

# ¿Por qué la descentralización fiscal?: mecanismos para hacerla efectiva<sup>1</sup>

---

*“... no es menester ni mucha habilidad ni muchas letras para ser un gobernador, pues hay por ahí ciento que apenas saben leer y gobiernan como unos girifaltes; el toque está en que tengan buena intención y deseen acertar en todo; que nunca les faltará quien les aconseje y encamine en lo que han de hacer, como los gobernadores caballeros y no letrados, que sentencian con asesor. Aconsejaríale yo que ni tome cobecho ni pierda derecho, y otras cosillas que me quedan en el estómago, ...”*

DON QUIJOTE

## 1. Introducción

¿CÓMO CRECER MÁS RÁPIDO?, ¿cómo prestar más y mejores servicios públicos? Con mayor frecuencia los países en desarrollo y las entidades internacionales piensan que la respuesta a estas preguntas es transferir funciones a los gobiernos locales; es decir, descentralizar. El descentralizar funciones permite satisfacer mejor las demandas locales por servicios públicos porque los gobiernos locales conocen mejor que el gobierno central lo que sus ciudadanos quieren, y porque cuando esas demandas cambian tienen más flexibilidad para satisfacerlas. La competencia entre gobiernos locales permite la aparición de empresarios, nuevas empresas y nuevas actividades en áreas nuevas que pueden competir con intereses en áreas viejas. Esa competencia, igualmente, obliga a los gobiernos locales a usar los recursos públicos más efectivamente y a gravar menos a las personas y a las empresas. La teoría económica que analiza el tema de la descentralización, también conocido como federalismo fiscal, muestra que la descentralización beneficia a los ciudadanos, pero estudios

---

<sup>1</sup> Documento presentado en el *Tercer Simposio sobre la Economía de la Costa Caribe*, Barranquilla, abril de 2003.

empíricos encuentran que sólo en las democracias capitalistas avanzadas la descentralización eleva la tasa de crecimiento<sup>2</sup>.

La experiencia en América Latina y en otros países en desarrollo pone en duda la idea que descentralizar funciones conduce a los gobiernos locales a prestar buenos servicios y usar recursos públicos eficientemente<sup>3</sup>. La experiencia de Colombia en los últimos 12 años también pone en duda los beneficios de descentralizar<sup>4</sup>, a pesar de algunos casos que ejemplifican dichos beneficios<sup>5</sup>.

Más cerca, aquí en el Caribe colombiano, sus habitantes pueden cuestionar los beneficios de la descentralización<sup>6</sup>. Pero quizás lo más notable de la experiencia colombiana es que la descentralización ha estado acompañada de un gran crecimiento del Estado y de altos déficit fiscales, los cuales han deteriorado el desempeño económico de Colombia. Si estas experiencias ponen en duda los beneficios de la descentralización, ¿por qué? y ¿para qué descentralizar?

Las secciones siguientes tratan de contestar las siguientes preguntas. Primero, ¿por qué conviene descentralizar? Segundo, ¿cómo se debe descentralizar?, es decir, ¿cuáles reglas y mecanismos deben aplicarse para que se mantenga la disciplina fiscal nacional y local, y para que los gobiernos locales presten mejores servicios? Tercero, ¿qué derechos y obligaciones deben tener el gobierno central y los gobiernos locales para que administren bien la cosa

<sup>2</sup> OATES, Wallace E., (1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.; OATES, Wallace E., (1999). "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3, (septiembre), pp. 1120-1149.; DAVOODI, Hamid, ZOU, Heng-fu, (1998). "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study", *Journal of Urban Economics*, vol. 43, núm. 2, (marzo), pp. 244-257.

<sup>3</sup> WIESNER, Eduardo, (2003). *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*, Washington, DC: Inter-American Development Bank.; RODDEN, Jonathan, (2003). "Federalism and Bailouts in Brazil", en: RODDEN, Jonathan, ESKELAND, Gunnar, LITVACK, Jennie (Eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge: MIT Press.

<sup>4</sup> ACOSTA, Olga Lucía, ZAPATA, Juan Gonzalo, GONZÁLEZ, Adriana, (2001). "La Sostenibilidad Fiscal de los Municipios y su Relación con el Presupuesto de Gestión Presupuestal", *Evaluación del Proceso de Descentralización Territorial*, (borrador para discusión), Bogotá: Unidad de Desarrollo Territorial-DNP.; ACOSTA, Olga Lucía, BIRD, Richard, (2003). *The Dilemma of Decentralization in Colombia*, (borrador para discusión), Bogotá.

<sup>5</sup> Un estudio reciente del Departamento Nacional de Planeación (DNP, (2002). "Marco conceptual y resultados del progreso municipal", *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo I, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial.) dice que la descentralización ha tenido éxito porque se le han transferido recursos a las regiones, pero si uno mira el impacto de la descentralización sobre la prestación de servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos probablemente concluiría que no.

<sup>6</sup> VILORIA DE LA HOZ, Joaquín, (2002). "Riqueza y despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 28, Cartagena: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales.

pública? Cuarto, ¿hay ejemplos exitosos de descentralización de funciones o de programas que hayan beneficiado a quienes deben ser sus principales beneficiarios: los ciudadanos?

En las secciones 2 y 3 se discute qué se entiende por descentralización y se presentan las razones para descentralizar. Luego (secciones 4 y 5) se aborda brevemente el tema de los ingresos en un sistema descentralizado, y las formas de promover la disciplina fiscal local y el buen uso de los recursos públicos. La sección 6 plantea la posibilidad de llevar la descentralización hasta los hogares y presenta casos de programas exitosos en América Latina. Más adelante (sección 7) se hacen unas breves observaciones sobre la descentralización en Colombia. La Sección 8 concluye.

## 2. ¿Qué se entiende por descentralización?

La descentralización representa una posesión genuina de poder decisorio independiente de las unidades descentralizadas, y ella difiere de la desconcentración, la delegación de control administrativo a niveles inferiores en la jerarquía administrativa<sup>7</sup>. Para un economista la descentralización se refiere a la forma de organizar la administración pública entre el gobierno central y los gobiernos locales, y representa una posesión genuina de poder decisorio local. El análisis de la descentralización está ligado con el del federalismo fiscal, el “método de dividir poderes de manera que el gobierno central y los gobiernos regionales estén, dentro de su esfera, coordinados e independientes”<sup>8</sup>. Se dividen poderes para que cada nivel de gobierno los ejerza mejor para el beneficio de los ciudadanos bajo su tutela. La descentralización es un *medio* para conseguir un *fin* y no un fin en sí misma, y su éxito debe juzgarse por si ella conduce a mayores tasas de crecimiento y por si cada nivel de gobierno presta a sus ciudadanos el mejor servicio posible dentro de las responsabilidades asignadas.

Este trabajo examina la descentralización económica (o el federalismo fiscal) entendida como la asignación de funciones económicas (recaudos de impuestos, prestación de servicios, y cobro por prestación de servicios) a los distintos niveles de gobierno. La descentralización es un nivel intermedio entre la centralización absoluta y la anarquía total. Wallace Oates define un sistema

<sup>7</sup> MEYER, Poul, (1957). *Administrative Organization: A Comparative Study of the Organization of Public Administration*, Copenhagen: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.; citado por OATES, Wallace E. (1972). *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>8</sup> WHEARE, Keneth, citado por OATES, Wallace E., (1972). *Op. Cit.*, p. 16.

federal como “un sector público con niveles centralizados y descentralizados de gobierno en los cuales cada nivel decide los servicios a prestar, primordialmente con base en lo que los ciudadanos bajo su jurisdicción demandan”<sup>9</sup>; por ejemplo, el municipio de Barranquilla presta servicios de agua, el Departamento del Atlántico se encarga de las carreteras intermunicipales, y el gobierno nacional se encarga de la administración de justicia o de la defensa nacional. Para un economista existe descentralización cuando el gobierno local tiene poder decisorio, y si se aplica ese criterio, Colombia, como la gran mayoría de países del mundo, tiene un gobierno descentralizado<sup>10</sup>.

### 3. Razones para descentralizar

Para justificar la descentralización se dan razones económicas y políticas, las razones económicas tienen que ver con el mejor uso de los recursos públicos. Las razones políticas tienen que ver con aumentar la participación de los ciudadanos, proteger los derechos individuales y desarrollar ciertas virtudes cívicas. En resumen, un sistema político y económico descentralizado permite representación con responsabilidad y debería conducir a una mejor administración local. Un sistema centralizado, por el contrario, impide a los ciudadanos expresar en las urnas sus preferencias por cosas locales y pedir cuentas a quienes los representan.

#### 3.1. Políticas

Una primera razón tiene que ver con que un sistema descentralizado ayuda a mantener una economía de mercado productiva y en crecimiento<sup>11</sup>. Algunos autores consideran que un sistema federal genera un sistema político que apoya una economía de mercado eficiente y reduce el peligro de que un “gobierno suficientemente fuerte que protege los derechos de propiedad y hace cumplir los contratos también confisque la riqueza de sus ciudadanos”. Este modelo

<sup>9</sup> OATES, Wallace E., (1972). *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>10</sup> Los científicos políticos tienen una concepción más estricta de gobierno federal, aquél en el cual cada nivel de gobierno tiene una autoridad y responsabilidad independiente reconocida explícitamente (¿por la Constitución?). Para ellos Colombia es un Estado unitario, porque su estructura legal se rige por una constitución única que se aplica a todas las jurisdicciones.

<sup>11</sup> WEINGAST, Barry, (1995). “The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development”, *The Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 11, núm. 1, (abril), pp. 1-31.

debe tener ciertas características para que pueda lograr sus objetivos políticos y promueva la estabilidad y el crecimiento económicos (ver sección 5).

Una segunda razón dice que un sistema descentralizado abre la puerta a la participación cívica, la que conduce a una mejor administración pública local. Quienes apoyan esta idea piensan que las “comunidades cívicas” tienen gran valor y que un sistema político descentralizado permite a los ciudadanos desarrollarlas más y exigir a sus gobernantes mejores resultados. Según Putnam ser “ciudadano en la comunidad cívica trae consigo los mismos derechos y obligaciones para todos” y agrega: “Tocqueville le daba gran importancia a la tendencia de los americanos a formar organizaciones civiles y políticas ... La asociaciones civiles contribuyen a la efectividad y estabilidad de los gobiernos democráticos, se argumenta, tanto por sus efectos ‘internos’ sobre cada miembro como por sus efectos ‘externos’ sobre toda la sociedad”<sup>12</sup>.

