos 3.7 por 100 del PIB, el monto de los gastos es claramente superior y determina que, al igual que en otros países de la región, las transferencias recibidas por los gobiernos locales sigan siendo la principal fuente de financiamiento.

CUADRO VII.19
INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN DE INGRESOS (1995-2005)

Indicadores	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
% Impuestos Propios/Ingresos Locales	37%	35%	36%	36%	36%	35%	34%	33%	33%	34%	34%
% Transferencias/Ingresos Locales	52%	50%	43%	50%	53%	55%	60%	60%	60%	60%	59%
% Otros Ingresos Locales/Ingresos Locales	11%	16%	21%	15%	11%	10%	6%	7%	7%	6%	7%
% Transferencias/Gastos	50%	47%	50%	48%	46%	50%	44%	40%	47%	46%	50%
Ingresos Propios Corrientes en % PIB	2,8%	3,1%	3,5%	3,3%	3,4%	3,2%	3,0%	3,3%	3,5%	3,6%	3,7%
% Impuestos locales/ Impuestos totales	19%	20%	19%	20%	21%	19%	17%	17%	18%	18%	17%
Impuestos a la propiedad en % PIB	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Transferencias/Ingreso tributario nacional	33%	35%	29%	34%	39%	37%	36%	39%	40%	38%	36%

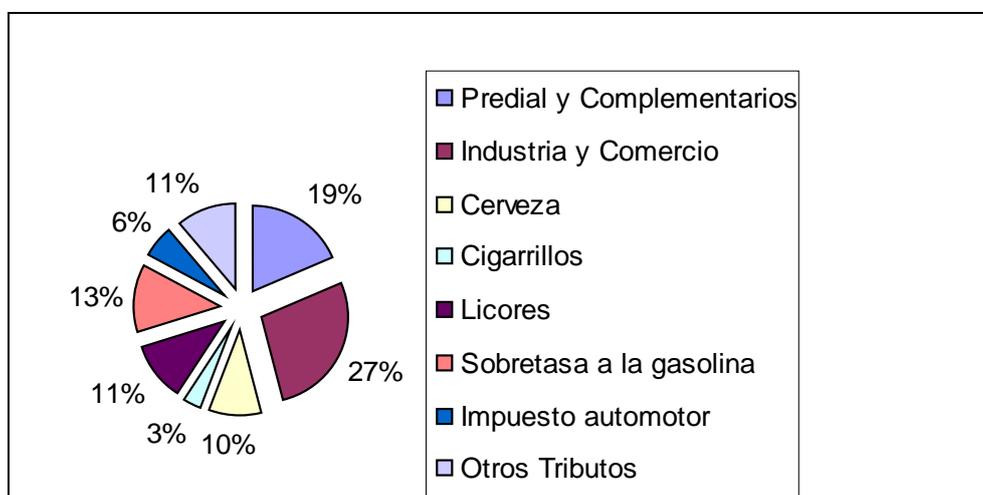
Debe tomarse en cuenta que Colombia presenta, tal como se analizara en la anterior sección, una alta descentralización del gasto, particularmente en educación. Pero, si bien esta circunstancia puede estar incidiendo sobre la magnitud del desbalance vertical, ciertos indicadores nos hacen pensar que no debería descartarse la hipótesis de ineficiencia en el gasto. Esta situación amerita estudios adicionales.

b. Análisis por impuesto

En cuanto a la conformación de los ingresos propios, el principal impuesto es el proveniente de Industria y Comercio, que llega prácticamente a 1 por 100 del PIB.

De una envergadura similar, si se los toma en forma conjunta, están los impuestos internos al consumo, que alcanzan alrededor de 0.8 por 100 del PIB, siendo el más importante el impuesto a la cerveza.

GRÁFICO VII.5
COMPOSICIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES (2005)



Fuente: Elaboración propia, en base a BANREP.



Le siguen en orden de importancia el impuesto predial, la sobre-tasa de gasolina y el impuesto a los automotores.

Para disponer de una idea de magnitud de los valores de las principales variables que inciden en la recaudación de los impuestos clásicos, con base local, se ha incluido el valor de algunas variables para el impuesto predial y para el impuesto a los permisos de circulación.

La recaudación del Impuesto Predial y a los Vehículos Automotores como porcentaje del PIB se la ha estimado como:

$(\text{Vivienda / Habitante}) \times (\text{precio implícito vivienda/PIB per cápita}) \times \text{tasa mínima.}$

$(\text{Automotor/Habitante}) \times (\text{precio implícito automotor/PIB per cápita}) \times \text{tasa mínima.}$

En el precio implícito definido intervienen la diferencia de bases imponibles, de exenciones, tasas y la evasión y elusión del impuesto. Sólo a título ilustrativo se ha incluido este precio en dólares.

CUADRO VII. 20
PRINCIPALES VARIABLES QUE INCIDEN EN LA RECAUDACIÓN
DE LOS IMPUESTOS DE BASE LOCAL

Tributos de Base Local	2005
Impuesto Predial, en % del PIB	0,59%
Tasa utilizada (promedio simple)	0,99%
Habitante /Vivienda	4.65
Precio Implícito Vivienda/PIB <i>per cápita</i>	3.0
Precio Implícito Vivienda en US\$	7.901
Impuesto Vehicular, en por 100 del PIB	0,18%
Tasa utilizada	2,00%
Habitantes/ Automóvil	20.68
Precio Implícito Automotor/PIB <i>per cápita</i>	2.02
Precio Implícito Automotor en US\$	5.403
Precio Implícito Vivienda/ Precio Implícito Automotor	1.46

Fuente: Elaboración propia.

Las relaciones de habitantes por vivienda (4.65) y por automotor (20.68) ponen en evidencia que, más allá de las tasas y actualizaciones del catastro que se pueden efectuar, no puede esperarse que Colombia presente en estos impuestos rendimientos significativos, medidos en términos de PIB. Los *fundamentales* de esa tributación son nítidamente modestos.

a. *Análisis por municipio*

Uno de los interrogantes que dejamos pendiente cuando abordamos el estudio del gasto es el referido a si el sistema de transferencias apuntaba, efectivamente, a equiparar los ingresos *per cápita* de cada municipio (a excepción de los correspondientes a las Categorías 1.^a y Especial, que tienen mayores gastos derivados de la transferencia de la educación y la salud).

Si se analiza el desvío estándar de los ingresos *per cápita* antes y después de transferencias, se observa la paradoja de que dicho desvío es superior para los ingresos totales que para los ingresos propios. En el primer caso, el porcentaje se sitúa en el 40 por 100, mientras que en el segundo en el 75 por 100.

Cuando la transferencia se ha vinculado a la categorización del municipio por población o por disponibilidad de ingresos, los resultados no permiten confirmar la hipótesis de que las transferencias responden en forma lineal a ninguna de estas variables.

Esta ausencia de correlación hace recomendable un análisis en profundidad del tema, ya que la transparencia del sistema de transferencias, en cuanto a los criterios que las determinan, no es evidente y es, sin dudas, el centro neurálgico de relaciones sanas entre estado nacional y gobiernos subnacionales.

CUADRO VII.21
TRANSFERENCIAS POR HABITANTE (2005)

Categoría Municipio	Transferencia <i>per capita</i>	Coef. Variabilidad
Especial	301.579	15%
1	287.882	37%
2	269.833	29%
3	259.610	29%
4	252.973	60%
5	241.833	162%
6	301.823	112%
TOTAL	292.932	73%

Fuente: Elaboración propia en base a Ejecuciones Presupuestarias. DNP. 2005.

Otro aspecto a explorar se vincula con el impacto que pudiera tener la baja gobernabilidad en la eficiencia recaudatoria y del gasto. Simplemente a título ilustrativo se ha incluido en el cuadro VII.21, sobre la base de una muestra seleccionada, el porcentaje de los recursos propios disponibles para el financiamiento de los gastos, excluidos los de inversión. De los 10 municipios de más baja gobernabilidad, se constata que 9 de ellos presentan un coeficiente inferior –más desfavorable– al de su categoría de pertenencia.

CUADRO VII.22
GOBERNABILIDAD Y EFICIENCIA EN EL INGRESO Y GASTO FISCAL

Indicadores gastos	Categoría municipios						
	Especial	1	2	3	4	5	6
Recursos Propios/Gastos sin Inversión	79%	40%	45%	36%	27%	27%	20%
Recursos Propios/Gastos sin Inversión Municipios Baja Gobernabilidad			15%	21%	37%	16%	
Cant. Munic. Baja GOB. Inf. al promedio			1	3	1	4	
Cant. Munic. Baja Gobernabilidad			1	3	2	4	

Fuente: Elaboración propia en base a Ejecuciones Presupuestarias. DNP.2005.

E. ALGUNAS CONCLUSIONES E INTERROGANTES

El fenómeno de Colombia, visualizado desde la descentralización, es complejo y no parece serio formular conclusiones con un nivel de análisis que no nos parece todavía suficientemente profundo y circunstanciado.

Es cierto que, a la vez, el análisis que se efectúe estará –a menos que se hagan cambios profundos– siempre limitado por los sistemas de información que exhibe el gobierno. Como se



ha visto, la información de distintas fuentes se elabora con metodologías diversas y resultados no siempre convergentes.

Los sistemas de información aplicables a los municipios, en particular, son pobres y la información accesible es escasa. Esto es, decididamente, una limitación importante a todo proceso de descentralización. Como ya se señalara, ésta es una condición indispensable para asegurar las ganancias de eficiencia que promete la descentralización.

El esfuerzo en el campo de la descentralización del gasto ha sido importante; sin embargo, en un primer análisis, la eficiencia del gasto departamental y municipal es baja. Es probable que, en una segunda “vuelta de tuerca”, el Gobierno de Colombia enfrente el desafío de la eficiencia del gasto subnacional.

Desde el lado del ingreso subnacional, los ingresos propios no son muy significativos y seguramente hay lugar para algún grado de mejoramiento. Sin embargo, las bases impositivas no muestran potencialidades importantes. No podemos dejar de pensar, nuevamente, en la necesidad de programas de desarrollo local que permitan mejorar la competitividad territorial y, con ello, promover un mayor grado de desarrollo y cohesión social. No podrán obtenerse ingresos de impuestos locales en un contexto donde, en promedio, circula un automóvil cada 21 habitantes⁷¹.

Nos mueve a un interrogante –de cierto grado de preocupación– la naturaleza y los efectos del sistema de transferencias verticales. En nuestra métrica, este sistema no ecualiza las regiones y, lejos de ello, agudiza las brechas. Como se ha expresado, la falta de transparencia de los sistemas de información gubernamentales quizás esté en el núcleo de nuestra opinión sobre las transferencias. Nos gustaría que esta fuera la situación.

La descentralización política, en tanto instrumento de inducción democrática, sobre todo en las zonas bajo conflicto, es criticada por la literatura. Naciones Unidas es particularmente crítica de esta circunstancia y promueve un sistema de transferencias que apoye a los municipios bajo conflicto y, particularmente, a los 209 municipios calificados como “vulnerables”. En sentido inverso, otras voces se levantan para señalar que los fondos derivados a esos municipios terminarían beneficiando a los guerrilleros o a los paramilitares. Si esta segunda opinión resulta ser correcta, la democracia está perdiendo la partida.

Se trata, como lo hemos expresado, de un caso extremadamente complejo, que merece mayor análisis y que requiere al menos, por parte del gobierno, mayor transparencia informativa a todos los niveles y, particularmente, a nivel municipal.

⁷¹ Naciones Unidas en su sitio web “Cyber school bus” muestra una estadística comparativa de población por automóvil. La metodología de cálculo no es homogénea entre países, incluyendo algunos camiones y vehículos comerciales y otros no; las fechas no son siempre homogéneas. En tal sentido, la comparación entre países debe tomarse con carácter indicativo. A modo de ejemplo: Francia y España, menos de 2 habitantes por auto; Argentina, México y Chile, entre 5 y 7,5 personas por auto; Bolivia, 18,5 personas por auto.

CAPÍTULO VIII. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL EN MÉXICO

A. EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y FISCAL

México es considerado por la literatura un país relativamente centralizado, de entre aquellos países de América Latina que son federales. A diferencia de los grandes países federales de América del Sur –Brasil y Argentina– México mantiene un sistema más centralizado –particularmente en los ingresos fiscales– que nos parece, en un primer análisis, coherente con su historia y sus tradiciones.

En el capítulo II de este estudio mencionamos los emergentes históricos y culturales como condiciones de elegibilidad y éxito de un proceso descentralizador. La literatura con orientación histórica vincula la historia de las naciones con sus modalidades de gobierno y gestión de la cosa pública.

El caso de México es particularmente interesante. El recuadro VIII.1 exhibe una sucinta reseña de hechos históricos trascendentes y, en nuestra opinión, muestra un pasado que hace más laborioso y exigente el desarrollo de un proceso de mayor autonomía de los estados subnacionales, habida cuenta del centralismo que ha caracterizado toda su historia.

RECUADRO VIII.1

MÉXICO: UNA HISTORIA DRAMÁTICA Y VOLUNTAD DE CAMBIO

México, colonizado por España, fue sede del Virreinato de Nueva España que, conjuntamente con el del Perú, ocuparon un lugar de privilegio en la consideración de la corona ibérica. Hacia 1810, aprovechando la invasión napoleónica a España, México –al igual que varios otros territorios de América Latina– inicia un proceso independentista que culmina con la emancipación del país en 1821.

En 1824 se dictó la primera constitución, de corte federalista. Entre 1828 y 1854 la política mexicana estuvo regida por un discutido personaje – Antonio López de Santa Anna.

Santa Anna ascendió al poder en México 11 veces –curiosamente, según relata la literatura, 5 de ellas como abanderado de los liberales y otras 6 representando a los conservadores–. Durante sus muchos mandatos México perdió importantes territorios: Texas, en 1835 y, luego de la ocupación estadounidense (1846-1848), los territorios de los actuales estados americanos de California, Nuevo México, Arizona, Nevada, Utah, la mayor parte de Colorado y partes de Wyoming, Kansas y Oklahoma. En total cerca de 2.000.000 de Km², equivalentes a 4 veces la superficie de España.

En 1857 se dictó una nueva constitución de corte liberal. En los años inmediatos siguientes, un default del gobierno mexicano provocó la airada respuesta de uno de los acreedores: Francia invade e impone como Emperador a Maximiliano de Habsburgo, cuyo Imperio (1863-1867) terminaría con su fusilamiento a manos de las milicias patriotas.

Desde 1876 a 1911 el poder fue ejercido por Porfirio Díaz (“el Porfiriato”), un dictador que modernizó un México para unos pocos.

A Díaz sigue el apasionante y trágico proceso de la Revolución Mexicana, que hacia 1920, con la derrota del ala más radical encabezada por Zapata y Villa, llega a su fin.

En 1917 se vota la constitución hoy vigente en México, de carácter federal. Los revolucionarios “institucionalizan” la revolución: en 1929 fundan el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que gobernará México (y en ocasiones, además, sus 31 Estados) por los siguientes 71 años. A veces con gobiernos “socialistas”, como el de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y otras, según “el aire de los tiempos”, con gobiernos neoliberales, como, en las postrimerías del s. XX, el de Salinas de Gortari.

