

F. Javier Arze y Jorge Martínez-Vázquez*

Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: *Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*¹

Este trabajo presenta una visión general del estado y los cambios recientes en relaciones fiscales intergubernamentales en cuatro países latinoamericanos pequeños: Bolivia, Ecuador, El Salvador y Nicaragua. En particular, este estudio se concentra en la observación de los siguientes aspectos: ¿Existen patrones comunes en las estrategias de descentralización aplicadas en países pequeños? ¿Existen formas particulares de descentralización que sean superiores? ¿Existen problemas de descentralización que sean particulares al tamaño de estos países? La discusión se concentra en cuatro áreas principales: estructura vertical del gobierno, asignación de gastos, asignación de ingresos y sistema de transferencias.

Palabras clave: descentralización fiscal, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua; gobiernos locales.

*Decentralization in Latin America from the Small Countries' Point of View:
Bolivia, El Salvador, Ecuador and Nicaragua*

This paper presents an overview of the condition and recent changes in tax intergovernmental relations in four small Latin American countries: Bolivia, Ecuador, El Salvador and Nicaragua. Particularly, this document focuses in the following items: Are there common patterns in the decentralization strategies applied in small countries? Are there superior forms

* F. Javier Arze es investigador asociado, Estudios Internacionales, Escuela de Estudios de Política Económica Andrew Young de Georgia State University. Correo electrónico: farze@gsu.edu. Jorge Martínez Vázquez es catedrático de Economía y Finanzas Públicas, director de Estudios Internacionales, Escuela de Estudios de Política Económica Andrew Young de Georgia State University. Correo electrónico: jorgemartinez@gsu.edu.

¹ Artículo recibido el 22 de mayo de 2003 y aceptado el 5 de abril de 2004. Los autores agradecen la ayuda prestada con documentos por Víctor Esteban Balseca, Isabel Avilés y Jonas Frank.

of decentralization? Are there decentralization problems particular to the size of those countries? The discussion concentrates in four main areas: vertical government structure, expenditure allocation, income allocation and transfer system.

Keywords: fiscal decentralization, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua; local government.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de descentralización en los países más grandes de América Latina, tales como Argentina, Brasil y México, han recibido un alto grado de atención en la literatura (Kraemer, 1997; Dillinger y Webb, 1999; Borthagaray, 1999; Giugale y Webb, 2000; Afonso, 2001; Hernández, 1998). Sin embargo, el proceso de descentralización se ha extendido a través de la mayoría de los países de América Latina, grandes y pequeños. El objetivo principal de este trabajo es examinar, comparar y extraer lecciones del proceso de descentralización en cuatro países latinoamericanos de tamaño pequeño.

Este trabajo presenta una visión general del estado y cambios recientes en relaciones fiscales intergubernamentales en cuatro países pequeños latinoamericanos: Bolivia, Ecuador, El Salvador y Nicaragua. Los gobiernos locales en estos países se están consolidando crecientemente como componentes autónomos de la estructura del gobierno. Con visiones propias de la descentralización, cada uno de estos países ha emprendido una política nacional propia en la redefinición de las relaciones intergubernamentales. Algunas de las diferencias en el diseño de las relaciones intergubernamentales se deben a su proceso histórico y político, mientras que otras simplemente muestran, como indicamos adelante, que existe más de una solución única “correcta” para los problemas de diseño intergubernamental.

En particular, este estudio se concentra en la observación de los siguientes aspectos: ¿Existen patrones comunes en las estrategias de descentralización aplicadas en países pequeños? ¿Existen formas particulares de descentralización que sean superiores? ¿Existen problemas de descentralización que sean particulares al tamaño de estos países? La discusión se concentra en cuatro áreas principales: estructura vertical del gobierno, asignación de gastos, asignación de ingresos y sistema de transferencias.²

² La versión presentada en la Conferencia Nuevos Retos de la Descentralización Fiscal en América Latina

De este ejercicio se desprenden varias lecciones importantes que se discuten con mayor detalle en las secciones siguientes. Primero, el proceso de descentralización puede ser virtualmente tan exigente y complejo en un país pequeño, como Nicaragua, como en un país muchas veces mayor, como México. En realidad, todos los elementos en el diseño de la descentralización (asignaciones de responsabilidades e ingresos, transferencias, etc.) tienen que ser resueltos independientemente del tamaño del país. Segundo, no existe una forma única y superior de descentralización fiscal. Veremos que, a veces, los cuatro países estudiados proveen hasta cuatro formas distintas de estructurar una cuestión importante, con la particularidad de que todas ellas, o casi todas ellas, son efectivas y que funcionan mejor dentro del contexto institucional e histórico de cada país. Tercero, consciente o inconscientemente, los países toman la decisión, con grandes consecuencias, de reformar el proceso de descentralización de una manera evolutiva y gradual, o de una manera amplia y de golpe. Cuarto, el proceso de descentralización puede realizarse reforzando y apoyando las instituciones tradicionales descentralizadas, en particular los municipios, o creando nuevas instituciones descentralizadas. Quinto, aunque la descentralización presenta retos técnicos importantes, es, inminentemente, un proceso político que a veces se exige desde abajo y a veces se impone como una solución desde arriba.

Pero también existen diferencias en descentralización entre países pequeños y grandes. En los países pequeños puede que haya más similitud de preferencias y también de problemas, lo cual puede facilitar el diseño de la descentralización. El diseño y análisis de políticas de descentralización se hace más complejo cuando no existe información fiscal ni presupuestaria en el ámbito local. Paradójicamente, o quizás no tanto, la información presupuestaria de rutina es más difícil de conseguir en países pequeños.³ La naturaleza de la descentralización también puede estar afectada por las demandas de autonomía y descentralización desde abajo en los

contiene dos secciones adicionales: Proceso Presupuestario Municipal y Crédito Municipal. Además, la versión presentada en la conferencia contiene todas las referencias a leyes y regulaciones de políticas que se mencionan en las secciones siguientes. Éstas pueden revisarse en la versión de trabajo de este estudio en la dirección electrónica: <http://isp-ayps.gsu.edu/papers/ispwp0303.html>.

³ Esto es así, porque es más probable que los países pequeños provengan de tradiciones centralizadas con regímenes unitarios, en lugar de federales. En países unitarios centralizados, los gobiernos locales tienen poca importancia y existe poco interés en conocer sus asuntos.

pueblos y aldeas de un país. Aunque estas demandas pueden ser fuertes en países relativamente pequeños, por ejemplo los países Bálticos (Martínez-Vázquez y Boex, 1995), el tamaño menor tiende a amainar este tipo de exigencias. La consecuencia más importante es que, en este caso, el proceso de descentralización es algo que se impulsa desde arriba, en vez de algo que se demande desde abajo.

En general, los efectos de las políticas de descentralización dependen en gran medida del tamaño de los países, así como del tamaño de los municipios donde se implementan dichas reformas. Por ejemplo, una de las dimensiones que se ha propuesto en la literatura como indicador del grado de descentralización es el número de municipalidades o gobiernos locales en que está dividido un país. Es posible argumentar que, donde hay mayor población y mayor extensión geográfica, se precisa un mayor número de gobiernos locales para tener acceso a los beneficios de la descentralización fiscal. El número de gobiernos locales en los que se divide un territorio determina el tamaño de cada unidad. El tamaño de los gobiernos locales es también un factor determinante para la efectividad de las políticas de descentralización. Éstas pueden tener efectos diferentes en diferentes municipalidades, dependiendo de sus características institucionales y administrativas, así como de su población y área geográfica (Rowland, 2001).

LA ESTRUCTURA VERTICAL DE GOBIERNO

Existen dos preguntas fundamentales en el diseño de la estructura vertical de gobierno. La primera es el número óptimo de niveles de gobierno. La segunda es el número óptimo de jurisdicciones en cada nivel.

Acerca del número de niveles de gobierno, la experiencia internacional muestra que la mayoría de los países descentralizados tienen dos o tres niveles de gobierno vertical según el tamaño del país.⁴ En Nicaragua, Bolivia y El Salvador no existe un

⁴ La excepción son países más grandes, como por ejemplo China, que tiene cinco niveles de gobierno, o Rusia, donde puede haber hasta cuatro niveles de gobierno según la región. Existen algunos servicios públicos con áreas de beneficio que rebasan el área de un municipio medio, pero que tienen un área más pequeña que el territorio nacional, como puede ser el caso de hospitales de tercer nivel o especializados. Sin embargo, en países más pequeños, los beneficios regionales se llegan a confundir con los nacionales y por eso puede que no haya necesidad de un nivel intermedio de gobierno.

nivel intermedio de gobierno descentralizado, aunque sí existe la administración central desconcentrada, que recibe el nombre de departamento o algo similar. En el caso de Ecuador, la provincia actúa como un nivel intermedio de gobierno descentralizado y como un ente desconcentrado de la administración central.

La división geográfica correspondiente a los departamentos generalmente se establece en la Constitución, y su papel político-administrativo específico ha sufrido importantes modificaciones en años recientes.⁵ Los departamentos se encargan, por lo general, de la administración política y de los intereses y servicios que son responsabilidad del gobierno central y son dirigidos por un prefecto o gobernador, el cual es nombrado por el gobierno central. Sin embargo, en Ecuador, las provincias están dirigidas por un gobernador nombrado por el órgano ejecutivo y un consejo provincial que es elegido. Mientras que los gobernadores son representantes del gobierno central, la descentralización fiscal y administrativa está protagonizada por los consejos provinciales, que son instituciones autónomas dirigidas por un prefecto también electo. Si el tamaño del país requiere un nivel de gobierno descentralizado intermedio, Ecuador ofrece un buen modelo para hacerlo. Aunque las funciones descentralizadas en el nivel provincial en Ecuador son muy limitadas (básicamente actividades de coordinación y planeación), éstas pueden ser consideradas como propiamente descentralizadas y no simplemente desconcentradas. Está claro que las instituciones descentralizadas deben rendir cuenta a los ciudadanos de la jurisdicción, mientras que las desconcentradas rinden cuentas a la administración central en la capital.

En los cuatro países estudiados, los municipios son entes descentralizados de nivel básico que sólo pueden realizar servicios o labores para el gobierno central de una manera marginal. La cuestión fundamental en este nivel es el número óptimo de municipios. Las relaciones entre el grado de descentralización fiscal y el tamaño de un país pueden ser estudiadas desde varias dimensiones: diseño de política, efectividad, costo, representatividad, etc. Una pregunta importante es si los beneficios de la descentralización son mayores en países grandes que en países pequeños. Quizá la respuesta a esta pregunta no está relacionada únicamente con el tamaño del país, sino también con el número de municipios en los que se divide un país, el tamaño

⁵ En Nicaragua en 1982, pero en Bolivia en 1995 y en Ecuador en 1997.

de éstos y los criterios que definen lo óptimo.⁶ Pese a que los límites municipales son usualmente el resultado de procesos históricos más que de estrategias de diseño fiscal, se generan serios problemas cuando el tamaño de los municipios de un país no se tiene en cuenta en el diseño de su estrategia de descentralización.⁷ Ecuador, El Salvador y Nicaragua presentan una estructura de municipalidades que muestran un alto grado de atomización, concentración de población en un número reducido de municipalidades y, en general, una falta de homogeneidad en la distribución de municipios en relación con la población. La situación se complica y, en gran medida, es el resultado de un alto grado de migración de la población de municipios pequeños hacia municipios grandes, como es el caso de El Salvador.⁸

La población municipal promedio es mayor de 20 mil habitantes en los cuatro países (cuadro 1). Sin embargo, los datos promedio no describen la dispersión a los extremos de la distribución. La observación de la distribución de población por municipio muestra la concentración de la población en un número reducido de municipalidades. Por ejemplo, en Bolivia, 50% de los municipios del país tienen una población menor de 10 mil habitantes. Sin embargo, el total de población de estos municipios representa tan sólo 9% de la población total. La situación es similar en El Salvador, donde 49% de los municipios con población menor de diez mil habitantes concentran únicamente 11% de la población total. Esto es una evidencia del nivel de heterogeneidad de población entre municipios.⁹

⁶ Los municipios grandes pueden tener ventajas en las economías de escala, pero están sujetos a los costos asociados a la heterogeneidad de preferencias de poblaciones grandes y diversas y a la representatividad política y rendición de cuentas decrecientes. El tamaño óptimo de un municipio es aquel en el que se alcanza un equilibrio entre los beneficios por incrementos de eficiencia distributiva y representatividad política asociados a gobiernos de tamaño pequeño y las pérdidas en economías de escala, incremento en burocracia y una coordinación más compleja, también asociados a gobiernos de tamaño pequeño.

