

DESCENTRALIZACIÓN: TEORÍA ECONÓMICA Y PROCESOS LATINOAMERICANOS

- Marco teórico
- Los procesos
- Lineamientos

Iván Finot (ILPES/CEPAL)

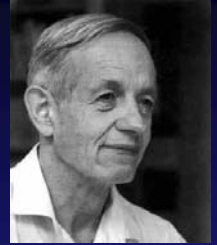
Magíster en Gestión y Políticas Públicas,
Universidad de Chile

Santiago, 1 de septiembre, 2006

Problema y objetivo

- Problema: la autonomía local es necesaria para el desarrollo económico local pero en la mayoría de las localidades aún es escasa y en todo caso está muy desigualmente distribuida
- Objetivo: cómo orientar la descentralización para estimular el desarrollo económico local en condiciones de equidad
- Enfoque:
 - ◆ Teoría económica de la descentralización (a partir de teoría de los bienes públicos)
 - ◆ Aplicación a algunos procesos de la región e implicaciones
 - ◆ Lineamientos de política

Teoría de los bienes públicos

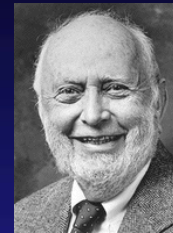


- 1776, A. Smith: si cada uno se guía por su interés individual se llega a la solución socialmente más eficiente: cada uno recibe según sus preferencias
- 1950, John Nash: no basta el interés exclusivamente individual

Intercambian (Equilibrio Neoclásico)	B: vacas
A: maíz	Roban (Equilibrio de Nash)

(Mueller 1979)

North



- 1990: para un funcionamiento socialmente beneficioso, el mercado requiere de **límites al interés individual**: “reglas de juego” o
- “Instituciones”: normas y mecanismos de cumplimiento formales e informales
- Acuerdos para soluciones cooperativas más eficientes que las individuales
- Implicación: la ejecución de esos acuerdos puede implicar hasta un 50% del PIB! – Importancia de que esos recursos **sean asignados eficientemente**

Samuelson



1954: *The pure theory of public expenditure*

- ◆ Mientras en el caso de los bienes privados el mercado responde a las preferencias de cada individuo (dado su ingreso), en los de consumo colectivo la provisión de la totalidad de esos bienes es resultado, en el mejor de los casos, de la suma de preferencias (éticas) de todos los ciudadanos
- ◆ Pero las preferencias de cada ciudadano por cada bien, más aún por la totalidad de bienes públicos, son diferentes (principio de ineficiencia)

El federalismo fiscal

Tiebout, Ostrom, Warren

- 1956, Tiebout: *A pure theory of local expenditures*
 - ◆ La provisión de bienes de consumo colectivo no es uniforme, es diferente en cada circunscripción político-administrativa
 - ◆ Las personas se agrupan en circunscripciones según sus diferentes demandas por estos bienes, revelan sus preferencias “con los pies”
- 1961, Ostrom, Tiebout, Warren:
 - ◆ Hay que diferenciar entre provisión y producción
 - ◆ Las decisiones sobre provisión serán más eficientes si se adoptan en forma centralizada para necesidades comunes y en forma descentralizada para necesidades locales particulares

Oates



- Wallace Oates 1972 (“Federalismo Fiscal”), el Teorema de la Descentralización:

En ausencia de economías de escala por la provisión centralizada de un bien y de externalidades interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será mayor si los niveles de consumo de dicho bien son decididos en cada jurisdicción, que si se decide centralizadamente un mismo nivel para todas las jurisdicciones (versión libre)

Oates

- Condición de **eficiencia**: correspondencia entre demanda geográficamente diferenciada y circunscripción político-administrativa
 - ◆ Problema: no existe “la circunscripción con tamaño óptimo” (en el límite, unipersonal)
- Aun así, la descentralización es preferible siempre que las ganancias por descentralización sean mayores a las pérdidas de economías de escala de la centralización
- **Equidad**: a través de transferencias (EE.UU.)
 - ◆ Transferencias **no condicionadas**: “block grants”, para compensar diferencias en ingresos públicos por habitante
 - ◆ Transferencias **condicionadas**, al uso y, generalmente al aporte local: “matched grants”, para igualar nivel de provisión de algunos servicios

¿Autonomías o agentes?