El PRI es derrotado por dos veces consecutivas, en 2000 y 2006, por el PAN.

El actual Presidente, Felipe Calderón (PAN), ha iniciado una enérgica persecución del narcotráfico relevando a los jefes policiales de todos los Estados (Junio, 2007) por sospecharse que estarían vinculados con el negocio ilícito que debían reprimir. Sin dudas, poniendo de relieve problemas de gobernabilidad que se reflejan en los indicadores pero, al mismo tiempo, exhibiendo una fuerte voluntad de cambio positivo.



En 186 años de vida independiente, México ha tenido 26 años de dictadura de Santa Anna; invasiones extranjeras y la pérdida de la mitad de su territorio; 35 años del Porfiriato y 71 de hegemonía sin alternancias de un solo partido político (ciertamente democrático). Una historia dura que se parece a la de América Latina toda.

Fuente: Elaboración propia.

México es por tamaño de su economía y población el segundo país de América Latina: PIB (PPP, 2004) de cerca de US\$ 1.020 billones y 103 millones de habitantes. En materia de desarrollo humano exhibe un índice considerado alto⁷². En el contexto internacional ocupa la posición 53. Su nivel de PIB *per cápita* (PPP 2004) lo ubica en la 4.^a posición de los países latinoamericanos, detrás de Argentina, Panamá y Chile.

La población bajo la línea de pobreza⁷³ se sitúa en el 36 por 100, según las estadísticas disponibles de la CEPAL para el 2005. En materia de distribución de ingresos, se encuentra entre los únicos 6 países de Latinoamérica que presentan un Gini inferior a 0.5.

En términos de nuestra clasificación de gobernabilidad (véase capítulo IV de este documento) México aparece en el Grupo Intermedio.

México –cuyo nombre oficial es el de Estados Unidos Mexicanos– es un estado federal. Se estructura sobre la base de tres niveles de gobiernos: el Federal, los Estatales y los Municipales.

Existen hoy 31 Estados más el Distrito Federal (México, DF.) y algo más de 2.400 municipios. Las atribuciones y competencias del Gobierno Federal y de los Estados, en general, están reguladas por la Constitución Nacional. Al mismo tiempo, cada uno de los Estados ha sancionado sus respectivas constituciones que regulan, además, los Municipios de su jurisdicción.

Como corresponde a la característica de los estados federales, tanto la Federación como los Estados tiene poderes legislativos bicamerales. Como característica distintiva conviene destacar que el Senado Federal se compone con tres senadores –2 por la mayoría y 1 por la primera minoría– por cada uno de los Estados, pero que 32 senadores adicionales son electos bajo el sistema de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal nacional. Esta característica, como se observará, permite al partido político ganador a nivel nacional ejercer un mayor peso relativo dentro del Senado y, consecuentemente, refuerza el carácter centralista del país.

El Poder Ejecutivo Federal reside en el Presidente de la República, elegido cada seis años. Para el Congreso Federal, los diputados son elegidos por períodos de tres años y los senadores por períodos de seis años. Los Gobernadores de los Estados son elegidos por seis años y los diputados estatales son elegidos por períodos de 3 años. Los Presidentes y Regidores Municipales son elegidos por voto popular por un período de tres años. Esta uniformidad, aunque existe, no es imprescindible, por cuanto se rige por las respectivas constituciones estatales.

Corresponden a cada orden gubernativo distintas funciones. El Gobierno Federal tiene funciones de planeación y rectoría sobre toda la vida institucional y económica, y se reserva la administración de los recursos naturales, gestiona las fuerzas armadas, las relaciones exteriores, la moneda y las aduanas, entre otras competencias; educación y salud, comunicaciones, turismo y seguridad pública son, en principio, de la órbita de los estados, y los servicios comunales pertenecen a los municipios.

El nivel municipal tiene muy poca participación en las prestaciones sociales. Básicamente, la educación, la salud y los programas sociales no son de su resorte. La falta de una metodología de categorización de municipios conspira además contra el propósito de descentralizar competencias hacia los municipios, al impedir segregar convenientemente cuáles tienen la envergadura y el “know-how” apropiado y cuáles no lo tienen.

El cuadro VIII.1 muestra una reseña de las competencias atribuidas a cada uno de los estamentos del estado mexicano. Debe tenerse en consideración que, dadas las diferencias existen-

⁷² PNUD (2006). Naciones Unidas considera un IDH alto aquel que supera el valor de 0.80; medio el que se ubica entre 0.50 y 0.80 y bajo el que es inferior a 0.5.

⁷³ Fuente: CEPAL, para el año 2005.

tes –tanto económicas como de recursos humanos y tecnológicos disponibles– no todos los estados ni todos los municipios ejercen las mismas competencias.

CUADRO VIII.1
COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

Niveles de Gobierno	Competencias Generales	Competencias coincidentes
Federal	<p>Los recursos naturales pertenecen al estado federal y su uso permitido sólo por concesión federal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agua • Hidrocarburos • Minería • Energía eléctrica <p>Competencia federal sobre finanzas, seguros, correos, juego, etc. Educación y Salud. Fuerzas Armadas, Relaciones Exteriores, moneda, aduanas, etc.</p>	
Estatal	<p>Es de los Estados todo lo que no es federal (Art. 124 Constitución). Los Estados pueden encomendar a sus Municipios la prestación de servicios. Salud, Educación. Comunicaciones, Turismo Seguridad Pública</p>	
Federal y Estatal		<p>Educación. Educación Superior, en particular. Salud Protección Social Carreteras, Recursos Hídricos y Medio Ambiente. Seguridad Interior, otras.</p>
Municipal	<p>Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de efluentes. Alumbrado público. Limpieza y residuos sólidos. Mercados de abasto. Panteones. Rastros. Calles y jardines. Policía Municipal y de tránsito. Planeamiento de urbanismo, catastro, licencias de construcción, otras. Educación: mantenimiento de infraestructura. Desarrollo Social: selección de beneficiarios de programas.</p>	

Fuente: Elaboración propia.

Como se verifica a través de la naturaleza y extensión de las funciones subnacionales, la descentralización, en términos de funciones delegadas a los estados, es significativa.

Hasta 1972, año en que se formaliza el Sistema de Coordinación Fiscal (complementado por la Reforma Fiscal de 1980), existía la posibilidad de que se gravara, por distintos estamentos



gubernamentales, la misma base impositiva. La suscripción de esos acuerdos impuso al Gobierno Federal la obligación de compensar a los estados subnacionales por las pérdidas de ingresos ocasionadas por la renuncia a gravar determinadas bases.

Con la reforma de 1980 se implantó el IVA, se restringió la imposición subnacional y se derogaron una serie de impuestos federales al consumo. Al mismo tiempo, el Gobierno Nacional entregaba parte de las funciones de administración tributaria a los gobiernos subnacionales⁷⁴. Estas facultades les serían retiradas, argumentando la necesidad de mejorar la eficiencia recaudatoria, diez años después.

“En suma, la potestad que tienen los estados para establecer contribuciones estatales y municipales se encuentra restringida debido a una reforma a la Constitución que reserva algunas fuentes en forma exclusiva para la Federación, y por la adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal que implícitamente también reservó otras fuentes a aquella; todo esto con el propósito de simplificar el esquema tributario ante los contribuyentes.” (Pérez Torres, González Hernández, 2001). Este resultó, en definitiva, un movimiento hacia la centralización del ingreso fiscal.

“La dinámica de los recursos financieros del país redujo a expresiones mínimas la gestión tributaria subnacional, y aunque creció su disponibilidad de recursos a través de las participaciones federales, éstos fueron notoriamente inferiores al ritmo de crecimiento de la demanda y exigencia ciudadana, que por otro lado también creció en expresión política opositora⁷⁵” (Pérez Torres, *op. cit.*).

A partir de 1996, el Gobierno Federal permitió a los Estados gravar nuevas bases; así aparece el impuesto subnacional más rentable, el Impuesto de Nómina. Por esos tiempos, también, el Gobierno Federal comienza un proceso de redistribución de funciones —en particular las vinculadas con la Salud y la Educación— hacia los gobiernos estatales.

En este contexto, los impuestos estatales quedaron circunscriptos a los de Nómina (cerca del 80 por 100 de los impuestos propios), de Hospedaje, de Transferencia de Bienes Muebles Usados, y otros de significación menor. En el ámbito municipal, el impuesto predial es el que sobresale.

Economistas de la OCDE señalan la necesidad de que México aumente su presión fiscal, particularmente en el IVA —aumentando los tipos y reduciendo las exenciones— y en los impuestos municipales. Respecto del Impuesto Predial —principal ingreso de los municipios— se sugirió la creación de una agencia nacional de carácter independiente, privada o pública, para reevaluar la propiedad en cada estado de México, tarea que es incompleta, inadecuada y todavía sin actualizar.

México es, dentro de los 30 miembros de la OCDE el que tiene una presión fiscal más baja, cercana al 18 por 100 del PIB (se trata de la presión fiscal del gobierno de la Federación) —con una presión fiscal global, según nuestra métrica, de 20.4 por 100 del PIB— y con finanzas públicas muy dependientes de los ingresos del petróleo cuyos volúmenes, después de un pico en 2004, han venido bajando, principalmente a causa de una declinación en Cantorell, el campo petrolero de mayor rendimiento. Sin embargo, al momento en que este estudio estaba en proceso de redacción, los precios del crudo alcanzaban valores considerados significativamente altos⁷⁶ que permitían compensar con creces las caídas de volumen. En tal sentido, la recaudación por derechos de hidrocarburos alcanzaba en 2006 su valor máximo con 6 por 100 del PIB.

⁷⁴ En particular las del Art. 13 de la Ley de Coordinación Fiscal “el Gobierno Federal...y los gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o los Municipios cuando así se pacte expresamente”. Y, en relación a la cancelación de dichas atribuciones, el mismo Art. 13 “La Federación o la Entidad podrán dar por terminados, parcial o totalmente, los convenios a los que se refiere este precepto....”.

⁷⁵ Interesa señalar que al momento en que se escribía el documento citado el PRI era derrotado en elecciones nacionales por primera vez en 71 años. Esta circunstancia, probablemente, se vincula con la expresión “creció en expresión política opositora”.

⁷⁶ El precio del barril de crudo, en la segunda semana de julio de 2007, superaba los US\$ 75. Tres años antes oscilaba alrededor de los US\$ 30 y los US\$ 40. Pronósticos independientes, a cuya metodología no hemos tenido acceso, lo sitúan a Noviembre 2007, en US\$ 60.

B. CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. ABORDAJE METODOLÓGICO⁷⁷

La medición de la descentralización fiscal admite dos abordajes.

El abordaje cuantitativo básicamente mide la magnitud relativa del ingreso público generado y del gasto público erogado por los gobiernos subnacionales. En este análisis se usan los indicadores de descentralización difundidos por Banco Mundial, que miden los tributos propios recaudados y los gastos ejecutados descentralizadamente en relación con el PIB y otras variables y, por esta vía, permiten inferir el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales.

El segundo abordaje, el cualitativo, trabaja fundamentalmente sobre la legislación vinculada con la descentralización fiscal. Permite describir y analizar el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales a través de sus competencias en cuanto a recaudar impuestos y administrar con independencia el gasto público.

Este segundo abordaje es compatible con la Taxonomía de la Autonomía Tributaria de la OECD que se expone en el recuadro III.2 de nuestro capítulo III y con nuestra propia taxonomía de Grupos desarrollada *ad-hoc* con propósitos de mejor describir las modalidades prevalecientes en América Latina y mostrada en el mismo capítulo.

El análisis de las competencias subnacionales para el ingreso y el gasto, el sistema de transferencias horizontales y verticales y las potestades para contraer endeudamiento resultan de vital importancia para caracterizar la descentralización fiscal y la autonomía de los gobiernos subnacionales.

El abordaje conjunto de los aspectos cuantitativos y los cualitativos es capaz, en definitiva, de darnos un panorama más completo del fenómeno bajo análisis.

Varios son los organismos encargados de recopilar las Cuentas fiscales de México: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –básicamente Estado Federal–; el INEGI, que procesa series estadísticas de los Estados y Municipios, y el centro de estudios de Finanzas Públicas dependiente del Congreso, que aborda la integración de ambas variables en estudios específicos.

Una de las dificultades encontradas en el caso de México para la adopción de metodologías similares de medición de la descentralización entre los distintos países analizados en este documento, es que no se pudo tener acceso a una estadística consolidada del Gobierno General que incluyera los Estados y Municipios⁷⁸.

Para subsanar este inconveniente, se ha procedido a estimarla, con el propósito de brindar un orden de magnitud de la misma, para lo cual se consideraron las cifras de la SHCP –en los que respecta al Gobierno Central y Seguridad Social–, y las de INEGI, para los gobiernos locales. Las cifras finales han sido depuradas de las transferencias más significativas entre los diferentes estados.

Las principales fuentes de información son:

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Consejo Nacional de Población.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas.

⁷⁷ Las secciones de los capítulos V, VI, VII y VIII son similares. Tal circunstancia tiene el propósito de permitir la lectura independiente de los casos de Chile, Perú, Colombia y México que este documento incluye.

⁷⁸ Así, los ingresos tributarios del SPNF coinciden en las estadísticas oficiales con los del Gobierno Central, cuando los gobiernos locales presentan, según INEGI, una recaudación de tributos propios del entorno del 0.4 por 100 del PIB. Esta situación permite inferir que los ingresos subnacionales no se han registrado en las estadísticas mencionadas.



C. ANÁLISIS CUALITATIVO DEL FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL

C.1. Financiamiento de los Estados

Los Estados se financian a través de: impuestos propios y transferencias (*stricto sensu*, Participaciones y Aportaciones). Las transferencias son no condicionadas, algunas, y condicionadas o “etiquetadas”, las otras.

En relación con los *impuestos propios*, en 1996 el Gobierno Federal permitió a los Estados ampliar su fiscalidad, recayendo sobre bases tributarias que hasta ese momento les estaban vedadas. Sin embargo, en 2003, sólo 24 (de 32 estados) cobraban el muy rendidor impuesto de nómina; 14 no cobraban el tributo a la tenencia de vehículos de más de 10 años de antigüedad, y así de seguido.

El peso relativo de los ingresos propios respecto de los ingresos totales es suficientemente bajo como para que los Estados, ejerciendo una previsible “pereza tributaria”, prefieran un proceso de negociación con el gobierno federal a la imposición de un tributo estatal.

Los impuestos propios estatales son autónomos, en términos de que se rigen por leyes votadas por las legislaturas subnacionales. Por tal razón, las características de los impuestos son distintas en diferentes Estados. Más aun, no todos los Estados aplican los mismos impuestos y, aún aplicando impuestos iguales o similares, los tipos pueden ser diferentes.