⁷ Como se menciona más adelante, por ejemplo, cuando el tamaño de un municipio no es económicamente viable, su descentralización debe ir acompañada de regulaciones que permitan el amalgamamiento o fusión de municipios, o si esto no es posible, la existencia de un sistema de transferencias sensible a municipios de tamaño excesivamente pequeño.

⁸ Los índices de migración interna en El Salvador indican que, en años recientes, 12 de los 14 departamentos son expulsores de población (FISDL, 2001).

⁹ El rango de la distribución es también bastante extremo. En datos de 1998, el municipio de San Salvador era el de mayor población en El Salvador; tenía cerca de 460 mil habitantes, mientras que el municipio de San Isidro Labrador era el de menor población con poco menos de 500 habitantes.

CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES

	<i>Bolivia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Nicaragua</i>
Población	8 328 700	12 646 000	6 276 000	5 071 000
Extensión geográfica (km ²)	1 098 581	283 560	21 040	130 000
Núm. de gobiernos intermedios departamentos, provincias o regiones	9	22	14	17
Núm. de municipalidades	314	219	262	152
Población municipal promedio	26 524	57 481	23 954	33 362
Municipios con población < 10 000	50%	n.d.	49%	32%
Población total en municipios con población < 10 000	9%	n.d.	11%	6%
PIB per cápita	951.6	1 425	1 751.9	465.5
Densidad	7.7	45.7	302.9	41.8

Fuente: Elaborado con base en: *World Bank Indicators* (2002); INIFOM, página web; PROMUDE/GTZ (2002); Dirección de Planificación-Fondo de Inversión Social (FISE). Datos de población municipal: Bolivia, 2001; El Salvador, 2000, estimada; Nicaragua, 1995. Nota: n.d.= no disponible.

El cuadro 1 presenta características generales de ingreso, población y densidad. El Salvador se caracteriza por ser uno de los países con mayor densidad en Centroamérica y Sudamérica, claramente el de mayor densidad entre los estudiados, mientras que el de menor densidad es Bolivia. El Salvador y Ecuador tienen niveles similares de PIB per cápita, mayores que los de Bolivia y Nicaragua.¹⁰

La atomización de la estructura municipal crea una serie de problemas importantes. El primer problema es el encarecimiento de los servicios públicos en los municipios pequeños por falta de una escala adecuada en la producción y entrega de servicios. Un tamaño reducido del municipio casi siempre significa también una capacidad administrativa reducida, lo que complica, si no es que elimina, la posibilidad de proveer cierto tipo de servicios públicos.

La importancia de la regulación y el estudio del tamaño de los municipios va más allá de la descripción general de la estructura vertical de gobierno o de los problemas en eficiencia de provisión de servicios básicos. La atomización municipal crea problemas fiscales que son un constante desafío para los procesos de descen-

¹⁰ Es interesante notar que Ecuador tiene un menor número de municipios que El Salvador, pese a que Ecuador tiene diez veces la extensión geográfica de El Salvador y el doble de población.

tralización. La irregularidad en la dimensión y densidad de las municipalidades es uno de los factores que determinan la falta de balance fiscal horizontal: disparidades en ingresos propios recaudados por concepto de impuestos, arbitrios y tasas.¹¹

Aunque el problema de atomización municipal no ha sido solucionado en su totalidad, cada uno de los países estudiados ha tomado ciertas medidas legales al respecto. Debemos notar, en primer lugar, que ninguno de los países comprendidos en el estudio ha introducido medidas de carácter obligatorio para el amalgamamiento o fusión de los municipios que pueden ser administrativa y económicamente inviables o con poblaciones por debajo de un nivel mínimo deseable. Bolivia, El Salvador y Nicaragua dejan a la voluntad de los gobiernos municipales la decisión de asociarse con otros municipios mediante diferentes mecanismos legales de fusión, incorporación o creación de mancomunidades. Bolivia ha incentivado la creación de mancomunidades al legislar que los municipios deben tener una población mínima de 5 mil habitantes para poder tener acceso a fondos de coparticipación. De esta manera, municipios más pequeños deben conformar mancomunidades para tener acceso a estos recursos. El Salvador y Nicaragua establecen una población mínima de 10 mil para la creación de nuevas municipalidades. En Ecuador, el número mínimo de habitantes requeridos para la creación de un nuevo municipio es de 50 mil y la fusión o creación de municipios en Ecuador es competencia exclusiva del Congreso Nacional.

LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS DE GASTO PÚBLICO

La asignación de responsabilidades de funciones y de gasto público es, necesariamente, el paso primero y fundamental en el diseño de un sistema descentralizado. Esta asignación se puede realizar por distintos medios legales (por ejemplo, la Constitución o una ley sobre proceso presupuestario). La asignación de responsabilidades explícita es un paso que frecuentemente se ha omitido en América Latina. En ocasiones, también los servicios por los municipios varían considerablemente en

¹¹ Por ejemplo, y como analizaremos con mayor detalle en las siguientes secciones, el municipio de Managua, en Nicaragua, representa alrededor de 45% de todos los ingresos municipales de su país. La importancia de la ciudad capital es más acusada en El Salvador.

relación con la lista de servicios enumerados en la ley. Por consiguiente, para entender esta faceta de un sistema descentralizado, es necesario comparar la legalidad y la práctica.

A pesar de los diversos criterios de asignación de responsabilidades de gasto y finanzas públicas, no hay un sistema que sea ideal para todos los países. En general, el sistema de asignación de competencias al que se llega en un país refleja un compromiso entre objetivos distintos, como pueden ser la eficiencia del gasto (otorgándole más responsabilidades a los gobiernos locales) y la equidad en el consumo de servicios públicos en todos los municipios del país (otorgándole más responsabilidad al gobierno central). Tanto o más importante que una distribución de responsabilidades ajustada a los principios teóricos es que la asignación de responsabilidades sea concreta (es decir, que esté bien identificada) y estable.

La estructura de las responsabilidades de gasto y las reformas hacia su descentralización varían sustancialmente entre los países estudiados. Esto nos permite hacer una revisión y análisis de las diferentes opciones de descentralización, aun cuando el número de países analizados sea reducido. Un rasgo común en la asignación de funciones en los cuatro países estudiados es la concurrencia (o corresponsabilidad) de funciones, en contraste con un modelo de exclusividad. Aunque atractivo en ciertos sentidos, el principio de concurrencia lleva, en general, a una falta de claridad en la asignación de competencias y atribuciones a distintos niveles de gobierno. Pero, como veremos aquí, también hay más diferencias que rasgos comunes.

En Bolivia, a través de la Ley de Participación Popular y de la Ley de Descentralización Administrativa se aplica una estrategia de descentralización uniforme para todos los servicios públicos, incluidos salud, educación, caminos vecinales y micro-riego, la cual está centrada en la institución del municipio. En cambio, la política de descentralización en El Salvador se ha aplicado de una manera *sui generis* en cada sector, ya que ha sido diseñada por cada uno de los propios ministerios del gobierno central (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas, etc.) y otras agencias centrales (por ejemplo la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA, en el sector de agua). Ecuador ha optado por una política basada en la suscripción de convenios individuales entre el gobierno central y municipios específicos. Estos convenios pueden ser de transferencia per-

manente o de delegación temporal de una lista específica de funciones a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, las funciones que los gobiernos municipales pueden asumir está limitada, entre otras menores, a la creación, mantenimiento y equipamiento de infraestructura física de los servicios de educación, salud y caminos vecinales. Los convenios fijan las nuevas responsabilidades y recursos necesarios para su provisión. Los convenios también pueden ser firmados entre el gobierno central y consejos provinciales (gobierno intermedio), las funciones de este nivel de gobierno son distintas de aquellas con las que los municipios pueden responsabilizarse. La firma de estos convenios es de carácter opcional para los municipios, pero de carácter casi obligatorio para el gobierno central, si es que el municipio ha solicitado la transferencia especificada en la ley de descentralización.¹² Esta política aplica el principio de flexibilidad, el cual sugiere políticas fiscales específicas de cada municipio en relación con sus características individuales.

La mejor manera de extraer lecciones de los distintos enfoques seguidos en los cuatro países es examinar con mayor cuidado un grupo de responsabilidades de gasto importantes desde la perspectiva de los municipios. El anexo 1 resume las asignaciones de gasto en los cuatro países estudiados.

EDUCACIÓN

En los cuatro países comprendidos en el estudio, el gobierno central es el responsable de la normatividad, elaboración y supervisión de políticas educativas nacionales, así como de la elaboración del plan de estudios básico. Las estrategias de desconcentración en El Salvador y en Nicaragua, denominadas Educo (Educación con Participación de la Comunidad) y Cogestión Educativa, respectivamente, se basan en las propias escuelas y no en los gobiernos municipales.¹³ Por el contrario, el proceso de descentralización educativa en Bolivia y Ecuador hace énfasis en los gobiernos municipales.

¹² El único requisito para esta transferencia es una evaluación por parte del gobierno central que determine que el municipio posee las condiciones necesarias para la adopción de las nuevas funciones.

¹³ El programa Educo en El Salvador no se aplica a todo el sistema educativo, sino tan sólo a las zonas rurales, mientras que el sistema de educación tradicional permanece como una responsabilidad del gobierno central.

En Bolivia y Ecuador se ha transferido la responsabilidad de mantenimiento, construcción y equipamiento de la infraestructura física de los establecimientos de educación preescolar, primaria y media a los municipios.¹⁴ Sin embargo, Ecuador ha optado por una política basada en la suscripción de convenios individuales entre el gobierno central y municipios específicos, por lo que, en la actualidad, sólo aquellos municipios que han firmado convenios asumen estas competencias en educación. En Nicaragua y El Salvador, el financiamiento de construcción y mantenimiento de las escuelas siguen siendo responsabilidad del gobierno central. Es importante resaltar la importancia de los fondos de inversión social en la infraestructura en Bolivia y Nicaragua. Aunque en Bolivia los municipios están encargados de la infraestructura educativa, el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FNS) ha desempeñado el papel de instrumento de equilibrio de balance vertical, mientras que, en Nicaragua, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) se ha concentrado en la rehabilitación de escuelas primarias.¹⁵

También resulta interesante, y consecuente con los modelos de descentralización perseguidos, que en Bolivia se haya transferido la propiedad de los establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria a los municipios, en contraste con Nicaragua, donde el Ministerio de Educación conserva aún la propiedad de los establecimientos educativos, los cuales han sido únicamente cedidos a los consejos educativos por periodos limitados.¹⁶

Como un elemento importante de la efectividad del esfuerzo educativo, se ha introducido la participación ciudadana en el proceso educativo de los cuatro países estudiados, pero de maneras distintas. Tanto Nicaragua como El Salvador han delegado la responsabilidad de la administración de los centros escolares a asociaciones

¹⁴ En Bolivia, las prefecturas como representantes del gobierno central en el nivel departamental, como se mencionó anteriormente en la descripción de la estructura vertical de gobierno, tienen a su cargo la administración y supervisión de recursos humanos en las áreas de salud, educación y asistencia social.

¹⁵ El FNS en Bolivia proporciona cofinanciamiento en la provisión de infraestructura y equipamiento de establecimientos educativos. El FISE, en Nicaragua, es un organismo autónomo, creado en 1990, que depende de la Presidencia de la República. Este ente autónomo recibe financiamiento del gobierno central y de donaciones bilaterales de gobiernos extranjeros, así como préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. La mayoría de las actividades en materia de inversiones en infraestructura a escala municipal ha estado a cargo del FISE en áreas como infraestructura en agua potable, alcantarillado, escuelas y centros de salud. La prioridad es la rehabilitación de infraestructura en lugar de nuevas construcciones. El FISE se ha concentrado en la rehabilitación de escuelas primarias.

