

PACTO FISCAL, GOBIERNOS LOCALES Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

(Tomado de la Revista Diálogo, de UNESCO, No.24, julio de 1998)

Por: *José Antonio Ocampo*

*Secretario
Ejecutivo
de la
Comisión
Económica
para
América
Latina,
CEPAL*

Con ocasión del vigesimoséptimo período de sesiones de la CEPAL, (Oranjestad, Aruba, del 11 al 16 de mayo de 1998) se presentó, como documento central, el tema de las finanzas públicas, área fundamental del desarrollo actual y futuro de América Latina y del Caribe. La tesis central hace referencia a la conveniencia de consolidar un régimen fiscal, capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materia de crecimiento y distribución. Ello exige, de acuerdo a la visión de la CEPAL, un «pacto fiscal» entendido como el acuerdo socio-político básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales, en la esfera económica y social. Para ello se plantean cinco elementos fundamentales: consolidar el ajuste fiscal en marcha, elevar la productividad de la gestión pública, dotar de una mayor transparencia a la acción fiscal, promover la equidad y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática. Veremos, a continuación, cómo los gobiernos locales, como parte integrante del Estado, tienen un papel decisivo en este nuevo pacto fiscal.

Mejor capacidad de respuesta y transparencia de los gobiernos locales

A partir de la década de los ochenta, las economías latinoamericanas iniciaron un

amplio programa de reformas estructurales, entre las que destaca el avance de los procesos de descentralización que, junto con la profundización democrática, colocan nuevamente a las municipalidades como centro del debate respecto a la organización y modernización del Estado y, en particular, en la búsqueda de una mejor asignación de responsabilidades y recursos que promuevan una eficaz prestación de los servicios, especialmente sociales. Este proceso se sustenta en la premisa básica de que existe una mayor eficiencia del gasto local, en la medida en que se logra una mayor proximidad entre quien presta el servicio y el beneficiario. Más aún, al elevar la eficacia de las políticas públicas, se busca promover también la gobernabilidad democrática.

Este resurgimiento de la institución municipal plantea nuevas posibilidades y desafíos para la gestión local, particularmente un papel importante de la localidad como representante de los intereses de las comunidades en la satisfacción de sus necesidades básicas. Frente a esta exigencia, en los países latinoamericanos y caribeños, el costo de las medidas de ajuste y estabilización de la economía, en la década de los ochenta, se plasmó en un retroceso de los propósitos de equidad, particularmente en los indicadores del gasto público social, crecimiento del desempleo, una disminución general de los niveles de ingreso y el crecimiento de la marginalidad, especialmente en las grandes ciudades. En este

contexto, los fines que deberán guiar los retos de las municipalidades son la eficiencia y eficacia, tanto en la gestión de las políticas públicas como en los procesos productivos y su capacidad de generación de recursos propios.

La puesta en marcha de un proceso de descentralización debería conducir a una mejor correspondencia, entre la oferta de bienes y servicios públicos y las demandas ciudadanas; esto es, una mayor capacidad de respuesta, así como una mayor transparencia. La capacidad de innovación en la oferta de servicios públicos, promovida por la diversidad de los organismos descentralizados y la mayor competencia

que esto genera, con sus respectivas consecuencias en la reducción de los costos, inducen al aumento del bienestar, en la medida en que las decisiones sobre asuntos locales son tomadas por los propios individuos o, por lo menos, en niveles más cercanos a los ciudadanos afectados. Para el efecto, se requiere abrir espacios reales de partici-

pación, una educación para la democracia y la posibilidad de la sociedad civil de ser parte del diseño, ejecución y seguimiento de las decisiones sobre las estrategias concertadas para el desarrollo. Se espera que la participación de la sociedad civil contribuya a la equidad en el gasto y, fundamentalmente, a la democratización de la sociedad.

América Latina ha avanzado de manera sustancial en este sentido, por lo que los procesos de descentralización han sido acompañados de un afianzamiento de la democracia. Como se observa, cada vez es mayor el número de países, que han establecido la elección directa de autoridades locales e implantan mecanismos que promueven la mayor participación ciudadana, en los asuntos locales a través de los cabildos, referéndum o consultas y

la misma posibilidad de revocatoria del mandato local. Se destaca, en algunas localidades, la participación en el proceso presupuestal y de promoción de inversiones.

