

# Perspectivas

---

Análisis de temas críticos  
para el desarrollo sostenible

**Vol. 7 | N° 1 | Junio 2009**

The logo for CAF, consisting of the letters 'CAF' in a bold, white, sans-serif font, centered within a solid black rectangular background.

**CAF**

**Título:**

*Perspectivas. Análisis de temas críticos  
para el desarrollo sostenible  
Vol. 7-Nº 1*

**ISSN:** 1690-6268

El objetivo de esta publicación es divulgar el resultado de trabajos de investigación realizados por investigadores CAF e investigadores auspiciados por el Programa de Apoyo a la Investigación por otros programas de la Corporación. Perspectivas busca acercar al sector académico al debate de las políticas públicas en la región, por lo que cuenta con la colaboración de actores de los sectores público, privado y académico de los países de la región, quienes participan en la discusión de los trabajos y los acercan a los problemas de la misma.

**Editor:**

Corporación Andina de Fomento (CAF)

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la CAF.

**Diseño gráfico:**

Leopoldo Palis

**Impreso en:**

Panamericana Formas e Impresos, S.A.

**Traducción del inglés al español:**

Dhamelys Saade  
(*documentos de Roy Bahl y Jean-Paul Faguet*)

La versión digital de este libro se encuentra en: [www.caf.com/publicaciones](http://www.caf.com/publicaciones)

© 2009 Todos los derechos reservados  
Corporación Andina de Fomento

# CONTENIDO

## Presentación

### Documentos de investigación

Los pilares de la descentralización fiscal <i>Roy Bahl</i> .....	<b>9</b>
El tamaño importa: la estructura vertical de gobierno y la gestión del gasto público local <i>Jorge Martínez-Vázquez y Juan Luis Gómez Reino</i> .....	<b>41</b>
Mejorando la educación y la salud de los pobres: descentralización y reformas de política en Colombia <i>Jean-Paul Faguet</i> .....	<b>73</b>
Capacidades técnicas y gasto local: el caso de las municipalidades peruanas <i>Fernando M. Aragón y Carlos Casas</i> .....	<b>89</b>

## Presentación

En este número de Perspectivas se publican algunos de los trabajos que están siendo utilizados como base para el Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2010 de la CAF el cual está dedicado al desarrollo local y el rol que puede jugar la descentralización en lograrlo. Dentro de esta temática, los trabajos elegidos para esta edición de Perspectivas se enfocan en el papel de la descentralización fiscal en la mejora de la provisión de servicios públicos.

El primer artículo, de Roy Bahl de Georgia State University, discute distintas alternativas de diseño institucional y prácticas de descentralización fiscal, tomando como referencia distintas experiencias internacionales. La descentralización se define como la transferencia de autoridad presupuestaria del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales elegidos por voto popular, mediante la cual estos últimos adquieren poder de decisión sobre impuestos y gastos. La arquitectura de la descentralización fiscal se basa en tres pilares fundamentales: la asignación de gastos, la asignación de ingresos y las transferencias intergubernamentales. Estos pilares se materializan de manera distinta en distintos países llevando a resultados muy diferentes, lo que sugiere que no existe una fórmula única que garantice el éxito del proceso de descentralización fiscal.

El segundo trabajo, de Jorge Martínez-Vásquez y Juan Luis Gómez de *Georgia State University*, evalúa la experiencia de países que frente a una descentralización percibida como ineficiente han optado por programas de consolidación jurisdiccional. Estos programas se basan en la noción de que un tamaño mayor de las entidades territoriales subnacionales permitiría aprovechar economías de escala y por lo tanto reducir los costos de producción de los servicios públicos. Sin embargo, luego del análisis de experiencias internacionales, los autores argumentan que la evidencia empírica no es concluyente en cuanto a la existencia de economías de escala en la provisión de servicios públicos locales, lo que explica en parte que los programas de consolidación jurisdiccional en general no hayan materializado las ganancias económicas prometidas. La evidencia apunta a que no existe un número óptimo de niveles de gobierno para cada país en el largo plazo. Sin embargo, frente a la ineficiencia de una fragmentación jurisdiccional excesiva, es necesario ofrecer, además de la consolidación, otras opciones institucionales intermedias, como esquemas de cooperación intermunicipal, para una provisión más efectiva de servicios.

Los últimos dos trabajos de este número tratan el tema de la descentralización en los casos de dos países específicos. Jean-Paul Faguet, del *London School of Economics*, examina las reformas de descentralización en Colombia. Utilizando datos detallados de gasto e inversión a nivel municipal, el autor encuentra que en el caso colombiano la descentralización mejoró las tasas de inscripción en las escuelas públicas y el acceso a los servicios de salud pública, con beneficios mayores para los más pobres. La experiencia colombiana permite extraer algunas lecciones útiles para otros países de la región, entre las cuales destaca que para el buen funcionamiento de la descentralización es necesario que los gobiernos locales enfrenten restricciones presupuestarias fuertes, y que una parte importante del poder impositivo pase al gobierno local. Finalmente, es importante entender que la descentralización es un proceso dinámico, donde la secuencia de reformas “óptimas” difiere de un país a otro, y depende de su historia y de sus condiciones iniciales.

El último trabajo, de Fernando Aragón y Carlos Casas (del *London School of Economics* y de la Universidad del Pacífico, respectivamente), examina un aspecto de la descentralización en Perú: cómo la capacidad técnica afecta el desempeño las municipalidades peruanas. Utilizando datos de 1.650 municipalidades peruanas, los autores encuentran evidencia de que la falta de capacidad técnica –en particular relacionada a la gestión de proyectos, contabilidad y finanzas, planeamiento y coordinación– puede afectar negativamente la habilidad de los gobiernos locales para incrementar la inversión pública, aún frente a una disponibilidad de recursos. Por otro lado, hallan que los gobiernos locales de alcaldes con experiencia son relativamente más eficientes en transformar recursos en gastos efectivos de inversión. Esto implica que las transferencias intergubernamentales que buscan incrementar el gasto local pueden no lograr su objetivo debido a limitaciones en la capacidad. En consecuencia, para que un proceso de descentralización tenga éxito es importante que esté acompañado por un esfuerzo de capacitación sistemática a nivel local.

# Perspect



## **Documentos de investigación**

Los pilares de la descentralización fiscal

*Roy Bahl*

El tamaño importa: la estructura vertical de gobierno y la gestión  
del gasto público local

*Jorge Martínez-Vázquez y Juan Luis Gómez Reino*

Mejorando la educación y la salud de los pobres: descentralización y reformas  
de política en Colombia

*Jean-Paul Faguet*

Capacidades técnicas y gasto local: el caso de las municipalidades peruanas

*Fernando M. Aragón y Carlos Casas*

# Los pilares de la descentralización fiscal

Roy Bahl<sup>1</sup>

## Resumen

La descentralización fiscal consiste en la transferencia de autoridad presupuestaria del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales elegidos, a través de la cual estos últimos adquieren poder para tomar decisiones en materia de impuestos y gastos. El presente trabajo presenta, tanto desde un punto de vista teórico como empírico, lo que algunos consideran en la literatura como los tres pilares fundamentales de la descentralización fiscal, a saber: la asignación de gastos, la asignación de ingresos y las transferencias intergubernamentales. En la realidad, casi todos los países cuentan con estos tres pilares fiscales. Sin embargo, no existen dos países iguales, ya que hay diferentes visiones sobre cómo deben diseñarse. En esta investigación se discuten varias alternativas de diseños institucionales y prácticos de descentralización fiscal, a la luz de distintas experiencias internacionales. Como es de esperarse los resultados varían ampliamente, lo que sugiere que aunque efectivamente no existe una fórmula única que garantice el éxito de cualquier proceso de descentralización fiscal, existen elementos y combinaciones de elementos que sin duda contribuyen a que dicho proceso cumpla de una forma más eficiente con su objetivo último, que es mejorar la provisión de bienes y servicios públicos.

## Abstract

*Fiscal decentralization can be defined as the process of transferring budgetary authority from central government to elected subnational governments in order to grant them power to make decisions regarding taxes and expenses. This paper discusses, theoretically and empirically, what some consider to be the three pillars of fiscal decentralization: expenditure assignment, revenue assignment, and intergovernmental transfers. In the real world, almost all countries have these three pillars. However, there are no two countries alike because of the different possibilities at hand in designing a decentralized fiscal framework. Here, the international experience is studied to shed some light on the various institutional and practical issues arising in the design and implementation of fiscal decentralization. Not surprisingly, results vary widely, and this experience suggests that there are different ways of achieving a successful framework. Therefore, this paper intends to point and describe the key elements that contribute to achieving an effective decentralized fiscal framework that responds more efficiently to the demands of its constituencies.*

---

1. Regents Professor of Economics, The Andrew Young School, Georgia State University. (rbahl@gsu.edu). Richard Bird realizó comentarios útiles en una versión previa a este documento y ofreció varias intervenciones.

## Introducción

Este trabajo trata sobre la ciencia y el arte de construir un sistema de descentralización fiscal. Se dice que es una ciencia porque existe toda una teoría sobre la que se erige el tema del otorgamiento de responsabilidades presupuestarias a los gobiernos subnacionales. Por otra parte, se dice que es un arte porque la teoría no puede aplicarse de manera directa y rara vez los países la emplean de la misma forma.

“¿Qué se quiere decir con descentralización fiscal?” Esta es una pregunta de evidente relevancia, cuya respuesta es bastante compleja. Para aproximarnos a ella consideramos dos aspectos de la arquitectura de la descentralización fiscal: la amplia naturaleza de una política de descentralización fiscal y la necesidad de que obedezca a ciertas reglas de balance fiscal. Es así como nos abocamos hacia la discusión de lo que muchos ven como los tres pilares fundamentales de la descentralización fiscal: la asignación de gastos, la asignación de ingresos y las transferencias intergubernamentales.

## ¿Qué es la descentralización fiscal?<sup>2</sup>

A continuación se presenta la definición de descentralización fiscal a ser utilizada en el trabajo: *el otorgamiento de poderes a las personas a través del otorgamiento de poderes a sus gobiernos locales*. El término clave aquí es el de “gobierno local.” La descentralización fiscal consiste en la transferencia de autoridad presupuestaria del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales elegidos, a través de la cual estos últimos adquieren poder para tomar decisiones en cuanto a impuestos y gastos. En el presente documento consideramos que la descentralización fiscal es cualquier traspaso de poder desde el gobierno central a cualquier otro nivel jerárquicamente inferior, p.e., estados o provincias, ciudades o distritos e incluso un cuarto nivel gubernamental.

También resulta útil pensar en qué es lo que la descentralización fiscal no es. Por ejemplo, no debe incluirse como parte de la descentralización la desconcentración de los poderes en la toma de decisiones ni la provisión de servicios dentro de un ministerio. Este es un enfoque que atañe a la descentralización de la administración y gerencia y tal vez hasta de la toma de decisiones. Sin embargo, la voz dominante la mantiene el alto nivel gubernamental, aún cuando los oficiales locales electos sean invitados a la discusión. La desconcentración de este tipo no otorga poder a la población local.

Tampoco se considera la delegación de responsabilidad de la provisión de servicios a grupos de interés comunitarios o a los comités de desarrollo comunitario. Aunque estos encuentren su base en la localidad, no llegan al poder a través de elecciones populares y no guardan compromisos con la población local como los líderes políticos elegidos a través del voto popular.

## Un sistema amplio

La implementación debería comenzar con el diseño de un sistema amplio, para cuyos elementos debería también definirse un plan individual. Una pequeña reflexión permitiría concluir

---

2. Véase también Bahl (2008).



que la descentralización fiscal involucra mucho más que sólo aspectos de tipo fiscal. De hecho, el sistema electoral y los acuerdos del servicio civil son tan importantes como los componentes impositivos y de gastos. Una reforma aislada que abarque sólo un elemento del sistema (p. e., la repartición de rentas) probablemente no conlleve a un cambio importante en el enfoque de gobernabilidad. Ciertamente, una estrategia por fases podría ser necesaria para evitar un “choque de reforma”, pero los países deberían seguir un plan para una reforma amplia y deberían estar preparados para atender los problemas que puedan ir surgiendo durante la transición.

Los elementos claves de un *sistema* de descentralización fiscal se describen en la primera columna del Cuadro 1. En las tres columnas restantes se resume cómo estos elementos podrían estar estructurados bajo un sistema más o menos exitoso de descentralización fiscal. El punto es que hay una gran cantidad de elementos que deben compaginarse ampliamente en un plan formulado para la descentralización fiscal.

**Cuadro 1:**  
**Componentes de un Sistema de Descentralización Fiscal**

Componente	Aspecto deseado	Segundo mejor	Menos deseado
Representación	Elección popular	Elección indirecta	Asignado por los altos niveles de gobierno
Oficiales en Jefe	Designados localmente	Trasladados desde el Gobierno Central	
Presupuesto	Aprobación local; restricción fuerte	Aprobación local; restricción blanda	Aprobación central; restricción blanda
Discreción de gastos	Control significativo sobre cuánto dinero se gasta	Autonomía con limitaciones significativas	En efecto, agente de gastos del alto nivel de gobierno
Ingresos fiscales propios	Poder local significativo	Algún poder local	Ningún poder para incrementar los ingresos fiscales
Transferencias intergubernamentales	En su mayoría para objetivos generales		Mayormente condicionada
Poderes de endeudamiento	Restricción presupuestaria amplia y fuerte	Poderes de endeudamiento restringidos	Ningún poder de endeudamiento
Servicio civil	Gobierno local contrata, despide y compensa		Ningún poder para contratar, despedir o compensar

Fuente: elaboración propia.

## Los componentes de un sistema de descentralización fiscal

El compromiso con los electores locales es tal vez el elemento crucial de un sistema descentralizado de gobierno. Los Concejos deben elegirse a nivel local, preferiblemente por voto popular. Si el liderazgo local se designa desde altos niveles gubernamentales, los líderes estarán comprometidos con el gobierno central y no con la población local. Es igualmente importante que el concejo local designe a los oficiales en jefes locales, por ejemplo: al tesorero, al oficial en jefe de educación, entre otros. De otra manera, la implementación no estará a cargo del gobierno local y los servicios terminarían siendo entregados según lo establecido por el gobierno central. Otras condiciones necesarias para la descentralización fiscal son un número significativo de res-

ponsabilidades de gastos, un poder impositivo relevante, autonomía en la elaboración del presupuesto, transparencia y una estricta restricción presupuestaria. Esto último obliga, por una parte, a que los gobiernos locales se mantengan con sus propios medios y, por otra, a que los oficiales locales se responsabilicen de las difíciles decisiones que deben tomar.

La primera etapa para la construcción del sistema consiste en tener todas las piezas necesarias. La segunda consiste en hacer que todas ellas se compaginen, lo cual no es siempre fácil. Por ejemplo, la explosiva descentralización en Indonesia en el año 2000 consideró tanto a la asignación de gastos como a la de ingresos, pero la planificación fue llevada a cabo por dos ministerios diferentes. Al parecer no hubo preocupación por hacer que el presupuesto se equilibrara.

No todos creen que el diseño debería ser amplio. En algunos países y agencias internacionales se piensa que un programa de descentralización fiscal no es más que una revisión del sistema de asignación de rentas o una actualización de la administración de impuestos de propiedad. Algunos ignoran por completo los aspectos fiscales y piensan en la descentralización sólo en términos del sistema electoral local y los planificadores se concentran con frecuencia y de manera exclusiva en incluir insumos de grupos locales en las discusiones para la selección de proyectos. El enfoque "unidimensional" puede no conllevar a una descentralización exitosa ya que los otros elementos también cruciales en la captura de los beneficios no cambiarán positivamente e incluso podrían contribuir a obtener resultados negativos. A continuación mencionaremos tres de los muchos ejemplos de problemas originados por reformas aisladas:

- Rusia ha reformado su sistema fiscal intergubernamental para reemplazar las garantías *ad hoc* con una fórmula para determinar el monto de las transferencias, pero no ha eliminado su extenso sistema de gastos obligatorios. Claramente, se han obtenido ganancias por la transparencia del sistema de ingresos, pero esto no ha venido acompañado por un incremento en la discreción local para los gastos de estas partidas.
- Sudáfrica ha asignado poderes impositivos significativos a los gobiernos subnacionales, incluyendo pago de nómina e impuestos a los bienes intermedios y de capital. Asimismo, ha otorgado a los gobiernos locales algunos poderes de endeudamiento. Sin embargo, el gobierno aún no ha puesto en práctica una restricción presupuestaria estricta para los gobiernos locales, de manera que se vean obligados a utilizar de manera eficiente estos instrumentos.
- La reforma fiscal china de 1994 cambió de forma dramática el sistema de proporción de rentas nacionales, otorgó a los gobiernos locales mayor control sobre la administración de los impuestos asignados localmente y cambió el balance de la disponibilidad de ingresos entre los dos niveles de gobierno. Sin embargo, no se hizo ningún cambio acorde en cuanto a la asignación de gastos.

Ciertamente, se reconoce la necesidad de una estrategia que en cada momento evite introducir mayor descentralización que la que puede ser manejada. Sin embargo, es importante que haya un plan general y que cada medida introducida se ajuste a dicho plan.

## Balance fiscal y autonomía fiscal

La clave para estructurar un sistema de descentralización fiscal que funcione está en que el gobierno decida cuánta autonomía de gasto está dispuesto a otorgarle a los gobiernos subnacionales, y consecuentemente poner en funcionamiento un sistema de balances fiscales tanto vertical como horizontal.

### ¿Cuánta autonomía?

La autonomía fiscal tiene que ver con el poder que tenga un gobierno subnacional para establecer a discreción el nivel y la composición de su presupuesto. Algunos países limitan tal discreción dramáticamente a través de mandatos de gastos, poderes impositivos limitados a nivel local y transferencias condicionadas. Otros permiten con mayor laxitud que los gobiernos locales modelen y financien sus presupuestos.

No se dispone de una buena medida comparativa del nivel de discrecionalidad en el gasto. Podemos, sin embargo, medir un nivel relativo de gastos gubernamentales subnacionales y ofrecer la hipótesis de que hay una correlación. Ello se muestra en el Cuadro 2 para el caso latinoamericano. Aunque los datos aquí empleados (FMI) no sean totalmente confiables, sugieren que los países latinoamericanos siguen el patrón internacional. Hay un mayor grado de descentralización de gastos en los países más grandes, los que han alcanzado un mayor nivel de desarrollo económico y los que cuentan con una mayor diversidad poblacional, existiendo, por supuesto, destacadas excepciones.

Cuadro 2:

#### Gastos del gobierno subnacional como porcentaje de los gastos totales del gobierno en países de América Latina

País	Año	Porcentaje
Argentina	2004	40,5
Brasil	1998	40,0
Chile	2006	12,2
Colombia	2003	22,5
Costa Rica	2006	3,0
República Dominicana	1996	3,0
El Salvador	2006	8,0
Jamaica	2006	0,9
México	2000	31,8
Nicaragua	1990	2,9
Panamá	1994	2,4
Paraguay	2006	8,5
Perú	2005	20,5
Trinidad y Tobago	1995	4,6

Fuente: elaboración propia.

## Balance fiscal

En un balance fiscal hay tanto un componente vertical como uno horizontal. El sistema fiscal intergubernamental está verticalmente balanceado cuando cada nivel de gobierno, en total, tiene los recursos necesarios para financiar un nivel mínimo de los servicios bajo su responsabilidad. En el caso de los gobiernos subnacionales, el conjunto de recursos incluiría las transferencias intergubernamentales y los cargos e impuestos locales.

La mayor dificultad para definir las condiciones del balance fiscal vertical está en determinar el costo de un nivel “mínimo” de servicios de los gobiernos subnacionales. Aunque la mayoría esté de acuerdo en que esto se determina atendiendo más a la capacidad financiera que a las necesidades objetivamente determinadas de servicios públicos, hay poco consenso sobre cómo debe medirse el balance fiscal.

El desbalance vertical puede comprometer seriamente al sistema fiscal intergubernamental. Si a los gobiernos subnacionales se les “sobreasignan” responsabilidades de gastos (respecto a los recursos), algunos servicios no podrán ser entregados, otros se entregarán a niveles muy bajos y los déficit fiscales se convertirán en un riesgo. Este es el caso en la mayoría de los países en desarrollo. En aquellos países donde a los gobiernos subnacionales se les sobreasignan recursos en relación con las responsabilidades de gastos, el gobierno central podría enfrentar presiones fiscales. En este caso, los servicios centrales serán deficientes y habrá presión para reincrementar los impuestos del gobierno central. Esta es la situación que provocó que China llevara a cabo una amplia reforma fiscal a mediados de los noventa (Bahl, 1999). Muchos países industriales tienen un balance vertical en su sistema de financiamiento intergubernamental principalmente porque sus gobiernos subnacionales han recibido poderes impositivos importantes.

Por su parte, la dimensión horizontal del balance fiscal se refiere al grado con el que los gobiernos subnacionales individuales son capaces de proveer niveles mínimos de servicios con los recursos que tienen disponibles. Es decir, aun si el sector como un todo está balanceado, en el sentido de que cuenta con los recursos adecuados para proveer niveles mínimos de servicios, cada gobierno local podría no estar balanceado fiscalmente. En particular, podría haber disparidades fiscales con los gobiernos locales más pobres, los que a su vez cuentan con la menor capacidad de financiar los servicios<sup>3</sup>.

## Asignación de gastos

La mayoría de los estudios de descentralización fiscal sostienen que las asignaciones de gastos son la piedra angular que define al sistema. El diseño de este comienza con la asignación de gastos. El financiamiento se proyectará en consecuencia.

---

3. En algunos países, surge un problema particular debido a la desigual distribución geográfica de los recursos naturales y la resultante separación entre los beneficios e impuestos “locales” cuando los gobiernos subnacionales pueden cobrar impuestos por dichos recursos. La solución ideal es, por supuesto, evitar que lo hagan (Mieszkowski, 1983). Si esto no fuese posible, es importante ser cauteloso al diseñar otros aspectos del financiamiento gubernamental, en particular de los sistemas de transferencias, con miras a contrarrestar tanto como sea posible la distorsión resultante.

## Teoría y reglas normativas

La pregunta que surge con mayor frecuencia respecto a la asignación de gastos es si existe una teoría –o al menos reglas normativas– que lleven a asignar la responsabilidad de gastos en el nivel adecuado de gobierno. La respuesta es que sí la hay, pero debe aplicarse con sumo juicio.

La regla básica de la asignación eficiente de gastos es asignar cada función al nivel más bajo de gobierno consistente con la eficiencia de su desenvolvimiento. Una muy conocida manifestación de este principio es la regla de “subsidiariedad” de la Unión Europea. En la literatura económica, gran parte de esa idea se expresa en el llamado “teorema de descentralización” (Oates, 1972). Mientras haya variaciones entre las áreas locales en lo que a gustos y costos se refiere, hay ganancias de eficiencia potenciales al asignar las responsabilidades de las actividades del sector público al menor nivel posible. Las autoridades locales deberían seleccionar qué servicios ofrecer, a quién, en qué cantidad y de qué calidad. Asimismo, es importante que los contribuyentes paguen por los servicios provistos. La fase apta es que “la gente tome lo que necesita” para que el bienestar público en general mejore.

Para algunas funciones de gastos, sin embargo, la asignación a los menores niveles de gobierno no conlleva a ganancias de bienestar. Hay dos razones generales por las cuales una función pública no pasaría la prueba de descentralización. La primera es la presencia de externalidades en la entrega de algunos servicios, para los que, los niveles gubernamentales más bajos gastarían menos (o más) porque sólo considerarían los beneficios y costos privados en sus decisiones presupuestarias. Los costos y beneficios sociales originados por las externalidades serían ignorados y la sociedad no alcanzaría un nivel tan alto de bienestar como si se hubiera asignado la provisión del servicio a un nivel de gobierno regional o nacional.

Algunas veces las externalidades son tan grandes que sólo los gobiernos centrales están preparados para administrarlas. Si el servicio en cuestión es de importancia nacional (p.e., vacunas o investigación científica) o alguno que requiera que se mantenga un estándar a nivel nacional –como la educación superior–, la responsabilidad de su administración debe recaer en el gobierno central. Adicionalmente, es poco frecuente delegar grandes responsabilidades en la distribución de ingresos (p.e., pagos de transferencia en efectivo) a niveles inferiores de gobierno<sup>4</sup>. La provisión del servicio puede ser local, pero el diseño del programa y su financiamiento deben mantenerse a niveles más altos<sup>5</sup>.

Una segunda razón para asignar servicios a los niveles superiores de gobierno es la presencia de economías de escala en la entrega de servicios públicos. Estas aparecen generalmente por dos motivos<sup>6</sup>. El primero de ellos es el requerimiento de un costo fijo alto, como en el caso de las utilidades públicas. Al distribuir estos costos sobre una población más grande, para agotar el exceso de capacidad, disminuye el costo por unidad que debe ser cobrado por el servicio. El segundo motivo corresponde a las economías pecuniarias que aparecen por compras en grandes cantidades, como en el caso de libros escolares y ciertos insumos médicos.

Algunas veces las economías de escala pueden capturarse con la entrega del servicio en un área metropolitana (como los servicios de autobuses intra-urbanos y el servicio de agua). Los

---

4. Para un repaso de la literatura relevante sobre descentralización y distribución, véase Bird y Rodríguez (1999).

5. Por supuesto hay excepciones, por ejemplo el caso de Estados Unidos.

6. Desde un punto de vista técnico, esto está mejor etiquetado como economías de tamaño.

países grandes podrían requerir que los servicios sean administrados por gobiernos estatales o provinciales (universidades, hospitales psiquiátricos y vías de tránsito para vehículos pesados). En otros casos, tal vez se requiera que los servicios sean entregados por el gobierno central, como en los países pequeños o cuando el bien sea tan público que la exclusión de sus beneficios no sea posible. Cómo identificar y acomodar las economías de escala en las asignaciones de gastos requiere de juicio y de un profundo conocimiento del servicio en cuestión.

Si bien esta teoría sobre el nivel de gobierno que debería entregar ciertos tipos de servicios parece basarse en un grupo de reglas razonables, su implementación no es tan sencilla y algunos intercambios son indispensables. La mayoría de los servicios públicos tienen efectivamente externalidades, por ejemplo, los niños mejor educados pueden hacer que la fuerza de trabajo tanto regional como nacional sea más productiva. Sin embargo, la educación primaria todavía podría quedar asignada a niveles gubernamentales más bajos porque no se cree que las pérdidas de bienestar asociadas a las externalidades sean tan grandes como para contrarrestar las ganancias asociadas al control local de las escuelas primarias. Las economías de escala tampoco son fáciles de precisar, es decir, no es sencillo encontrar el tamaño de población óptimo para la provisión de un servicio.

El problema es aún más complicado. Un servicio puede “asignarse” a un nivel de gobierno particular, pero gran parte de la política relevante y del marco regulatorio, y de hecho gran parte del financiamiento, puede provenir de niveles más altos de gobierno, siendo tal vez la entrega del servicio responsabilidad del más bajo nivel institucional<sup>7</sup>. Esta aparente complejidad en la división de las funciones podría funcionar bien en la práctica siempre que a todas las partes involucradas se les haya especificado de manera *exacta y precisa* su responsabilidad, lo cual no siempre se cumple. Martínez-Vázquez y Boex (2001) muestran que la situación actual en Rusia respecto a esto parece ser deficiente. A pesar de que Canadá no es un modelo de claridad en este sentido (incluso, el nivel federal-provincial no está dividido de manera absolutamente clara (Meekison, 2000)), su organización de gastos para facilitar un gobierno relativamente responsable está ciertamente mucho mejor estructurada que en Rusia.

Poniendo de lado estos problemas, parece haber cierto consenso sobre las funciones y responsabilidades que pueden estar asignadas mejor a los gobiernos local, regional y central. Shah (1994) ha considerado estos principios y ofrece lo que él considera una asignación consistente de las responsabilidades de gastos. Aunque uno pudiera no estar del todo de acuerdo con las asignaciones propuestas, ellas ilustran cómo la teoría puede apuntar a una división razonable entre los niveles de gobierno. De hecho, muchos países han adoptado asignaciones de gastos que son consistentes con este modelo. Sin embargo, estos mismos principios, política e historia, han llevado a otros países a un conjunto muy distinto de asignaciones de gastos (Martínez-Vázquez, McLure y Vaillancourt, 2006).

---

7. Por ejemplo, el gobierno central podría establecer estándares nacionales para estudiantes y maestros y el pensum básico a ser utilizado. Por su parte, los gobiernos regionales podrían, según este marco, desarrollar su propia política de metas (p.e., en relación con los establecimientos escolares) y desplegar instrumentos regulatorios apropiados en un intento por alcanzarlas. Los gobiernos locales podrían, de hecho, ser los responsables de pagarle a los maestros y de mantener las instalaciones. Por supuesto, los servicios educativos son finalmente entregados por las escuelas, las que, según la experiencia, producen mejores resultados si cuentan con un grado sustancial de autonomía presupuestaria, con el que pueden reaccionar a las ideas de maestros, padres y comunidad local

Mientras muchos países se preocupan por la cuestión de las asignaciones y dan excesiva importancia a lo que puede o no agruparse, Indonesia se enrumbó por un camino más rápido en su gran explosión de descentralización de 2001. A excepción de la defensa nacional, las relaciones internacionales, la justicia, la policía, la planificación monetaria y de desarrollo, la religión y las finanzas, que se asignaron al gobierno central, todo lo demás se le otorgó a los gobiernos regionales. La falta de una lista exacta para los gobiernos subnacionales generó una gran confusión y se ha argumentado que hubo asignaciones inapropiadas (Hofman y Kaiser, 2004).

## Asignación y autonomía

La asignación de una responsabilidad de gastos apropiada a nivel de gobierno subnacional es una condición necesaria para la descentralización fiscal. Otorgarle al gobierno local la autonomía de decidir cómo proveerá el servicio y cuánto gastará en el mismo es la condición suficiente. Los gobiernos centrales y estatales asignan frecuentemente la función a un nivel más bajo de gobierno pero luego restringen la autonomía, bien sea asumiendo directamente la responsabilidad de una parte de la función o emitiendo mandatos.

En la mayoría de los países en desarrollo, los niveles de salarios son fijados por el gobierno central. Para las funciones “asignadas” intensivas en factor trabajo, un mandato de esa índole limita de manera dramática la habilidad del gobierno subnacional para utilizar su presupuesto para darle forma a la asignación de recursos. Incluso si el mandato sobre salarios está sustentado en una transferencia (históricamente el caso de Indonesia), el gobierno subnacional asume el cargo de agente de gastos del alto gobierno.

El acuerdo presupuestario más comprometedor es cuando el más alto nivel de gobierno determina el salario y el nivel de salarios del gobierno subnacional, pero no provee una transferencia compensatoria. Si el gobierno subnacional no puede recaudar niveles impositivos adecuados, aparecerá un déficit presupuestario.

India es un buen ejemplo del enfoque de un mandato sin fondos. Se constituye una Comisión de Pagos cada 10 años para recomendar un incremento de pagos para los empleados del gobierno central. Los gobiernos estatales siguen generalmente las recomendaciones de la comisión para sus propios empleados porque sienten presión de hacerlo. El resultado más predecible es el deterioro significativo de las finanzas del gobierno estatal. Los estados de la India afrontaron un déficit agregado de 2,1 por ciento del PIB en el primer año que siguió a la implementación de la última comisión de pagos. Una importante agencia de clasificación de *ratings* de la India estima que el impacto de la próxima comisión de pagos podría conducir el déficit primario de los 21 estados más grandes a más del 3 por ciento del PIB.

Algunos países imponen restricciones en la composición del presupuesto del gobierno subnacional. Tales restricciones reflejan una actitud paternalista hacia los gobiernos locales. El eje central del argumento es que los gobiernos subnacionales no saben qué es lo mejor para ellos y tomarán decisiones “erróneas” si no son controlados. Una explicación más política es que algunos ministerios centrales quieren proteger sus programas y burocracias de la descentralización fiscal.

Hay muchos casos de mandatos de composición de gastos. En Filipinas, por ejemplo, el código del gobierno local especifica un tope para los gastos en servicios personales de los gobiernos locales

(Manasan, por publicarse). La Constitución brasileña de 1988 requería que los gobiernos subnacionales gastaran 25 por ciento de sus ingresos en financiar la educación y la regulación central requería que el 60 por ciento de los gastos en educación fueran destinados a los sueldos y salarios.

¿Qué se puede pensar de la práctica de imponer restricciones sobre la autonomía local en relación con la decisión del nivel de gastos o sobre la composición de gastos? La respuesta depende de la razón por la que hayan sido impuestas las restricciones. El caso más poderoso es aquel en el que una transferencia condicionada se emplea para expandir el producto del gobierno local y reflejar beneficios indirectos. El caso más débil es aquel en el que el mandato se impone para sustituir las preferencias locales por las centrales o para proteger el control político. Esto resulta en un costo de bienestar, como se mencionó anteriormente, una imposición arbitraria de los niveles de mandato y un costo de monitoreo significativo, si el mandato ha de ser vinculante. Si el gobierno central se dedica a imponer sus preferencias sobre la población local, la mejor vía es la entrega desconcentrada con asignaciones que dependan del gobierno central.

## **Rendición de cuentas**

En principio, los gobiernos a todo nivel deberían rendir cuentas a sus ciudadanos (electores) por sus acciones. Ello es para el sector público lo que el beneficio neto es para el sector privado. La descentralización fiscal trata principalmente de cómo los oficiales del gobierno subnacional rinden cuentas en dirección a sus ciudadanos más que en dirección a los altos niveles de gobierno. La pregunta fundamental es quién compensa, promueve y decide sobre el cargo de los oficiales del gobierno subnacional. Sin embargo, como lo discutimos aquí, el proceso de encontrar la estructura fiscal que facilite la rendición de cuentas hacia abajo no es tarea fácil.

Para la mayoría de los países en desarrollo y en transición que buscan que los gobiernos subnacionales rindan cuentas a los electores, deben considerarse una serie de pre-requisitos. En primer lugar, los gobiernos subnacionales, deben, en lo posible, cobrar (tal vez con impuestos) a sus electores por los servicios que ofrecen. En segundo lugar, el proceso presupuestario debe ser transparente y de amplio conocimiento de los ciudadanos, lo cual puede hacerse a través de los periódicos, en reuniones públicas o con reportes gubernamentales. Los oficiales elegidos deben estar públicamente vinculados a las decisiones fiscales que apoyan. Por último, el gobierno subnacional debe reportar sus gastos y someterse a auditorías por cuerpos especializados superiores.

## **Asignación de ingresos fiscales<sup>8</sup>**

La asignación de ingresos fiscales se refiere a la división de los poderes impositivos entre los distintos niveles de gobierno. Una asignación de ingresos fiscales estructurada apropiadamente definirá el nivel de gobierno autorizado para recaudar cada tipo de impuestos y especificará la discreción de cada nivel para recaudarlos y administrarlos.

---

8. Esta sección se basa en Bahl y Bird (por publicarse).



## ¿Por qué son necesarios los impuestos del gobierno subnacional?

Los impuestos locales hacen que los oficiales electos a ese nivel tengan que rendir cuentas a sus electores respecto al servicio que entregan, es decir, la rendición de cuentas es más vinculante que cuando el servicio es financiado a través de transferencias. Ello induce a una mejoría de los servicios públicos y a un mayor ingreso. ¿Cuán valioso es este argumento para promover un incremento de los impuestos locales?

**Rendición de cuentas.** La mayor rendición de cuentas que se produce como consecuencia de los impuestos locales podría ser un beneficio desconocido para la mayoría de los países en desarrollo. En términos de su magnitud, los incrementos de los impuestos de los gobiernos subnacionales son usualmente bastante pequeños y están dominados por los ingresos provenientes de las transferencias intergubernamentales. Mientras los contribuyentes no perciban un nexo entre el pago de impuestos locales y la entrega del servicio, los beneficios de este último se guiarán más por el nivel de las transferencias que por el nivel de los impuestos locales. Aún más probable, los beneficios de mayores impuestos subnacionales serán tan insignificantes que no se notarán. Finalmente, el proceso mediante el cual se decide incrementar los impuestos no es transparente y los electores no sabrían a quién pedirle cuentas.

## ¿Mayores ingresos fiscales?

¿Conllevarán los poderes impositivos de los gobiernos subnacionales a una mayor movilización de los ingresos en los países en desarrollo? No necesariamente. En primer lugar, la población electoral local podría no confiar en que mayores impuestos se traduzcan en mejores servicios. Podrían pensar, por el contrario, que estos nuevos ingresos irán a parar a manos de políticos corruptos, que conllevarán a pagos de nómina mucho mayores o que se gastarán para satisfacer los deseos de la “élite”. En segundo lugar, quienes están en mejor situación económica en los países en desarrollo cuentan con muy buenos sustitutos para una gran variedad de servicios gubernamentales locales (por ejemplo, escuelas privadas, seguridad y recolección de basura), por lo que no estarían de acuerdo en votar a favor de un incremento de impuestos que les afecte a ellos mismos. En algunos países existe una especie de psique nacional de mantener bajos impuestos (caso de Estados Unidos), por ende, ¿por qué no se esperaría este mismo tipo de preferencia entre los electores de gobiernos subnacionales de países en desarrollo?

La tercera razón es que los nuevos poderes del gobierno subnacional podrían alejar los ingresos del gobierno central. O dicho de otra manera, compartir la base impositiva podría reducir el espacio impositivo del gobierno central. Este es el miedo de muchos Ministerios de Finanzas. De ello resulta que los gobiernos centrales se resistan al otorgamiento de poderes impositivos a los gobiernos subnacionales.

Si la población electoral y los gobiernos centrales estuvieren convencidos de que incrementar los poderes impositivos subnacionales es una buena idea, la pregunta que surge es cómo puede hacerse y si ello será productivo desde el punto de vista de los ingresos.

El enfoque tradicional de las asignaciones de impuestos consiste en establecer bases impositivas separadas para los gobiernos nacional y subnacional, según las ventajas comparativas de la administración de los mismos. Este enfoque podría conllevar a un incremento generalizado en la movilización de ingresos.