¹⁶ No tenemos información sobre el cambio en la propiedad de los establecimientos en El Salvador y Ecuador.

de padres de familia, docentes electos y estudiantes, a los que de aquí en adelante llamaremos consejos educativos.¹⁷ Estas organizaciones están también a cargo del proceso de contratación y evaluación de maestros.¹⁸ En particular, el proceso de descentralización educativa en El Salvador se ha caracterizado por un agresivo sistema de participación comunitaria mediante el programa Educo. En contraste, en Bolivia y Ecuador se ha relegado la participación ciudadana tan sólo a una función de control.¹⁹

Por otra parte, el programa Educo, en El Salvador, y Cogestión Educativa, en Nicaragua, han delegado también la responsabilidad de equipamiento de escuelas a los consejos educativos. En cambio, en Bolivia y Ecuador el equipamiento, provisión, mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa es responsabilidad de los municipios, mientras que el proceso de contratación sigue siendo una tarea del gobierno central.

En los cuatro países estudiados, los salarios del personal educativo docente y personal administrativo del sistema educativo son cubiertos por el gobierno central.²⁰ Aunque esto tiene la ventaja de asegurar que el personal docente reciba su salario incluso en los municipios de menor capacidad, el sistema de pago centralizado reduce la autonomía de los municipios y escuelas en el control de sus recursos humanos y la rendición de cuentas de la labor del personal docente. Naturalmente, será más fácil conceder mayor autonomía en esta área dentro de los modelos de descentralización empleados en Bolivia y Ecuador. Los municipios tienen una base impositiva con la que pueden contribuir con recursos propios al pago de salarios. En los casos de El Salvador y Nicaragua, los centros escolares por sí mismos tienen en general una capacidad baja de autofinanciamiento, aun cuando se utilicen tasas y contribuciones pagadas por las familias de los escolares.

¹⁷ La administración de escuelas está a cargo directamente de la Asociación de Padres de Familia (ACES), en El Salvador, y de Consejos Directivos Escolares, en Nicaragua.

¹⁸ En El Salvador, el Ministerio de Educación está a cargo de nominar a los directores de cada escuela, mientras que, en Nicaragua, el consejo directivo de cada centro escolar tiene la autoridad de remover al director de dicho centro.

¹⁹ En Bolivia, el control social se realiza a través de las juntas distritales de participación educativa, organizaciones territoriales de base (OTB) y consejos educativos de nivel departamental y nacional. En Ecuador, a través de las juntas parroquiales.

²⁰ Los municipios reciben transferencias en Bolivia, pero el gobierno central justifica el pago de salarios bajo el principio de unidad en la prestación de servicios sociales (Ley 1551, artículo 13).

Dentro del sistema de financiamiento existen dos modelos bastante distintos en El Salvador y en Bolivia.²¹ En El Salvador, el financiamiento se hace efectivo a través de transferencias o pagos directos del Ministerio de Educación (Mined) a las ACES. El monto de las transferencias se determina mediante una fórmula cuyos determinantes incluyen el tamaño de la escuela y el número de alumnos. Es interesante notar que este sistema de financiamiento puede generar mecanismos de competencia entre escuelas por un mayor alumnado (pues ello se traduce en más fondos). Existe la posibilidad de que la competencia entre escuelas pueda mejorar la calidad de sus servicios, así como incrementar la eficiencia técnica reflejada en la reducción de costos.²²

Por otra parte, los recursos de coparticipación en Bolivia se distribuyen en función de la población de cada municipio, pero son los municipios los que determinan, según su propio criterio, el porcentaje de esos fondos que se utilizará en el sector de educación, así como la distribución de recursos entre los centros educativos. Mientras que el enfoque de Bolivia refuerza la institución municipal, otorgándole un grado de autonomía en el manejo de los recursos y la toma de decisiones, el enfoque de El Salvador asigna con mayor seguridad el financiamiento de la educación y puede promover mayor competencia positiva.

Posiblemente, la principal debilidad de los programas aplicados en Nicaragua y en El Salvador es haber marginado el papel de los municipios en una actividad tan importante en el ámbito local como es la educación. Aunque los comités directivos escolares y las ACES tienen una ventaja comparativa en la gestión de muchos asuntos concretos que atañen a cada escuela, el alcalde y el concejo municipal son las instituciones locales democráticas representativas que podrían y deberían ayudar a la movilización de recursos, inversión en infraestructura, nombramiento de directores de escuelas, etc. Los municipios, como gestores, también tienen la ventaja de poder ayudar al financiamiento de la educación con sus impuestos propios, lo que promueve una mejor rendición de cuentas. El uso de impuestos propios en el ámbito escolar no es deseable.²³

²¹ Discutimos únicamente estos dos países, porque para Nicaragua y Ecuador sólo contamos con información fragmentada en esta área.

²² Los mecanismos de competencia entre localidades, basados en la combinación de calidad de servicios prestados y nivel de impuestos locales, han sido estudiados extensamente en la literatura sobre finanzas públicas bajo el contexto teórico presentado por Tiebout (1956).

²³ Un modelo alternativo sería la concesión de ingresos propios a asociaciones o grupos de escuelas, como es el caso en los distritos especiales en Estados Unidos.

Sin embargo, no es fácil llegar a un consenso definitivo respecto a cuál modelo (Nicaragua y El Salvador *versus* Bolivia y Ecuador) es mejor. Estudios basados en la experiencia en América Latina afirman que no puede esperarse una rendición de cuentas en el nivel local o escolar sin que se devuelva a éstos la autoridad de tomar decisiones pedagógicas y la asignación de recursos.²⁴ Parecería que el proceso de descentralización debe encontrar un punto intermedio entre el poder de autonomía y de toma de decisiones asignado al ámbito de la escuela y la capacidad de crear una participación activa y unificadora de los municipios.

SALUD

En el sector salud, El Salvador y Nicaragua han aplicado políticas de desconcentración de nivel intermedio, mientras que Bolivia y Ecuador aplican un modelo jerárquico de tres niveles. El Salvador ha dividido las responsabilidades del nivel central e intermedio basándose en las características de la demanda de servicios médicos o grados de gravedad. Por el contrario, Bolivia, Ecuador y Nicaragua han asignado a los diferentes niveles de gobierno distintas responsabilidades de la función de provisión, en lo que se ha denominado el modelo de descentralización por factores, insumos o función de producción.²⁵

La pieza fundamental en la estrategia de descentralización de los servicios de salud en Bolivia, El Salvador y Nicaragua ha sido la creación de lo que podemos llamar aquí, de manera general, unidades gerenciales descentralizadas de salud (UGDS).²⁶ Las UGDS se delimitan sobre un territorio y población determinada, que no corresponden a la división política, administrativa, departamental ni municipal en los casos de El Salvador y Nicaragua (aunque en ambos es más similar a un nivel departamental), pero corresponde geográficamente al nivel municipal en Bolivia. La idea funda-

²⁴ Véase, por ejemplo, Burki, Perry y Dillinger (1999).

²⁵ Véase Cominetti y Di Gropello (1998). En Bolivia y Ecuador, la división por insumos ocurre al transferir a los municipios la responsabilidad de la construcción y equipamiento de la infraestructura física. Véase Frank (2001), para una discusión de otras funciones y niveles de administración intermedia en las áreas de salud y educación en Ecuador.

²⁶ Estos organismos reciben nombres distintos en los tres países: Sistemas Locales de Atención Integral en Salud (Silais) en Nicaragua, Directorio Local de Salud (Dilos) en Bolivia y Sistema Básico de Salud Integral (Sibasi) en El Salvador.

mental de estas unidades no es tan sólo mejorar la gestión de los servicios de salud, sino también estimular la participación activa de las comunidades locales.

No obstante, existen diferencias importantes en el funcionamiento de las UGDS. Si bien el modelo de descentralización nicaragüense transfiere importantes tareas a las UGDS, el gobierno central permanece a cargo de la administración del personal y de la infraestructura física. La flexibilidad de decisión de las UGDS en Nicaragua se limita a la distribución de los fondos que reciben del presupuesto para servicios no personales y de materiales y suministros.²⁷ Tanto en Bolivia como en Nicaragua, las UGDS se encargan del suministro de materiales e insumos; sin embargo, en Bolivia se desconcentra la administración de recursos humanos a los departamentos, mientras que, en Nicaragua, ésta sigue a cargo del gobierno central. El gobierno central es el encargado de pagar los salarios del personal docente y de los médicos y paramédicos en los cuatro países estudiados.

En lo que se refiere a la propiedad y el control de los activos, en Bolivia, los bienes muebles e inmuebles destinados a la provisión de servicios públicos de salud se transfirieron a favor de los gobiernos municipales. En Ecuador, aunque no está claramente especificado, la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social determina que los recursos materiales necesarios para la prestación de servicios sean transferidos a los municipios con los que se firmen convenios de transferencia. En contraste, estos recursos permanecen como propiedad del estado en Nicaragua y El Salvador. Nótese también que, en Bolivia y Ecuador, también se transfirieron las competencias de mantenimiento de infraestructura y equipamiento, así como la dotación y construcción de nueva infraestructura, a los entes descentralizados.

En Ecuador, en contraste con el sistema de las UGDS de los otros tres países, se ha conservado una estructura jerárquica tradicional de rendición de servicios en tres niveles, aunque el gobierno central permanece a cargo de gran parte de las atribuciones. En este sistema existe una superposición de funciones entre las direcciones provinciales (nivel intermedio) y el Ministerio de Salud en cuanto a la provisión de infraestructura y equipamiento. También existe alguna superposición de funcio-

²⁷ Debemos notar, sin embargo, que se han descentralizado algunas otras responsabilidades a las juntas directivas de los Silais, como el nombramiento de directores de los centros de salud y la organización de programas de salud específicos en la zona.

nes, aunque menos pronunciada, con los municipios. Con respecto a estos últimos, se ha procedido a la firma de convenios con los municipios de transferencia de responsabilidades a través de los consejos cantonales de salud.

La descentralización por factores, tal como se aplica en Bolivia, Ecuador y Nicaragua, no permite que la función de provisión de servicios sea delegada a proveedores privados de servicios ni permite que las UGDS determinen la combinación de insumos con base en criterios de eficiencia. En contraste, los centros Sibasi, en El Salvador, tienen autonomía sobre sus funciones gerenciales, lo que les permite tomar sus propias decisiones en relación con la administración de sus recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos. Los Sibasi, en El Salvador, tienen la responsabilidad de canalizar los casos más graves a los Centros Especializados de Referencia Nacional (Cerf), a fin de optimizar la clasificación de la demanda por nivel de complejidad. También están encargados de la gestión, provisión y control de calidad de los servicios de salud, así como de garantizar la participación y control social. Este tipo de clasificación por servicio es deseable, ya que, como se mencionó anteriormente, existen beneficios importantes en la separación del financiamiento (por parte del sector público o de los usuarios) y la provisión de los servicios (por parte de los hospitales y de los centros de salud).

Paralelamente, en Bolivia y Nicaragua, se han creado mecanismos de participación comunitaria en el sector. En Nicaragua, esta participación se organiza mediante la creación del Consejo Nacional de Salud, los Consejos Locales de Salud y las Juntas Directivas. Las juntas directivas están compuestas por representantes del gobierno local, gremios y sindicatos y representantes de la empresa privada y de la comunidad en general; estas juntas directivas nombran al director de las UGDS de una terna propuesta por el Ministerio de Salud. Las UGDS en Bolivia están conformadas por un oficial de salud y representantes de las organizaciones territoriales de base (OTB), con el propósito de mejorar la coordinación entre los niveles de provisión.²⁸ El control social en Bolivia se realiza a través de los comités de vigilancia, los cua-

²⁸ Las OTB están sujetas al proceso de participación popular; están formadas por las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales que representan a la población de un determinado territorio. Deben registrarse para recibir personalidad jurídica y nombrar a sus representantes, los cuales son elegidos según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias. Estos representantes titulares están sujetos a los derechos y obligaciones asignados por el estado.

les no son específicos del sector de salud, sino que tienen la función de supervisar el desempeño municipal en diferentes dimensiones.²⁹

En El Salvador y Nicaragua, el Ministerio de Salud se encuentra a cargo de la planificación y asignación del presupuesto de ingresos y gastos asignados al territorio mediante convenios de gestión con las UGDS. En Bolivia, los municipios elaboran su propio presupuesto, el cual debe cumplir con las condiciones referentes al área de salud, tanto en las transferencias como en los recursos de coparticipación del gobierno central.³⁰

Es importante destacar nuevamente que las UDGS en Bolivia corresponden al nivel municipal y sus directores son elegidos por representantes del gobierno municipal y de la comunidad local en general, en contraste con las UDGS de Nicaragua y El Salvador que al igual que el modelo de educación en ambos países, han buscado la participación ciudadana, pero al margen de los gobiernos descentralizados, con representantes democráticos y presupuesto supuestamente autónomos.

