

NÚMERO 181.

ENRIQUE CABRERO MENDOZA

Los retos institucionales de la descentralización
fiscal en América Latina

JUNIO 2006



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2006. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 6090 y 6092
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

El principal objetivo de este artículo es analizar la descentralización fiscal y los retos institucionales que se presentan para el caso latinoamericano. En este sentido el texto busca dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué elementos ayudan a entender el ritmo adecuado en un proceso de descentralización fiscal? ¿Qué cambios institucionales se requieren para que la descentralización fiscal se convierta en una palanca de fortalecimiento de todos los niveles de gobierno y no en un disparador de las desigualdades regionales y de los desequilibrios del sistema fiscal?

En un primer momento revisan brevemente los argumentos que la literatura especializada propone en pro y en contra de la descentralización fiscal.

En un segundo momento, se presenta un rápido panorama de los niveles de descentralización fiscal en varios países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, en particular el caso latinoamericano. Finalmente, a partir del análisis del caso mexicano, analiza cómo las diferentes capacidades institucionales y administrativas de gobiernos subnacionales pueden ser un factor clave para el éxito y aprovechamiento de la descentralización fiscal, o un factor de retroceso o estancamiento en algunos casos. Por último se extraen algunas conclusiones y recomendaciones que arroja la experiencia estudiada.

Abstract

The main objective of this article is to analyze the fiscal decentralization process in Latin America and the institutional challenges that these countries still face. This paper answers the following questions: Which are the analytical elements that help us to understand the "appropriate rhythm" in a decentralization fiscal process? Which are the institutional changes needed so the decentralization fiscal process strengthens all government levels without making worse the regional inequality and the fiscal unbalance?

In the first part I present a review of the main theoretical arguments about the fiscal decentralization process, those that support it and those that stand against it, this is necessary in order to have a clear understanding the current status of the debate. In the second part I present a brief analysis about the ongoing status of the fiscal decentralization process in developed and developing countries, with particular reference to the Latin American case. In this point we observe that Latin American reforms promote better the expenditure decentralization (mainly through fiscal transferences) than the revenue decentralization (broadening the

fiscal attributions of sub national government levels). In the third part, from the Mexican experience, I analyze how the institutional and administrative capacities of the sub national governments can be a key factor for the success of the fiscal decentralization process, or in some cases, a cause of its failure. It's clear that the fiscal decentralization shouldn't be view as an end by itself, it should only be considered as a strategy to strength the entire decentralization process and to improve the well-being and development levels in a country.

Introducción

Las últimas décadas han mostrado una intensificación de los procesos descentralizadores en la mayor parte de los países del mundo. Es claro que los gobiernos subnacionales tanto en el ámbito regional o provincial, como en el ámbito local o municipal, están llamados a jugar un papel estratégico en el actual escenario de una nueva economía mundial y de una nueva gobernabilidad democrática. En este sentido, la evidencia internacional muestra que la agenda de políticas públicas de los gobiernos nacionales se reduce y se contrae, dando lugar, en contraparte, a una ampliación de la agenda de políticas públicas tanto en el nivel supranacional como en los niveles locales de gobierno.

Particularmente en América Latina los procesos descentralizadores han sido complejos y de una gran lentitud. No hay que olvidar que durante muchas décadas la mayor parte de los gobiernos de la región se caracterizaron por un alto nivel de centralización tanto política como administrativa y que esta característica se reforzaba a su vez con el perfil de regímenes autoritarios, corporativos y poco eficientes en la gestión de programas gubernamentales. La educación, la salud y el desarrollo, fueron parte de una agenda manejada desde el centro gubernamental, y si bien durante muchos años este enfoque permitió ampliar la cobertura y atender demandas de la población, cada vez más se convirtió en un problema político burocrático que añadía dificultades en la hechura de las políticas y acciones de gobierno. Es decir, la centralización se convirtió en un problema en sí mismo.

Algunos gobiernos latinoamericanos han sido más exitosos que otros en sus procesos de descentralización, sin embargo en casi todos los países estos procesos han significado rupturas, momentos de difícil gobernabilidad, desarticulación de acciones, y hasta crisis recurrentes en las finanzas públicas nacionales. Es por ello que el componente fiscal de la descentralización ha sido uno de los elementos que más se ha retardado en algunos países como México, con graves consecuencias para que los gobiernos subnacionales puedan avanzar en sus nuevos retos; aunque también en otros casos como Brasil, la rapidez del proceso de descentralización fiscal generó también, en algunos momentos, graves consecuencias para la estabilidad económica y política. Es claro que no hay recetas ideales. Es claro también que el *ritmo* de la descentralización fiscal parece ser una variable muy importante, posiblemente mucho más importante de lo que la literatura especializada ha reconocido. Un ritmo muy lento y uno muy rápido, ambos, generan problemas.

En este trabajo se analizarán la descentralización fiscal y los retos institucionales que para el caso latinoamericano parecen estar presentes. ¿Qué elementos ayudan a entender el ritmo adecuado en un proceso de descentralización fiscal? ¿Qué cambios institucionales se requieren para que la

descentralización fiscal se convierta en una palanca de fortalecimiento de todos los niveles de gobierno y no en un disparador de las desigualdades regionales y de los desequilibrios del sistema fiscal?

En un primer momento se revisarán brevemente los argumentos que la literatura especializada propone en pro y en contra de la descentralización fiscal. Como se verá en este punto, existen tanto argumentos a favor como en contra, por lo cual es necesario tener un marco claro de tal debate para interpretar las experiencias a observar. En un segundo momento, se presentará un rápido panorama de los niveles de descentralización fiscal en varios países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, en particular el caso latinoamericano. En este punto se podrá observar que los avances latinoamericanos en la materia privilegian más la descentralización del gasto, sobre todo mediante transferencias, que la descentralización del ingreso mediante la ampliación de potestades recaudatorias. Este comportamiento no es neutro y generará efectos particulares. Finalmente, a partir del análisis del caso mexicano, se estudiará cómo las diferentes capacidades institucionales y administrativas de gobiernos subnacionales pueden ser un factor clave para el éxito y aprovechamiento de la descentralización fiscal, o un factor de retroceso o estancamiento en algunos casos. Por último se extraen algunas conclusiones y recomendaciones que la experiencia estudiada nos arroja.

Es claro que la descentralización fiscal no debe ser vista como un fin en sí misma, se trata tan sólo de una estrategia posible para fortalecer la descentralización en su conjunto y para mejorar los niveles de desarrollo y bienestar de un país. No debemos por tanto, confundir el medio con el fin, particularmente en América Latina, región en la que la adopción sistemática e histórica de recetas, muchas veces ha dificultado avanzar de forma inteligente en los retos nacionales.

La descentralización fiscal a debate ¿un avance o un nuevo problema?

Los argumentos teóricos a favor de la descentralización fiscal son variados. El principio es que este proceso promueve la eficiencia económica: los servicios públicos son más eficientes si se relacionan con las necesidades y preferencias de la población que los demanda, dado que proveerlos en el espacio local permite ofrecerlos a menor costo, se aprovechan mejor las economías de escala, y se fortalecen las responsabilidades fiscales de los gobiernos subnacionales (Tiebout, 1956; Oates, 1993).¹

Hay además otras razones que la literatura especializada en descentralización fiscal reconoce. Se acepta que las comunidades y la ciudadanía pueden identificarse más estrechamente con las autoridades locales

¹ Un análisis más detallado de este debate se desarrolla en: Cabrero y Carrera (2004).

que con las nacionales con el beneficio de disminuir costos de transacción entre gobierno y ciudadanía. Se menciona también que esto promueve la responsabilidad dado que la ciudadanía podrá presionar a sus funcionarios locales, más que a los burócratas del gobierno central, a que cumplan eficazmente con sus tareas, lo cual vincula directamente el pago de impuestos con la prestación de los servicios. Además, se plantea que los gobiernos locales pueden gravar con mayor facilidad que el gobierno central por una cuestión de proximidad y capacidad de supervisión en sectores que crecen o se modifican rápidamente. Todo lo anterior, desde la perspectiva de los estudiosos de la descentralización fiscal, incrementa la participación del nivel local en el desarrollo, el crecimiento económico, y la eficiencia del gasto público.