Tradicionalmente, los gobiernos centrales recurren al impuesto sobre la renta de personas jurídicas y naturales, impuesto al valor agregado e impuestos a la producción. En la mayoría de los países en desarrollo, sin embargo, estos impuestos tienen un alto umbral de entrada<sup>9</sup>. Como resultado, las empresas pequeñas, la mayoría de las personas naturales y los dueños de propiedades inmobiliarias están sub-representados en la base impositiva. Asimismo, surge el tema de la baja tasa de pago, debido, en parte, a la mala administración y, en parte, a que la base incluye a muchos sectores y actividades que se consideran “difíciles de cobrar”. Entre estos se encuentran los trabajadores independientes, el sector agrícola y el consumo de servicios.

La hipótesis de movilización de ingresos aquí ofrecida es que los gobiernos subnacionales tienen el potencial de alcanzar la base impositiva tradicional de ingresos, consumo y riqueza de una manera que el gobierno central no puede. Aquellos que son difíciles de cobrar bajo un régimen administrado por los gobiernos centrales, podrían ser menos difíciles para los gobiernos provinciales y locales.

Los gobiernos subnacionales pueden reducir la diferencia entre el impuesto agregado recaudado y el impuesto potencial porque cuentan con ventajas comparativas cuando de algunos impuestos se trata. Se pueden mencionar tres de dichas ventajas. Primero, los gobiernos locales frecuentemente supervisan una variedad de licencias y actividades regulatorias y hacen un seguimiento a la propiedad privada y a las transacciones de terrenos. Gracias a esto, cuentan con muchas oportunidades para identificar negocios en la comunidad y para conocer sus activos y la escala de sus operaciones. Debido a que las ganancias potenciales en ingresos son mucho más importantes para ellos en términos relativos, los gobiernos locales tienen más incentivos para realizar estas actividades.

Segundo, el conocimiento que tienen los gobiernos provinciales y locales sobre la base impositiva puede permitirles capturar algunos contribuyentes que actualmente no cumplen con todas sus obligaciones tributarias, incluso a aquellos que evaden impuestos. Esto incluiría a los trabajadores independientes (donde se encuentran negocios pequeños) quienes podrían no estar en la lista del impuesto a la propiedad, subestiman valores de transferencia de propiedades o no están registrados en el pago de impuestos al consumo de los gobiernos estatales y locales. Bird y Wallace (2004, pág. 143) aciertan al decir: “La mayoría de los métodos impositivos presuntos tienen dos umbrales. Por debajo de cierto nivel, a las entidades no se les cobra impuesto y por encima de ese nivel pertenecen al sistema presunto. Por encima de un nivel alto, están fuera de este sistema y se encuentran en el sistema de impuestos normal.” Los gobiernos locales podrían tener una ventaja comparativa para alcanzar a estos pequeños contribuyentes, en los dos niveles inferiores. Nuevamente, este aspecto se refiere a la familiaridad con la base impositiva local.

Por último, los “nuevos impuestos” podrían conllevar a un incremento generalizado de los ingresos. En muchos países, los gobiernos provinciales y locales han ampliado la base impositiva con una variedad de instrumentos impositivos y medidas administrativas como las recaudaciones de impuestos sobre las ventas de los activos de las empresas, licencias para operar, cargos de mejoramiento y varias formas de impuestos a la propiedad.

---

9. Para una discusión del umbral apropiado del Impuesto al Valor Agregado (IVA), véase Keen y Mintz (2004). Estos autores concluyen que el umbral del IVA es muy alto en los países en desarrollo, como en el caso del presupuesto de 2008 de la República de Sudáfrica para el que el umbral del IVA se incrementó sustancialmente.

**Restricción presupuestaria dura.** El cobro de impuestos por parte del gobierno subnacional permite que se imponga una fuerte restricción presupuestaria sobre los gobiernos provinciales y locales y que se preserve la autonomía del gobierno local. Ello se debe a que los niveles más bajos de gobierno tendrían medios para pagar los excesos de gastos y a que las transferencias desde el gobierno central no serían la única ruta para balancear el presupuesto.

Las condiciones para una descentralización fiscal exitosa son, por una parte, que el gobierno subnacional tenga cierta autonomía en la determinación de los niveles de ingresos y gastos y, por otra, que balanceen sus presupuestos. Si cuentan con discrecionalidad para los gastos pero, por ejemplo, no tienen autoridad para aumentar su nivel de gastos aumentando su nivel de ingresos fiscales, podrían no balancear sus presupuestos. En conclusión, los gobiernos subnacionales necesitan discreción para ajustar sus niveles de presupuesto tanto por el lado de los gastos como por el lado de los ingresos.

**Ventajas de la administración impositiva.** Un argumento utilizado con frecuencia para defender la centralización de los poderes impositivos es la mayor capacidad de administración del gobierno central. Existe un amplio espectro de discusión para este tema.

- Los oficiales del gobierno central, y algunos del provincial, usualmente están mejor entrenados y cuentan con mayores habilidades que los oficiales de los gobiernos locales en lo que se refiere a la administración de impuestos. El hecho de que los primeros cuenten con una mejor remuneración y récord profesional, hace que esta situación se perpetúe a lo largo del tiempo.
- La administración de impuestos desde el gobierno central puede generar economías de escala debido a la uniformidad nacional de dicha administración. Ello podría incluir servicios centralizados de procesamiento electrónico de documentos y un récord de mantenimiento, enfoques uniformes para evaluar y auditar, el desarrollo de programas de entrenamiento centralizado, y otros. (Vehorn y Ahmad, 1997).
- Los grandes contribuyentes (las empresas) operan generalmente a lo largo del país y detentan una proporción significativa de las rentas nacionales totales. Ellos pueden administrarse efectivamente sólo a nivel nacional.
- Las medidas coercitivas aplicadas para la recaudación de impuestos requieren de la administración de penalidades y posiblemente de acciones judiciales (en la Corte) que se encuentran muy fuera del alcance de la mayoría de los gobiernos subnacionales. Además, los gobiernos locales en particular están muy cerca de los contribuyentes que podrían penalizarse, mientras que los gobiernos central y provinciales se encuentran un poco más alejados.
- Algunos impuestos “no pertenecen sino al gobierno central, así que deben administrarse allí”, siendo las obligaciones aduaneras un claro ejemplo de ello.
- Las metas básicas del cobro de impuestos podrían forzar el control central. Por ejemplo: el objetivo distributivo del impuesto sobre la renta podría requerir de un diseño y administración centralizados; la política industrial podría dictaminar que sea la administración central la encargada de recaudar los impuestos de los ingresos empresariales; y los impuestos del comercio internacional están tan atados a convenios comerciales y complicaciones de valuación que no se espera que puedan ser efectivamente administrados por el gobierno local.

- La justicia en el cobro de impuestos requiere una implementación uniforme del código impositivo, lo que se lleva mejor a cabo por parte de una sola administración, siendo el gobierno central la mejor opción.

A pesar de todas estas ventajas de la administración central, hay ventajas comparativas de los gobiernos subnacionales para la evaluación y recaudación de impuestos (véase arriba). Hay un argumento administrativo importante para que el impuesto a la propiedad sea recaudado por el gobierno local. Ciertamente, los gobiernos locales tienen una ventaja comparativa en la identificación de la base impositiva debido a su familiaridad con el patrón de uso de la tierra local. Los métodos para la construcción de una lista para el cobro de impuestos y valuación de las propiedades requieren de visitas al sitio, identificación de los dueños y un seguimiento de las mejoras hechas a la propiedad, labores que son mucho más fáciles de desempeñar con el conocimiento del uso de la tierra. La administración de los impuestos a la tierra por parte del gobierno central podría funcionar en un país pequeño (caso de Jamaica) pero no ha sido eficiente en el caso de países grandes (caso de Indonesia).

Los impuestos subnacionales adecuados, tanto a nivel regional como local deberían, en principio, satisfacer dos criterios principales. En primer lugar, deberían proveer de suficientes rentas para que las unidades subnacionales más ricas sean autónomas desde el punto de vista fiscal. En segundo lugar, deberían imponer responsabilidad fiscal en el margen a los gobiernos subnacionales. La manera más simple de lograrlo es permitiendo que aquellos gobiernos establezcan sus propias tasas impositivas en relación con, al menos, algunos de los impuestos más importantes<sup>10</sup>.

El aspecto de ingresos subnacionales de mayor importancia inmediata que enfrentan los países grandes es el de desarrollar una base de ingresos satisfactoria para los gobiernos provinciales y los gobiernos urbanos grandes, es decir, una de la que aquellos gobiernos sean políticamente responsables. A pesar de que mucho puede hacerse con los impuestos a la producción sobre vehículos y combustible a nivel regional, en la mayoría de los países en desarrollo hay, en realidad, tan sólo dos posibilidades: un recargo sobre el impuesto sobre la renta de personas naturales central o un recargo sobre el IVA central. Esta práctica de recargos vinculados a impuestos centrales es indudablemente la única manera viable de lograr una base de ingresos subnacional manteniendo un elemento importante de contraloría política.

La implicación de esta discusión es que tres de los principios ampliamente aceptados para el cobro de impuestos por parte del gobierno subnacional, deben ser reconsiderados y posiblemente rechazados (Bahl y Bird, por publicarse).

Primero, el modelo convencional de asignación de impuestos, el que en efecto asigna todas las fuentes de rentas significativas a los gobiernos centrales, es claramente inapropiado para los países en los que los gobiernos subnacionales detentan una proporción significativa del gasto público.

Segundo, el IVA es la clave para el financiamiento exitoso del gobierno central en la mayoría de los países en desarrollo (Bird y Gendron, 2007). En ciertos casos, el IVA subnacional podría ser factible y deseable.

---

10. Por supuesto que este criterio no excluye las transferencias fiscales intergubernamentales para alcanzar los usuales objetivos de “derrame” o para asegurar la provisión adecuada de ciertos servicios con “estándares nacionales.”

Por último, por muy admirable que sea el impuesto a la propiedad recomendado convencionalmente para financiar al gobierno local, la experiencia ha dejado claro que este impuesto es difícil de implementar y es poco probable que provea de una base fiscal adecuada.

Considerando todo lo anterior, ¿qué opciones de impuestos parecen las más apropiadas para los gobiernos provincial y urbanos grandes?<sup>11</sup> La práctica actual varía ampliamente. Algunas veces los gobiernos centrales asignan importantes responsabilidades de impuestos a los niveles intermedios de gobierno. La constitución norteamericana otorga a los gobiernos estatales libertad casi plena en la escogencia de las tasas impositivas y la base. Algunas veces los gobiernos subnacionales reciben poderes significativos de gasto, pero poco o ningún poder para incrementar sus rentas de manera independiente, como en los casos de Sudáfrica y Nigeria. En otros países, las provincias no gozan de autoridad para incrementar ni gastos ni rentas, como es el caso de Indonesia después de la reforma de descentralización fiscal de 2001.

Entre los impuestos que pueden considerarse a nivel regional (en contraposición al local) están los impuestos a la producción, impuestos sobre la renta de personas jurídicas, impuestos sobre la renta de personas naturales, impuestos de nómina, impuestos a las ventas al por menor e impuestos sobre el valor agregado (IVA).

**Impuestos especiales (*Excise taxes*).** Con base en la administración y la eficiencia, McLure (1997) y Cnossen (2005) sugieren que los impuestos especiales recaudados sobre la base de destino son potencialmente una fuente significativa de ingresos fiscales para el gobierno regional.

Los impuestos especiales son una fuente primaria de ingresos fiscales para los departamentos (estados) de Colombia siendo los bienes principales las bebidas alcohólicas y el tabaco. Acosta y Bird (2005, pp. 262-264) analizan críticamente el éxito colombiano para el caso de los impuestos especiales a nivel subnacional. Argumentan que son complejos en su estructura y, que la tasa impositiva es generalmente alta lo que ha generado una baja tasa de recaudación debido a la evasión y al robo.

El caso más poderoso de los impuestos especiales regionales (y tal vez hasta locales) a nivel económico y administrativo son los impuestos relacionados con los vehículos (Bahl y Linn, 1992). El impuesto más importante de automóviles desde el punto de vista de los ingresos fiscales es el del combustible, el cual es, desde la perspectiva administrativa del cobro de impuestos automovilísticos, el más simple y económico. Aunque algunos gobiernos centrales prefieran también explotar esta fuente de rentas, en principio los impuestos a los combustibles pueden ser igualmente recaudados a nivel regional. Las distintas regiones podrían imponer impuestos diferentes. Si decidieran hacerlo, ello estaría sujeto, por supuesto, a la restricción de que no difieran mucho de las tasas de sus vecinos, dada la movilidad de la base impositiva. Desde el punto de vista administrativo, impuestos diferenciales a los combustibles provinciales pueden, como norma, ser impuestos en la refinería o en el punto de venta, siendo la refinería o el vendedor el agente recolector de los estados, al remitir impuestos en concordancia con los envíos de combustible.

**Impuesto sobre la renta de personas naturales.** El impuesto sobre la renta de personas naturales y los impuestos de nómina pueden ser una buena fuente de rentas para el gobierno a nivel de provincia. Si se estructura correctamente, puede cumplir todos los requisitos para ser un buen impuesto gubernamental subnacional. Puede generar rentas significativas a partir de

---

11. Decimos “provincia” para referirnos al nivel intermedio de gobierno, aunque en varios países se les llame estados o departamentos.

una base impositiva elástica. Es consistente con el principio de correspondencia en el que la carga recae mayormente sobre los residentes de la provincia que son los que gozan de los servicios. La administración de impuestos puede ser factible. La porción a retener sobre los salarios puede ser evaluada y recaudada en el lugar de trabajo con relativamente poca dificultad<sup>12</sup>. El sector informal, siempre difícil de tasar, no debería ser más difícil para los gobiernos provinciales de lo que es para el gobierno central, y no hay razón para creer que la tasa de recolección será más baja en un sistema de impuestos descentralizado en relación con uno centralizado.

Entre los pocos países donde los gobiernos subnacionales tienen amplios roles para el gasto y son autónomos desde un punto de vista fiscal se encuentran los países nórdicos (Soderstrom, 1991)<sup>13</sup>. Estos impuestos sobre la renta locales se aplican básicamente a una tarifa plana establecida a nivel local sobre la misma base impositiva que el impuesto sobre la renta nacional y recolectado por el gobierno central. En Suiza, la mayoría de los cantones (nivel intermedio de gobierno) hasta permite que los gobiernos locales (comunidades) recauden una sobrecarga a tasas establecidas localmente sobre el impuesto sobre la renta cantonal. Así como en el caso de algunos impuestos sobre la renta estatales de Estados Unidos, los impuestos sobre la renta locales suizos no están armonizados con el impuesto sobre la renta central.

Una razón por la que los gobiernos locales detentan escaso acceso a los impuestos sobre la renta en los países desarrollados es la dependencia de los gobiernos centrales a esta fuente de rentas. En los países en desarrollo aún los gobiernos centrales enfrentan con frecuencia problemas para recaudar el impuesto sobre la renta de las personas naturales. Aunque pocas, existen excepciones.

Los impuestos de nómina a nivel estatal son fuentes importantes de financiamiento subnacional en países como México y Sudáfrica. Ellos se recaudan tanto de empleados como de empleadores. Sus méritos consisten en la facilidad con la que se administran, al menos cuando se impone en grandes empresas, siendo también productivos a tasas relativamente bajas. Por su parte, las desventajas consisten en: primero, actúan no sólo como barrera impositiva al empleo en el sector moderno, al tiempo que incentivan a las empresas a sustituir capital por mano de obra; segundo: en muchos países el impuesto a la nómina ya se explota ampliamente para financiar los sistemas de seguridad social centrales.

**Impuestos al consumo.** El impuesto general a las ventas encontrado actualmente en la mayoría de los países es el IVA. Se ha pensado que el IVA subnacional no es factible ni deseable por una variedad de motivos: altos costos administrativos y de cumplimiento, la posible pérdida del control macroeconómico, la renuencia general de los gobiernos centrales para compartir el ámbito del IVA y los problemas que surgen del comercio interestatal<sup>14</sup>. La temprana experiencia brasileña con el IVA subnacional viene a reafirmar la apreciación negativa.

El único IVA subnacional que ha funcionado adecuadamente es el de Canadá (Bird, Mintz y Wilson, 2006). La experiencia canadiense muestra que con una buena administración de im-

12. Sin embargo, esto viola el principio correspondiente de impuesto sobre la renta para los residentes y de gestión de reembolso para los no residentes. Para una discusión, véase McLure (1997).

13. Por otra parte, el hecho de que recargos sobre los impuestos sobre la renta tiendan a crecer con menos polémica que, por ejemplo, el impuesto a la propiedad, aunque constituya una buena noticia para los oficiales locales, sugiere que la mayor dependencia en impuestos sobre la renta locales debe verse con cierto grado de desconfianza.

14. En general, el argumento a este respecto es que un IVA subnacional aplicado sobre la base de origen traería distorsiones y aplicado sobre la base de destino no funcionaría.

puestos es perfectamente factible operar el IVA a nivel subnacional sobre la base de destino, al menos para los gobiernos regionales relativamente grandes.

La pregunta que surge es qué hacer cuando, como es el caso de la mayoría de los países en desarrollo, se carece de una perspectiva realista sobre lo que es una “buena” administración de impuestos, especialmente a nivel subnacional. Un enfoque potencialmente prometedor desarrollado (aunque no implementado) en Brasil (Varsano, 1999), consiste en imponer lo que en efecto es un IVA central suplementario, lo que McLure (2000) ha denominado el IVA “compensatorio” o el IVAC. Esta propuesta reduce el riesgo de que los hogares y comerciantes no registrados de cualquier estado evadan el IVA estatal al pretender estar registrados en otros estados. Ello provee alguna protección a las rentas cuando la administración de impuestos no está bien desarrollada en todos los niveles de gobierno. A los países más homogéneos o pequeños interesados en explorar esta fuente potencial de renta subnacional les convendría seguir un enfoque parecido al HST canadiense de compartir las rentas del IVA sobre una base de destino estadísticamente determinada.

## **Pequeñas municipalidades y gobiernos locales rurales**

La movilización de ingresos fiscales por parte de los gobiernos locales se presenta como un reto interesante. Su base impositiva potencial es estrecha y se encuentra mayormente en el sector informal, y posee una experiencia limitada en la administración de impuestos. La situación se empeora ante la ausencia de una cultura de pago de impuestos y por el hecho de que estos gobiernos podrían proveer pocos beneficios en servicios públicos en compensación por el pago de impuestos. Es inevitable que la mayor parte de sus gastos sean financiados por transferencias intergubernamentales.

Sin embargo, los poderes independientes para cobrar impuestos son importantes para los gobiernos locales pequeños y rurales porque es necesario que los oficiales locales se comprometan, como en el caso de los gobiernos locales urbanos. Muchos países han comenzado recientemente a presionar para estimular la independencia gubernamental local en el sector rural<sup>15</sup>. Una meta razonable en esos países es incluir a los gobiernos locales rurales en la curva de aprendizaje de la descentralización fiscal, incluyendo actualizaciones en prácticas impositivas locales.

El impuesto a la propiedad en áreas rurales será mucho más rudimentario que el aplicado en las áreas urbanas, y su rendimiento como proporción del PIB será bajo. Sin embargo, como proporción de las rentas gubernamentales locales puede ser muy importante. La restricción obvia es la poca capacidad de pago de la población local, aunque está también el problema de la escasa habilidad local para administrar un impuesto a la propiedad, especialmente en relación con la valuación. Por su parte, hay algunas ventajas comparativas con las que posiblemente cuenten los gobiernos locales pequeños y algunos “atajos” administrativos que puedan tomar.

- Como la comunidad es pequeña, se podría trazar un mapa de todas las parcelas de manera precisa y fácil.
- La evaluación podría hacerse sobre la base de un área física y no sobre su valor, minimizando las habilidades requeridas en el proceso de valuación.
- Las comunidades pequeñas podrían ser capaces de hacer presión grupal así como de establecer penalidades para forzar el pago de impuestos.

---

15. Véase Sethi (2005) para una discusión del caso de la India.



## Transferencias intergubernamentales

El tercer pilar de la estructura fiscal lo constituyen las transferencias intergubernamentales. El diseño del sistema de transferencias es especialmente importante en los países en desarrollo porque los poderes para el cobro de impuestos de los gobiernos subnacionales son limitados. De hecho, muchos tipos de transferencias se utilizan alrededor del mundo y es difícil precisar la mejor práctica. El tipo de sistema de transferencias que funcionará “mejor” dependerá de lo que se quiera lograr. A continuación se discuten los objetivos y se sugiere cómo la práctica ha respondido a ellos<sup>16</sup>.

### Los diferentes objetivos de los sistemas de transferencias

Los gobiernos consideran un número de objetivos subyacentes cuando diseñan sus sistemas de transferencias. Sin embargo, no es común que discutan de manera explícita las ponderaciones otorgadas a cada objetivo.

**Balance vertical.** La razón principal (discutiblemente) para las transferencias intergubernamentales en los países menos desarrollados es compensar el desbalance entre las responsabilidades de gastos de los gobiernos subnacionales y sus poderes para recaudar rentas. Con el crecimiento económico y la urbanización, el gasto público demanda un cambio hacia los servicios ofrecidos por niveles inferiores de gobierno. Por ejemplo, servicios sociales como la educación y la salud, servicio de agua potable y aguas negras. Sin embargo, a pesar de que el desarrollo económico ha conllevado a un crecimiento del gasto presupuestario de los gobiernos provincial y local, no ha generado la correspondiente descentralización de poderes impositivos. El hueco financiero resultante (el desbalance vertical) se cubre en los países menos desarrollados con transferencias del gobierno central.

**Igualación.** Los países en desarrollo y en transición se caracterizan por las amplias disparidades entre las regiones en términos del bienestar económico. Una mayor transferencia de poder hacia los gobiernos subnacionales para recaudar ingresos de forma independiente acentuará estas disparidades debido a que los gobiernos locales urbanizados cuentan con mejores capacidades para el cobro de impuestos y con infraestructuras administrativas más poderosas. La mayoría de los países deben hacer alguna igualación de las diferencias inter-regionales en las capacidades financieras y para lograrlo pueden contar con las transferencias intergubernamentales. El diseño de un sistema de transferencias de igualación parece muy simple a nivel superficial: se mide la magnitud de las disparidades fiscales, se decide cuánto de la diferencia se eliminará y se desarrolla una fórmula que producirá la igualación deseada. Sin embargo, los aspectos de diseño no son simples y la construcción de un sistema de igualación de transferencias es un reto que pocos países en desarrollo han alcanzado con éxito.

**Externalidades.** Si los gobiernos locales toman sus decisiones de forma autónoma, sin ningún incentivo, tenderán a gastar menos (más) en aquellos servicios donde exista una externalidad positiva (negativa) sustancial. No debería sorprender la poca disponibilidad de los electores locales para gastar “su” dinero en servicios que beneficien a los no residentes o en protegerlos de los efectos dañinos de los gastos de sus propios gobiernos. Las transferencias intergubernamen-

---

16. Véase Bahl (2008) y Bahl y Linn (1992) para una discusión en detalle de los sistemas de transferencias.



tales son entonces un instrumento que puede usarse como un incentivo para hacer que los gobiernos locales incrementen sus gastos en funciones con externalidades positivas.

**Justificaciones administrativas.** Otro argumento para justificar las transferencias intergubernamentales versus los impuestos de los gobiernos subnacionales es que son una manera menos costosa de financiar al gobierno. Hay dos puntos destacables aquí: en primer lugar, el gobierno central puede evaluar y recaudar impuestos de forma más económica que los gobiernos subnacionales. “Más económico” significa que para una cantidad dada de renta recaudada, los costos de administración pura (evaluación, cobro, otros) y los costos de fiel cumplimiento son más bajos. El segundo punto es que el gobierno subnacional es más corrupto que el gobierno central y, por ende, un cambio de responsabilidad a favor de los gobiernos subnacionales conllevará a un despilfarro de las rentas. Ello se debe a que los oficiales del gobierno subnacional son más susceptibles a la influencia de la élite local y a que se encuentran más cerca del electorado local. De ser esto cierto, el costo de incrementar las rentas en una unidad es mayor al nivel subnacional que en los altos niveles de gobierno. Por lo tanto, es más eficiente para el gobierno central (estadal) recaudar los impuestos y luego asignar los montos correspondientes a los niveles más bajos de gobierno en forma de transferencias.

Este argumento puede refutarse o al menos considerarse exagerado. Algún alto nivel de gobierno se esconde tras esta justificación para mantener así sus poderes impositivos. De hecho, podría no ser verdad que todos los impuestos sean administrados más eficientemente por el alto nivel de gobierno como se sugirió anteriormente.

Otro aspecto a considerar es que el cargo de la ineficiencia del gobierno local para administrar los impuestos puede convertirse en una profecía auto-cumplida. La administración de impuestos es una habilidad que se aprende en parte en el mismo proceso de administración y en este sentido los gobiernos subnacionales se encuentran frecuentemente en una sección muy baja de la curva de aprendizaje. Negarles el poder de evaluar y recaudar perpetúa sus debilidades en la administración de los impuestos, aún en los casos en los que los gobiernos locales tengan ventajas comparativas. La mejor vía en un sistema de descentralización fiscal es trasladar al gobierno subnacional a la curva de aprendizaje de la administración de impuestos tan pronto como estén listos e incentivarlos a sustituir las transferencias gubernamentales por los impuestos locales.

Finalmente, que se diga que los gobiernos subnacionales son más corruptos que los gobiernos centrales para la administración de los impuestos es más cierto como hipótesis que como realidad. Algunos investigadores han señalado que la corrupción podría ser mayor al nivel central por la menor transparencia y porque los montos involucrados son mucho mayores (Martínez-Vázquez, Arze del Granado y Boex, 2007).

**Justificaciones políticas.** Los gobiernos de los países en transición y en desarrollo adoptan o rechazan las transferencias intergubernamentales por motivos políticos, los cuales podrían agruparse en tres razones. La primera es que el gobierno central (el Estado) podría plantearse la meta de restringir y hasta desalentar la autonomía del gobierno subnacional. ¿Por qué? Porque la autoridad para tomar decisiones sobre la provisión de servicios pasaría de los burócratas del gobierno central a los de los gobiernos provincial y local, lo que diluiría significativamente el poder de los primeros. Una alternativa, sin rechazar por completo la iniciativa de descentralización, es proveer a los gobiernos locales con transferencias intergubernamentales bajo estrictas condiciones.

Una segunda razón política a favor de las transferencias intergubernamentales es la meta de forzar la uniformidad en la provisión de los servicios públicos. Una manera de restringirle a los gobiernos locales la elección de opciones fiscales, permitiéndoles al tiempo mantener el mandato de descentralización, es estructurando transferencias intergubernamentales para limitar la discreción local.

En tercer lugar, un sistema de transferencias podría instaurarse como parte de una estrategia política para dejar abierta la opción de descargar el déficit presupuestario sobre los gobiernos subnacionales (p.e., financiando en menor magnitud un programa de transferencias que en otras condiciones financiarían por completo). Esta estrategia se aplicó en Filipinas y en Rusia.

Se podría imaginar que los gobiernos subnacionales presionarían al gobierno central para reemplazar las transferencias con la independencia de poderes impositivos. Aunque esto sea cierto para algunos países, hay otros donde los gobiernos subnacionales apoyan la estrategia de transferencia intergubernamental frente a la de impuestos gubernamentales locales. Los políticos de los gobiernos provincial y local preferirían gastar de los impuestos del gobierno central, si pueden obtener lo suficiente de esa fuente, que recaudar sus propios impuestos de los electores locales. Frecuentemente, los políticos de los gobiernos subnacionales son actores interesados (aunque carentes de voz) en la decisión de la centralización de la renta.

Hay también muchos ejemplos de gobiernos centrales que se apartan de los impuestos de los gobiernos subnacionales y se mueven hacia el financiamiento de transferencias. Sudáfrica está en proceso de abandonar la recaudación de su impuesto RSC (una combinación de impuestos de nómina e impuestos a bienes intermedios y de capital recaudados por los gobiernos locales) a favor de una transferencia central. Una historia similar puede encontrarse para los *octroi* (impuesto local) en Bangladesh, India y Pakistán, que se abandonaron en favor de una transferencia compensatoria, y para Tanzania y Kenya con los impuestos locales por habitantes.

Al considerar lo anterior, las preferencias en la política podrían moverse a favor o en contra de la centralización fiscal y de la descentralización de los poderes impositivos. Este fue el caso de Rusia: durante el mandato de Yeltsin hubo una orientación hacia el otorgamiento de poderes a favor de los gobiernos regionales, mientras que durante el mandato de Putin ha habido un impulso hacia la centralización fiscal. (Martínez-Vázquez, Rider y Wallace, 2008, capítulo 7).

## La práctica: el reparto vertical<sup>17</sup>

Los gobiernos han considerado tres enfoques básicos para determinar el reparto vertical para los gobiernos subnacionales: i) repartir un porcentaje definido de las rentas del alto nivel de gobierno, ii) utilizar un enfoque *ad hoc* donde el reparto vertical se decide discrecionalmente y iii) cubrir una porción de los “costos permisibles” de los gobiernos de menor nivel.

Discutiblemente, la forma de reparto vertical de ingresos fiscales que está más en línea con las metas de la descentralización fiscal es la del *impuesto compartido*. En este caso, el gobierno central asigna una proporción de la recolección nacional de algún impuesto al gobierno provincial/local. En efecto, ello otorga a los gobiernos subnacionales una participación en la renta nacional y los hace socios del sistema de impuestos central. También provee algún grado de certeza respecto al flujo de rentas hacia los gobiernos locales y podría darles acceso a impuestos elásticos en relación con el ingreso y una base más amplia.

---

17. Véase Bahl y Wallace (2007) para una discusión más detallada.

En un extremo, los países podrían compartir la recolección de todos los impuestos con sus gobiernos locales. La piedra angular del programa de descentralización de Indonesia que se llevó a cabo en 2001 consistía en compartir el 25 por ciento de todas las rentas “domésticas”. Filipinas asigna 40 por ciento del total de recolección de impuestos internos (del tercer año precedente) a los gobiernos locales. En India, los recursos de todos los impuestos del gobierno central se asignan al fondo común divisible y en 2003 la proporción del gobierno estatal fue del 30 por ciento. En Pakistán, la proporción provincial es el 41,5 por ciento de los impuestos centrales. Antes de 2002, Rusia compartía el 14 por ciento de los impuestos federales (excluyendo aduanas) bajo un Fondo Federal de Igualación.

La asignación de impuestos locales japoneses involucra el reparto del 35,8 por ciento del impuesto sobre la renta de las compañías; el 32 por ciento del ingreso personal central y las rentas procedentes del impuesto a las bebidas alcohólicas; el 29,5 por ciento de la renta del impuesto al consumo y el 25 por ciento de la renta del impuesto al tabaco.

Hay también desventajas de aplicar el método del impuesto compartido para determinar el reparto vertical, y esto necesita ser controlado. Desde el punto de vista del gobierno central, el enfoque del impuesto compartido podría limitar seriamente la flexibilidad fiscal porque éste está obligado a traspasar una proporción específica de su renta para el sustento del gasto subnacional. Desde el punto de vista del gobierno subnacional, las rentas se vuelven más sensibles a los cambios de política impositiva del gobierno central. Como los gobiernos subnacionales podrían no tener ninguna voz para la toma de estas decisiones, la posición de sus rentas puede volverse muy vulnerable. Asimismo, una alta tasa de reparto podría desalentar al gobierno central para que refuerce el cobro de impuestos, trayendo consigo una reducción del flujo de rentas para los gobiernos locales. Adicionalmente, un alto nivel de reparto vertical de los impuestos podría reducir el potencial de recaudación de rentas del gobierno subnacional, que desmotivaría los esfuerzos impositivos de los gobiernos provincial y local. El caso pakistaní es una demostración, donde el gobierno provincial tiene el derecho a un 41,5 por ciento de los impuestos del gobierno central, pero los esfuerzos impositivos del gobierno provincial son menores al uno por ciento del PIB (Bahl, Wallace y Cyan, 2008).

El enfoque *ad hoc* del reparto vertical le permite al gobierno central (al Presidente o al Parlamento) determinar a discreción el monto de las transferencias. Mientras que el enfoque del reparto de impuestos le otorga al gobierno subnacional la propiedad de alguna proporción de los ingresos fiscales centrales, el enfoque *ad hoc* envía un mensaje opuesto, el gobierno central es dueño de todas sus rentas y podría o no escoger otorgarle alguna proporción al sector del gobierno subnacional.

Obviamente, tal determinación subjetiva del reparto de recursos tiene sus desventajas. Primero, no es transparente y está sujeta a la manipulación política. Ello trae consigo un cierto grado de incertidumbre por parte del gobierno subnacional, ya que no sabría cuánto recibiría cada año. Se desalientan la planificación fiscal y el presupuesto efectivo.

Segundo, el enfoque *ad hoc* le indica al gobierno central que puede tratar al gobierno subnacional como un demandante más de gastos (junto a otras agencias). En este escenario, las reducciones de las transferencias podrían ser una ruta para descargar los déficit presupuestarios.

Los ejemplos del enfoque *ad hoc* al reparto vertical abundan, como lo describen Bahl y Wallace, (2007, Cuadro 4). El tipo más común es el de una asignación anual decidida mediante la

votación de programas de transferencias condicionadas, como ocurre en Tanzania y en Brasil con los programas de salud y educación. La Región Autónoma de Mindanao Musulmán en Filipinas se sustenta primordialmente por un programa de transferencias *ad hoc* anual (Manasan, por publicarse). El sistema ruso de “acuerdos mutuos” consiste en transferencias a los gobiernos subnacionales (algunas veces no presupuestados) elaborados sobre la base *ad hoc*<sup>18</sup>.

El tamaño del fondo de ingresos para distribuir entre los gobiernos subnacionales puede también determinarse sobre la base del *reembolso de costo*. Según este enfoque, el gobierno de alto nivel define un servicio para el cual garantizará cubrir una proporción del costo de provisión del mismo por parte del gobierno subnacional. Las funciones que usualmente se financian son las de los salarios de los maestros, insumos médicos, construcción y mantenimiento de autopistas y proyectos de infraestructura. La mayoría de los países en desarrollo incluye algún tipo de transferencia condicionada en su sistema de transferencias<sup>19</sup>.

El enfoque del reembolso de costos con frecuencia involucra un gran número de transferencias condicionadas que se controlan a través de ministros y que se mantienen año tras año. Antes de 2004, las transferencias condicionadas de Tanzania estaban presentes en 21 votos de presupuesto (Boex y Martínez-Vázquez, 2006). En Australia, cerca del 40 por ciento de las transferencias están compuestas por 90 transferencias condicionadas tanto para propósitos corrientes como de capital (Hull y Searle, 2007).

La gran ventaja y a la vez desventaja del enfoque del reembolso de costos respecto al reparto vertical es su naturaleza condicional. Por una parte, las transferencias de reembolso de costos pueden usarse para dirigir inversiones hacia necesidades nacionales de alta prioridad. Siempre que estas transferencias se destinen a una función pública donde haya externalidades significativas, tendrán el potencial de incrementar la eficiencia.

La mayor desventaja del enfoque del reembolso de costos es que compromete las decisiones locales, es decir, limita la discreción presupuestaria de los gobiernos receptores. Ello presenta un dilema de eficiencia a los planificadores fiscales centrales: quedarse con la transferencia condicionada que mejora la eficiencia cuando el alto gobierno puede estimar de manera correcta los beneficios externos del gasto en la función; o dar una transferencia no condicionada a los gobiernos subnacionales y luego entregar funciones con grandes externalidades a través de programas verticales.

## La práctica: reparto horizontal

En los países en desarrollo se observan cuatro métodos para el reparto horizontal: un enfoque por derivación, un enfoque de fórmula, uno de reembolso de costos y uno *ad hoc*.

Según el *enfoque por derivación* del reparto de ingresos fiscales, el fondo de transferencias totales se determina como una proporción del impuesto nacional y cada gobierno subnacional recibe un monto de acuerdo a la recaudación de ese impuesto en sus límites geográficos. Por ejemplo, el 25 por ciento de los impuestos al valor agregado en China se asigna al sector del gobierno subnacional y tal asignación se hace según los montos recolectados al interior de los límites de cada gobierno provincial.

---

18. Véase Martínez-Vázquez y Boex (1991) para una discusión de acuerdos mutuos.

19. Véase Bahl y Wallace (2007, Cuadro 5) para un repaso de la práctica en países en desarrollo y en transición.

El reparto por derivación es un mecanismo para que los gobiernos subnacionales de base económica más fuerte obtengan acceso a los impuestos centrales más productivos. En ese caso, podría pensarse que este enfoque es compatible con las metas del desarrollo económico de la descentralización. El IVA, el impuesto sobre la renta de personas jurídicas y naturales y algunos de los impuestos a la producción están incluidos en la base de reparto de algunos países. En otros casos, los impuestos repartidos a través del enfoque por derivación tienen una base menos amplia y son menos productivos. Sería difícil decir que existe una práctica “común”.

Como el reparto por derivación no se presta fácilmente a la igualación económica entre regiones, trae consigo grandes controversias políticas en muchos países, generando preguntas fundamentales sobre lo que es justo y lo que no. Por ejemplo, Zhang y Martínez (2003) señalan que nueve de las 28 provincias chinas recaudan el 70 por ciento de los impuestos sobre la renta. Cuando la base para calcular la proporción es la renta de recursos naturales, el tema se vuelve especialmente polémico.

Los impuestos repartidos por derivación podrían estimular un incremento en el esfuerzo impositivo del gobierno subnacional, ya que existe un nexo entre el monto de la recolección de impuestos en el área local y la asignación de rentas a éste. El aspecto básico aquí es si el gobierno subnacional cuenta con discreción suficiente para afectar el nivel de la recaudación de impuestos. En Rusia, por ejemplo, la administración de impuestos se controla a nivel central, pero los recolectores locales sienten una subordinación dual. De hecho, los gobiernos regional y local podrían tener responsabilidad de una parte de su paquete de beneficios para viviendas y de beneficios complementarios (Martínez-Vázquez, Rider y Wallace, 2008). La subordinación dual de los oficiales de la recaudación de impuestos asignados en áreas locales es un patrón que rara vez se observa fuera de los países en transición.