En resumen, los cuatro países ofrecen dos, en realidad tres, modelos distintos de descentralización de los servicios de salud. En El Salvador y Nicaragua, la estrategia seguida ha sido de mayor desconcentración participativa de los servicios y de creación de instituciones paralelas a los gobiernos municipales bajo el control del ministerio del ramo. En Bolivia, el modelo seguido es parecido, pero las instituciones de gestión descentralizada coinciden con los municipios. En Ecuador, la descentralización ha seguido canales más tradicionales de devolución de un número de insumos y fondos a los gobiernos generales de nivel medio y a los municipios. Posiblemente, el mayor defecto de la estrategia de descentralización, tanto en salud como en educación, en El Salvador y Nicaragua, ha consistido en no proceder a for-

²⁹ Los comités de vigilancia son organizaciones de representación civil constituidas por representantes electos de las organizaciones territoriales de base (OTB).

³⁰ Los municipios deben destinar 3.2% de las transferencias de coparticipación del gobierno central para el equipamiento e insumos necesarios para la prestación de los servicios destinados al programa de Seguro Materno Infantil (SMI). Adicionalmente, 30% de los recursos del fondo solidario municipal se destinan al sector salud. Véase la sección sobre transferencias en este trabajo para una descripción detallada de los recursos de coparticipación y transferencias en Bolivia. En Bolivia, las reformas de la Ley de Participación Popular y de Descentralización Administrativa han reducido la autonomía financiera al nivel de los establecimientos de salud, ya que, en el presente, los ingresos colectados por pagos de tasas se destinan a los gobiernos municipales.

talecer las instituciones tradicionales de gobierno descentralizado, los municipios.³¹ Pero por otra parte, este modelo puede representar una forma más ágil y eficiente de descentralizar los servicios sin estar atados a todos los problemas tradicionales de los gobiernos municipales (falta de capacitación, prácticas corruptas, ineficiencia, falta de rendición de cuentas, etc.). Estos últimos pueden ser algunos de los problemas que se pueden achacar al modelo tradicional que se sigue en Ecuador. El desafío reside en encontrar modalidades de descentralización en donde se potencie el papel de la comunidad y en donde se prueben modelos de gestión innovadores, pero sin que en el largo plazo se ignore o debilite el legítimo papel de los municipios. Quizás Bolivia esté en el camino de un compromiso aceptable entre ambos grupos de objetivos. Pero además del enfoque sobre las instituciones y estructuras encargadas de la provisión de los servicios, es tanto o más importante organizar la descentralización con base en la naturaleza de los servicios, como en el caso de El Salvador, y no con base en la función de producción o insumos, como en los casos de Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

SERVICIOS DE AGUA Y ALCANTARILLADO

En Nicaragua y en Bolivia se han aplicado procesos de licitación y concesión de los servicios de agua y alcantarillado, a fin de incrementar la eficiencia en la prestación de estos servicios. Pese a las características positivas de este sistema, las instituciones encargadas de otorgar las concesiones en Nicaragua no son los municipios, sino los agentes del gobierno central, lo que incrementa la desconfianza entre la población y también la pérdida de la oportunidad de fortalecer los gobiernos locales. En estos países se ha argumentado que este tipo de proceso, sin control ciudadano en el ámbito local, incrementa las posibilidades de corrupción en la privatización.

Sin embargo, el sistema de concesiones en la prestación de servicios de agua es una práctica común en el campo internacional.³² En muchos países, las municipalidades son las encargadas del proceso de otorgamiento de los contratos de concesión. Posiciones opuestas a este proceso argumentan que las municipalidades no

³¹ Sobre este problema, véase Avilés (1995).

³² Para una revisión de los procesos aplicados en diferentes contextos internacionales, véase ECLAC (2000).

están en posición de ejercer control o negociar con los expertos de grandes empresas que tienen mayor poder político, económico y financiero. Pero, puesto que los procesos de licitación se ofrecen en mercados competitivos en los que los representantes municipales pueden dictar las reglas de elección basados en criterios de eficiencia, parecería que poco tiene que ver el tamaño de las empresas en competencia.

Probablemente la política más apropiada es una práctica intermedia, como la aplicada en Bolivia, la cual asigna a los municipios con mayor capacidad administrativa la responsabilidad de la selección, control de bases de licitación y contenido de contratos de concesión; mientras que aquellos municipios pequeños, con posibles deficiencias administrativas y técnicas, permanecen bajo la tutela y el control de instituciones centralizadas.³³ Pese a la oposición de comités, juntas vecinales y grupos de consumidores que temen el incremento de tarifas, actualmente existen en Bolivia diez empresas de servicios de agua con contratos de concesión.

La eficiencia del servicio de agua se ve comprometida tanto en El Salvador como en Nicaragua por contradicciones y dualidades entre leyes y códigos municipales y leyes sectoriales.³⁴ En El Salvador el sistema de agua rural y urbano está normado por el Código de Salud y la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). Como en otras áreas que están siendo descentralizadas en el momento presente en este país, la política del gobierno ha sido dejar en las propias manos del ente central, ANDA en este caso, qué, cómo y cuándo descentralizar. El proceso de privatización de servicios se ha venido realizando de manera gradual, basado en acuerdos mutuos que no son de carácter obligatorio.³⁵

³³ La ley determina que este servicio es responsabilidad de los gobiernos municipales y que éstos pueden prestarlos directamente o como concesionarios a una Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSA), la cual puede tener personalidad jurídica, pública o privada.

³⁴ En particular, en Nicaragua la ley de municipios primeramente asigna a los municipios la responsabilidad sobre la administración y mantenimiento de acueductos municipales y redes de abastecimiento domiciliar; pero posteriormente, leyes sectoriales reasignan todas las competencias al nivel central. En El Salvador, los poderes asignados por la ley de ANDA para la regulación, estándares, construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de los sistemas urbanos y rurales están en desacuerdo con el Código de Salud y con el Código Municipal, los cuales asignan estas competencias a las municipalidades.

³⁵ La ley de ANDA especifica que sólo se puede delegar la administración del servicio, pero no se pueden traspasar activos.

La decisión de ANDA de privatizar los servicios de agua en un municipio se basa en los principios de mutuo acuerdo y gradualismo. Mientras que estos principios pueden ser atractivos y deseados como parte de un proceso de descentralización en una primera fase, también pueden acarrear problemas en un plazo más largo. Por ejemplo, hasta ahora no se ha hecho ninguna provisión para situaciones en donde no sea posible alcanzar un acuerdo mutuo. Si no se establece un marco de tiempo para concluir el proceso de privatización y descentralización en Nicaragua, éste puede alargarse indefinidamente y, al final, desvirtuar la política de descentralización. Además, los escépticos se pueden preguntar si ANDA realmente tiene los incentivos apropiados para ejecutar un proceso que al final va a disminuir su presupuesto y cuestionar su viabilidad institucional.

Como se mencionó anteriormente, una opción atractiva del estancamiento en procesos graduales es la aplicada en Ecuador para la firma de convenios de transferencia de responsabilidades municipales. Dichos convenios son opcionales para los municipios, pero casi obligatorios por parte del ente central una vez solicitadas las transferencias por parte del municipio. Este sistema de acuerdos puede ser aplicado en varios contextos donde se pretenda aplicar el principio de gradualismo a las políticas de descentralización y evitar, al mismo tiempo, el estancamiento de las negociaciones de acuerdos.

Desde un punto de vista conceptual, el mayor problema de la estrategia perseguida por ANDA en El Salvador es la decisión de delegar únicamente la administración del servicio y no traspasar los activos. Es evidente que el traspaso de activos requeriría cambios en el marco legal vigente (ley de creación de ANDA), pero esto es deseable y también posible. La falta del traspaso de activos a los nuevos entes privatizados supondrá que dichos entes locales no tendrán ningún incentivo para mantener la infraestructura, en muchas ocasiones ya en pésimo estado. En un plazo más largo, también es probable que los nuevos entes o empresas locales de agua se vean en la obligación de cobrar tarifas que cubran no sólo los costos de operación, sino también los del reemplazo de la infraestructura, lo cual tenderá a desvirtuar el proceso de descentralización.

En Ecuador, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) es el encargado de establecer políticas y estrategias nacionales. La Ley de Régimen Municipal asig-

na a los municipios la responsabilidad de la provisión de los servicios de agua y alcantarillado. Para ello, los municipios pueden fijar tarifas por los servicios y también otorgar autorizaciones, contratos o concesiones para la construcción, mantenimiento y administración de sistemas que garanticen el suministro de agua potable.³⁶ La principal estrategia para responder a la demanda de abastecimiento de agua se basa en los proyectos de financiamiento externo a los municipios.³⁷ La mayor parte de estos proyectos de inversión se realiza a petición de los gobiernos municipales, quienes deben garantizar el pago del financiamiento mediante el cobro de tarifas por el servicio. Al igual que en los sectores de salud y educación, en este sector, Ecuador se ha caracterizado por una política gradual basada en la propia demanda de firma de convenios por los municipios.

LA ASIGNACIÓN DE IMPUESTOS Y OTROS INGRESOS MUNICIPALES

Las asignaciones de ingresos a los distintos niveles de gobierno en los cuatro países muestran similitudes, pero también algunas diferencias importantes. Son fuentes comunes de ingreso municipal en los cuatro países estudiados: las tasas y tarifas por servicios públicos, las tasas y tarifas por los arrendamientos de bienes municipales y de uso público, y el impuesto sobre las transferencias de dominio de inmuebles.

En Bolivia, Ecuador y Nicaragua, el impuesto de propiedad de bienes inmuebles (o impuesto predial) es asignado a los gobiernos municipales, pero éste no es el caso en El Salvador.³⁸ Adicionalmente, los gobiernos locales en Nicaragua cuentan con el impuesto sobre ventas, el cual representa el mayor porcentaje de ingresos municipales en ese país; mientras que los gobiernos locales en Ecuador y El Salvador reciben recursos del impuesto sobre activos locales.

³⁶ La regulación de este sector en Ecuador se basa en la Ley de Aguas vigente desde 1972, la cual está actualmente en proceso de revisión.

³⁷ Éstos incluyen el Proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud (Fasbase) con fondos provenientes del Banco Mundial, que financia la construcción de sistemas de agua potable mediante la firma de contratos de financiamiento con municipios, y el Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios del Ecuador (Praguas), financiado por Naciones Unidas (PNUD).

³⁸ Se debe notar que los municipios salvadoreños que han tenido sus impuestos locales aprobados por la Asamblea Legislativa con posterioridad a la Ley General Tributaria podrían haber introducido impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (artículo 125 de la Ley). Al parecer no ha habido ningún municipio que haya probado esta alternativa.

Existe también una diferencia importante en cómo se estructuran las asignaciones de ingresos. Mientras que en Bolivia, Ecuador y Nicaragua las fuentes de ingresos municipales son fijas y están listadas en la ley, en El Salvador cada municipio puede solicitar un plan de impuestos locales específico a la Asamblea Legislativa en el ámbito nacional.³⁹ Así, por ejemplo, en El Salvador el impuesto de activos de las empresas es muy común, pero no todos los municipios lo tienen.

El problema del sistema salvadoreño no es tanto en la diversidad de impuestos en el ámbito local como en la merma de autonomía que representa la necesaria aprobación central, así como también los retrasos burocráticos y el cambalache político que acompañan al proceso de aprobación.

En Nicaragua, el elemento más importante de las finanzas locales es el impuesto municipal sobre las ventas (ISV) de 1% (anexo 2). La base del impuesto son las ventas brutas. Una ventaja de este impuesto es el pragmatismo utilizado en su administración. Por ejemplo, los municipios pueden introducir a su discreción un monto fijo del impuesto para los negocios pequeños que no lleven libros de contabilidad. El uso extensivo de esta alternativa de impuestos fijos contribuyó significativamente en el pasado a que las recaudaciones del ISV no se vieran afectadas cuando la tasa se redujo gradualmente de 2 a 1% en el periodo 1998-2000.