Sigue, a continuación una reseña general de los tributos que suelen aplicar los Estados:

- Impuesto de Nómina.
- Impuesto al Hospedaje.
- Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles Usados.
- Impuesto a la Lotería y otros juegos de azar.
- Impuesto a los contratos notariales.
- Impuesto a la Industria y al Comercio.
- Impuesto sobre Profesiones y Actividades Lucrativas.
- Otros.

CUADRO VIII.2
CARACTERIZACIÓN GENÉRICA DE LOS IMPUESTOS DE LOS ESTADOS

Impuesto	Base Imponible	Alícuota	¿Quién fija base y alícuota?	¿Quién administra?	¿Fondos de libre disposición?	Destino de los fondos	Categorías OCDE y propia	Comentarios
Nómina	Montos pagados de nómina salarial	Aprox. 1 a 2%. En Quintana Roo 4.6%	Estado	Estado	Si		b.1/ Grupo 1	De nueva aplicación. Aprobado en 1996.
Hospedaje	Valor de la facturación	Aprox. 1 a 2%	Estado	Estado	Si		b.1/ Grupo 1	
Transferencia de Bienes Muebles Usados	Valor de las transacciones, en particular de vehículos	Aprox. 5%	Estado	Estado	Si		b.1/ Grupo 1	
Lotería y Juegos de Azar	Sobre el valor facial de pagado por el apostador	Aprox. 6%	Estado	Estado	Si		b.1/ Grupo 1	
Contratos Notariales	Valor de los contratos notariados.	Aprox. 0.5 a 1%	Estado	Estado	Si		b.1/ Grupo 1	

(Sigue)

(Continuación)

Impuesto	Base Imponible	Alícuota	¿Quién fija base y alícuota?	¿Quién administra?	¿Fondos de libre disposición?	Destino de los fondos	Categorías OCDE y propia	Comentarios
Industria y Comercio	Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles	Sobre tasa de 1.2%	Federación	Federación	Si		d.1/ Grupo 5	
Industria y Comercio	Actividades lucrativas exentas del Impuesto Federal	Monto fijo similar Impuesto de Patentes	Estado	Estado	Si		b.1/ Grupo 1	
Profesiones y Actividades Lucrativas	Monto fijo por profesión	Monto fijo por profesión	Estado	Estado	Si		b.1/ Grupo 1	
Expendio de Bebidas Alcohólicas	Monto fijo similar Impuesto de Patentes	Monto fijo similar Impuesto de Patentes	Estado	Estado	Si		b.1/ Grupo 1	

Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende del cuadro precedente, se trata, en general, de impuestos autónomos. Debe aclararse que, al momento de introducirse las Categorías OCDE han sido calificadas con b.1 y no con la máxima calificación autonómica (a.1) porque el concepto gravado necesita de una autorización previa del Gobierno Federal. Por ejemplo, el tributo de mayor recaudación estatal –Impuesto de Nómina– fue sólo autorizado a partir de 1996.

Los sistemas de transferencias o participaciones verticales de los países federales suelen tener cierto grado de complejidad. El sistema de transferencias verticales de México es ciertamente complejo.

Denominaremos, genéricamente, transferencias verticales, a los recursos provenientes de los siguientes conceptos:

- Participaciones.
- Aportaciones.
- Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

Las *Participaciones* remiten, en teoría, a ingresos que, siendo originariamente subnacionales, fueron delegados al Gobierno Federal por razones de eficiencia en la administración tributaria, en 1980. Las participaciones, consecuentemente, devolverían a sus dueños los fondos cuya recaudación ha sido confiada a un tercero, en este caso, el Gobierno Federal.

Las participaciones de los estados se calculan como el 20 por 100 de la “recaudación federal sujeta a participación” (RFP) constituida por los impuestos federales recaudados más ciertos derechos sobre extracción de petróleo y minería, pero sin incluir los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios y los Impuestos Vehiculares, tanto por uso de vehículos antiguos, como por adquisición de vehículos nuevos ni la totalidad de los impuestos y aranceles vinculados con el negocio petrolero. Esta distribución lleva el nombre de Fondo General de Participaciones (FGP).

Es interesante destacar que, con aproximadamente 18 por 100 del PIB de presión fiscal federativa, México tiene algo así como un tercio de sus ingresos entre los no tributarios y los derivados del petróleo⁷⁹. Los ingresos no tributarios y una parte de aquellos vinculados al petróleo no integran la RFP.

El Impuesto sobre Uso y Tenencia de Vehículos (ISTUV) es recaudado por el Estado Federal y transferido en un 100 por 100 (salvo en el caso de Estados que no han prestado la debida ayuda administrativa, caso que, en principio, no se registra) a los Estados y al Distrito Federal. Los

⁷⁹ México es hoy el 6.º productor mundial de crudo.



Estados, además, son participados por el Gobierno Nacional en el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Sin embargo, el concepto de gran significación financiera es el Fondo General de Participaciones.

Los Estados están, a su vez, obligados a transferir a sus Municipios no menos del 20 por 100 de las participaciones que reciben. Para tal fin utilizan los recursos del FGP y suman el 100 por 100 del adicional del 1 por 100 sobre la RFP, que constituye el denominado Fondo de Fomento Municipal.

La estipulación legal para el reparto de las participaciones entre los Estados es, a partir de 1991, que el 45 por 100 se distribuye en función de la población; otro 45 por 100 es función del comportamiento económico en cada entidad, medido por la recaudación de algunos impuestos federales en ella; lo restante se distribuye en proporción inversa a los mecanismos anteriores.

Algunos autores citan que, como consecuencia de que, consistentemente, el Gobierno Federal complementa los fondos a distribuir con fondos de origen petrolero que no integran la RFP, el Poder Ejecutivo Nacional fija las fórmulas de distribución. En tal sentido, las participaciones mezclarían una devolución de tributos que se supone hubieran sido recaudados por los estados subnacionales con transferencias verticales asignadas de un modo no estrictamente transparente pero que, como veremos en este capítulo VIII, logran resultados de ecualización significativos.

Los Estados, a su vez, transfieren a sus Municipios el 20 por 100 que a ellos corresponde, a través de una repartición que decide anualmente la Legislatura del Estado. Este sistema nos hace pensar que un votante racional, que quisiera maximizar los ingresos del municipio en el que vive, debería intentar, a través de su voto, que coincidiera el partido que gobierna en el Estado y el Municipio. Si esta fuera la lógica, el sistema resultaría una amenaza al proceso democrático.

Las Participaciones resultan el ingreso subnacional más relevante y son de uso no condicionado.

Las *Aportaciones*, por su lado, se constituyen con recursos federales con el propósito de pagar obligaciones –gastos e inversiones– que antes eran de la esfera federal y que han sido transferidos a los Estados o Municipios. De particular importancia son las aportaciones vinculadas con la educación y la salud, cuya participación en las aportaciones totales excede del 70 por 100. Los fondos de fortalecimiento municipal llegan, por su parte, a cerca del 20 por 100 de las aportaciones.

Estos fondos no constituyen, como las participaciones, un resarcimiento, sino que financian actividades específicas que, mayoritariamente, correspondieron antes al Gobierno Federal.

En muchos casos, como se observará en el cuadro VIII.3, las bases sobre las cuales se distribuyen las aportaciones se basan en criterios históricos de cómo gestionaba el gobierno federal determinados servicios, con cuánto personal y cuántas facilidades físicas. A éstos criterios se adicionan otros que tienden a mantener niveles mínimos de servicio, sobre todo en los casos en que existen externalidades establecidas a nivel nacional.

Las Aportaciones constituyen lo que la Ley de Coordinación Fiscal denomina el Ramo 33, y se dividen en varios fondos diferentes. A cada fondo corresponden criterios específicos para: (a) determinar el monto total a distribuir; (b) determinar la regla de distribución y (c) identificar el destino específico de los fondos.

El Ramo 33 se constituye con siete Fondos, a saber:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
2. Fondo de Aportaciones para la Salud (FASSA).
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
4. Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN).
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito federal (FASP).

Los Fondos n.º 3 y 4 tienen destino municipal. El FORTAMUN es totalmente municipal y el FAIS lo es parcialmente.

CUADRO VIII.3

CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL RUBRO 33

Fondo	¿Cómo se determina el monto?	¿Cómo se distribuye?	¿A qué se destina ?
FAEB	Registro común de escuelas Plantilla de personal Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FAEB durante el ejercicio inmediato anterior adicionándole: a) Las ampliaciones presupuestarias autorizadas b) La actualización de los gastos de operación	La Ley no establece criterios de distribución (Se distribuye de acuerdo al histórico con algunas actualizaciones)	De acuerdo a la Ley General de Educación: • Servicios de educación básica, normal y especial • Formación de maestros. • Investigación científica y tecnológica • Programas contra el alcoholismo, tabaquismo y la drogadicción
FAISE	Este fondo se determina a partir del 0.303 por 100 de la Recaudación Federal sujeta a Participación	Se distribuye a través del Índice Global de Pobreza, que surge de una fórmula que toma en cuenta: • Ingreso <i>per cápita</i> • Nivel educativo • Disponibilidad de espacio en la vivienda • Disponibilidad de drenaje • Disponibilidad de electricidad y combustible para cocinar	De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal: Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal
FAISM	Este fondo se determina a partir del 2.197 por 100 de la Recaudación Federal Participable	Se distribuye utilizando la misma fórmula del FAISE y, cuando los datos no están disponibles, se distribuye tomando en cuenta los siguientes cuatro criterios ponderados de igual manera: • Población municipal que reciba menos de dos salarios mínimos • Población ocupada mayor de 15 años que no sepan leer o escribir • Población municipal que habite en viviendas particulares sin drenaje • Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad	De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal: • Agua potable • Alcantarillado, drenaje y letrinas • Urbanización municipal • Electrificación rural y de colonias pobres • Infraestructura básica de salud • Infraestructura básica educativa • Mejoramiento de vivienda • Caminos Rurales • Infraestructura productiva rural • (un 2 por 100 del FAISM puede disponerse para programas de desarrollo institucional)
FORTAMUN	Se conforma a partir del 2.35% de la Recaudación Federal Participable	Se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada estado (y municipio)	De acuerdo a Ley de Coordinación Fiscal: "[los recursos del FORTAMUN] se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos [municipales], dando prioridad al cumplimiento "de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes"

(Sigue)



(Continuación)

Fondo	¿Cómo se determina el monto?	¿Cómo se distribuye?	¿A qué se destina ?
FAM	Se conforma a partir del 0.814 por 100 de la Recaudación Federal Participable. (El FAM se compone de tres sub – fondos cuya determinación se desconoce)	De acuerdo a la Ley de Coordinación, se distribuirá a partir de las asignaciones y reglas que se determinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, aunque se presentan las Asignaciones, no se publican los criterios, reglas o fórmulas utilizadas para su distribución	De acuerdo a Ley de Coordinación Fiscal: 1) El sub - fondo destinado a Asistencia Social: <ul style="list-style-type: none"> • Desayunos Escolares • Apoyos alimentarios • Asistencia social a población en pobreza extrema • Apoyos a población en desamparo 2 y 3). Los sub-fondos destinados a Infraestructura Educativa Básica y Superior: <ul style="list-style-type: none"> • Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad Universitaria
FAETA	Se determina a partir de: 1) Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal 2) Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FAEB durante el ejercicio inmediato anterior adicionándole: <ul style="list-style-type: none"> • Las ampliaciones presupuestarias autorizadas • La actualización de los gastos de operación (distintos de los servicios personales) 	La ley establece que su distribución se realizará mediante "fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas ... deberán publicarse por la SEP en el Diario Oficial de la Federación"	Se utilizan para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para tecnológica y de adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el gobierno federal
FASP	El monto se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de una propuesta de la SHCP	Se distribuye con base en los criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la SEGOB, incorporando los siguientes elementos: <ul style="list-style-type: none"> • Número de habitantes • Índice de ocupación penitenciaria • Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados • Avance en la aplicación del Programa de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura 	De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, se destinará exclusivamente a: <ul style="list-style-type: none"> • Reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con Seguridad Pública • Complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, policías judiciales, peritos, policías preventivo y custodios, así como su equipamiento, Establecimiento de la red nacional de telecomunicaciones e informática para seguridad pública • La construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social. • El seguimiento y evaluación de los programas.

Fuente: Barceinas y Monroy Luna (2003).

El Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) es administrado y gestionado directamente por el Poder Legislativo Federal, que lo asigna cada año. Por ejemplo, la asignación del año 2006 correspondió, sobre la base de proyectos aprobados, a los siguientes ítems:

- 40 por 100 a infraestructura física y el resto a:
- Saneamiento financiero subnacional.
- Saneamiento y reforma del sistema previsional.
- Catastro y mejoras a la política y administración tributaria.
- Proyectos especiales de educación y tecnología.
- Protección Civil.
- Desarrollo de RRHH en la Entidades Federativas.

Los estados subnacionales no reciben regalías –en particular, por la enorme significación del negocio, regalías petroleras– por cuanto la Constitución (Art. 27) marca que la propiedad de los recursos naturales y, particularmente, del subsuelo y los recursos petroleros, corresponde a la Nación.

Resulta particularmente interesante analizar, para comprender la dinámica de las finanzas estatales, el caso del Estado de México, revisando su presupuesto de 2007. El cuadro VIII.4 muestra tal análisis.

CUADRO VIII.4
ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO 2007 DEL ESTADO DE MÉXICO

	Concepto de Ingresos	\$ 000. MM.	% sobre rubro	% sobre total
1.	Impuestos	4,7	100%	4%
	– Impuesto sobre Nómina	4,3	91%	
	– Otros	0,4	9%	
2.	Derechos por Servicios Prestados	2,0	100%	2%
3.	Aprovechamientos	4,1	100%	4%
	– Pago de la Federación por ayuda administrativa en convenios	3,0	73%	
	– Otros	1,1	27%	
4.	Sistema de Coordinación Fiscal	71,7	100%	68%
	– Participaciones	37,6	52%	
	– Aportaciones	34,1	48%	
5.	Sector Auxiliar	14,3	100%	14%
	Rendimientos de empresas o fideicomisos e ingresos provenientes de organismos descentralizados			
	– Instituto de la SS del Estado.	8,2	57%	
	– Comisión de Agua del Estado de México	3,4	24%	
	– Instituto de la Salud	2	14%	
	– Otros	0,7	5%	
6.	Otros	8,3	100%	8%
	Total Ingresos	105,1	100%	100%

En el caso del Estado de México –uno de los más importantes de la Federación– más del 70 por 100 de los ingresos provienen del Gobierno Federal –68 por 100 en concepto de Participaciones y Aportaciones, y casi 3 por 100 adicional en concepto de resarcimientos por ayuda adminis-



trativa prestada—. Los impuestos propios suman el 4 por 100 de los ingresos, pero el impuesto de Nómina representa el 91 por 100 de esa recaudación.

C.2. Financiamiento de los municipios

Las funciones de los municipios aparecen, en una primera mirada, como las que usualmente se atribuyen a éstos. Pero, en el caso particular de México, en el que los municipios no se encuentran categorizados, ocurre que las competencias de unos y otros municipios pueden ser significativamente diferentes.