Así, la teoría de las relaciones fiscales intergubernamentales sostiene que, si bien hay variaciones importantes de país a país, por lo general el gobierno central deberá mantener funciones como defensa, asuntos del exterior, comercio exterior, regulación de la inmigración, intervención y regulación de sectores industriales y productivos, transporte, telecomunicaciones, y promoción de la investigación y el desarrollo. A su vez, los niveles intermedios (estados o provincias) comparten responsabilidades en áreas como la educación, salud, agricultura, silvicultura, pesca, protección ambiental, e infraestructura regional. Por último, la provisión de servicios públicos tales como policía, saneamiento, transporte urbano, agua potable, entre otros, corresponden al nivel local, así como la educación y la salud compartida con otros niveles de gobierno (Ter-Minassian, 1997). Otros autores sostienen que esta distribución se debe analizar con parámetros de medición económica y financiera en cada país, para así determinar cuál nivel de gobierno debe participar en qué tareas (Shah y Querishi, 1994).

Sin embargo, la literatura especializada también incluye un conjunto de estudios y autores que ponen en duda insistentemente las bondades y beneficios económicos de la descentralización fiscal. En este sentido, uno de los argumentos más fuertes se refiere, sobre todo en el caso de países en desarrollo, al riesgo a la inestabilidad macroeconómica a partir de la generación de déficits estructurales y desequilibrios fiscales profundos (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1995; Fukusaku y Mello, 1997). En algunos estudios se ha demostrado que la mayor descentralización del gasto público ha generado un mayor déficit a nivel nacional (Fornasari, Webb y Zou, 1998). Igualmente se menciona una fuerte tendencia de los gobiernos subnacionales a sobreexplotar las transferencias del gobierno central, tal y como se observó en Argentina entre 1985 y 1995 (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 1999). También algunos estudios insisten sobre la tendencia al sobreendeudamiento de los gobiernos subnacionales obligando sistemáticamente a los gobiernos centrales a rescatarlos cuando ya no pueden enfrentar sus deudas, tal y como fue el caso de Brasil (Stein, 1998; Hernández, 1997).

Argumentos complementarios a la interpretación del “lado oscuro” de la descentralización fiscal se refieren a la generación de desequilibrios regionales. Prud’homme (1995) sostiene que los presupuestos nacionales tienden a reducir las disparidades regionales, por lo que cualquier reducción de éste a favor de los presupuestos subnacionales incrementará las disparidades interregionales. En otro sentido, Stein (1998) encontró que el desequilibrio fiscal vertical, es decir el incremento del gasto subnacional sin correspondencia con una expansión de las fuentes de ingreso de este nivel, es creciente en muchos países, particularmente en América Latina el desequilibrio fiscal es de una proporción de 52 contra 42 en los países de la OCDE. A lo anterior se añaden argumentos que cuestionan las capacidades de las burocracias locales que serían menores que las de las burocracias centrales, además de que habría mayor propensión a la corrupción dado que hay menos instrumentos de vigilancia que en los niveles centrales y mayor propensión a la colusión entre intereses de grupos y gobiernos locales (Prud’homme, 1995).

Estas interpretaciones han recibido a su vez contraargumentos de algunos otros estudiosos como Shah (1997) quien sostiene que no hay evidencia de la falta de eficiencia fiscal en el nivel local a partir de estudios que él mismo ha realizado, además afirma que en países muy descentralizados o poco descentralizados pueden presentarse similares niveles de déficit fiscal. De igual forma algunos autores sostienen el beneficio de gobiernos locales que con mayores recursos tienden a mayores niveles de democratización en su interacción con los ciudadanos y a mejores sistemas de rendición de cuentas (Cabrero, 1995; Campbell, 1996; Peterson, 1997). En relación a esto, Huther y Shah (1998) en un análisis de ochenta países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, concluyen que los niveles de descentralización se correlacionan con la intensidad de la participación ciudadana y la responsabilidad en el sector público.

Es claro después de esta revisión sobre el debate en torno a la descentralización fiscal, que este tipo de procesos pueden generar avances importantes para el desarrollo económico y para la eficiencia en la asignación de recursos y prestación de servicios, así como también pueden generar retrocesos, inestabilidad económica, e ineficiencia en la asignación de recursos y en la provisión de servicios. No se trata de procesos infalibles, se trata de procesos complejos, de posibles avances y retrocesos, en los que no basta la voluntad descentralizadora, se requiere también de una capacidad de monitoreo de los efectos asociados a la descentralización fiscal, y de un diseño oportuno de mecanismos correctivos y fortalecimiento de las instituciones locales. Sobre estos aspectos se profundizará más adelante, por el momento queda claro que no estamos frente a un camino que garantiza avances, más bien nos encontramos frente a un camino que genera retos.

Panorama de la descentralización fiscal ¿hay cambios en América Latina?²

Como se puede ver en el Cuadro 1, el panorama internacional del nivel de descentralización fiscal es muy diverso. En un conjunto de 19 países tanto desarrollados como algunos latinoamericanos, encontramos casos como el de Japón con una muy alta descentralización fiscal en el que casi un 65% del gasto público es de naturaleza subnacional, hasta casos como el de Francia en el que sólo un 18% es local, o Chile donde esta proporción sólo llega a un 8%.

C U A D R O 1

GASTO SUBNACIONAL COMO PROPORCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL

PAÍS	GASTO NACIONAL	GASTO SUBNACIONAL
JAPÓN*	35.4	64.6
CANADA (2003)	41.9	58.1
DINAMARCA (2001)	42.6	57.4
SUIZA (2001)	44.6	55.4
ESTADOS UNIDOS (1999)	51.9	48.1
SUECIA (2002)	55.7	44.3
ARGENTINA (2000)**	56.8	43.2
BRASIL (1998)	58.3	41.7
MÉXICO (2000)	61.4	38.6
FINLANDIA (2003)	63.1	36.9
ALEMANIA (2003)	63.3	36.7
BÉLGICA (2002)	64.3	35.7
PAÍSES BAJOS (2003)	65.7	34.3
AUSTRIA (2002)	69.1	30.9
ESPAÑA (2001)	70.0	30.0
ITALIA (2000)	72.3	27.7
REINO UNIDO (2003)	72.3	27.7
BOLIVIA (2003)	74.2	25.8
FRANCIA (2003)	82.2	17.8
CHILE (2003)	92.5	7.5

Fuente: Elaboración propia con base en *Government Finance Statistics, Yearbook 2004*, FMI.

*Fuente : Blanc J. (2002) *Finances locales comparées*.

**Fuente de datos municipales: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, 10-06-2005.

² Uno de los problemas para realizar estudios sobre descentralización fiscal es la dificultad de armonizar y hacer compatibles y comparables los datos por país. Como se verá en esta sección se integran cuadros en los cuales la información por país con frecuencia no coincide ni por año ni por fuente de información. Particularmente complejo es compatibilizar y hacer comparables los datos entre países latinoamericanos, si bien se hace un esfuerzo en este sentido, cabe mencionar que la información que se presenta no siempre se pudo confirmar con otras fuentes. No cabe duda que este tipo de complicaciones ha dificultado la realización de estudios sólidos y actualizados sobre el tema.

Para un análisis de mayor precisión se presenta el Cuadro 2 para el mismo conjunto de países, pero en este caso incluyendo un desglose a través de los diferentes niveles de gobierno. La diversidad es amplia, como se puede ver en países como Canadá donde más de un 40% del gasto es de naturaleza estadual/provincial, mientras que en países como Austria sólo un 18% corresponde a este nivel, o el caso de varios países unitarios en que no se presenta formalmente gasto público en el nivel intermedio aun cuando existan algunas agencias regionales como en Reino Unido o Consejos regionales como en el caso de Francia. Por lo que se refiere al nivel local/municipal de gobierno, hay países con un alto nivel de descentralización fiscal como Japón (65%), Dinamarca (57%), o como Suecia (44%) que han privilegiado la naturaleza de su organización político administrativa al nivel local, hasta países como México (9.9%), Chile (7.5%), o Bolivia (7.4%), en los que la naturaleza del gasto local es mucho menor proporcionalmente.

C U A D R O 2

GASTO POR NIVEL DE GOBIERNO COMO PROPORCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL

PAÍS	GASTO NACIONAL	GASTO ESTADUAL	GASTO MUNICIPAL
ALEMANIA (2003)	63.3	22.5	14.2
ARGENTINA (2000)**	56.8	33.6	9.5
AUSTRIA (2002)	69.1	16.8	14.1
BÉLGICA (2002)	64.3	23.1	12.6
BOLIVIA (2003)	74.2	18.3	7.4
BRASIL (1998)	58.3	27.7	13.9
CANADÁ (2003)	41.9	40.8	17.3
CHILE (2003)	92.5	N.A.	7.5
DINAMARCA (2001)	42.6	N.A.	57.4
ESPAÑA (2001)	70.0	18.3	11.7
ESTADOS UNIDOS (1999)	51.9	22.1	26.0
FINLANDIA (2003)	63.1	N.A.	36.9
FRANCIA (2003)	82.2	N.A.	17.8
ITALIA (2000)	72.3	N.A.	27.7
JAPÓN*	35.4	N.A.	64.6
MÉXICO (2000)	61.4	28.7	9.9
PAÍSES BAJOS (2003)	65.7	N.A.	34.3
REINO UNIDO (2003)	72.3	N.A.	27.7
SUECIA (2002)	55.7	N.A.	44.3
SUIZA (2001)	44.6	33.5	21.8

Fuente: Elaboración propia con base en *Government Finance Statistics, Yearbook 2004*, FMI.