- ¿Los gobiernos locales son autonomías o agentes del Estado?
- David Heymann 1988: aplica el modelo “principal-agente” a la relación gobierno central – gobierno local
 - ◆ Ventajas de información
 - ◆ Riesgo de conflicto de intereses
- En la región los gobiernos subnacionales actúan como autonomías y como agentes de gobiernos centrales. Hay dos procesos simultáneos: de descentralización *política* y administrativa, y de descentralización sólo administrativa (“*operativa*”)
- Nota: desde un punto de vista exclusivamente político la descentralización operativa sería una forma de desconcentración (aunque sea a un gobierno electo). También se la denomina “delegación” pero jurídicamente no sería correcto (Palma y Rufián)

Tipos de Descentralización



Hacia una teoría económica de la provisión de bienes públicos en varios niveles

- El “federalismo fiscal” puede ser útil para estudiar condiciones de eficiencia para el primer caso y el modelo “principal-agente” para el segundo
 - ◆ Nota: Oates 1999: fue desafortunada la designación de “federalismo fiscal”, el objeto de su teoría no es el federalismo político
- **Objeto de análisis:** provisión óptima de bienes públicos, decisiones sobre qué, cuánto, dónde y con qué recursos proveer (demanda efectiva)
- No cómo producir aquello que se va a proveer (la descentralización de estas decisiones se analiza como “descentralización económica”)

Hacia una teoría económica de la provisión de bienes públicos en varios niveles

- 0 Sólo es conveniente descentralizar la provisión de aquellos bienes públicos cuya demanda (requerimientos/costos) está geográficamente diferenciada por aspectos naturales, físicos, culturales y/o productivos
- Bajo las siguientes condiciones de eficiencia:*
- 1 Correspondencia entre demanda geográficamente diferenciada y circunscripciones político-administrativas (*Oates*)
- ◆ Problema: no coincidencia de mapas
 - ◆ Propuesta: acercamiento al ciudadano y asociación territorial en función de las demandas (internalización de externalidades)

Hacia una teoría económica de la provisión de bienes públicos en varios niveles

- 2 Transferencia del proceso completo: decisiones sobre qué, cuánto y con qué parte del ingreso ciudadano proveer (*Musgrave*)
 - ◆ Problema: riesgo de desigualdad
 - ◆ Propuesta: transferencias territoriales subsidiarias respecto a iniciativas y esfuerzos fiscales locales
- 3 Adecuada representación de preferencias (*Finot*)
 - ◆ Problema: inadecuados sistemas de representación
 - ◆ Propuesta: representación territorial (Duverger) con revocatoria de mandato + políticas proactivas de participación social
- 4 Que las ganancias por descentralización sean mayores que las pérdidas de economías de escala de la centralización (*Oates*)
Propuesta: equilibrio entre descentralización y centralización

Implicaciones de condicionamientos de transferencias territoriales

Condiciona- mientos		Al aporte local?	
		No	Sí
Según uso?	No	2 Desc. Política del Gasto	1 Descentralización Política
	Sí	3 Desc. Política del Gasto \Rightarrow Operativa	4 Desc. Operativa > Política