El reparto por derivación produce una mayor certidumbre en el presupuesto local y en la planificación fiscal que la mayoría de las otras formas de transferencia intergubernamental.

Finalmente, el reparto por derivación deja a los gobiernos subnacionales individuales vulnerables a los cambios de la política impositiva del gobierno central, tanto en el reparto vertical como en la cantidad de poder otorgados a los gobiernos locales individuales. Por ejemplo, en China el cambio del IVA de producción a consumo tiene implicaciones significativas para la asignación de rentas a las provincias. Ahmad, Singh y Lockwood (2004) estiman que la pérdida de rentas provinciales promedio (con una eficiencia en la recaudación del 100 por ciento) será de aproximadamente 30 por ciento. La reducción a nivel mundial del impuesto sobre la renta corporativo como respuesta al incremento en la movilidad del capital es otro aspecto importante.

Un segundo enfoque común de la asignación de transferencias gubernamentales a los gobiernos locales es la *fórmula de transferencias*. Ésta utiliza algunos criterios objetivos y cuantitativos para asignar el fondo de rentas entre las unidades de los gobiernos subnacionales elegibles.

La razón más común por la que los gobiernos utilizan una distribución con base en la fórmula es ganar transparencia en la distribución de las transferencias. Esto crea un sentido de justicia al conocerse el criterio exacto por el que se hace la distribución. Sin embargo, aun con ello, el gobierno central decide los elementos de la fórmula y cómo se ponderarán.

Si hay una regla de oro para el diseño de la transferencia, es que la fórmula debería reflejar los objetivos del programa de transferencias. Usualmente, ello implica el desarrollo de una fórmula que reconozca las necesidades de gasto y/o la capacidad impositiva. Lo anterior es más fácil de

decir que de hacer. La escogencia de los elementos de la fórmula es el trabajo más difícil en el desarrollo de la misma, debido a las dificultades de mantener los objetivos de la transferencia cuando las limitaciones de los datos restringen seriamente la escogencia de los elementos de la fórmula.

Una forma común del reparto horizontal es la de *transferencias de reembolso de costos*. Normalmente estas transferencias presentan tres características. Primero, el mayor nivel de gobierno especifica las funciones en las que se gastará el dinero, es decir, las transferencias son condicionadas. El precio impositivo local asociado con la entrega de esa función se disminuye respecto a la situación en la que no hubiera apoyo de transferencia. Segundo, el grado de la división de costos se puede especificar. Tercero, los estándares de desempeño, construcción, calificación de los empleados, entre otros, podrían ser parte de las condiciones de la transferencia.

Hay desventajas importantes para las transferencias condicionadas. Desde el punto de vista de los gobiernos subnacionales, éstas limitan la discreción presupuestaria y pueden llevar a inversiones públicas “no deseadas”. Los ejemplos abundan sobre gobiernos locales que no están dispuestos a mantener instalaciones de capital fuertemente financiadas por transferencias de reembolso de costos del gobierno central. Otra gran desventaja de este tipo de transferencias es que los gobiernos receptores podrían no gastar dinero para lo que fue dispuesto. “El dinero es fungible”. Como estos fondos pudieran estar correlacionados con otras rentas, sus impactos reales podrían estar escondidos, con lo que el monitoreo se torna una labor imposible.

Otra gran desventaja de las transferencias condicionadas es que deben ser monitoreadas por el alto nivel de gobierno, lo que implica costos administrativos significativos para dicho gobierno así como costos de fiel cumplimiento también relevantes para los gobiernos receptores.

El reparto horizontal del fondo total de transferencias podría ser *ad hoc*. Es decir, cada año el nivel más alto de gobierno decidiría cómo distribuirían las transferencias entre los gobiernos locales elegibles. El método de distribución podría variar y estar guiado sólo por parámetros políticos. El Congreso o la Administración podría sólo decidir sobre una distribución con base en intereses especiales o en los intereses del líder político de turno. Un método popular para llevar a cabo las asignaciones *ad hoc* es que los gobiernos subnacionales “demanden” proyectos y que el alto nivel de gobierno escoja a aquellos a los se les dará el apoyo.

Según casi todos los estándares de lo que sería una “buena” transferencia intergubernamental, las transferencias *ad hoc* fallan. No son transparentes, podrían fluctuar significativamente de un año a otro y, probablemente, no se guiarán por objetivos establecidos de manera muy clara como la movilización de ingresos fiscales o la igualación. Sin embargo, desde el punto de vista del gobierno central, estas transferencias son “controlables” y suficientemente flexibles como para reflejar el cambio de prioridades del gobierno central. También le podrían permitir al gobierno moverse a través de un período de transición de un sistema de transferencias a otro sin interrumpir la provisión del servicios.

## **El reparto de rentas de los recursos naturales**

La mayoría de los países en desarrollo ha instituido transferencias gubernamentales para compartir una porción significativa de las rentas de los recursos naturales. Como es de esperarse hay una extensa variabilidad en la práctica.

Surgen las mismas interrogantes de política que en el caso de otras transferencias: cómo determinar el reparto vertical para los gobiernos provinciales y locales y qué instrumento utilizar para dividir las rentas entre los gobiernos locales elegibles. Adicionalmente, el reparto de las rentas derivadas de recursos naturales obliga a preguntarse si éstas estarían separadas o integradas de alguna manera con el resto del sistema de transferencias.

## **El caso para la descentralización**

Existen argumentos que sustentan la idea de que las rentas provenientes de los recursos naturales sean compartidas con los gobiernos subnacionales. Uno de estos argumentos es la compensación de los costos económicos y sociales que las actividades mineras imponen a las comunidades locales (Bahl y Tumennasan, 2004). Estas actividades incluyen infraestructura, servicios para los trabajadores, contaminación del aire y del agua y criminalidad. El desafío es calcular un precio a estos costos para que se desarrolle una fórmula de reparto.

Existe también un argumento de “patrimonio”. McLure lo expresa amenamente: “Los gobiernos subnacionales han argumentado fervientemente que ellos podrían tener el derecho a cobrar impuestos por los recursos naturales que se encuentren dentro de sus límites, para convertir la riqueza de sus recursos (su “patrimonio”) en capital financiero” para volver “al petróleo del suelo en dinero en el banco” (1994, pág. 199).

Finalmente, surge el tema de preservación de la unidad nacional. Las emociones corren ampliamente a nivel regional cuando el gobierno central reclama todas o casi todas las rentas del recurso. El grado de competencia ha conducido a algunas amenazas de secesión en algunos países. En Nigeria, por ejemplo, los conflictos inter-regionales sobre el acceso al petróleo ha generado una “secesión, guerra civil y una frecuente debilitación de la democracia” (Brosio, 2006, pág. 446).

## **El caso para la centralización**

Existen también fuertes argumentos a favor de la centralización de las rentas provenientes de los recursos naturales, es decir, un menor reparto vertical para los gobiernos subnacionales. A continuación se nombrarán los cuatro más usuales: primero, los flujos de rentas de los recursos naturales están determinados por los precios de mercado mundiales, lo que implica que son inestables en el tiempo. Dichas rentas no son adecuadas para financiar los servicios esenciales provistos por los gobiernos subnacionales (Bahl y Tumennasan, 2004). Cualquier solución de política que ate la descentralización de rentas con las rentas de impuestos derivados de la explotación de recursos naturales requerirá de alguna medida que atienda a esta inestabilidad.

Segundo, las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales podrían ser esenciales para la estabilidad de los países con un gran déficit fiscal, es decir, no son fácilmente reemplazadas por los esfuerzos de movilización de rentas domésticas.

Tercero, las dotaciones de recursos naturales se distribuyen de manera desigual y el reparto con base en la derivación podría conllevar disparidades fiscales significativas. Por ejemplo, en Rusia casi la mitad de las rentas de los recursos naturales se recaudan en tres regiones (Bosquet, 2002).



Finalmente, está el argumento de la “maldición de los recursos naturales”. Una abundancia de riqueza mineral, recibida rápidamente, podría mejorar de manera significativa la calidad de vida, como en el caso de Brunei (Heeks, 1998), pero podría también causar efectos locales perversos que podrían frenar el desarrollo económico de largo plazo. El caso más citado es el efecto de gastos, donde una mayor proporción de recursos domésticos se asignan a sectores no transables, como los servicios y el gobierno, y el traslado de mano de obra hacia el sector minero de mejor remuneración y fuera de otras actividades económicas en la región. Otro aspecto a considerar es que las grandes cantidades de dinero involucradas podrían estimular la corrupción. Leite y Weidmann (1999) han argumentado que existe una relación positiva entre la corrupción y la abundancia de recursos naturales.

Más relacionado con el argumento del reparto de rentas, está el que muchos gobiernos locales no tienen la capacidad de atender proyectos de capital de largo alcance que pueden resultar del reparto de rentas de los recursos naturales. En Indonesia, por ejemplo, aproximadamente el 10 por ciento de todos los gobiernos locales reciben transferencias de los recursos naturales, cuyo valor es mayor en términos de la transferencia de objetivo general que ancla al sistema (Bahl y Tumennasan, 2004). En Perú, las rentas de los recursos naturales representan el 90 por ciento del presupuesto de inversión total en algunas regiones (*Oxford Policy Management*, 2008).

## **Las opciones y la práctica: el reparto vertical**

En la práctica, los arreglos para el reparto de rentas varían extensamente. En un extremo, Chile y Tanzania no reparten las rentas de forma vertical con los gobiernos subnacionales y Ecuador reparte sólo el dos por ciento del total de la recaudación de regalías. Otros países han establecido repartos verticales significativos para los gobiernos subnacionales. Indonesia comparte el 15 por ciento de las rentas por regalía del petróleo y el 30 por ciento de las rentas por regalía del gas, a pesar de que la base impositiva utilizada para el reparto es mucho menor que el total de rentas recaudadas por el gobierno central.

En Perú, el reparto de rentas encuentra su base en el impuesto sobre la renta corporativo. La porción departamental (provincial) es del 50 por ciento (*Oxford Policy Management*, 2008). A los gobiernos locales se les permite también recibir parte de las regalías, pero la mayoría de las compañías mineras ha negociado una exención de las regalías. Bolivia comparte el 48 por ciento de las rentas por regalía petrolera con sus departamentos y Colombia el 60 por ciento con los departamentos y municipalidades (Banco Mundial, 2005). El reparto vertical en Ghana es el 20 por ciento de las regalías y se destina a una fundación que financia a los gobiernos locales.

## **Las opciones y la práctica: el reparto horizontal**

El reparto vertical entre los gobiernos locales depende enormemente de la actitud del gobierno central en lo que a la idea de patrimonio se refiere, es decir, sobre la noción de que los recursos naturales son una riqueza propiedad de la región, que debería ser reemplazada a medida que se agota. Esta visión conllevaría a un enfoque de derivación del reparto horizontal de las rentas.



Rusia comparte la renta petrolera y los impuestos productivos primordialmente sobre la base de la derivación. El acuerdo de Indonesia es básicamente de derivación pero permite repartos adicionales a ser distribuidos a casi todos los gobiernos de las provincias con recursos naturales. En Colombia hay un acuerdo similar. Otros países tienen un reparto por derivación mixto con otros métodos de asignación. Bolivia emplea una combinación de pago de transferencias a las regiones productoras de petróleo y asignaciones a los gobiernos locales a través de los ministerios centrales (salud y educación). Ghana dirige la renta compartida hacia el fondo de desarrollo municipal destinado a las localidades mineras y con base en las necesidades, pero los desembolsos del fondo han sido erráticos (*Oxford Policy Management*, 2008). Perú ha sustituido un fondo de apoyo voluntario por el reparto de rentas por regalía, en el que las compañías mineras contribuyen para con actividades específicas. Un experimento interesante se encuentra en Papua Nueva Guinea, donde una compañía minera bastante grande le paga a los gobiernos locales para implementar los proyectos prioritarios y luego contabilizar estas contribuciones como créditos fiscales.

## Conclusiones

La descentralización fiscal involucra que las personas opinen, a través de los presupuestos, sobre el paquete de servicios que reciben de los gobiernos. La mejor manera de hacer esto es estableciendo gobiernos locales que respondan al tener una cierta autonomía presupuestaria. El éxito de la descentralización fiscal puede medirse en función de que la gente reciba o no los servicios que quieren.

¿Cómo puede ser construido y sostenido tal sistema de finanzas gubernamentales? Primero, necesita ser amplio, ya que si se dejan por fuera piezas importantes de la reforma, probablemente los beneficios de la descentralización no se materializarán. Segundo, debe ser transparente y fomentar la disciplina fiscal. Esto último requiere que el gobierno subnacional esté balanceado en términos de las responsabilidades de gastos que han sido asignadas y la renta disponible para ellos. Sin ese balance, la descentralización fiscal no será sostenible.

La arquitectura fiscal de un sistema descentralizado se sustenta en tres pilares. *La asignación de gastos* es la piedra angular porque define las responsabilidades de provisión del servicio de los gobiernos subnacionales así como la autonomía de estos gobiernos para tomar decisiones sobre el nivel y mezcla de gastos presupuestarios. La asignación de gastos viene primero, luego siguen las finanzas.

El segundo y el tercer pilar son de tipo financiero. *La asignación de ingresos fiscales*, segundo pilar, es el sustento que garantiza una mejor rendición de cuentas de los oficiales locales con los electores al otorgarle a los gobiernos subnacionales ciertos poderes impositivos. *Las transferencias intergubernamentales*, el tercer pilar, resuelven los problemas del balance vertical y tienden a la igualación de las disparidades inter-regionales.

En la realidad, casi todos los países cuentan con estos tres pilares fiscales. Sin embargo, no existen dos países iguales ya que hay diferentes visiones sobre cómo deben ser las asignaciones de gastos, las asignaciones de rentas y las transferencias gubernamentales. Ya que algunas prácticas son mejores que otras, no debería sorprender que algunas arquitecturas de descentralización funcionen mejor que otras.

## Referencias bibliográficas

Acosta, O. L. y R. M. Bird (2005). *The Dilemma of Decentralization in Colombia*, en R.M. Bird, J.M. Poterba y J. Slemrod (Editor), *Fiscal Reform in Colombia*, the MIT Press, Cambridge-Londres.

Ahmad, Ehtisham, Singh Raju y Lockwood, Ben (2004). *Taxation Reforms and Changes in Revenue Assignments in China*. FMI Working Paper N° WP/04/125. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Alm, James, Robert Aten y Roy Bahl (2001). *Can Indonesia Decentralize Successfully? Plans, Problems and Prospects*. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 37 N° 1, pages 83-102.

Bahl, Roy (1999). *Fiscal policy in China: Taxation and intergovernmental fiscal relations*. San Francisco: The 1990 Institute.

Bahl, Roy (2008). *Opportunities and Risks of Fiscal Decentralization: A Developing Country Perspective in Achieving Decentralization Objectives* ed. by Gregory Ingram (Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy), pp 19-37.

Bahl, Roy y Bayar Tumennasan (2004). *How Should Revenues from Natural Resources be shared in Indonesia* in *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia*, edited by James Alm, Jorge Martinez-Vazquez and Sri Mulyani Indrawati (Northampton: Edward Elgar Publishing) pp 199-233.

Bahl, Roy y Johannes Linn (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.

Bahl, Roy y Sally Wallace (2007). *Intergovernmental Transfers: The Vertical Sharing Dimension in Fiscal Equalization*, edited by Jorge Martinez-Vazquez and Bob Searle (Springer), pp 205-250.

Bahl, Roy, Sally Wallace y Musharraf Cyan (2008). *Pakistan: Provincial Government Taxation*. ISP Working Paper (Atlanta: International Studies Program, Georgia State University).

Roy Bahl y Richard Bird (por publicar). *Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward*. (con Richard Bird) *Public budgeting and Finance*.

Bird, Richard y Edgar Rodríguez (1999). *Decentralization and Poverty Alleviation: International Experience with Reference to the Philippines*. *Public Administration and Development*, 19: 199-219.

Bird, Richard, Jack Mintz y Thomas Wilson (2006). *Coordinating Federal and Provincial Sales Taxes: Lessons from the Canadian Experience*. National Tax Journal, 49 (4): 889-903.

Bird, Richard y Pierre-Pascal Gendron (2007). *The VAT in Developing and Transitional Countries* (Nueva York: Cambridge University Press).

Bird, Richard y Sally Wallace (2004). *Is it Really so Hard to tax the Hard to Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes*, en *Taxing the Hard to Tax: Lessons from Theory and Practice*, edited by James Alm, Jorge Martínez-Vazquez, and Sally Wallace (Amsterdam: Elsevier), 121-158.

Boex, Jameson y Martínez-Vazquez (2006). *Local Government Finance Reform en Developing Countries: The Case of Tanzania* (Nueva York: Palgrave).

Bosquet, Benoît (2002). *The Role of Natural Resources in Fundamental Tax Reform en the Russian Federation*. WPS 2807, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Brosio, Georgio (2006). *The Assignment of Revenue from Natural Resources* en Handbook of Fiscal Federalism, editado por Ehtisham Ahmad y Georgio Brosio, (Cheltenham, UK: Edward Elgar), 431-458.

Cnossen, Sijbren, ed. (2005). *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting and Driving* (Oxford: Oxford University Press).

Heeks, Richard (1998) *Small Enterprise Development and the “Dutch Disease” in a Small Economy: The Case of Brunei*. Discussion Paper Series. Paper N° 56. Institute for Development Policy and Management, Universidad de Manchester, Reino Unido.

Hofman, Bert y Kai Kaiser (2004). *The Making Of The Big Bang And Its Aftermath: A Political Economy Perspective* en Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia, editado por James Alm, Jorge Martínez-Vazquez y Sri Mulyani Indrawati (Northampton: Edward Elgar Publishing) 15-46.

Hull, Catherine y Bob Searle (2007). *The Impact of Equalization on Service Delivery* en Fiscal Equalization, editado por Jorge Martínez-Vazquez y Bob Searle (Springer), 61-94.

Keen, Michael y Jack Mintz (2004). *The Optimal Threshold for a Value-added Tax* Journal of Public Economics, 88: 559-76.

Leite, Carlos y Jens Weidmann (1999). *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*. FMI Working Paper WP/99/85. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Manasan, R.G. (Por publicarse). *Local Public Finance in the Philippines: Balancing Autonomy and Accountability en Decentralization Policies in Asian Development* editado por Sinichi Ichimura y Roy Bahl (Singapore: World Scientific Press).

Martínez Vázquez, Jorge, Charles McLure y Francois Vaillancourt (2006). *Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework*. en Richard Bird y Francois Vaillancourt eds, *Banco Mundial*), 15-34.

Martínez-Vázquez, Jorge y Jameson Boex. 2001. *The Design of Equalization Grants: Theory and Applications*. Instituto del Banco Mundial y Georgia State University School of Policy Studies.

Martínez-Vázquez, Jorge, Javier Arze del Granado y Jameson Boex (2007). *Fighting Corruption in the Public Sector* (Amsterdam: Elsevier).

Martínez-Vázquez, Jorge, Mark Rider y Sally Wallace (2008). *Tax Reform in the Russian Federation in the Transition Years* (Amsterdam: Elsevier).

Mieszkowski, Peter (1983). *Energy Policy, Taxation of Natural Resources, and Fiscal Federalism* en Charles McLure, ed. (1983) *Tax Assignment in Federal Countries* (Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University), 129-145.

McLure, Charles E., Jr. (1994). *The Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints*. *Australian Tax Forum*, 11: 153-83.

McLure, Charles (1997). *Topics in the Theory of Revenue Assignment: Gaps, Traps, and Nuances*, en Mario J. Blejer and Teresa Ter-minassian, eds., *Macroeconomic Dimensions of Public Finance* (Londres: Routledge), 94-109.

McLure, Charles (2000). *Implementing Subnational VATs on Internal Trade: The Compensating VAT (CVAT)*, *International Tax and Public Finance*, 7: 723-40.

Oates, Wallace (1972). *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich).

Oxford Policy Management (2008). *Mineral Taxation Regimes: A Review of Issues and Challenges in their Design and Application*, ICMM Resource Endowment Initiative, April.

Sethi, Geeta. (Ed.). (2005). *Fiscal decentralization to rural local governments in India*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Shah, Anwar (1994). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Soderstrom, Lars (1991). *Fiscal Federalism: The Nordic Countries' Style*, en Remy Prud'homme, ed., *Public Finance with Several Levels of Government* (The Hague/Koenigstein: Foundation Journal Public Finance), 37-53.

Varsano, Ricardo (2000). *Subnational Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution*, en S.J. Burki and G.E. Perry, eds. *Decentralization and Accountability of the Public Sector* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000), 339-355.

Vehorn, Charles L. y Ehtisham Ahmad (1997). *Tax Administration*, en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. Teresa Ter-Minassian. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

World Bank (2005). *Comparative Study on the Distribution of Oil Rents in Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru*, joint PNUD/Banco Mundial Energy Management Assistance Programme (Banco Mundial: Washington, D.C.).

Zhang, Zhihua y Jorge Martínez-Vázquez (2006). *The System of Equalization Transfers in China*. International Studies Program, Georgia State University, Working Paper 03-12, pp. 37.

# El tamaño importa: la estructura vertical de gobierno y la gestión del gasto público local

Jorge Martínez-Vázquez<sup>20</sup> y Juan Luis Gómez Reino<sup>21</sup>

## Resumen

Una gran cantidad de países alrededor del mundo presentan estructuras verticales de gobierno percibidas como ineficientes debido a un alto nivel de fragmentación jurisdiccional. La respuesta común a este diagnóstico ha sido la implementación de programas de consolidación jurisdiccional tanto forzados como voluntarios. El objetivo fundamental declarado de tales programas es alcanzar, mediante un tamaño mayor, economías de escala y reducir los costos de producción de los servicios públicos a nivel local o regional. En este trabajo se analizan tanto los principios teóricos que guían el análisis económico tradicional de las estructuras verticales de gobierno, como experiencias relevantes de consolidación jurisdiccional a nivel internacional. Con base en este análisis se argumenta que la evidencia empírica en apoyo de la existencia de economías de escala en la provisión de servicios públicos locales no es concluyente. Cuando existen, dichas economías de escala se concentran en servicios que requieren altas dosis de inversión en capital fijo y son altamente dependientes de la tecnología de producción disponible y de la localización geográfica de las jurisdicciones. No es de extrañar, por tanto, que los programas de consolidación jurisdiccional no hayan ofrecido las ganancias de eficiencia económica prometidas. El tamaño óptimo jurisdiccional parece depender no sólo del potencial de economías de escala, sino también de las preferencias de los ciudadanos hacia la representación institucional y de las condiciones geográficas, socio-culturales e históricas de cada país. Se concluye que la reforma de la estructura vertical de gobierno y el nivel de fragmentación jurisdiccional no deben aproximarse desde posiciones dogmáticas fundamentadas en escasa evidencia empírica. La consolidación puede, en ocasiones, ser la alternativa más eficiente, pero es necesario ofrecer otras opciones institucionales que permitan soluciones intermedias –o en su caso más eficientes– para la provisión de servicios.

## Abstract

*Many countries around the world have vertical government structures that are perceived as inefficient because of their high level of jurisdictional fragmentation. A common response has been the implementation of jurisdictional consolidation programs, both forced and voluntary. The main objective of these programs has been achieving economies of scale, thereby reducing production costs of local and regional public services. This paper analyzes the theoretical principles that lead the traditional economic analysis of vertical government structures, as well as relevant international experiences. It is argued that the empirical evidence supporting the*

20. *Regents Professor of Economics; Director, International Studies Program, Georgia State University.* Preparado para: CAF-GSU Conferencia sobre Descentralización Fiscal y Desarrollo Regional "Las Promesas y las Realidades de la Descentralización Fiscal en América Latina". Lima, 4 de diciembre de 2008.

21. *Research Associate, International Studies Program, Georgia State University.*

*existence of economies of scale in the provision of local public services is not conclusive. When such economies do exist, they tend to be concentrated in services requiring high fixed capital investment, and that are highly dependant on available technology as well as on the jurisdiction's geographical location. This is possibly the reason why jurisdictional consolidation programs have not delivered their promised gains in economic efficiency so far. The optimal jurisdictional size seems to depend not only on the possibility of economies of scale, but also on citizens' preferences for institutional representation, and on the geographical, historical and socio-cultural conditions of each country. It is concluded that the reform of the vertical government structure should not be approached from dogmatic positions based upon weak empirical evidence. Consolidation can sometimes be the most efficient alternative, but other institutional options, enabling intermediate solutions, should also be considered.*

## **Introducción**

El número de niveles de gobierno y de jurisdicciones en cada nivel en los países descentralizados del mundo es el resultado histórico de una multitud de variables políticas y socio-económicas. De manera recurrente, los análisis técnicos de las relaciones fiscales intergubernamentales subrayan la necesidad de encontrar un nivel óptimo de fragmentación jurisdiccional que asista la eficiencia en la gestión del gasto público. En la mayoría de los casos, dicho nivel de fragmentación jurisdiccional –entendido como el número de niveles de gobierno y el número de jurisdicciones en cada nivel– se observa como más alto de lo que se puede considerar eficiente y, por lo tanto, también es común encontrar programas nacionales e incentivos a la consolidación de los gobiernos sub-nacionales.

El objetivo fundamental declarado de tales programas de consolidación jurisdiccional es alcanzar, mediante un tamaño mayor, economías de escala y así reducir los costos de producción de los servicios públicos a nivel local o regional. Un aspecto no considerado tan frecuentemente en estas iniciativas es la pérdida potencial de cierta representatividad política a nivel sub-nacional, ya que el mayor tamaño de los gobiernos sub-nacionales reduce la influencia de la ciudadanía en el proceso de rendición de cuentas de sus gobiernos. En cualquier sistema descentralizado de gobierno existe un equilibrio difícil entre las economías de escala, asociadas con un mayor tamaño, y las pérdidas en eficiencia obtenidas por la adecuación de las decisiones de gasto a las preferencias y prioridades locales, relacionadas con un menor tamaño y mayor representatividad y rendición de cuentas.

En este trabajo se analizan tanto los principios teóricos que guían el análisis de las estructuras verticales de gobierno como los estudios empíricos sobre economías de escala y las experiencias de consolidación a nivel internacional. La experiencia internacional muestra que una aplicación rígida del principio del tamaño óptimo, desde el punto de vista de la escala de producción, es la razón más frecuentemente usada en la adopción de ambiciosos programas de consolidación. Sin embargo, en muchas ocasiones, estos programas no han ofrecido las ganancias de eficiencia económica prometidas. La experiencia internacional muestra, por otro lado, que enfoques holísticos a la reforma de la estructura vertical de gobierno, que ofrecen tanto incentivos significativos a la consolidación voluntaria, como alternativas institucionales a la provisión de servicios y bienes públicos, por cooperación inter-jurisdiccional o privatización, permiten alcanzar eco-

nomías de escala sin incrementar los costos potencialmente derivados de la pérdida de representación política y rendición de cuentas.

En la primera sección de este documento se repasa el marco teórico aplicado en las teorías de federalismo fiscal a la discusión del tamaño óptimo jurisdiccional. En la segunda sección, se analizan las experiencias internacionales más relevantes de reforma en la estructura vertical de gobierno y extraemos lecciones de las mejores prácticas. En la tercera sección, se discuten las alternativas institucionales disponibles para la mejora en la eficiencia del gasto público local manteniendo los niveles iniciales de fragmentación jurisdiccional. El trabajo concluye con varias recomendaciones para la elaboración de estrategias de racionalización de la estructura vertical de gobierno.

## **El tamaño óptimo de las jurisdicciones sub-nacionales**

### **Principios normativos e incentivos**

¿Cuál es el tamaño eficiente de los gobiernos sub-nacionales? ¿Bajo qué marco teórico podemos evaluar si el nivel de fragmentación jurisdiccional es demasiado alto o demasiado bajo? ¿De qué manera afecta el nivel de descentralización fiscal al tamaño óptimo de los gobiernos sub-nacionales?

Encontrar respuestas a estas preguntas es extremadamente importante en el diseño de sistemas eficientes de relaciones fiscales intergubernamentales. En general, el número de niveles de gobierno y el número de jurisdicciones por nivel de gobierno depende de un cúmulo de variables históricas, políticas y socio-económicas. Desde el punto de vista político, la fragmentación territorial puede responder a un diseño de ampliación del espacio de representación en un sistema democrático. La creación de nuevos niveles de gobierno o jurisdicciones puede asimismo responder a demandas de autodeterminación de regiones con extenso pasado de auto-gobierno y particularidades culturales. Por ejemplo, la creación de Comunidades Autónomas en España permitió articular políticamente las demandas de autogobierno de regiones históricas como Cataluña, Galicia y el País Vasco, insertándolas al mismo tiempo en un estado unitario descentralizado. Desde esta perspectiva, tensiones secesionistas en un país pueden así ser gestionadas creando espacios políticos de representación que canalicen y procesen las demandas de formaciones políticas independentistas.

La estructura vertical de gobierno puede asimismo responder a cuestiones de eficiencia económica. Las contribuciones de Oates (1972) a la teoría del federalismo fiscal ofrecen una primera aproximación a la determinación del tamaño óptimo jurisdiccional basada en sólidos principios económicos. Dicha teoría sugiere que el tamaño óptimo de una jurisdicción es el resultado de la combinación de dos variables fundamentales, las economías de escala en la provisión de bienes públicos y las ganancias o pérdidas de eficiencia por la adecuación del gasto público local a las preferencias de los ciudadanos.

De tal manera, un mayor tamaño jurisdiccional puede reducir el costo unitario de producción de los bienes públicos al permitir el alcance de economías de escala. Sin embargo, jurisdicciones de menor tamaño permiten adecuar el gasto en bienes y servicio públicos locales a las preferencias de los ciudadanos de manera más ajustada. La provisión de un servicio para un grupo po-



blacional mayor tiene como resultado que el nivel de servicio provisto diferirá del considerado óptimo a nivel individual por cada ciudadano. La diferencia entre los niveles de prestación del servicio preferidos individualmente y el nivel efectivamente provisto al grupo tiende a incrementarse con el tamaño poblacional. Este es el fundamento esencial de la descentralización fiscal. Al asignar competencias a niveles de gobierno más cercanos a la población es posible proveer niveles de acceso y calidad de servicios más cercanos a las preferencias locales, lo que redundaría en mejoras de eficiencia<sup>22</sup>. Oates (1972) concluye que el tamaño ideal de la jurisdicción, en términos de población, es aquel que maximiza la diferencia entre las ganancias en la reducción del costo unitario del bien o servicio por economías de escala y las pérdidas de eficiencia derivadas del mayor tamaño por la menor adecuación del gasto a las preferencias locales.

La experiencia internacional muestra asimismo que altos niveles de fragmentación pueden responder a una variedad de incentivos y con resultados diversos. Por ejemplo, en Estados Unidos la fragmentación de áreas suburbanas está muy a menudo motivada por el deseo de homogeneizar el nivel de renta de los vecinos o incluso la composición étnica. Pero cuando las comunidades más ricas se separan de aquellas con menor nivel de renta promedio, ello termina redundando en una menor equidad en la distribución de la base tributaria a nivel local, y conlleva al nivel superior de gobierno a asumir una función redistributiva. Al extender este argumento, en el caso de países con amplios recursos naturales, ha sido bastante común que jurisdicciones sede de industrias extractivas desarrollen demandas de fragmentación para concentrar los potenciales recursos fiscales derivados de dichas industrias (p.e., estas son las experiencias recientes de Indonesia y de la Federación Rusa).

Es necesario mencionar, sin embargo, que también ocurren tendencias opuestas. Por ejemplo, es bastante común observar a centros urbanos en áreas metropolitanas ejercer presiones políticas y administrativas para anexar zonas suburbanas a su jurisdicción, conscientes de la riqueza de su base tributaria o por simples razones expansionistas y de control.

Determinados instrumentos de financiamiento pueden asimismo fomentar una más alta fragmentación. Por ejemplo, la concesión de transferencias de igual cuantía a gobiernos locales —es decir, no ajustadas por los niveles de población—, por ejemplo, incentiva la sub-división de estos gobiernos en jurisdicciones más pequeñas para multiplicar el monto recibido. Si la legislación que norma el proceso de constitución de nuevas jurisdicciones permite su creación con facilidad, esto puede suponer un desafío fiscal de envergadura al gobierno central. Esta es la práctica actualmente en, por ejemplo, Indonesia y Nepal.

Adicionalmente, las motivaciones políticas que sustentan la creación de nuevas jurisdicciones pueden ser igualmente ineficientes. Este es el caso cuando las élites locales lideran el proceso de creación de una nueva jurisdicción, con el objetivo último de obtener “rentas” derivadas de su gestión (traducidas en, por ejemplo, contratos por servicios públicos, empleo de familiares, entre otros).

Todos estos aspectos deben ser considerados en cualquier análisis del sistema vertical de gobierno de un país y de su posible reforma. En cualquier caso, tres variables fundamentales deben guiar la reflexión sobre la idoneidad del nivel de fragmentación jurisdiccional: i) el potencial de economías de escala en la provisión de servicios públicos (que sugeriría mayores ta-

---

22. Este proceso descrito por Oates se reflejaría más adelante en el principio de subsidiaridad en la Carta Europea del Consejo de Europa.

maños jurisdiccionales); ii) la posible mayor eficiencia derivada de la adecuación del gasto a las preferencias y prioridades locales (que sugeriría la idoneidad de jurisdicciones de menor tamaño); y iii) la preferencia ciudadana por mayor cercanía en su representatividad política, que permite intensificar el proceso de rendición de cuentas a los votantes.

## **Fragmentación en sistemas desconcentrados y descentralizados**

Para poder aclarar mejor el problema del tamaño óptimo, es ventajoso distinguir las diferencias en el análisis del tamaño jurisdiccional eficiente entre sistemas centralizados (aunque desconcentrados) y los sistemas descentralizados. De hecho, el significado mismo del término “tamaño ideal” es distinto dependiendo del sistema de relaciones fiscales inter-gubernamentales presente.

En el caso de sistemas fiscales centralizados, pero que estructuran la provisión de servicios públicos a través de agencias desconcentradas del gobierno central, la prioridad fundamental desde el punto de vista de la eficiencia es la minimización de costos de producción y el aprovechamiento de las economías de escala disponibles (ya que en los sistemas centralizados se asume un nivel de acceso y calidad de servicio homogéneo en todo el territorio nacional). En este caso, el problema es similar al enfrentado por el sector privado en la determinación de la estructura óptima de una planta de producción, pero con una distinción fundamental: los gobiernos locales producen más de un servicio público y, como tal, controlan diversos procesos de producción.

La distinción es crítica porque, como es razonable, la escala óptima de producción de servicios públicos es distinta dependiendo del servicio. En general, cuanto más intensivo en el factor de capital es el proceso de producción de un servicio, mayor es su escala óptima de provisión, ya que los costos medios unitarios tienden a disminuir con mayor *output* hasta niveles muy altos (asumiendo una estructura regular de costos en forma de U). En el terreno público, los servicios de agua y procesamiento de residuos sólidos de grandes extensiones son claros ejemplos de actividades que precisan importantes inversiones de capital. Por el contrario, los procesos de producción de los servicios de policía local, limpieza y mantenimiento de parques, y otros similares, suelen ser más intensivos en factor trabajo, por lo que su dimensión eficiente es menor. Sin embargo, es importante mencionar que la medición de la eficiencia productiva de la provisión de servicios públicos es substancialmente más complicada que en la producción de bienes o servicios en el sector privado. Por definición, los servicios públicos están sujetos a importantes externalidades que no permiten una estimación detallada de los beneficios obtenidos (por ejemplo, las mejoras en higiene infantil derivadas de la inversión en educación de las madres). Asimismo, el costo de beneficiar a un usuario adicional puede ser cero o cercano a cero a ciertas escalas (por ejemplo, en la protección ofrecida por la policía local o los servicios de bomberos). En la siguiente sección se evaluarán las contribuciones empíricas más relevantes en la literatura de la hacienda pública que han intentado identificar la escala óptima para la provisión de varios servicios públicos. Es posible, sin embargo, adelantar que la revisión de esta literatura no provee soluciones de aplicación sencilla.

El caso de estructuras descentralizadas de gobierno es sustancialmente distinto al anterior por un aspecto fundamental. Los gobiernos descentralizados eligen de manera autónoma sus

propios representantes y tienen una cierta autonomía para definir tanto el volumen y la estructura del gasto público como, comúnmente y de manera ideal, para recaudar una serie de tributos propios. Por su relativa cercanía al ciudadano, el proceso de rendición de cuentas de los gobiernos locales a la población es mucho más cercano. Los ciudadanos esperan que sus preferencias, expresadas a través del voto a los programas políticos de los partidos se respeten en la distribución de prioridades de gasto público. El problema que enfrentan los gobiernos locales en un sistema descentralizado es, por tanto, doble. Por un lado, el objetivo de eficiencia productiva se mantiene intacto, como en el caso de un sistema desconcentrado. A la vez, los gobiernos sub-nacionales tienen el objetivo de mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público, atendiendo a las prioridades y preferencias locales que son tan difíciles de identificar desde el gobierno central.

Desafortunadamente, la consecución de estos dos objetivos requiere compromisos. Mientras que la eficiencia productiva se incrementa potencialmente con el mayor tamaño de la jurisdicción, la eficiencia de la asignación del gasto se reduce. De manera inversa, menores tamaños jurisdiccionales permiten una mejor respuesta de las autoridades a las prioridades locales, pero a expensas de mayores costos de producción. Por tanto, la solución a este problema es encontrar el tamaño jurisdiccional que maximice la diferencia entre las ganancias por una asignación del gasto más eficiente y las pérdidas derivadas de los mayores costos de producción asociados a una menor escala jurisdiccional.

Como hemos mencionado, incluso con las simplificaciones del modelo de Oates, ya es complicado medir tanto la eficiencia en el gasto público (debido a aspectos como las externalidades positivas) como la eficiencia productiva de servicios públicos. El modelo de Oates se centra en la provisión de un único servicio, mientras que en la realidad, la mayoría de los gobiernos locales alrededor del mundo gestionan múltiples servicios. La aplicación del marco teórico se complica de manera extraordinaria, ya que no todos los servicios públicos ofrecen potencialmente economías de escala, y la distribución de preferencias a nivel territorial es más heterogénea en unos servicios que en otros. Por tanto, el tamaño óptimo jurisdiccional difiere dependiendo del servicio considerado pero existe la posibilidad de sólo un tamaño.