*Fuente : Blanc J. (2002) *Finances locales comparées*

**Fuente de datos municipales: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, 10-06-2005

Si se analiza por otra parte el nivel de descentralización fiscal a través del ingreso, se observa en el Cuadro 3 que dentro del conjunto, el país con un mayor nivel de recaudación fiscal en el nivel subnacional es Canadá (52%), seguido de Suiza (49%), Argentina (43%) y Estados Unidos (41%), mientras que países como Reino Unido (11%), México (8%) y Chile (8%), presentan un muy débil nivel de descentralización de potestades fiscales.

Al separar los ingresos públicos por nivel de gobierno se observa que Canadá (41%), Argentina (38%), Suiza (27%), y Estados Unidos (26%) han fortalecido sobre todo la capacidad de generación de ingresos de gobiernos estatales/provinciales, mientras que países como Dinamarca (35%), Suecia (35%), y Finlandia (26%), otorgan un peso muy importante del ingreso fiscal a los gobiernos locales/municipales.

C U A D R O 3
INGRESO SUBNACIONAL COMO PROPORCIÓN DEL INGRESO TOTAL

PAÍS	INGRESO NACIONAL	INGRESO SUBNACIONAL
CANADÁ (2003)	48.3	51.7
SUIZA (2001)	50.6	49.4
ARGENTINA (2000)*	56.5	43.5
ESTADOS UNIDOS (2000)	58.6	41.4
DINAMARCA (2001)	64.5	35.5
SUECIA (2002)	65.0	35.0
ALEMANIA (2003)	67.3	32.7
BRASIL (1998)	68.8	31.2
FINLANDIA (2003)	74.0	26.0
BOLIVIA (2003)	76.7	23.3
AUSTRIA (2002)	77.4	22.6
ESPAÑA (2001)	81.6	18.4
ITALIA (2000)	82.4	17.6
BÉLGICA (2002)	85.4	14.6
FRANCIA (2003)	87.4	12.6
PAÍSES BAJOS (2003)	88.9	11.1
REINO UNIDO (2003)	89.3	10.7
MÉXICO (2000)	92.0	8.0
CHILE (2002)	92.1	7.9

Fuente: Elaboración propia con base en *Government Finance Statistics, Yearbook 2004*, FMI.

*La fuente de los datos municipales es: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, 10-06-2005

Por lo que se refiere al caso latinoamericano destacan los casos de Argentina y Brasil con un alto nivel de descentralización fiscal subnacional tanto analizándolo desde el gasto (43 y 42% respectivamente) como desde el ingreso (43 y 31% respectivamente) y llama igualmente la atención el caso de Chile (7%) por el lado del gasto, y los casos de Chile y México (8% en ambos países) por el lado del ingreso, como casos de una alta centralización fiscal. Debe mencionarse el caso de México como el país con un mayor nivel de desequilibrio fiscal vertical en la muestra de 19 países, dado que los niveles subnacionales gastan un 38.6% del gasto total y generan ingresos sólo por un 8% del total.

Cabe hacer una observación particular sobre el caso de los sistemas federales, sistemas que en principio tienen un diseño institucional que puede favorecer la descentralización. En las gráficas 1 y 2 se presentan un conjunto de nueve países federales en los que también se observan diferencias que van de una alta descentralización como el caso de Canadá, tanto desde el gasto (58%) como desde el ingreso (52%), hasta el caso de una federación como la austriaca con débil descentralización en el gasto (31%), o como la mexicana, con una casi inexistente descentralización del ingreso (8%). Lo anterior confirma la idea de que más allá de la similitud del sistema político administrativo en cada país, las diferencias en el nivel de descentralización fiscal subsisten, lo cual sugiere la existencia de otras variables a tomar en cuenta.

C U A D R O 4

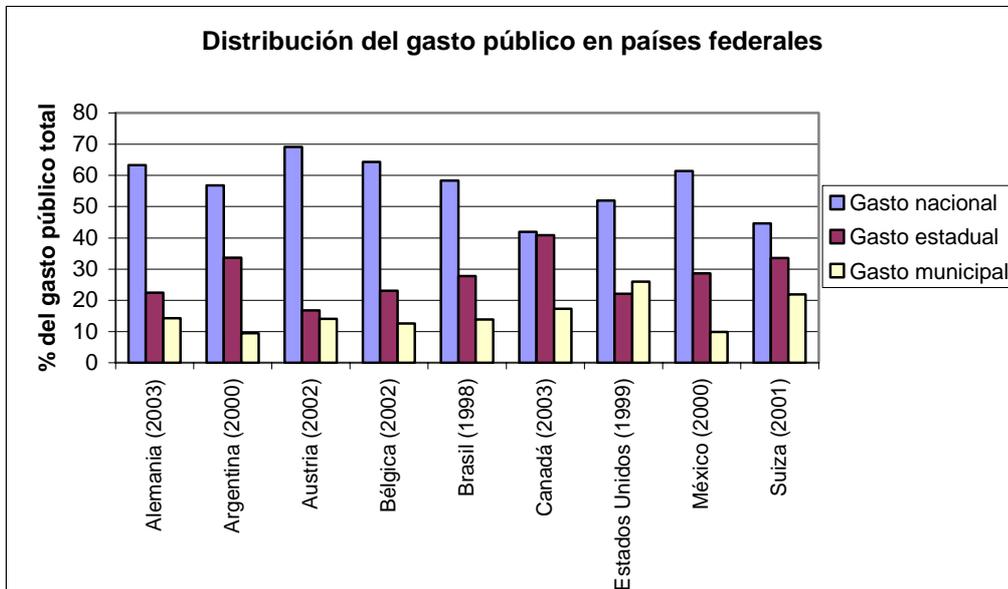
INGRESO DIRECTO POR NIVEL DE GOBIERNO COMO PROPORCIÓN DEL INGRESO TOTAL

PAÍS	INGRESO NACIONAL	INGRESO ESTADUAL	INGRESO MPAL.
ALEMANIA (2003)	67.3	22.5	10.2
ARGENTINA (2000)*	56.5	38.0	5.5
AUSTRIA (2002)	77.4	9.3	13.4
BÉLGICA (2002)	85.4	7.5	7.1
BOLIVIA (2003)	76.7	7.4	16.0
BRASIL (1998)	68.8	25.3	5.8
CANADA (2003)	48.3	41.1	10.5
CHILE (2002)	92.1	N.A.	7.9
DINAMARCA (2001)	64.5	N.A.	35.5
ESPAÑA (2001)	81.6	8.1	10.2
ESTADOS UNIDOS (2000)	58.6	26.3	15.2
FINLANDIA (2003)	74.0	N.A.	26.0
FRANCIA (2003)	87.4	N.A.	12.6
ITALIA (2000)	82.4	N.A.	17.6
MÉXICO (2000)	92.0	5.8	2.2
PAÍSES BAJOS (2003)	88.9	N.A.	11.1
REINO UNIDO (2003)	89.3	N.A.	10.7
SUECIA (2002)	65.0	N.A.	35.0
SUIZA (2001)	50.6	27.2	22.2

Fuente: Elaboración propia con base en *Government Finance Statistics, Yearbook 2004*, FMI.