### 3.2. Económicas

Los tratadistas de la hacienda pública consideran que las funciones del sector público son asegurar estabilidad de precios, pleno empleo de los recursos productivos (trabajo, tierra y capital), uso eficiente de ellos, y una distribución equitativa del ingreso<sup>13</sup>. ¿Cuál nivel del sector público debe encargarse de lograr esos objetivos? Evidentemente, aquél que pueda lograrlos en la forma más efectiva y al menor costo. La literatura económica le asigna a los gobiernos locales la función de prestar los servicios públicos y al gobierno central la función de buscar el pleno empleo, la estabilidad de precios y una mejor distribución del ingreso.

Al descentralizar funciones a gobiernos locales se busca asignar la prestación de ciertos servicios a aquel nivel de gobierno que los puede prestar mejor (eficientemente). El prestar mejor servicio se da cuando el nivel de gobierno pertinente lo presta al menor costo posible, lo suministra en la cantidad que los ciudadanos quieren y cobra por él un precio que cubre su costo de producción.

Presumiblemente, la descentralización produce beneficios porque las autoridades locales conocen mejor que el gobierno central lo que sus ciudadanos quieren, los costos de prestar el servicio, la geografía de la región y las presiones

<sup>12</sup> PUTNAM, Robert D., (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

<sup>13</sup> MUSGRAVE, Richard A., (1959). *The Theory of Public Finance: a study in public economy*, New York: McGraw Hill.

políticas locales. En la jerga popular, el gobierno local sabe mejor que el gobierno central “dónde le aprieta el zapato”. A continuación explico con más detalle por qué conviene descentralizar.

### ***3.2.1. Gustos diferentes (preferencias heterogéneas)***

Cuanto más diferentes son las demandas de las personas por un servicio público, o más heterogéneos sean los gustos de las personas, más razonable es asignar su prestación a gobiernos locales o regionales. Municipios iguales en todo (población, estructura de edades de la población, etc.) menos en su nivel de ingreso demandarán diferentes servicios educativos; unos querrán más educación primaria y otros más educación secundaria. Si el servicio lo prestara el gobierno central, como este tiende a producirlo para un municipio “promedio” (“¿por qué le das más a ese municipio que al mío?” sería la queja de muchos municipios), es probable que el servicio se ajuste poco a las necesidades de cada localidad. Igualmente, municipios iguales en todo excepto en su nivel de violencia necesitan niveles de protección policial diferentes. Las casas que construía el Instituto de Crédito Territorial ejemplifican los problemas de tener al centro prestando servicios locales; diseñadas en Bogotá para un solo clima, el diseño se aplicaba a las casas que el Instituto construía en clima caliente, templado o frío. En casos así conviene asignar la prestación del servicio a cada municipio, pues lo podrá ajustar a las necesidades locales. Con la descentralización uno esperaría encontrar más disparidad en las políticas y las estructuras de los gobiernos locales<sup>14</sup>.

### ***3.2.2. Costos diferentes de prestar servicios***

Cuando al gobierno central le cuesta más que al gobierno local prestar un servicio conviene asignarle al gobierno local la prestación de ese servicio. Pero si en la prestación del servicio el gobierno central tiene economías de escala (el costo promedio baja cuando aumenta la producción), lo razonable es asignar su prestación al gobierno central.

<sup>14</sup> Un estudio reciente sobre el consumo de alcohol en los Estados Unidos muestra que en aquellos estados donde sus habitantes tienen opiniones muy diferentes sobre el consumo de bebidas alcohólicas es más probable que las autoridades estatales deleguen en las de los condados la decisión de legalizar su consumo. Ver STRUMPF, KOLEMAN S., OBERHOLZER-GEE, FELIX, (2002). “Endogenous Policy Decentralization: Testing the Central Tenet of Economic Federalism”, *The Journal of Political Economy*, vol. 110, núm. 1, (febrero), pp. 1-37.

### 3.2.3. Información

Si el gobierno central y el local pueden prestar el servicio al mismo costo pero el local tiene mejor información sobre lo que acontece en la localidad y lo que sus residentes quieren, se debe asignar al gobierno local la prestación del servicio. De la misma manera, cuanto más diversos son los servicios que necesitan las regiones, es más razonable dar a los gobiernos locales el poder de decidir cuánto y qué tipo de servicios suministrar a sus residentes. Tomemos, por ejemplo, las comunidades rurales de Córdoba y Atlántico. Córdoba, por tener menor densidad de población, tierras más fértiles, y mayor disponibilidad de agua que el Atlántico requiere de más carreteras de penetración y menos riego que el Atlántico. Por lo que los gobiernos de Atlántico y de Córdoba saben mejor que el gobierno central lo que necesitan sus habitantes, parece mejor que cada uno decida cuáles servicios prestarles a sus residentes.

### 3.2.4. Movilidad

Cuanto más se muevan las personas y el capital entre las regiones mayor poder deberían tener los gobiernos locales para prestar servicios. Las ganancias de la descentralización aumentan cuando las personas se mueven de una comunidad a otra buscando una mejor prestación de servicios públicos<sup>15</sup>. En Colombia muchas familias se mudan a otras ciudades buscando mejores colegios para sus hijos y otras dejan las zonas rurales buscando protección contra la violencia. Por ejemplo, la búsqueda de mejor educación para sus hijos explica en algo la migración de familias de la Costa Caribe hacia el interior, y la búsqueda de protección contra la violencia rural explica en parte el crecimiento poblacional de Montería<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> TIEBOUT, Charles M., (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, (octubre), pp. 416-424.

<sup>16</sup> Con diferentes niveles de violencia en las zonas urbanas y rurales, ¿no sería razonable tener una policía local en vez de una policía nacional? El servicio inadecuado que presta la policía nacional ha ido creando una "policía local"; los residentes compran protección de servicios privados que no rinden cuentas a la ciudadanía. A este respecto vale la pena hacer dos observaciones. Primero, si se investigara cuánto se paga en cada municipio por protección privada probablemente encontraríamos que el gasto per cápita entre municipios difiere considerablemente, lo que indicaría que las demandas por ese servicio son muy diferentes. Segundo, la protección privada es un caso de descentralización de "protección policial" por la puerta del patio, en el cual los ciudadanos no pueden pedirle cuentas a quienes prestan el servicio porque ellos no los han elegido.

### ***3.2.5. Innovación en la prestación de servicios***

Gobiernos locales pueden buscar formas diferentes de prestar el mismo servicio. Así como hay “muchas formas de matar a un gato”, también hay muchas formas de organizar la prestación de un servicio. La libertad y los incentivos para prestar el servicio estimularán a los gobiernos locales a buscar y encontrar soluciones diferentes las cuales, a su vez, llevarán a un mejor uso de los recursos públicos porque ellas se adaptan mejor a las circunstancias locales. Las diferentes soluciones les permiten a los ciudadanos comparar costo, calidad y efectividad del servicio prestado. Los experimentos locales producen soluciones distintas al mismo problema y todos aprenden de ellos; este conocimiento local le permite al gobierno central aplicar a nivel nacional políticas y soluciones probadas localmente, minimizando así los errores que cometería si las impusiera sin probarlas<sup>17</sup>.

### ***3.2.6. Externalidades: El mapa político y el mapa económico***

En ciertas ocasiones un sistema descentralizado puede llevar a que no se presten algunos servicios públicos. Esto puede suceder cuando el gobierno de una localidad se rehúsa a prestar un servicio que beneficiaría a otra localidad porque las autoridades de esta no quieren pagar parte de los costos de prestarlo. Para evitar estas situaciones y lograr que se preste el servicio se puede recurrir a dos soluciones.

Una, pedir que un nivel administrativo más alto (el departamento o la nación) contribuya a financiar el costo de prestar el servicio. Otra, ampliar el área descentralizada a más de un municipio o crear organizaciones especializadas para prestar el servicio. Colombia ha adoptado este sistema para manejar recursos naturales y el desarrollo de regiones, con las corporaciones regionales de desarrollo (CAR, CVC, CVS y otras)<sup>18</sup>. Esta solución se justifica a veces, pero en otros casos basta con que los gobiernos locales se pongan de acuerdo para prestar el servicio. Por ejemplo, si Barranquilla presta un servicio que beneficia a Soledad los dos municipios podrían crear una organización para prestarlo, o Soledad podría contratar con Barranquilla la prestación del servicio y pagar por su prestación.

<sup>17</sup> STRUMPF, KOLEMAN S., OBERHOLZER-GEE, FELIX, (2002). *Op. Cit.*

<sup>18</sup> En: WIESNER, EDUARDO, (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neo-institucional*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Tercer Mundo Editores, p. 173, se trata este tema y se pregunta “¿por qué no coinciden las cuencas ambientales naturales con las jurisdicciones de las Corporaciones Autónomas Regionales?”



### 3.2.7. Economía política

Tres razones de economía política se dan para apoyar la descentralización. Primera, la descentralización conviene porque reduce el tamaño del Estado, un Leviatán que busca su propio beneficio a Costa de los contribuyentes<sup>19</sup>. Quienes piensan así consideran que la descentralización restringe la capacidad del gobierno de sacarle recursos a un electorado desprevenido, porque los residentes que se sienten explotados con impuestos y malos servicios se van para otras localidades donde pagan menos impuestos y les prestan mejores servicios. Sin embargo, cuando la descentralización conduce a la creación de más distritos electorales, el tamaño del gobierno aumenta<sup>20</sup>.

Segunda, con la descentralización los gobernantes locales se ven obligados a responder a su electorado. La rendición de cuentas mejora porque los ciudadanos pueden identificar al gobernante con los servicios públicos que su administración presta, y relacionar los impuestos que pagan con los gastos que la administración hace. La tercera es que la descentralización ayuda a combatir la corrupción. Los electores pueden vigilar mejor a sus representantes, y estos tienen menos incentivos para comportarse antisocialmente –buscando rentas, traficando influencias y robándose al erario–<sup>21</sup>.