Los procesos de la región e implicaciones

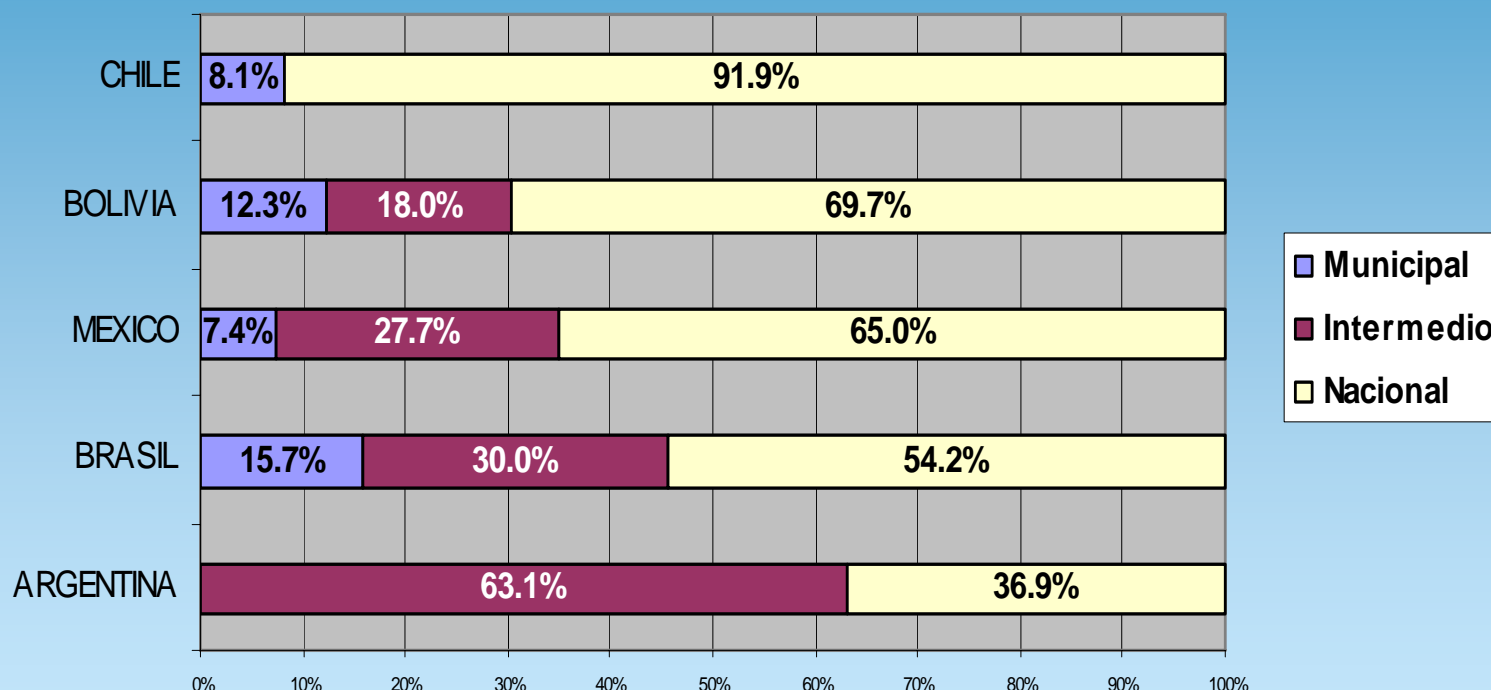
- ¿Qué se descentralizó?
 - Principalmente:
 - ◆ Ampliación de competencias en infraestructura básica (vialidad, saneamiento...)
 - ◆ Provisión de educación y salud (novedad)
- En Venezuela y Ecuador, sujeto a requerimiento
- ¿Hacia qué nivel de gobierno autónomo?
 - ◆ Países federales: primero al nivel intermedio
 - ◆ Países unitarios: prioritariamente a los municipios
 - ◆ Brasil (desde 1988): a estados y municipios
 - ◆ Descentralización democrática vs. jerárquica

Descentralización de decisiones sobre gasto

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

Participación en el gasto autónomo

Participación en el Gasto Público, sin Seguridad Social, por Niveles de Gobierno, en Países Seleccionados, 1992-2001*



* Fuente: Elaborado sobre datos del FMI, 1992-ultimo año disponible, excepto Brasil: 1991-1998, y México: 1991-2000