Incluso cuando las preferencias son heterogéneas territorialmente, y presentan la oportunidad de ganancias en eficiencia al adaptar el gasto a las prioridades locales, el modelo básico de Oates asume que los gobiernos de las jurisdicciones de menor tamaño responderán de manera más fiel a las preferencias expresadas de sus ciudadanos. Esta correlación negativa entre tamaño jurisdiccional y rendición de cuentas depende, no obstante, de la calidad de las instituciones locales. La ausencia de oportunidades para la participación en procesos como los presupuestos, o para la supervisión del desempeño de los gobiernos sub-nacionales a través de la publicación de informes de resultados y su comparación entre varios gobiernos limita la responsabilidad de los gobiernos frente a sus ciudadanos al ejercicio del voto en las elecciones.

De hecho, jurisdicciones de menores dimensiones pueden permitir una supervisión ciudadana del desempeño de sus gobiernos más cercana, y crear una cierta competición entre localidades que permita la mejora conjunta de la calidad de los servicios públicos y las instituciones democráticas, el mecanismo desarrollado por Tiebout (1956). Al ser menores las dimensiones territoriales, los ciudadanos pueden mudarse (“votando con sus pies”) con mayor facilidad a aquellas que proveen la combinación de servicios públicos e impuestos que mejor cubre sus preferencias individuales.

¿Qué conclusión obtenemos de la revisión de los argumentos de la teoría económica sobre estructura vertical de gobierno? El marco teórico que el federalismo fiscal ofrece para la determinación del tamaño óptimo jurisdiccional nos provee de ciertos principios normativos pero no de una receta simple para la reforma de la estructura vertical de gobierno. La evidente simplicidad de este marco teórico (un sólo servicio público, el tamaño jurisdiccional es perfectamente elástico en términos de población, otros) hace difícil su aplicación práctica a la realidad del ordenamiento territorial en cualquier país.

Por ejemplo, el modelo de Oates no discute el número eficiente de niveles de gobierno, sino que sólo se enfoca en el número de jurisdicciones en un mismo nivel de gobierno. Esta es una limitación importante del modelo, ya que en muchas ocasiones existe una excesiva cantidad de niveles de gobierno difíciles de coordinar y que no siempre pueden estar justificados. En principio, es posible concebir que distintos tipos de bienes y servicios públicos tienen “áreas de beneficio” muy distintas en tamaño óptimo y, por lo tanto, sería contraproducente hacer responsable a los gobiernos locales de servicios públicos (por ejemplo, hospitales terciarios con servicios especializados) que benefician a los residentes de una región entera al contener varios gobiernos locales. En este caso sería mucho más adecuado hacer responsable de este servicio a los gobiernos regionales.

El modelo de Oates, además, supone una perfecta flexibilidad a la hora de determinar la dimensión jurisdiccional, mientras que la consolidación o fragmentación de jurisdicciones es un proceso generalmente complicado que no sólo responde a consideraciones económicas. La evidencia internacional sugiere que existe una fuerte inercia institucional y resistencia a la modificación del ordenamiento territorial incluso en aquellas municipalidades demasiado pequeñas para ser viables.

Si el análisis teórico ofrece sólo respuestas limitadas a la pregunta de cuál es la dimensión óptima de una jurisdicción, quizá la experiencia internacional permita identificar mejores prácticas. En la siguiente sección se analizan experiencias relevantes de reforma del sistema de gobiernos sub-nacionales. El objetivo fundamental es identificar si los determinantes fundamentales del tamaño óptimo jurisdiccional descritos en el modelo teórico de Oates realmente definen la estructura vertical de gobierno en los países analizados y cuáles son los criterios y las políticas que se pueden adoptar para facilitar una estructura vertical de gobierno más racional.

## **Evidencia empírica de economías de escala a nivel internacional**

El marco teórico descrito en la sección anterior define como una de las variables fundamentales para la determinación del tamaño óptimo jurisdiccional la existencia de economías de escala en la provisión de bienes públicos. Si éstas existen, entonces un mayor nivel de producción asegura menores costos medios y, por tanto, un mayor tamaño jurisdiccional es eficiente.

La evidencia de la existencia de economías de escala en la provisión de bienes públicos es decididamente ambigua, aunque podemos identificar ciertos “hechos estilizados”. En primer lugar, las economías de escala en la provisión de servicios públicos locales son más fácilmente

identificables en aquellos servicios que requieren importantes inversiones en capital (Dollery and Fleming, 2006). En Chile, Abala-Bertrand y Mamatzakis (2004) encuentran evidencia de economías de escala en la provisión de infraestructura en los sectores de transporte, alcantarillado y electricidad. Bel (2002) y Álvarez y Caride (2003) muestran que el procesamiento de residuos sólidos (recolección, transporte y tratamiento) ofrece potenciales reducciones en costo por mayor volumen en España, un argumento confirmado por el análisis de Callan and Thomas (2001) para 110 municipalidades en el área de Massachusetts, y por McDavid (2001) en su estudio de 327 gobiernos locales de menos de 1.000 habitantes en Canadá. Generalmente, dichas economías de escala tienen, asimismo, límites poblacionales, por lo que pueden no estar presentes una vez superado cierto nivel de población (Bel y Fagueda 2008).

El análisis de otros servicios puramente locales, como la policía o los servicios de bomberos, más intensivos en el factor trabajo en su producción, ofrece conclusiones más ambiguas. Una referencia fundamental es el trabajo pionero de Hirsch (1959), que descarta economías de escala en la provisión de servicios de policía. El mismo estudio encuentra economías de escala en la provisión de servicios de prevención de incendios en municipalidades de menos de 100.000 habitantes y costos medios crecientes en poblaciones de más de 100.000 habitantes. En Estados Unidos, el estudio de Ahlbrandt (1973) no muestra evidencia de economías de escala en los servicios de bomberos de 44 ciudades y distritos del área metropolitana de Seattle, resultados confirmados por el estudio de condados en Inglaterra y Gales de Alt (1971), Boaden (1971) y Danzinger (1978). En Estados Unidos, DiLorenzo (1981), Ostrom y Parks (1973) y Gyimah-Brempong (1987), encuentran evidencia de que los costos de producción de servicios de prevención de incendios y policía, respectivamente, aumentan con mayor tamaño poblacional. Contrariamente, Bodkin and Conklin (1971) sí encuentran menores costos medios de producción de servicios de protección de incendios y policía al aumentar el tamaño poblacional, pero limitado a localidades de entre 5.000 y 10.000 habitantes.

Los servicios educativos han recibido una atención prioritaria en esta literatura, debido a la importancia relativa del gasto en educación en los gobiernos sub-nacionales. Las contribuciones en esta área encuentran evidencia de que la fusión jurisdiccional provee posibilidades de ahorro en gasto, pero muy acotadas a ciertos límites poblacionales. Duncombe *et al.* (1995) muestran que la fusión de distritos con menos de 500 alumnos en el área del estado de New York presenta posibilidades de ahorro en el gasto educativo. El estudio de Edelman y Knudsen (1990) en Iowa concluye de manera similar que las economías de escala se concentran en poblaciones de 800 a 900 alumnos. En Maine, el tamaño óptimo de la administración de la educación es estimado por Deller y Rudnicki (1992) en alrededor de 2.000 alumnos.

Un tercer grupo de estudios analiza las tendencias combinadas de gasto total local y su evolución tras procesos de consolidación o cooperación municipal. La evidencia empírica aquí encontrada es razonablemente inconclusa, al incluir todos los servicios públicos locales en una sola variable de gasto. En un serie de estudios a principios de los años 70, Davies *et al.* (1971, 1972) muestran costos crecientes en la provisión de gasto público total (con la excepción de gasto social) con el incremento de la población en Estados Unidos, un resultado parcialmente confirmado por Mehay (1981). Abelson (1981) encuentra que para 36 localidades australianas el promedio de gasto público por hogar no decrece con el incremento del tamaño de las locali-

dades. Por el contrario, el análisis del Instituto de Asuntos Públicos Australiano (1993) muestra posibles economías de escala en la consolidación de gasto público total de 210 condados en la provincia de Victoria. El informe de la consultora KPMG en 1998, que mostraba rebajas en el costo global de los servicios de 177 gobiernos locales australianos de hasta un 24 por ciento fue un elemento importante en la reciente iniciativa de consolidación y fusión municipal en Australia. En Suecia, Nelson (1992) muestra que los ahorros en la producción de servicios locales derivados de la fusión municipal parecen limitados a municipalidades de muy pequeño tamaño (menos de 2.000 habitantes tras la fusión). Más recientemente, Sole-Olle y Bosch (2005) encuentran evidencia de economías de escala en la provisión de servicios públicos para municipalidades de menos de 5.000 habitantes, pero los costos unitarios de producción se incrementan después hasta que se alcanza un tamaño aproximado de 50.000 habitantes.

En este segmento de análisis empírico, al igual que en los anteriores, escasean los estudios que analizan la realidad latinoamericana. Las pocas referencias en la literatura encontradas se concentran en el análisis del sector eléctrico (Díaz-Bautista, 2004 y Díaz-Bautista y Romero, 2007) un servicio que no se puede considerar como propiamente de los gobiernos locales. En uno de los pocos artículos identificados sobre esta materia, Nauges y Van den Berg (2007) encuentran evidencia de economías de escala en la provisión de agua y alcantarillado en Colombia, pero no en Brasil.

En resumen, la literatura que evalúa la existencia de economías de escala en servicios públicos locales muestra cierto acuerdo en la presencia de éstas en servicios que precisan amplias inversiones en capital. Para aquellos servicios más intensivos en factor trabajo, la evidencia es ambigua. Estudios en el mismo país encuentran resultados opuestos dependiendo de las jurisdicciones y datos analizados. Las economías de escala parecen ser por tanto una función de la tecnología disponible y también parecen estar contenidas dentro de ciertos límites poblacionales.

Si los servicios públicos que presentan economías de escala son limitados y estas últimas son en sí limitadas a ciertos tamaños poblacionales que varían, a su vez, de acuerdo a la tecnología disponible, la determinación de un tamaño óptimo jurisdiccional para gobiernos locales se complica de manera importante. Por tanto, es necesario revisar fórmulas institucionales para la provisión de servicios públicos locales que sirvan para alcanzar los objetivos de eficiencia económica sin reducir representatividad institucional. Si el tamaño y el nivel de escala representan un problema, ello dependerá del nivel de fragmentación de los gobiernos locales. De allí que los actuales niveles de fragmentación a nivel internacional y especialmente en América Latina se evalúan en la siguiente sección.

## **La fragmentación institucional a nivel internacional. Análisis de procesos de consolidación**

Como es de esperar, los niveles de fragmentación jurisdiccional observados a nivel internacional varían de manera amplia. Existe una variedad de indicadores que pueden ser utilizados para medir el nivel de fragmentación jurisdiccional. En primer lugar, a pesar de ser una dimensión poco explorada de la fragmentación jurisdiccional, el número de niveles de gobierno ofrece una primera aproximación al nivel de fragmentación. En promedio, los países presentan entre tres y cuatro niveles de gobierno, incluyendo el central, regional y uno o varios niveles de go-

bierno local. Este es el caso de los países americanos, donde la mayoría de países tienen entre tres y cuatro divisiones jerárquicas (ver Cuadro 1).

Adicionalmente, el número de jurisdicciones es uno de los indicadores más comúnmente utilizados en los estudios sobre fragmentación. En el continente americano, aunque no parezca una sorpresa dado su tamaño, Estados Unidos presenta el mayor número de jurisdicciones, con más de 88.000 gobiernos entre distritos escolares, condados, estados y el gobierno federal. En contraposición, Ecuador reporta únicamente 240 jurisdicciones, incluyendo cantones, provincias y el gobierno nacional.

Estos indicadores de fragmentación son, sin embargo, de uso limitado. Es dudoso que las divisiones administrativas de cualquier grupo de países sean comparables entre sí, tanto en cuanto a su dimensión geográfica como en los niveles de población que engloban. Por estas razones, los estudios sobre fragmentación jurisdiccional normalmente usan indicadores relativos, como la población promedio por jurisdicción y la superficie promedio por jurisdicción. La comparación internacional a nivel de regiones (ver Cuadro 2) muestra que América Latina no presenta un grado de fragmentación tan alto como, por ejemplo, América del Norte o Europa. En América del Sur, se estima una población promedio por jurisdicción de 32.000 habitantes y una superficie media de 1.429 kilómetros cuadrados. Estos indicadores son superiores a los de Europa (4.500 habitantes y 143 kilómetros cuadrados, en promedio) o América del Norte (5.000 habitantes y 226 kilómetros cuadrados).

La variabilidad aumenta a nivel de país. Estados Unidos es el país más fragmentado del continente, con poco más de 3.500 habitantes por jurisdicción y 108 kilómetros cuadrados, en promedio. Sin embargo, el nivel de fragmentación en Estados Unidos es fácilmente exagerado debido a la presencia muy significativa en este país de los distritos especiales, sobre todo para educación pero también agua y otros servicios, que coinciden geográficamente con los gobiernos locales (condados y ciudades.) Perú lidera los estados del Cono Sur en cuanto a nivel de fragmentación, con algo más de 15.600 habitantes y casi 700 kilómetros cuadrados en promedio, por jurisdicción. En segundo lugar, en términos de población encontramos a Bolivia, con 20.600 habitantes por jurisdicción, y Colombia, el segundo país más fragmentado del Cono Sur en términos de superficie, con un promedio de 900 kilómetros cuadrados por jurisdicción (ver Cuadro 1).

El análisis de los niveles de fragmentación de otras regiones muestra idéntica o incluso mayor nivel de variación en el tamaño promedio de los gobiernos locales alrededor del mundo. Los niveles de fragmentación observados en otras regiones del mundo son incluso superiores a los de América Latina, especialmente en Europa. Por ejemplo, el tamaño poblacional medio de los gobiernos locales en países como Alemania, Austria, España, Francia, Hungría, Italia, Rusia y Suiza, es de menos de 10.000 habitantes. Por tanto, un alto nivel de fragmentación parece un problema común tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados y bastante independiente de su nivel de descentralización.



**Cuadro 1:**  
**Niveles de fragmentación: países americanos**

País	Población (2008)	Área (km <sup>2</sup> )	Niveles de gobierno	Clasificación por niveles	Número Nivel 2	Número Nivel 3	Número Nivel 4
Canadá	33.212.696	9.093.507	3	federal, provincia, condado/municipalidad	13	1.600	
Estados Unidos	303.824.646	9.161.923	3	federal, estado, condado/ciudad	51	85.000	
México	109.955.400	1.923.040	3	nacional, estado, municipalidad	32	2.454	
Belize	301.270	22.806	3	nacional, distrito, constituciones	6	31	
Costa Rica	4.195.914	50.660	3	nacional, provincia, cantón	7	81	
El Salvador	7.066.403	20.720	3	nacional, departamento, municipalidad	14	262	
Guatemala	13.002.206	108.430	3	nacional, departamento, municipalidad	22	333	
Honduras	7.639.327	111.890	3	nacional, departamento, municipalidad	18	298	
Nicaragua	5.785.846	120.254	3	nacional, departamento, municipalidad	17	153	
Panamá	3.309.679	75.990	3	nacional, provincia/comarca, distrito	14	75	
Cuba	11.423.952	110.860	3	nacional, provincia, municipalidad	15	169	
Haití	8.924.553	27.560	3	nacional, departamento, arrondissement	10	43	
Jamaica	2.804.332	10.831	2	nacional, parroquia	14		
Puerto Rico	3.959.128	8.870	2	municipalidad	78		
República Dominicana	9.507.133	48.380	3	nacional, provincia, municipalidad	32	225	
Argentina	40.481.998	2.736.690	3	federal, provincia, municipalidad/departamento	24	1.638	
Bolivia	9.247.816	1.084.390	4	nacional, departamento, provincia, municipalidad/cantón	9	112	327
Brasil	196.342.587	8.456.510	3	federal, estado, municipal	27	5.564	
Chile	16.454.143	748.800	4	nacional, región, provincia, municipalidad	15	53	346
Colombia	45.013.674	1.038.700	3	nacional, departamento, municipalidad	33	1.120	
Ecuador	13.927.650	276.840	3	nacional, provincia, cantón	22	215	
Guyana	770.794	196.850	3	nacional, región, concejo	10	117	
Paraguay	6.831.306	397.300	3	nacional, departamento, distrito	18	227	
Perú	29.180.899	1.280.000	3	nacional, región/provincia especial, provincial/distrito	26	1.834	
Surinam	475.996	161.470	3	nacional, distrito, resort	10	62	
Uruguay	3.477.778	173.620	2	nacional, departamento (municipalidad)	19		
Venezuela	26.414.815	882.050	3	nacional, estado, municipalidad	24	335	

Fuente: elaboración propia.

Continúa



Continuación

**Cuadro 1.1:**  
**Niveles de fragmentación: países americanos**

País	Población/ $\Sigma$ (jurisdicciones)	Área/ $\Sigma$ (jurisdicciones)	Población promedio nivel 2	Población promedio nivel 3	Población promedio nivel 4	Superficie promedio nivel 2	Superficie promedio nivel 3	Superficie promedio nivel 4
Canadá	20.578	5.634	2.554.823	20.758		699.501	5.683	
Estados Unidos	3.572	108	5.957.346	3.574		179.646	108	
México	44.212	773	3.436.106	44.807		60.095	784	
Belize	7.928	600	50.212	9.718		3.801	736	
Costa Rica	47.145	569	599.416	51.801		7.237	625	
El Salvador	25.510	75	504.743	26.971		1.480	79	
Guatemala	36.523	305	591.009	39.046		4.929	326	
Honduras	24.099	353	424.407	25.635		6.216	375	
Nicaragua	33.835	703	340.344	37.816		7.074	786	
Panamá	36.774	844	236.406	44.129		5.428	1.013	
Cuba	61.751	599	761.597	67.597		7.391	656	
Haití	165.270	510	892.455	207.548		2.756	641	
Jamaica	186.955	722	200.309			744		
Puerto Rico	50.103	112	50.745			114		
República Dominicana	36.849	188	297.098	42.254		1.512	215	
Argentina	24.343	1.646	1.686.750	24.714		114.029	1.617	
Bolivia	20.596	2.415	1.027.535	82.570	28.281	120.488	9.682	3.316
Brasil	35.111	1.512	7.271.948	35.288		313.204	1.520	
Chile	39.649	1.804	1.096.943	310.456	47.555	49.920	14.128	2.164
Colombia	39.007	900	1.364.051	40.191		31.476	927	
Ecuador	58.520	1.163	633.075	64.780		12.584	1.288	
Guyana	6.022	1.538	77.079	6.588		19.685	1.682	
Paraguay	27.770	1.615	379.517	30.094		22.072	1.750	
Perú	15.680	688	1.122.342	15.911		49.231	698	
Surinam	6.50	2.212	47.600	7.677		16.147	2.604	
Uruguay	173.889	8.681	183.041			9.138		
Venezuela	73.374	2.450	1.100.617	78.850		36.752	2.633	

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2:

**Fragmentación jurisdiccional comparada por grandes regiones del mundo**

Región	Población	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población $\Sigma$ (jurisdicciones)	Población $\Sigma$ (jurisdicciones)
América Central y el Caribe	80.392.204	736.490	38.613	354
América del Norte	446.992.742	20.178.470	5.014	226
América del Sur	388.619.456	17.433.220	31.857	1.429
Asia	4.056.954.063	32.258.476	20.542	163
Europa	734.828.310	23.319.861	4.517	143

Fuente: elaboración propia.

La evidencia existente sobre economías de escala para los distintos tipos de servicios públicos y el nivel de fragmentación en las distintas regiones del mundo indican claramente que el problema de la fragmentación es una cuestión de carácter nacional. Mientras que algunos países no tienen ningún problema, la fragmentación de los gobiernos nacionales es un desafío para otros. Por tanto, la cuestión para aquellos países en donde la fragmentación es un problema es cuáles son las mejores soluciones disponibles. Para dar respuesta a esta pregunta, en las secciones siguientes se explora la práctica internacional con las ventajas y desventajas de cada uno de los enfoques.

## Políticas y procesos de consolidación territorial

Por regla general, la creación o consolidación de los gobiernos intermedios es autoridad exclusiva de los parlamentos nacionales. Sin embargo, mientras que la mayoría de los países en vías de desarrollo requiere todavía la aprobación del parlamento de la nación para la creación o consolidación de nuevas jurisdicciones locales, la tendencia en muchos países es conceder mayor autonomía a los gobiernos regionales (o sus equivalentes intermedios: los estados o provincias) en la ordenación del territorio en jurisdicciones. Esta ha sido la normativa existente en Estados Unidos y Canadá, enmarcada en sus constituciones, donde los gobiernos locales son considerados como “criaturas de los estados/provincias”

Este es también el caso de Argentina, otro estado federal, donde las provincias tienen la capacidad de definir los límites territoriales de las jurisdicciones locales. Lo mismo sucede en Colombia y México, donde los departamentos y estados, respectivamente, pueden proponer la eliminación de municipalidades que no cumplen los requisitos de tamaño definidos para ellas.

En todos estos casos, de manera natural, se definen límites poblacionales a la creación de nuevas municipalidades y la definición de dichos límites es la exclusiva autoridad de los gobiernos regionales/provinciales. Por ejemplo, en Argentina, la provincia de Santa Fe requiere una población mínima de 10.000 habitantes para la creación de una nueva municipalidad, mientras que en la provincia de Córdoba sólo se requieren 2.000 residentes (ver Cuadro 3).

En el caso de países unitarios, los límites poblacionales, en general, son establecidos por las autoridades centrales en leyes o reglamentos. Por ejemplo, los límites mínimos definidos

para la creación de nuevas provincias en Bolivia son de 30.000 habitantes, mientras que 1.000 residentes son necesarios para crear un nuevo cantón. Los requerimientos son algo más altos en Ecuador, donde la creación de un nuevo cantón precisa una población de al menos 50.000 habitantes.

**Cuadro 3.**  
**Requisitos poblacionales para la creación de nuevas jurisdicciones**

	Nivel local 1	Nivel local 2
Argentina	Varía según Provincia: Santa Fé (10.000), Córdoba (2.000)	
Bolivia	30.000	10.000
Colombia	7.000	5.000
Ecuador	50.000	10.000
México	40.000	
Paraguay	5.000	
Perú	8.000, 12.000	

Fuente: elaboración propia.

Sin pasar juicio a estas alturas sobre la condición particular de cada país, es pertinente notar que la fragmentación de los gobiernos sub-nacionales es considerada un problema importante en un buen número de países en América Latina y en muchas otras regiones del mundo. La percepción de que el nivel actual de fragmentación en muchos países es excesivamente alto es confirmada por la serie de incentivos a la consolidación incluidos en la legislación sobre la ordenación del territorio. En América Latina, Perú más recientemente, en su Ley de Fusión de Municipios Distritales, ofrece a aquellas municipalidades distritales que se consoliden en una –siempre que no superen una población de 8.000 habitantes tras la fusión de dos distritos, o de 12.000 habitantes si son tres los distritos fusionados– el incremento en un 50 por ciento de las transferencias de nivelación recibidas por ambas municipalidades, por un período de 15 años. La Cuenta Especial Diálogo 2000 de Bolivia ya ofrecía importantes incentivos fiscales en forma de inversiones en infraestructura para la fusión de municipalidades de menos de 5.000 habitantes. Es quizá pronto para valorar la fuerza de los incentivos descritos<sup>23</sup>, pero estos sistemas de incentivos son frecuentes en otros países alrededor del mundo, con resultados variados<sup>24</sup>.

El fundamento económico de los requerimientos poblacionales para la formación de nuevas jurisdicciones locales quizás debería revisarse a la luz de la evidencia empírica. La promesa de menores costos de producción en la provisión de servicios públicos derivados de economías de escala ha sustentado los procesos de consolidación y fusión municipal forzados y voluntarios en países alrededor del mundo. Sin embargo, la evidencia indica que los límites poblacionales impuestos no están suficientemente influenciados por estimaciones rigurosas del tamaño poblacional que se precisa para obtener economías de escala en la producción de servicios públicos locales. Sin una base empírica cuidadosa, cualquier requerimiento mínimo poblacional podría

23. En Perú conocemos de una sola petición de fusión distrital a la fecha de elaboración de este trabajo.

24. Por ejemplo, en Italia y España los incentivos han tenido poco éxito pero en Japón han funcionado mucho mejor.

ser defendido. Existen numerosas metodologías disponibles que ofrecen alternativas para evaluar tamaños óptimos en la provisión de servicios públicos<sup>25</sup>.

Al contrario de los procesos de fusión motivados por incentivos, como los discutidos anteriormente, o de los procesos voluntarios, como los de consolidación de distritos escolares en Estados Unidos, en muchas ocasiones las fusiones de gobiernos subnacionales son forzadas por los gobiernos centrales o regionales de los países en cuestión. Ejemplos incluyen Australia, Canadá, Dinamarca, Reino Unido y Suecia, con resultados disímiles (ver Recuadro 1). La consolidación forzada de gobiernos locales tiene altos costos políticos, pero puede gestionarse si no hay otra alternativa y las ganancias de eficiencia son obvias. Por otro lado, como ya se ha indicado, otros procesos voluntarios de fusión, como los seguidos en España o Italia, no han tenido los resultados esperados y el número de jurisdicciones se mantiene prácticamente idéntico.

En Australia, la consolidación de gobiernos locales se “incentivó” con la amenaza de penas a localidades que no cooperasen, como por ejemplo, la congelación de la recaudación por impuesto de la propiedad. Desde 2006, sin embargo, el sistema en ese país se ha canalizado hacia el ofrecimiento de incentivos positivos, como el mantenimiento del monto de las transferencias de nivelación por un periodo determinado. En Canadá no se impulsaron penas o recortes fiscales como incentivo coercitivo a la fusión de condados, pero sí se forzó la consolidación de gobiernos locales por ley. En el caso de la provincia de Quebec, un nuevo gobierno local permitió posteriormente, previa aprobación por referéndum por un 50 por ciento del voto, la fragmentación de jurisdicciones fusionadas por ley.

Varias razones pueden explicar el escaso éxito de algunos procesos de fusión territorial en la reducción de los costos de provisión de servicios por habitante. En primer lugar, la fusión de dos o más localidades no permite normalmente, al menos en el corto plazo, la reducción de personal de la administración pública por duplicidad de departamentos (por ejemplo, dos jefes de policía local). Asimismo, los salarios de los funcionarios públicos de nivel equivalente suelen nivelarse hacia arriba, equiparando aquellos más bajos (en jurisdicciones con menos recursos) con los de las jurisdicciones que mejor pagan, ya que los recortes salariales son igualmente complicados. En segundo lugar, y quizá más importante como ya hemos visto, los servicios públicos que ofrecen potencial en cuanto a economías de escala son limitados en número y las rebajas en coste de producción están circunscritas a tamaños poblacionales dependientes de la tecnología utilizada.

Si la obtención de economías de escala es ciertamente limitada, las tecnologías de producción definen los tamaños óptimos jurisdiccionales para la provisión de servicios –y, por tanto, dichos tamaños varían con la tecnología– y además se observa una preferencia por alta representación política a nivel local, los procesos de consolidación regional, salvo en casos extremos de fragmentación, pueden ofrecer sólo beneficios limitados de eficiencia económica. Es por tanto necesario considerar como solución al problema de tamaño jurisdiccional, otras opciones institucionales que permitan acceder a los beneficios potenciales de la producción a gran escala con mayor flexibilidad, mientras se cubren las preferencias de representación política de la ciudadanía. Dichas opciones se consideran en la siguiente sección.

---

25. Una metodología común ha sido el análisis de cercanía a la frontera de posibilidades de producción de los gobiernos locales, la cual permite identificar aquellos gobiernos locales que se encuentran más cerca de la producción eficiente por su tamaño poblacional. Ésta u otras metodologías pueden ofrecer una guía sólida en el proceso de determinación de criterios poblacionales dependiendo de la asignación de competencias de gasto en cada país.

## Recuadro 1:

### Experiencias internacionales en consolidación territorial

#### Australia

El Gobierno de la Commonwealth de Australia apoyó la consolidación municipal en jurisdicciones de mayor tamaño para asegurar el equilibrio financiero de los gobiernos locales, mejorar sus capacidades de gestión y planificación, e incrementar su peso político como representantes de sus comunidades.

Dicho proceso de consolidación permitió una reducción substancial del número de consejos locales de más del 60 por ciento en la provincia de Victoria, o de casi un 40 por ciento en Tasmania. Los estudios económicos realizados sugerían un tamaño eficiente de cerca de 250.000 habitantes. El proceso fue razonablemente coercitivo. Los incentivos para la consolidación incluyeron tanto la amenaza de recorte de recursos fiscales como incrementos en las transferencias de nivelación a los consejos fusionados.

#### Canadá

Las provincias canadienses pueden decretar la fusión forzada de sus municipalidades mediante decretos legislativos. Los escasos ejemplos de fusiones voluntarias han tenido lugar en la provincia de British Columbia. En Québec, por ejemplo, la entrada de un nuevo gobierno permitió la separación de municipalidades que previamente habían sido forzadas a fusionarse. En aquellos casos en los que la fusión o separación se somete a referéndum popular, los requerimientos definidos para iniciar el referéndum y los necesarios para decretar una mayoría de voto varían ampliamente de una provincia a otra.

#### España

La Constitución Española regula la creación de Comunidades Autónomas a la propia iniciativa de las diputaciones provinciales, las cuales representan un primer nivel de representación local. Los Estatutos de Autonomía –verdaderas Constituciones regionales– tienen carácter de ley orgánica y deben ser aprobados por las cortes generales de la nación. De los dos artículos constitucionales que proveían de vías de acceso a la creación de CCAA, uno de ellos permitía la asunción más temprana de ciertas responsabilidades y un proceso administrativo más simplificado. Este fue el canal utilizado por las llamadas “comunidades históricas”, como Cataluña, Galicia y el País Vasco. En la actualidad, ya todas las CCAA tienen prácticamente las mismas responsabilidades.

De igual manera, la Constitución define las 50 provincias del territorio, y los cambios a los límites o el número de provincias deben ser aprobados por las cortes de la nación. La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regula por la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Las CCAA, a través de sus Leyes de Ordenamiento Territorial, pueden crear nuevas comarcas y sub-divisiones municipales.

Desde 1981, el número de municipalidades en España, lejos de reducirse, ha aumentado. Desde esa fecha se han creado 98 nuevas municipalidades, mientras que sólo 13 han desaparecido por procesos de fusión.

Fuente: Dollery and Robotti (en imprenta).

## Opciones institucionales distintas a la fusión en la provisión de servicios públicos locales

Asumidas las dificultades políticas que entrañan los procesos de fusión jurisdiccional, los gobiernos locales de distintos países recurren a otras opciones para mejorar los estándares de prestación de servicios en sus jurisdicciones. Dichas opciones institucionales se originan en la necesidad de distinguir la prestación de servicios públicos –la decisión de ofrecer un cierto servicio por la autoridad local– de la producción del servicio –el proceso físico y tecnológico de producción.

Una vez asumida dicha distinción, una variedad de alternativas se encuentran a disposición de los gobiernos subnacionales para la producción de los servicios públicos. En primer lugar, la opción residual es la de producir el servicio de manera directa a través de los niveles de gobierno más altos, por ejemplo, las provincias o las agencias del estado. De esta forma se puede acceder a niveles de producción más eficientes de manera directa. En segundo lugar, los gobiernos sub-

nacionales pueden optar por privatizar la producción de ciertos servicios y contratar directamente a las empresas productoras. En tercer lugar, la cooperación entre jurisdicciones puede proveer una alternativa válida de producción, bien mediante la contratación de una jurisdicción por otra para la provisión de un servicio, como mediante la provisión conjunta del mismo.

Todas estas alternativas de producción presentan ventajas y desventajas que deben evaluarse cuando se opte por una u otra, como se detalla en el Cuadro 4.

## Provisión directa por un nivel superior de gobierno

La provisión directa de servicios por jurisdicciones de más alto nivel permite potencialmente, como se ha discutido, acceder a economías de escala en un número limitado de servicios. Asi-

**Cuadro 4:**  
**Opciones institucionales (distintas a la fusión) para la provisión de servicios locales. Ventajas y desventajas**

	Ventajas			
	Economías de escala	Economías de concentración	Representatividad institucional	Desarrollo sector privado
Provisión directa por niveles más altos de gobierno	Disponibles según el servicio debido a un mayor mercado que abastecer.	Permite potencialmente gestionar un mayor número de servicios con menor dotación de recursos.		La provisión directa por las autoridades no permite el uso de sector privado local.
Privatización	Disponibles según el servicio debido a un mayor mercado que abastecer.	Permite concentrar recursos en otras actividades públicas.	Se mantiene el nivel de representatividad, pero se pierde control sobre los servicios y capacidad de respuesta a demandas locales.	Permite el desarrollo del sector público local si se utiliza como proveedor.
Cooperación inter-jurisdiccional	Disponibles según el servicio debido a un mayor mercado que abastecer.	Potencialmente alcanzables si se produce el servicio de manera conjunta.	Permite mantener el mismo nivel de representatividad institucional.	Puede permitir el desarrollo del sector privado.
	Desventajas			
	Costos de transacción contractuales	Costos de regulación	Pérdida de representatividad institucional	
Provisión directa por niveles más altos de gobierno	No deben incrementarse.	No deben incrementarse.	Pérdida de representatividad local. Mayor distancia del gobierno con sus ciudadanos.	
Privatización	Altos costos de transacción contractuales.	Alto costo de regulación de la producción, especialmente en procesos de alto nivel tecnológico.	Potencial pérdida de control sobre los niveles de producción y calidad. Potencial costo político si los precios se incrementan.	
Cooperación inter-jurisdiccional	Potencialmente altos.	No deben incrementarse si no existe contratación de proveedores privados.		

Fuente: elaboración propia.

mismo, esta opción puede ofrecer potenciales reducciones de costos administrativos, las llamadas economías de concentración, ya que la producción de varios servicios por una sola unidad de gobierno puede requerir menor personal y medios materiales que la provisión de cada servicio de manera independiente.

Como contrapartida, esta opción reduce el grado actual de descentralización y el nivel de representatividad política a nivel local. Se incrementa así la distancia entre el ciudadano y los responsables para la provisión del servicio, lo que no permite una rendición de cuentas tan cercana.

## **Privatización de los servicios públicos**

La contratación de empresas privadas para la producción de servicios públicos es otra alternativa institucional. De nuevo, esta opción presenta ventajas y desventajas que se deben evaluar. Entre las ventajas figura la mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a una gran variedad de situaciones y la posibilidad de reducir costos de producción ya que la producción privada puede extenderse a un número amplio de jurisdicciones y permitir el alcance de economías de escala. Si la producción privada permite ahorros en la provisión de servicios públicos, esto permite asimismo la asignación de dichos ahorros a otras actividades prioritarias de los gobiernos subnacionales, incrementando así potencialmente la eficiencia del gasto. Adicionalmente, la privatización de la producción presenta oportunidades de desarrollo del sector privado, tanto a nivel nacional como en el ámbito local.

La cara menos amable de la privatización es bien conocida. En primer lugar puede producirse un “fallo de mercado” sin que haya ninguna firma privada que se presente a la producción y provisión del servicio público. Aun cuando haya firmas candidatas a la provisión, puede que no exista la suficiente competencia entre las firmas –al menos no de entrada sino de producción real– para garantizar los beneficios convencionales de los mercados privados. También es necesario enfrentar los altos costos de transacción derivados del proceso contractual entre el sector público y el privado. La producción de servicios públicos, por cuestiones de equidad, siempre está sujeta a ciertos estándares de acceso y calidad, que no siempre se pueden controlar o satisfacer de manera adecuada si la producción es dejada al sector privado. Desde esta perspectiva, es recomendable, dada la dificultad de supervisar procesos técnicos de producción, privatizar entonces aquellas actividades que, aunque difíciles de supervisar en su producción, sí permiten la supervisión de resultados e indicadores concretos. En segundo lugar, la experiencia con la “privatización” a nivel internacional ofrece ejemplos en los que los precios de los servicios públicos se incrementan –limitando así el acceso– de manera significativa tras la privatización. El costo político de dicho proceso puede llegar a ser excesivamente alto. Sin embargo, el tema del “precio justo” es difícil y requiere grandes dosis de realismo. Por ejemplo, no se puede esperar que las firmas privadas ofrezcan subsidios al consumo sin compensación previa del sector público o permiso de subsidios cruzados compensatorios. La viabilidad de la opción de privatización depende claramente de una política de precios regulada pero que permita a las empresas privadas recuperar todos sus costes de operación y reponer el capital a una tasa de beneficio normal.

## Cooperación inter-jurisdiccional

La cooperación entre jurisdicciones de menor tamaño es una alternativa de uso cada vez más común en la producción de servicios públicos. Distintas jurisdicciones pueden cooperar en la provisión conjunta de un servicio o bien una jurisdicción puede contratar a otra para que produzca el servicio. La gran ventaja de esta opción es permitir extender el mercado de provisión del servicio y alcanzar economías de escala si se encuentran disponibles sin sacrificar la representación política y la rendición de cuentas de los gobiernos locales. Dependiendo de cómo se estructure la cooperación, también puede ofrecer economías de concentración, en la reducción del personal necesario para producir los servicios.

Existen, sin embargo, algunas desventajas. La cooperación entre jurisdicciones, sobre todo si es para la provisión conjunta de servicios, presenta potencialmente altos costos de transacción, derivados de la elaboración, monitoreo y ejecución de contratos entre jurisdicciones. Estos arreglos requieren la definición cuidadosa de los sistemas de financiamiento de los servicios que se producirán conjuntamente y de los mecanismos institucionales de control y supervisión. Es necesario asimismo definir multas y procesos en caso de que cualquiera de las jurisdicciones cooperante no respete el acuerdo alcanzado. Por otra parte, los costos de regulación no deberían incrementarse, a no ser que las municipalidades acuerden, conjuntamente, privatizar el servicio.