*La fuente de los datos municipales es: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, 10-06-2005

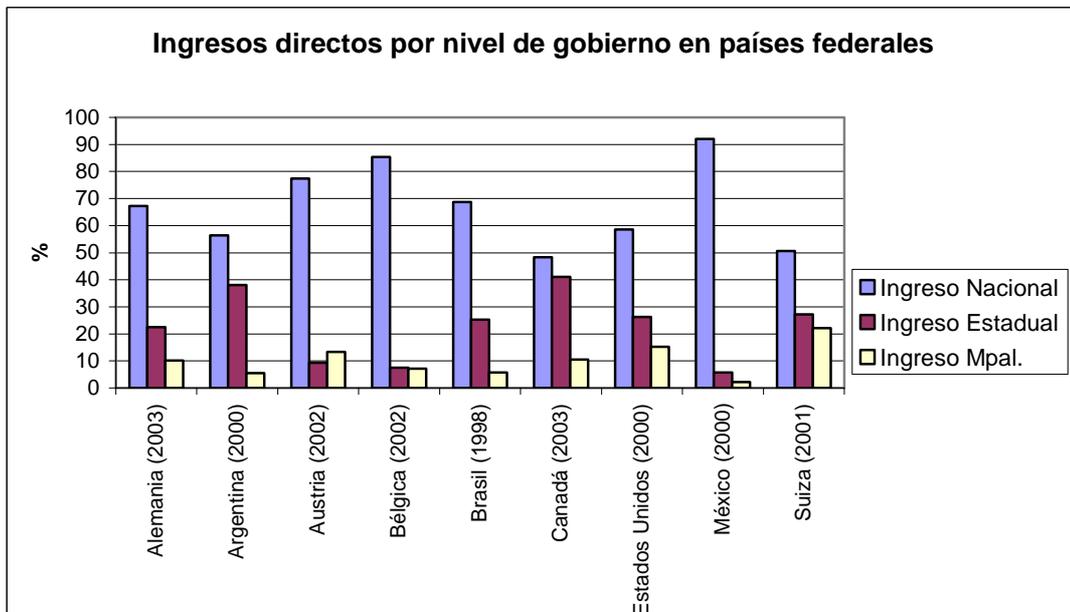
G R Á F I C O 1



Fuente: Cuadro 2

G R Á F I C O 2

INGRESOS POR NIVEL DE GOBIERNO EN PAÍSES FEDERALES.



Fuente: Cuadro 3

Ahora bien, si se analiza la evolución que han tenido diversos países en las últimas décadas en cuanto al nivel de descentralización fiscal, efectivamente hay evidencia de una creciente ola descentralizadora en el mundo. Tanto en países desarrollados (Bahl y Sjoquist, 1990), como en países en vías de desarrollo como los de América Latina (CEPAL, 1993; Campbell, Peterson y Brakarz, 1991; Peterson, 1997), la descentralización fiscal ha avanzado en las últimas décadas.

En un conjunto de 11 países (cuadros 5 y 6), se observa que ocho de ellos han incrementado su nivel de descentralización fiscal, tanto desde el gasto como desde el ingreso, en los últimos 15 años. En dichos países la descentralización fiscal a través del gasto subnacional se incrementó en más de 7% en promedio, destacando el caso de Dinamarca con un avance de 14%. Desde el ingreso subnacional el avance en el periodo en promedio fue de casi 5% sobresaliendo el caso de Brasil con un avance de más de 13%. En particular de los cinco países latinoamericanos analizados, tres avanzan en su descentralización tanto a través del gasto como del ingreso subnacional (gráficas 3 y 4) aunque presentan muy diferentes niveles de descentralización. Chile se mantiene estable y Argentina tiene un ligero retroceso.

C U A D R O 5

EVOLUCIÓN DEL GASTO SUBNACIONAL COMO PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL

	1ER CORTE	2DO CORTE	3ER CORTE
CANADÁ	58.3	58.3	58.1
DINAMARCA	43.3	43.5	57.4
SUIZA	50.6	48.3	55.4
ESTADOS UNIDOS	44.1	45.5	48.1
SUECIA	36.7	30.7	44.3
ARGENTINA	45.8	43.3	43.2
BRASIL	37.2	36.5	41.7
MÉXICO	25.2	31.5	38.6
BOLIVIA	16.3	21.2	25.8
FRANCIA	17.3	17.5	17.8
CHILE	7.2	7.9	7.5

*El primer corte incluye desde el año 1987 a 1993; el segundo corte al año 1995; y el tercero de 1998 a 2003.

Fuente: Elaboración propia con base en *Government Finance Statistics, Yearbook 2002 y 2004*, FMI.

C U A D R O 6

EVOLUCIÓN DEL INGRESO SUBNACIONAL COMO PROPORCIÓN DEL INGRESO TOTAL

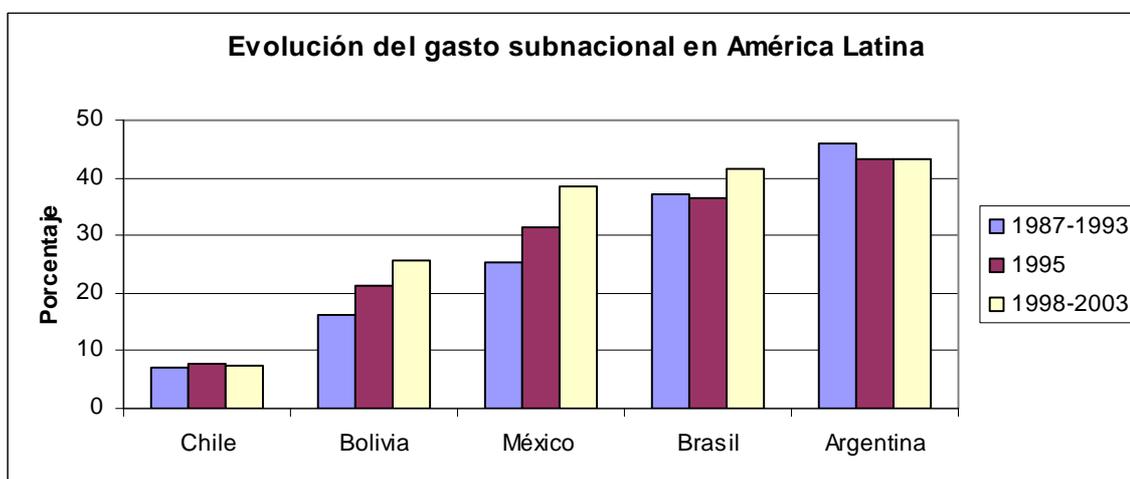
	1ER CORTE	2DO CORTE	3ER CORTE
CANADÁ	52.5	53.9	51.7
SUIZA	43.7	43.6	49.4
ARGENTINA	40.6	40.8	43.5
ESTADOS UNIDOS	42.7	41.6	41.4
DINAMARCA	31.5	32.1	35.5
SUECIA	29.3	30.9	35.0
BRASIL	18.7	28.9	31.2
BOLIVIA	16.3	22.5	23.3
FRANCIA	12.4	13.3	12.6
MÉXICO	7.5	7.9	8.0
CHILE	6.4	6.9	7.9

*El primer corte incluye desde el año 1987 a 1993; el segundo corte al año 1995; y el tercero de 1998 a 2003

Fuente: Elaboración propia con base en *Government Finance Statistics, Yearbook 2002 y 2004*, FMI.

G R Á F I C A 3

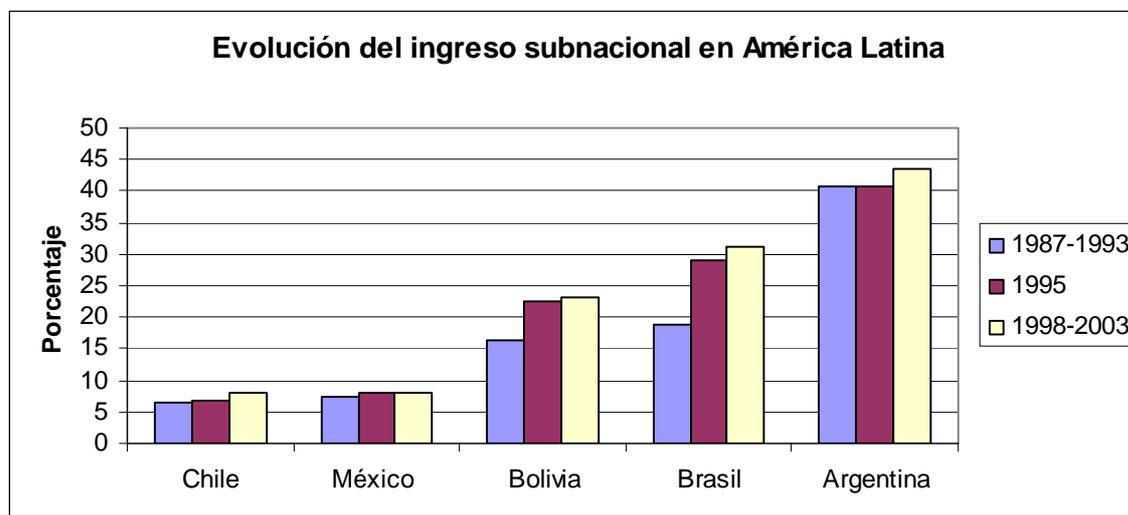
EVOLUCIÓN DEL GASTO SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Cuadro 5