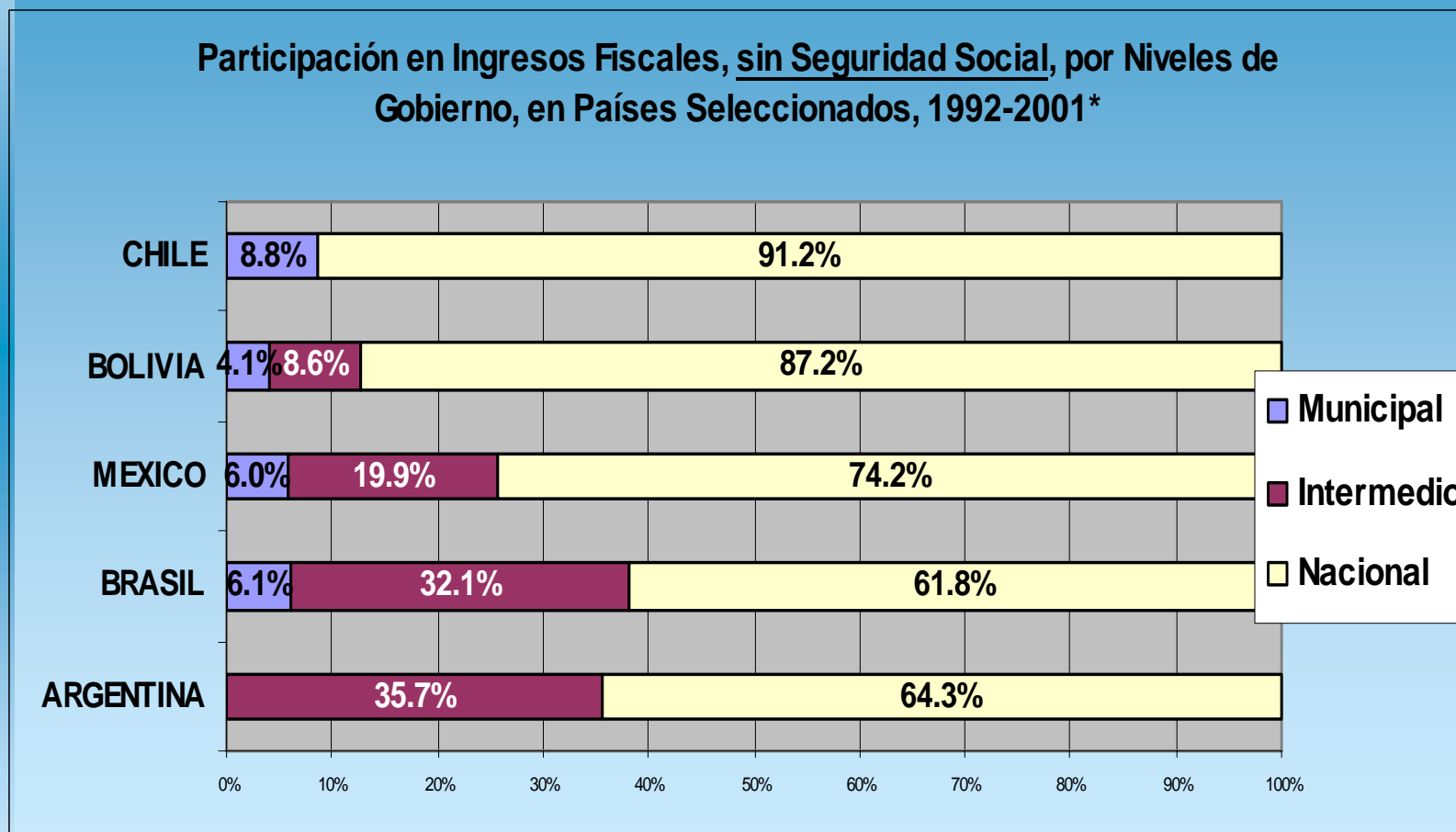
- Municipios en países desarrollados: Dinamarca: 58%, EE.UU.: 24%

Bases de los principales impuestos subnacionales

Nivel	ARG	BRA	MÉX	VEN	COL	BOL	CHI	PER	ECU
Intermed.	Y.Br (R.N) ¹ Veh Inm	Vts Veh	Y.Per Veh		Gas Lic (R.N)	(R.N)			
Municipal	Act ²	Inm Act	Inm Act	Veh Inm Act	(R.N) Veh Inm Act	Veh Inm Act	Veh Inm Act	Veh Inm Act	(Veh) Inm Act

