

Laura Sour

Presentación

Hoy, en este número extraordinario de *Gestión y Política Pública*, se presentan seis investigaciones que, por un lado, recogen las lecciones más importantes sobre descentralización en América Latina y, por el otro, nos llevan a la frontera del debate sobre este tema y nos muestran las tareas más importantes que han quedado pendientes de resolver. Así, la perspectiva tanto de los países grandes —Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México— como de los pequeños —Bolivia, Ecuador, El Salvador y Nicaragua— nos enseña que el proceso de descentralización fiscal en toda América Latina es una respuesta a la transición democrática que ha vivido la región en los últimos años. Específicamente, en Argentina, Brasil y Chile la descentralización es el resultado de la transición de gobiernos militares a gobiernos democráticos. Por su parte, en México y Colombia, la independencia política de los gobiernos subnacionales originó que la cuestión fiscal tuviera que modificarse para corresponder al cambio político. Así, el proceso de descentralización ha tenido que considerar las peculiaridades institucionales e históricas de cada país, porque no ha sido el resultado de la aplicación de un modelo único. En suma, para entender la descentralización en América Latina hay que contestar fundamentalmente dos preguntas: ¿cuán descentralizado está el proceso en determinado país? y ¿cómo fue el desarrollo del proceso: gradual o de golpe?

Dentro de los retos que enfrenta la región, resalta la necesidad de definir de manera clara y precisa la asignación de las funciones entre los distintos niveles de gobierno. También está pendiente definir las atribuciones para regular los casos de coparticipación, así como implementar un sistema de transferencias que tenga en cuenta no sólo las necesidades de gasto, sino que además considere la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales.

La descentralización afecta la redistribución de los recursos. Por ello, se presenta un estudio que busca explicar la disparidad de la redistribución en tres sistemas federales en América Latina: Brasil, México y Venezuela. Con este fin, se utilizan dos

variables: el nivel de soberanía que poseen los gobiernos locales durante la descentralización y cómo se cierra la brecha financiera, si es por el lado del gasto o del ingreso. Además, se mencionan siete elementos para explicar la asignación territorial de recursos en los países, a saber: inercia histórica, producción, inverso de la población, estabilidad de los ejecutivos, alineación política, fortaleza electoral y distritos electorales.

Posteriormente, se presenta un análisis del esfuerzo recaudatorio de 155 municipios en México durante el periodo 1993-2000. Si bien se encuentra que tanto las participaciones como las transferencias de los ramos 26 y 33 han tenido un efecto negativo en todos los gobiernos locales, se observan diferencias en el desempeño fiscal de éstos cuando se agrupan por tamaño. Es decir, hay diferencias en el desempeño fiscal de gobiernos de igual tamaño. Los resultados muestran que la política de participaciones y transferencias ha mermado el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales grandes y ha obligado a algunos pequeños a esforzarse para aumentar sus ingresos de otro tipo. La lección principal es que no se pueden generalizar políticas por tamaño: la diversidad de los municipios es tal que, de hecho, ésta debe guiar el diseño de la política de descentralización fiscal en México.

Finalmente, se profundiza en el aspecto político de la descentralización y de las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales mexicanos para consolidar la descentralización. Se empieza por analizar cómo se han redefinido los intereses de los funcionarios de los gobiernos locales en México dentro de un ambiente de mayor competencia política. Se concluye que el principal reto para México, cuando revise su pacto federal, será alcanzar la unidad de todos los actores políticos para reformarlo.

En relación con la devolución de responsabilidades tributarias, es necesario comenzar a descentralizar el ingreso en México. Sin embargo, este cambio no puede ser inmediato, ya que, en un principio, los estados necesitarán apoyo en la administración fiscal para desarrollarse institucionalmente. Dentro de los aspectos más criticados está la falta de una contabilidad fiscal directa que permita a los estados rendir cuentas sobre esos recursos a la sociedad.

Un aspecto muy mencionado es el problema que representa la imposibilidad de la reelección de los diputados al Congreso en ambos niveles. Definitivamente, tres

años es un periodo muy corto para planear y no contribuye a crear un incentivo de lealtad al estado ni a los electores. Asimismo, no cabe duda de la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de los estados. Sin embargo, las capacidades profesionales de los funcionarios locales no son homogéneas. Así que las estructuras organizacionales emergentes y, en general, el sistema de gestión deben invertir en las capacidades administrativas de los municipios, respondiendo naturalmente a las diferencias ya mencionadas.

América Latina ha estado inmersa en los últimos años en un proceso de mayor apertura democrática que ha generado la demanda por una descentralización fiscal. En los últimos años, los países de la región han transitado por diferentes procesos de descentralización, de acuerdo con su herencia cultural, nivel de desarrollo económico y su relación con el resto del mundo. Cada nación tiene su enfoque particular de descentralización, lo que les ha permitido impulsar el desarrollo regional y disminuir las diferencias entre estados o provincias. Esperamos que los resultados presentados contribuyan a seguir impulsando la discusión en torno a este tema y al entendimiento del proceso de descentralización en la región y en el resto del mundo.

Agradezco enormemente el apoyo de David Arellano, editor de *Gestión y Política Pública*, para la elaboración de este número extraordinario, así como también el profesionalismo y la dedicación de todos los colegas que aceptaron someter sus trabajos a la revista. Por último, es necesario declarar que todos los artículos que aparecen en este número pasaron por un proceso de dictaminación.

