

Los procesos de descentralización en América Latina

Iván Finot*

RESUMEN: Los procesos de la región hasta ahora se orientan primordialmente a facilitar la ejecución de políticas sociales nacionales. ¿Cómo hacer para orientarlos también a potenciar la autonomía local –y sobre todo hacerlo en condiciones de igualdad– a fin de hacer viable el desarrollo local y regional, y además avanzar en el logro de otros objetivos? Para responder a este interrogante el autor elabora una síntesis de la teoría económica sobre descentralización y a la luz de este marco revisa ampliamente los procesos de la región, utilizando para ello la desigual información existente. Sus principales recomendaciones para orientar los procesos en el sentido deseado son: (i) diferenciar entre sistemas de financiamiento de «bienes sociales» y otros bienes descentralizables: «bienes territoriales», donde el principio de equidad sería «igual nivel de provisión a igual esfuerzo fiscal»; (ii) inducir un reordenamiento territorial político-administrativo orientado a reducir grandes desigualdades demográficas y de capacidad entre circunscripciones de un mismo nivel, y (iii) aprovechar mejor capacidades endógenas de autogobierno.

Clasificación JEL: H7, H77, H4, O54.

Palabras clave: Descentralización, desarrollo local y regional, América Latina.

The Processes of Decentralization in Latin America

ABSTRACT: The processes of the region until now are oriented fundamentally to ensure the accomplishment of national social policies. How to make to orient them also to harness the local autonomy –and mainly to do it in conditions of equality– in order to make the local and regional development possible, and in addition to advance in other objectives? To respond to this question the author elaborates a synthesis of the economic theory on decentralization and, to the light of this frame, he widely reviews the processes of the region, using for it the unequal existing information. Their main recommendations to orient the processes are: (i) to differentiate between systems from financing from «corporate properties» and other potentials goods to decentralize: «territorial goods», where the fairness principle would be

* Economista boliviano, Experto en Descentralización de ILPES/CEPAL.

«equal level of provision to equal fiscal effort»; (ii) to induce an political-administrative territorial reordering oriented to reduce great demographic inequalities and of capacity between circumscriptions of a same level, and (iii) to take advantage of better endogenous capacities self-government.

JEL classification: Decentralization, local and regional development, Latin America.

Key words: H7, H77, H4, O54.

1. Introducción

a) Antecedentes históricos

Durante los años 60 y 70 en los países de América Latina las circunscripciones de nivel intermedio (estados, provincias o departamentos) fueron agrupadas en regiones y fueron creados organismos administrativamente descentralizados para hacerse cargo del desarrollo de cada una de ellas, principalmente a través de la asignación de gasto en infraestructura básica. Estos organismos, a su vez, conformaron subregiones en que agrupaban las circunscripciones de menor dimensión.

Sin embargo, la planificación en general cayó en descrédito como una consecuencia de la «crisis del centralismo» de los años 80 (Finot, 2001). A partir de entonces se tendió a sustituir la planificación regional por la descentralización política y ésta ha sido la tendencia prevaleciente hasta nuestros días. Contemporáneamente sin embargo se avizora un retorno a la planificación regional pero esta vez en feliz matrimonio con la descentralización.

Los principales objetivos de la planificación regional fueron hacer frente a la concentración de la producción, el ingreso y la población que venía observándose en todos los países de la región, y reducir ineficiencias propias de la asignación y la ejecución sectorial centralizada, reuniendo para ello las funciones que antes estaban a cargo de unidades desconcentradas de los ministerios y de otras agencias vinculadas directamente con actividades productivas, en los mencionados organismos descentralizados de desarrollo regional. Con frecuencia los directorios de estos organismos incluían representaciones corporativas de la sociedad civil y en este sentido implicaban una incipiente descentralización política.

Los actuales procesos de descentralización, sin embargo, se caracterizan por la descentralización política que implicaron los procesos de democratización iniciados en los años 80. Tales procesos incluyeron no solamente la recuperación del derecho a elegir ejecutivos y legislativos nacionales sino también de elegir gobiernos subnacionales. Entonces, con excepción de Chile, la descentralización –esta vez primordialmente política– se orientó, no hacia las regiones y subregiones previamente constituidas sino hacia las circunscripciones político-administrativas tradicionales: hacia estados y municipios (con cierto predominio del nivel municipal) en el caso de Brasil; hacia estados o provincias, en el caso de los otros países federa-

les, y hacia municipios, en el de los unitarios. Con frecuencia los gobiernos subnacionales, ahora electos, además de competencias ampliadas en materia de provisión de servicios de infraestructura básica (equipamiento urbano, vialidad, saneamiento...) debieron asumir funciones en educación escolar y atención a la salud, particularmente en materia de infraestructura pues sólo en Brasil los niveles subnacionales tienen a su cargo la provisión completa de estos servicios, incluidas remuneraciones.

Los objetivos propios de los procesos de descentralización política fueron: profundizar la democratización y fortalecer la gobernabilidad democrática; avanzar hacia una mayor equidad territorial y social (esto último a fin de ir pagando «la deuda social» contraída con los ajustes), y reducir el déficit fiscal.

Cerca de veinte años más tarde de iniciados los primeros procesos, se puede afirmar que estos objetivos fueron alcanzados limitadamente. Si bien el sólo hecho de elegir gobiernos subnacionales es un avance en participación política, por lo general la descentralización aún contribuye poco a canalizar constructivamente la participación social. Aunque todos los procesos implicaron en una primera instancia redistribuciones territoriales del gasto, después reapareció la tendencia concentradora, y, en vez de contribuir a reducir los déficits fiscales, la descentralización con frecuencia generó presiones sobre el gasto no compensadas con mayores recaudaciones subnacionales, lo que requirió la instauración de mayores controles administrativos bajo distintas modalidades de leyes de responsabilidad fiscal.

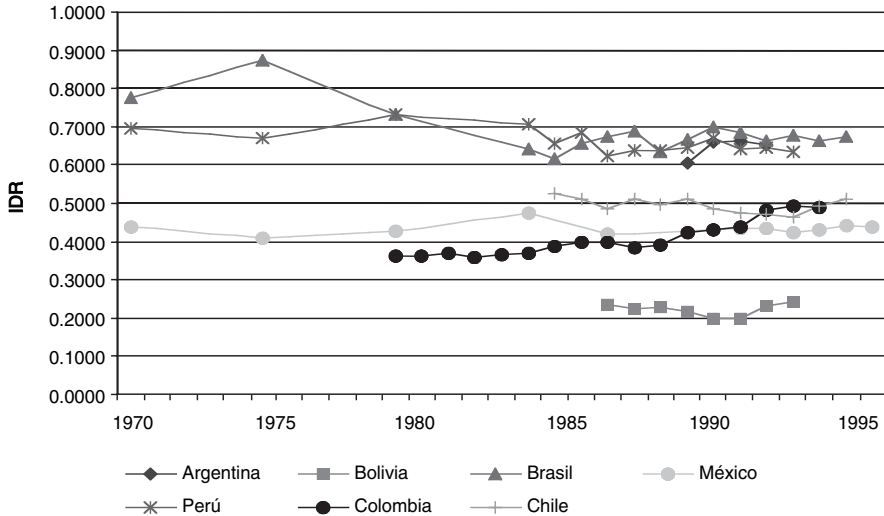
Pero sin la descentralización, en la mayoría de los países difícilmente se hubiera logrado las actuales coberturas de servicios sociales y focalización de políticas contra la pobreza. Entre aquellos países cuyos procesos son relativamente más profundos, tanto unitarios (como Chile, Colombia, Bolivia) como federales (Brasil, México) el aparato estatal descentralizado parece haberse conformado con la función primordial de ejecutar políticas sociales nacionales.

¿Resultó la descentralización una política más exitosa que la planificación regional para reducir tendencias concentradoras y para asignar más eficientemente el gasto? La evolución del índice de disparidades territoriales aplicado a PIB's subnacionales en algunos países parecería indicar lo contrario. En Brasil el coeficiente tendió a descender persistentemente entre 1970 y 1986, pero a partir de 1987 y 1988 (este último año se aprobó la descentralizadora constitución de 1988) se puede observar una tendencia ascendente. En Colombia –país donde el ingreso se concentraba geográficamente menos que en otros– la tendencia concentradora se ha acelerado a partir de 1991 (año en que se aprobó la constitución en que fueron instauradas las transferencias territoriales automáticas).

En lo que se refiere a eficiencia en las asignaciones, el hecho de que la descentralización hubiera contribuido en el pasado a algunos desequilibrios fiscales ya sería un indicador negativo y algunos estudios muestran que los incrementos en el gasto subnacional que la descentralización implicó no han tenido un correlato con aumentos en productividad (CEPAL, 1998).

En síntesis, la descentralización política está contribuyendo lentamente a desarrollar ciudadanía y ha sido decisiva para mejorar políticas sociales asistenciales pero no

Gráfico 1. América Latina: Índice de Disparidades Territoriales en Países Seleccionados, 1970-1998



Fuente: I. Finot, 2001.

parece haber contribuido a la desconcentración geográfica ni a la eficiencia del gasto. Se ha logrado controlar efectos perniciosos para el equilibrio fiscal pero al costo de reducir autonomía.

b) El problema

Frente a este panorama, desde los comienzos del presente siglo surge cada vez con mayor fuerza una necesidad nueva: que las localidades cuenten con la autonomía suficiente para liberar capacidades de innovación y así favorecer la competitividad económica. Cada vez cobra más evidencia que la competitividad depende de articulaciones entre empresas de distinto tamaño, y entre éstas y organizaciones proveedoras de servicios, y sobre todo de servicios adecuados de infraestructura básica, adecuados a las características productivas, para lo cual la autonomía política –incluida la financiera– de los poderes locales es indispensable.

¿Cómo hacer que procesos que hasta ahora se han orientado primordialmente a ejecutar políticas nacionales asistenciales incluyan ahora el potenciamiento de autonomías locales bajo condiciones de igualdad, a fin de crear condiciones para que los ciudadanos con menores recursos mejoren sus ingresos por sí mismos? Ante la extrema concentración geográfica de los ingresos que caracteriza a América La-

tina ¿cómo igualar el derecho ciudadano a proveerse de bienes públicos locales¹ sobre la base de la iniciativa y el esfuerzo propios? ¿Cómo avanzar en el logro de estos objetivos sin menoscabo y más bien en beneficio de objetivos permanentes como son avanzar en democratización, equidad social y eficiencia fiscal?

Para contribuir a responder a estas preguntas, en este trabajo se hará primero una síntesis actualizada de la teoría económica de la descentralización y luego se examinará los procesos de la región (particularmente los más avanzados).

2. Hacia una teoría económica de la descentralización

a) Dos tipos de descentralización

La teoría de la descentralización por lo general se refiere a la provisión, no a la producción de bienes provistos públicamente. En América Latina, sin embargo, junto con una descentralización de decisiones sobre «qué, cuánto, dónde y con qué recursos proveer», también se ha venido dando una transferencia de las decisiones sobre «cómo producir» —es decir, con qué combinación de factores e insumos producir— desde mecanismos político-administrativos hacia mecanismos de competencia económica (no necesariamente privatización). A esta segunda forma de descentralización, donde lo esencial no es la privatización sino exponer la producción de bienes provistos públicamente a la competencia económica, la hemos denominado «descentralización económica» (I. Finot, 1996, 2001), lo que comprende desde diversas formas de privatización hasta hacer que los consumidores de bienes provistos públicamente puedan optar entre productores públicos y privados y aun entre distintos productores públicos. La principal condición para que la descentralización económica coadyuve a la eficiencia sería situar a todos los productores en igualdad de condiciones para competir, y el requisito de equidad social sería contar con subsidios explícitos que reemplacen a los implícitos que con frecuencia se dan en la producción directa. Otros autores que también estudian esta segunda forma de descentralización son Robert Bennet (1994) y Gonzalo Martner (1999).