G R Á F I C A 4

EVOLUCIÓN DEL INGRESO SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

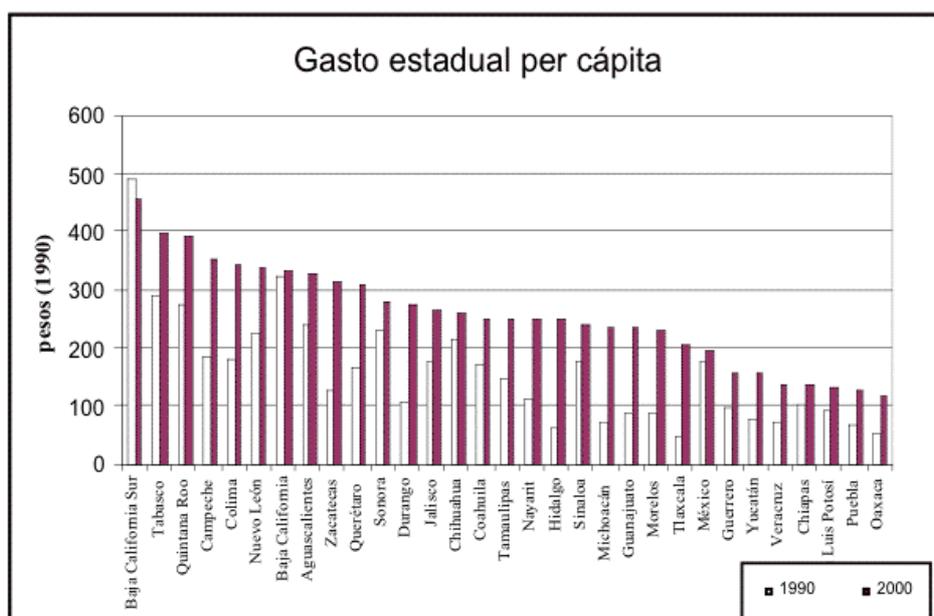


Fuente: Cuadro 6

Por otra parte, se analiza para el caso mexicano cuál ha sido el impacto a partir de los avances en la descentralización fiscal, con relación al tema de los *desequilibrios horizontales* -aspecto que es uno de los riesgos más frecuentes en procesos de este tipo-. En la Gráfica 5 se puede ver el cambio en el gasto estadual per cápita para los 31 estados del país durante una década. Como se puede ver, el avance no ha sido proporcional en el conjunto de estados, entidades pobres como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, si bien han tenido un incremento éste ha sido significativamente menor al obtenido por estados también pobres como Zacatecas, Michoacán, Hidalgo y Tlaxcala. Algunas entidades ricas también han ganado más que otras, como Nuevo León y Tamaulipas, con relación a estados como Baja California y Chihuahua.

Con los datos anteriores no se puede concluir que el proceso de descentralización fiscal en México haya generado una mayor concentración de recursos fiscales en estados ricos que en estados pobres, al menos no se puede concluir eso con los datos presentados; más bien se trata de un proceso que no ha incidido claramente en ningún sentido aun cuando sí ha habido cambios, estado ganadores y estados perdedores. En este sentido, se puede sugerir que los avances mayores o menores parecen responder a otro tipo de variables más allá del nivel de riqueza regional tal y como podrían ser las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos estatales y municipales. Sobre este aspecto se concentrará el siguiente apartado.

G R Á F I C A 5
GASTO ESTADUAL PER CÁPITA EN MÉXICO, AÑOS 1990 Y 2000



Fuente: Elaboración propia, Base de Datos CIDE.

Un último aspecto a analizar se refiere a los *desequilibrios verticales* que el proceso de descentralización fiscal pudiese inducir. Cabe aclarar para el caso mexicano que tradicionalmente ha sido enorme la diferencia que guardan los estados y los municipios en su situación de dependencia y autonomía fiscal. En el caso de los estados encontramos casos como el de Tabasco que sólo es capaz de generar un 3.6% de los ingresos públicos totales con que cuenta el estado, igualmente preocupante son los casos de Tlaxcala (6.4%), Campeche (8%), Chiapas (8%), o Nayarit (8.4%). En contraste con estados como Nuevo León que genera 31.4% de los ingresos públicos totales del estado, o el caso de otros como Jalisco (31%), Chihuahua (29%), Baja California (28%) o Sonora (25%). Es claro que en la última década, prácticamente todos los estados han disminuido su autonomía fiscal debido a que la descentralización ha venido sobre todo por la vía de transferencias.

En cuanto a los municipios la situación es más dispersa todavía dado que municipios metropolitanos son capaces de generar más de 50% de sus ingresos públicos totales, mientras que los pequeños municipios rurales apenas generan un 20% de sus ingresos. Tanto en estados como en municipios, México presenta un gran mosaico de situaciones que no deben de observarse como un conjunto homogéneo. Esto se refleja de igual manera en lo que se refiere a las capacidades institucionales como se verá más adelante.

Las capacidades institucionales de gobiernos subnacionales ¿el límite de la descentralización fiscal?

El nivel de desarrollo económico de un país tiene una cierta relación directa con el nivel de descentralización fiscal, pero aun así como se vio en el apartado anterior, la dispersión es muy alta entre niveles de descentralización fiscal y nivel de desarrollo de los países. En algunos casos países con un mismo nivel de desarrollo presentan situaciones muy diferentes en cuanto a su nivel de descentralización fiscal. De igual manera, el sistema político administrativo de organización tiene, en principio, una cierta relación con el nivel de descentralización fiscal, aunque, como se vio, entre países federales la dispersión es muy alta al igual que entre países unitarios. Tampoco en este sentido se pueden encontrar tendencias ineludibles o automáticas.

A partir de lo anterior, es claro que la discusión en torno a la descentralización fiscal no sólo debe plantearse en términos económico-financieros o de organización política, sino que debe introducirse el tema de las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales. Además este aspecto va a ser determinante en el nivel de éxito del proceso, dado que los beneficios o problemas que genere la descentralización fiscal en buena medida dependerán de las capacidades gubernamentales locales.

Entre los factores más importantes para entender el nivel de capacidades institucionales están los siguientes:

- a) *El nivel de intercambio horizontal de información entre entidades gubernamentales;* tal y como lo plantea Shah (1997), este tipo de intercambio es un factor importante a través, por ejemplo, de comisiones fiscales intergubernamentales o de las asociaciones de gobiernos locales. En este tipo de dinámicas es como se pueden generar procesos de "aprendizaje cruzado" (Cabrero, 1996 y 2002) a través de la transferencia de ideas, de sistemas, o a través de la simple replicabilidad o imitación de experiencias. En este sentido Freinkman y Yossifov (1998) por ejemplo, observan que en Rusia las regiones vecinas suelen tener marcos presupuestales y políticas fiscales similares. Hay suficiente evidencia de que el intercambio horizontal de información puede generar procesos

multiplicados de fortalecimiento institucional a través de la observación de las “mejores prácticas” (Tolbert y Zucker, 1983).³

- b) *El nivel de intensidad democrática en la acción pública local*; son varios los estudios que sustentan este planteamiento. Ya se mencionaba en el primer apartado el trabajo de Huther y Shah (1998) que identificaron mayor propensión al gasto racional en la medida que había mayor participación ciudadana en 80 países. La presión por la rendición de cuentas por parte de la sociedad crea, indudablemente, un ambiente propicio para el fortalecimiento institucional local. Es sólida la bibliografía que hace referencia a una relación directa entre nivel de democratización y propensión al desarrollo de instituciones locales más sólidas.⁴
- c) *El marco regulatorio de las instituciones presupuestales locales*; en este sentido, algunos estudios como el de Alesina *et al.* (1999) observa para el caso latinoamericano la importancia que las instituciones presupuestarias tienen en el déficit primario, dado que dichas instituciones alientan la disciplina fiscal. Es claro que instituciones presupuestales eficaces proveen un marco regulador que impone límites en el déficit, además plantean reglas claras que determinan la elaboración del presupuesto, y como consecuencia se generan procedimientos y prácticas asociadas con la transparencia y claridad del proceso presupuestario. Un proceso presupuestal técnicamente eficiente genera mejores resultados en su aplicación, y finalmente genera también mayor legitimidad política dado que se convierte en un instrumento de rendición de cuentas.
- d) *El diseño de las estructuras organizativas en el ámbito de las finanzas públicas locales*; en la medida que avanza la descentralización fiscal es determinante el proceso de acondicionamiento administrativo y organizacional que se va adoptando en los niveles subnacionales. La claridad de los tramos de control, el redimensionamiento de los departamentos responsables, la actualización y equipamiento tecnológico asociados al procesamiento de la información, la orientación de los sistemas a los resultados, y la adopción de sistemas de planeación y control presupuestal modernos, son determinantes para que la descentralización fiscal sea exitosa. Cuando los gobiernos subnacionales intentan procesar las nuevas funciones con las anteriores estructuras organizativas es frecuente el retroceso en la eficiencia presupuestal.
- e) *El perfil profesional de los funcionarios locales en áreas financieras*; es indudable que será determinante el mayor o menor nivel de capital

³ Este tipo de procesos es conocido como *isomorfismo institucional*, al respecto puede verse: Dimaggio y Powell (1991).