Avanzar en eficiencia y equidad del gasto público descentralizado

Con el posicionamiento gradual de la descentralización, como estrategia del desarrollo territorial, a las localidades se les ha asignado mayores responsabilidades, en particular respecto a la prestación de servicios sociales básicos como la educación primaria, salud básica, bienestar social y vivienda con un financiamiento principalmente, a través de distintas modalidades de transferencias. Se busca una mayor eficacia y eficiencia del gasto, en razón de que la localidad cuenta con información más real para la priorización de inversiones, tiene mayor capacidad de coordinación entre actores y recursos, tanto humanos como financieros; pueden inducir directamente la participación y control social de la sociedad civil y, en definitiva, puede contribuir en una más directa focalización del gasto en sectores poblacionales más deprimidos. Desde esta perspectiva, la localidad tiene dos grandes responsabilidades hacia el futuro: la administración de la prestación de servicios para el logro de una mayor eficiencia y la focalización del gasto, en búsqueda de mayor equidad social.

El camino no es fácil. Este traspaso de mayores responsabilidades y recursos a los municipios en un proceso complejo, más aún, cuando buena parte de las localidades no cuenta con la capacidad técnica en la administración de su gestión ni con los suficientes recursos financieros y humanos para el logro de sus objetivos sociales.

De hecho, en la región la pobreza aumentó dramáticamente durante el período, en el cual muchos países traspasaban la autoridad del gasto a los gobiernos locales.

Asimismo, si buena parte de estas responsabilidades del gasto social no están adecuadamente coordinadas con los programas nacionales, no son sostenibles en términos fiscales y, en muchos sentidos, son

En toda América Latina la descentralización ha fortalecido la democracia

inequitativas e ineficientes bajo las condiciones actuales.

A fin de cumplir con las mayores competencias y expectativas, que se desprenden del proceso descentralista, en la mayor parte de los países latinoamericanos, se han establecido recientemente marcos legales y constitucionales que apuntan a una distribución más clara de las responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno. A manera de ejemplo: en Colombia se ha emitido una ley de competencias y recursos, que desarrolla los preceptos de la Constitución de 1991, estableciendo una delimitación de responsabilidades municipales y departamentales. Así, en Chile se avanza en esta materia y se clarifica el papel de los gobiernos regionales. Recientemente, en Bolivia, con las leyes de participación popular y descentralización administrativa se delimita el papel de las municipalidades y se le da nuevo contenido a las prefecturas departamentales. En Argentina, en las competencias locales, se define fundamentalmente en las respectivas constituciones provinciales.

Conviene señalar que, buena parte de estos avances, concierne a la asignación de mayores competencias administrativas en las áreas sociales; sin embargo, subsisten en algunos países serias dificultades relacionadas con la transición a una gestión más descentralizada en este campo.

Si bien es justificable utilizar las transferencias intergubernamentales, como un mecanismo para asegurar una adecuada equidad fiscal y eficiencia en su distribución territorial. Estos ingresos constituyen, en muchos casos, una gran proporción de los ingresos totales con que cuentan los niveles locales y regionales. Frente a los propósitos mencionados, la revisión de estos sistemas incorpora nuevos criterios, que toman en cuenta tanto factores de administración del ingreso y la pobreza como el esfuerzo fiscal

local y de eficiencia administrativa. En la actualidad, este es uno de los temas prioritarios en buena parte de los países de la región

Mayor responsabilidad fiscal a nivel local: un gran desafío para los próximos años.