## 4. Los ingresos en un sistema descentralizado

Para cubrir sus gastos, los municipios, los departamentos y el gobierno central reciben ingresos por el cobro de impuestos, tasas, multas y cargos por prestación de servicios; a su vez, los municipios y departamentos reciben transferencias del gobierno central. En materia de ingresos normalmente se discuten dos puntos: la forma del sistema impositivo en un régimen descentralizado, y la forma de las transferencias<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> BRENNAN, Geoffrey, BUCHANAN, James, (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>20</sup> BAQIR, Reza (2002). “Districting and Government Overspending”, *The Journal of Political Economy*, vol. 110, núm. 6, (diciembre), pp. 1318-1354. En el caso de Colombia las transferencias que vinieron con la descentralización crearon incentivos para aumentar el número de municipios, y graduar de municipios a algunos corregimientos.

<sup>21</sup> BAQIR, Reza, (2002). “Districting and Government Overspending”, *The Journal of Political Economy*, vol. 110, núm. 6, (diciembre), pp. 1318-1354.

<sup>22</sup> OATES, Wallace E., (1999). *Op. Cit.*

## 4.1. Ingresos propios

En la literatura económica el tema de los ingresos propios de cada nivel de gobierno se conoce como el “problema de la asignación de impuestos”, es decir, “quién debe gravar, dónde y cuáles bienes y servicios”<sup>23</sup>. Por mucho tiempo la respuesta a esta pregunta fue la de que: a) niveles más bajos de gobierno deberían, tanto como sea posible, gravar a los hogares y factores de producción por los beneficios recibidos (por ejemplo, servicios de policía, carreteras); b) niveles más altos de gobierno deberían usar gravámenes no relacionados con los beneficios (por ejemplo, el IVA, el impuesto a la renta); y c) si los gobiernos locales usan gravámenes no relacionados con los beneficios, entonces deben gravar a aquellos que tienen poca movilidad entre jurisdicciones<sup>24</sup>. En la práctica, estos principios equivalen a decir que los gobiernos locales deben basar su sistema tributario primordialmente en tarifas de servicios públicos e impuestos a la propiedad. El gobierno nacional debería gravar las sociedades, los recursos naturales distribuidos inequitativamente, o colocar un impuesto progresivo al ingreso. Los gobiernos regionales (estados o departamentos) deberían cobrar un impuesto a las ventas al consumo final y unos impuestos a las sisas<sup>25</sup>.

Richard Bird (1999) considera que este modelo debe replantearse, por varias razones. Primero, porque con la mayor descentralización los expertos en finanzas intergubernamentales dedicaron más tiempo y esfuerzo a diseñar sistemas de transferencias cada vez más complicados para cerrar la brecha entre los ingresos y las responsabilidades de los gobiernos subnacionales. Estos esfuerzos son y serán insuficientes. Segundo, se necesita reconciliar los principios con la práctica.

Tercero, algunos de los supuestos sobre los cuales se basan las recomendaciones del modelo convencional no son apropiados para países en desarrollo. Cuarto, la tecnología tributaria y los cambios económicos afectan la asignación de instrumentos tributarios a los diferentes niveles de gobierno<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> MUSGRAVE, Richard A., (1983). “Who Should Tax, Where and What”, en: McLURE, Charles E. Jr., (Comp.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University.

<sup>24</sup> OATES, Wallace E., (1996). “Taxation in a Federal System: The Tax Assignment Problem”, University of Maryland, Department of Economics, *Working Paper*, núm. 95-16.

<sup>25</sup> BIRD, Richard, (2000). “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment”, International Monetary Fund, *IMF Working Paper*, WP/99/165, (diciembre, 1999). Publicado en: *Tax Notes International*, núm. 20, (mayo 8), pp. 2069-2096.

<sup>26</sup> McLURE, Charles E. Jr., (2001). “The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History”, *National Tax Journal*, vol. 54, núm. 2, (junio), pp. 339-363.

Bird (1999) recomienda tres principios para tratar el tema de la tributación subnacional en países en desarrollo. Primero, prestarle más atención a la conveniencia de establecer una relación entre gastos y necesidades de recursos.

Segundo, hacer un mayor esfuerzo para lograr que todos los niveles de gobierno tengan una mayor responsabilidad en financiar gastos de los cuales son responsables políticamente. Tercero, los impuestos subnacionales deben evitar promover el uso ineficiente de recursos económicos. Cuando los gobiernos regionales tienen responsabilidades de gastos estos criterios pueden satisfacerse en la mayoría de los países en desarrollo con una sobretasa moderada al ingreso personal o al valor agregado. Otra propuesta consiste en reemplazar con un impuesto a los negocios el conjunto de impuestos dispares a nivel subnacional que distorsionan las actividades económicas. En resumen, si los gobiernos subnacionales gastan una parte importante del gasto público es natural que, en aras de la responsabilidad fiscal y de la rendición de cuentas, ellos tengan una mayor preponderancia en la tributación, el diseño y el cobro de impuestos.

## **4.2. Transferencias intergubernamentales**

Tres razones se dan para justificar las transferencias intergubernamentales. Primero, para lograr que los gobiernos locales presten servicios que benefician a otras localidades. Segundo, para lograr la igualdad fiscal entre jurisdicciones. Tercero, para tener un mejor sistema impositivo.

### ***4.2.1. Transferencias condicionales y sin condiciones***

Las transferencias se pueden hacer con condiciones (transferencia condicional) o sin condiciones. En una transferencia condicional la ley o el donante establecen cómo y en qué renglones se pueden gastar los fondos recibidos. En una transferencia no condicional quien la recibe puede hacer lo que quiera con ella. Las transferencias condicionales buscan que el gobierno de una jurisdicción preste un servicio que beneficia a otras jurisdicciones. Las transferencias sin condiciones se usan para distribuir ingresos de las jurisdicciones ricas a las pobres; por ello, una alta proporción de esas transferencias va a jurisdicciones con gran “necesidad fiscal” y pequeña “capacidad fiscal”. Las transferencias distributivas (transferencias igualadoras) se encuentran en sistemas centralizados y descentralizados, pero un sistema descentralizado no adopta este sistema necesariamente; Australia, Canadá y Alemania lo tienen, pero no Estados Unidos.

#### ***4.2.2. Los pros y los contras de la igualación fiscal***

La igualación fiscal tiene defensores y opositores. Sus defensores aducen que ella permite a las jurisdicciones más débiles competir con las más fuertes cuando estas tratan de promover su desarrollo con concesiones fiscales<sup>27</sup>. Sus opositores aducen que ella impide la movilidad de recursos necesaria para promover el desarrollo de las regiones más pobres<sup>28</sup>. McKinnon cree que después de la Segunda Guerra Mundial los bajos costos y salarios en el Sur de los Estados Unidos atrajeron a muchas empresas, lo que generó la prosperidad que allí se ve hoy día; él cree que esa prosperidad no se hubiera dado con un sistema de igualación fiscal porque los costos y salarios hubieran sido más altos, desanimando la migración de capital y personal calificado hacia el Sur.

#### ***4.2.3. Transferencias y sistema tributario eficiente***

Las transferencias buscan compensar la progresividad de los impuestos nacionales con la regresividad de los impuestos locales. Esto es así porque el sistema tributario nacional se basa en impuestos al ingreso y al valor agregado, que pueden ser progresivos, mientras que el sistema local se basa en impuestos al consumo, que son regresivos (proporcionalmente gravan más a los pobres). En un sistema con transferencias, el gobierno central actúa como agente recaudador de los gobiernos locales, y para que estos quieran recaudar sus impuestos locales las transferencias deben ser pequeñas, pues las transferencias grandes los incitan a recaudar poco.

### **5. Los mercados y la descentralización, la disciplina fiscal y el uso eficiente de los recursos públicos**

Quienes predicán las bondades de la descentralización fiscal suponen que existen las condiciones necesarias para que la administración pública preste mejores servicios al menor costo. Para discutir cómo y cuándo conviene descentralizar conviene hacer explícitos esos supuestos. Primero, los incentivos

<sup>27</sup> BODWAY, Robin, FLAATERS, Frank, (1982). "Efficiency and Equalization Payments in Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results", *The Canadian Journal of Economics*, vol. 15, núm. 4, (noviembre), pp. 613-633.

<sup>28</sup> MCKINNON, Ronald, (1997). "Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union", en: BLEJER, Mario, TER-MINASIAN, Teresa (Eds.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi*, London: Routledge.

económicos y políticos hacen que los gobernantes se comporten con responsabilidad y velen por los intereses de los ciudadanos. Segundo, los votantes y el sistema legal castigan a los gobernantes que no cumplen lo prometido y cometen faltas contra el erario. Tercero, la política fiscal que surge de la descentralización no afecta la estabilidad macroeconómica del país.

Cuarto, los gobiernos locales compiten entre sí, no hay economías o deseconomías externas, los hogares y las firmas tienen toda la información necesaria y pueden moverse de un sitio a otro sin ningún costo<sup>29</sup>.

Como en la vida real esos supuestos no se dan siempre conviene examinar bajo qué condiciones un sistema descentralizado cumple bien con las funciones que se le asignan. A continuación menciono brevemente la relación entre descentralización y su poder de preservar el sistema de mercado, y luego discuto en más detalle las condiciones necesarias para mantener la disciplina fiscal.

### **5.1. La descentralización como garante de un sistema de mercado<sup>30</sup>**

El federalismo se considera un mecanismo clave para promover el desarrollo de los países. Según Weingast, en los últimos 300 años las naciones más ricas del mundo tuvieron un sistema federal: Holanda desde finales del siglo 16 hasta la mitad del 17, Inglaterra desde finales del siglo 17 hasta mitad del siglo 19 y los Estados Unidos desde finales del siglo 19 hasta finales del siglo 20. Estas naciones prosperaron no solo porque tuvieron el sistema económico adecuado, sino porque tuvieron una base política segura que limitó la capacidad del Estado de confiscar la riqueza de las personas. Limitar esta capacidad de confiscar la riqueza fue posible porque los países tenían un gobierno limitado, es decir, tenían instituciones políticas creíbles que comprometían al Estado a garantizar los derechos económicos y políticos de los ciudadanos.

En el lenguaje de la nueva economía institucional, el proveer una base política segura y predecible para los mercados, requiere una forma de estructura de gobernabilidad, es decir, una constitución, o las instituciones y reglas que establecen cómo se escogen las políticas, en especial aquellas referentes a las especificaciones alternativas de un sistema económico. Una forma específica de federalismo aplicada en Holanda, Inglaterra y Estados

<sup>29</sup> TIEBOUT, Charles M., (1956). *Op. Cit.*

<sup>30</sup> Esta sección se basa en WEINGAST, Barry, (1995). *Op. Cit.*

Unidos —el federalismo protector de los mercados—, limitó la invasión de sus sistemas políticos a los mercados. Para limitar esa invasión sus sistemas federales tenían restricciones que garantizaban que a los políticos les interesaba respetarlas.

