

02

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

Financiación y fiscalidad locales en América Latina



urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

Financiación y fiscalidad
locales en América Latina



Clemente Ruiz Durán

Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) desde 1978 y, a partir de 1982, profesor titular a tiempo completo. Asimismo, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel III. Realizó sus estudios de Economía en la Universidad Anáhuac (1967-1972) y, posteriormente, se especializó en Instituciones del Bienestar en la Universidad de Uppsala, Suecia (1971). Realizó sus estudios de doctorado en la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos (1975). En 2004, recibió el Doctorado Honoris Causa por la Universidad de Baja California (México).

Este documento ha sido elaborado en el marco de una subvención de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor y en modo alguno se debe considerar que refleja la posición de la Unión Europea.

Edita: Programa URB-AL III
Còrsega, 273-279 08008 Barcelona
Tel. +34 934 049 470
Fax +34 934 022 473
E-mail info@urb-al3.eu
www.urb-al3.eu

© Edición: Diputación de Barcelona
(Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III)

Consejo Editorial: Agustí Fernández de Losada, Octavi de la Varga, Eduardo Feldman, Carla Cors, Víctor Godínez y Verónica Sanz
Edición: Dirección de Comunicación de la Diputación de Barcelona
Diseño: Estudi Josep Bagà
Imprime: DRG
DL: B.42456-2011

02

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

Financiación y fiscalidad locales en América Latina

Clemente Ruiz Durán



urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

Índice

11	Prólogo
13	Presentación
15	1. La construcción del diálogo en torno a la cohesión social: Unión Europea y América Latina
23	2. América Latina y Unión Europea: dos desigualdades para reflexionar
31	3. El debate entre macro balances, democracia y esquemas de cohesión social
47	4. El desarrollo territorial en la democracia: las finanzas públicas descentralizadas
67	5. El debate de las transferencias: el camino de la descentralización pactada en América Latina
87	6. América Latina: niveles de bienestar, descentralización de los servicios básicos, recuento y un primer esfuerzo para valorar el impacto
129	7. América Latina: un análisis del impacto del gasto descentralizado en la construcción de capacidades productivas
149	Conclusiones: en el inicio de una agenda de fortalecimiento democrático
153	Bibliografía

Índice de cuadros, gráficos y diagramas

Cuadros

27	Cuadro 1. América Latina: ingresos y egresos del gobierno (% del PIB)
28	Cuadro 2. Unión Europea: ingresos y egresos del gobierno (% del PIB)
35	Cuadro 3. América Latina: atribuciones del poder legislativo y poder ejecutivo en materia presupuestaria
37	Cuadro 4. Unión Europea: organización gubernamental y representantes del Parlamento Europeo
39	Cuadro 5. América Latina: gasto público social como porcentaje del producto interno bruto (PIB)
40	Cuadro 6. Unión Europea (19): gasto público como porcentaje del producto interno bruto (PIB)
42	Cuadro 7. América Latina: estructura del gasto social por rubro (año base 2006)
45	Cuadro 8. América Latina. Indicadores de cobertura y gasto público en programas de transferencias condicionadas, 2007 a 2010
48	Cuadro 9. América Latina: estructura política para la gobernanza en el ámbito territorial
50	Cuadro 10. América Latina: gastos de los gobiernos subnacionales como % del PIB y como % del gasto del sector público
51	Cuadro 11. Unión Europea (27): gastos e ingresos por nivel de gobierno (% del PIB)
54	Cuadro 12. Estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, 2008, en % del PIB total

-
- 56 Cuadro 13. América Latina: asignación de competencias fiscales por niveles de gobierno
- 59 Cuadro 14. Gasto público por niveles de gobierno en Argentina, Brasil y México, 1994-2009
- 60 Cuadro 15. Argentina: estructura de los gastos totales de las provincias, promedios anuales de 1996-2006
- 62 Cuadro 16. Brasil: estructura de los gastos estatales por grandes grupos, promedios anuales de 1996-2006
- 64 Cuadro 17. México: estructura de los egresos brutos totales de las entidades federativas, promedios anuales de 1996-2006
- 73 Cuadro 18. Argentina: ingresos propios y transferencias de las provincias
- 74 Cuadro 19. Brasil: transferencias a estados y municipios, 2010
- 78 Cuadro 20. Chile: ingresos públicos como % del PIB
- 82 Cuadro 21. México: participaciones en ingresos federales y aportaciones pagadas a los estados, municipios y Distrito Federal de enero a diciembre de 2010
- 84 Cuadro 22. Condicionamiento en las transferencias y tipo de descentralización
- 87 Cuadro 23. Tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacidos vivos)
- 88 Cuadro 24. Tasa de mortalidad materna (por cada cien mil nacimientos)
- 89 Cuadro 25. Fuente de agua mejorada (% de población con acceso)
- 90 Cuadro 26. Esperanza de vida al nacer (años)
- 91 Cuadro 27. Tasa de eficiencia terminal en la educación primaria (% del total)
- 92 Cuadro 28. América Latina, países seleccionados: principales áreas de gasto descentralizado
- 93 Cuadro 29. Brasil: alfabetización en personas de 15 años y más (porcentaje)
- 94 Cuadro 30. Brasil: cobertura de la educación básica (porcentaje)
- 96 Cuadro 31. Brasil: tasa de mortalidad infantil (menores de un año)
- 97 Cuadro 32. Brasil: porcentaje de viviendas con acceso a drenaje y energía eléctrica
- 99 Cuadro 33. Brasil: porcentaje de personas que habitan en viviendas con acceso a agua potable y piso firme
- 101 Cuadro 34. Brasil: reducción de la pobreza, 2005-2009
- 103 Cuadro 35. Chile: cobertura en educación básica (% de alumnos en edad típica)
- 104 Cuadro 36. Chile: cobertura de servicios de salud pública (% del total de la población)
- 105 Cuadro 37. Chile: pobreza de personas (% de la población total)
- 106 Cuadro 38. Chile: cobertura de servicios básicos (% del total de viviendas con acceso al servicio)
- 107 Cuadro 39. Chile: esperanza de vida al nacer (años)
- 108 Cuadro 40. Chile: promedio de escolaridad en la población de 15 años y más (años)
- 111 Cuadro 41. México: tasa de alfabetización