Una característica común entre la privatización y la cooperación es que se pueden definir únicamente para un servicio, mientras que la consolidación jurisdiccional efectivamente implicaría la prestación de todos los servicios a las jurisdicciones que se consolidan en una. Esto permite en sí la limitación de estas formulas institucionales a aquellos servicios donde se puedan alcanzar economías de escala y mayor flexibilidad, ya que ciertos servicios se podrían privatizar, mientras otros producirse de manera directa o cooperando con otras instituciones. Parece entonces recomendable desarrollar marcos legales que permitan flexibilidad a las jurisdicciones subnacionales en la producción de servicios públicos.

La cooperación intermunicipal, como ejemplo de la cooperación entre jurisdicciones, es una estrategia ampliamente utilizada en América Latina y en otras regiones del mundo, con buenos resultados. Los posibles beneficios de la cooperación se discuten de manera detallada en la siguiente sección.

## La cooperación inter-municipal en la prestación de servicios públicos

La experiencia internacional muestra que la provisión conjunta de servicios públicos locales o la contratación de una jurisdicción por otra para dicha prestación (los llamados “acuerdos de servicios”) se puede ver favorecida por varios factores institucionales. En primer lugar, un mayor nivel de descentralización y autonomía tradicionalmente asiste a la cooperación. Los desafíos financieros que regularmente enfrentan los gobiernos locales, unidos a la multiplicidad de competencias asignadas en un sistema descentralizado impulsan a los representantes locales a buscar fórmulas de producción de servicios que permitan la reducción de costos y la racionalización del personal de la administración pública.



En segundo lugar, el nivel de fragmentación territorial influye asimismo en la frecuencia con la que las municipalidades de un país cooperan. A menor tamaño medio jurisdiccional, menor potencial recaudatorio de la base tributaria salvo excepciones. Por tanto, de nuevo incentivos de ahorro fiscal pueden impulsar la producción común de servicios públicos por dos o más municipalidades. En tercer lugar, la normativa que gestiona la cooperación inter-municipal puede ofrecer incentivos importantes para dicha provisión conjunta. De manera especial, si los servicios a prestar requieren importantes inversiones previas de capital, el gobierno central o regional puede asistir los procesos de cooperación garantizando los fondos de inversión necesarios.

En ocasiones, la acción de los donantes, mediante el apoyo al desarrollo de normativa y la asistencia financiera a la constitución de programas piloto de cooperación puede asistir de manera importante estos esfuerzos. Pero incluso más importante, la generación de vínculos de confianza entre las instituciones de las jurisdicciones cooperantes es decisiva para el éxito de la cooperación. Por tanto, un pasado de enfrentamiento jurisdiccional, o incluso la existencia de líderes políticos de distintos partidos pueden limitar el desarrollo de iniciativas de provisión conjunta de servicios por la mencionada falta de confianza.

Mientras que la cooperación inter-municipal se encuentra en sus etapas iniciales de desarrollo en algunos países de Latinoamérica, este recurso institucional es muy común en países como España o Estados Unidos. Por ejemplo, en España, un 72 por ciento de los municipios se encuentra “mancomunado”, es decir, asociado con otros municipios para la prestación de ciertos servicios públicos. Existe, como es previsible, cierta variabilidad por regiones. Mientras que casi el 100 por ciento de los municipios de Navarra, y un 87 por ciento de los de Madrid coopera en la prestación de servicios, esta cifra es de un 38 por ciento en Cataluña y de un 44 por ciento en Canarias (ver Cuadro 5). Obviamente, los aspectos geográficos/institucionales son relativamente importantes en esta variabilidad. Navarra y Madrid son regiones uni-provinciales, que cooperan principalmente en la prestación de servicios de provisión de agua, mientras que Canarias es un archipiélago, donde las dificultades geográficas limitan en gran medida la cooperación.

La variación regional en el ámbito de la cooperación en España es incluso más pronunciada cuando observamos datos específicos de un servicio. Bel (2006) muestra una importante variación en la cooperación inter-municipal en la recolección de basura por Comunidades Autónomas. Mientras que un 70 por ciento de las municipalidades andaluzas coopera en la prestación de este servicio, sólo un 12 por ciento lo hace en Madrid. Los datos ofrecidos en el Cuadro 6 también parecen confirmar la hipótesis de que a menor tamaño jurisdiccional, más cooperación. Más de un 50 por ciento de los municipios de población entre 2.000 y 10.000 habitantes de la muestra cooperó en la recolección de basura, mientras que sólo un 14 por ciento de los municipios de más de 30.000 habitantes de la muestra lo hace. Idéntica tendencia se observa (con la excepción de Cataluña) en el análisis de cooperación inter-municipal en los servicios de aguas.

Estos resultados podrían estar señalando los límites poblacionales de las economías de escala en estos dos servicios. Sin embargo, las variaciones porcentuales también podrían ser explicadas parcialmente por el hecho de que las tecnologías utilizadas no son uniformes en todo el territorio español, como no lo son tampoco las normativas que regulan la cooperación inter-municipal en las distintas Comunidades Autónomas.

**Cuadro 5:**  
**Cooperación inter-municipal en España (2006)**

	Municipios	Municipios mancomunados	Porcentaje
Andalucía	766	477	62,3
Aragón	729	480	65,8
Asturias	78	63	80,0
Baleares	67	42	62,7
Cantabria	102	63	61,8
Canarias	87	39	44,8
Castilla y León	2.248	2.005	89,2
Castilla La Mancha	915	799	87,3
Cataluña	946	367	38,8
C. Valenciana	539	402	74,6
Extremadura	380	173	45,5
Galicia	313	214	68,4
Madrid	178	156	87,6
Murcia	45	31	68,8
Navarra	265	263	99,2
País Vasco	247	197	79,8
La Rioja	183	108	59,0
<b>Total</b>	<b>8.088</b>	<b>5.879</b>	<b>72,7</b>

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 6:**  
**Tamaño jurisdiccional y cooperación en servicios públicos en España.**

	Total (Municipios > 2.000 hab.)	Municipios > 30.000 hab.	Municipios 10.000-30.000 hab.	Municipios 2.001-10.000 hab.
<b>Recolección de Basuras</b>				
España	44,0	14,6	30,8	52,2
Andalucía	70,7	25,6	56,1	78,6
Cataluña	34,7	2,9	17,6	50
Valencia	14,7	4,3	8,1	20
Madrid	12,2	0,0	0	20
Aragón	78,1	0,0	55,6	88,4
<b>Servicios de Agua</b>				
España	22,6	31,1	20,2	22,1
Andalucía	47,6	20,5	33,3	53,8
Cataluña	14,4	37,1	8,8	13,5
Valencia	22,4	4,3	7,7	33,3
Madrid	94,5	96,0	66,7	100
Aragón	10,9	0,0	0	13,9

Fuente: Bel (2006).

En Estados Unidos sin embargo, se percibe una reducción en el tiempo del número de servicios locales prestados de manera conjunta por administraciones locales. En 1992, cerca del 16 por ciento de los servicios locales en las áreas rurales del país se proveían de manera conjunta entre dos o más municipalidades. En 2002, ese porcentaje se había reducido al 11 por ciento, como se puede apreciar en el Cuadro 7. La tendencia es común tanto en municipalidades urbanas como rurales. Entre las causas principales de la reducción del número de servicios locales prestados de manera conjunta (o con acuerdos de servicio) entre municipalidades se encuentra la tendencia a una mayor privatización de la producción de servicios, principalmente motivada por los recortes a la financiación subnacional durante el periodo analizado. Esto se observa tanto en el número de servicios producidos, que disminuye para cada tipo de gobierno local (rural, urbano o suburbano), como en la disminución del gasto por habitante durante el período 1992-2002.

Existe evidencia, sin embargo, de que la cooperación en la provisión de servicios permite acceder a menores costos de producción. Por ejemplo, Bel (2006) muestra que el costo medio de recolección de una tonelada de basura en una muestra de mil municipalidades de Cataluña es de EU 54 para aquellas municipalidades que cooperan en la producción de servicio. El costo medio para las municipalidades que ofrecen el servicio de manera individual es sin embargo de EU 67, un 24 por ciento más costoso (ver Cuadro 8).

Cuadro 7:

**Modalidades de prestación de servicios de los gobiernos locales en Estados Unidos**

	1992			1997			2002		
	Rural	Suburbano	Urbano	Rural	Suburbano	Urbano	Rural	Suburbano	Urbano
Número de servicios provistos	41	41	45	33	33	40	35	34	40
% Provistos por las administraciones locales	12	16	14	60	57	59	66	55	58
% Provistos por empresas privadas	12	16	14	16	20	18	12	20	19
% Cooperación inter-municipal	16	20	15	15	16	12	11	13	11
Gasto por habitante (1992=100)	950	810	980	800	750	850	707	582	743
Número de localidades	358	750	306	390	714	303	278	512	241

Fuente: ICMA (1992-2002), en Warner (2006).

Cuadro 8:

**Costo medio de recolección de basuras en Cataluña (2000)**

Población	Cooperación inter-municipal Costo medio (euros por tonelada)	Municipalidades individuales Costo medio (euros por tonelada)	t-student
Global	54,13	67,21	-5,096***
Población >20.000	73,42	70,00	0,473
Población <20.000	53,01	65,96	-4,261***
Población <10.000	53,19	68,09	-4,033***

Fuente: Bell (2006).

Nota: (\*\*\*) Estadísticamente significativo al uno por ciento.

Los resultados del Cuadro 8 permiten ilustrar que el potencial para economías de escala se reduce a partir de cierto tamaño poblacional. En esta muestra de mil municipalidades, el costo medio de recolección es menor para aquellas municipalidades de más de 20.000 habitantes que producen el servicio de manera individual (EUR 70) frente a aquellas que lo hacen de manera conjunta con otras (EUR 73 por tonelada). Los resultados, sin embargo, no son estadísticamente significativos por el menor número de localidades de este tamaño en la muestra.

Pero la reducción observada del costo medio de recolección de basura en localidades de menos de 20.000 habitantes que prestan el servicio de manera conjunta tiene alta significancia estadística. El costo medio de recolección en localidades de menos de 10.000 habitantes que cooperan es un 28 por ciento menor que en aquellas que proveen el servicio de manera conjunta. La reducción es de un 25 por ciento para aquellas localidades entre 10.000 y 20.000 habitantes.

A pesar de las oportunidades que la cooperación presenta en términos de potenciales rebajas de costos de producción y mantenimiento de la representatividad institucional, existen importantes obstáculos para su desarrollo. Para empezar, un cierto temor, que acompaña cualquier reforma, a que se pierdan puestos de trabajo en la administración pública, y por tanto se puede encontrar reticencia en el cuerpo de funcionarios al éxito de dichas iniciativas. La cooperación también implica una cierta pérdida de control de los servicios que se proveen conjuntamente, aunque los acuerdos entre municipalidades pueden permitir una supervisión apropiada y deben ofrecer opciones para la ruptura en caso que fuera necesario. Más importante quizá es la impresión que la supervisión de dichos acuerdos puede acarrear costos de transacción importantes, sobre todo si se requiere crear nuevas agencias para la gestión del servicio producido conjuntamente. Por último, existe un cierto miedo a lo desconocido, debido a la inexperiencia y falta de conocimiento de los aspectos legales de la cooperación y las salvaguardas de las municipalidades en caso de conflicto.

En muchos casos, sin embargo, el problema principal es la falta de conocimiento sobre las ventajas de eficiencia que la cooperación presenta. En ocasiones, la cooperación –por ejemplo, la formación de mancomunidades en Perú– se entiende más como un proceso de diálogo político que debe guiar eventualmente a la consolidación de los territorios. Sería beneficioso desterrar esta concepción errónea, subrayando las ganancias de eficiencia potencialmente disponibles y presentando la cooperación como una alternativa a la reestructuración del sector público nacional.

## Conclusiones

La estructura vertical de los gobiernos descentralizados es un tema complejo que a pesar de su importancia a un nivel político práctico ha recibido poca atención en la literatura sobre la hacienda pública. Una conclusión principal de este trabajo es que no existe un número óptimo de gobiernos locales o de niveles de gobierno para cada país en el largo plazo. El nivel de óptimo de fragmentación jurisdiccional parece más un proceso evolutivo de equilibrio múltiple, donde el número eficiente de jurisdicciones depende de la tecnología disponible para la prestación de servicios públicos, de las preferencias de los ciudadanos hacia la representación institucional y también de condiciones geográficas, socio-culturales e históricas de cada país.

La reforma de la estructura vertical de gobierno y de su nivel de fragmentación jurisdiccional aspira a mejorar la eficiencia del gasto público mediante el alcance de economías de escala y la adecuación del gasto a las preferencias y prioridades de los ciudadanos en sus localidades. Comúnmente, los niveles de fragmentación jurisdiccional en muchos países alrededor del mundo se declaran excesivos sin un análisis detallado de las variables que determinan dicho nivel de fragmentación. Al mismo tiempo se pueden requerir criterios para la creación de nuevos gobiernos locales que pueden no estar justificados, aunque los criterios y procesos deseados para la creación de nuevos gobiernos es un tema para discusión en un trabajo futuro.

La evidencia empírica recogida hasta la fecha y discutida en este trabajo muestra que las economías de escala esperadas en la producción de servicios públicos locales pueden no estar disponibles en muchas ocasiones. Si esto es así, la fusión jurisdiccional puede no sólo no incrementar la eficiencia del gasto público, sino incluso disminuirla. Si la legislación limita, como es de esperar, el despido de funcionarios de la administración pública en el corto plazo, los costos de administración pueden incluso aumentar tras una fusión de localidades.

Las economías de escala a nivel local parecen concentrarse en aquellos servicios que precisan amplias inversiones en capital. Es entonces donde los incrementos de producción reducen los costos medios –principalmente los costos fijos de producción–, pudiendo entonces mejorar los ratios de eficiencia en el gasto. Una fusión, sin embargo, obliga a las jurisdicciones participantes a prestar conjuntamente todos los servicios. Mientras que para algunos servicios pueden existir economías de escala, para la provisión eficiente de otros servicios el tamaño poblacional de la jurisdicción puede ser excesivo o todavía demasiado pequeño, con lo que el impacto general en el gasto público es indeterminado. Todo esto además a costa de reducir el nivel de representación institucional de las dos jurisdicciones, con el efecto de potencialmente influir la calidad en la rendición de cuentas a la población.

Si las economías de escala sólo están disponibles en un número limitado de servicios y para ciertos tamaños poblacionales, es preciso considerar opciones institucionales para la prestación de servicios locales que permitan aprovechar las ganancias de eficiencia disponibles sin asumir costos en representación. Entre ellas, la privatización de ciertos servicios públicos o la cooperación intermunicipal son opciones que permiten extender el mercado en la provisión de aquellos servicios que ofrecen economías de escala sin necesidad de reducir la representación institucional.

Por tanto, la reforma de la estructura vertical de gobierno y el nivel de fragmentación jurisdiccional no deben aproximarse desde posiciones dogmáticas fundamentadas en escasa evidencia empírica. La consolidación puede, en ocasiones, ser la alternativa más eficiente, pero es necesario ofrecer otras opciones institucionales que permitan soluciones intermedias (o en su caso más eficientes) para la provisión de servicios. La evidencia disponible parece indicar que sólo los procesos de fusión voluntarios (escasos por otra parte) podrían tener los resultados deseados.

Ello no quiere decir que todo esté bien. Las estructuras verticales de gobierno con altos niveles de fragmentación continúan representando un desafío importante en muchos países descentralizados, incluyendo una larga lista en América Latina. El proceso de formación de nuevos gobiernos locales requiere un alto grado de prudencia con la imposición de criterios mínimos de escala en la producción de servicios, de sostenibilidad fiscal, de representación democrática y de capacidad administrativa.

## Referencias bibliográficas

Abelson, P. (1981). *The role and size of local government authorities in New South Wales*, Occasional Paper, Centre for Research on Federal Financial Relations, N° 19, Australian National University, Canberra.

Ahlbrandt Jr., R. (1973). *Efficiency in the provision of fire services*. Public Choice, 16(3), 1-16.

Alt, J. (1971). *Some social and political correlates of county borough expenditures*. British Journal of Political Science, 1(1), 49-62.

Albala-Bertrand, J. y Mamatzakis, E.C. (2004). *The Impact of Public Infrastructure on the Productivity of the Chilean Economy*. Review of Development Economics, 8(2), 266-278.

Álvarez, X. C., Caride, M.J. y Gonzáles, X.M. (2003). *La Gestión del Servicio de Recogida de Basura en los Ayuntamientos Gallegos*. Revista Gallega de Economía, vol. 12, N° 2, 1-37.

Bel, G. (2002). *Privatización de servicios locales: algunas implicaciones sobre la tasa de usuarios y el presupuesto*. Departamento de Política Económica, Universidad de Barcelona.

Bel, G. (2006). *Una Exploración Completa de los Costes del Servicio de Residuos Sólidos*. Departamento de Política Económico I Estructura Económica Mundial, Facultad de Economía, Universidad de Barcelona.

Bel, G. y Fageda, X. (2008). *Local Privatization, Intermunicipal Cooperation, Transaction Costs and Political Interests: Evidence from Spain*. Research Institute of Applied Economics, working papers 2008/04.

Boaden, N. (1971). *Urban Policy Making* (Cambridge, Cambridge University Press).

Bodkin, R.J. y Conklin, D.W. (1971). *Scale and Other Determinants of Municipal Expenditures in Ontario: A Quantitative Analysis*. International Economic Review, Vol. 12, October Issue, 465-481.

Bosch, N. y Solé-Ollé, A. (2005). *On the Relationship between Authority Size and the Costs of Providing Local Services: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain*. Public Finance Review, Vol. 33, N° 3, 343-384

Callan, S.J. y Thomas, J.M. (2001). *Economies of Scale and Scope: A Cost Analysis of Municipal Solid Waste Services*. Land Economics, Vol. 77, N° 4, 548-560.

Danzinger, J. (1978) *Making Budgets* (Londres, Sage).

Davies, B., Barton, A. y McMillan, I. (1972). *Variations in Children's Services among British Urban Authorities* (Londres, Bell and Sons).

Davies, B., Barton, A., McMillan, I. y Williamson, V. (1971). *Variations in Services for the Aged* (Londres, Bell and Sons).

Deller, S.C. y Rudnicki, E. (1992). *Managerial Efficiency in Local Government: Implications on Jurisdictional Consolidation*. Public Choice, Vol. 74, 221-231.

Díaz-Bautista, A. (2004). *El Cambio Estructural y la Regulación del Sector Eléctrico Mexicano*. Economía Informativa, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM, número 331, 14-31, noviembre-diciembre 2004.

Díaz-Bautista, A. y Romero, A. (2007). *Un Análisis Econométrico de las Economías de Escala y el Cambio Estructural en el Sector Eléctrico Mexicano*. TecsisecatI, Número Dos, Julio.

DiLorenzo, T.J. (1981). *The Expenditure Effects of Restricting Competition in Local Public Service Industries: The Case of Special Districts*. Local Government Studies Vol. 43, edición Noviembre/Diciembre, 31-47.

Dollery, B y Fleming, E. (2006). *A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government*. Urban Policy and Research, Vol. 24, N° 2, 271-282.

Duncombe, W.D., Minor, J. y Ruggiero, J. (1995). *Potential Cost Savings from School District Consolidation: A Case Study of New York*. Economics of Education Review, Vol. 14, 265-284.

Edelman, M.A. y Knudsen, J.J. (1990). *A Classical Economies of Size Analysis on Average School Costs: An Iowa Case Study*. North Central Journal of Agricultural Economics, Vol. 12, N° 1, 99-108.

Gyimah-Brempong, K. (1987). *Economies of Scale in Municipal Police Departments: The Case of Florida*. Review of Economics and Statistics, Vol. 69, Edición de Mayo, 352-356.

Hirsch, W. (1959). *Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation*. Review of Economics and Statistics, 41(3), 232-241.

Institute of Public Affairs (1993). *Reforming Local Government in Victoria (Melbourne)*.

KPMG (1998). *Reinventing Local Government in New South Wales*. (Sydney, Property Council of Australia, NSW Division).

McDavid, J.C. (2001). *Solid-waste contracting-out, competition, and bidding practices among Canadian local governments*. Canadian Public Administration, 44(1), 1-25.

Mehay, S.L. (1981). *The Expenditure Effects of Municipal Annexation*. Public Choice, Vol. 36, No. 1, 53-62.

Nauges, C. y van den Berg, C. (2007). *How “natural” are natural monopolies in the water supply and sewerage sector? Case studies from developing and transitional economies*. World Bank Policy Research Working Paper, WPS4137, Febrero.

Nelson, M.A. (1992). *Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Sweden*. Journal of Regional Science, Vol. 32, N° 1, 39-53.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

Ostrom, E. y Parks, R.B. (1973). *Suburban police departments: too many and too small?* en: L.H. Masotti and J.K. Hadden (Eds) *The Urbanization of the Suburbs*, pp. 367-402 (Beverly Hills, CA, Sage Publications).

Tiebout, Charles (1956). *A pure theory of public expenditures*. *Journal of Political Economy*, 64:416-24.



# Anexo

## Requisitos para la creación de gobiernos locales y regulaciones e incentivos para su fusión en América Latina

### Argentina

**Documentos** La Constitución Nacional dicta los requisitos y pasos a seguir para la creación de las provincias, ya sea mediante consolidación de varias existentes o fragmentación de las mismas. Las provincias promulgan sus propias leyes orgánicas y decretos y, mediante la Constitución Nacional de 1994, ofrecen autonomía a las municipalidades para la redacción de leyes orgánicas al nivel municipal.

**Niveles de Gobierno** El sistema político se divide en tres: el gobierno federal, las provincias, municipalidades y comunas. La creación de nuevas provincias requiere aprobación de las legislaturas de cada una de las provincias involucradas, así como aprobación del Congreso Nacional. Las provincias tienen el poder de redactar sus propias constituciones provinciales, así como sus propias leyes orgánicas, y el poder de crear y delinear regiones territoriales con el fin de promover el desarrollo social y económico de dicha provincia.

**Requisitos** Las provincias poseen la autonomía de delinear límites territoriales dentro de sí. Cada provincia establece requerimientos únicos para la creación de nuevas municipalidades. Algunos ejemplos de dichos requerimientos incluyen:

- Provincia de Santa Fe—requiere una cantidad mínima de 10.000 habitantes para la creación de una nueva municipalidad,
- Provincia de Córdoba—requiere sólo un mínimo de 2.000 habitantes y territorios con menos de esta cantidad son considerados comunas.

La Constitución Nacional establece la obligación de las provincias a conceder autonomía a las municipalidades. Por esta razón, cada provincia establece los requisitos mínimos necesarios para permitir que municipalidades promulguen leyes orgánicas propias, generalmente en forma de un mínimo de cantidad de población, las cuales deben ser aprobadas por la legislatura provincial. Aquellas municipalidades que no llenan los requisitos necesarios son sujetas a aprobación del gobierno provincial.

### Bolivia

**Documentos** La Constitución Política del Estado (Ley N° 2.650, Artículo 59, 18°) concede a la legislatura nacional el poder de crear nuevos departamentos, provincias, secciones provinciales, y cantones, así como el poder de establecer límites territoriales. La Ley N° 2.150 dicta los requisitos y el procedimiento a seguir para la creación o reposición de unidades político-administrativas (UPA). El decreto supremo más reciente (N° 26.520) describe en más detalles dichos requerimientos.

**Niveles de Gobierno** El sistema político y territorial se divide en gobierno nacional, departamentos, provincias, secciones provinciales, y cantones. Los departamentos, las provincias, las secciones provinciales, y los cantones son considerados unidades político-administrativas (UPA). La Constitución Nacional concede al gobierno nacional el poder de crear nuevos gobiernos locales, así como establecer los límites y las divisiones territoriales.

**Requisitos** La ley explícitamente prohíbe la eliminación de cualquiera de los nueve departamentos vigentes. En cambio, la creación de nuevos departamentos sí se permite, bajo el requisito de un mínimo de 500.000 habitantes, siempre y cuando dicha creación no requiera la separación de centros poblados y ciudades bajo procesos de urbanización y/o integración física, económica y social. La creación o reposición de provincias requiere un mínimo de 30.000 habitantes, un mínimo estimado de recaudo que iguale el recaudo promedio de las provincias del departamento en

Continúa

Continuación

	<p>cuestión, y un índice de desarrollo humano igual o por encima de la mediana nacional. Los mismos requisitos aplican a la creación de nuevas provincias, exceptuando el requisito mínimo poblacional, el cual es 10.000 habitantes. La creación de nuevos cantones requiere un mínimo de 1.000 habitantes. Todos los requisitos ya mencionados para creaciones territoriales deben ser llevados a cabo asegurando la continuidad territorial de las regiones. La consolidación de varias secciones provinciales en una sección más amplia está sujeta a los requerimientos dictados por el Decreto Supremo N° 26.520, el cual establece que las secciones provinciales en cuestión deben formar parte del mismo departamento.</p>
Incentivos	<p>La Cuenta Especial Diálogo 2000 fue establecida para proveer a las municipalidades con recursos del gobierno nacional para inversión dirigida a infraestructura productiva y social. Sin embargo, la Ley N° 2.235 establece que las municipalidades con menos de 5.000 habitantes deben unirse a municipalidades adyacentes para poder calificar, así dando incentivos para la amalgamación municipal mediante este fondo de recursos monetarios.</p>
<b>Chile</b>	
Documentos	<p>La Constitución Nacional y el Artículo 110 de la Ley N. 20.050 establecen los siguiente: "La creación, eliminación, y designación de regiones, provincias, y comunas; modificaciones de límites territoriales; así como la designación de capitales en provincias y regiones, serán sujetas a leyes orgánicas constitucionales. La ley N° 20.175 describe en detalle los procesos llevados a cabo la creación de dos de las regiones administrativas vigentes en el país.</p>
Niveles de Gobierno	<p>El sistema político y territorial se divide en quince regiones administrativas (dos de las cuales fueron creadas en 2007), cada cual con su propia ciudad capital. Las regiones se dividen luego en un total de 53 provincias, las cuales se dividen a su vez en municipalidades (las cuales son llamadas comunas y forman un total de 346 en todo el país). Las regiones están sujetas a la autoridad del gobierno central y son todas gobernadas por las mismas leyes.</p>
Requisitos	<p>La ley no establece explícitamente los requisitos poblacionales o de tamaño territorial necesarios para la creación de nuevos gobiernos locales, sino que permite que dichos requisitos sean establecidos caso por caso, en base a las necesidades poblacionales específicas del momento en que se está considerando la división y/o consolidación territorial y las leyes orgánicas que lo soliciten. En 2007, el gobierno Chileno creó las últimas dos adiciones al grupo de regiones en que se divide el territorio nacional. Esto se llevó a cabo gracias a la Ley N° 20.050, la cual se originó como una reforma constitucional a los artículos N° 49 y N° 110, eliminando el número específico de regiones en el cual el territorio podía ser dividido y especificando el proceso estándar para la creación y/o eliminación de regiones de ahí en adelante. Esta reforma, al permitir que asuntos de divisiones políticas y administrativas sean manejadas mediante leyes orgánicas constitucionales, incorporó más flexibilidad en el proceso de descentralización previamente puesto en curso. Las divisiones regionales de 2007 produjeron la creación de dos nuevas regiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ La región de Arica y Parinacota fue creada mediante la consolidación de dos provincias: Arica y Parinacota. Estas provincias pertenecían anteriormente a la región de Tarapacá y combinaban una población total de 188.811 habitantes.</li> <li>■ Como resultado de esta consolidación, la nueva provincia del Tamarugal fue propuesta, para formar parte de la región de Tarapacá, mediante la adquisición de cinco de las siete comunas de la provincia del Iquique, formando una población total de 22.307 habitantes y conformando un área total de 38.923 km<sup>2</sup>.</li> </ul>
Incentivos	<p>La creación de nuevas comunas requiere que las peticiones sean dirigidas al Ministerio del Interior, indicando que se cumplen los requisitos mínimos de la Región en cuanto a superficie territorial y población.</p>

Continúa

<b>Colombia</b>	
Documentos	El Título X de la Constitución Nacionales detalla los requerimientos para la organización territorial y la Ley N° 136 de 1994 describe los principios generales con respecto al funcionamiento y la organización de las municipalidades.
Niveles de Gobierno	La división política y territorial consiste de 32 departamentos y más de 1.000 municipalidades. Algunos departamentos han adjudicado el estatus de provincia o región a agrupaciones de municipalidades que comparten similitudes culturales, geográficas, o características históricas. Sin embargo, dichas denominaciones no poseen ningún tipo de reconocimiento judicial. Las municipalidades a su vez se dividen en comunas y corregimientos.
Requisitos	<p>La creación de nuevas municipalidades requiere un mínimo en cantidad poblacional de 7.000 habitantes (mientras que las poblaciones de las municipalidades desglosadas tampoco pueden caer por debajo de este mínimo), así como un mínimo de recaudo estimado que iguale cinco mil salarios mínimos mensuales. Además, la nueva municipalidad no debe ser conformada de más de un tercio del territorio de la municipalidad (o municipalidades) desglosada. Los departamentos tiene el poder de eliminar el estatus de municipalidad si no alcanzan un mínimo de 3.000 habitantes y cuyo presupuesto fue inferior a la mitad de sus gastos en los dos años anteriores a la eliminación. Las municipalidades son categorizadas en base a recaudo tributario y tamaño poblacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Categoría especial—500.001 o más habitantes,</li> <li>■ Primera categoría—entre 100.001 y 500.000 habitantes,</li> <li>■ Sexta categoría—aquéllas con la cantidad más baja de habitantes (menos de 7.000).</li> </ul> <p>En aquellas municipalidades consideradas primera, segunda, o categoría especial, la creación de nuevas comunas requiere un mínimo de 10.000 habitantes. En municipalidades de tercera y cuarta categoría, nuevas comunas requieren un mínimo de 5.000 habitantes.</p>
<b>Ecuador</b>	
Documentos	El Título V de la Constitución Nacional describe los fundamentos de la organización territorial en el país y la Ley Orgánica sobre el Régimen Municipal especifica los requisitos para la consolidación municipal.
Niveles de Gobierno	La división política y territorial consiste de un gobierno nacional, regiones, provincias, y municipalidades, las cuales consisten a su vez de cantones y parroquias rurales.
Requisitos	La creación de nuevas regiones mediante la consolidación de dos o más provincias actuales requiere que las provincias afectadas mantengan continuidad territorial, una superficie regional de más de 20.000 km <sup>2</sup> , y una población combinada total que sobrepase el cinco por ciento del tamaño poblacional nacional. Dos o más cantones contiguos pueden unirse para formar un distrito metropolitano si alcanzan el requerimiento mínimo tamaño poblacional de más del siete por ciento del tamaño poblacional nacional. La creación de nuevos cantones requiere un mínimo tamaño poblacional de más de 50.000 habitantes, mientras que la creación de nuevas parroquias rurales requiere no menos de 10.000 habitantes.

## Continuación

<b>México</b>	
Documentos	La Constitución Nacional dicta que las leyes estatales regularán la creación y/o disolución de municipalidades.
Niveles de Gobierno	Los Estados Unidos Mexicanos es una república federal, democrática, y representativa compuesta de 31 estados y un Distrito Federal, el cual guarda el gobierno federal. La Constitución define la "municipalidad libre" como la unidad fundamental del gobierno sub-nacional.
Requisitos	Existen actualmente 2.429 municipalidades, la mayoría de las cuales mantienen un menos de 1.000 habitantes. De acuerdo a la ley, los requerimientos para la creación de nuevas municipalidades incluyen: <ul style="list-style-type: none"><li>■ Población de por lo menos 40.000 habitantes (una cantidad menos es permitida si el distrito poblacional contiene aspectos históricos y/o culturales importantes),</li><li>■ Suficiente recursos para las operaciones de la administración,</li><li>■ Los centros poblacionales que conformen la municipalidad deben mantener comunicación adecuada.</li></ul> El gobierno estatal propone la eliminación de municipalidades cuando las mismas no cumplan los requisitos ya mencionados.
Incentivos	La ley no establece incentivos explícitos para amalgamación y/o consolidación de gobiernos locales. No se han encontrado evidencia de los mismos. Sin embargo, copiando la experiencia de los estados Unidos, el gobierno Mexicano estableció premio de "Innovaciones en el Gobierno Mexicano" como un mecanismo de incentivo para promover la modernización y eficiencia de los gobiernos municipales. Dicho premio reconoce a los mejores programas municipales en base a distintas categorías: <ul style="list-style-type: none"><li>■ Modernización de la administración pública,</li><li>■ Presupuesto financiero,</li><li>■ Infraestructura,</li><li>■ Cooperación inter-municipal, etc.</li></ul>
<b>Paraguay</b>	
Documentos	El Capítulo V de la Constitución Nacional y la Ley Orgánica Municipal N° 1.294, redactada en 1987.
Niveles de Gobierno	Departamentos, municipalidades y distritos.
Requisitos	El artículo 159 de la Constitución Nacional dicta que la creación, fusión, o modificación de departamentos, municipalidades y/o distritos será determinada por ley. Además, el artículo 160 afirma que los departamentos pueden agruparse en regiones, con el propósito de lograr mayor desarrollo comunitario, lo cual también será establecido por ley. La creación de nuevas municipalidades requiere una mínima cantidad poblacional de 5.000 habitantes.
Fuente: elaboración propia.	

# Mejorando la educación y la salud de los pobres: descentralización y reformas de política en Colombia<sup>26</sup>

Jean-Paul Faguet<sup>27</sup>

## Resumen

Un argumento central a favor de la descentralización es la mejora en el acceso a los servicios públicos que se produce como consecuencia de esta. Sin embargo, son pocos los estudios dedicados a analizar este aspecto desde el punto de vista empírico. El presente trabajo, de orientación política, sigue al de Faguet y Sánchez (2009), al explorar, por una parte, los efectos de la descentralización sobre los usos y la distribución espacial de la inversión pública y, por otra, el acceso a los servicios de salud y educación de Colombia. En él, se muestra que la inversión pasó de la infraestructura a los servicios sociales y a la formación de capital humano, al redirigir los recursos a favor de los distritos más pobres. La descentralización mejoró las tasas de inscripción en las escuelas públicas y el acceso a los servicios de salud pública, siendo los pobres, en ambos casos, los más beneficiados. Del estudio surgen cuatro lecciones muy importantes, que podrían considerarse necesarias para el buen funcionamiento de la descentralización: i) que los gobiernos locales mantengan fuertes restricciones presupuestarias, ii) que el gobierno central se reduzca, iii) que se devuelvan poderes significativos para incrementar los impuestos y iv) que se conozca que la descentralización consta de componentes muy distintos y separados, cuya secuencia es de suma relevancia.

## Abstract

*A central claim in favor of decentralization is that it will improve access to public services, but few studies examine this question empirically. This paper, the policy-oriented companion to Faguet and Sánchez (2009), explores the effects of decentralization on the uses and spatial distribution of public investment, and on access to health and education services in Colombia. It shows that investment shifted from infrastructure to social services and human capital formation, and resources were rebalanced in favor of poorer districts. Decentralization improved enrollment rates in public schools, and access to public health services. In both cases, poor people benefited most. Four important lessons emerge. For decentralization to work well, i) local governments must face hard budget constraints; ii) central governments must be scaled back; iii) significant tax-raising powers must be devolved; and iv) decentralization is composed of distinct, separable components, the sequencing of which is important.*

26. Este documento se escribió durante el año sabático del autor en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de California, Berkeley. La investigación fue financiada por el Programa de Apoyo a la Investigación de la CAF. El autor agradece especialmente a Patricia Rincón, Camila Torrente y Victoria Soto por su experticia en el trabajo asistencial y a Daniel Ortega, Pablo Sanguinetti, Stefania Scandizzo, Hernán Vallejo y los participantes del seminario del LACEA en las reuniones de 2008 por sus valiosas sugerencias. Todos los errores que pudieran encontrarse son de la estricta responsabilidad del autor.

27. Visitante del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de California, Berkeley, California y miembro permanente del Instituto de Estudios de Desarrollo y STICERD de la *London School of Economics*. j.p.faguet@lse.ac.uk

## Introducción

Tanto en el entorno de países en desarrollo como desarrollados, los reformadores de política están experimentando con una variedad de herramientas e incentivos federalistas, que incluyen desde la desconcentración administrativa hasta la devolución completa de poderes y recursos a los niveles subnacionales de gobierno (Manor, 1999 y Banco Mundial, 2004). Sus esfuerzos se basan en argumentos teóricos sobre el potencial de la descentralización para mejorar la eficiencia de los servicios públicos y hacer que los gobiernos asuman más responsablemente sus obligaciones con los ciudadanos. De estos argumentos, tal vez el más importante y común es que la descentralización mejorará la calidad de los productos del sector público al “acercar a los gobiernos a su gente”. Esta frase, de alguna manera algo ligera, podría descomponerse en tres efectos, que, aunque muy relacionados, pueden separarse desde el punto de vista conceptual. La descentralización: i) ubica más y/o mejor información en manos de los funcionarios públicos; ii) incrementa la voz y la participación de los ciudadanos en los procesos gubernamentales; y iii) hace que los funcionarios del sector público asuman más responsablemente sus obligaciones con los ciudadanos, y atiendan mejor sus necesidades.

Se argumenta que estos tres efectos son el resultado de la creación de gobiernos locales que funcionan independientemente, que se encuentran desde el punto de vista físico más cerca de sus electores —en comparación al gobierno central— y cuyos destinos políticos están en manos de quienes se benefician o sufren de los servicios locales que proveen. Si “hacer que los gobiernos estén más cerca de la gente” trae consigo una mejora en la información, voz y participación y una mayor responsabilidad para la toma de decisiones públicas, entonces los servicios públicos deberían mejorar como resultado de todo lo anterior. Los servicios pueden mejorar de dos maneras: i) menores costos a través de mayor eficiencia productiva y menor corrupción y ii) mejor calidad, al incluir servicios mejor adaptados a las necesidades y condiciones locales. El mejoramiento de los servicios, por su parte, debería implicar un uso más intensivo de ellos por parte de los ciudadanos de la localidad, por lo que habrá mejores y más sustanciosos resultados. Ejemplos de mejores resultados en educación y salud podrían ser mejores calificaciones en exámenes estandarizados, o menores tasas de mortalidad, respectivamente.