Dicho esto, el presente trabajo se referirá primordialmente a la transferencia de decisiones vinculadas con la provisión - no la producción - de bienes públicos². Tales decisiones pueden ser políticas —principalmente sobre «qué, cuánto, dónde y con qué recursos proveer» - y administrativas (las necesarias para ejecutar estas decisiones políticas), o sólo administrativas, figura esta última mediante la cual los gobiernos nacionales utilizan las administraciones locales como sus agentes. En el primer caso se trataría de una *descentralización política*; en el segundo de una *descentralización*

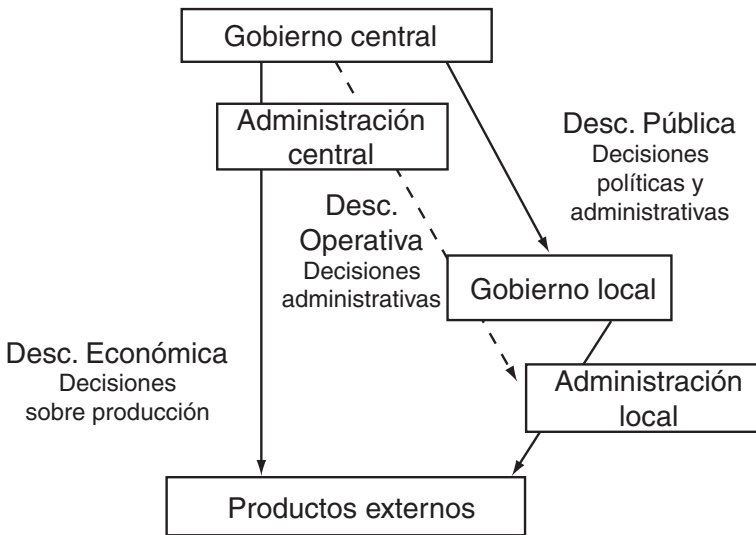
¹ Económicamente, aquellos bienes públicos que, aunque «estén disponibles para todos, sus beneficios están limitados espacialmente» (Musgrave y Musgrave, 1989). Jurídicamente, los provistos por gobiernos subnacionales.

² Entendiendo empíricamente por bienes públicos: normas, políticas, servicios y bienes provistos por organizaciones públicas.

operativa o meramente administrativa³. El análisis económico de la descentralización política se conoce bajo la denominación de «federalismo fiscal»⁴ mientras para estudiar la descentralización operativa puede ser útil la teoría «principal-agente» (como lo hizo David Heymann, 1988). Siendo el objeto de este trabajo la autonomía, se profundizará en el análisis de la descentralización política.

Gráfico 2

Síntesis: Tipos de Descentralización



b) Hacia una teoría económica de la descentralización

Antecedentes

La descentralización se refiere al proceso de provisión de bienes públicos. Tal como Paul Samuelson demostrara en 1954 en su artículo *The pure theory of public expendi-*

³ Para hacer estas distinciones se ha partido de observar, siguiendo a Cristian Von Haldenwang (1990) tres sistemas diferentes en la gestión pública: el político, el administrativo y el económico. La transferencia de decisiones dentro de cualquiera de estos tres sistemas implica una transferencia de poder lo que, semánticamente, significa descentralización. Sin embargo, desde un punto de vista estrictamente politológico, sólo habría «descentralización» en el caso de transferencias de poder político mientras que transferir sólo poder de decisión en lo administrativo sería solamente una desconcentración. Otra denominación utilizada para lo que aquí denominamos descentralización operativa sería «delegación», pero según señalan Palma y Rufián (1989) toda delegación puede ser suspendida por el que delega mientras que la descentralización operativa implica una transferencia permanente de competencias administrativas.

⁴ Término acuñado por Wallace Oates (1972), uno de los autores que más ha contribuido a lo que podría denominarse mejor «teoría de la provisión óptima de bienes públicos en varios niveles».

tures, el problema básico de ineficiencia en la provisión pública es que los resultados de un proceso votación no corresponden a las preferencias de ningún ciudadano sino, en el mejor de los casos, es resultado de la suma de tales preferencias. A ello podría añadirse —como estudió después la escuela *Public Choice*— que tanto los representantes que adoptan las decisiones como los funcionarios administrativos tienen sus propias preferencias, el predominio de la mayoría en las decisiones políticas —según lo advirtiera Tocqueville (1835)— y el permanente riesgo de corrupción, tanto de los ciudadanos (evasión de impuestos) como de políticos y administrativos. La suma de las diferencias entre lo que cada ciudadano esperaría por sus contribuciones a la provisión de bienes públicos, y lo que efectivamente recibe, ha sido denominado *ineficiencia asignativa*.

Se podría afirmar que el primer ladrillo de una teoría económica de la descentralización fue colocado por Charles Tiebout, quien en un artículo publicado dos años más tarde (1956), *A pure theory of local expenditures* sostiene que, cuando existen gobiernos subnacionales, la combinación de bienes públicos de que es provisto cada ciudadano varía según la circunscripción en que se encuentre y entonces los ciudadanos expresan sus preferencias no sólo a través de elecciones sino «votando con los pies», y por tanto la provisión descentralizada responde mejor a las preferencias ciudadanas que una centralizada.

Pocos años más tarde Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961) ampliaron esta conclusión al señalar que la relevancia de la provisión de un bien público —medida por la disposición a aportar a su provisión por parte de los ciudadanos— podía variar desde estar confinada a un vecindario (por ejemplo, una vía local) hasta alcanzar a la mayor parte de la población del globo (por ejemplo, algunos problemas ambientales), y que entre estos dos extremos existiría un vasto potencial de escalas de organizaciones públicas a través de las cuales los ciudadanos pudieran decidir sobre provisión de bienes públicos. La más eficiente sería aquella que correspondiera mejor con las preferencias de los respectivos interesados. Se podría llegar a imaginar que, dadas ciertas condiciones tecnológicas, podría haber una organización pública de escala adecuada para cada bien público. En la práctica, cada gobierno —y su respectiva circunscripción— resultan demasiado grandes o demasiado pequeños, pero este problema podría ser encarado a través de arreglos informales entre ellos, a fin de crear comunidades políticas cuya circunscripción común se adecuara a cada problema público en particular.

Estos autores señalaron también la importancia de diferenciar entre provisión y producción de bienes públicos. Si bien sería conveniente que las circunscripciones dentro las cuales se adoptan las decisiones sobre provisión correspondieran lo más posible a las demandas geográficamente diferenciadas de los ciudadanos, en la medida en que las diferencias entre circunscripciones fueran sólo cuantitativas, una misma unidad de producción, de tamaño técnicamente óptimo, podría atender las demandas de varias de ellas.

En 1972 Wallace Oates formalizó lo referido a provisión en su conocido «teorema de la descentralización», donde demuestra que, en el caso de bienes públicos cuya demanda está geográficamente diferenciada y en ausencia de economías de escala por la provisión centralizada y de externalidades interjurisdiccionales, el nivel de

bienestar será mayor si los niveles de consumo de dichos bienes son decididos en jurisdicciones descentralizadas que si se decide centralizadamente un mismo nivel para todas las jurisdicciones.

Tal como lo habían señalado Ostrom, Tiebout y Warren, lo ideal para la eficiencia sería que para cada bien público hubiera correspondencia entre el ámbito de su demanda y una circunscripción político-administrativa (ya que los procesos de decisión democrática se dan dentro de estas circunscripciones). Obviamente, «la circunscripción de tamaño óptimo» –en el límite, unipersonal– no existe pero, aun así, la descentralización resulta preferible siempre que las ganancias por ésta sean mayores a las pérdidas de economías de escala propias de las soluciones centralizadas. Oates se detiene en el problema de las externalidades y concluye que este problema podría ser resuelto a través de pagos entre circunscripciones (impuestos pigouvianos).

Sobre la base de estos antecedentes es posible definir algunas condiciones para poder lograr con la descentralización una mayor eficiencia en las asignaciones públicas, sin pérdida de equidad.

Condiciones de eficiencia

Una *primera condición* sería que los bienes cuya provisión se descentraliza desde procesos democráticos nacionales hacia procesos democráticos subnacionales tengan una demanda diferenciada intranacionalmente.

Una *segunda condición* sería lograr la mayor correspondencia posible entre mapas de demanda de bienes públicos descentralizables y los mapas político-administrativos que circunscriben los procesos de decisión democrática. Para reducir externalidades, más conveniente que introducir compensaciones entre circunscripciones parece ser contar con órganos de decisión hasta los niveles más próximos al ciudadano e inducir la asociación territorial a partir de este nivel, en función de los mapas de demanda de los distintos bienes públicos.

Una *tercera condición* sería que las preferencias locales estén adecuadamente representadas en los respectivos órganos de decisión. Para ámbitos subnacionales, posiblemente el sistema de representación territorial, con obligación de los representantes de informarse e informar a sus representados, sea más adecuado que el de representación proporcional (Finot, 1990).

Una *cuarta condición* sería que las preferencias locales sean efectivamente reveladas, para lo cual es indispensable que las decisiones sobre gasto sean adoptadas conjuntamente con las referidas a los aportes ciudadanos requeridos para financiar este gasto. En consecuencia, las transferencias compensatorias deberían ser directamente proporcionales a los aportes locales (Finot, 2001).

Una *quinta condición* sería que las ganancias por descentralizar sean superiores (o al menos iguales) a las pérdidas en economías de escala propias de la provisión centralizada. Ello implica buscar un equilibrio entre ambas.

Una condición adicional, derivada de la anterior, sería que las circunscripciones de los niveles hacia los que se descentraliza deben ser de dimensión similar. De lo contrario, o no se descentraliza provisiones que se podría descentralizar a las circuns-

cripciones más grandes, o se descentraliza solamente hacia éstas manteniendo la administración central para hacerse cargo de las circunscripciones hacia las que no se descentralizó, multiplicando así administraciones.

Condiciones de equidad

Los procesos de descentralización requieren imprescindiblemente de sistemas de transferencias destinados a compensar diferencias tanto en términos de dotaciones iniciales como aquellas que puede suscitar la misma descentralización. Tradicionalmente se ha distinguido dos tipos de transferencias intergubernamentales: las no condicionadas («*block grants*»), destinadas a compensar diferencias en la capacidad de generación de ingresos públicos, y las condicionadas, al uso y, generalmente al aporte local («*matched grants*») cuyo objetivo suele ser reducir desigualdades en la provisión de servicios sociales.

Aparentemente, las transferencias más convenientes en términos autonomía serían las primeras pero tendrían el inconveniente de que generarían decisiones sobre gasto independientes de los aportes locales, rompiendo así una condición de eficiencia. El tipo de transferencias más adecuado para la descentralización política sería uno donde las transferencias intergubernamentales fueran subsidiarias respecto a las decisiones locales, incluidas aquellas referidas a los aportes ciudadanos para proveerse de bienes locales. Lo conveniente entonces, según ya se mencionó, sería que tales transferencias fueran de libre disponibilidad pero proporcionales al esfuerzo fiscal local. Para garantizar equidad, dicho esfuerzo debería ser medido como porcentaje de los respectivos ingresos ciudadanos (I. Finot, 2006).