En El Salvador, el impuesto de activos de las empresas es uno de los más productivos en términos de ingresos (anexo 2). En Bolivia y Ecuador, el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales es el de mayor importancia relativa en los ingresos municipales propios, como también se muestra en el anexo 2. En contraste, en Nicaragua la recaudación del Impuesto sobre los Bienes Inmuebles (IBI) continúa siendo relativamente baja a causa de la falta de valoración actualizada de las propiedades y la exención de impuesto a propiedades con valores menores al establecido para este impuesto. Sin embargo, algunos municipios de Nicaragua han incrementado notablemente los ingresos por el impuesto sobre la propiedad mediante la creación de mancomunidades que realizan actividades

³⁹ En realidad, la norma vigente en El Salvador distingue entre la aprobación de tasas y contribuciones y la aprobación de impuestos locales. Los municipios tienen la competencia de crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales mediante la emisión de una ordenanza. Sin embargo, es competencia de la Asamblea Legislativa la creación, modificación o derogación de impuestos municipales, a petición de los municipios, mediante la emisión de un decreto legislativo.

conjuntas de levantamiento de datos catastrales y de información a los contribuyentes en cuanto a los porcentajes que deben pagarse y sobre las penalidades de ley por no hacerlo. Estas actividades parecen estar rompiendo gradualmente una larga cultura de no tributación. Aunque el impuesto predial está aumentando su importancia relativa en los ingresos municipales, el impuesto sobre las ventas sigue siendo el de mayor importancia en Nicaragua.⁴⁰ Sin embargo, ambos impuestos juntos representan en Nicaragua un menor porcentaje de los ingresos propios que los recursos percibidos por tasas, patentes y otros.

En Ecuador existen algunos impuestos adicionales sobre la propiedad urbana y rural principal. Pero al contrario del impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales, el cual se aplica a escala nacional, estos impuestos adicionales se aplican únicamente en ciertos municipios.⁴¹ Asimismo, existen impuestos adicionales sobre la propiedad rural que son destinados a financiar otros servicios y que no forman parte de los ingresos del municipio.⁴² Otro impuesto utilizado en Ecuador es el de traspaso de dominio y registros de bienes raíces y buques, también llamado Impuesto de Alcabalas. Para este impuesto, al igual que el impuesto sobre la propiedad, la recaudación es baja en comparación con su potencial. Ello se debe a que el cálculo de dicho impuesto se basa en avalúos y catastros desactualizados que, en muchos casos, no son ni siquiera certificados por un organismo oficial.⁴³ Es interesante también notar que, en algunos municipios de Ecuador, principalmente en los de alta densidad de población, también se aplican impuestos y contribuciones especiales por mejoras en una variedad de servicios municipales, como pavimentación, adoquinado, alcantarillado y alumbrado público.

También contrasta el uso relativo del impuesto sobre vehículos en los países estudiados. En Bolivia, el impuesto sobre vehículos es de relativa importancia en los ingresos propios municipales (anexo 2). Pero este impuesto permanece con una

⁴⁰ Datos muestrales en Gutiérrez (2001) muestran que, mientras que en 1992 el ISV representaba 54% y el IBI 11% de los ingresos municipales, en el año 2000 el ISV representó 28% y el IBI 20% de los ingresos municipales.

⁴¹ Este es el caso, por ejemplo, del impuesto especial de 1% sobre predios urbanos en la municipalidad de Colta.

⁴² Como son el 1.5% sobre el valor de predios urbanos destinado a financiar el cuerpo de bomberos nacional o el impuesto sobre predios urbanos para programas de escuelas destinado al sector de educación, que van al Presupuesto General del Estado.

⁴³ Véase CONAM (2001).

importancia relativa baja en Ecuador. En Nicaragua, el impuesto de circulación fue asignado a los municipios en 1991, pero sólo tiene importancia económica en Managua y en otros municipios de gran tamaño. El cuadro 2 presenta un resumen de los ingresos locales, base y tasa tributaria, y las condiciones de gasto.

Sorprendentemente, no existe casi ninguna información recopilada sobre los tipos de impuestos locales en El Salvador. La información disponible procede de varios estudios muestrales. Estos estudios señalan que los ingresos municipales propios percibidos están distribuidos en dos terceras partes de impuestos y una tercera parte de tasas.⁴⁴ Como ya comentamos, al parecer el impuesto local más popular y también más productivo en términos de ingresos es el impuesto sobre los activos de las empresas. Este impuesto es similar al impuesto que se usa en Ecuador.⁴⁵ En El Salvador parece ser también una práctica común gravar (con un monto fijo o porcentual) algunas actividades específicas con base en las ventas u otros criterios, por ejemplo, construcción, minería, hoteles o espectáculos públicos.

En conclusión, la mayoría de los municipios en los cuatro países no cubren sus gastos de funcionamiento con ingresos corrientes, por lo que dependen de transferencias del gobierno central.⁴⁶ Bolivia, Ecuador y El Salvador reciben mayores ingresos propios provenientes de impuestos, mientras que Nicaragua recibe un mayor porcentaje por tasas y otras fuentes no impositivas. El impuesto que produce mayor recaudación en Bolivia y Ecuador es sobre la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales, mientras que en Nicaragua el impuesto sobre ventas permanece como el de mayor recaudación, aunque ha ido disminuyendo en importancia en los últimos años.

⁴⁴ Véanse datos muestrales de la Fundación Guillermo Manuel Ungo (2001), sobre la composición de los ingresos municipales para el año 2000. Véase también Gallagher (2000a), para una discusión de impuestos actuales e impuestos potenciales en El Salvador.

⁴⁵ La estructura de este impuesto en El Salvador consiste en un conjunto de cuadros donde se especifican los montos del impuesto, generalmente en valores absolutos, para cada rango de valor de activos; las tarifas que se aplican para el impuesto a los activos en algunos municipios son constantes. En Ecuador, el impuesto sobre activos locales es igual a 1.5 por mil sobre el valor de los activos locales.

⁴⁶ Por ejemplo, en Nicaragua, sobre una muestra de 23 municipios de la Región Oriente y Sur, 18 de ellos cubren el déficit corriente con recursos de otras fuentes, principalmente transferencias (Gutiérrez, 2001).

CUADRO 2. INGRESOS MUNICIPALES

<i>Tipo de ingreso municipal</i>	<i>Base y tasa impositiva</i>	<i>Condición de gasto</i>
<i>Bolivia</i>		
Impuestos Propiedad Rural, Inmuebles Urbanos y Vehículos Automotores.	En relación con Base Tributaria Municipal.	De acuerdo con el Presupuesto Municipal POA (diseñado por el municipio).
<i>Ecuador</i>		
Impuestos sobre Propiedad Urbana, Rural, Vehículos y de Alcabalas.	Predios urbanos y rurales sujetos a impuesto progresivo. Impuestos adicionales sobre la propiedad sujetos a tarifa proporcional.	Impuesto principal sobre propiedad urbana y rural, no tiene condicionamientos. Los recursos del Impuesto Predial Rústico que sobrepasen el costo de servicios prestados en este territorio deben ser invertidos en el territorio parroquial en el que fueron originados.
Impuesto a la Propiedad Urbana, Rural y Vehículos.	En relación con Base Tributaria Municipal.	De acuerdo con el presupuesto elaborado por el gobierno municipal.
Impuestos sobre activos.	1.5 por mil anual sobre los activos totales dedicados a actividades comerciales, industriales y financieras.	De acuerdo con el presupuesto elaborado por el gobierno municipal.
Contribuciones Especiales de Mejoras.	Varían por municipio.	Pavimentación, obras de alcantarillado y alumbrado público, aceras, plazas y jardines.
Impuestos adicionales en municipios específicos sobre la propiedad, destinados a diferentes sectores y servicios, como educación, luz eléctrica, servicio de bomberos, etc. Las bases y tasas impositivas varían en diferentes municipios.		
<i>El Salvador</i>		
Impuestos específicos a cada municipio, condicionados a aprobación de la Asamblea Legislativa (más utilizado). Impuesto a los Activos de Empresas.	Valor calculado según rango de valor del activo. La tasa efectiva disminuye con el valor del activo.	De acuerdo con el presupuesto elaborado por el gobierno municipal.
<i>Nicaragua</i>		
Impuesto Municipal sobre Ventas (isv).	1% sobre ventas y servicios.	De acuerdo con el presupuesto elaborado por el gobierno municipal.
Impuesto a la Propiedad Urbana, Rural y Vehículos.	En relación con Base Tributaria Municipal.	De acuerdo con el presupuesto elaborado por el gobierno municipal.

Fuente: Elaborado por los autores con base en referencias citadas en las secciones previas, leyes y códigos sectoriales correspondientes. Martínez-Vázquez (1998).

EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

Las transferencias son un instrumento importante para la puesta en marcha de objetivos nacionales y para cerrar las brechas fiscales que dejan las asignaciones de responsabilidades de gasto e ingresos, ya sea por problemas de diseño, o bien por las disparidades económicas que existen entre distintas regiones de un país. Al igual que con las asignaciones de gasto e ingresos municipales, los sistemas de transferencias en los cuatro países estudiados tienen aspectos similares, pero también características heterogéneas. Nuestro primer objetivo aquí es describir los rasgos fundamentales de cada sistema de transferencias y proceder a identificar las mejores prácticas. Los cuatro países estudiados tienen, en sus sistemas de transferencias, en primer lugar, transferencias de compensación o igualación dirigidas a cerrar la brecha horizontal causada por las diferencias en la capacidad de ingresos y la necesidad de gasto de los municipios. Pero en lugar de ser transferencias incondicionales, como lo son en una gran mayoría de países, las transferencias de compensación en estos países están condicionadas a ciertas limitaciones para su uso, la más común es que un alto porcentaje de los fondos se utilice para inversión u otros fines productivos (es decir, no en gasto corriente). Los cuatro países estudiados también tienen transferencias condicionales dirigidas a prestar apoyo a programas de interés nacional.

El sistema de transferencias en Bolivia está compuesto por los Fondos de Coparticipación Tributaria, el Fondo de Solidaridad Municipal y el Programa de Compensación.⁴⁷ La Ley de Participación Popular (LPP) de 1994 estableció las transferencias de recursos de coparticipación correspondientes a 20% de los recursos de la recaudación de tributos nacionales de Renta Interna y Renta Aduanera (no se incluye el Impuesto Especial a los Hidrocarburos, IEH). Los recursos de la coparticipación son distribuidos a los municipios según su población. Inicialmente, la LPP establecía que 90% de los recursos de coparticipación se destinasen a inversión social o “productiva”, pero en 1996 se redujo el límite a 85%. Estos recursos son utilizados co-

⁴⁷ También existe un fondo compensatorio departamental que se destina a dar soporte financiero a los departamentos que estén bajo el promedio de regalías departamentales. Los fondos provienen del Tesoro General de la República. No discutimos más aquí este fondo de compensación, porque nos queremos concentrar en el nivel municipal.

mo cofinanciamiento o contraparte local para apalancar otros recursos financieros, como se discute más adelante en la sección de endeudamiento municipal. En el año 2000, los recursos de coparticipación en Bolivia representaron 58% de los ingresos municipales totales.⁴⁸

El Fondo de Solidaridad Municipal en Bolivia está financiado con fondos del programa internacional de condonación de la deuda externa y están destinados a cubrir el déficit en recursos humanos en las áreas de educación escolar y salud pública.⁴⁹

El Programa de Compensación en Bolivia tiene por objetivo promover la equidad en las transferencias de recursos que, por provenir de distintas fuentes, podrían favorecer a ciertos municipios. La medida principal consiste en centralizar la captación de información sobre recursos por concepto de transferencias a los municipios. La Ley de Compensación establece que los organismos de cooperación internacional, instituciones privadas de desarrollo, instituciones públicas de la administración central o departamental destinen fondos para transferirlos a los municipios y que estos recursos sean registrados por el Ministerio de Hacienda y descontados de las transferencias presupuestadas por el Fondo de Inversión Productiva y Social a cargo del Directorio Único de Fondos (DUF).