La esencia del federalismo es que suministra un sistema de descentralización política que se sostiene por sí solo. Un sistema político es federal si tienen dos características. Primera, una jerarquía de gobiernos, donde al menos dos niveles de gobierno mandan sobre la misma tierra y la misma gente, cada uno con un ámbito de autoridad delineado de manera que cada nivel es autónomo dentro de su esfera de autoridad. Segunda, la autonomía de cada gobierno está institucionalizada de una manera tal que hace que las restricciones del sistema se autorregulen efectivamente. El sistema de federalismo que protege los mercados también tiene otras características. a) Los gobiernos subnacionales tienen responsabilidad primaria regulatoria sobre la economía; b) las reglas acordadas aseguran un mercado común porque prohíben a los niveles más bajos de gobierno usar su autoridad regulatoria para erigir barreras al comercio de bienes y servicios provenientes de otras unidades políticas;<sup>31</sup> c) los gobiernos locales y regionales tienen una restricción dura de presupuesto, es decir, no pueden imprimir dinero ni tienen acceso ilimitado al crédito. El conjunto de características anteriores indica que hay naciones que de facto tienen un sistema federal que protege a los mercados, sin que lo tengan de jure (Inglaterra en el siglo 18 y China en 1980-2000 pertenecen a este grupo) y hay sistemas federales de jure (Argentina, Brasil, India) que de facto no lo son porque no cumplen con las condiciones anteriores. Una discusión detallada de cómo se crean estas condiciones está fuera del ámbito de este trabajo.

## **5.2. La disciplina fiscal como garante de un sector público eficiente**

Como con las intervenciones médicas, una descentralización exitosa debe tener como cometido principal el no hacer daño, es decir, dejar a los ciudadanos igual o mejor que antes. De este principio se sigue que la descentralización no debe deteriorar las finanzas públicas ni el potencial de crecimiento del país ni de las regiones. Un sistema descentralizado que conduce a déficits fiscales altos, al desperdicio de recursos públicos y a una acumulación permanente

<sup>31</sup> En el caso colombiano, no habría monopolios departamentales de licores.

de deuda empobrece al país<sup>32</sup>. El sistema que produce estos resultados es un fracaso y, posiblemente, no es en verdad descentralizado. ¿Cómo lograr, entonces, que la descentralización produzca beneficios? A continuación examino unas reglas mínimas para lograr esos beneficios.

### **5.2.1. Restricción “dura” de presupuesto para asegurar la disciplina fiscal local**

Las experiencias fiscales recientes de Argentina, Brasil y Colombia indican que sistemas federales o descentralizados no garantizan un buen manejo fiscal, lo que hace dudar de sus ventajas. En verdad, se puede aducir que los problemas fiscales de Argentina, Brasil y Colombia provienen del manejo irresponsable del sector público local y de un sistema inflexible de transferencias<sup>33</sup>. Aun cuando estos ejemplos dan pie para aducir que la descentralización lleva a un mal manejo económico, también sugieren principios por seguir y prácticas por evitar para lograr que los gobiernos locales presten servicios al menor costo, sin crear desequilibrios fiscales.

A muchos analistas les preocupa que la tendencia de trasladar los problemas locales al presupuesto nacional lleve a un colapso fiscal, lo que los ha inducido a proponer salvaguardas y condiciones para asegurar la disciplina fiscal local<sup>34</sup>.

Para ellos las transferencias, avales, fianzas y repago de deudas locales les permiten a los gobiernos locales comportarse irresponsablemente y trasladar a otras regiones o generaciones sus desequilibrios presupuestales. Estos autores

<sup>32</sup> PRUD'HOMME, Remy, (1995). “The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, vol. 10, núm. 2, (agosto), pp. 201-220, considera que la descentralización pone en peligro la estabilidad económica porque los gobiernos provinciales (Argentina, Brasil) pueden generar grandes déficits que sus bancos o el gobierno central financian. Estos déficits se financian con emisión de dinero o con deuda, y producen inflación, aumentan las tasas de interés, y reducen la inversión y la tasa de crecimiento. También anota que la descentralización puede reducir la eficiencia del gasto porque hay más corrupción al nivel local y porque, en muchos casos, el gobierno central puede proveer bienes y servicios a menor costo que el gobierno local.

<sup>33</sup> La influencia de las fianzas provinciales en las del sector público argentino se puede ver en: KRUEGER, Anne, (2002). “Crisis Prevention and Resoultion: Lessons from Argentina”, National Bureau of Economic Research (NBER) Conference on “The Argentina Crisis”, Cambridge, Massachusetts, July 17, 2002, en: [www.imf.org/external/np/speeches/2002/071702.htm](http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/071702.htm), y para Brasil se puede consultar en: RODDEN, Jonathan, (2003). *Op. Cit.*

<sup>34</sup> INMAN, Robert, (2001). “Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline”, *Constitutional Political Economy*, vol. 12, núm. 2, (junio), pp. 141-160.; WEINGAST, Barry, (1995). *Op. Cit.*; MCKINNON, Ronald, NECHYBA, Thomas, (1997). “Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints”, en: FEREJOHN, John, WEINGAST, Barry R. (Eds.), *The New Federalism: Can the States Be Trusted?*, Stanford: Hoover Institution Press - Stanford University.

identifican las reglas mínimas y necesarias para imponer disciplina fiscal y promover la eficiencia de los gobiernos locales. Ellos parten de tres supuestos.

Primero, los gobiernos locales son irresponsables porque tienen incentivos para ello; los incentivos los crean las instituciones legales y la forma como reacciona el gobierno central ante un problema fiscal local. Segundo, los gobiernos locales y el gobierno central son elegidos por voto popular. Tercero, los gobiernos locales y el central pueden generar sus propios ingresos y financiar los servicios públicos que prestan.

Las autoridades locales tendrán disciplina fiscal sólo cuando se beneficien por sus aciertos y paguen por sus desaciertos, pero para que paguen por sus desaciertos es necesario controlar su capacidad de trasladar los costos a otros. Pero ¿cómo trasladan los costos? Primero, por *transferencias* del gobierno central (por ejemplo, pagando la deuda del metro de Medellín o dándole más recursos a las Empresas Públicas de Cali) o *exportando impuestos* (por ejemplo, cuando el municipio de Cartagena grava los servicios hoteleros, consumidos principalmente por forasteros)<sup>35</sup>. Segundo, el gobierno local paga los gastos del período corriente con préstamos y rehúsa pagarlos, en cuyo caso los prestamistas pierden su dinero o el gobierno nacional avala esa deuda; en resumen, los contribuyentes de otras jurisdicciones terminan pagando la deuda. Tercero, el gobierno local financia su déficit con deuda y en períodos subsiguientes paga esa deuda con más deuda (otros déficit), hasta que en algún momento tienen que cobrar más impuestos para pagarlos; los gobiernos de Argentina y Colombia han aplicado este método en los últimos años<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> El intercambio entre el presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, y el presidente del sindicato de las Empresas Públicas de Cali reportado en El Tiempo (marzo 11, 2003) ilustra bien el problema del traslado de costos a otros. El presidente Uribe afirmaba que “lo que ya se ha pagado y lo que se seguirá pagando ... se constituyen en ese aporte, que podrá ser permanente y que ni siquiera se le va a cobrar a EMCALI”, y el presidente del sindicato decía que “la Nación no aporta nada a la empresa”, en resumen, el presidente Uribe garantizaba que el gobierno central pagaría por los desaciertos de la administración de EMCALI y el presidente del sindicato pedía que todos los contribuyentes colombianos financiaran a EMCALI y, de paso, pagaran los beneficios de sus empleados.

<sup>36</sup> La propuesta reciente del ministro de obras públicas para construir carreteras cae en esta categoría. Después que Planeación Nacional le informó que tendría menos presupuesto para carreteras, el ministro propone que el sector privado construya las carreteras, y que el Estado le sirva de garante ante la banca comercial. Cuando se terminen las obras, la nación pagará con vigencias futuras una especie de *leasing* que les retornará la inversión a los constructores. Aunque el gobierno no aparece endeudarse directamente, está comprometiendo ingresos futuros para pagar un pasivo que estaría adquiriendo con los constructores. Para más detalles sobre lo propuesto, ver El Tiempo, 21 de marzo de 2003, Sección Económicas.



La estrategia de pedirle al gobierno central pagar por los errores del gobierno local puede ser buena para este pero conduce al caos fiscal y empobrece a otras localidades. Las transferencias (directas, subsidios de precios, o servicios prestados por el gobierno central —por ejemplo, mantener la carretera entre Montería y el aeropuerto de Los Garzones—) sólo promueven el desperdicio de recursos fiscales y productivos (tierra, trabajo y capital). ¿Cómo se puede controlar el impulso de cada gobierno local a gastar lo que no tiene y pasarle la cuenta de cobro a los contribuyentes de otras jurisdicciones? Premiando a los gobernantes por sus aciertos y castigándolos por sus desaciertos. En un contexto político democrático se ha sugerido darle a una persona o a una organización poder suficiente (extra-legislativo) para aplicar premios y castigos que induzcan a los gobiernos locales a comportarse con responsabilidad. La literatura económica propone dos alternativas. Primero, partidos políticos elegidos nacionalmente con capacidad de controlar las posibilidades electorales de los representantes locales<sup>37</sup>. Segundo, presidentes elegidos nacionalmente con capacidad de otorgar y negar favores a los representantes locales. Un gobierno central fuerte puede imponer condiciones para forzar la disciplina fiscal local. Una posibilidad es permitir transferencias solo cuando hay superávit fiscal. Otra posibilidad es tener una regla de equilibrio fiscal que permita reducir las transferencias en un monto igual al déficit del sector central. Paradójicamente, un gobierno central fuerte puede asegurar un sistema eficiente de finanzas locales.