El cuadro VIII.5 muestra esas competencias, en líneas generales, y de un modo consistente con los del cuadro VIII.1.

CUADRO VIII.5
COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Niveles de Gobierno	Competencias Generales	Competencias coincidentes
Municipal	Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de efluentes Alumbrado público Limpieza y residuos sólidos Mercados de abasto Panteones Rastros Calles y Jardines Policía Municipal y de tránsito Planeamiento urbanismo, catastro, licencias de construcción, otras Educación: mantenimiento de infraestructura Desarrollo Social: selección de beneficiarios de programas	
Municipal y Estatal		Los estados pueden encomendar a sus municipios la prestación de servicios o la recaudación de tributos para ellos Inversiones en infraestructura educativa vs. mantenimiento Seguridad interior Eventualmente 1.º nivel de atención a la salud

Fuente: Elaboración propia.

Los municipios se financian con:

- Impuestos propios.
- Tasas, derechos y aprovechamientos.
- Participaciones.
- Aportaciones.

Una revisión de los estados financieros de los municipios, por ejemplo, los del Estado de Colima, nos muestra que los ingresos de origen federal suman alrededor del 75 por 100 del flujo y que los impuestos propios representan el 8 por 100 del ingreso (76 por 100 es Impuesto Predial).

Respecto de los gastos, CEPAL indica, para 2002, una participación de los sueldos – que constituyen sólo una porción de los gastos de funcionamiento– de aproximadamente 25 por 100 con niveles de inversión del 36 por 100 sobre el total del gasto. Standard & Poor's (2007), con el propósito de calificar la deuda del Municipio de Apodaca, publica un dictamen en el que sitúa el gasto de capital del municipio en el 28.3 por 100 del gasto total –participación que considera alentadora– y lo compara con otros municipios con niveles menores, Toluca, entre ellos, con el 16.8 por 100.

En general, hay un alto nivel de preocupación por el quantum del gasto de funcionamiento municipal. La Federación Nacional de Municipios de México (2003)⁸⁰ condujo un estudio intentando buscar correlación entre el nivel de gasto de funcionamiento y el tamaño del municipio, bajo la hipótesis de que había deseconomías de escala. Pero “Aunque plausible, esta hipótesis se desmiente en los hechos. La correlación entre la participación del gasto administrativo y el tamaño del municipio es prácticamente nula (0.03 por 100). Nuestros resultados indican que el nivel de gasto administrativo está más asociado al estado al que el municipio pertenece que a su tamaño⁸¹ (esto es, los municipios de un mismo estado muestran niveles relativos de gasto administrativo semejantes). Ello sugiere que la coordinación y el apoyo de la esfera de gobierno estatal es un factor importante en la gestión administrativa de los municipios de México”. En realidad, factores como los que describe la Federación Nacional de Municipios son algunos de los que están, en nuestra investigación, englobados dentro del concepto de gobernabilidad.

a. *Ingresos municipales propios*

Los Municipios no tienen potestades tributarias autónomas. No pueden, en tal sentido, crear impuestos por su cuenta, pero sí administrar los que reciben por encargo de la legislación del estado al que pertenecen.

La literatura identifica, en general, dos rubros principales de ingresos propios municipales: el Impuesto Predial y los Derechos sobre Consumo de Agua Potable.

Los Derechos sobre Consumo de Agua constituyen una tasa retributiva del servicio de provisión de agua potable y alcantarillado, principalmente dentro del ejido urbano, a través de la cual el Municipio intenta recuperar los costos incurridos en brindar el servicio; no se trata, en rigor, de un impuesto. Ha resultado una fuente de preocupación porque frecuentemente los servicios de agua potable han sido deficitarios por falta de actividad comercial y de ingeniería enfocada a la persecución de rezagos, la integridad de la facturación y la lucha contra las conexiones clandestinas y las fugas de agua a través de redes obsoletas y mal mantenidas.

El Impuesto Predial, único impuesto municipal de alguna significación, grava los inmuebles, según sus valuaciones catastrales a las que se llega aplicando valores unitarios de la tierra y las construcciones. Tanto los valores catastrales –base del impuesto– como las alícuotas son determinados por las legislaturas estatales. La alícuota usualmente aplicada es de 0.2 por 100⁸².

La recaudación total del Impuesto Predial oscila entre 0.2 por 100 y 0.3 por 100 del PIB. En otros países de América Latina se acerca al 1 por 100 del PIB, y en países europeos y EEUU oscila entre el 2 por 100 y 4 por 100 del PIB. Los determinantes de este exiguo nivel de recaudación serán explorados más adelante. Suele mencionarse como tales la existencia de catastros desactualizados –que no reflejan las verdaderas características de los inmuebles registrados– combinada con valores unitarios carentes de realidad y alejados de los valores de mercado, así como la alícuota aplicada que es, a su vez, modesta.

Las bases de datos –padrones y catastros– utilizados para el Impuesto Predial y para los Servicios de Agua contienen información coincidente, y una mejora en dichas bases debería impulsar una mejora sinérgica en la recaudación de ambos ingresos.

El Impuesto Predial, al ser su base, sus alícuotas y exenciones fijadas por un estamento superior de gobierno, no es, en rigor, un impuesto autónomo y, por tal razón, en la clasificación taxonómica de la OCDE merecería una calificación e, de bajo nivel de autonomía. Sin embargo, este impuesto es de administración municipal. A los fines de nuestra categorización entra, en cambio, como un impuesto propio.

La Federación Nacional de Municipios (2003) encuentra un nivel de correlación insatisfactorio (0.5) entre el porcentaje de ingresos propios recaudados (a este efecto: Predial más Agua) y el PIB *per cápita* del estado respectivo. Esta circunstancia nos hace pensar que, además de la riqueza relativa, influyen fuertes brechas de calidad en la administración fiscal de municipios de los diferentes

⁸⁰ Agrupa a 1.716 municipios (71 por 100 del total) que gobiernan a más del 50 por 100 de la población del país.

⁸¹ El subrayado es nuestro.

⁸² Las alícuotas son fijadas por las Legislaturas Estatales y, por tanto, uniformes para todos los municipios de un mismo estado.



estados. Esta conclusión está en línea con aquella que señalaba que las altas participaciones del gasto en funcionamiento sobre el gasto total se daban, especialmente, en ciertos Estados de la Federación.

Los Estados que cooperan con sus municipios en la mejora de las bases de datos catastrales, a través de trabajos de aerofotografía, sistemas geográficos e informática podrían asociarse a sus municipios en los rendimientos adicionales que se obtengan en los impuestos y tasas. En realidad, están legalmente habilitados para hacerlo.

Como se ha podido ver, las bases tributarias municipales son realmente estrechas y sus potestades para la creación de nuevos impuestos, nulas. Sólo a partir de la reforma constitucional de 1983 se autoriza a los municipios (a través de la autorización que debían conferirle los estados) a gravar la propiedad inmueble con el Impuesto Predial.

Pero, asimismo, la autonomía municipal para gastar –a pesar de que, como veremos, las participaciones que reciben son de disponibilidad irrestricta– está fuertemente limitada por la naturaleza del gasto municipal. “Lo que realmente impone límites estrictos y difíciles de corregir en la operación municipal es el hecho de que el gasto administrativo representa en promedio cerca del 50 por 100 del gasto total; cuando la mitad de los dineros disponibles en un municipio se ocupan en mantenerlo operando, ciertamente no quedará mucho para la obra pública o de fomento” (Federación Nacional de Municipios de México, 2003).

De todos modos, no aparece claro que existan suficientes alicientes para que los municipios impulsen su recaudación propia frente al volumen de las transferencias condicionadas y no condicionadas del gobierno federal.

Además del Impuesto Predial y la mencionada tasa retributiva del agua, en el uso de las facultades que el Art. 115 de la Constitución otorga a los municipios, éstos perciben contribuciones a quienes son beneficiarios directos de una obra pública u otras relacionadas con el fraccionamiento, división, consolidación, traslado de dominio y mejora de inmuebles. También derechos provenientes de licencias para construir, ingresos por multas y recargos por pagos extemporáneos, e ingresos varios por uso de los mercados, panteones, etc.

Como se ve los únicos ingresos municipales de carácter tributario son aquellos vinculados con el Impuesto Predial.

b. *Transferencias verticales a los municipios*

Los Municipios se financian, principalmente, con transferencias verticales. Las transferencias que reciben incluyen dos conceptos simétricos con los mostrados para los Estados: Participaciones, por un lado, y Aportaciones, por el otro.

Las *Participaciones* suman el 5 por 100 del lo Recaudación Federal Participable (RFP), concepto al que hicimos referencia en la sección C.1 de este capítulo VIII. Por una parte, reciben de los respectivos estados no menos del 20 por 100 de sus propias participaciones en la RFP; en adición, el Estado Federal incorpora un 1 por 100 para completar el 5 por 100 (calculado como el 20 por 100 participable a municipalidades del 20 por 100 de la RFP participada a los estados más 1 por 100 de la RFP). Este aporte adicional constituye el Fondo de Fomento Municipal, que se suma al rubro de Participaciones.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuye entre los Municipios, 50 por 100 en partes iguales y 50 por 100 en función de los rendimientos de la recaudación de los Impuestos Municipales (para este cálculo se consideran en particular el Impuesto Predial y los Derechos de Agua Potable y Drenaje). El peso significativo que adquiere la recaudación propia es coherente con la naturaleza de la Participación, que consiste en una devolución a los estados y municipios de los impuestos que éstos hubieran recaudado de no haberlos cedido al gobierno federal.

Con anticipación a la Reforma Fiscal de 1980, las entidades –estados y DF– ya participaban de los impuestos federales. Luego, al ceder éstas sus bases imponibles a la Nación, esta participación se incrementó, llegando actualmente al 20 por 100 de la RFP.

Los municipios reciben otras participaciones adicionales. El cuadro VIII.6 muestra una reseña de las participaciones a que se hacen acreedores los municipios, y el porcentaje que de cada concepto –fondos e impuestos– participan los Estados a sus Municipios:

CUADRO VIII.6

PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN INGRESOS PARTICIPADOS A LOS ESTADOS

Fondos e Impuestos recibidos por los Estados	% participación municipal
Fondo General de Participaciones	20%
Fondo de Fomento Municipal	100%
Impuesto al Uso y Tenencia de Vehículos	20%
Impuesto sobre Automóviles Nuevos	20%
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	20%

Fuente: Elaboración propia.

Las Participaciones municipales son de libre utilización.

Las *Aportaciones* que reciben los municipios se concentran en dos de los fondos que se describen arriba, en el cuadro VIII.3: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) –que corresponde en un 100 por 100 a éstos– y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que comparten entidades y gobiernos locales.

En el mencionado cuadro VIII.3 se muestran los montos de los fondos, su distribución y destino. Es importante señalar que la porción municipal del FAIS (2.197 por 100 de la RFP) más el FORTAMUN (2.35 por 100 de la RFP) son casi tan significativos como el total de participaciones recibidas.

Los municipios no prestan servicios identificables de educación y salud, por lo que están excluidos de las aportaciones de los dos grandes fondos que distribuye el gobierno federal.

Existen algunas aportaciones adicionales, como las que corresponden a los municipios fronterizos o portuarios (0.136 por 100 sobre RFP) y otras provenientes de derechos adicionales sobre producción y exportación de petróleo, que suelen ser liquidados directamente por la compañía petrolera estatal PEMEX.

c. Endeudamiento subnacional

El Art. 116 de la Constitución Nacional señala que “Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando éstos se destinen a inversión pública productivas...”. La manda constitucional, redactada por la inversa, constituye una autorización a estados y municipios para endeudarse.

En 1995, luego de la llamada “Crisis del Tequila” prácticamente todos los estados fueron objeto de *bail-out* por parte del Gobierno Federal. Aun hoy las autoridades mexicanas distinguen la deuda pública en dos tramos: deuda tradicional –la emitida por el Gobierno Federal– y deuda amplia que comprende la procedente de las operaciones de rescate en la que tuvo que intervenir el Gobierno Federal.

El problema de deuda estuvo concentrado en los Estados: los Municipios tenían dificultades de acceso al crédito por su estructura de financiamiento y por falta de colateral para garantizar las operaciones crediticias.

En todo caso, la alta participación de gasto “irreductible” en el total de ingresos es quizás la dificultad más seria para hacer hoy de los estados subnacionales un sujeto de crédito elegible. Sin embargo, aparecen con cierta frecuencia emisiones de títulos de deuda, tanto de estados como de municipios, con calificaciones crediticias razonablemente altas y, consecuentemente, con plazos y tipos de interés asequibles.

Pasado “el efecto tequila”, los estados subnacionales no han sido generadores de desequilibrios macroeconómicos significativos y, actualmente, el peso de los servicios de deuda en el total de gastos es poco significativo. Sólo se han registrado algunas ayudas federales para estados con dificultades para hacer frente a pagos relacionados con grandes obras de infraestructura.

La deuda contraída es generalmente en moneda local, con alguna cláusula de ajuste. La mayor parte de la deuda pública –nacional y subnacional– está denominada en pesos mexicanos con ajuste por tasa de interés. El colateral usualmente es el monto de las participaciones. La pregunta que sigue es: ¿Efectivamente el Gobierno Federal descontará de las participaciones las porciones



con las que tenga que hacer frente a las garantías, en el caso que los estados no paguen? Si no lo hace estará emitiendo una señal peligrosa y moviéndose hacia nuevos *bail-outs*.

Sería apropiado que la obra pública, especialmente la muy onerosa y de beneficio intergeneracional, fuera financiada a largo plazo. Para ello sería condición *sine qua non* que bajara la participación del gasto de funcionamiento en el total de ingresos.

En el capítulo III, sección D. Endeudamiento Territorial, de este documento, hemos hecho referencia, justamente, a la mejora en la calidad de la deuda subnacional mexicana. Señalamos, en particular, que, hacia 2004, los estados subnacionales dedicaban el 72 por 100 de los fondos provenientes de pasivos financieros a la inversión pública y sólo el 28 por 100 restante a la cancelación de pasivos anteriores. Si bien esta circunstancia implica que los estados no cumplían cabalmente con la manda constitucional, debe, por el otro lado, considerarse que venían de un dramático proceso de superación de la crisis financiera.

D. ANÁLISIS CUANTITATIVO. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

D.1. Caracterización sociodemográfica

La población de México totaliza unos 103 millones de habitantes, según el último Censo realizado en 2005. El hogar promedio es de unas 4.0 personas y las viviendas totalizan unas 25 millones. La tasa de ruralidad es del 24 por 100.

México tiene un nivel de PIB *per cápita*, corregido por PPP, de US\$ 9.803 (2004). En materia de distribución del ingreso, el país tiene un índice de GINI de 49.5 y el 20 por 100 más rico detenta un ingreso de 12.8 veces el del 20 por 100 más pobre (PNUD, 2006).