En El Salvador, el sistema de transferencias está compuesto por el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios (Fodes) y por transferencias condicionales canalizadas a través del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), con el propósito de financiar proyectos de infraestructura social y económica.⁵⁰ A partir de 1998, el Fodes salvadoreño transfiere 6% de los ingresos (anuales)

⁴⁸ Elaborado por los autores con base en Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2002).

⁴⁹ El déficit se define como el retraso en la creación de nuevos elementos de personal médico y educativo en municipios que tienen necesidad de éstos. La distribución de los recursos del Fondo Solidario Municipal se realiza por fórmula, de acuerdo con las siguientes condiciones y criterios de distribución: 20% destinado a educación escolar, según la población escolar de cada municipio; 10% a salud pública, según la población municipal; y 70% a infraestructura productiva y social, de acuerdo con una fórmula que tiene en cuenta indicadores del índice de necesidades insatisfechas y el umbral de pobreza. Para la distribución de los fondos del Programa de Compensación, el FFS realiza operaciones de cofinanciamiento o transferencias condicionadas no reembolsables para proyectos de inversión. El condicionamiento se refiere a un aporte mínimo de recursos propios del municipio (*pari-pasu*).

⁵⁰ Una particularidad que hay que observar aquí es que las transferencias deben ser presentadas por las municipalidades al FISDL como resultado de demandas que la comunidad haya expresado mediante cabildos abiertos del municipio.

corrientes netos del presupuesto del Estado a los municipios.⁵¹ De acuerdo con el reglamento de la ley de creación del Fodes, 80% de los fondos transferidos a los municipios deben ser utilizados en obras de infraestructura física en las áreas rural y urbana, y el restante 20% debe cubrir gastos corrientes. Las transferencias FODES han aumentado su importancia respecto al ingreso municipal total, pasando de 5 a 15% durante el periodo 1997-2000, mientras que otras transferencias corrientes representan 6 por ciento.⁵²

En Ecuador, el sistema de transferencias está compuesto por: transferencias del Fondo de Desarrollo Sectorial (Fodese), la ley de 15%, las leyes especiales y las transferencias discrecionales. También se ha introducido recientemente una nueva figura en la forma de transferencias provenientes de donaciones voluntarias descontables del impuesto al ingreso. Las transferencias representan la fuente más importante de ingresos para los municipios ecuatorianos; la importancia relativa del total de las transferencias respecto a los ingresos totales se ha incrementado de 47 a 74% en el periodo 1998-2000.⁵³

El Fodese está financiado por 2% de los ingresos netos presupuestados del gobierno central y está dividido en dos partes. Primero, 2% de los fondos se destinan a municipios capitales de provincia (con la cuarta parte de estos fondos dividido entre Quito y Guayaquil y el resto dividido equitativamente entre el resto de las capitales). El 98% restante de los fondos se divide por fórmula entre provincias y municipios.⁵⁴ La Ley del 15% incrementó notablemente los fondos disponibles de compensación. Esta ley establece que 15% de los fondos del presupuesto del gobierno central sean distribuidos entre los municipios, los consejos provinciales y juntas pa-

⁵¹ La distribución actual de los montos provenientes del presupuesto del estado son distribuidos mensualmente de manera automática por el ISDEM, otra institución pública de apoyo a los municipios. Los conceptos de asignación de fondos estipulan que 50% del fondo sea distribuido entre las municipalidades de acuerdo con su población, 25% de los fondos de acuerdo con la equidad de los municipios, 20% según el grado de pobreza y el 5% restante de acuerdo con la extensión territorial de los municipios. El concepto de población está inversamente relacionado a ésta, cuanto mayor es la población menor es el monto de transferencia per cápita por este criterio, Decreto Legislativo núm. 617, 1996.

⁵² Véase Martínez-Vázquez y Arze (2002).

⁵³ Esto es informado por Frank (2002), basado en CONAM (2000) y MEF/CONAM (2002).

⁵⁴ El 20% para consejos provinciales, 75% para municipios y 5% para emergencias. El 75% destinado a los municipios se divide de la siguiente manera: 60% de acuerdo con la población municipal, 30% de acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y 20% de acuerdo con Eficiencia Administrativa y Eficiencia Fiscal.

roquiales en proporciones de 50, 30 y 20% respectivamente.⁵⁵ Las transferencias por leyes especiales en Ecuador son transferencias condicionales que poseen mecanismos propios de distribución, así como limitaciones y condicionamientos para su gasto. Por último, en 2002 se decretó en Ecuador una nueva ley que permite que personas naturales o jurídicas realicen voluntariamente donaciones a uno o más municipios para obras públicas (los fondos no pueden ser utilizados para gastos corrientes). Los donantes pueden deducir o descontar los montos donados anualmente hasta 25% del monto de su Impuesto sobre la Renta.⁵⁶

Nicaragua no tiene en el presente una ley de transferencias, aunque las autoridades centrales han venido preparando últimamente la legislación apropiada. Pero ello no quiere decir que no existan transferencias en Nicaragua. Hasta muy recientemente, una parte de las transferencias del gobierno central a los municipios era administrada por el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (Inifom) y otra parte por la Asamblea Nacional de la República mediante asignaciones para proyectos concretos presentados por los municipios directamente a la Asamblea. Sin embargo, a partir del año 2000, el gobierno ha asignado transferencias directas a los municipios en el Presupuesto General de la República.⁵⁷ El monto total disponible para las transferencias en Nicaragua no se determina según una regla fija (por ejemplo, una proporción del ingreso del gobierno central), sino que cada año lo ha estado fijando la Asamblea Nacional de una manera *ad hoc*, que refleja las negociaciones con diferentes sectores municipales. Sin embargo, el total disponible se distribuye por fórmula entre los municipios.⁵⁸

⁵⁵ Los recursos provenientes de la Ley del 15% se distribuyen entre municipios según tres criterios: equidad (10%), población (40%) y el índice de necesidades básicas insatisfechas (50%).

⁵⁶ Ley Núm. 716, 23-871, del 13 de septiembre de 2002. Esta asignación a los municipios no ha sido acompañada de un incremento de responsabilidades locales, principalmente por la imposibilidad de garantizar la continuidad de estos fondos año con año, además de no poder anticipar su cuantía. Este sistema implica que cada contribuyente decide libremente el municipio (o municipios) al que los fondos serán asignados.

⁵⁷ Esto se ha realizado, en ausencia de una ley, mediante la aprobación de la Asamblea Nacional de propuestas de distribución de las transferencias presentadas por Inifom y la Asociación de Municipios de Nicaragua (Amunic) específicamente para cada año.

⁵⁸ Luego de algunas modificaciones durante 2000-2001, se definió la fórmula actual de distribución de transferencias de acuerdo con tres criterios: primero, 40% se distribuye entre los municipios que tienen ingresos potenciales per cápita menores que un estándar (el estándar es igual al máximo valor piso que se puede financiar a los municipios de menor ingreso per cápita). Municipios por debajo del valor estándar reciben la diferencia entre éste y su ingreso per cápita potencial. El ingreso potencial se estima con base en el producto de ingresos

Aunque en años anteriores las transferencias en Nicaragua tenían poca importancia relativa respecto al total de ingresos municipales, ésta se ha estado incrementando a partir de 1997 hasta llegar en el año 2000 a representar más de 50% de los ingresos totales en algunas regiones del país.⁵⁹

Los cuatro países estudiados ofrecen una estructura básica de transferencias sobre la que se puede edificar y perfeccionar. Aquí resaltamos algunos de los puntos que requieren más atención. Aunque los cuatro países tienen transferencias por compensación, una característica bastante común de estas transferencias es que no obedecen la regla fundamental de que las transferencias de compensación sean incondicionales o sin ataduras.⁶⁰ Hemos visto que algunos de los países condicionan una parte importante de los fondos a gastos de infraestructura. Este tipo de medida parece estar motivado por el objetivo de que estos fondos no se “malgasten” en gastos ordinarios, tales como salarios, etc. En general, éstas son medidas problemáticas y pueden adolecer de la falacia de que los gastos de inversión siempre son más productivos que los gastos de funcionamiento.⁶¹ Existe, por ejemplo, el peligro de que los municipios no tengan los recursos necesarios para el mantenimiento y la operación de la infraestructura. Si se sospecha que los municipios pueden gastar una proporción muy alta de las transferencias en salarios y, al mismo tiempo, no existe un sistema de responsabilidad y rendición de cuentas que prevenga abusos

de un año pasado y la tasa de inflación acumulada hasta ese año. Segundo, 30% del monto disponible de transferencias se distribuye de acuerdo con la eficiencia en la recaudación del impuesto a la propiedad. Para ello, se crea un índice con base en la posición relativa del porcentaje de recaudación de cada municipio (el porcentaje de recaudación es igual a la recaudación real sobre la recaudación potencial). Tercero, el restante 30% del monto total de transferencias se orienta a la reducción de la brecha vertical, aunque por motivos técnicos y problemas de estimación de ésta, simplemente se ha venido dividiendo el monto disponible entre el total de municipios (Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, 2002).

⁵⁹ En la región oriente sur, el monto de transferencias en el año 2000 representó hasta 54% de los ingresos (Gutiérrez, 2001).

⁶⁰ La razón básica para la incondicionalidad de las transferencias por compensación es que estos fondos deben cubrir la falta de fondos generales de los municipios (a causa de una capacidad tributaria relativamente baja o de necesidades relativamente altas de gasto). Así como los fondos generales de los municipios (por ingresos propios o participaciones en impuestos centrales) son de uso incondicional o general, también lo deben ser los recursos procedentes de las transferencias por compensación.

⁶¹ Esto puede llevar a situaciones donde, por ejemplo, se construyen nuevas escuelas, pero los alumnos no tienen libros o materiales para escribir, o donde se construyen nuevas clínicas, pero sin instrumentos médicos, o situaciones donde la infraestructura se deteriora más allá de su salvación por falta de fondos para su mantenimiento.

de este tipo, como se aduce que es el caso, entonces la restricción del uso de los fondos debería aplicarse únicamente a salarios y no a todos los gastos de funcionamiento y mantenimiento.

También resulta interesante notar que, salvo en el caso de Nicaragua, las transferencias de igualación no incluyen en sus fórmulas criterios de capacidad tributaria de los municipios. Las fórmulas se concentran básicamente en la medición aproximada de las necesidades de gasto, a través de la población, de índices de pobreza y necesidades insatisfechas, etc. Es interesante notar también cómo existen diferencias en la interpretación de cuáles son los factores detrás de las principales necesidades de gasto. Por ejemplo, mientras que la Ley del 15% en Ecuador da una gran ponderación al factor población, en el caso de las transferencias Fodes en El Salvador, la fórmula asigna una mayor ponderación a los municipios de menor población, lo que determina que el porcentaje de la transferencia sea distribuido de manera inversa a su población.⁶² Todo esto refleja el hecho de que plasmar las necesidades de gasto de los municipios en un índice ponderado de varias variables no es una tarea sencilla. Esto ha llevado a otros países en la experiencia internacional a cuantificar las necesidades de gasto de acuerdo con normas explícitas. Pero no existe una metodología única superior de cómo medir las necesidades de gasto. Lo que sí podría mejorar las transferencias de compensación en Bolivia, Ecuador y El Salvador sería introducir directamente en la fórmula de las transferencias la capacidad fiscal de los municipios reflejada por la base impositiva municipal o por otros criterios.

CONCLUSIONES Y LECCIONES PARA OTROS PAÍSES EN AMÉRICA LATINA

Aunque en este trabajo nos ocupamos principalmente de los aspectos técnicos de la descentralización, no podemos pasar por alto que este proceso es inminentemente un proceso político. Esto es, para que el proceso de descentralización fruc-

⁶² Se pueden presentar argumentos que soporten el criterio de que una mayor población es un indicador de mayor necesidad de gasto, como también se puede argumentar que, especialmente en países pequeños, los municipios que atraen una mayor población son los que tienen ingresos relativos más altos y, consecuentemente, distribuir los recursos de transferencias de manera inversa a la población. Por ejemplo, Gallagher (2000b), utilizando un análisis de regresión, concluye que las municipalidades de mayor población en El Salvador son mejores generadoras de ingresos propios.