### ***5.2.2. Sistema financiero desarrollado y eficiente para poner coto a la mora de los gobiernos locales y a los avales del gobierno central***

Los gobiernos locales pueden burlar las restricciones anteriores cayendo en mora, declarándose en bancarrota y pidiendo al gobierno central que los rescate<sup>38</sup>. El gobierno central puede cumplir más fácilmente su promesa de no rescate cuando el gobierno local financia sus gastos con ingresos corrientes (impuestos, tasas, multas y tarifas de servicios públicos) que cuando los financia con deuda. Las deudas con instituciones financieras y tenedores de bonos, pueden debilitar el ánimo del gobierno central forzándolo a rescatar al gobierno local. La experiencia de Chile en 1982 ilustra bien este problema.

<sup>37</sup> WITTMAN, Donald, (1989). “Why Democracies Produce Efficient Results”, *The Journal of Political Economy*, vol. 97, núm. 6, (diciembre), pp. 1395-1424.

<sup>38</sup> Cuando el gobierno central los rescata nos encontramos con una situación que en la literatura económica se conoce como la restricción suave de presupuesto (“soft budget constraint”).

El gobierno chileno había anunciado que no garantizaría la deuda privada con bancos internacionales, pero la presión internacional obligó al gobierno de Pinochet a hacerse cargo de esa deuda. Si eso pasó en un gobierno cuyos funcionarios creían que las deudas privadas eran problemas del sector privado (ya fuera porque los deudores pagaran o porque los acreedores perdieran), no nos debe sorprender que se pueda presionar al gobierno central a pagar la deuda de un gobierno local cuando esa convicción no existe. En conclusión, los avales debilitan la disciplina presupuestal, estiran el presupuesto más allá de lo debido y desperdician los recursos de los contribuyentes.

¿Cómo evitar que el gobierno central pague las deudas de los gobiernos locales? Creando las condiciones para que su ánimo no se debilite. Cuando el gobierno central se hace cargo de la deuda del gobierno local lo hace porque los costos de hacerlo son menores que los costos de no hacerlo. Normalmente, el sector financiero es el dueño de esa deuda y una declaratoria de bancarrota del gobierno local puede crear una crisis de confianza en el sistema financiero que amenace su estabilidad. Si rescatar al sistema financiero cuesta más que pagar la deuda del gobierno local, el gobierno central se hace cargo de ella. Esto indica que cuando hay un sistema financiero débil el gobierno local puede chantajear más fácilmente al gobierno central. Este, para minimizar la posibilidad de chantaje, debe procurar que haya un sistema financiero fuerte que pueda absorber las pérdidas de una bancarrota local. Un sistema financiero fuerte descansa en políticas que promueven:

- a. Altas tasas de ahorro financiero.
- b. Una capitalización sana del sistema –sus dueños lo capitalizan con fondos propios y no con préstamos del gobierno central–, y el capital de las entidades puede responder por sus pasivos.
- c. Regulaciones que permitan resolver problemas de bancarrotas en forma rápida y expedita.
- d. Instituciones de supervisión y control que pongan en vigor las regulaciones emitidas para proteger la integridad y estabilidad del sistema (por ejemplo, relación capital/pasivos, medición apropiada de riesgos, castigo de deudas malas).
- e. Buena información financiera que estimule la competencia y obligue a los banqueros a velar por los intereses de las instituciones y de sus depositantes.
- f. Buenos sistemas de seguros para cubrir pérdidas repentinas de liquidez.

Para que el gobierno central pueda resistir con éxito los embates de los gobiernos locales debe ser “duro”, diciendo que no financia sus déficits ni paga sus deudas, negándoles la ayuda cuando la soliciten. Con un gobierno central “duro”, un gobierno local que espera el rescate del gobierno central corre un riesgo que varía según las circunstancias, a saber:

- a. Cuando hay competencia entre los proveedores de un servicio público, el gobierno local tiene menos poder de negociar un rescate. Por ejemplo, en comunidades donde los estudiantes reciben becas o los padres controlan los fondos para educación, el gobierno local tiene menos poder de negociación que en aquellas comunidades donde el gobierno local monopoliza el servicio.
- b. Un gobierno central estable, longevo e interesado en mantener sus cuentas fiscales en orden puede ser más “duro” que uno que está por terminar su mandato y que puede dejar como herencia un déficit al gobierno que le sigue.
- c. Mercados activos de bonos municipales ayudan a reducir el riesgo de bancarrota, porque gobiernos responsables consiguen mejores condiciones (plazos, montos e interés) para su deuda que gobiernos irresponsables; es decir, los municipios mal administrados consiguen préstamos con dificultad.
- d. Cuentas claras permiten distinguir entre déficit causados por manejo irresponsable o por circunstancias ajenas a las acciones de las autoridades locales.
- e. Una economía nacional estable reduce la posibilidad de problemas fiscales locales y no le da pie a los gobiernos locales de culpar al gobierno central de sus problemas.

Para complementar lo anterior, se debe evitar crear incentivos para que los gobiernos locales se declaren en bancarrota. Para ello, se debe:

- a. Permitir el endeudamiento sólo a aquellos gobiernos locales que tengan una calificación de riesgo, y que ésta sea hecha, preferiblemente, por agencias internacionales calificadoras de riesgo.
- b. Prohibir a los gobiernos locales pignorar ingresos futuros para garantizar su deuda.

- c. Prohibir rescatar municipios en bancarrota, porque hacerlo promueve el desgüeño administrativo y le quita recursos a valiosos programas gubernamentales; si llegara a rescatarlo, el gobierno central debería a) hacer un contrato de préstamo por el monto del rescate; b) deducir de las transferencias el valor del rescate; c) cobrar intereses punitivos (tasas de colocación del sistema financiero más un premio) por el préstamo otorgado y capitalizar los saldos a esas tasas y d) prohibir al gobierno local endeudarse mientras subsista la deuda con el gobierno central.
- d. Derechos de propiedad y mercados de bienes raíces para poner coto a la refinanciación de déficits y al traslado de impuestos a futuros contribuyentes.

Aunque el gobierno central no rescate a los municipios, estos pueden trasladar el déficit a los futuros contribuyentes. Por ejemplo, los ciudadanos exigen al gobierno local prestar un servicio y este emite deuda para pagar en el futuro con más impuestos sobre la propiedad. Después de usufructuar el servicio, los residentes que pueden irse se van y le dejan a los futuros residentes el costo de pagar la deuda a través de mayores impuestos. ¿Cómo hacer para que quienes se van paguen por los servicios recibidos? Si los futuros residentes saben que deben pagar más impuestos tratarán de evitarlos pagando un menor precio por la propiedad. Para lograr que el precio de la propiedad refleje los mayores impuestos que se cobrarían se requiere que: a) haya buena información sobre la situación fiscal de cada municipio; b) el mercado de bienes raíces (tierras, casas y edificios) funcione; y c) los dueños de bienes raíces puedan transarlos libremente en el mercado y puedan ejercer plenamente sus derechos de propiedad. La competencia y la libertad de transar producen información, reduciéndose así la posibilidad de estafa. Una buena información de los precios de los bienes raíces y de los impuestos de propiedad por pagar les permite a los futuros residentes de ese municipio saber cuántos impuestos deben pagar allí. Como los bienes raíces valen menos donde hay que pagar impuestos más altos, los dueños presentes de esos bienes “pagan el impuesto” y, efectivamente, la deuda municipal.

### ***5.2.3. ¿Cómo evitar que un nivel de gobierno explote a otro nivel?***

En las relaciones intergubernamentales se dan arreglos en los que un nivel de gobierno puede explotar a otro. A veces sucede que el nivel central ordena al nivel local prestar unos servicios que este debe financiar con sus ingresos; esta

situación se conoce en la literatura económica como mandatos sin fondos (“unfunded mandates”). Este arreglo permite a un nivel de gobierno explotar a otro, pero también, puede conducir a una asignación eficiente de bienes colectivos. Otro tipo de arreglo se da cuando el gobierno central transfiere fondos en bloque (“block grants”) a los gobiernos locales para que estos presten un servicio, pero sin controlar cómo se presta el servicio. En este caso el gobierno local puede usar los fondos como quiera, sin que se logre el objetivo de la transferencia. Aunque estas situaciones parecen dar lugar a un uso ineficiente de recursos, en muchos casos se justifican porque el uso de los fondos puede ser más efectivo.

Se pueden diseñar mecanismos para evitar la explotación de un nivel de gobierno por otro, pero quizás la forma más efectiva de evitarla es que quien paga y quien controla interactúen con frecuencia. La interacción frecuente permite al gobierno que financia saber si lo están explotando y, si es del caso, tomar represalias contra el que controla. Para que el sistema funcione se requiere que la amenaza de represalias induzca al gobierno que controla a portarse bien, y que el gobierno que financia tenga poder para negociar y posea cierta flexibilidad en asignar recursos. Por ello las transferencias con destinación específica son inadecuadas para lograr un buen uso de los recursos fiscales, porque el gobierno que financia no tiene control sobre los recursos que transfiere<sup>39</sup>. La regla para lograr que los recursos se usen eficazmente y evitar que quien controla explote a quien financia parecería ser que: a) los dos interactúen con frecuencia y por largo tiempo (¿un matrimonio?); y b) quien financia pueda tomar represalias contra quien controla.

Cuando las oportunidades de tomar represalias y las pérdidas que se derivan de ellas aumentan, las partes se preocupan de operar con mayor eficiencia porque es importante mantener una buena reputación. Una buena reputación sirve como base para aumentar las transferencias<sup>40</sup>.

#### **5.2.4. ¿Qué hacer cuando no se dan las condiciones anteriores?**

¿Qué hacer en países que han “descentralizado” y donde no se dan las condiciones para que la descentralización cumpla su cometido? Primero, comenzar a crear esas condiciones haciendo respetar los derechos de propiedad, y adoptando políticas económicas que estimulen la competencia y el desarrollo

<sup>39</sup> VILORIA de la HOZ, Joaquín, (2002). *Op. Cit.*

<sup>40</sup> GILLETTE, Clayton P., (2001). “Funding Versus Control in Intergovernmental Relations”, *Constitutional Political Economy*, vol. 12, núm. 2, (junio), pp. 123-140.

de los mercados de capitales y de bienes raíces. Segundo, delimitar responsabilidades y buscar que los mercados políticos locales se integren mejor con los mercados de bienes y servicios locales. Esta coincidencia comienza a crearse cuando los gobiernos locales tienen plena responsabilidad y autonomía para manejar los servicios públicos locales: prestarlos, definir y fijar sus tarifas, financiar su expansión y repagar deudas<sup>41</sup>. Tercero, el gobierno central debe actuar con resolución, negándose a pagar deudas locales y a financiar obras de interés local, algunas de las cuales pueden financiarse con tarifas y otras con impuestos. Cuarto, el gobierno central debe negarse a pagar las deudas de los gobiernos locales, para controlar sus tendencias a declararse en bancarrotas. Quinto, los gobiernos locales deben cobrar a todos el costo total de prestar el servicio, independiente del nivel de ingreso; las tarifas de servicios públicos no son un método eficaz de redistribuir el ingreso, y le corresponde al gobierno central diseñar las políticas de redistribución de ingreso y asignar los recursos para ello. Sexto, para evitar pagar gastos corrientes con deuda se debe establecer que esta sólo puede financiar gastos de inversión y se repaga con los recaudos por tarifas.