⁴ Diversos estudios como los de Putnam *et al.* (1993), Subirats (1999), Duran y Thoenig (1996), Ziccardi (1995), Merino (1994) y Cabrero (1995 y 2004b), exploran esta relación entre grado de democratización y fortaleza institucional local.

humano que se tenga en los diversos gobiernos subnacionales. En particular en América Latina, ante la inexistencia en muchos países de servicios profesionales de carrera, la improvisación es frecuente en los espacios locales. Estudios para el caso mexicano han mostrado una muy clara correlación entre niveles de profesionalización de funcionarios y fortaleza institucional y eficacia de gobiernos locales en materia fiscal y financiera.

Si bien existen otros factores institucionales que podrían ser tomados en cuenta, los mencionados al parecer dan una buena idea de las fortalezas y debilidades institucionales de un gobierno subnacional.

Para analizar el grado en que inciden las capacidades subnacionales en el éxito o fracaso de la descentralización fiscal, se requieren datos de carácter cualitativo por lo que es prácticamente imposible realizar estudios comparados entre varios países. Simplemente la información no existe o aunque existan algunos datos por país éstos no pueden ser comparados entre sí. Es por ello que a continuación sólo se presentarán algunos comentarios para el caso mexicano.

En México el análisis de las capacidades institucionales se correlaciona muy claramente con el éxito o fracaso de la descentralización fiscal. Estudiando los cinco factores mencionados anteriormente tanto para algunos estados como para el conjunto nacional de municipios se han encontrado algunas evidencias.

- a) *Un intercambio horizontal que apenas comienza a surgir en el contexto subnacional de México.* El caso mexicano, al venir de una tradición fuertemente centralizada y en la cual los gobiernos estatales se subordinaban sistemáticamente al nivel federal central, generó una muy débil comunicación horizontal en relación al intercambio de experiencias de gobierno.

Ante la evolución del sistema político, las alternancias de partidos políticos en el poder, la competencia equitativa, una creciente participación ciudadana, y derivado de ello una mayor descentralización fiscal, las cosas han venido cambiando. Así, poco a poco los gobiernos estatales establecen relaciones horizontales entre ellos, en ocasiones todavía convocados por el gobierno central como es el caso de las reuniones de funcionarios fiscales, o el caso del consejo nacional de salud, y en ocasiones a partir de iniciativas propias como es el caso de las reuniones de la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), o de algunas reuniones en temas diversos de seguridad pública, contralorías, etc. Sin embargo todavía es muy incipiente esta agenda en el nivel estatal de gobierno.

Por lo que se refiere al nivel municipal parecería haber un mayor dinamismo en este tipo de intercambios. Por una parte las tres principales asociaciones de municipios han impulsado en los últimos años reuniones

diversas de intercambio de experiencias de gobierno y de técnicas administrativas y de gestión entre sus agremiados. Por otra parte, algunas instituciones han iniciado la organización de certámenes, reconocimientos o procesos de certificación, que han animado la interconexión entre gobiernos municipales del país.⁵ En este nivel de gobierno se intensifican los “aprendizajes cruzados” con sus consecuentes efectos positivos en el fortalecimiento institucional, aun cuando el camino por recorrer todavía es largo.

b) *Una cada vez mayor intensidad democrática en los niveles subnacionales pero que no ha sido capaz de consolidar instituciones locales.* Los cambios democráticos que se han venido construyendo en México desde la última década indudablemente han modificado el escenario nacional y particularmente los espacios locales. Por lo que se refiere a los niveles estatales de gobierno, se dan muchas situaciones de “gobiernos divididos” con el ejecutivo en manos de un partido político y el congreso local en manos de otro. Igual se dan con frecuencia situaciones de “cohabitación” de un gobernador de un partido con alcaldes de otro signo político. Todo este contexto ha favorecido la democratización de los espacios locales, la rendición de cuentas tiende a ser más clara, además la ciudadanía presiona con fuerza a los gobernantes tanto del nivel estatal como del nivel municipal. Aun así, los gobiernos estatales todavía tienen espacios amplios para manejar discrecionalmente la información y para generar opacidad sobre muchos procesos de decisión y asignación presupuestal. Además en ocasiones las reformas para mayor transparencia están aprobadas por los congresos de los estados pero su reglamentación todavía no existe y las prácticas gubernamentales siguen siendo las mismas. En un estudio realizado en varios estados del país, se observó que los estados con mayor transparencia en el proceso presupuestal eran también los de mejor desempeño financiero y fiscal (Cabrero y Carrera, 2004).

Por lo que se refiere al nivel municipal la presión ciudadana es muy evidente, lo cual ha generado un conjunto creciente de reformas que van de las reuniones abiertas de cabildo, a la conformación de consejos ciudadanos, comités de colonos, contralorías sociales, prácticas de presupuesto participativo, fideicomisos de obras, entre otras modalidades. Si bien la calidad de la información pública sobre el manejo financiero todavía es insuficiente, al menos se produce con más constancia y se pone a disposición de la ciudadanía incluso cada vez con mayor frecuencia a través de sistemas de gobierno electrónico. Los avances son importantes

⁵ Al respecto se pueden mencionar los programas de “municipios saludables” o de “municipios transparentes” que promueve el gobierno federal, o el premio *Gobierno y Gestión Local* que desde el año 2001 promueven el CIDE y la Fundación Ford con la idea, justamente, de diseminar las experiencias exitosas de gobierno municipal. Sobre este último, puede verse: CIDE-FF, *Prácticas municipales exitosas*, tomos I al IV, o el sitio en la Web: www.premiomunicipal.org.mx.

pero las nuevas prácticas todavía dependen de la buena voluntad de gobernantes o de la presión ciudadana más que de instituciones locales.

- c) *Un marco regulatorio de las instituciones presupuestales que evoluciona muy lentamente y que no se ha consolidado.* Entre la normatividad más importante del marco jurídico estatal en materia fiscal y presupuestal se pueden mencionar: la ley de hacienda estatal y municipal, las leyes de ingreso y de gasto, la ley de deuda pública, la ley de coordinación fiscal de cada estado, la ley de contabilidad y presupuesto, la ley fiscal, así como las regulaciones internas de las secretarías de finanzas de los estados. En el mencionado estudio sobre los gobiernos estatales (Cabrero y Carrera, 2004) se observó que ningún estado del país tiene todas estas leyes operando o actualizadas, el mejor caso tiene el 90% de estas normas vigentes, y el peor tan sólo un 40% de esta normatividad.

En cuanto al nivel municipal la situación es todavía más desigual. Si bien existen municipios muy adelantados en materia de normas reglamentarias municipales, hay otros que se encuentran en una situación muy grave de rezago. Del total de 2,460 municipios del país, 64% no tienen siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal; en casi 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación; en 52% no hay un reglamento de obra pública; sólo en 66% de los municipios los valores catastrales se encuentran actualizados lo cual es grave dado que el impuesto predial constituye la principal fuente de recursos propios del municipio.

Como se puede ver las deficiencias en el marco regulatorio financiero y presupuestal en niveles subnacionales es uno de los obstáculos más importantes para el avance exitoso de la descentralización fiscal en México.

- d) *Estructuras organizativas que en pocos casos se adaptan a las nuevas funciones de gobiernos subnacionales.* En el estudio ya referido (Cabrero y Carrera, 2004) se observaron diferencias significativas entre estados en cuanto a la importancia que tienen en la estructura administrativa las áreas de auditoría e inspección fiscal, presentando bajo desempeño aquéllos estados con estructuras débiles en esos temas. En algunos casos igualmente se observó que las áreas de finanzas habían avanzado en una orientación al sistema de presupuesto por programas además de modernizarse intensamente en cuanto a las tecnologías de información adoptadas, en esos casos invariablemente el desempeño financiero, presupuestal y fiscal del estado fue mejor que en el resto de los casos.

El nivel municipal, por su parte, muestra nuevamente rezagos muy importantes en contraste con avances muy destacados en otros casos. En 60% de los municipios del país no existe un área administrativa

especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto; un 75% de los municipios reconoce haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado. Además todavía 17% de los municipios no tienen una sola computadora para sus tareas administrativas. En contraste, al igual que en casos anteriores la totalidad de los municipios metropolitanos desarrollan programas y sistemas para un mejor manejo presupuestal y de flujos financieros y recaudan más del 90% de lo presupuestado. Todavía en la mayor parte de los municipios las estructuras administrativas obsoletas y poco desarrolladas son un obstáculo al avance de la descentralización fiscal, mientras que en los más grandes las capacidades se han desarrollado enormemente.