La descentralización resulta poco efectiva, si los gobiernos locales no cuentan con los recursos financieros adecuados, que les permitan adelantar de manera responsable la gestión y provisión de los servicios asumidos. Reconociendo los importantes avances dados en materia de descentralización fiscal en buena parte de los países latinoamericanos, el financiamiento local sigue caracterizado, en general, por una escasa autonomía en la determinación de sus

principales impuestos locales, un uso reducido de los cargos a usuarios y contribuciones, una alta participación de las transferencias, un bajo acceso y utilización del endeudamiento y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación con los otros niveles del gobierno. Lo anterior ofrece, como resultado, una

permanente brecha financiera a nivel local, que dificulta una efectiva consolidación y sostenibilidad de los procesos descentralistas en la región. En este contexto, es importante reevaluar cuáles son las opciones financieras y márgenes de acción, que tienen hoy en día las municipalidades latinoamericanas.

Una mirada sobre la distribución de los ingresos, por los niveles de gobierno en los países de la región, permite corroborar la reducida participación de las finanzas locales en el consolidado total. La participación de los gobiernos municipales en el total de los ingresos sigue siendo bastante baja, y oscila entre 10 y 15% en los últimos años. Lo anterior contrasta con las cifras de algunos países industrializados, donde la participación del nivel municipal, en el ingreso público total, es más elevada (entre 30 y 35%). Lo anterior

Una mayor responsabilidad fiscal es el gran desafío para los próximos años

deja entrever que en el ámbito latinoamericano existe un amplio camino por recorrer, en el fortalecimiento de las finanzas locales.

Por otra parte, la estructura de finanzas locales para un conjunto de países de la región, muestra que las municipalidades vienen recaudando una pequeña proporción de los ingresos a través de recursos propios, en particular los impuestos locales y cargos y contribuciones, lo que refleja la fragilidad de las finanzas y la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales. Esta situación amerita la necesidad de lo que podríamos llamar un nuevo pacto fiscal a nivel territorial, que promueva una situación financiera más sólida y sostenible, frente a las mayores responsabilidades que vienen teniendo estos niveles.

Hay que ser conscientes de que las municipalidades todavía actúan con un marco jurídico y legal bastante restrictivo que les otorga un escaso margen de acción. A manera de ejemplo: una de las principales fuentes, el impuesto territorial o inmobiliario, muestra cómo la base de atributos, esto es, el avalúo catastral, está significativamente por debajo de los valores comerciales, a pesar de los esfuerzos de las autoridades gubernamentales por actualizar el catastro y modernizar la administración del recaudo.

Quizá, el ejemplo más claro de que la legislación municipal viene permitiendo un papel más activo en la localidad, es el caso de los cargos a usuarios y contribuciones especiales. Estas últimas, vinculadas a la propiedad inmobiliaria, hoy en día, son utilizadas exitosamente por algunas ciudades de países como Colombia y México, para captar ingresos que pretenden recuperar el costo de las inversiones que la misma administración hace en beneficio de la comunidad. La experiencia muestra cómo esta importante herramienta promueve una mayor responsabilidad, al reforzar la vinculación entre los potenciales beneficiarios de las mismas, dando lugar a lo que podríamos llamar un contrato político

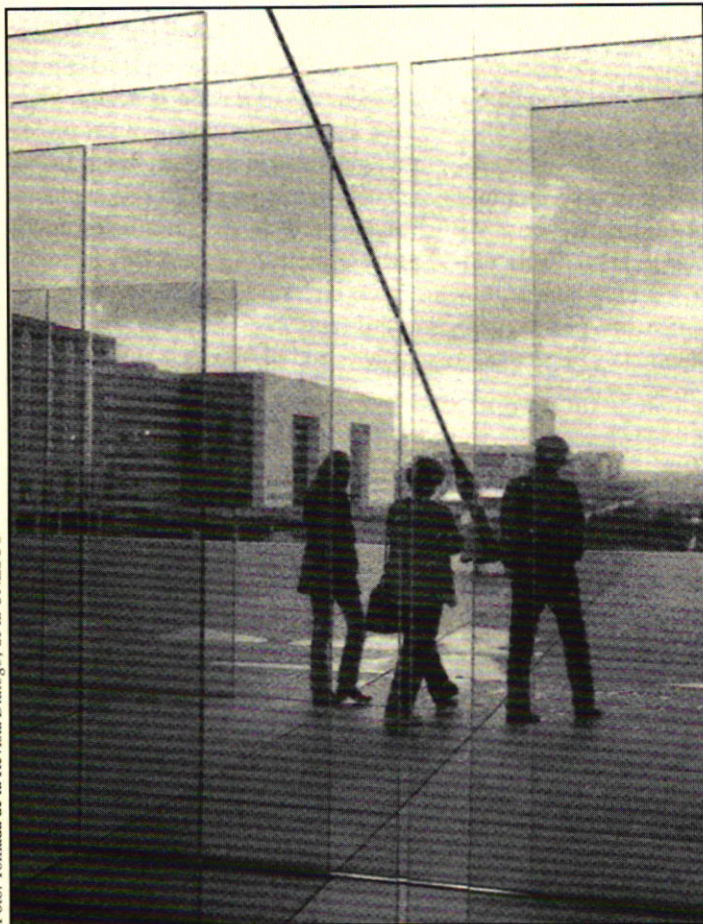
para el financiamiento de la infraestructura municipal. Es, sin duda, una "veta" de recursos por explorar en las ciudades de la región.