## **6. ¿Hasta dónde llevar la descentralización?**

El descentralizar funciones tiene como objetivo último beneficiar a los ciudadanos y por ello conviene pensar que esta se puede llevar hasta los hogares. La descentralización debe llevarse tan lejos como se pueda, y en algunos casos el punto más efectivo para lograr el mayor beneficio de los fondos públicos es el individuo o la familia. Hacerlo así puede ser la forma más eficaz de prestar algunos servicios públicos y lograrlos objetivos de equidad que se buscan. Aun cuando no siempre es posible descentralizar hasta el hogar, conviene explorar cuánto más efectiva puede ser la descentralización cuando esta llega hasta allí.

Al ciudadano le interesa tener acceso a un servicio a un precio razonable y cuando lo necesita, no importa que lo preste el Estado o una empresa privada. Cuando lo que se busca es el bienestar de los ciudadanos, lo que importa es que estos tengan acceso al servicio, no importa que lo preste una empresa privada o pública. A ese ciudadano debería darle lo mismo que la basura, por ejemplo,

<sup>41</sup> Por ello, en Colombia, con un régimen que se considera descentralizado, no tiene razón de ser la existencia de una Junta Nacional de Tarifas que determina el precio que los gobiernos locales pueden cobrar por los servicios públicos que ellos prestan.

se la recoja el municipio o una empresa privada si ambos la recogen a tiempo y cobran el mismo precio por recogerla. Igual sucede con los servicios de agua, teléfonos, electricidad, educación y salud, entre otros. Por eso, los gobiernos locales y el gobierno central deben buscar crear las condiciones para que sus gobernados tengan acceso a él. A continuación ilustro con ejemplos de varios países algunos casos de servicios públicos que el sector privado puede prestar y en los cuales los ciudadanos (los hogares) tienen pleno control sobre los recursos que reciben. Estos ejemplos se refieren a los servicios de energía, salud y educación.

## 6.1. Energía

Empresas privadas pueden suministrar el servicio de energía tal como sucedió en alguna época en Colombia. En los años cuarenta y comienzos de los cincuenta empresas privadas prestaban el servicio en Barranquilla y en algunos pueblos de la Costa, sin que hubiera quejas por su calidad y precio. En los últimos 40 años empresas estatales departamentales y nacionales de electricidad han monopolizado la prestación del servicio sin traerle muchos beneficios a los habitantes de la Costa. Una característica de este servicio ha sido la de que distintos consumidores pagan precios diferentes por un producto idéntico. Ello es así porque, además de recuperar costos, las tarifas han tenido un propósito distributivo.

Ni la prestación del servicio por el Estado ni las tarifas diferenciales se necesitan para lograr la eficiencia y la equidad. No se logra la eficiencia (hay desperdicio) porque se cobran precios diferentes por un producto idéntico; quienes pagan precios bajos consumen más de lo que deberían si pagaran el costo marginal de producirla y distribuirla, y quienes pagan precios altos consumen menos de lo que consumirían si pagaran ese costo marginal. No se logra equidad porque, probablemente, la energía no llega a los estratos de ingresos bajos porque por los bajos precios que pueden cobrar por la energía las empresas no tienen interés en servirlos. Y aunque la energía les llegara no sabemos si se logra la equidad que las autoridades buscan. Si en verdad se quiere ayudar a los consumidores de bajos ingresos el gobierno podría transferirles ingresos por un monto fijo predeterminado que cubriría el costo de consumir una cantidad mínima de energía mientras que la compañía cobra la misma tarifa por  $km/h$  a todos sus consumidores.

Las tecnologías para lograr que los consumidores paguen por el servicio de energía y para transferir ingresos a los consumidores han evolucionado de tal manera

que permitiría separar el precio del servicio de la política distributiva. En África del Sur, por ejemplo, las compañías venden tarjetas de energía que dan derecho a un consumo predeterminado. La tarjeta se inserta en el contador y el valor cargado se convierte en un depósito sobre el cual se descuenta el consumo.

Cuando el depósito se acaba, el suministro de energía cesa; para restablecer el servicio el consumidor debe recargar la tarjeta. Dejo fuera de la discusión si las tarifas públicas son el instrumento más efectivo para llevar a cabo políticas distributivas. Baste señalar que usar las tarifas de varios servicios públicos para ese propósito no permite enfocar adecuadamente la ayuda, malgasta los fondos públicos, desperdicia recursos usados en esos servicios y, posiblemente, tiene poco impacto distributivo. Si se buscan objetivos distributivos lo más razonable es dar a las familias dinero, el instrumento más adecuado para atacar el problema. Su ventaja reside en que se sabe cuánto le cuesta al fisco, cuánto recibe cada familia, y la familia tiene libertad de escoger cuánto consume.

## **6.2. Educación**

Al igual que con la energía, en sectores como los de salud y educación también existe la posibilidad de descentralizar hasta el hogar o la comunidad. Algunos gobiernos han descentralizado la educación hasta las comunidades o le han dado a los hogares fondos (becas) para que puedan mandar a sus hijos a la escuela. Algunas de estas experiencias han sido bastante exitosas y son ejemplos de lo que se puede hacer para ampliar el abanico de oportunidades a los grupos más necesitados.

Después de la guerra civil, el gobierno de El Salvador puso en marcha un programa masivo de descentralización de la educación primaria (Educación con Participación de la Comunidad, EDUCO), basado en las experiencias de las comunidades rurales afectadas por la guerra. Durante la confrontación, como los servicios de educación del Estado no llegaban a las comunidades controladas por la guerrilla, los padres se organizaron para administrar las escuelas, contratar profesores y pagar el mantenimiento de las escuelas y los salarios de los profesores. Cuando se firmó la paz, como no tenía la infraestructura para atender a estas comunidades rurales, el Estado les dio los fondos para pagar la educación de sus hijos y plena autonomía para manejarlos. La comunidad se encargó de contratar a los maestros y de suscribir contratos de trabajos anuales los cuales se podían renovar si la comunidad estaba satisfecha con el desempeño de los maestros. Como resultado de ello el programa le permitió



al gobierno llegar a las áreas rurales más alejadas y de difícil acceso, los padres de familia participaron activamente en la educación de sus hijos, los maestros contratados asistieron al trabajo y cumplieron con sus compromisos y los niños permanecieron en las escuelas. Los trabajos de investigación sobre el impacto de EDUCO muestran que la descentralización de la educación mejoró el desempeño de los estudiantes y profesores, y aumentó la participación de la comunidad en los programas de educación<sup>42</sup>.

El programa *Bolsa Escola* en Brasil, un programa de asistencia social dirigido a las familias más pobres, busca reducir la pobreza presente, mejorar los resultados escolares, reducir el trabajo infantil y servir como un sistema parcial de redes de seguridad social. El programa consiste en dar dinero a familias con niños entre 7 y 14 años de edad y, a cambio de ese apoyo, las familias se comprometen a mantener a sus hijos en las escuelas; cada mes, los niños deben asistir al colegio al menos el 90 por ciento de los días de clases. Los municipios manejan el programa y su financiación proviene de fondos conseguidos localmente. Las escuelas tienen fuertes intereses en el éxito del programa y varios grupos de la sociedad civil están involucrados activamente en supervisarlos.

El programa, que está bien dirigido a los pobres, ha logrado aumentar la asistencia y reducir la deserción escolar, y ha reducido la brecha de ingresos entre sus beneficiarios y otros grupos de ingreso más alto. El programa ha cumplido su cometido, pero todavía puede mejorarse. Su dependencia de ingresos propios ha hecho que se pueda ejecutar más fácilmente en los municipios más ricos que, comparativamente, son los que lo necesitan menos.

Los fondos propios se pueden complementar con transferencias del gobierno central y de los estados, pero estas deben diseñarse en forma tal que no le quiten incentivos a los municipios para recaudar ni para manejar bien el programa<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> SAWADA, Yasuyuki, (1999). "Community Participation, Teacher Effort, and Educational Outcome: The Case of El Salvador's EDUCO Program", University of Michigan Business School, William Davidson Institute, *Davidson Institute Working Paper Series*, núm. 307.; JIMENEZ, Emmanuel, SAWADA, Yasuyuki, (2000). *Do Community Managed Schools Keep Kids in Schools? Evidence Using Panel Data from El Salvador's EDUCO Program* (preliminary draft), Washington, DC: The World Bank.; EL SALVADOR EVALUATION TEAM, (1997). "EL Salvador's EDUCO Program: A First Report on Parents' Participation in School-Based Management", The World Bank, *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, núm. 4, (julio).

<sup>43</sup> WORLD BANK, (2001). *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs*, Report 20208-BR (marzo), Washington, DC: The World Bank.

Chile reformó su sistema educativo en los ochenta, y en los noventa le introdujo cambios para mejorar su equidad y su calidad. Las principales reformas del sistema tuvieron que ver con la descentralización, la financiación, la competencia, la regulación del mercado de trabajo de los profesores, y con un sistema de medición de calidad de la educación. En la parte administrativa, el gobierno le transfirió a los municipios la administración de las escuelas primarias y secundarias. Los gobiernos locales se encargaron de contratar y despedir profesores y de mantener la infraestructura, pero el Ministerio de Educación retuvo el poder regulatorio, el control de la calidad y la definición del *currículum*. Para la financiación el gobierno introdujo un sistema de pago por estudiante, basado en el promedio mensual de asistencia de estudiantes que van a las escuelas públicas y privadas. La matrícula se paga de dos formas: con un pago directo a la escuela por estudiante matriculado o con un bono (“voucher”) que se da al estudiante, quien lo puede usar para asistir a la escuela que le plazca. El gobierno estimuló a las escuelas privadas a competir con las escuelas públicas por la matrícula escolar, y a los estudiantes y a sus padres se les permitió buscar cupo en escuelas subsidiadas, sin importar su localización. Los bonos y los pagos a las escuelas basados en la asistencia estimularon a las escuelas a diseñar sistemas para mejorar la retención de estudiantes. La competencia de proveedores privados aumentó mucho y rápidamente, y la apertura del sistema estimuló la proliferación de las escuelas privadas subsidiadas. Como resultado de ello, Chile pudo absorber fácilmente la presión por la expansión de la escuela secundaria resultante de la universalización de la matrícula primaria a mediados de los sesentas; la matrícula neta en secundaria aumentó de un 65 por ciento en 1980 al 87 por ciento en 1997. Por no ser pertinentes para la discusión no presento otros elementos de las reformas al sistema que se hicieron en los ochentas y los noventas)<sup>44</sup>.