- e) *Perfiles de funcionarios públicos en general poco profesionalizados en el tema fiscal y financiero.* En el estudio ya referido se observó que una de las diferencias más significativas entre los casos estudiados era que en estados con un buen desempeño financiero había una mayor propensión a emprender esfuerzos de capacitación y los funcionarios además tenían más altos perfiles de escolaridad o de experiencia en la tarea.

Por lo que se refiere al ámbito municipal, en municipios metropolitanos la totalidad de responsables de áreas financieras y presupuestales tienen el nivel de licenciatura, mientras que en municipios rurales menos de un 30% de los funcionarios tienen este nivel de escolaridad. De igual manera en municipios metropolitanos alrededor de un 70% de los funcionarios tienen experiencia previa en el sector público y en actividades de tipo financiero, mientras que en municipios rurales menos de 20% se encuentran en ese caso. Para complementar este análisis se puede hacer referencia al estudio sobre desempeño municipal (Cabrero, 2004a) en el cual se correlaciona directamente el buen nivel de desempeño municipal con mejores niveles de profesionalización y experiencia de los funcionarios municipales, esta correlación se hizo para municipios pequeños y para municipios grandes y en ambos conjuntos el resultado fue el mismo.

Como se puede ver, el caso mexicano es donde claramente los avances y los estancamientos en el desarrollo de capacidades institucionales de gobiernos subnacionales han sido un factor determinante de los ritmos de avance de la descentralización fiscal y del éxito o fracaso de este proceso. Queda claro que no hay tendencias únicas ni uniformes. Lo que se observa es el desarrollo de capacidades a diferentes velocidades en estados y un desarrollo desigual entre desiguales en el ámbito municipal.

Algunas reflexiones finales

Hay una clara tendencia hacia la descentralización fiscal en el mundo, aunque en buena parte de los países este proceso ha privilegiado la descentralización del gasto con los riesgos de “populismo fiscal” que eso puede generar, sobre todo en gobiernos subnacionales ahora mucho más expuestos que antes a la presión de la ciudadanía.

Sin embargo la discusión sobre el tema no es igual en todos los países. Mientras que en los países de mayor nivel de desarrollo esta discusión se enfoca a los temas de equidad, asignación y eficiencia, en los países en desarrollo la preocupación principal todavía es determinar en qué medida la descentralización fiscal puede comprometer la estabilidad macroeconómica y puede profundizar los desequilibrios fiscales.

¿Cómo avanzar en la descentralización fiscal sin que este proceso genere más problemas que soluciones al desarrollo y la equidad? Existe evidencia suficiente de que un factor crucial en todo proceso de descentralización fiscal es el conjunto de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. Parece estar ahí el elemento clave del éxito o fracaso de un proceso de esta naturaleza. Gobiernos subnacionales con pocos intercambios horizontales de aprendizaje de sus propias experiencias, con marcos normativos obsoletos y poco eficaces en la regulación de las finanzas públicas locales, con estructuras organizacionales y sistemas de gestión poco desarrollados, con funcionarios públicos improvisados y sin experiencia, y con prácticas democráticas todavía incipientes y sin transparencia en la rendición de cuentas, serán indudablemente un factor no sólo de bloqueo del avance de la descentralización fiscal, sino más aún, se convertirán en un factor de retroceso en el desarrollo, la equidad y la eficiencia en el ejercicio del gasto público.

En América Latina el reto es muy grande dado que el ritmo de la descentralización fiscal requiere acelerarse en la mayor parte de los países, mientras que el ritmo del fortalecimiento de los gobiernos subnacionales está siendo muy lento y en muchos casos está apenas en una fase inicial. El reto es de gran magnitud, se trata de iniciar procesos multiplicados de reformas emergentes en las que se deben fortalecer todos los aspectos de la vida institucional local, comenzando por mejorar las capacidades administrativas y de gestión de los gobiernos estatales y municipales. Este reto además se debe atender de forma urgente, dado que en poco tiempo se deben sintonizar los ritmos de la descentralización fiscal y del fortalecimiento institucional subnacional, a riesgo de que se genere una parálisis en la descentralización o efectos negativos de la misma.

Lo anterior no significa que los gobiernos subnacionales latinoamericanos estén todos en una situación de rezago grave. Por el contrario, muchos de los gobiernos subnacionales en la región muestran una gran capacidad innovadora y un dinamismo intenso para reformarse, fortalecerse, y democratizarse en sus prácticas cotidianas, además muchos de ellos muestran una responsabilidad

fiscal mayor incluso que las agencias centrales.⁶ Más bien el reto es generar una dinámica que sea capaz de *modular* las enormes diferencias entre gobiernos subnacionales al interior de cada país.

Es necesario entender que el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales es un proceso que se da a velocidades diferentes y entre gobiernos que presentan situaciones muy diversas, aun cuando sean similares en su tamaño y nivel de desarrollo económico. Por ello se debe vencer la tentación de grandes programas nacionales con un diseño uniforme y estandarizado, esta sería justamente la forma de detener a los gobiernos subnacionales que podrían ir más rápido y de dejar de lado a otros que de ninguna manera podrían asumir las demandas de un programa de esa naturaleza. Estamos frente a la necesidad de diseñar *políticas públicas asimétricas* para responder a situaciones diferentes con la idea de que la intervención ayude poco a poco al acercamiento de las situaciones y capacidades de gobiernos subnacionales.

En este tipo de políticas públicas asimétricas lo más importante posiblemente es la fase de diagnóstico. ¿Cuántos países de América Latina tienen hoy en día un diagnóstico amplio y profundo sobre capacidades institucionales de sus gobiernos subnacionales? Desafortunadamente muy pocos. El reto comienza ahí, elaborar de manera urgente un diagnóstico de las diferentes carencias y capacidades de gobiernos subnacionales. Posteriormente aparece como sugerente el diseño de un portafolio de diversos paquetes de acciones para el fortalecimiento institucional que permitan a los propios gobiernos subnacionales elegir aquellos itinerarios de reformas y de acciones más apropiado a su situación local. La transferencia cruzada de conocimientos y experiencias por otra parte, parecería ser uno de los componentes más ricos en la fase de implementación de mejoras institucionales.

Uno de los retos más importantes en este tipo de políticas públicas es el que el gobierno central se abstenga de imponer un modelo rígido, está demostrado que no se pueden fortalecer capacidades institucionales "desde fuera", se trata de procesos complejos que los propios espacios locales deben madurar e incorporar a sus propios usos y costumbres, la creación de instituciones no puede imponerse, más bien debe cultivarse (Cabrero, 2005). Así, los gobiernos centrales son promotores, asesores, en cierta medida reguladores, y posiblemente ayudas financieras en parte del proceso, pero ir más allá puede llevar a repetir la historia de reformas administrativas fallidas en las que se adoptan las formas y no se comparten los contenidos. América Latina tiene una larga historia de este tipo de experiencias fallidas.

Fortalecer a las instituciones locales es un ejemplo claro de cómo las instancias centrales de gobierno deben desplegar una nueva visión de

⁶ Al respecto se pueden revisar diversos textos que muestran evidencias para América Latina de este movimiento innovador desde los gobiernos locales, véanse por ejemplo: Campbell (1996), Camarotti y Spink (2001), De la Maza (2001) y Cabrero (1995).

“regulación suave”, siendo capaces de aplicar los incentivos correctos, de permitir los espacios de autonomía adecuados, y de promover los resultados buscados. La descentralización fiscal, en este sentido, puede ser una oportunidad para gobiernos centrales de aprender nuevas formas de intervención y de adaptarse a una realidad de contrastes y de enormes diferencias como son las regiones y localidades latinoamericanas.