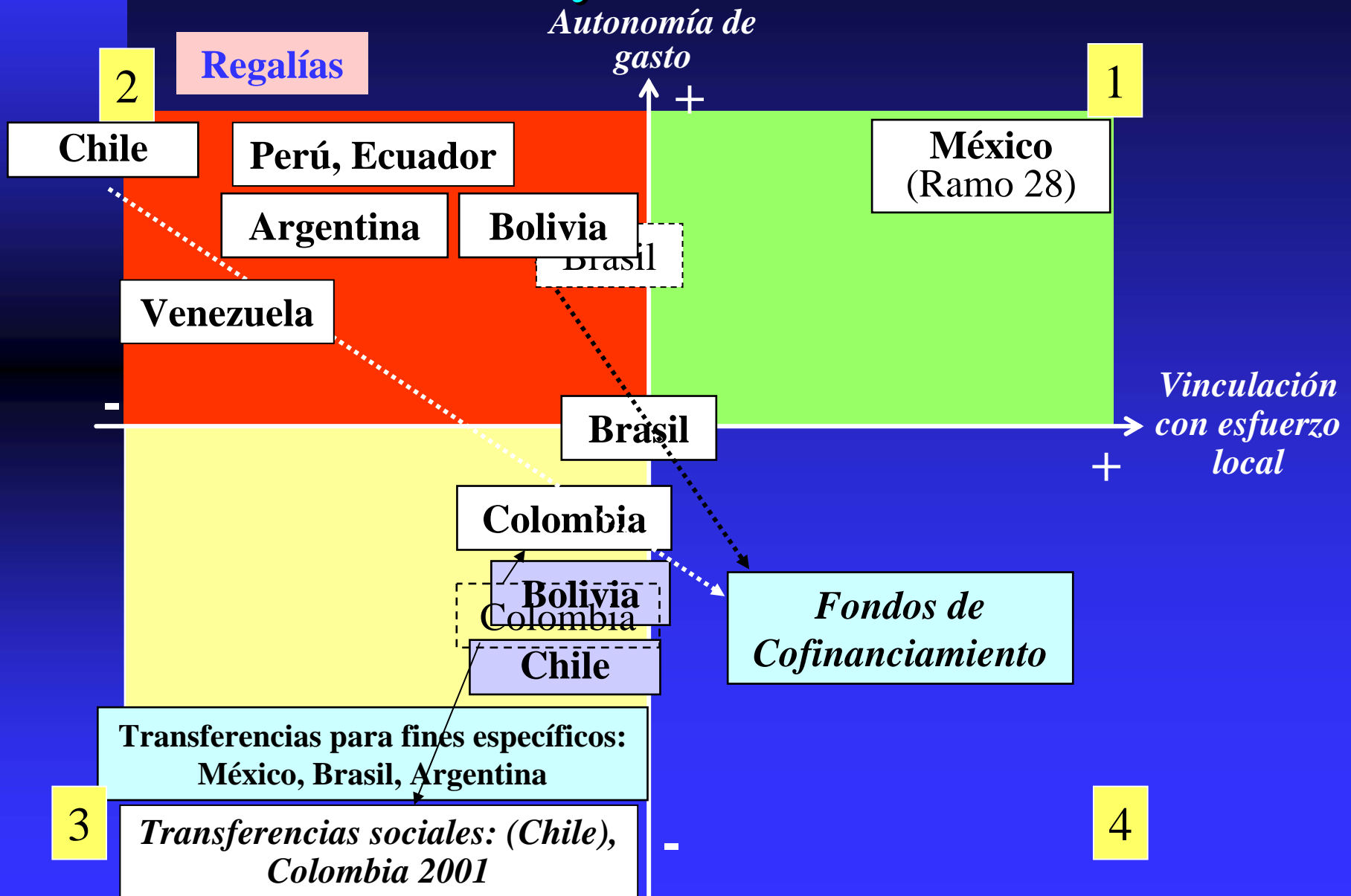
- 1) R.N: Sobre explotación de recursos naturales (Regalías), pero no son impuestos
- 2) Act: Sobre actividades económicas (Patentes municipales)

Participación en la generación de ingresos



* Elaborado sobre datos del FMI: 1992—último año disponible excepto Brasil: 1991-1998, y México: 1991-2000