Aunque parezca extraño, muy pocos estudios se abocan a analizar este argumento de manera directa, hecho que resulta aún más extraño si se considera la vasta literatura existente para la descentralización y la frecuencia con la que se menciona este argumento. Parece que hay sólo tres trabajos que se dedican directamente a estudiar el nexo entre la descentralización y los significativos resultados mencionados con evidencia cuantitativa rigurosa. Galiani, Gertler y Schargrodsky (2008) investigan la evidencia con un experimento natural en Argentina y encuentran que la descentralización del control escolar por parte del gobierno central a favor de los gobiernos provinciales, tiene un impacto positivo en los resultados escolares de los estudiantes. Sin embargo, los más pobres no reciben ganancia alguna y, de hecho, podrían hasta perder. Habibi *et al.* (2007), al estudiar también el caso argentino, encuentran que el aumento de la devolución de poderes a las provincias conllevó a mejoras sostenidas del desarrollo humano. La mortalidad infantil cayó y las tasas de retención educacionales de la escuela primaria a la secundaria aumentaron a medida que la descentralización se fue profundizando. Asimismo, Barankay y Lockwood (2007) encuentran que una mayor descentralización en los cantones

suizos se asocia con una mayor asistencia escolar, y permite a los niños suizos cerrar la brecha de géneros que había con las niñas.

Otros estudios empíricos recientes buscan determinar si la descentralización mejora la información local o promueve la captura por parte de la élite. Galasso y Ravallion (2005) emplean datos a nivel de hogares y comunidades para estudiar los resultados del programa de Comida para la Educación (FFE, por sus siglas en Inglés) en Bangladesh. Los estudios encuentran que la información sobre las diferencias en la productividad individual es de conocimiento común al interior de los pueblos. El FFE es medianamente progresivo, ya que las asignaciones per cápita son mayores para los pobres que para los no pobres, y el componente al interior del pueblo es el que tiene los mayores efectos. Bardhan y Mookherjee (2006) prueban la captura por parte de la élite en 89 pueblos de Bengala del Oeste y encuentran poca evidencia en la asignación de los bienes privados. Los proyectos de bienes públicos, sin embargo, muestran captura. Los autores consideran que ello se debe a que los bienes públicos son inherentemente menos transparentes, esto es, en comparación con los bienes privados, es menos claro cuánto recibe cada grupo. Alderman (2002) encuentra que el objetivo de pobreza del gobierno local excede al que podría esperarse con base en indicadores *proxy* solamente. Los gobiernos locales parecen estar utilizando una información de la que sólo ellos disponen. Finalmente, Loboguerrero (2008) encuentra que los efectos de la descentralización sobre el crecimiento de la economía local en Colombia dependen de la estructura de gobernabilidad de las municipalidades. En aquellas municipalidades donde las autoridades locales tengan mejor información sobre las necesidades locales, los recursos se asignarán en los sectores con la mayor tasa de retorno, con el fin de promover el crecimiento. En aquellas municipalidades donde prevalezca la mala gobernabilidad, los recursos fluirán a los sectores menos eficientes, lo que facilita la corrupción, el despilfarro y conlleva a un menor crecimiento.

Este documento brinda evidencia de los efectos de la descentralización sobre los resultados del sector público al examinar los efectos de la reforma sobre: i) los usos de los recursos públicos, ii) su distribución en el espacio y iii) el acceso de los pobres a la educación y los servicios de salud, para el caso de Colombia. A pesar de que estos aspectos se refieren a un subgrupo de los tantos tratados en la literatura de la descentralización, éste se encuentra entre los más importantes y conforma el centro teórico a favor de la descentralización (Blair (2000), Dillinger (1994), Musgrave (1959) y Oates (1972)). Este trabajo de orientación política acompaña un documento más técnico de Faguet y Sánchez (2009).

Es interesante estudiar el caso colombiano por tres razones. Primero, al contrario de muchos países que han pasado leyes de descentralización, Colombia ha implementado de manera vigorosa una reforma significativa, con efectos amplios y medibles sobre las finanzas públicas y la política doméstica. Más adelante se proveerá la evidencia necesaria. Segundo, la cantidad y la calidad de los datos colombianos subnacionales disponibles son particularmente altos, lo que exige que sean explotados. Por último, la visión de este documento es que en gran parte –tal vez en la mayoría– de la literatura de descentralización abunda las comparaciones entre países y carece de rigor metodológico y cuantitativo.

Gran parte de la literatura empírica encuentra sus bases en: i) estudios comparativos internacionales de N grande, en los que los datos presentan problemas de comparabilidad, y cuyos contextos, instituciones, secuencias históricas y otros factores externos no se pueden controlar

apropiadamente o ii) estudios de descentralización con pocas observaciones (N pequeño) en uno o varios países, con base en cierta evidencia limitada, a través de anécdotas y que en muy pocas ocasiones va más allá de la estadística descriptiva. El presente trabajo evita estas trampas metodológicas al conducir un estudio rico en datos provenientes de un único país: Colombia. Ello permite concentrarse profundamente en el proceso y contexto institucional de la reforma y demostrar sus efectos con datos amplios y de alta calidad. Al estudiar la descentralización de esta manera, es posible combinar gran parte de las generalidades de los enfoques de N grande con conocimiento detallado e insinuaciones analíticas de los estudios de N pequeño, mientras se evade la variación de los factores estructurales profundos que perjudican la comparación entre países de este campo de investigación.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera: la sección 2 repasa los aspectos legales y presupuestarios del programa de descentralización colombiano. La sección 3 realiza un análisis resumen de los resultados económicos de la descentralización, centrándose en los flujos de la inversión hacia arriba y el acceso hacia abajo a la educación y los servicios de salud. La sección 4 resume los efectos de la reforma en Colombia y propone algunas lecciones de política que sirvan a otros países que estén contemplando la reforma.

## **El programa de descentralización colombiano**

A diferencia de los países en los que la descentralización fue implementada de forma rápida y con un limitado debate público, como el caso de Bolivia (Faguet, 2004), el proceso de descentralización en Colombia tomó aproximadamente unos 25 años. Hasta comienzos de los noventa, el progreso era lento y se estancaba con frecuencia, por los constantes debates sobre la pérdida de control de un aparato heredado de la corona española, altamente centralizado desde el punto de vista administrativo. Los alcaldes y gobernadores de Colombia eran para entonces nombrados directamente por el gobierno central. Los gobernadores eran los hombres de confianza del Presidente y llevaban a cabo sus deseos en las regiones correspondientes. Sin embargo, a lo largo del tiempo los impulsores de la reforma se fortalecieron, la reforma se profundizó, al pasar de lo fiscal y burocrático a lo político, lo que culminó con la reforma constitucional de 1991. Ceballos y Hoyos (2004) identifican tres amplias fases de descentralización:

La *fase 1* comenzó a finales de la década de los setenta e incluyó un número de medidas fiscales destinadas a fortalecer las finanzas municipales. Las Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 fueron bastante significativas, ya que asignaban mayores poderes para la recaudación de impuestos a las municipalidades, al incluir especialmente el impuesto a las ventas y establecer parámetros para las inversiones de estos fondos. Como resultado, los “recursos propios” recaudados a nivel local, para uso no restringido de los gobiernos regional o central, aumentaron notablemente (ver Gráfico 1).

A mediados de los ochenta, la *fase 2* se refería más a los aspectos políticos y administrativos. Entre las medidas más importantes se encuentra la Ley 11 de 1986, que regulaba la elección popular de mayores y perseguía la promoción de la participación popular de la toma de decisiones públicas locales a través de las Juntas Administradoras Locales, entre otras. Las reformas se incluyeron en la Constitución de 1991, junto a las iniciativas de ciudadanos, los concejos de planificación municipal, las reuniones públicas abiertas, la habilidad de revocar los mandatos



mayorales, el referéndum y las consultas populares. Todas ellas profundizaron aún más la descentralización política. La Constitución de 1991 también estableció la elección popular de los gobernadores.

La *fase 3* consistió en un número de leyes que regularon la nueva constitución y otras reformas fiscales y administrativas relacionadas. Estas medidas asignaron mayor responsabilidad a las municipalidades para la provisión de servicios públicos e inversión social y dotó de recursos adicionales al incrementar significativamente las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales. Las leyes dejan a los gobiernos locales poca discreción sobre los fondos transferidos, al establecer que la mayor parte sea gastada en educación y en salud. Las transferencias automáticas a los gobiernos subnacionales aumentaron aproximadamente de 20 por ciento a más de 40 por ciento del total de gasto gubernamental, colocando a Colombia en el primer lugar entre los países de la región con un estado unitario y en el tercero detrás de los dos países federales grandes, Argentina y Brasil (Alesina *et al.*, 2000).

Es significativo que Colombia haya llevado a cabo sus reformas de manera secuencial, al avanzar, en primer lugar, con medidas que vinculen los ingresos fiscales locales, y volcarse al tema de la política local (elecciones y consultas populares). Ello marca una diferencia importante en relación con los países donde se aplicó una “terapia de choque”, como el caso de Bolivia y de algunos países en transición. Sobre este aspecto se comentará más adelante.

¿Qué motivó la descentralización en Colombia? Ceballos y Hoyos (2004) agrupan las motivaciones en dos categorías. La primera de ellas es el reto de la inestabilidad política. Colombia es un país con mucha violencia, con una larga historia de conflicto civil, rebelión armada, persistentes y altos niveles de criminalidad “común” y el uso de la violencia como una herramienta explícita de movilización política. A finales de los setenta se observó un nuevo incremento de violencia al intensificarse el conflicto interno. Al mismo tiempo, las protestas sociales y las presiones de los grupos regionales se multiplicaron, lo que se sumó a la incapacidad del Estado Central para cumplir la demanda de servicios sociales e inversión pública. La segunda de ellas es que la hegemonía política por encima de los instrumentos del Estado de los partidos tradicionales liberal y conservador comenzó a verse cada vez más como un problema y cada vez menos como la solución a las rondas de violencia civil previas, aún más, como la causa de las venideras. Los colombianos de todo el espectro político se convencieron de la incapacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad –y su completa ausencia en muchas áreas, conocido como la “frontera interna”–, lo que se combinó con la pérdida legítima de una democracia restringida arbitrariamente<sup>28</sup>. Esto desencadenó en ineficiencias del sector público, en el descontento civil y, por último, en la violencia armada.

Así que, desde el comienzo, la descentralización en Colombia fue una herramienta de múltiples fases diseñada para lograr una serie de objetivos particulares en una democracia llena de problemas. A través de ello, las élites políticas buscaron incrementar sus niveles electorales y la participación ciudadana con la estructura institucional existente. De esta manera, buscaron abrir el sistema político a través de las elecciones populares a los niveles regional y local, donde esperaban surgieran nuevos movimientos políticos que eventualmente asumirían el poder, para romper con la hegemonía liberal-conservadora presente sobre los recursos del Estado.

---

28. El Frente Nacional (1957-1974) se sobrepuso a La Violencia al compartir por igual los frutos del poder entre los liberales y los conservadores y restringir, además, la competencia electoral a estos dos partidos políticos.

## Impactos de la descentralización

En este trabajo, se explota una base de datos original de características municipales obtenida del Instituto de Geografía Agustín Codazzi, del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, del Consejo Nacional Electoral, del Departamento de Planificación Nacional y de la Oficina de la Vicepresidencia (resumida en el apéndice). La base de datos cubre más del 95 por ciento de las municipalidades colombianas para el período 1994-2004<sup>29</sup>. En el contexto latinoamericano, los datos municipales de Colombia son muy abundantes y detallados<sup>30</sup>. La información sobre presupuestos y flujos financieros se presenta en forma “panel”. El resto de los datos (como la demográfica, infraestructural, institucional y social) es de corte transversal, de censos nacionales y otro tipo de encuestas realizadas a nivel nacional. La base de datos mantiene su integridad por fuente<sup>31</sup>.

Los datos detallados de gasto a nivel municipal y de inversión están disponibles para Colombia desde 1993 en adelante. Por una parte, los datos de ingresos fiscales municipales y las transferencias están disponibles hasta 2007. Por otra parte, la disponibilidad de datos para gastos más recientes y resultados varía entre 2003 y 2007, de acuerdo al sector. La carencia de datos previos significa que las prioridades de inversión en la descentralización no pueden compararse con el régimen centralizado “puro” que antecede a la década de los ochenta. Las características del proceso de reforma colombiano, marcado por el gradualismo y los cambios de largo plazo, hacen que el problema se vea menos complicado. Como se discutió anteriormente, un número de mecanismos clave de descentralización, como las iniciativas de los ciudadanos, referenda, remoción de mayores y las más significativas transferencias de recursos, fueron sólo incluidas en la reforma constitucional de 1991 junto a las regulaciones. Con ello se llevó a cabo una transferencia gradual en el tiempo de recursos y autoridad a las municipales, por lo que los lineamientos del “paquete” de descentralización colombiano se aclararon completamente sólo en 1992 y 1993, al establecer un proceso que se profundizó a partir de esa fecha. De hecho, todas las medidas empíricas de la descentralización muestran crecimientos monótonos de descentralización durante el período. De allí que se considere el comienzo del período 1993-1994 como el inicio de la descentralización relativamente alta y el final del período 2004-2007 como de relativamente alta descentralización.

El efecto agregado de un cuarto de siglo de reformas políticas y fiscales se tradujo en un gran crecimiento de la autoridad política y de independencia operacional de los gobiernos municipales de Colombia, que estuvo acompañado de un gran aumento de los recursos controlados. Se permitió a las municipalidades incrementar los impuestos significativamente, emitir deuda pública y gastar los recursos según su criterio. Ello le otorgó a las autoridades locales un fuerte incentivo para incrementar los impuestos a las ventas locales, lo que lograron exitosamente como se puede apreciar en el Gráfico 1. Las transferencias del gobierno central al local también se incrementaron significativamente, en 139 por ciento durante el mismo período. Los gastos generales municipales y las inversiones aumentaron de 2,7 por ciento del PIB a 7,6 por ciento

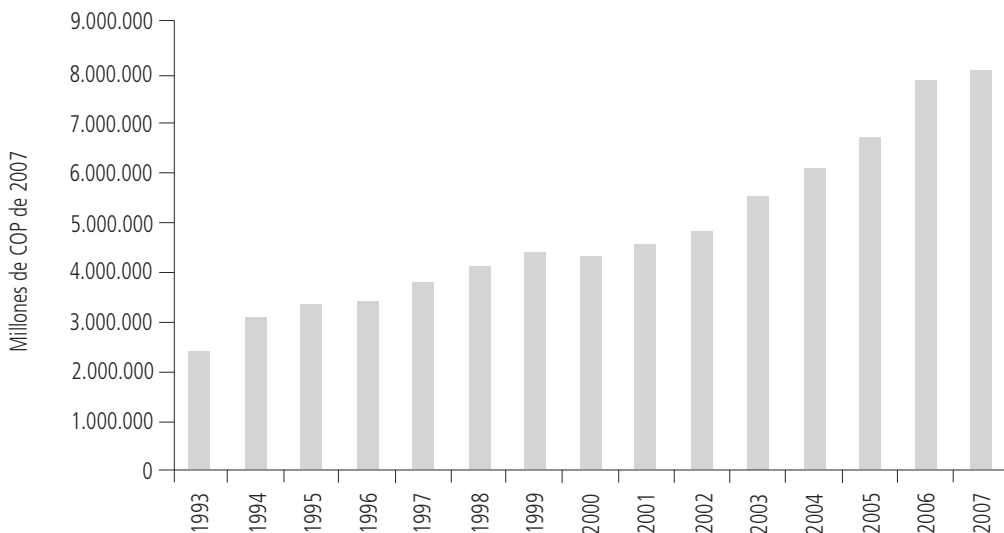
29. Los datos de salud están disponibles para el período 1997-2004.

30. Los datos adicionales recolectados en la región que cuentan con una mayor variedad de características locales que los colombianos se conocen sólo en Brasil.

31. Es decir, que la información de fuentes distintas no se combina en una variable simple.

del PIB en la década, como se detalla en el Gráfico 2. Este aumento significativo se debió completamente al aumento de las inversiones, al tiempo que los costos de funcionamiento declinaron de manera importante después de 1995<sup>32</sup>.

Gráfico 1:  
Ingresos tributarios municipales



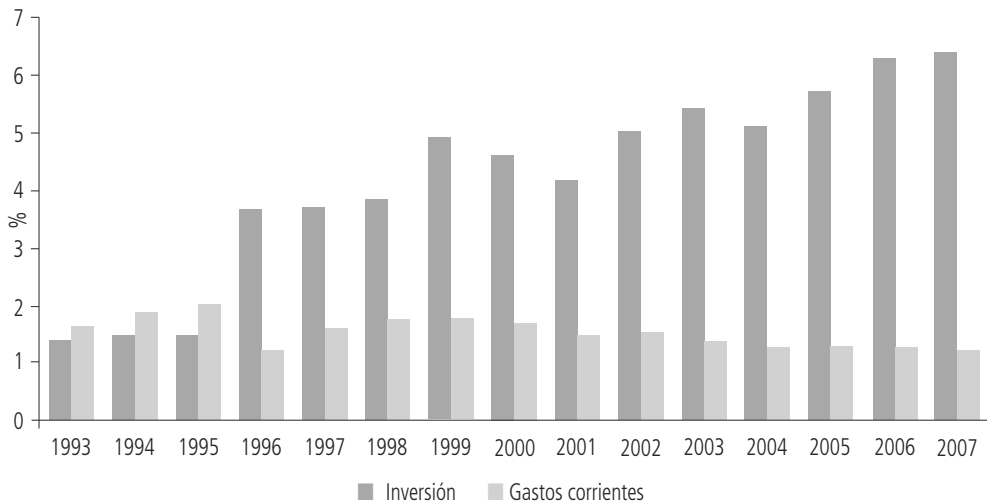
Fuente: Departamento de Planificación Nacional, cálculos originales.

¿Cómo se invirtieron estos recursos? Para poder comparar, el Gráfico 3 provee una descomposición sectorial de las inversiones del gobierno central de 1994 junto a las inversiones de los recursos propios de los gobiernos locales para 2003, registrándose diferencias importantes. La categoría con mayor peso del gobierno central, la cual representa el 38 por ciento del total, corresponde a infraestructura, mientras que el sector del gobierno local con mayor peso es salud, seguido de educación. Ambos sectores conforman el 81 por ciento del presupuesto de inversión local. El patrón de barras oscuras y claras muestra un cambio evidente de las prioridades del sector público y de los recursos, al cambiar infraestructura e industria y comercio, por salud, educación, agua y el saneamiento básico.

¿Cambió la descentralización la distribución de recursos en el espacio? Los gráficos 4 y 5 comparan la inversión del gobierno central de 1994 con la inversión del gobierno local de 2003, medido en pesos per cápita constantes de 2002. El Gráfico 4 incluye sólo recursos controlados por el gobierno central y el Gráfico 5 incluye sólo recursos controlados por las municipalidades.

32. Las cuentas nacionales de Colombia clasifican salarios de maestros y trabajadores de la salud como inversiones y no como costos de funcionamiento.

**Gráfico 2:**  
**Inversión y gastos municipales (como porcentaje del PIB)**



Fuente: Departamento de Planificación Nacional, cálculos originales.

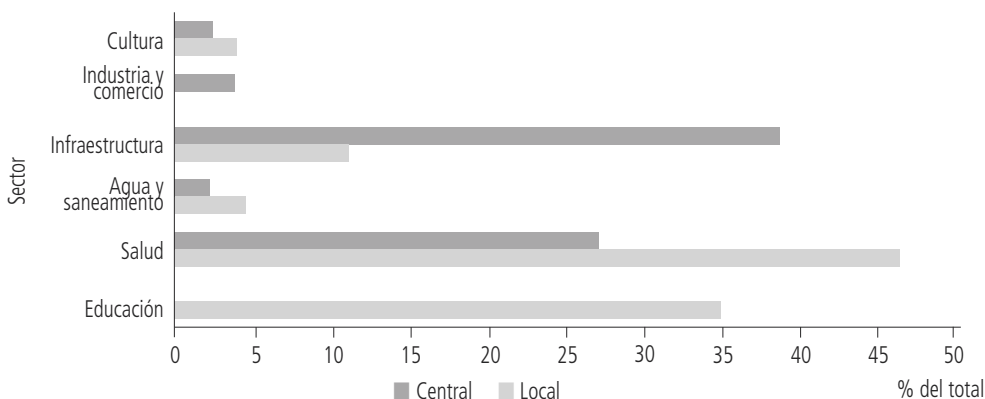
Cada punto representa una municipalidad. Pasando del Gráfico 4 al 5, observamos que los puntos se vuelven más dispersos después de la reforma, indicando que la inversión pública se volvió más desigual. En centralización, la mayoría de las municipalidades se concentró en una banda entre COP 100.000 per cápita y COP 200.000 per cápita y hubo un pequeño número de municipalidades “ganadoras” que recibió más de COP 300.000 per cápita. Al final del período, en contraste, la densidad en la banda de COP 100.000 per cápita y COP 200.000 per cápita había caído y había cinco veces más “ganadores”. En comparación con otros países en descentralización, estos cambios son relativamente modestos. Ello se debe, probablemente, a que el gobierno centralizado de Colombia invirtió más equitativamente, en comparación con muchos de los países en desarrollo. De hecho, la inversión pública promedio del gobierno central frente al gobierno local es casi idéntica<sup>33</sup>. A pesar de ello, un examen más detallado de los datos muestra que las transferencias de recursos centrales a las municipalidades más rurales, pobres y pequeñas fueron mayores después de la descentralización que antes de ella.

¿Conllevaron estos cambios de los flujos de inversión a cambios en los resultados del sector público? Considérese la asistencia escolar y el acceso al sistema de servicios de salud pública. El Gráfico 6 muestra los datos de inscripciones durante la década para escuelas públicas y privadas, indexando las inscripciones de 1994 a 1. Al comienzo, los patrones de inscripciones públicas y privadas son bastante similares. Después de 1996, se abrió una creciente brecha, a pesar de que sigan las mismas tendencias hacia arriba y hacia abajo. Después de 1999, sin embargo,

33. La media de inversión del gobierno central fue de COP 144.876 per cápita, desviación estándar de COP 51.093 per cápita. La media de inversión del gobierno local fue de COP 145.878 per cápita, desviación estándar de COP 79.998 per cápita.

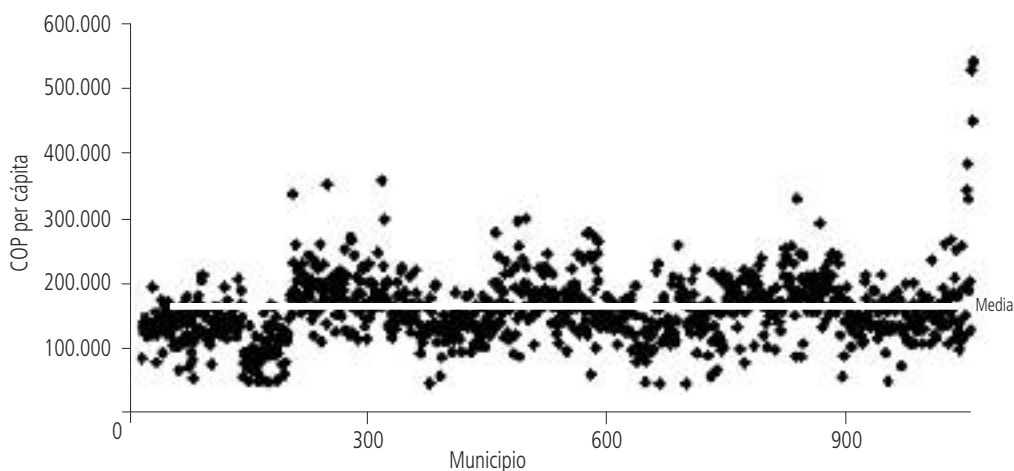
las pendientes divergen y generan una gran brecha entre los dos sistemas educativos. La descentralización coincide con un crecimiento de las inscripciones escolares totales del 20 por ciento, distribuidos desigualmente: las inscripciones en escuelas públicas aumentaron en 30 por ciento, mientras que las inscripciones en escuelas privadas cayeron en un 7 por ciento. Lo anterior sugiere que los gobiernos locales podrían haber sido capaces de gerenciar las escuelas y promover la asistencia mejor de lo que lo había hecho el gobierno central anteriormente.

**Gráfico 3:**  
**Inversión del Gobierno central en 1994 vs. inversión del gobierno local en 2003**



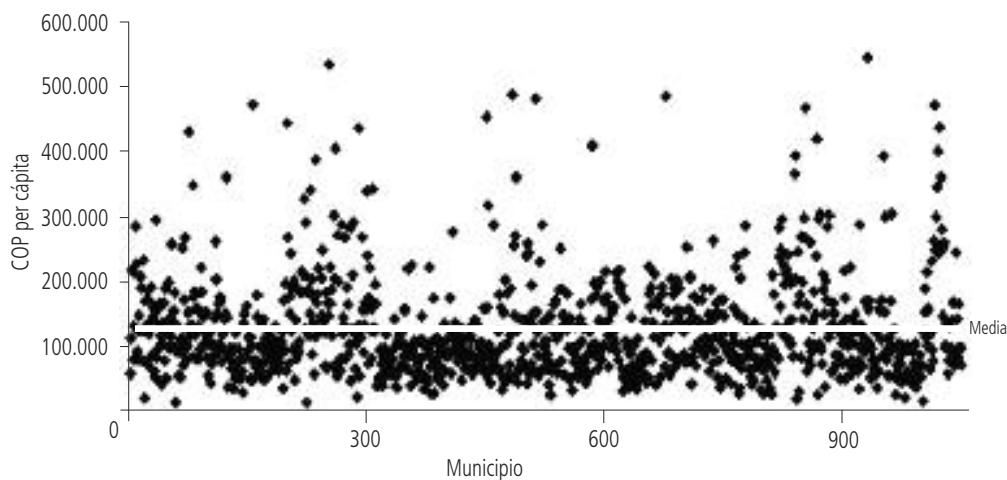
Fuente: Departamento de Planificación Nacional, cálculos originales.

**Gráfico 4:**  
**Inversión per cápita previa a la descentralización**



Fuente: Ministerio de Finanzas, Departamento de Planificación Nacional, cálculos originales.

Gráfico 5:  
Inversión per cápita posterior a la descentralización



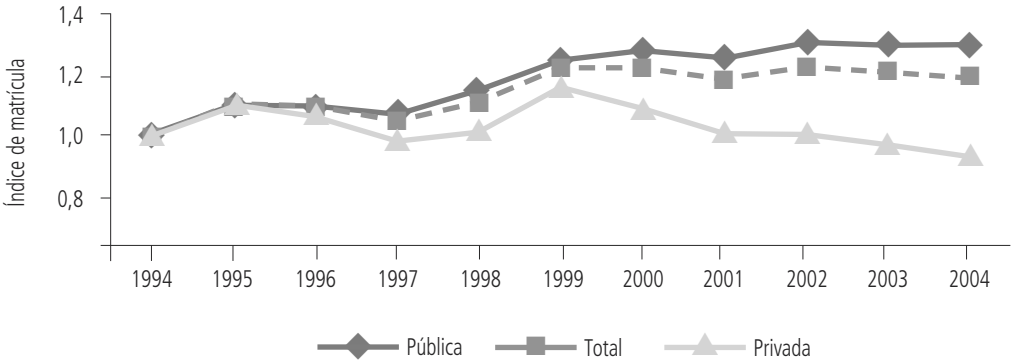
Fuente: Ministerio de Finanzas, Departamento de Planificación Nacional, cálculos originales.

El Gráfico 7 muestra la proporción de colombianos pobres inscritos en el esquema de seguro médico público. El régimen subsidiado de salud es el medio a través del cual el Estado provee de un seguro subsidiado para cubrir los servicios médicos primarios y de emergencia de los pobres. El “acceso” en este caso no es un concepto vago como en algunas muestras (p.e., la población que vive en las cercanías de un establecimiento médico), sino que tiene un significado bastante específico: individuos que están activamente inscritos en el régimen, con nombre, dirección y otros detalles registrados en el Ministerio de Salud. Es razonable asumir que dichos individuos están concientes del sistema de salud público y su elegibilidad para recibir sus beneficios, por lo que el “acceso”, en este caso, significa algo más cercano al significado cotidiano de acceso.

El Gráfico 7 muestra que el acceso al cuidado médico aumentó dramáticamente en toda Colombia. En la región andina, la proporción de gente pobre cubierta por el régimen subsidiado pasó de 27 por ciento a casi 90 por ciento. Al comienzo, la región con el peor desempeño, la región caribeña, experimentó ganancias aún más significativas, al aumentar el acceso de los pobres del 11 por ciento a un poco más por encima del 70 por ciento. El período de profundización de la descentralización en Colombia coincide así con el mejoramiento dramático del acceso de los pobres a los cuidados médicos, con aumentos entre el 200 por ciento y el 550 por ciento.

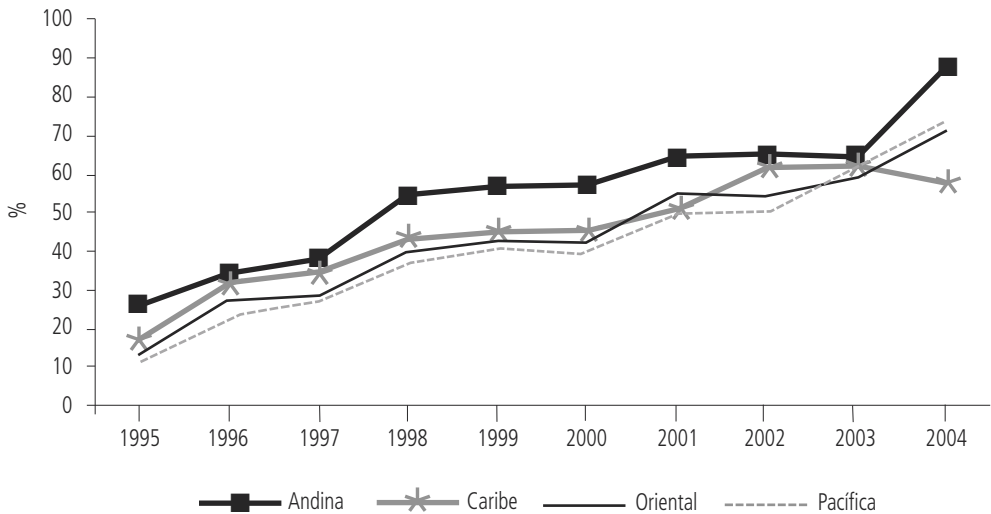
Los gráficos 6 y 7 muestran resultados muy similares a los de Faguet y Sánchez (2009), que emplean cuidadosamente métodos econométricos en la investigación de los efectos de la descentralización sobre la educación y la salud. Ellos encuentran que las inscripciones de los estudiantes aumentaron significativamente en los distritos donde las finanzas educacionales y la elaboración de políticas estaban casi bajo control de las autoridades locales y más libres de la influencia central. En los distritos donde las finanzas educacionales aún se basaban en criterios

**Gráfico 6:**  
**Descentralización y matrícula escolar**



Fuente: Departamento de Planificación Nacional, cálculos originales.

**Gráfico 7:**  
**Tasa de cobertura del seguro médico, por regiones**



Fuente: Departamento de Planificación Nacional, cálculos originales.

controlados a nivel central, los incrementos de las inscripciones eran una mitad o un tercio más pequeños. Estos resultados controlan el nivel de gastos. Así que, la descentralización mejora las tasas de inscripción en las escuelas públicas. Llama mucho la atención que estos cambios eran más notorios en las municipalidades más pobres y pequeñas.

La evidencia es similar para el sector de la salud. Para las municipalidades donde los servicios se financiaron más por los ingresos fiscales locales, para los que las autoridades locales tienen plena discreción, la cobertura de salud de los pobres se incrementó notablemente. De hecho, la cobertura en la región andina se aproximó al 90 por ciento en 2004, un resultado que podrían envidiar países lejanos más ricos. En contraste, en los distritos donde la salud fue financiada más por los programas de salud del gobierno central, el acceso a la salud aumentó sólo en un diecisieteavo. Estas municipalidades perdieron una vasta mayoría de ganancias disfrutadas por otras municipalidades más descentralizadas. Por el lado de la educación, la cobertura aumentó más notoriamente en las municipalidades más pobres.

Estas estadísticas muestran los aspectos más nobles de la reforma colombiana. Sin embargo, la descentralización no estuvo totalmente libre de problemas en Colombia. Durante el período en cuestión, el *stock* de deuda pública colombiana se duplicó y los pagos de intereses se triplicaron. Ello formó parte del deterioro fiscal de mitad de la década de los noventa en adelante, que conllevó a que Colombia firmara un acuerdo formal con el FMI por primera vez en su historia, en un intento por detener la fuga de capitales y aliviar las presiones sobre el peso colombiano. El país sufrió su más seria recesión en tres generaciones. Alesina *et al.* (2000) y otros han culpado este deterioro fiscal por el desbalance de relaciones fiscales entre los gobiernos central y local. ¿Conllevó la descentralización a la inestabilidad macroeconómica colombiana, como sugiere de Mello (2000)?

Se observa que la descentralización vino seguida de un significativo endeudamiento de los gobiernos subnacionales, junto a una gran cantidad de bancarrotas, lo que en última instancia fue costoso para el Tesoro Nacional. También es cierto que los desbalances fiscales entre los gobiernos central y estatal en Argentina y Brasil, que incluyeron especialmente una garantía política implícita de deuda sub-soberana, contribuyeron significativamente al colapso reciente de la economía argentina y a la inestabilidad financiera en Brasil de finales de la década de los noventa. A pesar de ello, es importante recordar que en Colombia, los eventos económicos en cuestión ocurrieron durante un período extraordinario. El Presidente Ernesto Samper (1994-1998) fue acusado por Estados Unidos de haber sido electo con dinero proveniente del negocio de las drogas. Como el gobierno estadounidense aplicó su sanción económica y los colombianos hicieron marchas en las calles en contra del gobierno, la administración inició una campaña bastante extensa para recobrar el apoyo de las élites políticas y regionales. En vez de disminuir el tamaño del gobierno central, como la palabra de “descentralización” implica, su número de empleados aumentó y el endeudamiento nacional se incrementó a medida que el gobierno buscaba expandir sus bases de apoyo para sobrevivir la tormenta política. Los costos de esta campaña fueron considerables y a éstos se añaden los conflictos fiscales significativos. Separar los efectos de esta crisis de los de la descentralización es una tarea bastante compleja. Basta decir que el programa de descentralización integró desbalances fiscales innecesarios que contribuyeron a los problemas fiscales colombianos de finales de los noventa, pero la descentralización no fue la única causa del problema desencadenado.



## Conclusiones y lecciones de política

La descentralización tuvo efectos significativos en el desempeño del sector público colombiano. La inversión en servicios sociales básicos y en la formación de capital aumentó fuertemente después de la descentralización. La inversión municipal se quintuplicó sin incrementos de los costos de funcionamiento y los ingresos fiscales locales aumentaron significativamente. Más importante aún, la evidencia implica que uno de los argumentos más poderosos y frecuentemente citados en la literatura –que la descentralización puede mejorar la calidad de los servicios públicos y, por lo tanto, el flujo de beneficios a los ciudadanos– se cumplió en Colombia. La descentralización mejoró tanto las tasas de inscripción en las escuelas públicas como el acceso a los servicios médicos a lo largo del país. En ambos sectores, las mejoras fueron llevadas a cabo por las contribuciones financieras de los gobiernos locales y los pobres fueron los más beneficiados.

Sin embargo, la descentralización no es una panacea. Puede implementarse mal, como ha sido el caso de muchas naciones. ¿Qué lecciones se pueden extraer de la experiencia colombiana para otros países que estén contemplando la reforma? La primera lección es negativa: para que la descentralización funcione bien, los gobiernos subnacionales deben enfrentar fuertes restricciones presupuestarias. Los programas de reforma que incluyan garantías centrales de deuda subnacional –porque sea explícito legalmente o implícito políticamente– acarrear a desbalances fiscales que pueden, en última instancia, amenazar la estabilidad económica, siendo Colombia un buen ejemplo de ello.

Hasta cierto punto, las fuertes restricciones presupuestarias están implícitas en el concepto de descentralización. Por el contrario, las garantías de deuda implican la continuación de la intervención central en los aspectos locales que violan la funcionalidad de las premisas de independencia de la descentralización. Alesina *et al.* (2000) sugieren simplemente prohibir a los gobiernos subnacionales endeudarse, y permitir sólo “pedir prestado” con base en desembolsos futuros del Tesoro. Otra solución podría ser tener estrictos límites de endeudamiento y vencimiento. Una tercera solución sería que el gobierno central simplemente se niegue a cubrir a los gobiernos locales. Esta última opción ha demostrado ser desde el punto de vista político muy difícil de cumplir en muchos países, algunos de los cuales han sido muy creativos en el diseño de alternativas (Ter-Minassian, 1997). En Hungría (Singh y Plekhanov, 2005) y Polonia (Swianiewicz, 2004), por ejemplo, las garantías implícitas de la deuda local se combinan con límites legales sobre los niveles de endeudamiento y fuertes controles internos y auditorías por parte del gobierno central. Ello resultó en algunos problemas con las entregas de capitales locales y un patrón de pagos estructurados en el tiempo. Singh y Plekhanov encuentran una evidencia para un análisis de datos de 44 países. La forma precisa de limitar y restringir es menos importante que el principio de que la descentralización requiere de fuertes restricciones presupuestarias.

La segunda lección deriva de la primera. Si la descentralización significa devolución de recursos, responsabilidad y autoridad desde los altos niveles a los más bajos niveles de gobierno, entonces también implica que los más altos niveles deben disminuir su tamaño. La nómina del gobierno central debe reducirse, bien sea por transferencias a los gobiernos regionales y locales o simplemente por despidos, lo que hicieron precisamente algunos países en reforma, como Bolivia. Sin embargo, ese no fue el caso de Colombia, lo que derivó en consecuencias nocivas para el proceso. ¿Por qué Colombia falló en lo que otros tuvieron éxito? Una respuesta definitiva

está más allá del alcance de este trabajo, aunque parte de ella puede encontrarse en la profunda crisis en la que Colombia se sumergió a finales de los noventa. Como se mencionó anteriormente, la lógica de asegurar apoyo político por parte de una administración evitó que se redujeran los gastos del gobierno central, por lo que el Estado colombiano se expandió a todo nivel por muchos años, provocando una crisis fiscal.