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008), el porcentaje de población que no alcanza a cubrir sus necesidades de alimentación, educación y salud (pobreza de capacidades) asciende en 2006 a un 20.7 por 100, en tanto que aquellos que adicionalmente no cubren vestido y calzado, vivienda y transporte público (pobreza de patrimonio) alcanzan a un 42.6 por 100. En el 2005, estos guarismos se situaban en 24.7 y 47 por 100, respectivamente.

La estimación de la pobreza de CEPAL (2007) es del 35.5 por 100 para el año 2005. El Índice de Desarrollo Humano para México en el 2004 era de 0.82, o sea que encuadraba en la categoría de alto de Naciones Unidas (PNUD, 2006).

Cabe mencionar que en el Consejo Nacional de Población de México (2006,2007) elabora un índice de grado de marginación de la población para cada uno de los Estados, en el que intervienen múltiples variables vinculadas con la educación, la vivienda, los ingresos y la distribución de la población.

En términos globales, se observa cierta compatibilidad entre pobreza e IDH con este grado de marginación, tal como se observa en el cuadro que sigue, donde para cada grado se ha calculado el promedio simple de pobreza e IDH de los Estados comprendidos en esa categoría.

CUADRO VIII.7
MARGINACIÓN, POBREZA E IDH (2005)

Grado de marginación	Tasa de pobreza (promedio simple)	IDH (Promedio Simple)
Muy Bajo	27,4	0,84
Bajo	40,2	0,81
Medio	48,8	0,77
Alto	55,6	0,77
Muy Alto	71,3	0,72

Fuente: Elaboración propia en base a PNUD (2006), CONAPO (2006, 2007) y CONEVAL (2006, 2007).

La dispersión de los indicadores por Estado es significativa.

En materia de población, el 20 por 100 de los estados concentra el 50 por 100 de la población. Así tenemos un Estado con 500 mil habitantes (Baja California Sur) y otro con 14 millones (México). A nivel municipal esta concentración es aún mayor: el 20 por 100 de los municipios concentra el 80 por 100 de la población.

La tasa de ruralidad mínima corresponde al Distrito Federal, con 0.3 por 100, mientras que la máxima corresponde a Oaxaca, con 52.9 por 100. A diferencia de lo que se observara en Perú y en Colombia, sólo dos estados, el ya mencionado y Chiapas, pueden considerarse estrictamente rurales, esto es, con una población rural superior al 50 por 100.

La tasa de pobreza en 2006 presenta un mínimo de 9.2 por 100 en Baja California, pasando a más del 75 por 100 en Chiapas. Pero esta amplitud tiene carácter excepcional, ya que se observa que solo dos departamentos registran en su territorio tasas de pobreza inferiores al 35 por 100 (medidas según capacidades de patrimonios).

El Distrito Federal presenta el IDH más elevado, de 0.883, mientras que el más bajo, si bien de nivel medio para la categoría de Naciones Unidas, lo exhibe Chiapas, con 0.706. 18 de los 32 estados se caracterizan por un nivel de desarrollo humano medio. El estado con un índice de marginación más elevado es Guerrero (seguido de Chiapas) y el más bajo corresponde al Distrito Federal.

El PIB regional *per cápita* más elevado es el del Distrito Federal, y el más bajo el de Chiapas. La relación entre ambos es de 6.3 veces.

La tasa de desocupación en el año 2006 no superaba el 5 por 100, y por entidad federativa la mayor tasa no alcanzaba al 6 por 100. Estos guarismos deben ser ponderados por la cantidad de personas –alrededor de 5 millones– que declaran no buscar trabajo por considerar que no tienen posibilidades⁸³.

CUADRO VIII.8
POBLACIÓN, RURALIDAD Y POBREZA POR ESTADO (2005)

Estado	Población	Tasa de ruralidad	Tasa de pobreza (de patrimonio)	Grado de marginación	IDH	PIB Regional
Nacional	103.263.388	23,5	47,0		0,820	67.440
Aguascalientes	1.065.416	18,9	51,1	Bajo	0,825	80.321
Baja California	2.844.469	7,0	9,2	Muy bajo	0,823	85.812
Baja California Sur	512.170	15,2	23,5	Bajo	0,827	81.592
Campeche	754.730	26,0	51,4	Alto	0,819	113.990
Coahuila	2.495.200	10,0	41,0	Muy bajo	0,828	94.110
Colima	567.996	12,3	38,5	Bajo	0,800	65.435
Chiapas	4.293.459	52,2	75,7	Muy alto	0,706	27.502
Chihuahua	3.241.444	15,5	34,2	Bajo	0,828	93.026
Distrito Federal	8.720.916	0,3	31,8	Muy bajo	0,883	174.371
Durango	1.509.117	32,7	59,4	Medio	0,791	61.232
Guanajuato	4.893.812	30,3	51,6	Medio	0,766	51.161
Guerrero	3.115.202	42,4	70,2	Muy alto	0,730	37.637
Hidalgo	2.345.514	47,7	54,2	Alto	0,752	38.699
Jalisco	6.752.113	13,9	41,6	Bajo	0,801	65.059
México	14.007.495	12,9	49,9	Bajo	0,779	47.114
Michoacán	3.966.073	32,1	54,5	Alto	0,742	38.822
Morelos	1.612.899	13,9	41,4	Bajo	0,786	59.595

(Sigue)

⁸³ La tasa de desocupación si se incorporaran estos trabajadores estaría cercana al 14 por 100.

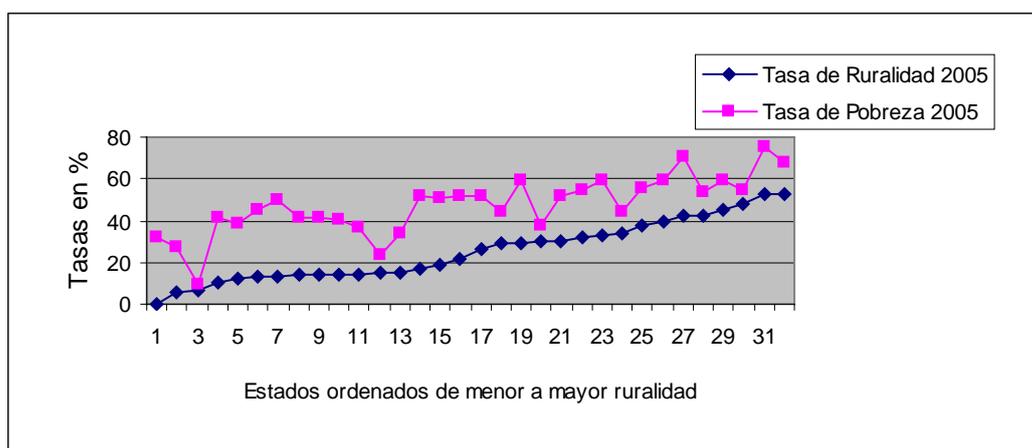
(Continuación)

Estado	Población	Tasa de ruralidad	Tasa de pobreza (de patrimonio)	Grado de marginación	IDH	PIB Regional
Nayarit	949.684	33,6	43,8	Medio	0,765	39.492
Nuevo León	4.199.292	5,6	27,5	Muy bajo	0,845	123.229
Oaxaca	3.506.821	52,9	68,0	Muy alto	0,716	30.231
Puebla	5.383.133	29,4	59,0	Alto	0,760	45.978
Querétaro	1.598.139	30,1	37,7	Medio	0,802	74.873
Quintana Roo	1.135.309	14,4	36,5	Bajo	0,824	100.623
San Luis Potosí	2.410.414	37,3	55,5	Alto	0,769	52.389
Sinaloa	2.608.442	29,2	44,2	Medio	0,780	53.086
Sonora	2.394.861	14,2	40,4	Bajo	0,816	77.924
Tabasco	1.989.969	45,0	59,4	Alto	0,768	43.593
Tamaulipas	3.024.238	12,7	44,9	Bajo	0,811	76.856
Tlaxcala	1.068.207	21,8	51,4	Medio	0,764	37.117
Veracruz	7.110.214	39,4	59,3	Alto	0,746	40.844
Yucatán	1.818.948	17,1	51,7	Alto	0,778	54.151
Zacatecas	1.367.692	42,8	53,6	Medio	0,756	38.514

Fuente: Elaboración propia, en base a CONEVAL, CONAPO, PNUD e INEGI.

Al igual que en otros países analizados, se constata la presencia de una cierta correlación entre la tasa de pobreza y la tasa de ruralidad.

GRÁFICO VIII.1
RURALIDAD Y POBREZA (2005)



Fuente: Elaboración propia, en base a censo 2005 y CONAPO.

En términos evolutivos, se constata una disminución continua de la tasa de pobreza de 62.7 en 1998 a 42.6 en el 2006.

A nivel de los municipios se observa que, al igual que en otros países de América Latina, el 20 por 100 de los municipios concentra el 80 por 100 de la población. El tamaño medio y la mediana son de 42 y 12 mil habitantes, respectivamente.

También se comprueba que los municipios de menor dimensión, en su mayor parte rurales, presentan un grado de marginación alto.

CUADRO VIII.9
GRADO DE MARGINACIÓN Y TAMAÑO DE MUNICIPIO (2005)

Tamaño de Municipio (Habitantes)		Grado de Marginación			Total
Desde	Hasta	Muy Alto/Alto	Medio	Muy Bajo/Bajo	
1.000.000		0	0	11	11
500.000	1.000.000	0	0	28	28
100.000	500.000	8	16	118	142
50.000	100.000	47	47	101	195
10.000	50.000	453	230	268	951
5.000	10.000	231	83	83	397
1.000	5.000	408	98	82	588
	1.000	104	27	11	142
TOTAL		1251	501	691	2454

Fuente: Elaboración propia en base a CONAPO.

D.2. El gasto de los gobiernos locales

a. Análisis agregado

En el 2005, los gastos de los Gobiernos Locales se situaron en casi 10 por 100⁸⁴ del PIB, lo que representa alrededor de un 45 por 100 de los gastos del Gobierno General Consolidado, estimado en 22.4 por 100 del PIB en el 2005.

Esta elevada magnitud del gasto local refleja en parte el traspaso de funciones de educación y salud a los Estados, siendo más intensa la descentralización en educación.

CUADRO VIII.10
INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO (1995-2005)

Indicadores	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gs. locales / Gs. Consolidados Gobierno Gral.	34%	34%	34%	41%	41%	41%	44%	44%	45%	45%	46%
Gs. locales / (Gs. Consolidados Gobierno Gral.- Defensa y Deuda Gob. Ctral)	43%	42%	42%	48%	50%	50%	53%	51%	51%	51%	51%
Gastos Locales en % PIB	7,2	6,9	7,2	8,0	8,4	8,6	9,2	9,6	9,8	9,6	9,9
Descentralización Educación y Salud											
% Gs. Local en Educación / Gs. Local Total						23,2%	25,5%	24,6%	24,2%	22,9%	22,4%
% Gs. Local en Salud / Gs. local						Sin dato	Sin dato	4,7%	4,6%	4,8%	4,9%
% Gs. Local en Educación / Gasto Gob. Gral. en Educación						53%	55%	54%	58%	55%	55%
% Gs. Local en Salud / Gasto Gob. Gral. en Salud						0%	0%	16%	15%	18%	18%

Fuente: Elaboración propia, en base a SHCP, INEGI, y CEFP.

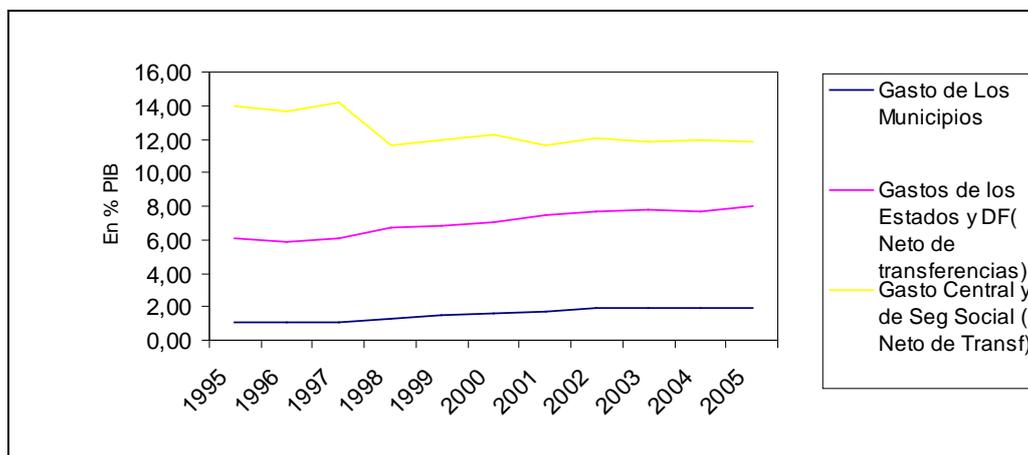
Se observa, en la última década, una mayor participación del gasto local, tanto en términos del PIB como en proporción a los gastos totales. Esta mayor participación se origina en que los

⁸⁴ Las cifras de gastos de los Gobiernos Locales incluyen la disponibilidad final de caja. Para el año 2005, cuando se dispone del guarismo correspondiente y se le detrae del total el gasto, pasa de 10.0 por 100 del PIB a 9.7 por 100 del PIB.



gobiernos locales, tanto los estados como los municipios, aumentaron su nivel de gasto mientras que el nivel central lo disminuyó.

GRÁFICO VIII.2
EL GASTO PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO (1995-2006)

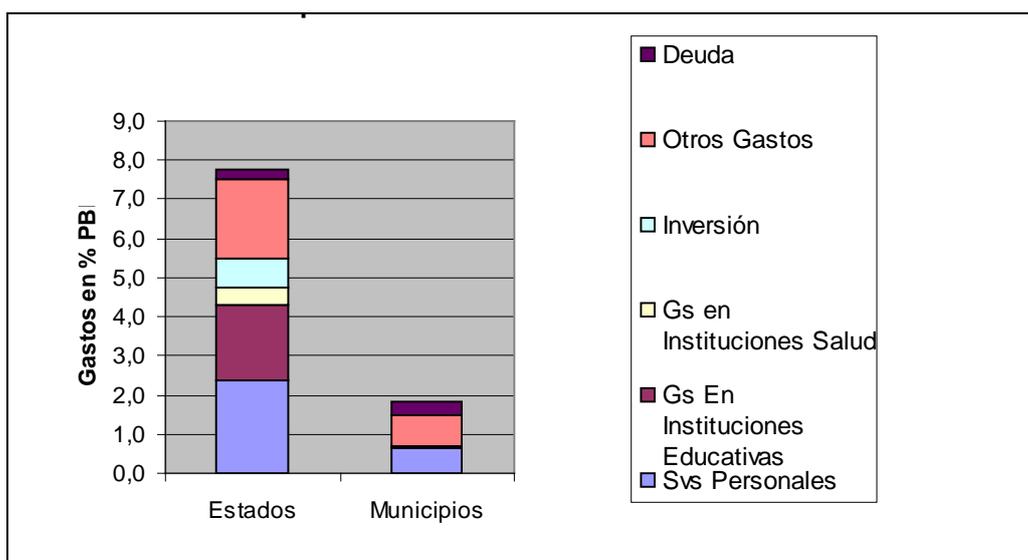


Fuente: Elaboración propia, en base a INEGI.