CUADRO 3. SISTEMA DE TRANSFERENCIAS MUNICIPALES

<i>Tipo de ingreso municipal</i>	<i>Recursos</i>	<i>Criterio de gasto</i>	<i>Mecanismo de distribución</i>
<i>Bolivia</i>			
Coparticipación tributaria.	20% de los ingresos corrientes del Estado.	3.2% Salud-Seguro Materno Infantil. 85% Inversión pública.	En función del número de habitantes de cada municipio.
Fondo Solidario Municipal Cuenta Diálogo 2000.	Condonación de deuda externa-Programa de alivio a la deuda de países pobres, 32 millones de dólares estadounidenses distribuidos en los próximos 16 años.	20% educación escolar.	En relación con población escolar por municipio.
		10% salud pública.	En relación con datos de población municipal.
		70% Infraestructura productiva y social.	Fórmula, de acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas.
Fondo de compensación.	Proveniente de transferencias de organismos privados o internacionales.	Con base en proyecto financiado.	Se descuentan de los fondos de transferencias presupuestadas por el Fondo de Inversión Productiva y Social.
<i>El Salvador</i>			
Transferencias Fodes.	6% de los Ingresos Corrientes del Estado.	80% gastos de infraestructura.	Fórmula: 50% criterio de población, 25% criterio equidad, 20% criterio de pobreza, 5% criterio extensión territorial.
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).	En relación con montos canalizados de organismos privados o internacionales.	Infraestructura social y económica.	Presentación de proyectos por parte de los municipios.
<i>Ecuador</i>			
70% de las transferencias de la Ley del 15% (el 30% restante se destina a los Consejos Provinciales).	Presupuesto general.	A discreción municipal.	50% de acuerdo con el índice de necesidades básicas insatisfechas, 40% en relación con la población, 10% equitativamente entre total de municipios.

CUADRO 3. SISTEMA DE TRANSFERENCIAS MUNICIPALES (CONCLUSIÓN)

<i>Tipo de ingreso municipal</i>	<i>Recursos</i>	<i>Criterio de gasto</i>	<i>Mecanismo de distribución</i>					
<i>Ecuador</i>								
Transferencias voluntarias descontables anualmente hasta 25% del Impuesto sobre la Renta.	Donación voluntaria de contribuyentes hasta 25% del Impuesto sobre la Renta.	Para financiamiento de obras no aplicables a gasto corriente.	Cada contribuyente decide a qué municipio se asignan los recursos.					
Fondo de Desarrollo Seccional (Fodesecc).	2% de los ingresos netos presupuestados.	20% a Consejos Provinciales (70% gasto corriente, 30% inversión zona rural). 75% municipios (40% Banco del Estado fondo de inversión, 60% según presupuesto municipal). 5% Emergencias, organismos seccionales.	2% municipios capitales de provincia.					
			20% Consejos Provinciales					
			98% <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td rowspan="2" style="vertical-align: middle;">75% municipios</td> <td style="text-align: center;">60%</td> <td>60% población INBI 10% eficiencia administrativa y eficacia fiscal</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">40%</td> <td>Banco del Estado, fondos de inversión</td> </tr> </table>	75% municipios	60%	60% población INBI 10% eficiencia administrativa y eficacia fiscal	40%	Banco del Estado, fondos de inversión
			75% municipios		60%	60% población INBI 10% eficiencia administrativa y eficacia fiscal		
40%	Banco del Estado, fondos de inversión							
5% emergencias.								
Leyes Especiales para Municipios y Consejos Provinciales.	Diversas bases tributarias.	Diversos	Diversos					
<i>Nicaragua</i>								
Transferencias	Total disponible determinado de manera <i>had hoc</i> por la Asamblea Nacional.	Diversos	40% municipios con ingresos potenciales menores que el estándar.					
			30% criterio de eficiencia en la recaudación de impuestos a la propiedad.					
			30% reducción de brecha vertical.					

Fuente: Frank (2002); Martínez-Vázquez y Arze (2002); leyes específicas de cada transferencia.

tifique, debe ser exigido desde abajo por los ciudadanos y los gobiernos locales que se han visto defraudados por la actividad de gobiernos centralizados, o bien, por las propias autoridades centrales, que ven en la descentralización una solución a muchos de los problemas de gerencia, efectividad del sector público, falta de representatividad e incluso corrupción asociados con los gobiernos altamente centralizados del pasado. La estrategia de descentralización en Ecuador, por ejemplo, parte del principio de transferencia de competencias y recursos a solicitud de los gobiernos locales, mientras que en Bolivia existía una exigencia social por parte de las comunidades indígenas y campesinas que exigían una mayor participación en el gasto público por lo que se optó por una política de choque de implementación rápida en la totalidad del territorio.

El proceso de descentralización en los cuatro países ha estado sometido a posiciones fundamentalmente equivocadas. En estos países, pero también en otros de América Latina, los gobiernos locales supuestamente han asumido mayores responsabilidades de gasto, pero muy poca autonomía en el lado de los ingresos. La mayor parte del gasto se sigue financiando con transferencias del gobierno central. Este mecanismo no desarrolla la iniciativa impositiva local y debilita el esfuerzo fiscal local, aun cuando las fórmulas de transferencias intenten motivarlos mediante algunas condiciones en los criterios de distribución. En este sentido, las reformas de descentralización pueden estar incrementando la dependencia de los gobiernos locales en vez de desarrollar su autonomía fiscal. Es importante recordar que las ventajas del proceso de descentralización no son simplemente adecuar los gastos locales a sus gustos y preferencias específicos o incrementar la representación democrática de los gobiernos locales, sino también aplicar el principio microeconómico de optimización en el punto de equilibrio entre utilidad marginal y costos marginales. Este equilibrio se alcanza con un proceso gradual mediante el cual se pueden ajustar las necesidades de gasto a los beneficios; esto requiere información que muchas veces no es del conocimiento del gobierno central o lo es solamente después de un tiempo. Este conocimiento del agente local sólo lo beneficia si puede tomar sus propias decisiones basado en esta información que le es única.⁶³ Por esta razón, las ven-

⁶³ Este principio ha sido reconocido ampliamente en la literatura económica, véase Hayek (1945), para su exposición clásica.

tajas de la descentralización se ven limitadas, ya que los gobiernos locales actúan únicamente como agentes de gasto del gobierno central.

En respuesta a la pregunta ¿existen problemas de descentralización que sean particulares del tamaño de estos países? concluimos lo siguiente. Si el tamaño del país requiere un nivel de gobierno descentralizado intermedio, Ecuador ofrece un buen modelo, separando de una manera clara entre funciones desconcentradas de la administración central a cargo de un gobernador nombrado desde el centro y las funciones descentralizadas a cargo de una asamblea provincial elegida democráticamente. El principal problema no parece ser el tamaño del país, sino más bien el tamaño insuficiente de muchas de las unidades descentralizadas (municipios). A veces se ha dicho que un país determinado es tan pequeño que no parece tener sentido que se proceda a su descentralización.

La discusión recogida en este trabajo demuestra que ésa es una opinión errónea. Los países pequeños también pueden beneficiarse ampliamente de un proceso de descentralización en el nivel local y todavía más en el nivel de agencia ejecutora, tales como escuelas y hospitales. El problema de atomización municipal, no sólo en países pequeños sino también en los de mayor tamaño, es de difícil solución. Este problema se manifiesta en las áreas de gastos, ingresos y transferencias como insuficiencia de ingresos propios, baja capacidad administrativa y excesiva dependencia de los sistemas de transferencia. Si se desechan medidas de carácter obligatorio para el amalgamamiento de municipios, Bolivia constituye un ejemplo en esta área, al incentivar la creación de mancomunidades de municipios pequeños en el sistema de participaciones y transferencias de ingresos.

En relación con los siguientes aspectos: ¿Existen patrones comunes en las estrategias de descentralización aplicadas en países pequeños? ¿Existen formas particulares de descentralización que sean superiores? Como indicamos a lo largo de todo el trabajo, con frecuencia los cuatro países estudiados ofrecen formas distintas de resolver problemas y estructurar instituciones y, en ocasiones, también muchas de ellas son efectivas dentro del contexto institucional e histórico de cada país. Ello reafirma una conclusión importante en descentralización: que no existe una forma única superior de hacer política de descentralización fiscal. Pero ello no quiere decir que todas las políticas y estrategias de descentralización sean igualmente efecti-

vas o deseables. Debe quedar claro que existe un grupo de políticas y enfoques que es más efectivo y preferible que otros, pero que, dentro de este grupo de políticas, no existe una fórmula mágica que sea claramente superior a todas las demás. El análisis de la experiencia de los cuatro países nos permite extraer un número de lecciones para otros países, sobre todo para otros países latinoamericanos pequeños en proceso de descentralización:

- Una decisión fundamental previa en el proceso de descentralización es cómo organizar la reforma, si de una manera evolutiva y gradual, como ha sido el caso de El Salvador y hasta cierto punto de Nicaragua, o de una manera comprensiva y de golpe, como ha sido el caso de Bolivia y también de Ecuador. Aunque el primer enfoque puede ser políticamente más factible,⁶⁴ la falta de una visión global con objetivos explícitos para la descentralización disminuye la capacidad de coordinación, arriesga la aparición de contradicciones en la asignación de responsabilidades de gasto y de ingresos a través de desequilibrios verticales y horizontales, dificulta un paso más acelerado de reforma y dificulta una visión más responsable y solidaria entre los actores interesados en la problemática de la descentralización de estar descoordinado y lleno de contradicciones. Pero quizás la diferencia importante no radica tanto en el “*timing*” (reforma gradual o de choque) como en la cobertura (reforma amplia o por partes).
- El proceso de descentralización se debería realizar reforzando y apoyando las instituciones tradicionales descentralizadas, los municipios, como es el caso de Bolivia, y evitar la creación de nuevas instituciones descentralizadas que debiliten y marginen a los municipios democráticamente elegidos, como ha venido siendo el caso de El Salvador.
- En materia de la asignación de responsabilidades y funciones de gasto, es importante establecer de una manera clara y estable no sólo la asignación de funciones entre distintos niveles de gobierno, sino también en los casos de coparticipación las atribuciones para regular, financiar e implementar

⁶⁴ Hay quienes han argumentado que la oportunidad de reforma real es siempre una ventana de tiempo reducida, lo que también apoya una reforma de choque.

esas funciones. Las reformas recientes en Ecuador en esta área proporcionan un buen ejemplo que seguir. También en materia de la asignación de responsabilidades es importante atender los distintos niveles de capacidad administrativa de los municipios. Un sistema de descentralización asimétrica por convenios como la que está realizando Ecuador parecería ser un buen camino por seguir, aun cuando los tipos de convenios podrían ser reducidos en número. Por último, los mecanismos de participación comunitaria en sectores como educación y salud, practicados en Bolivia y El Salvador, son instituciones que ayudan a una provisión de servicios más eficiente y responsable.

- En materia de asignación de ingresos, la limitación de mayor significado en los cuatro países es, como hemos señalado anteriormente, la falta de autonomía fiscal. La capacidad de incrementar los ingresos y el presupuesto municipal en el margen es una característica esencial para un funcionamiento eficiente y responsable de los gobiernos descentralizados. La mejor manera de conceder autonomía tributaria es que los municipios tengan capacidad de cambiar las tarifas de por lo menos uno o varios impuestos importantes. La autonomía en la manera de cambiar las bases de los impuestos o el poder de introducir o no impuestos es menos deseable.⁶⁵ El tipo de autonomía existente en El Salvador, que permite a los municipios solicitar impuestos distintos a la Asamblea Nacional, es el menos deseable.
- La lista de los impuestos municipales que se utilizan en los cuatro países es, en su conjunto, adecuada en términos de los principios fundamentales de la asignación de ingresos.⁶⁶ En particular, la mayoría de estos impuestos están asociados de alguna manera con los beneficios de los servicios públicos en el ámbito local y no son exportables. Estos impuestos incluyen: el impuesto

⁶⁵ Los contribuyentes que estuviesen operando en varios municipios estarían sujetos a una mayor complejidad fiscal.