El fortalecimiento de los ingresos propios, al nivel local, requiere incentivar una mayor creatividad financiera que promueva la canalización de los nuevos ingresos, incluyendo la misma movilización de capitales privados a la financiación de la infraestructura municipal, en el caso de los contratos de concesión. Es un tema de creciente interés local en países como Chile, Colombia y Perú, donde se vienen promoviendo concesiones en proyectos de mejores vías, conservación de parques y playas, entre otros servicios.

Un proceso de descentralización sostenible requiere una adecuada asignación de competencias, pero también de esquemas de financiamiento basado en una mayor responsabilidad fiscal, por parte de las localidades. El diseño de estos esquemas financieros constituye uno de los grandes desafíos para una verdadera profundización del proceso de descentralización fiscal, en los países de la región. No adoptar un comportamiento fiscal, que promueva una mayor cultura del esfuerzo fiscal local, puede conducir a que el proceso descentralizador se convierta en un simple ejercicio burocrático y administrativo complejo, no transparente, que no conduzca a una más eficiente y equitativa utilización de los recursos públicos. En este sentido, la mayor autonomía fiscal a nivel local deberá ser uno de los objetivos centrales de las futuras formas municipales en los países de la región.

El comportamiento fiscal responsable a nivel local y su contribución al entorno macroeconómico

La tendencia al aumento de la transferencia intergubernamental en las distintas experiencias descentralizadoras de la región, viene generando una álgida discusión sobre sus posibles efectos en la estabilidad macroeconómica. La excesiva dependencia de esta fuente ha sido la práctica reciente de buena parte de los países latino-americanos,



lo que necesariamente genera dificultades macroeconómicas en las finanzas nacionales y, en el nivel local, desincentiva el esfuerzo fiscal. La experiencia aconseja el diseño de transferencias, que concilien criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal.

Otro de los mecanismos financieros utilizados por las municipalidades es el endeudamiento, cuyo uso inadecuado suscita grandes inquietudes y polémicas para el nivel central, por sus posibles impactos macroeconómicos adversos. Afortunadamente, se han superado los malos ratos en países federales como la Argentina y el Brasil, donde se vienen implementando significativos programas de saneamiento y ajuste fiscal, especialmente a nivel estadual. Por otra parte, comienzan a observarse experiencias de manejo responsable y coordinado del endeudamiento territorial, como en Colombia y, en general, se puede

afirmar que las prácticas de rescate financiero, por parte de los niveles centrales, se han visto significativamente reducidas en la región.