El gasto de los Estados, concomitantemente con sus mayores atribuciones, alcanza casi 8 por 100 del PIB, mientras que el de los Municipios se sitúa cerca de los 2 por 100 del PIB.

En ambos, el gasto de mayor relevancia lo constituyen los servicios personales (remuneraciones más sus cargas), lo que representa para los departamentos un 30 por 100 de los gastos locales y para los municipios un 40 por 100. Todo el gasto en educación y salud recae sobre los Estados.

GRÁFICO VIII.3
COMPONENTES DE LOS GASTOS LOCALES (2005)



b. *Análisis por estado y municipios*

El gasto de los Estados⁸⁵ por habitante se sitúa en unos \$7.700 en el 2005, equivalente a US\$ 700 dólares.

El Estado con mayor gasto por habitante es Tabasco, y el de menor Guanajuato. La relación entre ambos es de 2.4 veces. El coeficiente de variabilidad es relativamente bajo: un 30 por 100. No se evidencia un factor de correlación entre nivel de gasto por habitante y nivel de marginación o pobreza.

CUADRO VIII.11
EL GASTO DE LOS ESTADOS POR HABITANTE (2005)

Estado	Gasto estadual por habitante 2005	Estado	Gasto estadual por habitante 2005	Estado	Gasto estadual por habitante 2005
Aguascalientes	8.016	Guerrero	7.733	Querétaro	7.998
Baja California	7.921	Hidalgo	7.689	Quintana Roo	10.239
Baja California Sur	12.083	Jalisco	6.766	San Luis Potosí	7.684
Campeche	13.689	México	6.646	Sinaloa	7.238
Coahuila	8.095	Michoacán	7.061	Sonora	9.278
Colima	10.543	Morelos	7.595	Tabasco	14.285
Chiapas	8.300	Nayarit	9.594	Tamaulipas	7.831
Chihuahua	8.613	Nuevo León	8.363	Tlaxcala	7.280
Durango	7.892	Oaxaca	7.514	Veracruz	6.792
Guanajuato	5.845	Puebla	5.996	Yucatán	7.202
				Zacatecas	8.298

Fuente: Elaboración propia, en base a INEGI.

En términos de la composición del gasto, se observan vectores diferenciados por estados. Así, por ejemplo, en seis estados los servicios personales no llegan al 10 por 100 de los egresos. Estas diferencias ameritan una investigación a fondo que posibilite una mejor comprensión del fenómeno.

A nivel de los municipios, en una mirada preliminar de los primeros cuatro estados, se observa que la relativa eculización del gasto por habitante se repite a nivel municipal, observándose incluso que en los municipios más pequeños el gasto por habitante es más elevado.

D.3. El ingreso de los gobiernos locales

a. *Análisis agregado*

Para la determinación de la presión fiscal del Gobierno General Consolidado se consideraron los ingresos del Gobierno Federal y la Seguridad Social, a los que se adicionaron los ingresos por impuestos y los no tributarios, informados por INEGI, para los gobiernos subnacionales.

Como Ingresos No Tributarios se computaron los ingresos por derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras.

Bajo este procedimiento, resultó una presión fiscal global de un 20.4 por 100 del PIB. Esta presión se encuentra en alrededor de 5 puntos por debajo de la lograda por Chile o Colombia, pero por encima de la del Perú. El cuadro VIII.12 muestra esta circunstancia para el período 1998-2005.

⁸⁵ No incluye Distrito Federal. Su gasto por habitante es de \$9.500.



CUADRO VIII.12
PRESIÓN FISCAL DEL GOBIERNO GENERAL CONSOLIDADO (1995-2005)

Conceptos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TRIBUTOS	9,8	9,5	10,4	11,0	11,8	11,1	11,9	12,2	11,7	10,6	10,3
Central	9,3	9,0	9,8	10,5	11,3	10,6	11,3	11,6	11,1	10,0	9,7
Locales	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>Estados y DF</i>	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>Municipios</i>	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
SEGURIDAD SOCIAL	2,7	2,5	2,7	2,9	3,0	3,0	3,2	3,2	2,1	2,0	2,0
REGALIAS Y OTROS SOBRE HIDROCARBUROS	3,9	4,5	4,1	2,3	2,1	4,0	3,4	2,4	3,9	5,1	6,3
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	2,7	2,6	2,2	1,1	1,0	0,9	1,1	1,3	2,1	2,1	1,8
Central	1,9	1,9	1,4	0,4	0,2	0,2	0,4	0,6	1,3	1,3	1,0
Locales	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
<i>Estados y DF</i>	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
<i>Municipios</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
PRESION FISCAL	19,2	19,0	19,4	17,4	17,9	18,9	19,5	19,1	19,8	19,9	20,4

Fuente: Elaboración propia, en base a SHCP, INEGI, y CEFP.

La presión fiscal global –20.4 por 100 del PIB– es relativamente baja, más su *quantum* es compatible con las observaciones efectuadas en otros países de América Latina. Pero sí se destaca un nivel muy bajo de presión tributaria, ya que la misma se ubica tan sólo en el 10 por 100 del PIB. La baja performance se observa tanto a nivel central como a nivel local, y se vincula tanto con asuntos de administración tributaria como de política fiscal.

A nivel nacional, las mayores diferencias de recaudación con los otros países bajo análisis en este documento se verifican en el impuesto al valor agregado.

CUADRO VIII.13
PRESIÓN TRIBUTARIA COMPARADA (2005)

Impuestos	Chile	Perú	Colombia	México
Presión Tributaria Nacional	16,8	13,6	15,0	9,7
IVA	8,0	5,4	5,5	3,8
Renta	5,2	4,3	6,7	4,6
Comercio Exterior	0,5	1,2	1,0	0,3
Otros	3,1	2,7	1,7	0,9

Fuente: Elaboración propia.

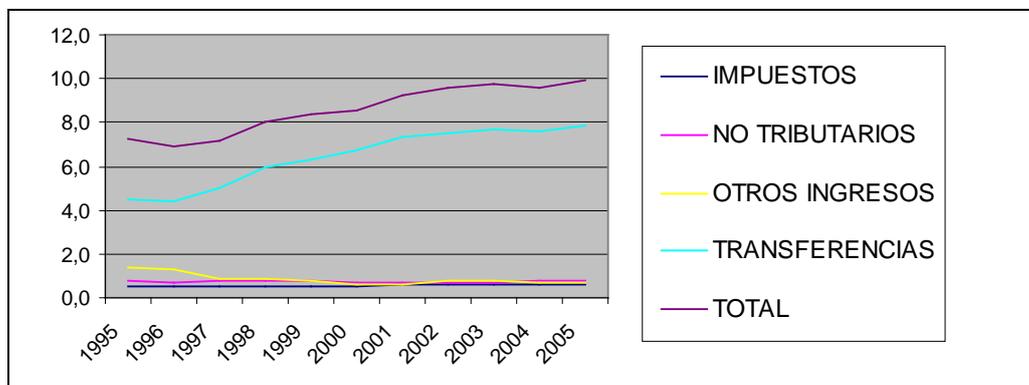
En primer lugar, la tasa general del IVA de México se ubica en el 15 por 100, por debajo de las de Chile y Perú, con 19 por 100, y de Colombia, con 16 por 100. Además existen numerosas exenciones, en principio destinadas a neutralizar el carácter regresivo del impuesto. Por otra parte, muchos autores adjudican la baja performance a cierta ineficiencia recaudatoria que, en parte, al igual que lo que sucedía con ciertos gobiernos subnacionales, tendría su origen en una relativa “pereza fiscal” sustentada en los ingresos provenientes de hidrocarburos.

Los ingresos locales se componen básicamente de:

- Los ingresos tributarios propios, básicamente el impuesto predial y el impuesto sobre la nómina.
- Los ingresos no tributarios, provenientes de derechos específicos y otros gravámenes sobre la operación.

- Las transferencias, constituidas principalmente por las aportaciones y previsiones.

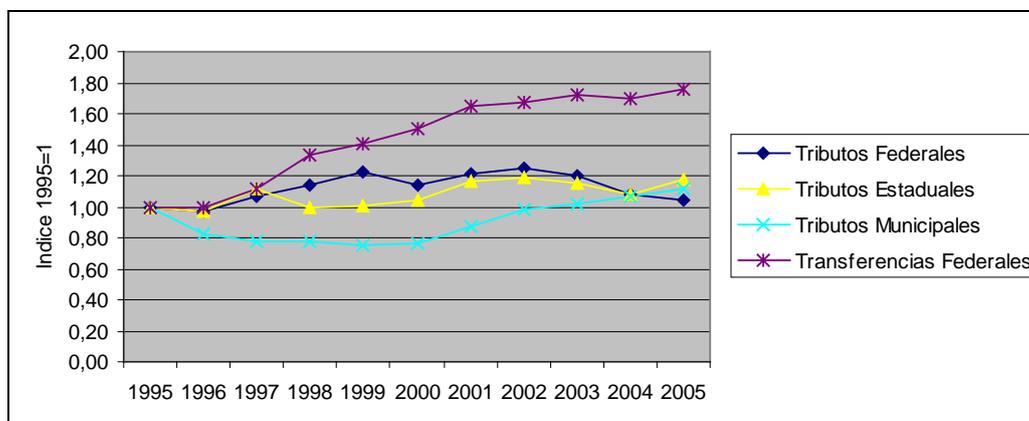
GRÁFICO VIII.4
INGRESOS LOCALES EN % DEL PIB



Fuente: Elaboración propia, en base a INEGI.

Los impuestos locales han presentado un comportamiento diferenciado por niveles de gobierno. El estadual presenta una evolución más semejante al federal, mientras que el nivel municipal, luego de una caída inicial, se ha recuperado levemente por encima de 1995.

GRÁFICO VIII.5
TRIBUTOS EN % DEL PIB (ÍNDICE 1995=1)



De todas maneras, la evolución de los tributos muestra ciertas dificultades para sostener aumentos de la recaudación; así, la mayoría de ellos se encuentran en los mismos niveles de PIB que una década atrás.

CUADRO VIII.14
INGRESOS FISCALES SUBNACIONALES (1995-2005)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
IMPUESTOS	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
NO TRIBUTARIOS	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
OTROS INGRESOS	1,4	1,3	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7
TRANSFERENCIAS	4,5	4,4	5,0	5,9	6,3	6,7	7,4	7,5	7,7	7,6	7,8
TOTAL	7,2	6,9	7,2	8,0	8,4	8,6	9,2	9,6	9,8	9,6	9,9

Fuente: Elaboración propia, en base a SHCP, INEGI, y CEFP.



Los ingresos tributarios propios alcanzan sólo un 0.6 por 100 del PIB.

Las transferencias presentan un crecimiento más que significativo: de 4.5 por 100 del PIB en 1995 a 7.8 por 100 del PIB en 2005. Este crecimiento supera con creces al de los tributos federales. De esta manera, representaban en 2005 un 81 por 100 de la recaudación federal, cuando en 1995 representaban sólo el 48 por 100 de la misma. Las transferencias son el principal sostén de los gastos locales. Su crecimiento en el caso de las finanzas de los estados se refleja en mayores subsidios a la educación y salud.

CUADRO VIII.15
INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN DEL INGRESO FISCAL (1995-2005)

Indicadores	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
% Ingresos Propios/Ingresos Locales	27%	27%	20%	17%	16%	13%	13%	15%	14%	13%	13%
% Transferencias / Ingresos locales	62%	64%	69%	74%	75%	78%	80%	78%	79%	79%	79%
% Otros Ingresos Locales/Ingresos locales	20%	19%	13%	11%	10%	7%	6%	8%	8%	7%	7%
% Transferencias/Gastos	62%	64%	69%	74%	75%	78%	80%	78%	79%	79%	79%
Impuestos Propios en % PIB	0,55	0,50	0,55	0,50	0,50	0,52	0,58	0,61	0,61	0,59	0,63
Impuestos a la propiedad en % PIB								0,21	0,21	0,20	0,20
Transferencias/Recaudación Federal	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,8	0,8

Fuente: Elaboración propia, en base a SHCP, INEGI, y CEFP.

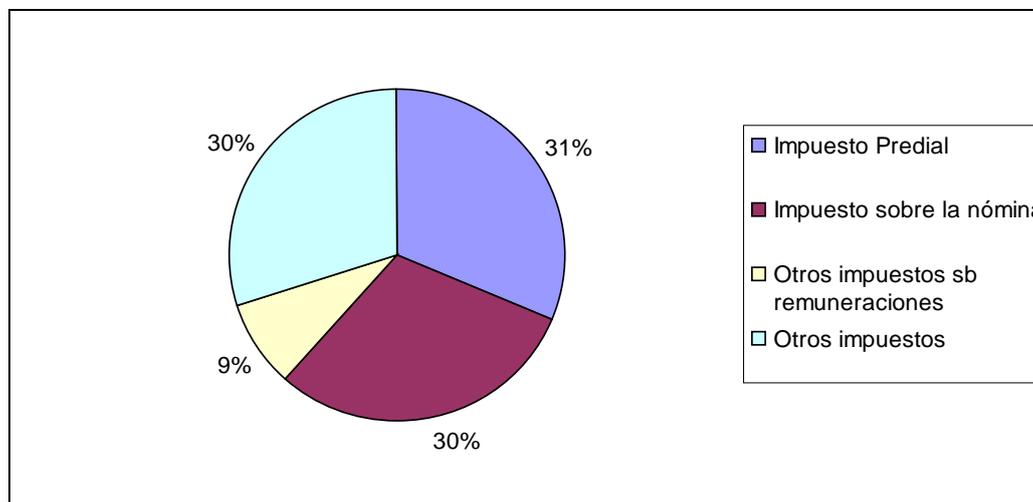
Cualquiera sea el indicador tomado como referencia, se pone en evidencia la escasa significación del proceso de descentralización tributaria.

En el caso de México, a diferencia de otros países, ello no está asociado a la ausencia de potestades tributarias, ya que en su mayoría son tributos que se encuadran en los grupos 1 a 3, sino más bien a un pobre rendimiento de los tributos de base local. Si a ello se adiciona una transferencia muy importante de los gastos en educación y salud, se obtiene este resultado.

b. Análisis por impuesto

En cuanto a la conformación de los tributos, el principal impuesto es el Predial, seguido del Impuesto de Nómina. Ente ambos representan más del 60 por 100 de los impuestos totales.

GRÁFICO VIII.6
COMPOSICIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES EN 2005



Fuente: Elaboración propia, en base a INEGI.

Para tener una idea de magnitud de los valores de las principales variables que inciden en la recaudación de los impuestos clásicos con base local, se han incluido el valor de algunas variables sólo para el Impuesto Predial, ya que la información a la que se pudo acceder, en relación con el Impuesto Vehicular, es sólo parcial.