El tema de los servicios sociales será abordado en el punto siguiente.

Se debe señalar, finalmente, que estas condiciones de eficiencia y equidad serían más fácilmente aplicables en el caso de Estados que se descentralizan, donde la soberanía reside originariamente en el nivel nacional, que en el de aquellos que se organizaron como federales, donde la soberanía nacional proviene de la voluntad de las partes. Ello resulta pertinente para América Latina ya que en dicha región sólo Argentina se configuró históricamente como un Estado propiamente federal. Incluso Brasil es resultado de un proceso de descentralización (a partir del Estado unitario que se constituyó durante el Imperio), y México y Venezuela en la práctica aún se encuentran muy centralizados.

c) Bienes sociales y bienes territoriales, transferencias territoriales y transferencias sociales

Bienes sociales y bienes territoriales

Al menos en términos cuantitativos, la descentralización política en América Latina ha consistido principalmente en la transferencia a gobiernos subnacionales de la provisión de: (i) servicios de infraestructura básica (principalmente a vialidad y en algunos casos a saneamiento básico), y (ii) servicios de educación escolar y atención a la salud, principalmente de su infraestructura.

¿Tienen estos servicios una demanda geográficamente diferenciada? Evidentemente sí, pero no de la misma manera. Mientras en el caso de los servicios de infraestructura básica la demanda está claramente diferenciada, por factores naturales y económicos, en el caso de la educación y la salud, si bien existen diferencias en aspectos cualitativos (principalmente por factores culturales en el caso de la educación y biológicos en el de la salud) no se podría aceptar diferencias en cuanto a nivel. En este segundo caso la demanda estaría definida por los derechos sociales: todo habitante tiene igual derecho a que el Estado le subsidie el acceso a un mismo nivel mínimo de educación y atención a la salud, independientemente del lugar donde resida. Este derecho es uniforme y por tanto no solamente no se debería descentralizar los sistemas de financiamiento que lo garantizan sino más bien se debería tender a centralizarlos cuando estén descentralizados (Finot 1996).

Entonces, entre los servicios cuya provisión ha sido descentralizada, habría que diferenciar claramente entre bienes «sociales», para los que el Estado en su conjunto debería garantizar una igual satisfacción mínima, y bienes «territoriales», que serían aquellos cuyo nivel de demanda sería conveniente que fuera definido localmente. En el caso de los bienes sociales, las condiciones de eficiencia y equidad propios de la descentralización política sólo caben en lo que se refiere a aspectos cualitativos y de localización —donde la autonomía es plenamente pertinente— mientras que en lo relacionado con financiamiento es conveniente aprovechar los beneficios de la centralización en lo que se refiere a decisiones políticas y de la descentralización operativa en lo que se refiere a la ejecución. En el cuadro 1 se sintetiza este análisis.

Cuadro 1. Bienes Territoriales y Bienes Sociales

<i>Casos:</i>	<i>Qué</i>	<i>Cuánto</i>	<i>Dónde</i>	<i>Tipo de Bienes</i>
Servicios de infraestructura básica	Sí	Sí	Sí	Territoriales
Servicios de educación y atención a la salud	Sí	No	Sí	Sociales

Transferencias territoriales y transferencias sociales

Si se acepta que la función económica de la redistribución corresponde al nivel nacional (Musgrave y Musgrave, 1989; Oates, 1972) estos dos tipos de bienes deberían tener sistemas de financiamiento diferentes: mientras la provisión de los bienes territoriales debería financiarse a través de un sistema de tributos locales y transferencias intergubernamentales como las señaladas en el punto anterior, en caso de los bienes sociales, si bien los gobiernos subnacionales deberían concurrir a su financiamiento, la mayor parte de los recursos, y la definición de las normas bajo las cuales este gasto debe ser asignado, debería corresponder al nivel nacional, pero los gobiernos subnacionales serían sus agentes ejecutores (típico caso de descentralización operativa). Mientras en el caso de los bienes territoriales el principio de equidad sería «igual provisión a igual esfuerzo fiscal local», en el de los sociales sería «igual provisión mínima» garantizada a cada habitante por el Estado en su conjunto.

Como conclusión: sería conveniente diferenciar claramente entre sistemas de «*transferencias territoriales*», de un gobierno central a gobiernos locales, que deberían ser subsidiarias respecto a las iniciativas y los esfuerzos locales, y sistemas de *transferencias sociales*, del Estado en su conjunto a personas y familias de menores ingresos, que en el caso de los bienes sociales es conveniente que sean operados por los gobiernos locales (I. Finot, 1996; ILPES/CEPAL, 1998). Dentro del sistema de transferencias sociales podrían estar incluidas unas cuya finalidad sea subsidiar el acceso a algunos bienes territoriales, tales como agua potable.

d) Enfoque

El presente trabajo tiene como objetivo presentar un estado de situación de la descentralización en América Latina con el marco teórico planteado, con la finalidad de examinar la posibilidad de que los procesos puedan orientarse a hacer viables procesos de desarrollo local y a garantizar a los ciudadanos un igual derecho para encarar, bajo condiciones de eficiencia y equidad, el mejoramiento de sus condiciones de vida a través de dicho enfoque.

Se comenzará por mostrar los avances de los procesos en términos de gasto y luego, a través del análisis de los sistemas de financiamiento del gasto descentralizado, se examinará en qué medida se cumplen o no –y por qué– condiciones de eficiencia y equidad. A continuación se revisará cómo los actuales ordenamientos territoriales político-administrativos favorecen o no las condiciones de eficiencia que la descentralización requiere. Se concluirá con algunas conclusiones y recomendaciones para avanzar en el logro del objetivo planteado.

El análisis será enfocado a los seis países con procesos más avanzados, tres federales: Argentina, Brasil y México, y tres unitarios: Bolivia, Chile y Colombia. Eventualmente también serán considerados casos de otros países, a fin de dar una visión más general.

Los cuadros sobre gastos e ingresos fiscales son los mismos publicados en un trabajo anterior (Finot, 2005), que fueron elaborados sobre datos del Fondo Monetario Internacional. Se encuentran algo desactualizados en razón de que aún no se cuenta con nuevas cifras (debido al cambio acordado recientemente para su elaboración) pero esos datos siguen siendo los únicos comparables. Los ejemplos sobre equidad han sido elaborados en base a información generada en dos estudios recientes, uno sobre Brasil, elaborado por Cristina Aziz (2006) y otro sobre Ecuador, elaborado por el Consejo Nacional de Modernización de dicho país (2006).

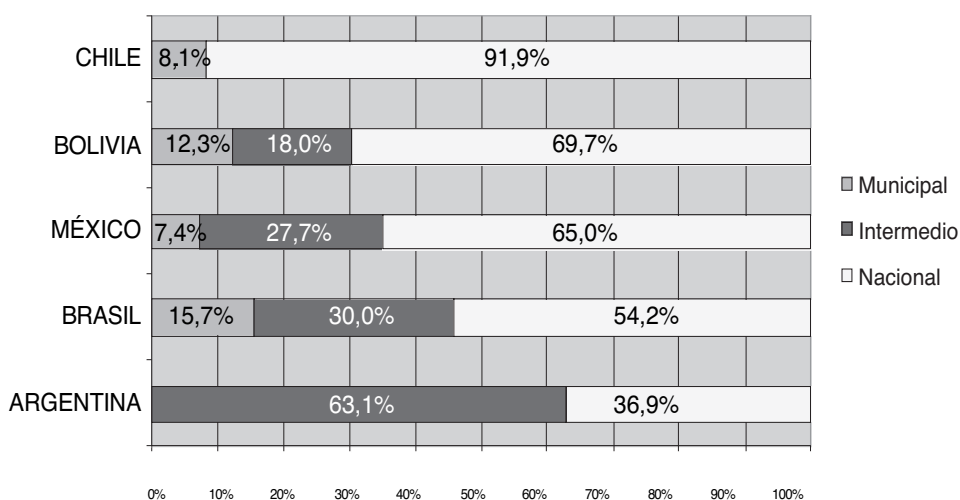
3. Descentralización del gasto

La distribución del gasto autónomo por niveles –sin seguridad social– en cinco de los seis países mencionados (no se cuenta con datos comparables para Colombia), muestra cómo en los tres países federales considerados la descentralización política se

orienta primordialmente hacia el nivel intermedio⁵. En los países unitarios, a su vez, el proceso suele orientarse inicialmente hacia el nivel municipal y Bolivia –que en el gráfico aparece con una importante participación del nivel intermedio– no ha sido la excepción: en este país los ejecutivos departamentales han empezado a ser elegidos solamente a partir del presente año.

Una característica general es la aún escasa participación del nivel municipal, que contrasta con la de países desarrollados: en esos mismos años tal participación se situaba en España cercana al 20% y en Estados Unidos al 24%.

Gráfico 3



* Excepto Brasil: 1991-1999 y México: 1991-2000.

Nota: Para Argentina aparecen sumados el nivel municipal (10% aprox.) y el intermedio.

Fuente: Finot 2005.

En el cuadro 2 se presenta una síntesis de las principales áreas de gasto que han sido descentralizadas en los cuatro países federales y en cinco unitarios. En los nueve países considerados en el cuadro ha habido importantes ampliaciones de la participación de los niveles subnacionales en el gasto en servicios de infraestructura básica (sobre todo infraestructura vial) y sólo en Brasil la gestión de los servicios de educación escolar⁶ y de atención a la salud está íntegramente descentralizada. En Argen-

⁵ Para el caso de Argentina no se cuenta con cifras para el nivel municipal (pero se estima que un 10% del total del gasto público es decidido en dicho nivel).

⁶ Primaria y secundaria.

tina, México, Bolivia, Chile y Colombia las decisiones sobre política de personal en los servicios de educación escolar prestados directamente por el Estado aún se encuentran centralizadas, y en los mismos países, menos Colombia, también lo están las del personal en atención a la salud. En Venezuela y Ecuador la descentralización de estos servicios sociales depende de que lo requieran los gobiernos subnacionales interesados, cosa que han hecho muy pocos gobiernos subnacionales (como los de Zulia y Carabobo en Venezuela y el de Pichincha en Ecuador), pero la política de remuneraciones sigue siendo nacional, y en el Perú los municipios tienen una participación aún muy reducida en la construcción de infraestructura de tales servicios.

En el cuadro en mención se muestra, para cada país, el nivel o niveles (M; municipal, I: intermedio) al que cada sector fue descentralizado, diferenciando en los casos de educación escolar y atención de salud entre infraestructura y personal. Las iniciales entre paréntesis reflejan, en el caso de Colombia que al nivel intermedio se le asignó un papel subsidiario en lo que se refiere a educación y salud; en el caso de Brasil, que la atención de salud de segundo y tercer nivel corresponde en menor medida a los gobiernos municipales (sólo a los grandes municipios), y en el de Venezuela y Ecuador que solicitar la respectiva competencia depende de cada uno de los gobiernos subnacionales (según ya se mencionó).