En agosto de 1997 el gobierno mexicano lanzó PROGRESA, un programa que cubre las áreas rurales más marginadas de México y lleva la descentralización hasta el hogar. El programa consiste en darle dinero en efectivo a las madres en los hogares pobres, con la condición de que los niños asistan a la escuela y que los miembros de familia visiten regularmente las clínicas de salud para chequeo preventivo. Los hogares con niños pequeños también reciben suplementos alimentarios para mejorar la nutrición de los niños. El gobierno

<sup>44</sup> Para más detalles de las reformas chilenas, ver DELANNOY, Françoise, (2000). “Education Reforms in Chile, 1980-98: A Lesson in Pragmatism”, The World Bank, Country Studies, *Education Reform and Management Publication Series*, vol. 1, núm. 1, (junio).

federal transfiere directamente el dinero a las madres, pero los ministerios de educación y salud deben asignar recursos para aquellas áreas donde se espera un aumento sustancial en la demanda por sus servicios. El presupuesto anual del programa en 1999 era de unos 777 millones de dólares, igual al 20 por ciento del presupuesto del gobierno federal para aliviar la pobreza y al 0.2 por ciento del PIB. A comienzos del 2000 el programa llegaba a 2.6 millones de familias en 72,345 localidades en 31 estados.

Una evaluación inicial de este programa encontró que en las áreas rurales donde opera, gracias al programa, los niños tienen más probabilidad de atender la escuela, de tener dietas más diversificadas y de conseguir mejor atención en salud. El programa aumentó la matrícula de niños y niñas, especialmente en la escuela secundaria. En promedio, el programa aumentó en 0.7 años el número de años que los estudiantes atienden la escuela. El programa también ayudó a mejorar la salud de sus beneficiarios. La incidencia de enfermedades cayó en un 12 por ciento para los niños, y el número de días que los adultos reportaron estar enfermos cayó en 20 por ciento. En nutrición, el programa redujo la probabilidad de enanismo para niños de 12 a 36 meses de edad<sup>45</sup>. Una evaluación de los costos de operar el programa encuentra que estos son relativamente bajos cuando se comparan con los de otros programas de alivio de la pobreza en México. Este programa, como varios de los otros programas mencionados, muestra la viabilidad de descentralizar hasta el hogar o el individuo, el objetivo final de una política de descentralización.

En Colombia el Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (PACES) experimentó con un sistema de becas para estudiantes de secundaria. El programa le da becas a unos 125,000 estudiantes de bajos ingresos que viven en los barrios de los dos estratos económicos más bajos. La gran mayoría de los estudiantes son seleccionados por lotería. Un estudio de impacto del programa<sup>46</sup> encontró que PACES es una forma efectiva (“coste-effective”) de mejorar los resultados educativos y académicos en Colombia, un país con una infraestructura de escuelas públicas débil y un sistema de escuelas privadas bastante desarrollado. El estudio encontró que el programa mejoró los logros educativos de sus beneficiarios, principalmente porque se redujo la

<sup>45</sup> SKOUFIAS, Emmanuel, (2000). “Is PROGRESA Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI”, *International Food Policy Research Institute*, (mimeo), Washington, DC.

<sup>46</sup> ANGRIST, Joshua, BETTINGER, Eric, BLOOM, Erik, KING, Elizabeth, KREMER, Michael, (2002). “Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment”, *The American Economic Review*, vol. 92, núm. 5, (diciembre), pp. 1535-1558.

repetición de años y se mejoraron los promedios en exámenes, y se redujeron las probabilidades de que los jóvenes estuvieran empleados y cohabitando. El estudio encontró que los beneficios económicos del programa superaron sus costos, y que las becas tuvieron un mayor impacto en la educación de las mujeres que de los hombres.

El breve recuento de las experiencias anteriores muestra que es posible llevar algunos programas hasta los hogares y los individuos, quienes deben ser los beneficiarios finales de un programa de descentralización. Al darle recursos y libertad para escoger a los hogares o a los individuos es posible lograr que los fondos públicos se utilicen más efectivamente y beneficien a quienes deben ser los destinatarios finales de la actividad estatal: los individuos.

## 7. Observaciones breves sobre Colombia

La experiencia colombiana en la década pasada parece invalidar la idea de que la descentralización genera más crecimiento y conduce a mejor prestación de servicios públicos. Entre 1990 y 2002 la economía creció poco, 2.8 por ciento al año, el tamaño del Estado aumentó en 13 puntos porcentuales del PIB y la calidad de los servicios públicos (comenzando por la protección a la vida y los derechos de propiedad) no parece haber mejorado<sup>47</sup>. La administración de los fondos recibidos por los municipios tampoco parece haber mejorado, y hay casos excepcionales de mal manejo como lo muestra Viloría en su estudio de las regalías para Tolú y Barrancas<sup>48</sup>. Pero si es cierto que la descentralización controla el crecimiento del Estado y conduce a una mejor prestación de servicios, uno puede preguntarse si en Colombia: a) ¿hubo descentralización efectiva? y b) ¿se cumple la condición básica de un sistema descentralizado: transferir derechos, obligaciones y responsabilidades al nivel local? La respuesta por la cual yo me inclino, la misma de Iregui, Ramos y Saavedra, es que en Colombia no hubo descentralización. Según ellos “si bien

<sup>47</sup> Un indicador simple de la posible ineficiencia del gasto público lo dan el gasto en educación primaria y el gasto en salud. Entre 1995 y 1999 las transferencias reales para educación primaria pasaron de unos 30 mil pesos por habitante a casi 50 mil pesos, pero la cobertura se mantuvo en 90 por ciento, DNP, (2002). *Op. Cit.*, p. 89. Entre 1980 y 1998 el gasto en salud en Colombia subió del 1 por ciento al 5 por ciento del PIB y en Chile del 2 por ciento al 2.5 por ciento del PIB; pero el impacto de ese aumento fue menor en Colombia que en Chile; así, mientras que en Colombia la mortalidad infantil bajó de un 50 por mil a un 30 por mil (entre 1980-85 y 1995-2000) en Chile bajó de un 25 por mil a un 10 por mil, DNP, (2002). *Op. Cit.*, pp. 96-97.

<sup>48</sup> VILORIA de la HOZ, Joaquín, (2002). *Op. Cit.*

el tema de la descentralización fiscal se ha mantenido vigente en Colombia durante los últimos cuarenta años, el sistema fiscal colombiano se mantiene fundamentalmente centralizado”<sup>49</sup>.

En Colombia la “descentralización” no trajo consigo un sistema de premios y castigos al nivel local ni los derechos trajeron aparejadas las responsabilidades consiguientes. El sistema “descentralizado” colombiano promueve el crecimiento del gasto público y el gravamen de los contribuyentes por cuatro razones: 1. para financiar los ingresos locales el gobierno central grava al ciudadano con impuestos nacionales que este no puede evitar “moviéndose a otro municipio” (el argumento de que la descentralización tiende a minimizar los gravámenes); 2. los municipios y departamentos reciben transferencias del gobierno central sin tener que dar cuenta por la eficacia con que las usan; 3. los gastos de los municipios no están ligados con los impuestos que sus residentes pagan; y 4. el gobierno central rescata a los municipios y departamentos cuando éstos se encuentran en bancarrota. Las transferencias estimulan a los representantes populares a exigir más recursos del gobierno nacional para pagar por los programas que sus representados demandan. El gobierno nacional, presionado por las regiones y sus representantes, gasta más de lo que recoge, emite deuda para financiar el déficit y, poco tiempo después, sube los impuestos para financiar el mayor nivel de gastos. Los contribuyentes no pueden evitar los impuestos yéndose de un municipio a otro, pues el gobierno nacional siempre los encontrará. En resumen, para que en Colombia haya verdadera descentralización se requiere establecer un sistema efectivo de premios y castigos al nivel local, se debe estimular y permitir a los gobiernos locales a financiarse con impuestos y tarifas de servicios públicos, y se les debe dar poder para regular la actividad económica dentro de sus fronteras, pero sin crear barreras al comercio entre regiones. Los alcaldes y gobernadores colombianos viven en el mejor de los mundos: tienen derechos, pero no parecen tener responsabilidades ni obligaciones con sus electores. Tienen derechos sobre los ingresos del gobierno central y perciben esos ingresos sin cobrar impuestos a sus gobernados. Sus gobernados no saben cuántos fondos entran a las arcas locales ni tienen incentivos para pedirles cuentas a sus gobernantes porque no ven la relación entre esfuerzo fiscal hecho (impuestos pagados) y beneficios recibidos. Por ello, el malgastar los recursos de las transferencias no tiene castigo electoral

<sup>49</sup> IREGUI, Ana María, RAMOS, Jorge, SAAVEDRA, Luz Amparo, (2001). “Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia”, *Revista del Banco de la República*, vol. 74, núm. 890, (diciembre), pp. 34-64.

(ni judicial). La “descentralización” colombiana parece darle razón a quienes piensan que el Estado es un Leviatán, que busca su beneficio a Costa de los contribuyentes. La rendición de cuentas y un gran esfuerzo fiscal local son elementos importantes dentro de una estrategia que busca que un sistema descentralizado funcione bien y que los electores premien y castiguen a sus representantes donde corresponde: en las urnas.