La recaudación del Impuesto Predial como porcentaje del PIB se ha estimado como:

- $(\text{Vivienda / Habitante}) \times (\text{precio implícito vivienda/PIB per cápita}) \times \text{tasa mínima}$.

En el precio implícito definido intervienen la diferencia de bases imponibles, de exenciones, tasas, y la evasión y elusión del impuesto. Solo a título ilustrativo se ha incluido este precio en dólares.

CUADRO VIII.16
RENDIMIENTO DEL IMPUESTO TERRITORIAL

Tributos de Base Local	2005
Impuesto Territorial. En % PIB	0,20
Tasa Utilizada (promedio simple)	0,20%
Habitante / Vivienda	4,18
Precio Implícito Vivienda/PIB <i>per cápita</i>	4
Precio Implícito Vivienda en U\$S	30.771

Fuente: Elaboración propia.

De este cuadro se desprende, en términos comparativos con los demás países analizados, que más allá de los problemas de ineficiencia recaudatoria que pudieran existir, la tasa de imposición del Impuesto Predial es comparativamente baja. El valor implícito de la vivienda es, en cambio, razonablemente alto.

c. *Análisis por gobierno subnacional.*

Tal como se desprendera del análisis del gasto, se observa una ecuilibración significativa de los ingresos territoriales, derivada tanto del sistema de Aportaciones como del de Participaciones (y aun cuando este último tiene como origen histórico la devolución de tributos originariamente recaudados por los Estados).

En efecto, si se analiza el ingreso fiscal *per cápita* estadual, se constata que el Estado que menos fondos propios recauda es el de Baja California Sur, mientras el que lo hace en mayor medida es el Estado de México. La relación entre ambos es de aproximadamente de 1 a 13.

CUADRO VIII.17
LA ECUALIZACIÓN MEXICANA ENTRE ESTADOS

Ingresos Estatales <i>per cápita</i>	Baja California Sur (mínimo)	Estado de México (máximo)	Amplitud (veces)	Coefficiente de variabilidad
Ingresos Propios	206	2.636	12.8	80%
Aportaciones	5.107	13.692	2.7	23%
Participaciones	1.890	7.809	4.1	35%
Total de transferencias	5.707	13.692	2.4	23%
Ingresos Totales	5.996	14.285	2.4	24%

Fuente: Elaboración propia, en base a INEGI.

Luego de transferencias, esta relación cae en forma marcada a 2.4 veces.

La dependencia de las transferencias es marcada en todos los Estados por cuanto, en promedio, los ingresos propios son el 9 por 100 de los ingresos estatales totales. Sólo cuatro estados cubren con su recaudación propia más del 20 por 100 de sus erogaciones.



E. ALGUNAS CONCLUSIONES E INTERROGANTES

En una primera visión, es claro que México ha hecho un esfuerzo exitoso en términos de descentralización del gasto y de ecuación horizontal del ingreso fiscal.

En el campo del ingreso fiscal, sus avances han sido poco significativos y pareciera que la imputación de “pereza fiscal”, que con alguna frecuencia le formula la literatura, está justificada. Es cierto que mientras los ingresos de la Federación provenientes del negocio petrolero contribuyan con 6 por 100 del PIB podrá no existir la voluntad política de impulsar el cobro de impuestos. Y esta aseveración es válida tanto para el Gobierno Federal como para los gobiernos subnacionales.

La política del Gobierno Federal ha sido generalmente restrictiva en términos de devolver competencias tributarias a los estados subnacionales. Los estados subnacionales, a la vez, han aceptado unánimemente este recorte de competencias. Esta modalidad resulta singular en un estado organizado desde el federalismo, y quizás pueda explicarse a través de la historia que se muestra en el recuadro VIII.1 de este Capítulo, particularmente a través de la hegemonía de un solo partido político durante 71 años.

El proceso de ecuación horizontal, como se ha dicho, tiene resultados encomiables. Sin embargo, no podemos dejar de señalar que esto se hace merced a una expansión formidable de las transferencias verticales, que crecen a una tasa mucho más alta que la recaudación tributaria de la Federación. Sería interesante desarrollar una proyección *contra-fáctica* sobre la base de un barril de crudo a la cotización de hace tres años de US\$ 35.

Nuestro trabajo, por la problemática que analiza, juzga la ecuación en términos de ingreso fiscal total *per cápita*. Sin embargo, las diferencias de calidad institucional y competencia profesional entre unos y otros estados –circunstancia que hemos percibido al momento de evaluar la participación del gasto de funcionamiento sobre el gasto total– podría hacer que la brecha de disponibilidad y calidad de servicios comunitarios entre estados fuera mayor que la percibida. Esta hipótesis también se apoya en la fuerte disparidad –antes de transferencias– existente entre estados.

Un estudio más específico sobre la calidad del gasto en educación y salud nos permitiría ser más precisos acerca de la hipótesis formulada en el párrafo precedente, contestando no sólo la pregunta de “cuánto se gasta” sino aquella de “cómo se gasta”.

Tan alta participación de las transferencias verticales en el total de ingresos subnacionales desincentiva el uso de las “mejores prácticas” en términos de gestión pública territorial, y traslada el eje de la problemática del incremento del gasto territorial al poder de “lobby” frente al Gobierno Federal y no a la búsqueda de una mayor concurrencia fiscal. Eso explica, por ejemplo, que la alícuota aplicada al Impuesto Predial, por los municipios sea de sólo 0.20 por 100.

La coyuntura fiscal favorable debería ser aprovechada para mejorar la gobernabilidad mexicana, cuyos índices, aunque no comparan desfavorablemente contra los de otros países de América Latina, están por debajo de los de la OCDE. La ubicación geográfica de México, bien situado en el hemisferio norte y contiguo a la economía más importante del mundo, constituye una natural ventaja comparativa respecto de Brasil, la primera economía de Latinoamérica, con indicadores de gobernabilidad similares a los mexicanos.

ÍNDICE DE CUADROS, RECUADROS Y GRÁFICOS

Capítulo II. El Marco Conceptual de la Descentralización

Cuadro II.1 – Gobernabilidad y Descentralización Fiscal

Recuadro II.1-El Gobierno del Perú intenta su noveno intento de descentralización

Capítulo III. La Descentralización del Ingreso Fiscal. Abordaje Metodológico

Recuadro III.1-Taxonomía de la autonomía tributaria

Cuadro III.1. Una taxonomía de la autonomía tributaria adaptada a la realidad de América Latina

Capítulo IV. La Gobernabilidad: Condición de Éxito

Cuadro IV.1.Indicadores de Gobernabilidad KKZ de América Latina (2005)

Cuadro IV.2. Validación de datos del grupo intermedio con intervalos de confianza KKZ

Cuadro IV.3. Indicadores de Gobernabilidad KKZ de países seleccionados

Capítulo V. Chile

Cuadro V.1. Caracterización de los Impuestos Municipales

Cuadro V.2. Aporte de las Comunas al Fondo Común Municipal

Cuadro V.3. Ingreso promedio de las Regiones por quintil, 2003

Cuadro V.4. Población, Ruralidad y Pobreza en Municipios, 2005

Cuadro V.5. Municipios por categoría SUBDERE, 2006

Cuadro V.6. Distribución de los Municipios por categoría SUBIERE y pobreza

Gráfico V.1. Ruralidad y Pobreza, 2005

Cuadro V.7. Competencias Municipales Básicas

Cuadro V.8. Indicadores de gasto en Educación y Salud (2001-2005)

Cuadro V.9. Gasto municipal por habitante según tamaño del municipio (2006)

Cuadro V.10. El Gasto municipal por habitante según condición de pobreza del municipio (2006)

Cuadro V.11. Los Ingresos Fiscales Municipales (2000-2005)

Cuadro V.12. Evolución de los Ingresos Fiscales Municipales en % PIB (2000-2004). En índices 2000=100.

Cuadro V.13. Indicadores de Descentralización del Ingreso Fiscal (1995-2005)

Gráfico V.2. Composición de los Ingresos Locales (2005)

Gráfico V.3. Estructura de los Impuestos Municipales (2004)

Cuadro V.14. Principales variables que inciden en la recaudación de los impuestos con base local (2005)

Cuadro V.15. Importancia de los Fondos Propios en por 100 del total de Ingresos (2005)

Cuadro V.16. Transferencias por habitante y categoría de Municipio (2005)

Cuadro V.17. Los Ingresos Fiscales en % del PIB (1995-2005)

Capítulo VI. Perú

Cuadro VI.1. Caracterización de los Impuestos Municipales

Cuadro VI.2. Atribución de los Impuestos Municipales

Cuadro VI.3. Población, Ruralidad y Pobreza por Departamento (2005)

Gráfico VI.1. Ruralidad y Pobreza (2005)

Cuadro VI.4. Desarrollo Humano por Departamento (2005)

Cuadro VI.5. Municipios por Población e IDH

Cuadro VI.6. Competencias Municipales Básicas

Cuadro VI.7. Indicadores de Descentralización de Gastos (1995-2005)

Cuadro VI.8. Los Ingresos Fiscales Municipales (1995-2006)

Gráfico VI.2. Evolución y Composición de las Transferencias (1995-2006)

Cuadro VI.9. Indicadores de Descentralización del Ingreso Fiscal (1995-2004)

Gráfico VI.3. Composición de los Tributos Propios

Cuadro VI.10. Principales variables que inciden en la recaudación los impuestos de base local (2005)

Gráfico VI.4. Ingresos Propios *per cápita*, por Municipios

Gráfico VI. 5. Ingreso Municipal *per cápita*

Cuadro VI.11. Ingresos Fiscales en % del PIB (1995-2006)

Capítulo VII. Colombia

Cuadro VII.1. Distribución de competencias bajo la Ley 715 de 2001

Cuadro VII.2. El Gasto Público, según diversas fuentes oficiales, 2005

Cuadro VII.3. Funciones específicas de los Gobiernos Departamentales según Ley 715 de 2001

Cuadro VII.4. Caracterización de los Impuestos Departamentales

Cuadro VII.5. Categorías de Municipios

Cuadro VII.6. Funciones específicas de los Gobiernos Municipales y Distritales según Ley 715 de 2001

Cuadro VII.7. Caracterización de los Impuestos Municipales y Distritales

Cuadro VII.8. Ruralidad y NBI en los Departamentos (2005)

Gráfico VII.1. Tasa de Ruralidad y NBI

Cuadro VII.9. Tasa de homicidios, IDH, IDHH por Departamento (2003)

Cuadro VII.10. Competencias Municipales Básicas

Cuadro VII.11. Indicadores de Descentralización del Gasto (2005)

Gráfico VII.2. Estructura del Gasto Territorial (2005)

Cuadro VII.12. Indicadores de descentralización del gasto territorial con apertura funcional (2005)

Cuadro VII.13. El gasto municipal *per cápita* por categoría de municipio (2005)

Cuadro VII.14. El gasto municipal *per cápita* en algunos municipios vulnerables (2005)

Cuadro VII.15. Clasificación del gasto municipal (2005)

Cuadro VII.16. Ingresos tributarios, según distintas fuentes
Cuadro VII.17. Ingresos Fiscales Corrientes del Gobierno General Consolidado (2005)
Cuadro VII.18. Ingresos Fiscales Locales (1991-2005)
Gráfico VII.3. Evolución de los Ingresos Locales (1991-2005)
Gráfico VII.4. Componentes del aumento del gasto del Gobierno Central (1991-2005)
Cuadro VII.19. Indicadores de descentralización de Ingresos (1995-2005)
Gráfico VII.5. Composición de los Tributos Locales (2005)
Cuadro VII.20. Principales variables que inciden en la recaudación de los impuestos de base local
Cuadro VII.21. Transferencias por habitante (2005)
Cuadro VII.22. Gobernabilidad y eficiencia en el Ingreso y Gasto Fiscal

Capítulo VIII. México

Recuadro VIII.1. México: una historia dramática y voluntad de cambio
Cuadro VIII 1. Competencias de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal
Cuadro VIII 2. Caracterización genérica de los Impuestos de los Estados
Cuadro VIII 3. Criterios para la distribución de los recursos del Rubro 33
Cuadro VIII 4. Análisis del Presupuesto 2007 del Estado de México
Cuadro VIII 5. Competencias de los Gobiernos Municipales
Cuadro VIII 6. Participación de los municipios en Ingresos Participados a los Estados
Cuadro VIII 7. Marginación, Pobreza e IDH (2005)
Cuadro VIII 8. Población, Ruralidad y Pobreza por Estado (2005)
Gráfico VIII.1. Ruralidad y Pobreza (2005)
Cuadro VIII 9. Grado de marginación y tamaño de Municipio (2005)
Cuadro VIII 10. Indicadores de Descentralización del Gasto (1995-2005)
Gráfico VIII.2. El Gasto Público por Niveles de Gobierno (1995-2006)
Gráfico VIII.3. Componentes de los Gastos Locales (2005)
Cuadro VIII 11. El Gasto de los estados por habitante (2005)
Cuadro VIII 12. Presión Fiscal del Gobierno General Consolidado (1995-2005)
Cuadro VIII 13. Presión tributaria comparada (2005)
Gráfico VIII.4. Ingresos Locales en % del PIB
Gráfico VIII.5. Tributos en % del PIB (índice 1995= 1)
Cuadro VIII 14. Ingresos Fiscales Subnacionales (1995-2005)
Cuadro VIII 15. Indicadores de Descentralización del Ingreso Fiscal (1995-2005)
Gráfico VIII.6. Composición de los Tributos Locales en 2005
Cuadro VIII 16. Rendimiento del Impuesto Territorial
Cuadro VIII 17. La Ecuación Mexicana entre Estados

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, OLGA LUCIA y BIRD, RICHARD M. (2003): "The Dilemma of Decentralization in Colombia". International Tax Program paper 0404, *december 16*. Toronto: Institute for International Business (Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto).
- AGHÓN, GABRIEL (1999): "Descentralización Fiscal: Tendencias y tareas pendientes", *Estudios de Economía y Ciudad*, n.º 3, agosto. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá (Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda).
- AGHÓN, GABRIEL (dir.); ALBURQUERQUE, FRANCISCO y CORTÉS, PATRICIA (comps.) (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*. [LC/L.1549]. Santiago de Chile. Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización CEPAL/GTZ.
- ALONSO, PABLO; CRUZ, RAFAEL DE LA; PAYNE, J. MARK; ALONSO, JOSÉ ANTONIO y LINDER, ANJA (2007): *República del Perú: Evaluación de la gobernabilidad democrática*. BID. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales: RE3-07-001.
- ANDRADE MARTÍNEZ, MARCELA y PANTI GARZA, HUMBERTO (2004): "Calificación Crediticia a Gobiernos Subnacionales de México". Presentación al Banco Mundial, 28 de junio. México D.F. Fitch Ratings.
- ARNDT, CHRISTIANE y OMAN, CHARLES (2006): *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: OCDE, Development Centre Studies.
- ARTANA, DANIEL (2007): "Are Latin American Countries Decentralized?" Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Documento de Trabajo n.º 92. Buenos Aires. FIEL.
- BANCO MUNDIAL (2007): *Colombia 2006-2010: Una ventana de oportunidad - Notas de políticas presentadas por el Banco Mundial*. Bogotá: Banco Mundial.
- BARCEINAS J., CÉSAR MARCELO y MONROY LUNA, RUBÉN (2003): "Origen y Funcionamiento del Ramo 33", en http://www.e-local.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf.
- BIRD, RICHARD M. (2001): "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy design and policy outcomes". Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (Sustainable Development Department: Technical papers series 01/01, january). Accesible en internet: <http://www.iadb.org/sds/doc/Intergovernmentaltotal.pdf>.
- BORJA, JORDI (1986): "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado" en BORJA, J. *et al.* (1987): *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: ICI-FLACSO-CLACSO.
- BOSSERT, THOMAS J. (2000): "Orientaciones para promover la descentralización de los sistemas de salud en Latinoamérica". Iniciativa Regional de Reforma del Sector de la Salud en América Latina y el Caribe (LACHSR), n.º 30 (*junio*). Washington, D.C. Organización Panamericana de la Salud.
- BRUESS, FRITZ y ELLER, MARKUS (2004): "Fiscal Decentralization and Economic Growth: Is there really a link?" *CESifo DICE Report - Journal for Institutional Comparisons*, vol. 2, n.º 1 (spring), pp. 3-9.