Transferencias territoriales (ver Anexo) y eficiencia



Conclusiones

- Excepto en Brasil, fraccionamiento de decisiones sobre producción de servicios de educación y salud
- En general, la autonomía efectiva (recursos de libre disponibilidad) se distribuye de manera muy desigual → desigualdad de oportunidades de desarrollo local
- Hay un conflicto entre eficiencia (decisiones autónomas sobre la base de aportes locales) y equidad
- Se tiende a reducir (aún más) la autonomía por:
 - ◆ Crecientes funciones de municipios como agentes del gobierno nacional para la ejecución de políticas sociales
 - ◆ Estabilidad monetaria (leyes de responsabilidad fiscal)

Conclusiones

- Tendencias emergentes:
 - ◆ Diferenciar transferencias sociales de transferencias territoriales (parcialmente en Chile, completamente en Colombia desde 2001)
 - ◆ Desvincular transferencias de impuestos nacionales (Colombia). Ventajas: gobierno central, estabilidad; gobiernos locales, planificación, posibilidades de incrementos
 - ◆ Vincular transferencias territoriales con esfuerzo local (México + Brasil, Colombia, ... Bolivia)

Evaluación

¿Demanda diferenciada?

- ¿Qué bienes públicos cuya la provisión ha sido descentralizada, tienen una **demanda geográficamente diferenciada**? – Ejemplos:

	Qué	Cuánto	Tipo de Bienes
Servicios de infraestructura vial	Sí	Sí	Territoriales
Servicios de educación y atención a la salud	Sí	No	Sociales

Conclusiones

- En países unitarios se tendió a dar un tratamiento similar a bienes sociales y a bienes territoriales (pero diferenciación temprana en Chile con transferencias sociales)
- En general, no se diferencia entre funciones como autonomías y funciones como agentes
- Escaso acercamiento al ciudadano. Cuando se llega al nivel local, excesiva heterogeneidad demográfica municipal (excepto en Chile)
- Los sistemas de transferencias no inducen vinculación de decisiones sobre gasto con decisiones sobre ingreso (excepto en estados de México) → sólo posible en escasos municipios “ricos”
- Las preferencias ciudadanas no están adecuadamente representadas (excepto sistema electoral de Panamá)

Lineamientos de política

- Diferenciar entre bienes sociales, territoriales y mixtos:
 - ◆ Bienes sociales: bienes de consumo individual o familiar, para los que el Estado garantiza a todos los habitantes cierto nivel mínimo de satisfacción
 - ◆ Bienes territoriales: bienes de consumo colectivo o individual, cuya cuantía de provisión depende de decisiones en el nivel local
 - ◆ Bienes mixtos: bienes de consumo individual o familiar cuya cuantía de provisión depende de decisiones en el nivel local, para los que se cuenta con subsidios nacionales. Ej. agua potable
- Aplicar principio de igualdad jurídica del ciudadano:
 - ◆ Bienes sociales: igual satisfacción mínima garantizada por el Estado
 - ◆ Bienes territoriales: igual satisfacción a igual sacrificio

Ejemplo: Brasil: Gasto en Bienes Sociales* por Pobre, según Región (2002)

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

* Bienes Sociales: Educación, Atención de Salud, Asistencia Social, Vivienda
Fuente: Elaborado sobre datos de Cristina Aziz (2006)

Brasil: Gasto en Bienes Sociales por Pobre, Máximo y Mínimo por Estado, según Región (2002), en Reais

Regiones	Región	Máximo (Reais)	Mínimo (Reais)
Norte	1695	Acre: 2180	Pará: 894
Nordeste	851	Sergipe: 1135	Maranhão: 632
Centro-Oeste	3108	Distrito Federal: 4777	Mato Grosso: 2219
Sudeste	2975	Sao Paulo: 4115	Espírito Santo: 2036
Sur	3092	Santa Catarina: 4181	Paraná: 2323

Brasil: Gasto en Bienes Territoriales* por Habitante y Esfuerzo Fiscal, según Región (2002)