Promover la cooperación y difusión de las mejores prácticas

Los países de la región han tratado de asumir una aptitud de mayor pragmatismo frente a los avances del proceso, y han adoptado distintas prácticas para encarar muchas de las dificultades mencionadas. Pero éstas, quizá, no han sido tan difundidas como los mismos problemas, razón por la cual es importante darles un especial realce. Como se evidencia en la experiencia latinoamericana, estas mejores prácticas han abordado los distintos campos de la problemática en cuestión, comprendiendo innovaciones exitosas de gestión descentralizada de algunos servicios sociales, de las modalidades de transferencia intergubernamentales, con miras a una mayor eficiencia y equidad al gasto descentralizado; una modernización de la tributación local y un mayor esfuerzo de autofinanciamiento local; esquemas de participación comunitaria, que promueva una mayor responsabilidad y una efectiva injerencia de las comunidades en la fiscalización del gasto y, finalmente, regulaciones al endeudamiento territorial tendentes a minimizar los posibles efectos macroeconómicos. Sin duda, este conocimiento se convierte en uno de los elementos básicos, mediante el intercambio y difusión de experiencias exitosas que se puede dar entre las municipalidades de los países de la región, en ciertas áreas críticas del financiamiento municipal. Complementariamente, es recomendable una mayor flexibilidad por el lado del gasto, que responsabilice cada vez más al gobierno local en la priorización y ejecución de programas prioritarios de inversión local.

La experiencia de varios países de la región permite afirmar que existen riesgos que deben tenerse presentes, tales como el territorio en la calidad de los servicios, el clientelismo político, la baja capacidad

administrativa y técnica de los gobiernos locales, los posibles impactos macroeconómicos, entre otros, y sobre los cuales debe trabajarse en diferentes frentes, que fortalezcan institucionalmente a las localidades. Los nuevos diseños de organización exigen una modernización del Estado y la preparación o capacitación de los gobiernos locales. Las bondades de la descentralización no podrán ser observadas y aprovechadas plenamente por las municipalidades, en tanto no se implementen de manera sistemática y permanente agresivos programas de fortalecimiento institucional del municipio, y en particular, del recurso humano que demanda la descentralización. Otro aspecto central que incide sobre la gestión es determinar los mecanismos, que incentiven el logro de resultados y la calidad de estos, así como buscar modalidades para incorporarlas, en el diseño de los programas.

Mayor compromiso político de los gobiernos locales

La descentralización, como proceso eminentemente político, debe contar con un claro marco institucional y legal, y requiere de una profundización de la cultura descentralista. En este sentido, se recomienda un cambio de actitud empezando por el mismo nivel central, el cual, con un enfoque de "promotor y facilitador", debe impulsar un manejo estratégico y participativo de la gestión a nivel local. Asimismo, debe continuar favoreciendo el traslado de capacidades técnicas y administrativas hacia los niveles territoriales e incentivando a la concertación entre el Estado y la sociedad civil.

Es indispensable que los programas incorporen indicadores claves, que permitan detectar logros y dificultades en la implementación y evaluar los resultados alcanzados. Esto conlleva a contar con adecuados sistemas de seguimiento y evaluación del proceso y promover una más transparente y efectiva rendición de cuentas

y control ciudadano, en el proceso presupuestario y de planificación. Asimismo, hay que ser consciente de las limitaciones y riesgos inherentes al proceso descentralista y, por tanto, el compromiso político con los ajustes y recomendaciones que deberán promoverse en las respectivas agendas gubernamentales.

A modo de reflexión final, las municipalidades de la región latinoamericana tienen que afrontar, en los próximos años, el desafío central de lograr una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos. Una premisa primordial para ello es la vinculación más directa entre el servicio demandado por la ciudadanía y la localidad responsable de asegurar la provisión y financiamiento de dicho servicio, para lo cual se deben aprovechar las oportunidades que ofrece el proceso descentralista, es decir, la mayor participación y control de la comunidad, el esfuerzo local fiscal y la movilización de nuevos recursos y competencias del sector privado. Esta mayor responsabilidad fiscal y política de los municipios es la base para una mayor eficiencia y efectividad de la gestión pública y significa avanzar particularmente en los frentes institucional y de administración del proceso, acompañados de un mayor grado de consenso en su implementación y voluntad política, es decir, de un nuevo pacto fiscal a nivel territorial. A medida que América Latina avance en la configuración de este nuevo entorno político socio-económico y fiscal, se podrá comprender más claramente su contribución al fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y la distribución y en términos más generales al bienestar de la población. ◐