- CEPAL (2007): *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326–P). Santiago de Chile.
- CEPAL; AECI Y SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (eds.) (2007): *Cohesión Social - Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CETRÁNGOLO, OSCAR (2006): “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”. Santiago de Chile: CEPAL- División de Desarrollo Social, Serie *Políticas sociales*, n.º 31.
- CETRÁNGOLO, OSCAR y GÓMEZ SABAINI, JUAN CARLOS (comps.) (2006): *Tributación en América Latina: En busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago de Chile: CEPAL, Libros de la CEPAL, n.º 93.
- CETRÁNGOLO, OSCAR; JIMÉNEZ, JUAN PABLO; DEVOTO, FLORENCIA y VEGA, DANIEL (2002): “Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas”, serie *Estudios y perspectivas*, n.º 12. Buenos Aires. CEPAL.
- CONAPO: véase GOBIERNO DE MÉXICO – CONAPO.
- CONEVAL: véase GOBIERNO DE MÉXICO – CONEVAL.
- DILLINGER, WILLIAM y WEBB, STEVEN B. (1999): “Decentralization and Fiscal Management in Colombia”. World Bank Policy Research Working Paper, n.º 2122. Washington, D.C. World Bank.
- DIPRES: véase GOBIERNO DE CHILE – DIPRES.
- FEDERACIÓN NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO (2003): “Evolución de la Hacienda Municipal en México- Documento para Discusión” (*enero*), en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Fenammm.pdf>
- FINOT, IVÁN (2001): “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, Serie *Gestión pública*, n.º 12.
- (2003): “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local”. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, Serie *Gestión pública*, n.º 38.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001): *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*. Washington, D.C.
- FRANCO, DANIELE (2006): “Tax Decentralisation in Italy” (*Presentación Power Point*). Seminario Internacional IEF-OCDE sobre *Tax Decentralization: International Experience and Options for Spain*, 29 noviembre. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- FRESNEDA BAUTISTA, OSCAR EDMUNDO (2003): “La Focalización en el Régimen Subsidiado de Salud: Elementos para un Balance”, en *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, vol. 2, n.º 5, diciembre, pp. 45-75. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana (ISSN: 1657-7027).
- GOBIERNO DE CHILE – DIPRES (DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS - MINISTERIO DE HACIENDA) (2005): *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1995-2004*. Santiago de Chile. DIPRES.
- (2007): *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1997-2006*. Santiago de Chile. DIPRES.
- GOBIERNO DE CHILE – MIDEPLAN (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN) (2004): *Encuesta CASEN 2003*. Accesible en internet: <http://www.mideplan.cl/casen/index.html>.
- GOBIERNO DE CHILE – SINIM (SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN MUNICIPAL) (2006): *Sistema Nacional de Información Municipal*. Accesible en internet: <http://www.sinim.cl/>.
- GOBIERNO DE CHILE – SUBDERE (SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO) (2007): *Memoria de la Descentralización 2000-2006*. Santiago de Chile.
- GOBIERNO DE MÉXICO – CONAPO (CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN) (2006): *Índices de marginación 2005*. México, D.F. CONAPO.
- (2007): *Índice de marginación a nivel localidad 2005*. México, D.F. CONAPO.

- GOBIERNO DE MÉXICO – CONEVAL (CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL) (2008): *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*, en <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/2509.pdf>.
- GOBIERNO DEL PERÚ (SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN) (2006): "Introducción al Plan de Descentralización". www.cnd.gob.pe.
- GÓMEZ BUENDÍA, Hernando (*dir.*) (2003): *El conflicto, callejón con salida - Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Bogotá: PNUD.
- GÓMEZ SABAINI, JUAN CARLOS (2005a): "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión", cap. I de CETRÁNGOLO, Oscar - GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos (comps.) (2006), pp. 39-130.
- (2005b): "La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas". Santiago de Chile: CEPAL- División de Desarrollo Económico (Serie *macroeconomía del desarrollo*, n.º 37).
- (2001): "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: La relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia", *Archivos de Economía* (Documentos de trabajo de la Dirección de Estudios Económicos). Documento 167, 1 de diciembre. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.
- HOFFMANN, RALPH (2006a): "Tax system and Tax Administration in Germany". (*Presentación Power Point*). Seminario Internacional IEF-OCDE sobre *Tax Decentralization: International Experience and Options for Spain*, 29 noviembre. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- (2006b): "Basic aspects of the administration of taxes by the German Länder". (*Presentación Power Point*). Seminario Internacional IEF-OCDE sobre *Tax Decentralization: International Experience and Options for Spain*, 29 noviembre. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- INSTITUTO CUÁNTO (2006): *Percepción ciudadana del proceso de descentralización y el referéndum para la conformación de regiones realizado en Octubre del 2005 - Informe Final*, marzo. Lima: Gobierno del Perú - Consejo Nacional de Descentralización.
- JIMÉNEZ, JUAN PABLO (2007): "Relaciones fiscales entre niveles de gobierno en América Latina: Temas pendientes y desafíos". Seminario Internacional de *Política Fiscal y Reforma Hacendaria*, Morelia (Michoacán, México), mayo.
- JOUMARD, ISABELLE y KONGSRUD, PER MATHIS (2003): "Fiscal Relations Across Government Levels". Economics Department Working Papers, n.º 375 [ECO/WKP(2003)29]. Paris. OCDE.
- JÜTTING, JOHANNES; KAUFFMANN, CÉLINE; MC DONELL, IDA; OSTERRIEDER, HOLGER; PINAUD, NICOLAS y WEGNER, LUCIA (2004): "Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact". OECD Development Centre Working Paper, n.º 236, august [DEV/DOC(2004)05]. Paris. OCDE.
- KAISER, KAI (2006): "Decentralization Reforms", en COUDOUEL, Aline – PATERNOSTRO, Stefano (*eds.*) (2006): *Analyzing the Distributional Impact of Reforms: A Practitioner's Guide to Pension, Health, Labor Market, Public Sector Downsizing, Taxation, Decentralization and Macroeconomic Modeling*, vol. II, cap. 6, pp. 313-353. Washington, D.C. World Bank.
- KAISER, KAI y KUDO, INES (2004): "Measuring Fiscal Decentralization" (*Data note*, 17 august). Washington, D.C. World Bank (Decentralization & Sub-National Regional Economics Thematic Group).
- KAUFMANN, DANIEL; KRAAY, AART y MASTRUZZI, MASSIMO (2006): "Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005", september. Washington, D.C. World Bank.
- KOPITS, GEORGE; JIMÉNEZ, JUAN PABLO y MANOEL, ÁLVARO (2002), "Responsabilidad fiscal a nivel sub-nacional: Argentina y Brasil", *Trimestre Fiscal*, n.º 73, marzo, pp. 199-234. Guadalajara, Jal. (México).

- LESSMANN, CHRISTIAN (2006): "Fiscal decentralization and regional disparity: A panel data approach for OECD countries". Ifo Working Paper, n.º 25, march. Munich: Ifo Institute for Economic Research.
- LETÉLIER, LEONARDO (2004): "Alcances y Desafíos de la Descentralización Fiscal en Chile". Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- (2005): "Explaining Fiscal Decentralization", *Public Finance Review*, vol. 33, n.º 2, pp. 155-183.
- LITVACK, JENNIE ILENE; AHMAD, JUNAID y BIRD, RICHARD M. (1998): *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington. World Bank (Sector Studies Series).
- LITVACK, JENNIE ILENE y SEDDON, JESSICA (eds.) (1999): *Decentralization Briefing Notes*. World Bank Institute Working Papers. Washington, DC. World Bank.
- LORA, EDUARDO y CÁRDENAS, MAURICIO (2006): "La reforma de las instituciones fiscales en América Latina". Documento de Trabajo, n.º 559, abril. Departamento de Investigación. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- MARDONES, RODRIGO (2007): "Descentralización y transición en Chile", *Revista de Ciencias Políticas*, vol. 26, n.º 1, pp. 3-24. ISSN 0718-090X. Santiago de Chile.
- MARTÍNEZ-VAZQUEZ, JORGE y McNAB, ROBERT MARTIN (2001): "Fiscal Decentralization and Economic Growth". International Studies Program Working Paper, n.º 01-01, January. Atlanta, Ga: Andrew Young School of Policy (Georgia State University).
- MARTNER, RICARDO y ALDUNATE, EDUARDO (2006): "Política Fiscal y Protección Social". Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, *Serie Gestión pública*, n.º 53.
- MEJÍA, CAROLINA (2007): "Descentralización en América Latina - Estudios de caso: Colombia" (inédito).
- MIDEPLAN: véase GOBIERNO DE CHILE – MIDEPLAN (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN).
- MONTECINOS, EGON (2005), "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática", *EURE*, Vol. XXXI, n.º 93, agosto, pp. 77-88. Santiago de Chile. ISSN: 0250-7161.
- NAULT, PHILIPPE (2006): "Tax Decentralization in Subcentral Governments: A Canadian Perspective" (*Presentación Power Point*). Seminario Internacional IEF-OCDE sobre *Tax Decentralization: International Experience and Options for Spain*, 29 noviembre. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- OATES, WALLACE E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich. [v.c.: *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977].
- (1999): "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n.º 3, pp. 1120-1149.
- (2006): "On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization". IFIR Working Paper, n.º 2006-05. Lexington, Ky.: Institute for Federalism and Intergovernmental Relations (Martin School of Public Policy and Administration, University of Kentucky).
- OCDE (1999): *Taxing Powers of State and Local Government* [OECD Tax Policy Studies n.º 1]. Paris. OCDE.
- OWENS, JEFFREY (2006): "Tax Decentralisation: A Comparison Across OECD Countries" (*Presentación Power Point*). Seminario Internacional IEF-OCDE sobre *Tax Decentralization: International Experience and Options for Spain*, 29 noviembre. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- PÉREZ GONZÁLEZ, PATRICIO y CANTARERO PRIETO, DAVID (2006): "Descentralización Fiscal y Crecimiento Económico en las Regiones Españolas". *Papel de Trabajo*, n.º 5/2006. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- PÉREZ TORRES, JAVIER y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, IGNACIO (2001): "La Descentralización Fiscal en México". Santiago de Chile: Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, *Serie Política Fiscal*, n.º 106.

- PETERSON, GEORGE E. (1997): *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*. Washington, D.C. World Bank (World Bank Latin American and Caribbean Studies). ISBN: 0-8213-3865-X.
- PNUD (2006): *Human Development Report 2006 - Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. New York. PNUD.
- PNUD (2007): *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 - La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Nueva York. PNUD.
- RABANAL SOBRINO, JEAN PAUL y MELGAREJO CASTILLO, KARL (2006): "Perú: ¿Esfuerzo o Pereza Fiscal en los Gobiernos Locales? 1999-2004". *Documento de Trabajo*, n.º 03/2006, julio. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas (Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales).
- REPÚBLICA DE COLOMBIA - CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2006): *Boletín de prensa*, 12 de diciembre. Bogotá.
- RODRIGUES, JEFFERSON (2006): "La experiencia brasileña en la descentralización de la tributación del consumo" (*Presentación Power Point*). Seminario Internacional IEF-OCDE sobre *Tax Decentralization: International Experience and Options for Spain*, 29 noviembre. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- RONDINELLI, DENNIS A. (1981): "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 47, n.º 2, pp. 133-145.
- (1999): "What is Decentralization?" en LITVACK – SEDDON (eds.) (1999), pp. 2-5.
- SÁNCHEZ TORRES, FABIO (coord.); SIMPSON, MARY; RODRÍGUEZ, CATHERINE y ARMENTA, Armando (2006): *Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005: La educación un compromiso de todos*. Bogotá: CEDE (Centro de Estudios para el Desarrollo Económico, Universidad de los Andes) - Ministerio de Educación Nacional.
- SINIM: véase GOBIERNO DE CHILE – SINIM (SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN MUNICIPAL)
- SUBDERE: véase GOBIERNO DE CHILE – SUBDERE (2007).
- TANZI, VITO (2000): "On Fiscal federalism: Issues to Worry About". *IMF Conference on Fiscal Decentralization* (November 20–21). Washington, D.C. IMF.
- TIEBOUT, C. (1956): "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, pp. 416-424. [v.c.: "Una teoría pura del gasto público local", *Hacienda Pública Española*, n.º 50 (1978), pp. 324-331].
- URDANETA BALLÉN, JAIRO (2006): "Elaboración de las Estadísticas del Sector Público" (*Presentación Power Point*). Medellín: Banco de la República. Seminarios y conferencias, 29 septiembre.
- VARGAS AYBAR, LUIS (coord.) (2006): *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima. PNUD.
- VON BRAUN, Joachim y GROTE, ULRIKE (2000): "Does Decentralization Serve the Poor?", *IMF Conference on Fiscal Decentralization*, Washington D.C., 20-21 november.
- WAGNER, RICHARD E. (2002): "Property, Taxation, and the Budgetary Commons", in RACHETER, Donald P. – WAGNER, Richard E. (eds.) (2002): *Property, Taxation, and the Rule of Law*, Norwell, Ma. Kluwer Academic Publishers, pp. 33-47.
- WORLD BANK (2004a): "Fiscal Decentralization Indicators". Washington, D.C.: World Bank (Decentralization & Sub-National Regional Economics Thematic Group).
- (2004b): "Measuring Decentralization: The Strengths and Weaknesses of the Government Finance Statistics". Washington, D.C. World Bank (Decentralization & Sub-National Regional Economics Thematic Group).

ZAPATA, JUAN GONZALO; ACOSTA, OLGA LUCÍA y GONZÁLEZ, ADRIANA (2001): “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?”, *Archivos de Economía* (Documentos de trabajo de la Dirección de Estudios Económicos). Documento, n.º 165, 20 de noviembre. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

**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