## 8. Conclusiones

Las razones económicas que justifican la descentralización son claras y contundentes, pero las experiencias en diversos países muestran resultados contradictorios. En las democracias capitalistas avanzadas sus beneficios son evidentes, pero en los países en desarrollo y en transición la experiencia con la descentralización pone en tela de juicio la idea de que ella trae los beneficios que sus defensores alegan. En los países en desarrollo el descentralizar funciones al nivel local no garantiza eficiencia fiscal ni crecimiento económico, sino que más bien puede generar desequilibrios fiscales y despilfarro de recursos. Estos desequilibrios generan inestabilidad económica y reducen las tasas de inversión y crecimiento. Aunque la experiencia de estos países con la descentralización parece desaconsejarla, hay mecanismos que pueden ayudar a lograr los beneficios que sus defensores alegan.

Para que la descentralización genere mayor crecimiento y conduzca a una mejor prestación de servicios ella debe estar acompañada de mecanismos que impongan disciplina fiscal, y obliguen a los gobernantes a rendir cuentas a sus gobernados, quienes, con sus votos, los premiarían por sus aciertos y castigarían por sus desaciertos. Una política de descentralización que aspire a tener éxito debe regirse, al menos, por los siguientes principios:

Primero, el equilibrio fiscal del sector público y la estabilidad macroeconómica deben primar sobre cualquier otra consideración. Este equilibrio es más fácil de lograr si los gobiernos locales y regionales tienen sus propias fuentes de recursos y no reciben transferencias del gobierno central. Las transferencias regionales, si las hubiera, deben estar supeditadas al equilibrio fiscal del sector público. Los gobiernos locales y regionales tienen tanta obligación de contribuir a la disciplina fiscal del sector público en su conjunto como la tiene el gobierno central.

Segundo, para liberar a los gobiernos locales de su dependencia de las transferencias debe permitírseles cobrar impuestos que les permitan pagar

sus gastos. Hacer esto lleva a que los contribuyentes relacionen sus esfuerzos fiscales (pagos de impuestos, de tasas y de contribuciones locales) con los servicios que los gobiernos locales les prestan. Con transferencias la relación entre esfuerzo tributario local, prestación de servicios y rendición de cuentas se rompe, porque la comunidad carece de información sobre el monto de las transferencias y porque el gobierno local no tiene que responderle a sus ciudadanos, pues se gastan los ingresos de otras regiones. En un sistema verdaderamente descentralizado las finanzas locales deben ser totalmente independientes de las finanzas del gobierno central.

Tercero, para imponer disciplina fiscal local se pueden usar mecanismos de mercado, o tener un gobierno central fuerte y estable cuyas acciones obliguen a los gobiernos locales a “entrar en cintura” fiscal. Los mecanismos de mercado requieren mercados de capitales y de propiedad que funcionen; mientras estos mercados se desarrollan, el gobierno central debe tener poderes discrecionales (por ejemplo, controlar el endeudamiento local, reducir las transferencias) para imponer disciplina fiscal en el sector público.

El poder innovar constituye uno de los grandes beneficios de descentralizar, y los ejemplos de prestación de servicios públicos en Colombia y otros países muestran las formas diversas de hacerlo o de darles a las familias acceso a ellos.

Estos ejemplos muestran que descentralizar también consiste en llegar hasta el individuo, ya sea con recursos locales o del gobierno central. Como el descentralizar el poder y las funciones del gobierno tiene como fin último beneficiar al individuo, los esquemas para descentralizar y prestar servicios deben buscar otorgarle poder decisorio y adquisitivo al objeto último de su preocupación: al individuo.

## Bibliografía

- ACOSTA, Olga Lucía, BIRD, Richard, (2003). *The Dilemma of Decentralization in Colombia*, (borrador para discusión), Bogotá.
- ACOSTA, Olga Lucía, ZAPATA, Juan Gonzalo, GONZÁLEZ, Adriana, (2001). “La Sostenibilidad Fiscal de los Municipios y su Relación con el Presupuesto de Gestión Presupuestal”, *Evaluación del Proceso de Descentralización Territorial*, (borrador para discusión), Bogotá: Unidad de Desarrollo Territorial-DNP.
- ANGRIST, Joshua, BETTINGER, Eric, BLOOM, Erik, KING, Elizabeth, KREMER, Michael, (2002). “Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment”, *The American Economic Review*, vol. 92, núm. 5, (diciembre), pp. 1535-1558.
- BAQIR, Reza, (2002). “Districting and Government Overspending”, *The Journal of Political Economy*, vol. 110, núm. 6, (diciembre), pp. 1318-1354.
- BIRD, Richard, (2000). “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment”, International Monetary Fund, *IMF Working Paper*, WP/99/165, (diciembre, 1999). Publicado en: *Tax Notes International*, núm. 20, (mayo 8), pp. 2069-2096.
- BOADWAY, Robin, (2001). “Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization”, *Constitutional Political Economy*, vol. 12, núm. 2, (junio), pp. 93-121.
- BODWAY, Robin, FLATTERS, Frank, (1982). “Efficiency and Equalization Payments in Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results”, *The Canadian Journal of Economics*, vol. 15, núm. 4, (noviembre), pp. 613-633.
- BRENNAN, Geoffrey, BUCHANAN, James, (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- DAVOODI, Hamid, ZOU, Heng-fu, (1998). “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study”, *Journal of Urban Economics*, vol. 43, núm. 2, (marzo), pp. 244-257.
- DELANNOY, Françoise, (2000). “Education Reforms in Chile, 1980-98: A Lesson in Pragmatism”, The World Bank, Country Studies, *Education Reform and Management Publication Series*, vol. 1, núm. 1, (junio).
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP, (2002). “Marco conceptual y resultados del progreso municipal”, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo I, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial.
- EL SALVADOR EVALUATION TEAM, (1997). “EL Salvador’s EDUCO Program: A First Report on Parents’ Participation in School-Based Management”, The World Bank, *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, núm. 4, (julio).
- EL TIEMPO, “Desarrollo/Ministro Gallego lanza idea que constructores vieron interesante -¿Leasing para carreteras?”, El Tiempo.com, 21 de marzo de 2003, Sección Económicas (versión electrónica).
- EL TIEMPO, “Crisis/El Fondo de Capitalización, la salida- EMCALI, reestructuración o liquidación”, El Tiempo.com, 11 de marzo de 2003, Sección Económicas (versión electrónica).
- GILLETTE, Clayton P., (2001). “Funding Versus Control in Intergovernmental Relations”, *Constitutional Political Economy*, vol. 12, núm. 2, (junio), pp. 123-140.
- INMAN, Robert, (2001). “Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline”, *Constitutional Political Economy*, vol. 12, núm. 2, (junio), pp. 141-160.
- IREGUI, Ana María, RAMOS, Jorge, SAAVEDRA, Luz Amparo, (2001). “Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia”, *Revista del Banco de la República*, vol. 74, núm. 890, (diciembre), pp. 34-64.



- JIMENEZ, Emmanuel, SAWADA, Yasuyuki, (2000). *Do Community Managed Schools Keep Kids in Schools? Evidence Using Panel Data from El Salvador's EDUCO Program* (preliminary draft), Washington, DC: The World Bank.
- KRUEGER, Anne, (2002). "Crisis Prevention and Resoultion: Lessons from Argentina", National Bureau of Economic Research (NBER) Conference on "The Argentina Crisis", Cambridge, Massachusetts, July 17, 2002, en: [www.imf.org/external/np/speeches/2002/071702.htm](http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/071702.htm)
- MEYER, Poul, (1957). *Administrative Organization: A Comparative Study of the Organization of Public Administration*, Copenhagen: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- McKINNON, Ronald, (1997). "Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union", en: BLEJER, Mario, TER-MINASIAN, Teresa (Eds.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi*, London: Routledge.
- McKINNON, Ronald, NECHYBA, Thomas, (1997). "Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints", en: FEREOH, John, WEINGAST, Barry R. (Eds.), *The New Federalism: Can the States Be Trusted?*, Stanford: Hoover Institution Press - Stanford University.
- McLURE, Charles E. Jr., (2001). "The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History", *National Tax Journal*, vol. 54, núm. 2, (junio), pp. 339-363.
- MUSGRAVE, Richard A., (1983). "Who Should Tax, Where and What", en: McLURE, Charles E. Jr., (Comp.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University.
- MUSGRAVE, Richard A., (1959). *The Theory of Public Finance: a study in public economy*, New York: McGraw Hill.
- OATES, Wallace E., (1999). "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3, (septiembre), pp. 1120-1149.
- OATES, Wallace E., (1996). "Taxation in a Federal System: The Tax Assignment Problem", University of Maryland, Department of Economics, *Working Paper*, núm. 95-16.
- OATES, Wallace E., (1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- PRUD'HOMME, Remy, (1995). "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, núm. 2, (agosto), pp. 201-220.
- PUTNAM, Robert D., (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- RODDEN, Jonathan, (2003). "Federalism and Bailouts in Brazil", en: RODDEN, Jonathan, ESKELAND, Gunnar, LITVACK, Jennie (Eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge: MIT Press.
- RODDEN, Jonathan, (2000). "Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints", The World Bank, *PREM Notes*, núm. 41.
- SAWADA, Yasuyuki, (1999). "Community Participation, Teacher Effort, and Educational Outcome: The Case of El Salvador's EDUCO Program", University of Michigan Business School, William Davidson Institute, *Davidson Institute Working Paper Series*, núm. 307.
- SKOUFIAS, Emmanuel, (2000). "Is PROGRESA Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI", *International Food Policy Research Institute*, (mimeo), Washington, DC.
- STRUMPF, KOLEMAN S., OBERHOLZER-GEE, Felix, (2002). "Endogenous Policy Decentralization: Testing the Central Tenet of Economic Federalism", *The Journal of Political Economy*, vol. 110, núm. 1, (febrero), pp. 1-37.
- TIEBOUT, Charles M., (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, (octubre), pp. 416-424.

- VILORIA DE LA HOZ, Joaquín, (2002). “Riqueza y despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 28, Cartagena: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales.
- WEINGAST, Barry, (1995). “The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development”, *The Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 11, núm. 1, (abril), pp. 1-31.
- WIESNER, Eduardo, (2003). *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*, Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- WIESNER, Eduardo, (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neo-institucional*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Tercer Mundo Editores.
- WITTMAN, Donald, (1989). “Why Democracies Produce Efficient Results”, *The Journal of Political Economy*, vol. 97, núm. 6, (diciembre), pp. 1395-1424.
- WORLD BANK, (2001). *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs*, Report 20208-BR (marzo), Washington, DC: The World Bank.