La tercera lección tiene que ver con la importancia de devolver poderes impositivos significativos. Los impuestos locales son importantes, en primer lugar, porque proveen más recursos para los servicios locales. En segundo lugar, en la medida que el gasto público implique un costo directo a la economía local, la política local ponderará más cuidadosamente las diversas opciones, lo que redundará en mejores decisiones. Por el contrario, si el presupuesto local proviene completamente del gobierno central, los ciudadanos se sentirán menos responsables por los recursos municipales, por lo que perderían interés en cómo se invierten. Ello se traduce en un menor interés en el gobierno local, menor control social y menor responsabilidad.

Conocer cómo los poderes y las responsabilidades se devuelven es también importante. La razón por la que Colombia avanzó tanto aumentando los ingresos fiscales locales se debe en parte a la secuencia de reformas. Combinar la descentralización política y la fiscal en una “terapia de choque” de Bolivia y de otros tantos países en transición, afecta principalmente a las municipalidades más pequeñas y débiles. Al aprender los nuevos roles y responsabilidades, los funcionarios públicos en tales puestos se concentran, naturalmente, en parte de las reformas, como el presupuesto de inversión o las elecciones y las consultas, pero ignoran otros, como los impuestos para incrementar los ingresos fiscales locales. Ello contrasta con el caso de Colombia, donde las reformas fiscales que enfatizaron la recaudación de impuestos locales se implementaron primero que otras, a las que siguieron reformas de política y, más adelante, reformas fiscales y administrativas. La secuencia otorgó a los funcionarios locales suficiente tiempo para concentrarse en un aspecto de un paquete complejo, frecuentemente bajo la tutela directa del gobierno central, antes de confrontarse con otro.

La cuarta lección es que la descentralización es más un proceso dinámico que un paquete de políticas. Puede dividirse en pasos discretos, por ejemplo, el fiscal, el político y el administrativo. La secuencia de estos pasos es importante y prestarle la debida atención mejora los resultados. La secuencia de reformas “óptima”, sin embargo, probablemente difiere de un país a otro, dependiendo de su historia y de sus condiciones iniciales.

Entender estas lecciones es importante para cualquier programa de descentralización. Una ejecución inadecuada podría ser costosa para el gobierno tanto por el lado de las finanzas como por la burocracia, y no generar ganancia alguna. Sin embargo, bajo las circunstancias adecuadas, la sociedad logra que los recursos descentralizados y la autoridad política puedan generar una responsabilidad real sin precedentes y mejorar la calidad de gobierno.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., S. Johnson y Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91: 1369-401.
- Alderman, H. (2002) Do local officials know something we don't? Decentralization of targeted transfers in Albania. *Journal of Public Economics*, 83: 375-404.
- Alesina, A., A. Carrasquilla, y J.J. Echavarría. (2000) *Decentralization in Colombia* (Fedesarrollo Working Paper N° 15) Bogotá: Fedesarrollo.
- Bardhan, P. y Mookherjee, D. (2006) Pro-poor targeting and accountability of local governments in West Bengal. *Journal of Development Economics*, 79: 303-27.
- Barankay, I. y Lockwood, B. (2007) Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics*, 91: 1197–1218.
- Blair, H. (2000) Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development*, 28: 21-39.
- Ceballos, M. y Hoyos, D. (2004). *Tendencias del comportamiento electoral y descentralización en los municipios de Colombia, 1988-2000*. (Crisis States Program Working Paper N° 57), Londres: London School of Economics.
- de Mello, Jr., L. (2000). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis. *World Development*, 28: 365-380.
- Dillinger, W. (1994) Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery (Washington, D.C.: World Bank).
- Faguet, J.P. y Sanchez, F. (2009). *Decentralization and Access to Social Services in Colombia*. UC Berkeley Working Paper N° 24. Ganador del Programa de Apoyo a la Investigación CAF 2008. Disponible en: <http://clas.berkeley.edu/Publications/workingpapers/index.html>
- Faguet, J.P. (2004). Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88: 867-894.
- Galasso, E. y M. Ravallion. (2005). Decentralized targeting of an antipoverty program. *Journal of Public Economics*, 89: 705-27.
- Galiani, S., Gertler, P. y E. Schargrotsky. (2008). School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Poor Behind. *Journal of Public Economics*, 92: 2106–2120.

Habibi, N., Huang, C., Miranda, D., Murillo, V., Ranis, G., Sarkar, M. y F. Stewart. (2003). Decentralization and Human Development in Argentina. *Journal of Human Development*, 4: 73-101.

Loboguerrero, A. (2008). *Decentralization in Colombia: Why Do Localities Respond to Fiscal Transfers in a Different Way?* PhD Dissertation, University of California at Los Angeles.

Manor, J. (1999). The political economy of democratic decentralization. Washington, D.C.: The World Bank.

Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill).

Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace).

Singh, R. y Plekhanov, A. (2005) *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*. (IMF Working Paper N° 05-54), Washington, DC: International Monetary Fund.

Sokoloff, K. y Engerman, S. (2000). Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. *Journal of Economic Perspectives*, 14: 217-232.

Swianiewicz, P. (ed) (2004) *Local Government Borrowing: Risks and Rewards. A Report on Central and Eastern Europe* (Budapest: Open Society Institute).

Ter-Minassian, T. (ed) (1997) *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

World Bank (2004). *World Development Report 2004: Making Services Work For Poor People*. New York: Oxford University Press.

# Capacidades técnicas y gasto local: el caso de las municipalidades peruanas<sup>34</sup>

Fernando M. Aragón y Carlos Casas<sup>35</sup>

## Resumen

Este estudio explora el efecto que tienen las carencias de capacidad técnica en el desempeño del gasto de los gobiernos locales. Para ello, se utilizan los significativos ingresos inesperados que han tenido las municipalidades peruanas en los últimos años y que han estado condicionados a gastos de capital a fin de estimar cuán efectivos han sido en incrementar el gasto público. Se encontró evidencia robusta de que las municipalidades que carecen de habilidades relacionadas a gestión de proyectos, contabilidad y finanzas, planeamiento y coordinación con otras entidades públicas fueron menos capaces de gastar los recursos adicionales. En promedio, las restricciones de capacidades técnicas reducen la propensión a invertir en al menos 6 por ciento. También encontramos evidencia de que la experiencia de las autoridades locales puede contribuir positivamente a la capacidad de gasto de una municipalidad.

## Abstract

*This paper explores the extent of technical capacity constraints in the spending performance of local governments. We exploit a significant income windfall to Peruvian municipalities conditional to capital expenditures and study how effective they are to increase public spending. We find robust evidence that municipalities lacking skills related to project management, accounting and finance, planning or coordination with other public agencies were less able to spend the additional revenue. On average, technical capacity constraints reduced the propensity to invest by at least 6 percent. Evidence is also found that local authorities' experience may positively contribute to a municipality's spending capacity.*

---

34. Los autores agradecen al Programa de Apoyo a la Investigación para Temas de Desarrollo de la CAF por el apoyo financiero así como a los participantes en los seminarios de LSE y LACEA por sus comentarios y sugerencias. Carlos Casas agradece el apoyo proporcionado por el *Overseas Development Institute* durante el desarrollo de las primeras fases del estudio.

35. Fernando Aragón, *London School of Economics*, correo electrónico: f.m.aragon@lse.ac.uk y Carlos Casas, Universidad del Pacífico, correo electrónico: casas\_ca@up.edu.pe

## Introducción

Una preocupación central en cualquier proceso de descentralización es la adecuada provisión de los medios necesarios para que los gobiernos subnacionales cumplan eficientemente con las responsabilidades que recibirán (Bahl y Martínez-Vásquez, 2006). Bajo el enfoque tradicional la atención principal ha estado vinculada a la capacidad tributaria de estos gobiernos y a las transferencias intergubernamentales. Sin embargo, a medida que los procesos de descentralización se han ido implementando en los países en desarrollo los encargados de la implementación han ido reconociendo la necesidad de mejorar aspectos institucionales y desarrollar capacidades de planeamiento y gestión (Litvack *et al.*, 1998). Esta preocupación ha llevado a la implementación de planes de capacitación y asistencia técnica orientados hacia los gobiernos locales, generalmente complementarios a un proceso de descentralización fiscal (Parker y Serrano, 2000)

La racionalidad económica detrás de este argumento es que las capacidades técnicas, como habilidades en gerencia y planeamiento, son parte de la tecnología mediante la cual los gobiernos locales proveen bienes públicos y satisfacen las demandas locales. Es más, estas capacidades son relativamente fijas en el corto plazo debido a que la administración local toma tiempo en aprender, adquirir experiencia o reclutar personal calificado<sup>36</sup>. Desde esta perspectiva, los gobiernos locales están restringidos en el corto plazo no sólo por los recursos financieros sino también por su dotación de experiencia y capital humano.

Este artículo evalúa empíricamente cuán relevantes son las restricciones de capacidad sobre el desempeño de los gobiernos locales. Este tema se analiza de manera indirecta al estimar los efectos de la obtención de ingresos adicionales sobre la propensión a gastar. La racionalidad detrás de este enfoque descansa en el hecho de que si un gobierno local tiene restricción de capacidad, entonces tendrá dificultades para gastar efectivamente recursos financieros adicionales. De esta manera, su propensión a gastar sería menor. Por ejemplo, un gobierno local con capacidad limitada para diseñar y ejecutar un proyecto de inversión no podrá completar los pasos necesarios para utilizar recursos en la construcción de un camino que es demandado por la población aún si cuenta con los recursos financieros suficientes en el presupuesto<sup>37</sup>.

Este estudio se centra en las municipalidades distritales peruanas. Existen varias razones que justifican la relevancia de esta evaluación. En primer lugar, el sistema actual de transferencias intergubernamentales incluye un esquema de reparto de impuestos recaudados por el gobierno central. Esta fuente de recursos se incrementó significativamente en los primeros años de la década debido al incremento de la actividad económica y de los precios de los minerales de exportación. Esta situación originó un rápido y significativo crecimiento de los montos transferidos que llevaron a una fuerte variación de los presupuestos municipales. En segundo lugar, la mayor parte de las transferencias están destinadas a gastos de capital. Este hecho permite evaluar los efectos diferenciados de los incrementos en los presupuestos sobre el desempeño del gasto, al tomar en cuenta las diferentes categorías económicas (capital y corriente), y explorar

---

36. Las capacidades no necesitan estar fijas en el tiempo. A manera de ejemplo, alguna evidencia anecdótica de municipalidades colombianas sugiere que los gobiernos locales invierten en la construcción de capacidades como respuesta al ejercicio de responsabilidades adicionales (Banco Mundial, 1995). En todo caso, para que el argumento sea válido se requiere que el ajuste de las capacidades sea más lento que la descentralización de los ingresos.

37. Existe evidencia anecdótica acerca de que los gobiernos locales peruanos no tienen la capacidad para gastar los recursos adicionales provenientes de las transferencias del gobierno central (Ahmad & García-Escribano, 2006).

la relevancia de las capacidades vinculadas al gasto de inversión. Finalmente, existe información detallada de las finanzas de los gobiernos locales y necesidades de asistencia técnica y capacitación reportadas por las mismas municipalidades. Estos datos serán utilizados para obtener medidas del desempeño de los gobiernos locales y sus restricciones de capacidad.

Los datos utilizados provienen de presupuestos para el período 2000-2006 y se explota la variación al interior de las municipalidades para más de 1.600 unidades distritales. Se encuentra evidencia robusta de que la falta de asistencia técnica reduce la capacidad del gobierno local de gastar recursos adicionales recibidos desde el gobierno nacional. Nuestros estimados sugieren una reducción de, al menos, 6 por ciento en la propensión a invertir para la municipalidad promedio. En contraste, no se encuentra un comportamiento similar para los gastos corrientes. Las deficiencias en capacidad más relevantes son aquellas vinculadas al manejo de inversiones, como la falta de capacidad en gestión de proyectos de inversión, contabilidad y finanzas, planeamiento y coordinación con otras entidades del sector público. Estos hallazgos son consistentes con la percepción generalizada acerca de que las administraciones locales peruanas tienen dificultades para cumplir con los controles y procedimientos requeridos para la implementación de proyectos de inversión.

Otro hallazgo relevante es que los gobiernos locales cuyos alcaldes tienen experiencia tienen una mayor propensión a invertir y responden de manera más efectiva a los incrementos de recursos en sus presupuestos. Los efectos son menores cuando se incluyen medidas de restricciones de capacidad. Este resultado se interpreta como evidencia de que la experiencia (traducida en habilidad) de los políticos juega un papel indirecto en el desempeño del gasto al mejorar la capacidad técnica de la municipalidad. Sin embargo, no se pueden discriminar los efectos diferenciados entre habilidades adquiridas y cualidades innatas.

Una limitación de la estrategia empírica seguida es que las diferentes propensiones a gastar pueden estar reflejando decisiones de ahorro más que limitaciones de capacidad. Esto puede ocurrir si los determinantes del ahorro están correlacionados con las medidas de restricciones de capacidad utilizadas. Este aspecto es evaluado al explorar la robustez de los resultados a la inclusión de indicadores de necesidades y al evaluar su correlación con las medidas de limitaciones de capacidad. Implícitamente se asume que la tasa de ahorro de la municipalidad está correlacionada con medidas de necesidades como los niveles de pobreza o el tamaño de la población. En ambos casos, la evidencia sugiere que las regularidades observadas no son explicadas totalmente por las decisiones de ahorro.

La falta de capacidad de gasto es particularmente relevante si el objetivo político de transferir recursos a los gobiernos locales es incrementar el gasto local, dado que puede limitar el éxito de un proceso de descentralización. Ello también lleva a un elevado grado de ineficiencia económica debido a que los recursos acumulados al nivel local podrían haber sido gastados en proyectos de ámbito nacional o simplemente usados para reducir impuestos distorsionadores.

Debido a la disponibilidad de datos, este estudio se enfoca solamente en el desempeño en el gasto y por lo tanto asume una definición muy restrictiva del rol de un gobierno local. En términos concretos no se exploran otros factores relevantes que afectan el desempeño como la cobertura y calidad de los bienes públicos locales que proveen las municipalidades, la medida en que se presenta extracción de rentas o una mala asignación de recursos. Por esta razón los resultados obtenidos deben ser interpretados como una estimación base, a manera de un límite inferior de la verdadera magnitud de las ineficiencias que surgen por restricciones de capacidad.

El resto del artículo está organizado de la siguiente manera. La sección 2 describe los antecedentes institucionales para entender en mayor medida el caso peruano y describe las regularidades empíricas más relevantes. La sección 3 presenta los datos y la estrategia empírica. La sección 4 presenta los principales resultados y pruebas de robustez. Por último, en la sección 5 se presentan ciertas conclusiones y recomendaciones de política.

## Antecedentes

Perú es un país unitario con tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Los gobiernos locales están subdivididos en municipalidades provinciales y distritales, siendo estas últimas el nivel más bajo (y más cercano a la población) de gobiernos subnacionales autónomos. Existen cerca de 1.650 municipalidades distritales, altamente heterogéneas en términos de territorio, población y capacidades fiscales y de gasto.

Las municipalidades distritales son dirigidas por un alcalde y un grupo de regidores que componen el Concejo Municipal. El alcalde tiene un rol ejecutivo activo al ser la máxima autoridad administrativa de la municipalidad. Sin embargo, para la adopción de decisiones importantes el alcalde requiere la aprobación de la mayoría de los regidores lo cual generalmente no es problema dado que la mayoría de regidores en el Concejo Municipal pertenecen a la agrupación política del alcalde. Las autoridades locales son elegidas en procesos electorales cada cuatro años sin ninguna restricción a la reelección.

**Competencias.** Las competencias de las municipalidades distritales son determinadas por Ley nacional e incluyen la provisión de servicios públicos locales e infraestructura, planeamiento urbano y autorización de funcionamiento de negocios<sup>38</sup>. Adicionalmente, son los brazos operadores de programas de reducción de la pobreza, apoyo alimentario, salud y educación.

Algunos de los servicios públicos a cargo de las municipalidades distritales son la recolección de basura, inspecciones de salubridad, control de pesos y medidas y registro civil. Respecto a la provisión de infraestructura local, las municipalidades son responsables de la construcción y mantenimiento de caminos, puentes, colegios, postas médicas, proyectos de irrigación, agua y desagüe, parques, mercados, etc. La principal limitante es que la infraestructura debe tener un impacto local. No obstante, en la práctica, existe cierta confusión acerca de cuáles proyectos son de impacto local y hay una superposición con otras agencias gubernamentales. Esta situación demanda una coordinación estrecha entre las municipalidades y distintas entidades públicas de otros niveles de gobierno.

Los gastos de las municipalidades distritales –así como de las demás instituciones públicas– son clasificados en tres categorías: gastos corrientes, gastos de capital y servicio de la deuda. La provisión de infraestructura local y, en términos más generales, los proyectos de inversión, son considerados gasto de capital.

**Ingresos.** El principal impuesto local es el impuesto predial que es administrado por las municipalidades distritales. Sin embargo, éstas no tienen potestad para modificar ni la tasa ni la base del impuesto que son fijados por el nivel nacional. Otros impuestos como el impuesto sobre la renta, el impuesto general a las ventas (IGV) y los aranceles aduaneros son administrados exclusivamente por el nivel nacional. Adicionalmente, las municipalidades pueden cobrar cargos a usuarios (tasas

38. Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27.792).



y contribuciones) por servicios prestados y obras realizadas. En la práctica, las municipalidades distritales tienen una capacidad tributaria limitada y su principal fuente de financiamiento son las transferencias del gobierno nacional. Como ejemplo, en el período de análisis las transferencias desde el gobierno nacional representaron cerca del 70 por ciento del presupuesto municipal.

Las transferencias intergubernamentales son principalmente coparticipaciones de impuestos cobrados por el nivel nacional<sup>39</sup>. La transferencia más importante es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), una transferencia con carácter compensador cuya fuente son los recursos financiados con el Impuesto de Promoción Municipal. Otras transferencias –como la Participación de Renta de Aduanas– son una proporción (2 por ciento) de todos los derechos de importación cobrados por el gobierno nacional. Por último, existe una proporción de los impuestos directos pagados por las empresas dedicadas a la extracción de recursos naturales (como minería, gas y petróleo entre otros)<sup>40</sup>. Como se verá más adelante, estas transferencias han aumentado considerablemente en el período de análisis y proveen una fuente de variación de los presupuestos municipales.

En contraste a los impuestos locales y los cargos a usuarios, algunas transferencias son totalmente destinadas a gastos de capital. En ese sentido, la condicionalidad de las transferencias vinculadas a la extracción de recursos naturales implica que el 100 por ciento debe destinarse a gastos de inversión. Esto significa que para la municipalidad promedio, al menos 37 por ciento de sus ingresos debe ser destinados a proyectos de inversión.

Las transferencias son asignadas a las municipalidades siguiendo pesos predefinidos. Estos ponderadores son obtenidos utilizando criterios estipulados por Ley y calculados por el Ministerio de Economía y Finanzas. Las fórmulas específicas varían entre los distintos tipos de transferencias pero, en general, están basados en criterios de población e indicadores de pobreza como mortalidad infantil o necesidades básicas insatisfechas.

**Proceso presupuestario.** El proceso de asignación presupuestal implica establecer un vínculo entre una fuente de ingresos y un gasto determinado hasta que todos los recursos sean asignados. La asignación del presupuesto se inicia varios meses antes que se realice el gasto. Durante la etapa de formulación se toman en cuenta las previsiones macroeconómicas así como los estimados de ingresos propios de las municipalidades. Hacia finales del año el presupuesto es aprobado por el Congreso de la República y puede ser modificado luego mediante créditos suplementarios aprobados por leyes expresas. Una vez aprobado, representa un techo dentro del cual la municipalidad puede gastar. Como el presupuesto es sólo un límite superior sobre el gasto, es posible que el monto presupuestado exceda el gasto ejecutado. En dicho caso, los saldos no utilizados pueden ser incorporados en el siguiente período presupuestal sólo si provienen de la fuente de recursos denominada Recursos Determinados que incorpora todas las transferencias.

Las municipalidades distritales tienen un alto grado de autonomía en el gasto. Pueden asignar el presupuesto disponible en cualquier proyecto o actividad en la medida que sean parte de sus competencias legales, cumplan con las condiciones de los recursos y regulaciones del gobierno

39. Existe otra transferencia condicionada orientada a proveer apoyo alimentario a niños y ancianos (Vaso de Leche) la cual es financiada con recursos ordinarios del gobierno nacional y no está vinculada a ningún ingreso tributario específico.

40. Este impuesto de Promoción Municipal representa 2/19 del IGV recaudado mientras que el *canon minero* (una transferencia vinculada a la extracción de minerales) recibe el 50 por ciento de los impuestos sobre la renta pagados por las empresas mineras.

nacional. Estas regulaciones especifican procedimientos para la elaboración del presupuesto, planeamiento, diseño de proyectos de inversión, contabilidad, manejo de tesorería y normas de compras estatales. Adicionalmente, deben reportar información financiera y presupuestal al gobierno nacional. La información es usada para preparar el presupuesto nacional, las cuentas nacionales y monitorear la actividad de los gobiernos locales.

Los gastos de capital están sujetos a regulaciones adicionales. En primer lugar, los proyectos de inversión necesitan un diseño detallado, una estimación de demanda y un estudio de factibilidad antes que sean aprobados por la Oficina de Programación e Inversiones de la municipalidad y considerados en el proceso presupuestario. Los criterios y procedimientos para realizar los estudios de factibilidad son fijados por el gobierno nacional a través del Sistema Nacional de Administración Pública, y son similares para todas las entidades del sector público. Sin embargo, estas condiciones son menos estrictas para proyectos de tamaño pequeño. En segundo lugar, requieren estimados de ingresos y costos sobre un horizonte de tiempo largo dado que su implementación puede tomar varios años. Finalmente, se requiere una coordinación, tanto formal como informal, con otras entidades del sector público en situaciones donde las competencias no están claramente definidas.

En la práctica, estos requerimientos adicionales hacen que los gastos de capital sean más complicados de ejecutar que los gastos corrientes. Por ello, no es sorprendente que las autoridades locales generalmente expresan que los estándares nacionales (dado que se aplican a todos los niveles de gobierno por igual) son muy elevados e implican una valla muy alta difícil de sortear. Estos reclamos se han materializado en presiones políticas, incluso apoyadas por autoridades del nivel nacional, para simplificar el sistema y reducir los estándares técnicos.

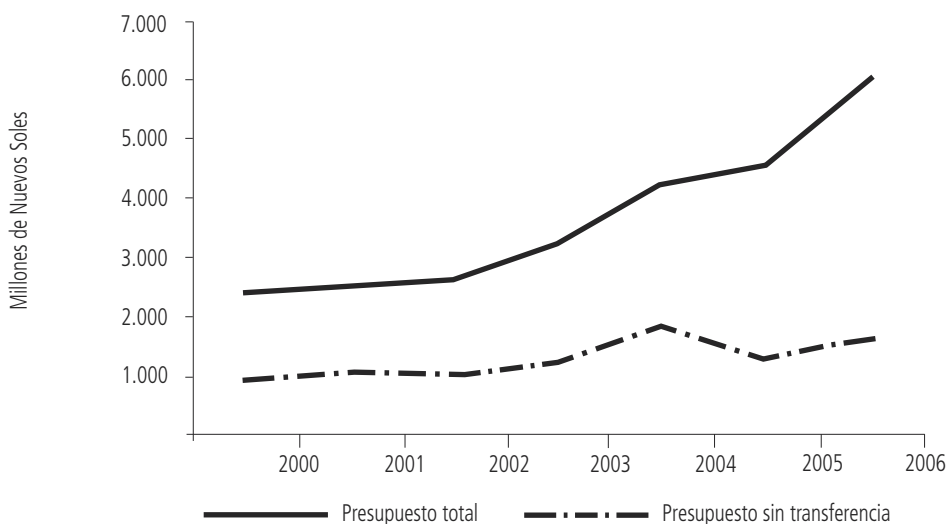
**Evolución del presupuesto y el gasto.** En el período de análisis que abarca desde el año 2000 hasta 2006, el tamaño de los presupuestos locales ha experimentado un fuerte, rápido y sostenido crecimiento (ver Gráfico 1). En siete años el presupuesto total se ha incrementado casi tres veces al pasar de SOL 2,5 millones a SOL 6 millones para la municipalidad promedio. Mucho de este crecimiento ha ocurrido desde 2003 y se explica principalmente por el incremento de las transferencias del gobierno nacional. Para la municipalidad promedio, el 80 por ciento del incremento acumulado del presupuesto en estos años es explicado por estas transferencias.

El crecimiento de las transferencias es explicado principalmente por el incremento en la recaudación del IGV y el impuesto a la renta pagado por las empresas cuyas operaciones están vinculadas a la explotación de recursos naturales. En este último caso las empresas mineras y petroleras son las que más han contribuido debido a la mejora observada en los precios de los metales en esos años. Como las transferencias son financiadas por una proporción de la recaudación de estos impuestos, de manera automática estos incrementos se depositan en las cuentas de los gobiernos locales. Por ejemplo, en el período 2000-2006, la recaudación en términos reales del Impuesto General a las Ventas (IGV) creció a una tasa anual de 7,8 por ciento, mientras que las exportaciones mineras y petroleras crecieron en valor a una tasa de casi 30 por ciento anual. Este incremento de la recaudación tributaria se dio en un contexto en donde el PBI estuvo creciendo significativamente a una tasa de 4,7 por ciento anual<sup>41</sup>.

---

41. Datos obtenidos de las series estadísticas anuales del Banco Central de Reserva del Perú en: <http://www.bcrp.gob.pe/bcr/Cuadros/Cuadros-Anuales-Historicos.html>

Gráfico 1:  
Evolución del presupuesto municipal



Fuente: elaboración propia.

Como será explicado más adelante, el crecimiento de los recursos municipales nos brinda una fuente de variación que nos permite explorar empíricamente si las restricciones de capacidades técnicas reducen las posibilidades de las municipalidades para gastar los ingresos adicionales.

## Datos y metodología

En este estudio se utiliza un conjunto de datos de 1.650 municipalidades distritales. Esta muestra corresponde al universo de municipalidades exceptuando aquellas que no reportaron información. Los datos contienen información detallada de presupuesto disponible, gasto ejecutado y transferencias del gobierno central. Los datos tienen una frecuencia anual y abarcan el período entre los años 2000 y 2006. La fuente de los datos son los presupuestos preparados y reportados por las municipalidades a la Dirección de Contabilidad Nacional del Ministerio de Economía y Finanzas y los registros de las transferencias realizadas a los gobiernos locales elaborados por el mismo ministerio. Los reportes presupuestales tienen carácter oficial y son utilizados para fines de contabilidad y auditoría nacionales por diferentes entidades públicas.

El Cuadro 1 presenta un resumen de las principales variables presupuestales y financieras. Durante el período de análisis, la municipalidad promedio tuvo un presupuesto disponible de SOL 2,5 millones. Como se mencionó anteriormente las municipalidades son altamente dependientes de las transferencias del gobierno nacional. Éstas representan casi 70 por ciento del presupuesto total básicamente explicado por el FONCOMUN y las transferencias asociadas a la explotación de recursos naturales (canon). No obstante, la municipalidad promedio gastó sólo 2 millones siendo el 50 por ciento de este monto destinado a gasto de capital. En promedio, el porcentaje de ejecución en el gasto fue de 86 por ciento.

Cuadro 1.  
Resumen de variables financieras (2000-2006)

VARIABLES	Promedio	Desviación estándar
I. Ingresos		
Presupuesto total	2,5	7,3
Transferencias (como % del presupuesto)	0,69	0,20
Foncomun (como % presupuesto)	0,49	0,21
Transferencias vinculadas a recursos naturales (como % presupuesto)	0,12	0,17
II. Gastos		
Gasto total	2,0	5,8
Gasto de capital	0,8	1,6
Gasto de capital (como % del gasto total)	0,52	0,17
% de ejecución presupuestal	0,86	0,13

Fuente: elaboración propia.

Notas: El presupuesto y gastos totales están expresados en millones de nuevos soles.

## Estrategia empírica

La estrategia consiste en evaluar indirectamente la relevancia de las capacidades técnicas de las municipalidades estimando las diferencias en la propensión a gastar el presupuesto disponible. La racionalidad de este enfoque es que una municipalidad que carece de capacidades técnicas será menos propensa a transformar el presupuesto asignado en gasto efectivo y, por lo tanto, tendrá una menor propensión a gastar. Dado que la mayoría de las transferencias adicionales tienen como condición ser destinadas a gasto de capital y las complejidades mencionadas relativas a la formulación e implementación de proyectos de inversión, se espera una menor propensión a gastar en la categoría gasto de capital que en el caso de los gastos corrientes.

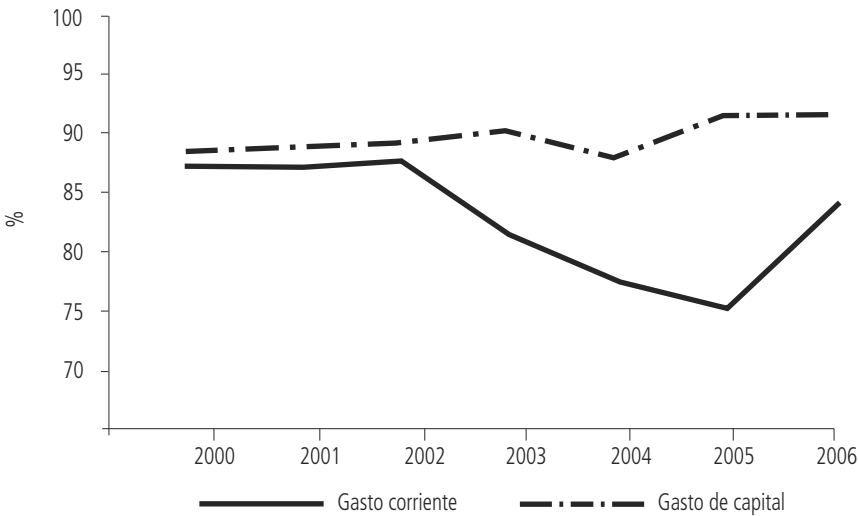
A manera de análisis preliminar, se calcula la ejecución del gasto como proporción del presupuesto disponible diferenciando por categoría de gasto en el tiempo (ver Gráfico 2). Una primera observación es que antes de 2003 las municipalidades ejecutaron cerca del 87 por ciento del presupuesto tanto en gasto corriente como de capital. Sin embargo, desde 2003 la municipalidad promedio empezó a ejecutar una proporción menor del presupuesto destinado a gasto de capital<sup>42</sup>. Esta reducción relativa en la ejecución presupuestal vinculada al gasto de capital se produjo durante un período en que los ingresos de las municipalidades condicionados a ser gastados en proyectos de inversión crecieron significativamente. En contraste, la ejecución presupuestal vinculada a gastos corrientes se mantuvo a niveles de los años previos.

Esta evidencia preliminar puede ilustrar la dificultad para gastar los recursos adicionales debido a la falta de capacidades principalmente vinculadas a proyectos de inversión. Para explorar esta posibilidad de manera formal, se estima la siguiente regresión inicial:

$$Y_{it} = \alpha_i + \eta_t + \beta_1 X_{it} + \beta_2 (X_{it} \times C_i) + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

42. El gasto relativo tuvo una ligera recuperación en 2006, un año electoral.

**Gráfico 2:**  
**Porcentaje de ejecución presupuestal, por tipo de gasto**



Fuente: elaboración propia.

donde  $Y$  es el gasto corriente o de capital municipal,  $X$  es el presupuesto disponible para la municipalidad (PIM) y  $C$  es la medida de restricción de capacidad técnica. Tanto las medidas de presupuesto como las de gasto son normalizadas al nivel municipal. Los índices  $i$  y  $t$  se refieren a la municipalidad y al año, respectivamente. En este planteamiento, el parámetro de interés es  $\beta_2$  y captura la diferencia en la propensión a gastar vinculada a restricciones capacidad.

Dos advertencias deben hacerse con respecto a la metodología propuesta. En primer lugar, se utiliza la capacidad para gastar como una medida de desempeño. Esto responde claramente a una visión limitada del rol del gobierno municipal dado que no se considera la manera cómo los recursos son asignados. A manera de ejemplo, una municipalidad puede ser capaz de gastar todo su presupuesto asignándolo a proyectos que no tienen mucha relevancia o simplemente redistribuyéndolo entre los electores o la élite política. De esta manera, la menor propensión a gastar debe interpretarse como una estimación conservadora del efecto de restricciones en capacidades en el desempeño municipal. En realidad, las pérdidas en eficiencia pueden ser mayores.

En segundo lugar, mientras que la reducción en la ejecución relativa del gasto de inversión puede estar asociada a bajas capacidades técnicas también puede estar explicada por una decisión deliberada del gobierno local de ahorrar. Bajo esta visión alternativa los gobiernos locales pueden percibir el incremento en los ingresos como transitorio y ahorrar parte de ellos distribuyendo en los años futuros el superávit registrado<sup>43</sup>. En este estudio no se puede descartar esta posibilidad.

43. En la práctica, esto significa que las municipalidades pueden mantener el dinero en una cuenta bancaria pero registrar los recursos disponibles como parte del presupuesto anual.

Sin embargo, se intenta diferenciar la baja ejecución involuntaria vinculada a las restricciones de capacidad de aquella asociada a un ahorro voluntario. Para lograr esto, se vinculan las diferencias en la propensión a gastar a medidas de capacidad técnica. En la medida en que estas limitaciones de capacidad no estén correlacionadas con los determinantes del ahorro municipal, los resultados capturarán la importancia de las capacidades de los gobiernos locales en su efectividad para gastar.

## Medidas de restricciones de capacidad técnica

Los datos presupuestales son complementados con información recopilada en encuestas municipales anuales realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)<sup>44</sup> durante el período 2003-2005. Completar estas encuestas es obligatorio para las municipalidades y se observa un alto grado de respuesta. El principal objetivo de la encuesta es mantener un registro de las prácticas y recursos de las municipalidades.

Una característica particularmente relevante para este estudio es que las encuestas recolectan datos reportados por las mismas municipalidades acerca de las necesidades de capacitación y asistencia técnica. Estas variables son indicadores binarios que adoptan el valor de 1 si la municipalidad requiere asistencia técnica y capacitación en una categoría particular. Se usará esta información para construir medidas de restricciones de capacidad técnica. En particular, se interpreta la necesidad auto reportada de asistencia técnica o capacitación como un indicador de restricción de capacidad técnica.

Se utilizan cuatro categorías establecidas de asistencia técnica y capacitación relacionadas a actividades requeridas para la implementación de proyectos de inversión. Estas categorías incluyen: gestión de proyectos<sup>45</sup>, contabilidad y finanzas, planeamiento y coordinación con otras entidades públicas. Como una prueba de robustez se consideran otras categorías de asistencia técnica y capacitación más relacionadas a las operaciones generales de una municipalidad, tales como gestión general, política municipal, legislación municipal e informática (IT).

Para todas las medidas de capacidades, se ha calculado un valor promedio para el período 2003-2005. Este procedimiento reduce la volatilidad y también permite completar la serie de variables no recolectadas regularmente. En todos los casos, un mayor valor indica una fuerte escasez de una capacidad técnica en particular.

El Cuadro 2 presenta un resumen de estadísticos para las medidas propuestas de capacidades técnicas. Cabe destacar que existen valores relativamente altos de restricciones de capacidad tanto en especialidades relacionadas a proyectos de inversión, como en aspectos mucho más generales como gestión municipal, política y legislación. Las medidas no son idénticas pero capturan diferentes aspectos de las capacidades técnicas. Las correlaciones simples –que no se presentan– son positivas pero relativamente bajas. Los estimados de estas correlaciones van de 0,10 a 0,40 con un valor promedio de 0,27. Este hecho sugiere que es posible usar la variación de los distintos indicadores para comparar el efecto de diferentes tipos de restricciones de capacidad e identificar cuáles son más relevantes para explicar la efectividad para gastar. Este estimado también brinda una justificación poderosa para estudiar su impacto de manera separada en vez de agregarlos en un sólo indicador.

44. El nombre de la encuesta es RENAMU (Registro Nacional de Municipalidades).

45. La Gestión de Proyectos incluye la preparación (proceso de preinversión) e implementación de proyectos de inversión.

Cuadro 2:

**Medidas de restricciones de capacidades técnicas**

Municipalidad solicitó asistencia técnica o capacitación en:	Promedio	Desviación estándar
Formulación y ejecución de proyectos	0,645	0,317
Contabilidad y finanzas	0,380	0,310
Planificación del desarrollo	0,628	0,310
Coordinación con otras agencias del Estado	0,255	0,394
Gestión municipal	0,735	0,278
Política y gestión municipal	0,718	0,281
Legislación municipal	0,626	0,318
Informática	0,594	0,278

Fuente: Encuesta RENAMU.

## Resultados empíricos

### Relevancia de las capacidades técnicas

El Cuadro 3 presenta los estimados MCO de la regresión inicial (1) utilizando los gastos de capital como variable dependiente y diferentes medidas de capacidades técnicas relacionadas a proyectos de inversión. En todos los casos, los errores estándar están agrupados al nivel municipal para corregir por una potencial correlación serial.

Los estimados de  $\beta_1$  son positivos y cercanos a 1. Este estimado puede ser interpretado como que aquella municipalidad que no tiene restricciones de capacidad técnica puede transformar un incremento de una desviación estándar en los ingresos en un incremento de una desviación estándar en el gasto.

Sin embargo, los estimados de  $\beta_2$ , los parámetros asociados al término de interacción, son negativos. Esto significa que la propensión a gastar es menor en aquellas municipalidades que solicitan asistencia técnica o capacitación en gestión de proyectos, contabilidad y finanzas, planeamiento y coordinación con otras entidades del sector público. Estos resultados se interpretan como evidencia de que las restricciones capacidades técnicas reducen la efectividad de las municipalidades de utilizar recursos adicionales.