Cuadro 2. América Latina, Nueve países: Principales Áreas de Gasto Descentralizado

<i>Servicios</i>	<i>BRA</i>	<i>ARG</i>	<i>MÉX</i>	<i>VEN</i>	<i>COL</i>	<i>BOL</i>	<i>CHI</i>	<i>PER</i>	<i>ECU</i>
Infraestr. Básica	M I	I	I	I	M (I)	M I	I	M I	M I
Educación Infraestr.	M I	I	I	(I)	M (I)	M	M	N	N
Personal		I/N	N	N	N	N	N	N	N
Salud Primaria Infraestr.	M I	I	I	(I)	M (I)	M	M	N	(I) (M)
Personal			N	N		N	N	N	N
Salud 2.º y 3.º Nivel	(M) I	I	I	N	N	Infr.: M!	N	N	N

En cuanto a descentralización económica, principalmente en Chile pero también en los otros países mencionados, una gran parte de la producción (o construcción) y prestación de los servicios de infraestructura básica ha sido descentralizada hacia productores privados. En el caso de los servicios de educación, también en Chile —y en menor medida en Bolivia— gran parte de los servicios financiados con recursos públicos son prestados por productores tanto públicos como privados (la Iglesia Católica en Bolivia), en condiciones levemente superiores en beneficio de estos últimos

(lo que resta beneficios en eficiencia y en equidad). En cuanto a servicios de atención a la salud, en Brasil tradicionalmente han participado productores filantrópicos (además de los públicos) pero el esquema más avanzado de descentralización económica bajo condiciones de competencia entre proveedores públicos y privados de seguro y prestaciones, y de equidad social, es el de Colombia (para mayor información sobre este sistema ver el trabajo de Iván Jaramillo, 1997).

4. Financiamiento del gasto descentralizado

En esta sección el análisis se concentrará en los ingresos públicos generados subnacionalmente y en las transferencias de los gobiernos nacionales a los subnacionales.

a) Ingresos generados localmente

En lo que se refiere al nivel municipal, en todos los países los municipios cuentan con impuestos sobre el funcionamiento de actividades industriales y comerciales (patentes). También en todos –pero con la excepción de Argentina– los impuestos sobre la propiedad inmueble (algunos sólo sobre la propiedad urbana) son municipales. En los países unitarios también son municipales los impuestos sobre circulación de vehículos mientras en los federales esta base pertenece al nivel intermedio.

Algunas características de los ingresos municipales generados localmente son las siguientes: (i) la mayor parte de su recaudación se realiza en unas cuantas ciudades, donde se concentran los ingresos y/o las actividades económicas; (ii) la subutilización de los impuestos a la propiedad inmueble, bien por la existencia de generosas políticas de exenciones a las propiedades de menor valía, bien por avalúos crónicamente bajos de los inmuebles; (iii) vinculado con lo anterior: el predominio en muchos casos de los ingresos por cobro de tasas frente a los ingresos por impuestos; (iv) con excepción de Brasil, limitaciones para determinar libremente las alícuotas de los impuestos, y (v) que las contribuciones comunitarias en «tiempo» (reuniones), trabajo, materiales e incluso cuotas para la generación de bienes públicos –que en algunos países (sobre todo en los de mayor cultura de organizaciones de base)– pueden llegar a ser muy importantes (al menos si se las contabilizara como proporción de los ingresos de las personas) no son contabilizadas como ingresos fiscales.

En cuanto al nivel intermedio, sólo en los países federales este nivel cuenta con impuestos importantes: en Argentina con un impuesto en cascada sobre los ingresos brutos, en Brasil con uno sobre ventas y en México con un impuesto sobre ingresos personales. El nivel intermedio de Colombia cuenta con impuestos sobre venta de gasolina y consumo de licores y tabaco, y el de Ecuador con contribuciones por mejoras. Otro ingreso fiscal importante para este nivel –y a veces también para algunos municipios– pero que no es un ingreso tributario, suelen ser las regalías sobre explotación de recursos naturales, particularmente de hidrocarburos. En particular este es el caso de algunas provincias argentinas, de algunos departamentos bolivianos y de algunos municipios colombianos y peruanos. En general, los ingresos generados en el nivel intermedio también suelen concentrarse en pocas circunscripciones donde se

concentra la generación de valor agregado, los habitantes cuentan con mayores ingresos y/o se encuentran los depósitos de hidrocarburos en explotación.

En el cuadro a continuación se muestra, para nueve países, las principales bases tributarias de cada nivel subnacional.

Cuadro 3. América Latina, Nueve Países: Bases de los Principales Ingresos Tributarios Subnacionales

	Argentina	Brasil	México	Venezuela	Colombia	Bolivia	Chile	Perú	Ecuador
Nivel:	Ingresos brutos (Recursos naturales) ¹	Ventas	Ingresos personales		Venta de: Gasolina Tabaco Licores			Compra vehículos (Recursos naturales) ¹	Mejoras
Intermedio	Vehículos Inmuebles	Vehículos	Vehículos		(Recursos naturales) ¹	(Recursos naturales) ¹			
Municipal	Act. Econ. ²	Inmuebles Act. Econ.	Inmuebles Act. Econ.	Vehículos ³ Inmuebles Act. Econ.	(Recursos naturales) ¹ Vehículos ³ Inmuebles Act. Econ.	Vehículos ³ Inmuebles Act. Econ.	Vehículos ³ Inmuebles Act. Econ.	(Recursos naturales) ¹ Vehículos ³ Inmuebles Act. Econ.	Vehículos ³ Inmuebles Act. Econ.

¹: Regalías (no son ingresos tributarios).

²: Actividades económicas: comerciales e industriales.

³: Circulación de vehículos.

Fuente: Elaborado en base legislación de cada país.

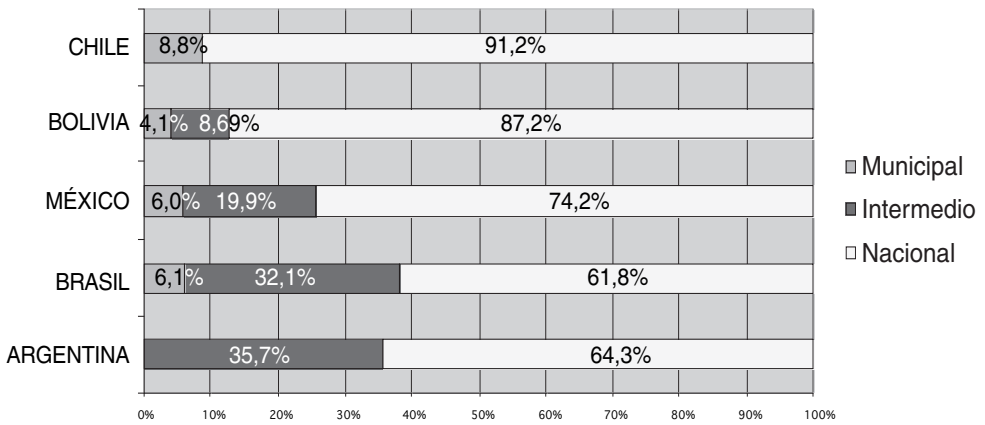
En el gráfico 4 se muestra la importancia que representan estas fuentes de ingreso para los gobiernos subnacionales de algunos de estos países. Llama la atención la baja ponderación del nivel municipal y la importancia relativa de los ingresos generados por regalías sobre hidrocarburos para el nivel intermedio en Bolivia.

La baja ponderación del nivel municipal en la generación de ingresos públicos –en particular a través de impuestos– podría ser explicada tanto por muy extendidas exenciones de impuestos de propiedades de menor valor como por un crónico subavalúo de los inmuebles no exentos que, además, se concentran en pocas ciudades. Sistemas de transferencias destinados a compensar (aunque muy parcialmente) disparidades en capacidades tributarias sin estar vinculadas con el esfuerzo fiscal local, terminan independizando el gasto de las recaudaciones locales.

En este gráfico están incluidas regalías (el caso de Bolivia) pero obviamente estos ingresos no hacen parte del esfuerzo fiscal subnacional. Si bien se justifican en porcentajes limitados para fines de sostenibilidad económica regional y local, deben ser considerados como transferencias.

Entonces, en principio, sólo en las circunscripciones que perciben mayores ingresos tributarios: algunas de nivel intermedio en los países federales y relativa-

Gráfico 4



* Excepto Brasil: 1991-1999 y México: 1991-2000.

Nota: Para Argentina aparecen sumados el nivel municipal (que carece de impuestos) y el intermedio

Fuente: Finot, I. (2005).

mente pocos municipios donde se concentran los ingresos y las propiedades de mayor valor, las decisiones sobre gasto pueden basarse en los respectivos aportes ciudadanos.

b) Transferencias intergubernamentales⁷

Para la mayoría de las circunscripciones subnacionales los ingresos de mayor importancia son, de lejos, las transferencias intergubernamentales. Desde el punto de vista de la descentralización política las más importantes son las de libre disponibilidad.

Financiamiento

En aquellos países donde los servicios de educación escolar y atención a la salud no están descentralizados (Venezuela, Ecuador, Perú) las transferencias de libre disponibilidad son utilizadas primordialmente para financiar la provisión de servicios de infraestructura básica. Venezuela destina a transferencias a los estados el 20% de los ingresos nacionales (incluidos los petroleros), porcentaje del cual 4 puntos deben ser

⁷ Esta parte del trabajo se basa y actualiza otro del autor (Finot, 2005), dedicado íntegramente al tema de las transferencias, donde se podrá encontrar más detalles sobre transferencias intergubernamentales en los seis países seleccionados (Argentina, Brasil, México, Bolivia, Chile y Colombia).

destinados a los municipios dentro de cada estado; en Perú la «coparticipación» sobre los impuestos nacionales a favor de los municipios alcanza al 5%; en Ecuador, el 15% (4,5 puntos a los consejos provinciales y 10,5 a los municipios). En este país a estas transferencias se suman otras de libre disponibilidad pero de menor cuantía, algunas de carácter general y algunas destinadas exclusivamente a determinadas provincias y municipios (principalmente aquellos donde se efectúan explotaciones petrolíferas). Ello permite concluir que en dicho país la descentralización de los servicios de infraestructura básica (sobre todo vialidad) está relativamente avanzada.

De los países donde también están descentralizados los servicios de educación escolar y atención a la salud, sólo Colombia cuenta con un sistema de transferencias sociales destinado a garantizar a todos los habitantes un acceso similar a dichos servicios. En todos los demás (Brasil, Argentina, México, Bolivia, Chile y los países de Centroamérica) el financiamiento del gasto descentralizado en estos servicios proviene al menos en parte de recursos de libre disponibilidad. En todos estos países las transferencias de libre disponibilidad provienen, al igual que en Ecuador y Perú, de «coparticipaciones» en impuestos nacionales. En el caso de Brasil son calculadas sobre las recaudaciones de tan sólo dos impuestos (sobre la renta y sobre los productos industrializados) pero en los demás países a todos o casi todos los impuestos nacionales. Esta coparticipación varía desde entre 30 y 47% para las provincias en Argentina; 44% en Brasil (21,5 puntos para los estados y 22,5% los municipios); 20% en México, hacia los estados (de los cuales 4 puntos deben ser distribuidos entre los municipios de cada estado), y 20% en Bolivia (a los municipios), hasta alrededor de un 5%, para los municipios, en algunos países de Centroamérica. Los municipios de Brasil y Argentina perciben además coparticipaciones de algunos impuestos del nivel intermedio: del impuesto sobre ventas los de Brasil y del impuesto sobre propiedad inmueble los de Argentina.