Bibliografía

- Alesina, Alberto, R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank. Working Paper 394.
- Bahl, Roy y D. Sjoquist (1990), "The State and Local Fiscal Outlook: What have we learned and where are we headed?", *National Tax Journal*, vol. XLIII.
- Blanc Jaques (2002), *Finances locales compares*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, EJA, Paris.
- Cabrero Mendoza, Enrique, (2005), *Acción pública y desarrollo local* Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (2004a) "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales ¿un obstáculo a la descentralización fiscal?" *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, Número 3, segundo semestre.
- _____ (2004b) "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar" en Alicia Ziccardi (coordinadora): *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-COMECSO-INDESOL.
- _____ (2002) *Innovación en gobiernos locales* CIDE-FF, México.
- _____ (1996) *Los dilemas de la modernización municipal* CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Ady Carrera (2004), "Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano" en Juan Pablo Guerrero (coordinador), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Camarotti, I. y P. Spink, eds. (2001) *Reducto da Pobreza e Dinamicas Loais*, Fundación Getulio Vargas, Brasil.
- Campbell, Tim (1996), *Innovation and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean*, World Bank Discussion Paper núm. 357, Washington, D.C., World Bank.
- Campbell, Tim, G. Peterson y J. Brakarz (1991), *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Washington, D.C., Latin American and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, World Bank.
- CEPAL (1993), *Descentralización fiscal: un marco conceptual*, Serie Política Fiscal, 44, Proyecto Regional de descentralización fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- De la Maza, Gonzalo, ed. (2001) *Programa de ciudadanía y gestión local*, Fundación para la Superación de la Pobreza, Chile.
- Dimaggio, P. y W.W. Powell, (1991) "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields" en: W.W. Powell y P.J. Dimaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press.

- Duran, P. y J.C. Thoenig, (1996) "L'Etat et la gestion publique territoriales", *Revue Francaise de Science Politique*, vol. 46, núm. 4.
- Freinkman, Lev y P. Yossifov (1998), *Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia: Trenches and links to Economic Performance*, Washington, D.C., World Bank.
- FMI, (2002), *Government Finance Statistics, Yearbook 2002*, Fondo Monetario Internacional.
- _____, (2004), *Government Finance Statistics, Yearbook 2004*, Fondo Monetario Internacional.
- Fornasari, Francesca, Steven Webb y Heng- Fu Zou (1998), *Decentralized Spending and Central Government Deficits: International Evidence*, LCSPP/DECRG, Washington, D.C., World Bank, Processed.
- Fukasaku, Kiichiro y L.R. de Mello Jr. (1997), *Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability: The experience of Large Developing and Transition Economies*, Paper presented at the Eighth International Forum on Latin American Perspectives, Paris, IADB-OECD, 20-21 de noviembre.
- Hernández, Fausto, (1997), *¿Es disciplinado el Mercado crediticio estatal mexicano? Aristas para un nuevo federalismo*, CIDE, Documento de Trabajo núm. 54, División de Economía, México.
- Huther, Jeff y A. Shah (1998), *Applying a Simple Measure of good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*, Policy Research Paper núm. 1894, Washington, D.C., World Bank.
- Jones, Mark, P. Sanguinetti y M. Tomassi (1999), "Politics, Institutions, and Public-Sector Spending in the Argentinean Provinces", en James Poterba y J. von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Merino, Mauricio, ed. (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano*. El Colegio de México, México.
- Oates, Wallace (1993), *Fiscal Federalism*, Inglaterra, Gregg Revivals.
- Peterson, George (1997), *Decentralization in Latin America: learning through experience*, Washington, D.C., World Bank.
- Prud'homme, Remmy (1995), "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10. 2 agosto.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University.
- Shah, Anwar y X. Qureshi (1994), *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia*, Washington, D.C., World Bank. Discussion Papers 239.
- _____, (1997), *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*, Washington, D.C., World Bank.
- Stein, Ernest (1998), "Which type of Intergovernmental Transfers Should Countries Adopt?", *The Latin American Economic Policies*, IADB, Office of the Chief Economist, First Quarter.
- Subirats, Joan. ed. (1999), *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Fundación Encuentro, Madrid.
- Tanzi, Vito (1995), *Fiscal Federalism and Decentralization: A review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, en Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C.

- Ter-Minassian, Teresa (1997), "Intergovernmental Fiscal Role of Government: The International Perspective: An overview", en Teresa Ter-Minassian, *Fiscal Federalism. In Theory and Practice*, Washington, D.C., IMF.
- Tiebout, Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, octubre.
- Tolbert, P. y Zucker L.(1983) "Institutional sources of change in formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform 1880-1935" *Administrative Science Quarterly*, 28.
- Ziccardi, Alicia, ed. (1995). *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. M.A. Porrúa-UNAM, México.

ANEXOS

C U A D R O A - 1

AUTONOMÍA FISCAL *DE LOS GOBIERNOS ESTADUALES MEXICANOS.
TENDENCIA 1990, 1995 Y 2000

	LUGAR EN 2000	1990	1995	2000
AGUASCALIENTES	11	38.24	48.97	24.52
BAJA CALIFORNIA	7	33.88	46.40	28.49
BAJA CALIFORNIA SUR	2	54.07	38.06	35.72
CAMPECHE	29	22.65	17.78	8.12
CHIAPAS	28	5.79	8.64	8.19
CHIHUAHUA	6	36.15	31.45	29.03
COAHUILA	9	27.99	34.55	25.77
COLIMA	5	29.34	27.15	29.40
DURANGO	19	30.35	32.70	16.29
GUANAJUATO	16	47.88	42.62	19.48
GUERRERO	18	43.18	27.79	16.34
HIDALGO	25	26.90	29.50	11.26
JALISCO	4	48.82	47.62	31.03
MÉXICO	14	49.94	43.47	22.67
MICHOACÁN	20	33.38	32.08	16.17
MORELOS	15	37.95	17.84	21.89
NAYARIT	27	18.83	16.24	8.48
NUEVO LEÓN	3	41.79	48.59	31.41
OAXACA	23	27.40	21.77	12.40
PUEBLA	17	31.64	30.47	18.67
QUERÉTARO	13	42.53	42.60	23.21
QUINTANA ROO	1	55.83	58.59	36.95
SAN LUIS POTOSÍ	26	30.06	23.80	10.45
SINALOA	12	51.37	42.12	23.48
SONORA	8	38.89	30.51	25.91
TABASCO	31	7.34	11.81	3.62
TAMAULIPAS	10	24.90	25.81	24.91
TLAXCALA	30	23.68	7.35	6.39
VERACRUZ	21	31.52	33.74	14.26
YUCATÁN	22	24.24	20.53	14.07
ZACATECAS	24	40.39	22.99	12.30

*Autonomía fiscal = Ingresos propios/ Ingresos totales
Fuente: Elaboración propia con base en Base de Datos CIDE.

C U A D R O A - 2

DEPENDENCIA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS DE MÉXICO

DEPENDENCIA FINANCIERA- INGRESO	PORCENTAJE
MUNICIPIOS METROPOLITANOS	AÑO 2002
CENTRO TABASCO	50.64
TORREÓN	39.83
SALTILLO	32.37
HERMOSILLO	35.70
MORELIA	23.02
QUERÉTARO	34.35
AGUASCALIENTES	49.06
TOLUCA	19.74
GUADALUPE	27.31
SAN LUIS POTOSÍ	32.43
CHIHUAHUA	32.38
MÉRIDA	35.80
TLALNEPANTLA DE BAZ	31.64
ACAPULCO DE JUÁREZ	23.79
CULIACÁN	34.24
MEXICALI	38.84
NAUCALPAN DE JUÁREZ	31.39
ZAPOPAN	24.34
MONTERREY	26.48
LEÓN	28.46
TIJUANA	37.45
JUÁREZ	26.68
NEZAHUALCOYOTL	0.01
PUEBLA	34.05
ECATEPEC DE MORELOS	28.46
GUADALAJARA	30.34
PROMEDIO	31.11

* Dependencia financiera = participaciones / ingreso total

Fuente: Base de datos CIDE

C U A D R O A - 3

DEPENDENCIA FINANCIERA DE ALGUNOS MUNICIPIOS RURALES DE MÉXICO

DEPENDENCIA FINANCIERA- INGRESO MUNICIPIOS RURALES	PORCENTAJE AÑO 2002
SANTA MAGDALENA JICOTLAN	48.52
SANTIAGO TEPETLAPA	63.26
SANTO DOMINGO TLATAYAPAM	58.58
SAN PEDRO YUCUNAMA	50.14
SAN MATEO TLAPILTEPEC	57.23
SANTIAGO NEJAPILLA	38.33
SAN MIGUEL TECOMATLAN	61.53
SANTA MARIA TATALTEPEC	49.44
SAN JAVIER	64.02
SAN MIGUEL DEL RÍO	37.59
LA TRINIDAD VISTA HERMOSA	59.10
SAN ANTONIO ACUTLA	56.01
SAN CRISTOBAL SUCHIXTLAHUACA	27.21
SAN JUAN CHICOMEZUCHIL	58.97
SANTA MARIA YALINA	48.82
SANTIAGO MILTEPEC	63.59
OQUITOA	73.38
SANTA CRUZ DE BRAVO	61.16
PROMEDIO	54.27

* Dependencia financiera = participaciones / ingreso total

Fuente: Base de datos CIDE