En promedio, una municipalidad representativa que carece de capacidades técnicas tiene una propensión a aumentar su gasto de capital entre 6 por ciento y 8 por ciento menos que una municipalidad comparable sin restricciones de capacidad. Para poner estas cifras en contexto, debe mencionarse que representan una reducción de 4 por ciento a 5 por ciento en el gasto de capital total luego del incremento en el presupuesto.

Estos estimados deben ser entendidos como una cota inferior para el costo asociado a las restricciones de capacidad técnica. Como se mencionó anteriormente, estas medidas no incluyen posibles pérdidas asociadas a malas decisiones de gasto (p.e., menor calidad del gasto público). Adicionalmente, los indicadores de restricciones de capacidad técnica son *proxies* de las verdaderas características de las municipalidades y pueden estar sujetos a errores de medición. Sin

**Cuadro 3:**  
**Regresiones utilizando gastos de capital como variable dependiente**

Variables	(1) Gasto de capital	(2) Gasto de capital	(3) Gasto de capital	(4) Gasto de capital
Presupuesto total	0,999*** (0,026)	0,968*** (0,023)	0,982*** (0,025)	0,961*** (0,020)
Presupuesto total por restricción de capacidad	-0,081*** (0,030)	-0,056* (0,032)	-0,058* (0,031)	-0,056** (0,025)
Restricción de capacidad en:	Gestión de proyectos	Contabilidad y finanzas	Planes de desarrollo	Coordinación gubernamental
Observaciones	10.310	10.303	10.303	10.157
Número de individuo	1.627	1.626	1.626	1.601
R <sup>2</sup>	0,68	0,68	0,68	0,68

Fuente: elaboración propia.

Notas: errores estándar robustos en paréntesis. Los errores estándar están ajustados por agrupamiento al nivel municipal \* implica significancia estadística al 10%, \*\* significancia al 5% y \*\*\* significancia al 1%. Todas las regresiones incluyen efectos fijos por municipalidad y año. El valor del presupuesto total y el gasto de capital están normalizados al nivel municipal.

embargo, si este fuera el caso, podría esperarse un sesgo atenuante y, por lo tanto, una subestimación de  $\beta_1$  y  $\beta_2$ . En este caso, el error de medición podría hacer los resultados aún más conservadores<sup>46</sup>.

Una pregunta relevante es si la falta de capacidades no asociadas a proyectos de inversión también afecta el desempeño en el gasto. Esto es importante porque tiene implicancias para el diseño de programas de asistencia técnica, sobre todo en lo referente a su grado de especialización<sup>47</sup>. Para evaluar esta percepción se estima la regresión utilizando medidas de restricciones de capacidad de otra naturaleza tales como gestión general, política, legislación e informática (IT).

El Cuadro 4 muestra que, en contraste con los resultados iniciales, no existen diferencias significativas en la propensión a invertir. Esta evidencia sugiere que en el caso peruano lo que importa en el caso de los gastos de capital son básicamente capacidades específicas a la inversión. Este resultado es consistente con la percepción de funcionarios del nivel nacional y autoridades locales de que uno de los aspectos más problemáticos de la gestión local es el cumplimiento de los requisitos de preinversión.

Este resultado también pone en duda el argumento referido a que las municipalidades piden más asistencia técnica de la que necesitan<sup>48</sup>. Por ejemplo, las municipalidades pueden decir que requieren todo tipo de capacitación si creen que ello mejorará la asistencia que ellas requieren o traerá otros beneficios. Sin embargo, si las municipalidades entran en este comportamiento

46. Esto es cierto sólo si el error de medición no es sistemático. De otra forma, el error de medición puede sesgar los estimados MCO.

47. Si sólo un subconjunto de las capacidades importan, entonces sería mucho más efectivo orientar los programas de capacitación y asistencia técnica a desarrollar aquellas capacidades en vez de desarrollar programas amplios y generales de capacitación.

48. En la medida que este sobre-requerimiento reportado esté correlacionado con características no observables que se mantienen constantes en el tiempo y afectan a los gastos de capital, los estimados MCO estarían sesgados.



**Cuadro 4:**  
**Regresiones utilizando medidas de capacidades técnicas no específicas a las inversiones**

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)
	Gasto de capital	Gasto de capital	Gasto de capital	Gasto de capital
Monto presupuestado (PIM)	0,926*** (0,031)	0,950*** (0,029)	0,931*** (0,025)	0,940*** (0,028)
Monto presupuestado (PIM) x restricción de capacidad	0,027 (0,034)	-0,005 (0,032)	0,025 (0,028)	0,011 (0,031)
Restricción de capacidad en:	Gestión municipal	Política municipal	Legislación municipal	Informática
Observaciones	10.303	10.310	10.310	10.310
Número de individuos	1.626	1.627	1.627	1.627
R <sup>2</sup>	0,68	0,68	0,68	0,68

Fuente: elaboración propia.

Notas: Errores estándar robustos en paréntesis. Los errores estándar están ajustados por agrupamiento al nivel municipal \* implica significancia estadística al 10%, \*\* significancia al 5% y \*\*\* significancia al 1%. Todas las regresiones incluyen efectos fijos por municipalidad y año. El valor del presupuesto total y el gasto de capital están normalizados al nivel municipal.

estratégico deberían también observarse menores propensiones a gastar con todas las medidas de capacidad y no sólo con aquellas relacionadas a proyectos de inversión.

## Robustez de los resultados

Un problema potencial con la especificación (1) es que el tamaño del presupuesto de la municipalidad pueda ser endógeno. Por ejemplo, una municipalidad que planea reducir su gasto de capital puede también reducir la recaudación de impuestos locales. Esta causalidad reversa puede sesgar nuestros estimados MCO de la propensión a gastar y pueden ocultar la verdadera importancia de las capacidades técnicas en el desempeño en el gasto.

En el caso peruano, la alta dependencia de transferencias por parte de los gobiernos locales reduce la posibilidad de este problema. La razón básica es que las transferencias no son influenciadas por las decisiones individuales de las municipalidades y, por lo tanto, es más probable que sean exógenas a las decisiones de gasto. El nivel de transferencias depende de las características de las municipalidades pero la asignación está basada en una fórmula que no varía en el tiempo y por esta razón puede ser controlada por el efecto fijo de municipalidad. Es más, en el período de análisis, la mayor parte del incremento en el presupuesto fue explicada por este tipo de ingreso.

Para explorar este argumento en profundidad, se reemplaza el monto total presupuestado por las transferencias totales en la ecuación (1) y se estiman nuevamente los parámetros  $\beta_1$  y  $\beta_2$ . El supuesto usado para identificar la regresión es que después de controlar por las características invariantes en el tiempo de las municipalidades y los *shocks* comunes, la evolución de las transferencias no es afectada por el gasto de capital. Esta especificación es equivalente a una forma reducida usando las transferencias como instrumento para el presupuesto total.

Cuadro 5:  
**Forma reducida usando transferencias intergubernamentales**

Variables	(1) Gasto de capital	(2) Gasto de capital	(3) Gasto de capital	(4) Gasto de capital
Transferencias	0,605*** (0,033)	0,589*** (0,028)	0,583*** (0,032)	0,578*** (0,025)
Transferencias por restricciones de capacidad	-0,060* (0,035)	-0,058* (0,034)	-0,028 (0,035)	-0,048* (0,027)
Restricción de capacidad en:	Gestión de proyectos	Contabilidad y finanzas	Planes de desarrollo	Coordinación gubernamental
Observaciones	10.309	10.302	10.302	10.156
Número de individuo	1.626	1.625	1.625	1.600
R <sup>2</sup>	0,53	0,53	0,53	0,53

Fuente: elaboración propia.

Notas: errores estándar robustos en paréntesis. Los errores estándar están ajustados por agrupamiento al nivel municipal \* implica significancia estadística al 10%, \*\* significancia al 5% y \*\*\* significancia al 1%. Todas las regresiones incluyen efectos fijos por municipalidad y año. El valor de las transferencias y el gasto de capital están normalizados al nivel municipal.

Los resultados que se muestra en el Cuadro 5 son similares a las regresiones principales. En todos los casos, las municipalidades que reportan limitaciones de capacidad técnica tienen una menor propensión a invertir. Estos estimados son interesantes, sobre todo en un contexto de descentralización fiscal. Ellos proveen un estimado de cuánto de las transferencias adicionales a los gobiernos locales no serán utilizadas por limitaciones de capacidad. Esto es relevante para los hacedores de política si el objetivo de transferir recursos es incrementar el gasto público al nivel local.

Como una prueba de robustez adicional, se realiza una prueba de falsificación explotando la condicionalidad de las transferencias hacia gastos de capital. Debido a esta condicionalidad en el uso de los recursos, deberían observarse menores o poco significativas diferencias en la propensión a gastar referida a gastos corrientes. Aun si las condicionalidad del gasto no fuera limitante o monitoreada, el resultado sería similar si los gastos de capital requirieran capacidades más complejas y escasas.

Los Cuadros 6 y 7 presentan los resultados del test utilizando este placebo en la especificación inicial y el modelo de la forma reducida en que se usan las transferencias en vez del presupuesto total. En ambos casos, la variable dependiente son los gastos corrientes en vez de los gastos de capital.

En la mayoría de los casos el estimado de  $\beta_2$  no es estadísticamente significativo y no hay un claro signo negativo de los estimados puntuales. El único estimado significativo es obtenido en la primera columna del Cuadro 6, probablemente debido a complementariedades entre habilidades de gestión de proyectos y la capacidad para implementar gastos corrientes. Sin embargo, a diferencia de los resultados iniciales, no se observa una sistemática y consistente diferencia en la propensión a gastar sobre gastos corrientes vinculada a limitaciones de capacidad. Tomados de manera conjunta, estos resultados sugieren que las medidas de capacidades

técnicas no están capturando otras características de las municipalidades que afectan el desempeño del gasto global.

**Cuadro 6:**  
**Regresiones placebo utilizando gastos corrientes (1)**

Variables	(1) Gasto corriente	(2) Gasto corriente	(3) Gasto corriente	(4) Gasto corriente
Monto presupuestado (PIM)	0,329*** (0,026)	0,291*** (0,023)	0,311*** (0,025)	0,298*** (0,021)
Monto presupuestado (PIM) x restricción de capacidad	-0,045** (0,023)	0,021 (0,022)	-0,019 (0,022)	0,003 (0,020)
Restricción de capacidad en:	Gestión de proyectos	Contabilidad y finanzas	Planes de desarrollo	Coordinación gubernamental
Observaciones	10.310	10.303	10.303	10.157
Número de individuo	1.627	1.626	1.626	1.601
R <sup>2</sup>	0,79	0,79	0,79	0,79

Fuente: elaboración propia.

Notas: errores estándar robustos en paréntesis. Los errores estándar están ajustados por agrupamiento al nivel municipal \* implica significancia estadística al 10%, \*\* significancia al 5% y \*\*\* significancia al 1%. Todas las regresiones incluyen efectos fijos por municipalidad y año. El valor del presupuesto total y el gasto corriente están normalizados al nivel municipal.

**Cuadro 7:**  
**Regresiones placebo utilizando gastos corrientes (2)**

Variables	(1) Gasto corriente	(2) Gasto corriente	(3) Gasto corriente	(4) Gasto corriente
Transferencias	0,183*** (0,021)	0,173*** (0,021)	0,198*** (0,022)	0,178*** (0,018)
Transferencias por restricciones de capacidad	-0,006 (0,021)	0,015 (0,021)	-0,030 (0,021)	-0,007 (0,018)
Restricción de capacidad en:	Gestión de proyectos	Contabilidad y finanzas	Planes de desarrollo	Coordinación gubernamental
Observaciones	10.309	10.302	10.302	10.156
Número de individuo	1.626	1.625	1.625	1.600
R <sup>2</sup>	0,77	0,77	0,77	0,77

Fuente: elaboración propia.

Notas: errores estándar robustos en paréntesis. Los errores estándar están ajustados por agrupamiento al nivel municipal \* implica significancia estadística al 10%, \*\* significancia al 5% y \*\*\* significancia al 1%. Todas las regresiones incluyen efectos fijos por municipalidad y año. El valor de las transferencias y el gasto corriente están normalizados al nivel municipal.

## ¿Restricciones de capacidad o ahorro municipal?

Una preocupación central con la estrategia empírica utilizada es que las medidas de capacidades técnicas estén capturando otras diferencias sistemáticas de las municipalidades vinculadas a las decisiones de gasto. Por ejemplo, las municipalidades que carecen de capacidad pueden tener también diferentes tasas de ahorro respecto de ingresos no anticipados. En este caso, el parámetro  $\beta_2$  no puede ser interpretado como la diferencia en la propensión a gastar debido a restricciones de capacidad sino que solamente refleja una actitud diferenciada hacia el ahorro.

Para evaluar este aspecto nuestra primera estrategia es explorar los determinantes de las capacidades técnicas y determinar si existen diferencias significativas explicadas por variables observables. Particularmente, estimamos una regresión MCO de corte transversal de las medidas de capacidades técnicas contra algunas características de los municipios como el tamaño del presupuesto, población, pobreza y efectos fijos de región<sup>49</sup>. En la medida que estas variables están correlacionadas a los determinantes no observados del ahorro, una correlación significativa con las medidas de capacidades puede arrojar dudas acerca de la interpretación de los resultados basados en restricciones de capacidad.

Los resultados se muestran en el Cuadro 8. En algunos casos, los estimados son significativos. No obstante, de manera general no existe una correlación consistentemente significativa y sistemática entre las medidas de capacidad técnica y las variables explicativas<sup>50</sup>. Si bien esta evidencia no es concluyente, sí sugiere que los resultados recogen el efecto de las restricciones de capacidad sobre el desempeño en lugar de un comportamiento de ahorro.

Para explorar aún más esta posibilidad, se incluyen las variables pobreza y tamaño poblacional interactuando con el monto presupuestado como variables explicativas. La especificación empírica modificada viene dada por:

$$Y_{it} = \alpha_i + \eta_t + \beta_1 X_{it} + \beta_2 (X_{it} \times C_i) + \beta_3 (X_{it} \times P_i) + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

donde  $P$  es tanto el logaritmo del tamaño de la población o el índice de pobreza (*headcount*) a nivel distrital. En esta especificación, el parámetro  $\beta_2$  todavía captura las diferencias en la propensión a gastar por nivel de capacidad técnica mientras que  $\beta_3$  recoge las diferencias explicadas por el tamaño poblacional o la pobreza.

Los cuadros 9 y 10 muestran los estimados de la expresión (2) con los errores estándar agrupados al nivel municipal. Se encuentran diferencias significativas en la propensión a invertir explicadas por la pobreza y el tamaño poblacional. En particular, las municipalidades con una mayor proporción de hogares pobres o con menores tamaños de población relativos tienen una mayor propensión a incrementar los gastos de capital. Una posible interpretación de estos resultados es que la inversión municipal es dirigida por las necesidades de la población la cual es aproximada por la tasa de pobreza, pero encuentra dificultades para llevarse a cabo por la escala y complejidad de los proyectos de inversión públicos.

49. También se realizaron pruebas incluyendo otras medidas tales como necesidades de acceso a agua potable, desagüe y electricidad. También se utilizó el porcentaje de la población que carece de escuelas o centros de salud. Los estimados, que no han sido reportados, son similares.

50. Existe una correlación positiva que sugiere que las municipalidades que requieren capacitación o asistencia técnica tienen presupuestos pequeños y poblaciones grandes. Sin embargo, estas correlaciones son estadísticamente no significativas.

**Cuadro 8:**  
**Regresiones de los determinantes de restricciones de capacidades técnicas**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Gestión de proyectos	Contabilidad y finanzas	Planes de desarrollo	Coordinación gubernamental	Gestión municipal	Política municipal	Legislación municipal	Informática
Ln (presupuesto total 2000-2006)	-0,023 (0,021)	-0,028 (0,020)	-0,006 (0,021)	-0,025 (0,024)	-0,023 (0,020)	-0,007 (0,020)	0,012 (0,021)	-0,014 (0,018)
Ln (población)	0,016 (0,015)	0,017 (0,014)	0,012 (0,015)	0,039** (0,017)	0,007 (0,014)	0,006 (0,014)	0,004 (0,015)	-0,001 (0,013)
Índice de pobreza	-0,191*** (0,074)	0,083 (0,071)	-0,085 (0,070)	0,014 (0,95)	0,137** (0,064)	0,014 (0,067)	0,029 (0,072)	0,052 (0,006)
Observaciones	1.494	1.493	1.493	1.471	1.493	1.494	10.494	1.494
R <sup>2</sup>	0,044	0,051	0,039	0,023	0,049	0,029	0,049	0,049

Fuente: elaboración propia.

Notas: Errores estándar robustos en paréntesis. \* denota significancia al 10%, \*\* significancia al 5%, \*\*\* significancia al 1%. Todas las regresiones incluyen efectos fijos por departamento. Presupuesto total 2000-2006 se refiere a la suma del presupuesto en el período 2000-2006.

**Cuadro 9:**  
**Regresiones incluyendo medidas de pobreza**

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)
	Gasto de capital	Gasto de capital	Gasto de capital	Gasto de capital
Monto presupuestado (PIM)	0,944*** (0,049)	0,905*** (0,046)	0,924*** (0,048)	0,899*** (0,045)
Monto presupuestado (PIM) por restricción de capacidad	-0,081*** (0,030)	- 0,055* (0,031)	-0,058* (0,031)	-0,052** (0,025)
Monto presupuestado (PIM) por pobreza	0,123 (0,081)	0,138* (0,081)	0,130 (0,081)	0,135* (0,082)
Restricción de capacidad en:	Gestión de proyectos	Contabilidad y finanzas	Planes de desarrollo	Coordinación gubernamental
Observaciones	10.222	10.215	10.215	10.079
Número de individuo	1.610	1.609	1.609	1.586
R <sup>2</sup>	0,69	0,68	0,68	0,69

Fuente: elaboración propia.

Notas: errores estándar robustos en paréntesis. Los errores estándar están ajustados por agrupamiento al nivel municipal \* implica significancia estadística al 10%, \*\* significancia al 5% y \*\*\* significancia al 1%. Todas las regresiones incluyen efectos fijos por municipalidad y año. El valor del presupuesto total y el gasto de capital están normalizados al nivel municipal.

**Cuadro 10:**  
**Regresiones incluyendo tamaño poblacional**

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)
	Gasto de capital	Gasto de capital	Gasto de capital	Gasto de capital
Monto presupuestado (PIM)	1,204*** (0,078)	1,187*** (0,079)	1,190*** (0,079)	1,174*** (0,077)
Monto presupuestado (PIM) por restricción de capacidad	-0,078*** (0,029)	- 0,055* (0,031)	-0,054* (0,030)	-0,048* (0,025)
Monto presupuestado (PIM) por Ln (población)	-0,025*** (0,009)	-0,026*** (0,009)	-0,025*** (0,009)	-0,126*** (0,009)
Restricción de capacidad en:	Gestión de proyectos	Contabilidad y finanzas	Planes de desarrollo	Coordinación gubernamental
Observaciones	10.222	10.215	10.215	10.079
Número de individuo	1.610	1.609	1.609	1.586
R <sup>2</sup>	0,69	0,69	0,69	0,69

Fuente: elaboración propia.

Notas: errores estándar robustos en paréntesis. Los errores estándar están ajustados por agrupamiento al nivel municipal \* implica significancia estadística al 10%, \*\* significancia al 5% y \*\*\* significancia al 1%. Todas las regresiones incluyen efectos fijos por municipalidad y año. El valor del presupuesto total y el gasto de capital están normalizados al nivel municipal.

Sin embargo, en todos los casos los estimados de  $\beta_2$  son similares a la regresión inicial. Todavía se encuentra que las municipalidades que reportan una limitación de capacidad tienen una menor propensión a invertir aún después de controlar por pobreza y tamaño de la población. Tomada de manera conjunta, esta evidencia sugiere que las medidas de limitaciones de capacidad no están recogiendo otras características municipales que pueden afectar también las decisiones de gasto.

## El rol de la experiencia del alcalde

Entre los operadores de política y los *policy makers*, existe la percepción de que la experiencia de las administraciones locales juega un rol importante en el desempeño de la municipalidad. El argumento es que muchas de las capacidades necesarias para una correcta operación de las municipalidades se aprenden en la práctica. De esta manera, el reemplazo periódico del alcalde y los principales funcionarios –debido a las elecciones municipales que tienen lugar cada cuatro años– pueden disminuir las capacidades de las administraciones locales si no existe un mecanismo para preservar y transmitir la experiencia institucional acumulada<sup>51</sup>. Desde este punto de vista, la experiencia del alcalde puede ser un componente importante de la capacidad técnica de las municipalidades.

Para explorar estas hipótesis, se estima la regresión inicial (1) usando medidas de experiencia de los alcaldes en vez de las necesidades de capacitación y asistencia técnica reportada por las propias municipalidades. La atención se centra en el período 2003-2006 dado que corresponde al mandato de un alcalde. Como medidas de experiencia se utilizan variables binarias que adoptan el valor de 1 si el alcalde estuvo anteriormente en el cargo en la misma municipalidad y también una variable continua con el número de mandatos previos. En promedio, casi 20 por ciento de los alcaldes han sido electos previamente y el número promedio de mandatos adicionales entre los alcaldes reelegidos es 1,16.

Un tema relevante es que el indicador de la experiencia del alcalde puede estar reflejando diferencias en la habilidad innata o en las preferencias en vez de capacidades adquiridas ejerciendo el cargo. Por ejemplo, si la mayoría de votantes prefiere un mayor monto de gasto de capital, entonces los políticos reelectos serán aquellos más dispuestos o capaces de implementar los proyectos deseados por la población. Aunque esto no invalida los resultados, esta posibilidad podría cambiar su interpretación. En este estudio no es posible discriminar entre estas dos explicaciones al vincular la experiencia observada en el cargo al desempeño del gasto. Por esta razón, se interpreta la medida de experiencia del alcalde como un indicador de su habilidad sin distinguir si ésta es adquirida o innata.

El Cuadro 11 presenta los resultados. Las columnas (1) y (3) tienen al gasto de capital como variable dependiente. En este caso, los estimados de  $\beta_2$  son positivos y significativos sugiriendo que la experiencia del alcalde está vinculada a una mayor propensión a ejecutar gasto de inversión. Las columnas (2) y (4) llevan a cabo una prueba de falsificación usando al gasto corriente como variable dependiente. En contraste con los resultados previos, no hay diferencia significativa en la propensión a gastar. Esta evidencia es consistente con el argumento de que las municipalidades con alcaldes con experiencia son más capaces de usar ingresos adicionales para incrementar la inversión pública.

Una pregunta relevante es cuán importante es la experiencia del alcalde relativa a otras capacidades técnicas. Para evaluar esta cuestión se estima una especificación similar a la ecuación (2) que incluye la experiencia del alcalde interactuando con el tamaño del presupuesto adicionalmente a las medidas de capacidades técnicas al nivel municipal.

---

51. Este puede ser el caso de las municipalidades peruanas dado que no existe un servicio civil organizado. Así, en la práctica, el reemplazo de la cabeza política está asociado a cambios significativos en la burocracia local.

**Cuadro 11:**  
**Regresiones incluyendo el rol de la experiencia del alcalde**

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)
	Gasto de capital	Gasto corriente	Gasto de capital	Gasto corriente
Monto presupuestado (PIM)	1,207*** (0,029)	0,235*** (0,024)	1,027*** (0,029)	0,238*** (0,024)
Monto presupuestado (PIM) por experiencia del alcalde	0,068* (0,040)	0,048 (0,034)	0,057* (0,033)	0,022 (0,028)
Medida de experiencia del alcalde	Alcalde fue electo previamente		Número de mandatos previos	
Observaciones	6.068	6.068	6.068	6.068
Número de individuo	1.621	1.621	1.621	1.621
R <sup>2</sup>	0,65	0,55	0,65	0,55

Fuente: elaboración propia.

Notas: Errores estándar robustos en paréntesis. Los errores estándar están ajustados por agrupamiento al nivel municipal \* implica significancia estadística al 10%, \*\* significancia al 5% y \*\*\* significancia al 1%. Todas las regresiones incluyen efectos fijos por municipalidad y año. La muestra incluye solo el período 2003-2006 que corresponde al período de un alcalde. El valor del presupuesto total y los gastos corrientes y de capital están normalizados a nivel municipal.

**Cuadro 12:**  
**Regresiones de limitaciones de capacidad y experiencia del alcalde**

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)
	Gasto de capital	Gasto de capital	Gasto de capital	Gasto de capital
Monto presupuestado (PIM)	0,991*** (0,027)	0,959*** (0,024)	0,974*** (0,026)	0,952*** (0,021)
Monto presupuestado (PIM) por restricción de capacidad	-0,081*** (0,030)	-0,054* (0,032)	-0,058* (0,031)	-0,054** (0,025)
Monto presupuestado (PIM) por experiencia del alcalde	0,035 (0,022)	0,033 (0,021)	0,035 (0,021)	0,035 (0,022)
Restricción de capacidad en:	Gestión de proyectos	Contabilidad y finanzas	Planes de desarrollo	Coordinación gubernamental
Observaciones	10.267	10.260	10.260	10.114
Número de individuo	1.620	1.619	1.619	1.594
R <sup>2</sup>	0,68	0,68	0,68	0,68

Fuente: elaboración propia.

Notas: errores estándar robustos en paréntesis. Los errores estándar están ajustados por agrupamiento al nivel municipal \* implica significancia estadística al 10%, \*\* significancia al 5% y \*\*\* significancia al 1%. Todas las regresiones incluyen efectos fijos por municipalidad y año. La medida de experiencia del alcalde es si éste ha sido elegido anteriormente. La muestra incluye sólo el período 2003-2006 que corresponde al período de un alcalde. El valor del presupuesto total y el gasto de capital están normalizados a nivel municipal.

Los resultados que se muestran en el Cuadro 12 son consistentes con la regresión inicial. En todos los casos, la propensión a invertir es menor cuando la municipalidad reporta una falta de capacidad técnica. La magnitud de la diferencia es similar a los principales resultados y fuertemente significativa. También se encuentra una relación positiva entre la experiencia del alcalde y la propensión a invertir.



Sin embargo, a diferencia de los resultados del Cuadro 9, los estimados son menores y no significativos. Estos hallazgos se interpretan como evidencia de que la mayor parte del impacto de la habilidad del alcalde sobre el desempeño del gasto puede ser indirecto, al mejorar la capacidad técnica de la municipalidad como un todo en vez de un canal más directo sobre la inversión.

## **Conclusiones e implicancias de política**

Este estudio explora la relevancia de las limitaciones de capacidades técnicas sobre el desempeño en el gasto de los gobiernos locales peruanos. Se encuentra evidencia de que la falta de capacidades relacionadas con inversión, como gestión de proyectos, contabilidad y finanzas, planeamiento y coordinación con otras entidades públicas, puede afectar negativamente la habilidad de los gobiernos locales de incrementar la inversión pública aún cuando existen recursos financieros disponibles.

Estos hallazgos son particularmente relevantes en el contexto de la descentralización fiscal y resaltan la necesidad de complementar esta política con el desarrollo de capacidades técnicas a nivel local. Generalmente, la descentralización fiscal implica transferencia de ingresos a los gobiernos subnacionales con el mandato explícito de incrementar el gasto local. Este estudio sugiere que este objetivo puede no ser alcanzado debido a limitantes en la capacidad. A su vez, la incapacidad local para incrementar el gasto puede reducir el apoyo político hacia el proceso de descentralización. Esta situación puede crear también ineficiencias económicas dado que los recursos acumulados a nivel local pueden ser usados para financiar proyectos del nivel nacional o reducir impuestos distorsionantes.

Los resultados tienen diversas implicancias de política, tanto de largo plazo vinculados al proceso de descentralización, como coyunturales vinculados a la política fiscal contracíclica que se está implementando a nivel del gobierno nacional.

En primer lugar, debe tenerse presente que una de las justificaciones de cualquier proceso de descentralización es que puede, con el tiempo, mejorar la calidad en la provisión de bienes públicos a la población. Los resultados sugieren que para que ello se cumpla no es condición suficiente transferir más recursos sino que éste proceso de descentralización fiscal debe estar acompañado de un serio esfuerzo de capacitación pero de manera sistemática.

En los años previos, han existido serios esfuerzos tanto de parte de la cooperación internacional como del gobierno peruano para capacitar a los gobiernos regionales y locales. Esta capacitación se ha enfocado en desarrollar las capacidades para la formulación y ejecución de proyectos de inversión. Sin embargo, el resultado, así como evidencia anecdótica de parte de analistas vinculados al tema, sugiere que estos esfuerzos no han sido suficientemente efectivos. Una posible razón es el énfasis en cursos cortos en vez de entrenamiento práctico con especialistas, elaborando proyectos junto con funcionarios de las municipalidades para facilitar la transferencia de conocimiento. Una iniciativa de este tipo fue desarrollada por el Ministerio de Economía y Finanzas estableciendo oficinas de asistencia técnica en una serie de departamentos pero el proyecto no tuvo continuidad ni los resultados esperados dado que se ubicaba en las capitales de departamento y los promotores no tenían equipos itinerantes que ayudaran a los gobiernos locales a desarrollar proyectos verdaderos.

Todo esto debe llevar a un replanteamiento de la capacitación que se viene dando actualmente y a tratar de coordinar esfuerzos entre la cooperación internacional y el gobierno con el

fin de mejorar la efectividad de los recursos utilizados en capacitación y asistencia técnica. Quizás la elaboración de un plan de capacitación conjunto, donde se establezca una línea base y la demanda real por capacitación pueda ser un primer paso. Adicionalmente, un mayor liderazgo por parte del Estado para dirigir y coordinar los esfuerzos dispersos de la cooperación internacional sería deseable. Se ha logrado un avance en la coordinación pero ésta debería ser más continua tanto a nivel del gobierno nacional como de los donantes.

Los programas de capacitación a establecerse deben abarcar la mayoría de sistemas administrativos a los cuales deben responder las entidades públicas peruanas: presupuesto, adquisiciones, inversión pública, tesorería, personal. En el caso de las inversiones –que son materia de este estudio– el énfasis no debe centrarse sólo en la fase de preinversión (como ocurre actualmente) sino en la ejecución de las inversiones que es donde se pueden estar presentando problemas serios.

Un proceso de descentralización implica la transferencia de responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales. Los resultados deben llamar la atención respecto al proceso de acompañamiento que debe seguir a la transferencia de las competencias y los recursos si se sigue avanzando en el proceso. Las funciones que se transfieran a los gobiernos locales pueden implicar un mayor grado de complejidad que las que actualmente ejerce y, por lo tanto, es necesario un proceso de capacitación y asistencia técnica para que estén en condiciones de brindar el bien o servicio de la mejor forma posible. La idea es legitimar el proceso de descentralización al mantener o mejorar –como se espera en teoría– la provisión de los bienes o servicios públicos. Por ello, los resultados deben llamar la atención respecto a que, para que el proceso sea sostenible, debe asegurarse que la capacidad de los gobiernos locales sea la adecuada. El actual sistema de acreditación para la transferencia de competencias debería ser mejorado sustancialmente a fin de verificar efectivamente la idoneidad de un gobierno local para recibir una nueva competencia. En este sentido, el establecimiento de líneas base e indicadores que permitan medir la calidad en la provisión de los bienes públicos es indispensable con el fin de monitorear al sector público peruano en su rol de proveedor de servicios.

Otro tema vinculado a aspectos de largo plazo es el de la continuidad de los alcaldes. Se aprecia que gobiernos locales que cuentan con alcaldes con experiencia son relativamente mejores transformando los recursos en gasto de inversión efectivo. Esto lleva a pensar en las consecuencias de la inexistencia de una política de gestión de los recursos humanos por parte del Estado Peruano. El resultado del actual sistema donde no existe un servicio civil adecuado es que el personal que cuenta con estabilidad en sus puestos son los de más baja productividad y generalmente las autoridades locales no los involucran en actividades especiales como la gestión de proyectos de inversión.

Generalmente, los alcaldes electos por primera vez llegan con personal de su confianza que ocupan los puestos clave en la alcaldía que tienen más impacto en los servicios que proveen a la población. Como estas personas son nuevas en el cargo deben empezar todo un proceso de capacitación en donde el sector público y la cooperación internacional invierten ingentes recursos en desarrollar cursos de capacitación, materiales didácticos y manuales de buenas prácticas. El problema es que una persona en estos puestos toma tiempo en aprender y cuando se ha consolidado en su puesto, se producen nuevas elecciones, en donde si el alcalde vigente no es reelecto, la nueva autoridad trae alguien de su confianza, por lo que el funcionario capacitado es removido y nuevamente el proceso se repite por cuatro años más. Esta alta rotación de personal

en las municipalidades implica una pérdida continua de la inversión en capital humano. En general, este no es un problema exclusivo de los gobiernos locales sino de toda la administración pública peruana que afecta el eficiente desempeño del sector público.

Un elemento adicional sobre el que se quiere llamar la atención es que los resultados se fijan en la capacidad de ejecución presupuestal mas no en la calidad de los proyectos ejecutados por los gobiernos locales. Este es un tema al cual se debe prestar especial atención. Estudios iniciales indican que la calidad de los proyectos aprobados por los gobiernos locales no es la adecuada. Así, de una primera muestra se ha encontrado que 60 por ciento de los proyectos aprobados por los gobiernos locales no han sido aprobados siguiendo una evaluación ex-post<sup>52</sup>. Esto arroja dudas acerca de la calidad de los proyectos de inversión que manejan los gobiernos locales, lo cual refuerza la necesidad de llevar a cabo programas de asistencia técnica. Estos resultados apoyan nuestros hallazgos.

Una última implicancia de política económica está referida a las medidas de política fiscal contracíclica que está implementando el gobierno como parte del llamado Plan de Estímulo Económico, que significa la adopción de una serie de medidas que impulsan el gasto fiscal con el fin de contrarrestar la caída que se puede observar en el gasto privado fruto de la recesión internacional que se viene observando desde el último año. Entre las medidas adoptadas y las que se vienen discutiendo con el Congreso de la República existen algunas destinadas a dotar de recursos a los gobiernos subnacionales con el fin de estimular el gasto en las distintas jurisdicciones del país. Los recursos implicados en estas medidas se orientarán al gasto de inversión. Esto responde a cierta lógica, ya que en 2008, el 51,4 por ciento del presupuesto institucional modificado orientado a inversiones era manejado por los gobiernos locales, y éste explicaba básicamente por el incremento del Canon Minero que está orientado a gasto de capital. El gobierno nacional es responsable sólo por el 26 por ciento del gasto de inversión y la diferencia está a cargo de los gobiernos regionales. El hecho de relajar ciertas reglas de endeudamiento a los gobiernos regionales y compensar por la caída de la recaudación del Impuesto de Promoción Municipal, cobrado junto con el impuesto al valor agregado a los gobiernos locales, busca evitar que los efectos de la crisis se propaguen de manera significativa al interior del país.

En este último caso, se piensa vincular la compensación a los gobiernos locales a incrementos en la recaudación de los impuestos locales y a la mayor ejecución de gastos de inversión. Las buenas intenciones del plan de estímulo económico se pueden encontrar con serias limitaciones para su implementación dado que no sólo es necesario establecer los incentivos correctos sino realizar acciones complementarias. Una de las enseñanzas de los resultados es que no es suficiente contar con más recursos sino tener la capacidad para poder transformar estos recursos en gasto efectivo y que responda a las necesidades de la población. En este caso, la condicionalidad de estos nuevos recursos a mejoras en la recaudación de impuestos locales y aumentos en la ejecución de los gastos de inversión debe ser acompañada de significativos esfuerzos de capacitación en administración tributaria, formulación y, sobre todo, de ejecución de proyectos de inversión.

---

52. "Informe sobre las evaluaciones de las viabilidades otorgadas por los gobiernos locales". Julio 2008. Informe independiente preparado para el Ministerio de Economía y Finanzas. En este caso el ejercicio ha sido realizar una evaluación de los proyectos aprobados por las Oficinas de Programación e Inversiones de las municipalidades por consultores independientes que han aplicado los criterios del Sistema Nacional de Inversión Pública.

El discurso político en la actualidad es ejercer presión sobre las autoridades locales y regionales para que aumenten el gasto de inversión. Para facilitar ello, se están simplificando algunos trámites y condiciones que se deben cumplir al momento de formular un proyecto de inversión. Los resultados sugieren que el proceso de acompañamiento debe ser importante si se quiere que los gobiernos regionales y locales sean actores relevantes en el desarrollo de una política fiscal contracíclica. Sin embargo, desarrollar capacidades toma tiempo y en la actualidad no están en todo su potencial lo cual podría poner en riesgo la efectividad de una de las herramientas del plan de estímulo económico. Ese es uno de los riesgos que se asumen cuando se descentraliza: perder flexibilidad en la política fiscal. Un factor adicional es que, si como sugieren los resultados de las evaluaciones iniciales realizadas, la calidad del gasto de inversión de las municipalidades no es la adecuada se estaría poniendo en peligro el uso eficiente de los recursos.

## Referencias bibliográficas

Ahmad, E. y Garcia-Escribano, M. (2006). *Fiscal Decentralization and Public Sub-national Financial Management in Peru*. Fondo Monetario Internacional.

Bahl, R. y Martínez-Vásquez, J. (2006). *Sequencing Fiscal Decentralization*. Banco Mundial.

Banco Mundial. (1995). *Local Government Capacity in Colombia: Beyond Technical Assistance*. World Bank Country Study. Banco Mundial.

BCRP. *Series Estadísticas Anuales del Banco Central de Reserva del Perú*, disponibles en: <http://www.bcrp.gob.pe/bcr/Cuadros/Cuadros-Anuales-Historicos.html>.

INE. *Registro Nacional de Municipalidades (2003-2005)*. Lima, Perú.

Litvack, J., Ahmad, J. y Bird, R. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2008). *Informe sobre las evaluaciones de las viabilidades otorgadas por los gobiernos locales*. Lima, Perú.

Parker, A. y Serrano, R. (2000). *Promoting Good Local Governance Through Social Funds and Decentralization*. Banco Mundial.

Este libro se terminó de imprimir  
en junio de 2009  
en Bogotá-Colombia.  
La presente edición consta  
de 1.000 ejemplares.