En Colombia, hasta 2001 las transferencias de libre disponibilidad eran financiadas en forma similar. En ese año sin embargo se hizo un fondo con el total de transferencias intergubernamentales (coparticipación en impuestos nacionales, situado fiscal y fondos de cofinanciación) y sobre esa base fueron creados dos sistemas de transferencias sociales (para educación escolar y para atención a la salud) y uno de transferencias territoriales. Como una saludable iniciativa para eliminar el efecto procíclico de las «coparticipaciones» se estableció que el fondo total de transferencias (del Sistema General de Participaciones) debe crecer ya no en función de los ingresos nacionales sino en función del crecimiento del PIB de largo plazo (Colombia, 2001)⁸.

Otro caso en que las transferencias de libre disponibilidad no están vinculadas con la evolución de los impuestos nacionales es el de Chile, ya que desde se inició la descentralización a los municipios tales transferencias provienen del mismo nivel. Entre un 50 y un 60% de los impuestos municipales va a constituir un Fondo Común Municipal que es distribuido en forma inversamente proporcional a la percepción de ingresos fiscales por habitante de cada municipio.

⁸ Esta medida favorece también a los gobiernos subnacionales, ya que pueden realizar su presupuestación plurianual sobre proyecciones firmes.

Criterios de distribución

Los fondos de transferencias de libre disponibilidad así financiados son distribuidos entre las circunscripciones de cada nivel bajo diferentes criterios. En Argentina esta distribución es resultado de negociaciones entre las provincias. En Brasil, a partir de un acuerdo entre estados realizado en 1989, el 75% de las transferencias constitucionales destinadas a este nivel se distribuye entre aquellos que pertenecen a las regiones con mayores índices de pobreza (Nordeste y Norte). En cambio en las destinadas a los municipios se privilegia a los municipios que no sean capitales de estado (Prado S., Cuadros W., Cavalcanti C., 2003). En México las transferencias de libre disponibilidad son directamente proporcionales a los incrementos de las recaudaciones tributarias subnacionales, cumpliendo así una condición básica de eficiencia. Si bien este mecanismo parece equitativo —en la medida en que se premia el incremento del esfuerzo fiscal y no su valor absoluto— en los hechos los estados con mayores ingresos logran casi siempre mejores resultados. Por otro lado, el esfuerzo tributario que se mide no es solamente el que se refiere al respectivo gobierno estatal sino incluye los esfuerzos de los municipios de cada estado. El mecanismo es correcto pero sin duda tiene que ser mejorado.

En Bolivia el único factor de distribución de los recursos de «coparticipación» a los municipios es el número de habitantes. En Colombia (Participaciones de Propósito Múltiple) y Ecuador (Ley del 15%) prima el número de pobres. En Colombia, adicionalmente, un 10% de las transferencias es definido en función de incrementos en recaudaciones locales. En Chile, ya se ha mencionado, las transferencias son distribuidas en forma inversamente proporcional a los ingresos fiscales por habitante, lo que se justifica por el hecho de que por ley nacional las propiedades de menor valor están exentas del pago del impuesto inmobiliario. Este sistema, si bien constituye un buen mecanismo de redistribución, claramente no incentiva el pago de impuestos locales ni contribuye a que el gasto local se decida sobre la base de los aportes de los ciudadanos⁹.

Condicionamientos

En Ecuador y Perú las transferencias de libre disponibilidad no tienen condicionamientos. En Venezuela deben ser gastadas al menos en un 50% en formación bruta de capital.

En Argentina las transferencias son en principio de total libre disponibilidad, pero hay una partida que en la práctica está destinada exclusivamente a remuneraciones de profesores de educación escolar, régimen que actualmente se acuerda en el nivel nacional.

En Brasil, donde todas las decisiones sobre gasto en educación escolar y atención a la salud están descentralizadas, se ha tendido a condicionar no sólo las trans-

⁹ En un trabajo anterior planteamos que con la finalidad de involucrar a los ciudadanos en la gestión local habría tender a universalizar la obligación de pagar estos impuestos con la condición de que los beneficios redistributivos por pagarlos sean muy evidentes (Finot, 1996).

ferencias sino todo el gasto subnacional en función de objetivos sociales y a limitar el gasto en personal. A la obligación constitucional (para ambos niveles) de dedicar a educación escolar como mínimo un 25%, y de gastar en salud un 12 % los gobiernos intermedios y un 15% los municipales, se sumó la prohibición de gastar en personal más del 50% (establecida por la *Lei de Responsabilidade Fiscal*). Para el caso de la educación escolar, se cuenta además con un sistema de transferencias (el FUNDEF) destinado a reducir desniveles interjurisdiccionales, y para el de la salud, con otro (el Sistema Único de Salud) orientado en la misma dirección. En Brasil se han ido creando además múltiples transferencias sociales financiadas a través de «contribuciones», que equivalen a nuevos impuestos pero que son designados así ya que nuevos impuestos deberían ser obligatoriamente coparticipados (J. Afonso, 2006).

En México en cambio desde el inicio del proceso se diferenció entre transferencias de libre disponibilidad, sin ningún condicionamiento en su gasto, y transferencias destinadas a educación escolar y a servicios de salud.

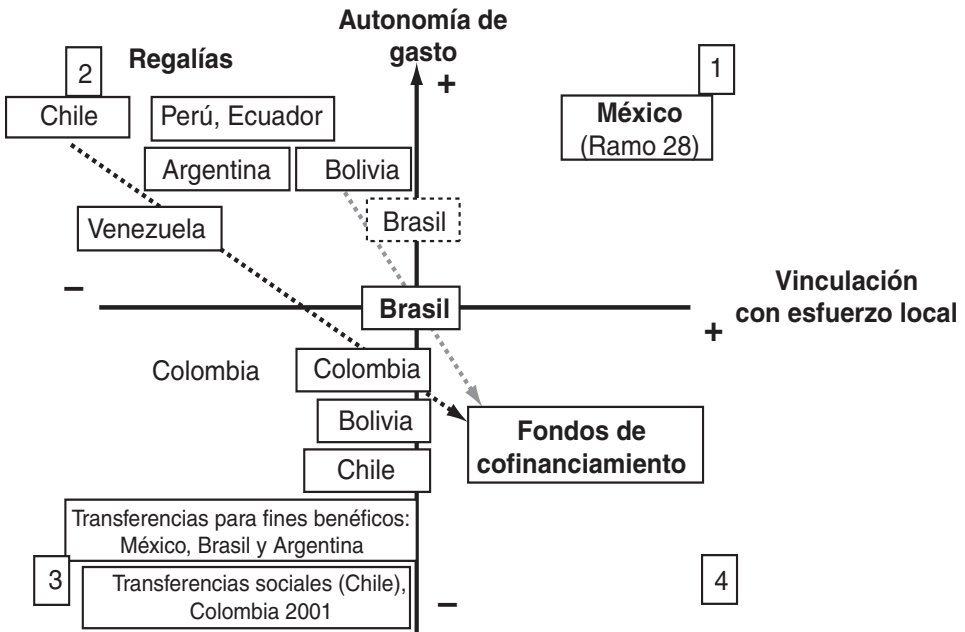
En Bolivia las transferencias a los municipios tienen una baja condicionalidad (15% como máximo para personal) y en Chile ninguna, pero dada la cuantía relativamente baja de estas transferencias, en ambos países la infraestructura (particularmente la social) es financiada principalmente a través de fondos de cofinanciamiento, para los que suele requerirse aportes locales, a través de los cuales son ejecutadas políticas nacionales. Algo similar ocurre en Centroamérica. En la práctica muchas veces transferencias en principio de libre disponibilidad son utilizadas en gran parte para financiar aportes locales a políticas nacionales.

El primer país descentralizado en el que se ha hecho una nítida diferenciación entre transferencias sociales y transferencias territoriales ha sido Colombia (2001), cuyo Sistema General de Participaciones establece, por un lado, sendos sistemas de transferencias sociales para educación y salud¹⁰, y por otro, transferencias territoriales, denominadas «Participaciones de Propósito Múltiple», las cuales deben ser destinadas en un 41% a agua potable y alcantarillado y en un 10% a deporte y cultura. Las transferencias sociales son distribuidas entre circunscripciones municipales y departamentales en función de carencias y niveles de ingreso de los habitantes pero los gobiernos municipales –y subsidiariamente los departamentales– deben asignarlas (bajo la forma de subvenciones y subsidios) siguiendo estrictamente normas definidas nacionalmente. Actualmente un 85% del Sistema General de Participaciones es destinado a educación escolar y atención de salud.

En el gráfico 5 se presenta una síntesis actualizada de la evolución de los sistemas de transferencias.

¹⁰ Este proceso se inició en 1993 con la reforma de sus sistema de salud, que permitió la incorporación de todos los proveedores de propiedad social y también establecimientos privados a la provisión de seguro y prestación de servicios, instaurando un sistema de subsidios similar al chileno pero extendido a subsidiar los costos totales (incluyendo infraestructura) de los servicios prestados por los diferentes proveedores (I. Jaramillo, 1997).

Gráfico 5



Fuente: Versión actualizada de un gráfico similar presentado en Finot, 2005.

Transferencias sociales

Si bien en Colombia se ha efectuado la diferenciación completa entre transferencias territoriales y transferencias sociales, ya mencionada, en varios otros países, tanto federales como unitarios, han sido instaurados sistemas de transferencias sociales directas del nivel nacional hacia personas y familias. La experiencia más importante es la de Chile, donde si bien la infraestructura social aún es financiada a través de transferencias territoriales, la base para las transferencias destinadas a educación escolar y para la asignación de múltiples subsidios —donde el más importante es el destinado a atención de salud— es un sistema de evaluación de beneficiarios que está a cargo de las administraciones municipales, que en esto actúan claramente como agentes de una política nacional de redistribución del ingreso. En la misma Colombia, el Sistema de Beneficiarios (SISBEN), inicialmente instaurado para el sistema de salud, contemporáneamente es utilizado para asignar todos los subsidios (incluidos los de educación) y transferencias directas denominadas «Familias en Acción».

A su vez, los cuatro países federales de la región cuentan con sistemas de transferencias sociales directas desde el nivel nacional hacia familias y personas: en Argentina, el programa «Jefes y Jefas de Hogar»; en Brasil, la «Bolsa Familia» (donde tam-

bién concurren los otros niveles); en México, el programa «Oportunidades», y en Venezuela distintas «Misiones». En Brasil y México la tarea de evaluar beneficiarios de estos programas ha sido confiada a gobiernos subnacionales (a los municipales en Brasil y a los de nivel intermedio en México), en Argentina a «consejos consultivos» locales, integrados en 2/3 por ONG's (www.trabajo.gov.ar), y en Venezuela a funcionarios del gobierno nacional apoyados por organizaciones sociales.

En síntesis, al iniciarse los procesos sólo en México se hizo una clara diferenciación entre bienes territoriales y bienes sociales y se estableció que las transferencias de libre disponibilidad fueran subsidiarias respecto a los esfuerzos subnacionales. Sin embargo ni siquiera en el país mencionado se hizo una clara diferencia entre transferencias territoriales (a los gobiernos subnacionales) y transferencias sociales (a las personas y a las familias).