Regiones	Esfuerzo Fiscal Subnacional (Ts/Ys)	Gasto por Hab. en Bienes Territoriales (En Reais)	Reais por 1 punto de esfuerzo fiscal	Comparación Respecto a Región Nordeste
Norte	9.3%	868	93	222
Nordeste	10.3%	430	42	100
Centro-Oeste	10.6%	833	78	188
Sudeste	10.7%	679	63	152
Sur	9.0%	681	76	181

* Gasto en Bienes Territoriales = Gasto Subnacional – Gasto en Bienes Sociales

Fuente: Elaborado sobre datos de Cristina Aziz (2006)

Transformar los sistemas de transferencias

Sobre propuesta ILPES 1998: transformar los sistemas de transferencias intergubernamentales en dos sistemas subsidiarios

1. Sistema de Transferencias Sociales, para **ecualización de derechos sociales**: garantizar una canasta de bienes y servicios, integrado y operado por gobiernos subnacionales (Colombia 2001)
2. Sistema de Transferencias Territoriales, para **ecualización del derecho a proveerse de bienes locales**: destinado a apoyar el desarrollo local y regional (a partir de infraestructura de transporte)
 - ☐ De libre disponibilidad pero proporcionales al esfuerzo local = tributación local/ingreso geográfico (o ponderada por pobreza)
 - ☐ Incluyendo contribuciones comunitarias (desde 2003 en legislación de **Guatemala**)

Diferenciar entre descentralización política y descentralización operativa



Revisar los procesos

- Ordenamiento territorial político-administrativo
 - ◆ Igual nivel de autonomía a ambos niveles de gobiernos subnacionales, definir ámbitos para cada nivel
 - ◆ Sistema electoral municipal
 - ◆ Consorcios territoriales públicos (Brasil 2005)
 - ◆ Descentralización intramunicipal (decisiones, no ejecución) en función de heterogeneidad
- Funciones de gasto
 - ◆ Análisis geográfico de la demanda de bienes públicos según aspectos naturales, físicos, culturales y económicos
 - ◆ Análisis de servicios nacionales que pueden ser prestados regional o localmente
 - ◆ Funciones autónomas y como agentes a cada nivel, de acuerdo a diferenciación geográfica
 - ◆ Diferenciación de contabilidad y accountability en funciones autónomas y funciones como agentes

Revisar los procesos

- Ingresos propios y facultades de endeudamiento
 - ◆ Asignación de bases y potestad para modificar alícuotas
 - ◆ Considerar contribuciones voluntarias, y dentro de éstas, las comunitarias
 - ◆ Consulta ciudadana para endeudamiento
- Procesos productivos en salud y educación
 - ◆ Avanzar en descentralización hacia establecimientos y competencia en igualdad de condiciones
- Transferencias
 - ◆ Diferenciar entre transferencias sociales y territoriales de libre disponibilidad subsidiarias a las iniciativas (y esfuerzos) locales
 - ◆ En estas últimas, diferenciar entre regionales y municipales
- Sistemas de información
 - ◆ Pertinente, oportuna y asequible, de base y de gestión

Puesta en marcha

- Condicionar cesión de competencias y transferencias de libre disponibilidad a mejor “adecuación de mapas”
 - Descentralización + planificación regional
- Gobiernos locales:
 - ◆ Concertación público-social-privada de estrategias de desarrollo local: gasto - aportes
 - ◆ Ejecución de redistribución social
- Gobiernos regionales:
 - ◆ Facilitadores de estrategias locales (servicios de infraestructura...)
 - ◆ Agentes del gobierno nacional para descentralización al nivel local (?)
- Gobierno nacional:
 - ◆ Servicios de infraestructura
 - ◆ Políticas de apoyo a PYMES
 - ◆ Sistemas de redistribución