⁶⁶ Quizás el único problema potencial radica en la coexistencia del impuesto sobre ventas municipal de Nicaragua y el IVA a escala nacional, lo que puede aumentar el costo de cumplimiento y de administración; pero al menos en Nicaragua las ventajas de este impuesto superan las posibles desventajas. La tarifa del impuesto municipal sobre ventas en Nicaragua se redujo por la desacertada presión de organismos internacionales en 1997 para que se eliminara dicho impuesto.

sobre la propiedad, contribución por mejoras, impuesto sobre el uso de vehículos, impuesto sobre ventas y el impuesto sobre el activo de las empresas. Los cuatro países ofrecen lecciones interesantes de cómo movilizar los ingresos locales, por ejemplo, el desarrollo de mancomunidades para potenciar el impuesto sobre la propiedad en Nicaragua. Un uso eficiente y agresivo de esta lista de impuestos con algún grado de discreción municipal para cambiar las tarifas debería bastar para incrementar el autofinanciamiento municipal de una manera significativa.⁶⁷ Si se necesita una movilización de ingresos más alta, podría considerarse la introducción en el ámbito municipal de otro impuesto comúnmente usado en Europa y Estados Unidos, un impuesto local sobre la renta de las personas “a caballo” del impuesto nacional.

- En materia de transferencias, los cuatro países ofrecen la buena práctica de usar, por un lado, transferencias de igualación o compensación para mejorar las brechas fiscales horizontales y, por el otro, transferencias condicionales para fomentar objetivos nacionales. Las mejores prácticas con las transferencias de igualación son el uso de reglas estables y transparentes para su financiamiento y el uso de fórmulas explícitas para su distribución entre los municipios. Es preferible que las fórmulas incluyan no sólo medidas de la necesidad del gasto, sino también medidas de la capacidad tributaria de los municipios, como es el caso de Nicaragua. Las mediciones de necesidades de gasto y capacidad tributaria pueden ser simples o más complejas y pueden ser ensambladas en una fórmula de muchas maneras distintas, por ejemplo, derivando una medida de brecha fiscal horizontal que resta la capacidad tributaria de las necesidades de gasto. En esta cuestión de la fórmula para las transferencias de compensación, los cuatro países estudiados tienen campo para mejorar. Éste es también el caso de la práctica en varios de los países estudiados de etiquetar el uso de los fondos de igualación. Los fondos de igualación de-

⁶⁷ Esto supone, desde luego, que los municipios tengan incentivos positivos para incrementar su recaudación de ingresos propios. En general, esto requiere un “presupuesto duro”, sin transferencias adicionales *ad hoc* y la no penalización del mayor esfuerzo tributario local a través de la reducción de coparticipaciones y/o transferencias.

ben ser incondicionales. Por último, ¿se debe imitar el ejemplo de Nicaragua, que da incentivos en la fórmula de igualación al esfuerzo fiscal de los municipios? En general, la respuesta es no.⁶⁸ 

⁶⁸ Esta medida se puede defender temporalmente donde no exista una tradición tributaria municipal. Pero, en general, no existe justificación alguna para que la nación premie a los municipios que quieren gastar más.

ANEXO 1. ASIGNACIONES DE RESPONSABILIDADES DE GASTO

<i>Nivel de Gobierno Responsable (NGR):</i> <i>(C) gobierno central, (D) departamental/provincial, (M) municipalidades, (O) otros</i>								
	<i>Bolivia</i>		<i>Ecuador</i>		<i>El Salvador</i>		<i>Nicaragua</i>	
	<i>NGR</i>	<i>Institución encargada</i>	<i>NGR</i>	<i>Institución encargada</i>	<i>NGR</i>	<i>Institución encargada</i>	<i>NGR</i>	<i>Institución encargada</i>
Educación								
Planeación	C	Mined ¹	C	Ministerio de Educación	C	Mined	C	MED
Operación	C	Mined		Direcciones Provinciales	D O	DDE ⁸ ACES ⁹	O	Consejos Educativos
Financiamiento de operación	C	Mined	C	Ministerio Educación	C	Mined	C	MED
Infraestructura	M C	Municipio FPS ²	C D M	Ministerio Consejo Prov. Municipio	D M	DDE Municipio	C O	MED FISE ¹⁵
Mantenimiento	M O	Municipio FPS	M	Municipio	D M O	DDE Municipio CDE ¹⁰	C O	MED FISE
Salud								
Planeación	C	MSPS ³	C	Ministerio de Salud	C	MSPAS ¹¹	C	MINSA ¹⁶
Operación	C M	MSPS Dilos ⁴	D	Dirección Provincial	D M	DDS ¹² Sibas ¹³	D	SILAIS ¹⁷
Financiamiento de operación	C	MSPS	C	Ministerio de Salud	C	Mspas	C O	MINSA SILAIS
Infraestructura	M	Municipio	M	Municipio	D O	DDS, ISSS SIBASI	C	MINSA
Mantenimiento	M	Municipio	M	Municipio	D O	DDS, ISSS SIBASI	C	MINSA
Agua								
Planeación	C	Sirese ⁵	C	CNRH ⁷	C	ANDA ¹⁴	C	INAA ¹⁸
Operación	M O	Municipios EPSA ⁶	M	Municipio	C O	ANDA Proyectos Piloto	M O O	Municipio UTM ¹⁹ Entes privatizados
Financiamiento de operación	M O C	Municipios EPSA Sirese	M M	Municipio Municipio	C M	ANDA Municipios	O	Entes privatizados
Infraestructura	M O C	Municipios EPSA Sirese	O	Proyectos de financiamiento externo	C	ANDA	C	INAA INAA
Mantenimiento	M O	Municipios EPSA	M	Municipio	C O	ANDA Proyectos Piloto	C	Entes privatizados

¹ Ministerio de Educación, ² Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social³ Ministerio de Salud y Prevención Social, ⁴ Directorio Local de Salud, ⁵ Sistema de Regulación Sectorial, ⁶ Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, ⁷ Consejo Nacional de Recursos Hídricos, ⁸ Direcciones Departamentales, ⁹ Asociación de Padres de Familia, ¹⁰ Concejos Directos Escolares, ¹¹ Ministerio de Salud y Asistencia Social, ¹² Direcciones Departamentales de Salud, ¹³ Sistema Básico de Salud Integral, ¹⁴ Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ¹⁵ Fondo de Inversión Social, ¹⁶ Ministerio de Salud, ¹⁷ Sistemas Locales de Atención Integral en Salud, ¹⁸ Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, ¹⁹ Unidad Técnica Municipal.

Fuente: Elaborado por los autores con base en referencias citadas en las secciones previas, leyes y códigos sectoriales correspondientes.

ANEXO 2. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

	<i>Bolivia 2000</i>	<i>Ecuador 1999</i>	<i>El Salvador 2000</i>	<i>Nicaragua 2000</i>
1.1. Impuestos				
1.1.1. Impuesto propiedad de bienes inmuebles	51%	45%	n.a.	20%
1.1.2. Impuesto sobre ventas	22%	n.a.	n.a.	28%
1.1.3. Impuesto vehículos automotores	17%	2%	n.d.	n.d.
1.1.3. Impuesto a activos	n.a.	18%	n.d.	n.a.
1.1.5. Otros	27%	35%	n.d.	n.d.
Total impuestos	100%	100%	100%	100%
1.1. Impuestos	83%	65%	67%	48%
1.2. Tasas y patentes y otras contribuciones	17%	26%	33%	52%
1.3. Contribución especial de mejoras	n.a.	8%	n.a.	n.a.
Total ingresos propios	100%	100%	100%	100%
1. Ingresos propios	42%	26%	79%	46%
2. Transferencias, coparticipación y otros	58%	74%	21%	54%
Total ingresos municipales	100%	100%	100%	100%

Fuentes: Bolivia, Ministerio de Desarrollo Sostenible (2002); Ecuador, CONAM (2001), GTZ (2000); El Salvador, muestra diseñada por la Fundación Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO (2001), Nicaragua, Gutiérrez (2001). Los recursos provenientes del pago de patentes en Ecuador se añaden a la categoría impuestos en vez de a tasas y patentes. El impuesto propiedad de Ecuador incluye alcabalas. Abreviaturas: n.a. no aplicable, n.d. no disponible. Los datos referentes a Nicaragua y El Salvador provienen de estudios muestrales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, R. J. R. (2001), *Decentralization and Budget Management of Local Government in Brazil*, mimeo.
- Avilés, Isabel (1995), "La armonización fiscal y el financiamiento municipal", en Yader Baldizón Ibarra (comp.), *Modelo de financiamiento y tributación municipal en Nicaragua*, FFEbert, Managua.
- Borthagaray, Andrés (1999), *Decentralization and Strategic Planning in the City of Buenos Aires*, World Bank Urban and City Management Program, Washington.
- Burki, Shahid J., Guillermo Perry y William Dillinger (1999), *Beyond the Center; Decentralizing the State*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, World Bank, Washington.
- CONAM, Consejo Nacional de Modernización, Gobierno del Ecuador (2000), *Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador*, Quito.

- CONAM (2001), *Programa de Apoyo al Proceso de Descentralización Fiscal ATN/SF-7261-EC, Proyecto: "Modelo Tributario Subnacional"*.
- Cominetti, Rosella y Emanuela Di Gropello (1998), *Descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Santiago, Chile.
- Dillinger, William y Steven B. Webb (1999), *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2121.
- ECLAC, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2000), *Water Utility Regulation: Issues and Options for Latin America and the Caribbean*.
- FISDL, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (2001), "Programa de Desarrollo Local" (borrador), PPIAF, Términos de Referencia y Documento Base del Programa.
- Frank, Jonas (2001), *Competencias: ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de descentralización administrativa en el Ecuador*, GTZ/CONAM, Unidad de Descentralización y Estructura del Estado, Quito.
- (2002), *Notas de política de descentralización*, Informe del proceso de descentralización en Ecuador preparado para el Banco Mundial.
- FIS, Fondo de Inversión Social de Nicaragua (1998), *Mapa de pobreza municipal*, Dirección de Planificación, página web United Nations Development Programme: http://www.sdn.org/mirrors/lc/nic/documentos/mapa_pobreza/.
- FUNDAUNGO, Fundación Guillermo Manuel Ungo (2001), *Estudio sobre las finanzas municipales en El Salvador, 1997-2000*, versión preliminar, San Salvador.
- Gallagher, M. (2000a), *Estudios empíricos de opciones tributarias para los municipios de El Salvador*, Informe final, USAID, El Salvador.
- (2000b), *El rendimiento fiscal de los municipios en El Salvador*, USAID, El Salvador.
- Giugale, Marcelo M. y Steven B. Webb (2000), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, The World Bank, Washington.
- Gutiérrez, Leopoldo (2001), *Análisis e interpretación de información sobre ejecución financiera e indicadores en 23 municipios de la Región Oriente y Sur*, Informe de Consultoría, Managua.
- Hayek, Friedrich A. (1945), "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, vol. 35, pp. 519-530.

- Hernández, Ady Carrera (1998), *Fiscal Strengthening of Local Government in Mexico*, Estudio presentado en la Society of Latin American Studies, University of Liverpool.
- Inifom, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (2002), *Estudio sobre comportamientos de las transferencias a los municipios 2000-2002*, Informe preliminar.
- Kraemer, Mortiz (1997), *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and México*, Working Paper 345, Inter-American Development Bank Office of the Chief Economist.
- Martínez-Vázquez, Jorge (1998), *Principios para una estrategia de descentralización fiscal en Nicaragua*, Working Paper 98-3, Georgia State University-Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Jameson Boex (1995), *An Overview of Intergovernmental Fiscal Relations in the Baltic States*, Research Paper 56, Policy Research Center, Georgia State University-Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- Martínez-Vázquez, Jorge y F. Javier Arze (2002), *Principios de una estrategia de descentralización en El Salvador*, Georgia State University-Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- MEF/CONAM (2002), *Indicadores de endeudamiento de gobiernos seccionales*, Borrador de discusión, Ministerio de Economía y Finanzas, República de Ecuador/Consejo Nacional de Modernización del Estado, Quito.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, República de Bolivia (2002), *Estadísticas socioeconómicas municipales*, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, La Paz.
- PROMUDE/GTZ (2002), *Propuesta de una tipología de municipios para El Salvador. Instrumento de apoyo para la planificación regional*, San Salvador.
- Rowland, Allison M. (2001), "Population as a Determinant of Local Outcomes under Decentralization: Illustrations from Small Municipalities in Bolivia and Mexico", *World Development*, vol. 29, núm. 8, pp. 1373-1389.
- Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Public Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, pp. 416-424.
- World Bank (2002), *World Development Indicators*, CD-ROM, Washington.