Contemporáneamente, sin embargo, se advierte una clara tendencia no sólo a diferenciar entre bienes sociales y territoriales sino a hacer lo propio con las transferencias, como pioneramente ya lo ha hecho Colombia. La transformación de las transferencias intergubernamentales de territoriales en sociales resulta más difícil en los países federales pero Brasil encontró el camino para hacerlo (vía «contribuciones»). A su vez, los relativamente limitados avances de la descentralización hacia los municipios en Argentina y México, y de la descentralización en general en Venezuela, permiten avizorar la posibilidad de establecer dicha diferenciación en nuevos avances.

En todos los países, en la medida en que se progrese en esa diferenciación se podría avanzar en que las transferencias territoriales sean efectivamente subsidiarias respecto a decisiones autónomas de municipios y de gobiernos de nivel intermedio.

5. Organización territorial político-administrativa

Otro factor decisivo para que poder avanzar en descentralización –y que ésta contribuya a la eficiencia y a la equidad– sería ir adecuando en función de tal objetivo la organización político-administrativa, que comprendería tanto el ordenamiento territorial como las formas de participación política y social.

a) Ordenamiento territorial

El actual ordenamiento territorial político-administrativo de los países de América Latina proviene en gran parte de la organización territorial colonial, ordenamiento a partir del cual se ha venido dando un fraccionamiento en el nivel intermedio, un gran crecimiento demográfico de algunos municipios urbanos y una multiplicación de pequeños municipios en el sector rural.

Una primera observación del actual ordenamiento territorial se refiere entonces al nivel municipal. En América Latina están organizados como municipios tanto enormes conglomerados urbanos, con varios millones de habitantes, como localidades a veces con menos de cien habitantes. ¿Cómo decidir qué descentralizar hacia un «nivel municipal» tan extremadamente heterogéneo? Paradójicamente con frecuencia los procesos de descentralización en vez de frenar esta tendencia han estimulado la

multiplicación de municipios rurales, sobre todo cuando está previsto que una parte de las transferencias intergubernamentales sea desembolsada a cada municipio independientemente de otras variables. Este es el caso, por ejemplo, de Brasil, donde se estima que el número de municipios casi se duplicó desde 1988 (cuando se instauró el proceso). Como resultado, mientras en las grandes ciudades se pierden las ventajas de la descentralización la multiplicación de pequeños municipios conspira contra los beneficios de las economías de escala.

Contrasta con esta situación la inexistencia de políticas que obliguen al fraccionamiento –o al menos a la descentralización política– de los «mega-municipios» y a la fusión –o al menos el consorciamiento– de los «micro-municipios», a fin de reducir la heterogeneidad municipal y lograr mayores coincidencias entre los mapas político-administrativos y la demanda diferenciada de bienes públicos. Sin embargo, la reciente aprobación en Brasil de una ley por la cual se establece que las asociaciones entre gobiernos son de derecho público, y por tanto son posibles receptoras de transferencias intergubernamentales, es sin duda una medida beneficiosa para estimular la asociación entre circunscripciones.

La excepción en lo que se refiere a ordenamiento territorial la hace Chile, donde (según el Censo de 2002) la comuna (municipio) más poblada (Puente Alto) apenas sobrepasa los 500.000 habitantes pero se vislumbra que pronto será fraccionada. El mismo gran Santiago está conformado por varias decenas de municipios, donde el municipio central, Santiago, sólo cuenta con 201.000 habitantes. Además, desde hace algunos años se está estimulando, a través de transferencias adicionales, la asociación de municipios rurales contiguos.

Una segunda observación sobre ordenamiento territorial se refiere al nivel intermedio. En la mayoría de los casos –ya se ha mencionado– este nivel se caracteriza por un gran fraccionamiento y, nuevamente con excepción de Chile, los intentos por orientar la descentralización hacia regiones que agrupen las actuales circunscripciones no han prosperado. Sin embargo Perú ha retomado recientemente esa senda: si bien se resolvió que los departamentos cuenten con gobiernos electos, la asignación de potestades tributarias y de transferencias de libre disponibilidad que las complementen está condicionada a que los departamentos se agrupen en regiones (en cada caso, previo plebiscito).

Mientras tanto en algunos países en un fraccionado nivel intermedio coexisten - con diversas funciones que a veces se traslapan –gobiernos electos con órganos descentrados del gobierno central (el caso, por ejemplo, de Ecuador) y, más frecuentemente, con organismos de desarrollo regional administrativamente descentralizados cuya jurisdicción alcanza a varias circunscripciones de este nivel (a los que se hizo mención en la introducción). Esto también ocurre en Ecuador pero también, por ejemplo, en Colombia. En Brasil también ocurre algo similar, pero en este caso, dada las dimensiones de este país, es muy posible que se justifique que el gobierno federal cuente con órganos *supra-estaduais* de desarrollo regional.

Ya se ha mencionado también que el agrupamiento de circunscripciones de nivel intermedio es más difícil en los países federales pero tanto en estos países como en los unitarios la escasa coincidencia entre macro-regionalizaciones y circunscripciones político-administrativas de nivel intermedio es uno de los factores técnicos que frenan

una mayor descentralización hacia este nivel, que en los países unitarios en algunos casos aún requeriría de la elección directa de representantes (aun es indirecta en Chile y Bolivia) y de su Ejecutivo (aun designado en Chile) y en todos, de la asignación de bases tributarias más amplias. Posiblemente los únicos países para los que no sería conveniente instaurar gobiernos intermedios autónomos serían los de Centroamérica, no solo por su dimensión relativamente menor sino porque el proceso de integración estaría conduciendo a esta subregión a una unidad territorial de tres niveles.

Una tercera observación tiene que ver con el relacionamiento entre ambos niveles subnacionales: incluso en los países unitarios con frecuencia subsisten ordenamientos legales que establecen una relación jerárquica entre el nivel municipal y el intermedio. Esto es aún más pronunciado en el caso de los países federales, donde con frecuencia la descentralización hacia el nivel municipal depende del respectivo gobierno de nivel intermedio. En el caso de la Argentina hasta los impuestos sobre inmuebles están centralizados en dicho nivel. Ello constituye sin duda un gran obstáculo para el desarrollo económico local, no sólo en la medida en que éste depende en gran parte de que se pueda contar con procesos de decisión autónoma en los niveles más próximos al ciudadano que, por agregación, se adecuen a demandas de bienes públicos de mayor ámbito, sino porque tal desarrollo requiere del respaldo de políticas nacionales. Este obstáculo ha sido claramente superado por Brasil, en cuya Constitución se establece que la *União* está conformada por estados, municipios y por el distrito federal, y que entre estados y municipios sólo caben relaciones de coordinación. Es más: muchos *arranjos produtivos locais* apoyados por el gobierno federal comprenden municipios de varios estados.

También en los países unitarios persisten resabios que subordinan en alguna medida la autonomía municipal a los niveles intermedios. En Chile por ejemplo, los proyectos propuestos por los municipios deben ser aprobados no solamente por órganos desconcentrados del nivel nacional sino, en última instancia, por el respectivo Consejo de Desarrollo Regional (del nivel intermedio).

Una cuarta observación, que tiene que ver con descentralización intramunicipal, se refiere a órganos submunicipales electos. En Colombia, Venezuela y Ecuador, al mismo tiempo que los órganos municipales, son elegidas Juntas Parroquiales (Venezuela, Ecuador) o Juntas Administradoras Locales (Colombia), cuya principal función práctica es atraer gasto de otros niveles y controlar su ejecución. Sin embargo, Colombia (Pasto) y Ecuador (Cuenca) cuentan con interesantes experiencias exitosas de planificación participativa donde se ha otorgado a estos órganos poder de decisión sobre gasto municipal correspondiente a su ámbito.

b) Representación y participación ciudadanas

Según se desprende del análisis económico, una adecuada representación y participación ciudadanas bajo condiciones de igualdad no es solamente un ideal democrático sino una condición para que la descentralización contribuya a la eficiencia.

En lo que se refiere a representación, paradójicamente mientras en el nivel nacional se tiende a territorializarla, en el nivel municipal (con excepción de Panamá y Cuba) se conserva el sistema de representación proporcional, sistema evidentemente

adecuado para la conformación de una cámara de diputados en el nivel nacional pero no para el nivel municipal. Siguiendo a Luis Morell (1984), el sistema más recomendable para este nivel sería uno territorial, preferentemente no uninominal sino por distritos con identidad histórico-geográfica, con al menos un representante por distrito, y un número adicional proporcional al número de habitantes¹¹.

En cuanto a participación ciudadana, sin duda el hecho de que los gobernantes locales sean electos representa un avance muy significativo respecto a cuando eran designados por el gobierno central, pero por lo general el concepto de autogobierno que la descentralización debería implicar está aún muy distante. Contrasta con este hecho la fortaleza que adquirieron las organizaciones de base durante las dictaduras y/o como alternativa ante la escasa presencia territorial del Estado. Por ejemplo, en Bolivia, hasta 1994, en que la población rural fue incorporada a la jurisdicción municipal, las comunidades campesinas cumplían la función de pequeños gobiernos locales a través de formas de democracia directa (J. Albó, 1988), desarrollando una cultura de autogobierno territorial que luego se trasladó a los ámbitos urbanos a través de las migraciones campo-ciudad (I. Finot, 1990).

En general en América Latina contrasta la participación democrática en organizaciones de base, incluidas decisiones sobre gasto que implican aportes de sus miembros, con una cultura oficial en que se espera que todo sea resuelto por los gobiernos al mismo tiempo que se trata de evadir por todos los medios los necesarios aportes ciudadanos¹². Con frecuencia la evasión queda legitimada por la sospecha fundada de corrupción por parte de quienes manejan los recursos públicos.

Junto con mejorar la representación ciudadana se hace imprescindible generar mecanismos para que la cultura desarrollada en las organizaciones de base se traslade hacia los gobiernos locales, fortaleciendo para ello el papel de agentes que los gobernantes tienen respecto a sus principales, que son los electores. Para ello es necesario circunscribir la participación ciudadana a decisiones relevantes, donde el beneficio de participar sea superior al costo de hacerlo. El punto de partida sería contar con información inteligible, tanto de base como de gestión y de resultados, oportuna y circunscrita a lo relevante. Otro factor decisivo puede ser la valorización e incorporación en los esfuerzos fiscales locales las contribuciones comunitarias, como ya ha sido establecido en Guatemala (2001).

Los avances más significativos en materia de participación social en decisiones y control del gasto son seguramente los logrados en Bolivia a través de la Ley de Participación Popular (1994), y los presupuestos participativos de Brasil. En el primer caso el desembolso de las transferencias a los municipios está condicionado a que éstos cuenten con Planes de Desarrollo y Programas Operativos Anuales elaborados con la participación de los ciudadanos a través de sus organizaciones territoriales de base (generalizadas en Bolivia), y con Comités de Vigilancia elegidos por dichas organizaciones, a cargo de vigilar que el gasto municipal corresponda a lo acordado y sea ejecutado correctamente. En la práctica, una buena parte de los proyectos ejecutados no corresponde finalmente con lo acordado pero incluso así se estaría involu-

¹¹ Venimos sosteniendo este punto de vista desde hace varios años; ver, por ejemplo, Finot, 1990.