Bibliografía

- Aziz, Cristina (2006) “Las transferencias fiscales y el gasto público en la federación brasileña: un análisis de la inequidad espacial en el acceso a bienes sociales y territoriales”. Tesis de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, U de Chile
- Bresser Pereira, Luiz C. (2001) “Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...” *International Journal of Political Studies* 3
- Colombia (2001) *Ley 715, Sistema General de Participaciones*
- Duverger, Maurice (1970) *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Trad. Ariel 1970)
- Finot, Iván (1997) *Cómo conciliar eficiencia con equidad*. CEPAL, LC/IP/R.165
- _____ (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. CEPAL, Serie Gestión Pública 12, LC/L. 1521-P
- _____ (2005) “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local” *Revista de la CEPAL* 86
- Guatemala (2002) *Acuerdo Gubernativo 312-2002, Reglamento de la Ley General de Descentralización*
- ILPES/CEPAL (1998). *Reflexiones sobre el Desarrollo y la Responsabilidad del Estado*. CEPAL, LC/IP/L.154. Cap. III, Sección D. Descentralización y Desarrollo Territorial
- Musgrave, Richard and Peggy (1989). *Public finance in theory and practice* (Trad. McGraw-Hill 1992)
- Nash, John F. (1950) *Non cooperative games*. Princeton Univ.
- North, Douglass (1990) “Institutions, institutional change and economic performance” (Trad. FCE 1995)
- Oates, Wallace (1972) *Fiscal federalism* (Trad. IEAL 1977)
- _____ (1999) “An essay on fiscal federalism” *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVII
- Ostrom, Vincent; Tiebout, Charles; Warren, Robert (1961) “The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry” *American Political Science Review* 55
- Palma, Eduardo; Rufián, Dolores (1989) Las nociones de centralización y descentralización. ILPES, CPS-48
- Samuelson (1954) “The pure theory of public expenditure” *Review of Economics and Statistics* Vol. XXXVI
- Tiebout (1956) “A pure theory of local expenditures” *The Journal of Politic Economy* Vol. 64
- Wiesner, Eduardo (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. DNP

Anexo: Transferencias Intergubernamentales (Sistemas Básicos) Fuentes

País	Denominación	Circunscripción de destino	Impuestos “coparticipados”	Porcentaje
Argentina	Régimen de Coparticipación General	Provincias	IVA Consumo Otros	Aprox. 30% Aprox. 30% Aprox. 47%
Brasil	Fondo de Participación de los Estados	Estados	Renta IPI	} 21.5%
	Fondo de Participación de los Mpios.	Municipios	Renta IPI	} 22.5%*
México	Sistema de Participaciones Ramo 28	Estados	Renta Producción Com. Exterior Vehículos	} 20%

* Requerido 23.5%

Fuentes

País	Denominación	Circunscripción de destino	Impuestos coparticipados	Porcentaje
Colombia	Sistema General de Participaciones	Departamentos y Municipios	Total de impuestos nacionales	Incremento del PIB sobre suma fija
Bolivia	Sistema de Participación Tributaria	Municipios	Total de impuestos nacionales*	20%
Chile	Fondo Común Municipal	Municipios	Imptos Mpales Inmuebles Vehículos Patentes	60% 50% 50%

* Menos Impuesto Especial sobre Hidrocarburos

Criterios de Distribución

	Brasil		México (R. 28)	Colombia (Prop. Gral)	Bolivia (Particip.)	Chile (FCM)
	FPE	FPM				
Por entidad						9%
Población	Sí	<ul style="list-style-type: none"> ■ 10% capitales ■ 86.4% otros ■ 3.6% Fondo 	45.17%	40%	100%	13.5%
Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> ■ 85% N, NE y C ■ Inverso a Y/N 			40%		27% (No.Prop. Exentas)
Esfuerzo fiscal (Dir. o Inv.)			45.17% + 9.66% Inverso a Copartic.	10%		31.5% Menor Recaud.
Cumplim. Metas				10%		5%
Emergen- cias						5%

Condicionamientos al Uso

Argentina (Provincias)	Brasil (Edos/Muns)	México (Edos)	Colombia (Muns + Dptos)	Bolivia (Municipios)	Chile (Muns)
Cumplimiento de metas	<u>Al gasto:</u> ■ Personal: max. 50% ■ Educación: mín. 25% <u>A las transf. para Salud:</u> 12% Muns. y 15% Edos.	20% a Mpios.	41%: Saneam. 7%: Deporte 3%: Cultura	85% Inversión 3.2% Seguro Materno-Infantil	Ninguno