¹² Lo que resulta estimulado por las condonaciones de deuda que periódicamente se realizan.

crando en estos procesos participativos al menos un 50% de los ciudadanos (sobre todo en el sector rural)¹³.

Los presupuestos participativos de Brasil, a su vez, son procesos de selección de proyectos de pequeña escala, cuya inclusión en el presupuesto es decidida por consejos de representantes de organizaciones sociales (Conselhos de Orçamento Participativo). Se estima que donde se ha adoptado esta modalidad, lo así decidido por lo general no sobrepasa un 20% de los presupuestos municipales pero existe evidencia de que al menos en Porto Alegre, el municipio donde se desarrolló primero esta modalidad de participación, ella ha resultado estimulando a los ciudadanos participantes a no evadir impuestos municipales (Martha Harnecker, 1995). Es interesante comprobar que en los dos casos citados (el de Bolivia y el de Brasil) los nuevos órganos de decisión y de control han resultado reemplazando parcialmente las funciones de los concejos municipales, cuya falta de representatividad (debido al sistema como es elegido) se hace evidente.

Dadas estas experiencias, es posible que, si junto con una reforma del sistema de elección de representantes locales, se instaure órganos electos de nivel submunicipal, con poder de decisión pero que, al igual que otros niveles, estén obligados a planificar y presupuestar participativamente, se pueda canalizar mejor la cultura de participación y autogobierno que hasta ahora se expresa primordialmente a través de organizaciones sociales de base.

6. Conclusiones

1. Los procesos de la región iniciados entre los años 80 y 90 se caracterizan por la descentralización política pero en la medida en que fueron orientados primordialmente hacia la ejecución de políticas sociales y/o representaron riesgos para la estabilidad, se tendió a que las transferencias intergubernamentales —e incluso el gasto, como en Brasil— fueran cada vez más condicionadas, lo que si bien contribuyó al logro de la ejecución de dicha políticas y a la estabilidad, fue restando autonomía, sobre todo a las circunscripciones, mayoritarias, con menores recaudaciones locales.
2. Cuando fueron iniciados los procesos de la región no se hizo una clara diferenciación entre transferencias territoriales y transferencias sociales. Contemporáneamente sin embargo se puede observar una tendencia general en esta dirección, la que se ha concretado en Colombia, aunque sin otorgar a las transferencias territoriales un carácter estrictamente subsidiario respecto a las decisiones y los esfuerzos fiscales locales.
3. Excepto en el caso de Chile, los procesos de descentralización política no han implicado modificaciones en el ordenamiento territorial político-administrativo. En la mayor parte de los países este ordenamiento aún se caracteriza por un fraccionamiento en el nivel intermedio y una enorme heterogeneidad demográfica en

¹³ Posiblemente sería más conducente definir que una parte fija del presupuesto municipal será decidida con las organizaciones de base.

el nivel municipal. Este hecho dificulta el avance de los procesos bajo condiciones de eficiencia.

4. Con excepción de Brasil, persiste una tendencia a subordinar el nivel municipal no solamente al nivel nacional sino también al intermedio. Esto, junto con la mencionada heterogeneidad municipal y la débil capacidad de este nivel para poder contar con aportes ciudadanos que ver sin duda con la limitada participación municipal en la gestión pública que aún caracteriza a la región. De hecho sólo es posible observar vigorosas gestiones municipales en circunscripciones en las que, por concentrarse en ella los ingresos y la propiedad, cuentan con mayor autonomía relativa. La evidente desigualdad en términos de autonomía efectiva ocasiona una notable diferenciación en el derecho ciudadano a proveerse de bienes públicos locales.
5. La profundización de la descentralización debería contemplar reordenamientos territoriales orientados a que las circunscripciones político-administrativas se adecuen mejor a las diferenciaciones geográficas de la demanda de bienes públicos y, simultáneamente, la transferencia de la provisión de dichos bienes –incluidos los medios de financiamiento– a los correspondientes gobiernos subnacionales, solos o asociados, diferenciando claramente entre aquello que tales gobiernos podrán decidir autónomamente y aquello que ejecutarán como agentes del gobierno nacional.
6. Si bien se registran algunos avances importantes en participación social en la gestión municipal, aún no se habría logrado incorporar plenamente importantes culturas participativas y aun de autogobierno en la gestión pública. Ello estaría mostrando una inadecuación de las modalidades adoptadas para lograr este objetivo que comprende, por ejemplo, la no contabilización de las contribuciones que a través de estas organizaciones realizan los ciudadanos en la provisión de bienes públicos.
7. Con excepción de Panamá y Cuba, en todos los países los representantes de los ciudadanos en los gobiernos municipales aún son electos por el sistema de representación proporcional cuando los sistemas electorales más adecuados para la elección de representantes en órganos de este nivel serían los de representación territorial. La profundización de la descentralización debería contemplar la modificación de los sistemas electorales en el sentido planteado y también la instauración de órganos electos en un nivel submunicipal e incentivos para canalizar en beneficio de la gestión pública culturas endógenas de autogobierno y participación directa, tales como la contabilización y valorización de las contribuciones comunitarias.
8. Con excepción de Brasil, la descentralización política, incluso en los países en que más ha avanzado, es un proceso históricamente reciente. En otros, como los centroamericanos y Paraguay, apenas incipiente, y en varios aún deben ser encarados, como en lo que se refiere al nivel municipal en Argentina y México. La necesidad de aumentar la competitividad económica a través del desarrollo local y de situar a todas las localidades en igualdad de oportunidades para acometerlo, podría representar una oportunidad histórica para profundizar la descentralización bajo mejores condiciones de eficiencia y equidad. La tendencia observada a

- diferenciar las transferencias sociales de las territoriales permitiría avanzar en este propósito.
9. El principio en el que debe basarse una nueva visión sobre las transferencias intergubernamentales es la igualdad jurídica del ciudadano, que en lo que se refiere a bienes sociales implicaría «igual nivel de provisión mínima garantizado por el Estado en su conjunto» y en el de los bienes territoriales «igual nivel de provisión a igual esfuerzo fiscal». Para poder avanzar en esta dirección se debería partir de establecer cuál es la situación actual. Primeras aproximaciones permiten advertir situaciones de gran inequidad en ambos sentidos (ver Anexo).
 10. La descentralización no basta para propiciar el desarrollo local, ni siquiera bajo las condiciones de eficiencia y equidad planteadas. Para lograrlo es necesario contar además con políticas proactivas de niveles superiores que lo induzcan y faciliten. Además de políticas generales de apoyo a la investigación y a la pequeña y mediana empresa, sería necesario inducir asociaciones territoriales en función de diferenciaciones geográficas de la demanda y proveer servicios de infraestructura básica que trascienden los ámbitos municipales. La planificación regional parece tan indispensable como la descentralización para hacer viable el desarrollo local.

7. Bibliografía

- Afonso, J. R. y Meirelles, B. B. (2006): *Carga tributaria global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados*. Unicamp, Cuaderno n.º 61.
- Albó, J. (1988): «La comunidad rural como germen de una nueva sociedad» en *Desarrollo agrícola y participación campesina*. CEPAL, LC/G. 1551-P.
- Aziz, C. (2006): *Las transferencias fiscales y el gasto público en la federación brasileña: un análisis de la inequidad espacial en el acceso a bienes sociales y territoriales*. Tesis de Magister en Gestión y Políticas Públicas, U. de Chile.
- Bennett, R. J. (Ed.) (1990): *Decentralization, local governments, and markets. Towards a post-welfare agenda*. Clarendon Press (Oxford).
- Borja, J. (1987): «Descentralización del Estado y democracia local» in Borja, J. et al. *Manual de gestión municipal democrática*. Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid), 1987.
- CEPAL (1998), N.U. Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. CEPAL LC/L.1132.
- Colombia (2001): *Ley 715, Sistema General de Participaciones*.
- Ecuador, CONAM (2006): Consejo Nacional de Modernización: *Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador*.
- Finot, I. (1990): «Democratizar el Estado, una propuesta de descentralización para Bolivia» in Toranzo C. (Ed.). *Descentralización y democratización del Estado*. ILDIS (La Paz, Bolivia).
- (1996): «Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica». CEPAL (Santiago de Chile), LC/IP/R.165. Publicado con el título «Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?» en *Reforma y Democracia 10*, febrero de 1998.
- (2001): *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. CEPAL, Serie Gestión Pública 12, LC/L. 1521-P.
- (2002): «Descentralización y participación en América Latina, una mirada desde la economía». *Revista de la CEPAL*, 78.

- (2005): «Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local». *Revista de la CEPAL*, 86.
- (2006): «Descentralización y viabilidad del desarrollo local en América Latina». *Reforma y Democracia*, 34.
- Guatemala (2002): *Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo 312-2002*.
- Heymann, D. B. (1988): *Input controls in the public sector: What does economic theory offer?* International Monetary Fund. Working Paper 59.
- Harnecker, Martha (1995): *Haciendo camino al andar*. LOM, FLACSO, MEPLA (Santiago de Chile).
- ILPES/CEPAL (1998): *Reflexiones sobre el Desarrollo y la Responsabilidad del Estado*. CEPAL, LC/IP/L.154. Cap. III, Sección D., Descentralización y Desarrollo Territorial.
- Jaramillo, I. (1997): *El futuro de la salud en Colombia*. FESCOL, FES, FRB, Fund. Corona (Santafé de Bogotá).
- Martner, G. (1999): *Gobernar el mercado, las nuevas fronteras del Estado en el siglo XXI*. LOM (Santiago de Chile).
- Morell Ocaña, L. (1984): *La administración local*. Tecnos (Madrid).
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1989): «Public finance in theory and practice». Trad. *Hacienda pública teórica y aplicada*. McGraw-Hill (Madrid), 1992.
- Palma, E. y Rufián, D. (1989): *Las nociones de centralización y descentralización*. ILPES (Santiago de Chile), Documento CPS-48.
- Prado, S., Quadros, W. y Cavalcanti, C. E. (2003): *Partilha de recursos na federação brasileira*. FAPESP, FUNDAP, IPEA.
- Oates, W. (1972): «Fiscal federalism» Trad. *Federalismo fiscal*. IEAL (Madrid).
- (1999): «An essay on fiscal federalism». *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII.
- Ostrom, V., Tiebout, C. y Warren, R. (1961): «The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry». *American Political Science Review*, 55.
- Samuelson, P. (1954): «The pure theory of public expenditure». *Review of Economics and Statistics*, vol. XXXVI.
- Tiebout, C. (1956): «A pure theory of local expenditures». *The Journal of Politic Economy*, vol. 64.
- Tocqueville, A. de (1835): *De la démocratie en Amérique*. Gallimard (París), 1960.
- Von Haldenwang, C. (1990): «Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina», *EURE*, vol. XVI, n.º 50 (Santiago de Chile).

ANEXO: Análisis de Equidad en Brasil y Ecuador

La diferenciación entre bienes territoriales y bienes locales ha sido adoptada para analizar equidad en dos estudios recientes: uno para Brasil, país organizado descentralizadamente desde su constitución como República, realizado por Cristina Aziz (2006), y otro para Ecuador, país unitario donde la descentralización alcanza aún muy limitadamente a los servicios de educación escolar y atención a la salud, efectuado por el Consejo Nacional de Modernización de dicho país (Ecuador, CONAM 2006).

1. Bienes territoriales

En Brasil se calculó el esfuerzo fiscal subnacional en todos los estados, comprendiendo los niveles estadual y municipal, como una relación entre la suma de ingresos fiscales propios de ambos niveles y el respectivo PIB (T/Y). En el cuadro A1 se puede observar que este esfuerzo es bastante similar entre regiones pero con notable variaciones al interior de cada una.

Cuadro A1. Brasil: Esfuerzo Fiscal por Regiones, 2002
(En reales)

<i>Regiones</i>	<i>Región</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>
Norte	9,3%	Tocantins: 14,6%	Amapá: 6,8%
Nordeste	10,3%	Ceará: 12,2%	Sergipe: 8,7%
Centro-Oeste	10,6%	Mato Grosso: 12,4%	Distrito Federal: 8,2%
Sudeste	10,7%	Espírito Santo: 12,3%	Río de Janeiro: 9%
Sur	9,0%	Santa Catarina: 9,4%	Rio Grande do Sul: 8,7%

Fuente: Aziz C., 2006.

A continuación se calculó el gasto en bienes territoriales restando del total del gasto decidido por los gobiernos subnacionales en cada estado, aquel destinado a bienes sociales, definidos por la autora como educación escolar, atención de salud, asistencia social y vivienda. Según se puede observar en el cuadro A2, por un mismo esfuerzo fiscal un habitante de la región Nordeste recibe en bienes territoriales la mitad o menos que en otras regiones. Y por supuesto también se puede observar grandes disparidades dentro de cada región. Si bien el mayor gasto en la Región Norte podría justificarse por el mayor costo de lograr niveles similares de provisión en una región selvática, no se encuentra una argumentación similar para las otras regiones.

Cuadro A2. Brasil: Gasto en Bienes Territoriales por Esfuerzo Fiscal según Regiones, 2002
(En reales)

<i>Regiones</i>	<i>Esfuerzo Fiscal (T/Y)</i>	<i>Gasto por Hab. en Bienes Territoriales (En reales)</i>	<i>Reales por 1 punto de esfuerzo fiscal</i>	<i>Comparación Respecto a Región Nordeste</i>
<i>Norte</i>	9,3%	868	93	222
<i>Nordeste</i>	10,3%	430	42	100
<i>Centro-Oeste</i>	10,6%	833	78	188
<i>Sudeste</i>	10,7%	679	63	152
<i>Sur</i>	9,0%	681	76	181

Fuente: Elaborado en base a datos de Aziz C. (2006).

En el caso de Ecuador, para calcular el esfuerzo fiscal subnacional fueron utilizados los datos sobre ingresos personales de la Encuesta de Hogares, expandiendo la muestra a nivel de provincia y, por agregación, a región.

Como era de esperar el esfuerzo fiscal subnacional es apreciablemente menor que en Brasil pero, nuevamente, por cada punto porcentual que destine un ecuatoriano a tributos subnacionales obtendrá 31 dólares si vive en la Costa, casi 40 si habita en la Sierra y 65 si reside en la Amazonía.

Cuadro A3. Ecuador: Gasto en bienes territoriales* por habitante y esfuerzo fiscal, según región.
Promedio 2003-2004 (en dólares)

<i>Región</i>	<i>Esfuerzo Fiscal Subnacional (TS/Y)</i>	<i>Gasto en Bienes Territoriales por habitante (dólares)</i>	<i>Dólares por Habitante por Punto de Esfuerzo Fiscal Subnacional</i>	<i>Comparación respecto a la Costa</i>
<i>Costa</i>	2,7%	84,88	31,21	100
<i>Sierra</i>	2,2%	87,60	39,49	127
<i>Amazonía</i>	3,9%	251,47	64,72	207

* Gasto en Bienes Territoriales = Gasto Subnacional – Gasto en Salud y Educación.

Fuente: Elaborado sobre datos de Ecuador, CONAM (2006).

Si se aplica a las cifras mostradas un factor de densidad, las disparidades entre Costa y Sierra aumentan, y la cifra para la Amazonía se justifica (asumiendo en general el supuesto de que a menor densidad corresponde un mayor costo por habitante para alcanzar un nivel similar de provisión). Por otro lado, es posible observar notables disparidades al interior de cada región (ver Cuadro A4). Y por cierto, en Brasil es posible observar una disparidad intra-regional similar.

Cuadro A4. Ecuador: Gasto en bienes territoriales* por habitante, por punto de esfuerzo fiscal subnacional, según región y provincia con máximo y mínimo en cada región, promedio 2003-2004 (en dólares)

<i>Región</i>	<i>Dólares por Habitante por Punto de Esfuerzo Fiscal Subnacional</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>
Costa	31,21	Manabí: 60,04	El Oro: 26,85
Sierra	39,49	Bolívar: 71,80	Chimborazo: 28,91
Amazonía	64,72	Napo: 107,58	Morona Santiago: 50,52

* Gasto en Bienes Territoriales = Gasto Subnacional – Gasto en Salud y Educación.

Fuente: Elaborado sobre datos de Ecuador, CONAM (2006).

Para ambos países se debería perfeccionar la información a fin de medir con mayor precisión las distancias entre la situación actual y una que correspondiera a «igual provisión a igual esfuerzo». Por ejemplo, además del factor densidad habría que tomar en cuenta los acervos ya existentes en cada región. Aun así, es evidente que existen notables disparidades y en el caso de Ecuador (y con seguridad también en el de Brasil) sobre todo entre provincias (o estados) con características físicas similares.

2. Bienes sociales

En Brasil, el gasto en bienes sociales por pobre (definidos para este país como educación escolar, atención a la salud, asistencia social y vivienda) respecto a la región Nordeste resulta ser el doble en el caso de la región Norte y alrededor de 3.6 veces mayor en las otras regiones.

Cuadro A5. Brasil: Gasto en Bienes Sociales por Pobre, según Región, 2002 (en reales)

<i>Regiones</i>	<i>Gasto en Bienes Sociales/Número de Pobres (En reales)</i>	<i>Comparación Respecto a Región Nordeste</i>
Norte	1695	199
Nordeste	851	100
Centro-Oeste	3108	365
Sudeste	2975	350
Sur	3092	363

Fuente: Aziz C. (2006).

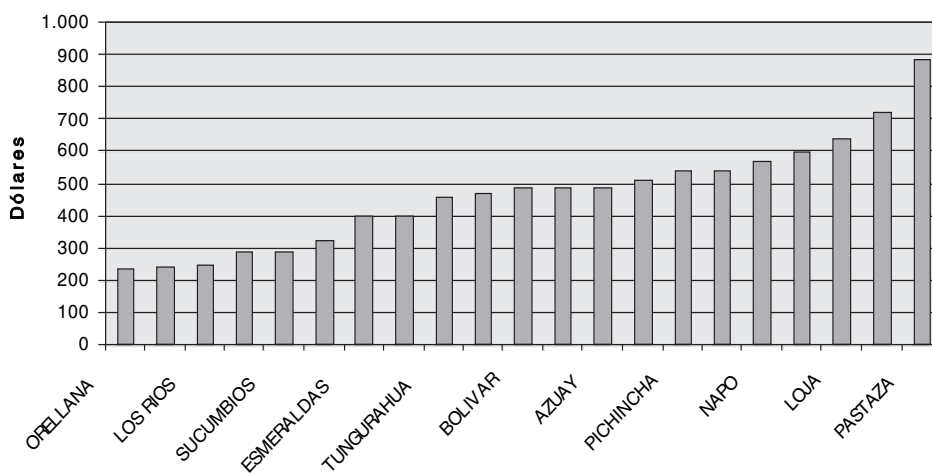
Sin embargo al interior de cada región hay grandes disparidades:

Cuadro A6. Brasil: Gasto en bienes sociales por pobre, según región y máximos y mínimos en cada región, 2002 (en reales)

<i>Regiones</i>	<i>Región</i>	<i>Máximo (Reais)</i>	<i>Mínimo (Reais)</i>
Norte	1.695	Acre: 2.180	Pará: 894
Nordeste	851	Sergipe: 1135	Maranhão: 632
Centro-Oeste	3.108	Distrito Federal: 4.777	Mato Grosso: 2.219
Sudeste	2.975	Sao Paulo: 4.115	Espírito Santo: 2.036
Sur	3092	Santa Catarina: 41.81	Paraná: 2.323

Fuente: Aziz C. 2006.

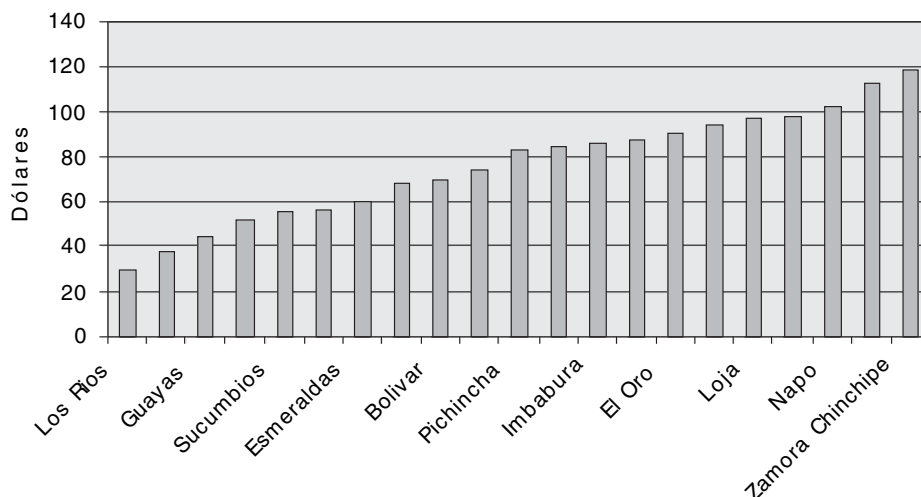
En Ecuador, mientras en la provincia de Orellana se gastaba en promedio 240 dólares por pobre en edad escolar, en la provincia de Pastaza este gasto alcanzaba a 889 dólares, 3,7 veces más, y en Galápagos a 3.538, 14 veces más.

Gráfico A1. Ecuador: Gasto en educación por pobre en edad de escolar, según provincias, 2003-2004 (en dólares)

Fuente: Ecuador, CONAM, 2006.

En cuanto al gasto en salud por pobre, varía desde 30 dólares al año en Los Ríos hasta 119 en Zamora Chinchipe (de 1 a 4). En Galápagos este mismo indicador alcanza a 384 dólares (13 veces más). El mismo indicador para gasto en atención primaria de salud por municipios muestra diferencias mucho mayores (de 1 a 312).

Gráfico A2. Ecuador: Gasto en atención a la salud por pobre, según provincias 2003-2004 (en dólares)



Fuente: Ecuador, CONAM, 2006.

Si se corrige estos resultados por densidad (para prestar un servicio de igual calidad en una región de baja densidad se requiere más recursos que en una de alta densidad), las proporciones se mantienen similares en ambos casos (aunque con diferentes provincias en los extremos) para el territorio continental y aumentan respecto a Galápagos.

También en el caso de los bienes sociales se debería perfeccionar la información a fin de medir con más precisión las diferencias entre la situación actual y lo que constituiría un igual nivel de provisión. Para las regiones más alejadas, adicionalmente al factor densidad habría que tomar en cuenta el mayor costo relativo de contar con personal de nivel equivalente. De todas maneras las disparidades ya son evidentes –incluso en un país unitario como Ecuador– y se debería tender a igualar estos indicadores.