-
- 112 Cuadro 42. México: cobertura en educación primaria y secundaria
114 Cuadro 43. México: grado de escolaridad promedio
116 Cuadro 44. México: tasa de mortalidad infantil (menores de un año)
118 Cuadro 45. México: esperanza de vida al nacer
119 Cuadro 46. México: cobertura de servicios de salud
121 Cuadro 47. México: evolución en la cobertura de servicios y condiciones básicas en el hogar
123 Cuadro 48. México: evolución del índice de GINI, 2000-2008
132 Cuadro 49. América Latina: aportación de las pymes (% del total)
140 Cuadro 50. Brasil: desarrollo empresarial en el ámbito subnacional (número de empresas)
141 Cuadro 51. México: desarrollo empresarial en el ámbito subnacional (número de empresas)

Gráficos

- 23 Gráfico 1. América Latina: el tamaño de las economías, 2009
24 Gráfico 2. La Unión Europea: el tamaño de sus economías, 2009
25 Gráfico 3. Convergencia Sigma: América Latina y Unión Europea
25 Gráfico 4. PIB per cápita de la Unión Europea y América Latina
26 Gráfico 5. América Latina: regiones desiguales
32 Gráfico 6. Reconfiguración del déficit público y comercial de 1990 a 2010
33 Gráfico 7. Unión Europea (27): deterioro de la situación fiscal
34 Gráfico 8. Unión Europea (27): déficit público, obligando a representar el proceso de cohesión
52 Gráfico 9. Unión Europea (27): participación del gasto de gobiernos locales en el PIB
57 Gráfico 10. América Latina: ingresos tributarios según nivel de gobierno, 2008 (en % del PIB)
125 Gráfico 11. Impacto de la descentralización en la mortalidad infantil
126 Gráfico 12. Alumnos que alcanzan el último grado de educación primaria
127 Gráfico 13. El gasto y la desigualdad, un acercamiento desde el índice de GINI
143 Gráfico 14. Brasil: impacto del gasto descentralizado en la generación de unidades económicas, 2000-2006
144 Gráfico 15. Brasil: impacto del gasto descentralizado en la generación de valor agregado, 2000-2006
144 Gráfico 16. Brasil: impacto del gasto descentralizado en la generación de empleo, 2000-2006
145 Gráfico 17. México: impacto del gasto descentralizado en la apertura de unidades económicas, 2003 a 2008
146 Gráfico 18. México: impacto del gasto descentralizado en el crecimiento del VA, 2003 a 2008
146 Gráfico 19. México: impacto del gasto descentralizado en la acumulación del capital, 2003-2008
147 Gráfico 20. México: impacto del gasto descentralizado en la generación de empleo, 2003-2008

Diagramas

- 20 Diagrama A. América Latina: el camino a la descentralización
- 70 Diagrama 1. Financiamiento de la descentralización
- 72 Diagrama 2. Argentina: principales transferencias federales
- 76 Diagrama 3. Brasil: principales transferencias federales
- 77 Diagrama 4. Chile: principales transferencias a municipalidades
- 80 Diagrama 5. México: transferencia del gobierno federal (participaciones)
- 81 Diagrama 6. México: transferencia del gobierno federal (aportaciones)
- 84 Diagrama 7. América Latina: sistema de transferencias

Prólogo

La colección de *Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social* es un producto de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III. Su objetivo es presentar el estado de un conjunto de problemas centrales que forman parte de la agenda actual de discusión política birregional Unión Europea - América Latina en materia de cohesión social. Este segundo número aborda el tema de la fiscalidad y la financiación local, y su relación con la cohesión social.

Los gobiernos locales tienen la tarea de promover el desarrollo territorial, mejorar la calidad de vida de la población y responder a las demandas ciudadanas de servicios básicos. También, y cada vez más, brindan respuestas públicas a una serie de problemas sociales de cuya solución no son legalmente responsables. Por lo mismo, los gobiernos locales terminan, *de facto*, supliendo carencias originadas en los niveles superiores de gobierno. Además, aumentan las ocasiones en que las administraciones locales deben dar respuestas territoriales a problemas de naturaleza transnacional. Sin embargo, en contextos marcados por la insuficiencia de recursos públicos, especialmente los fiscales, ya sean propios o procedentes del Estado, es muy difícil brindar respuestas de calidad desde lo local para hacer frente a dicho conjunto de retos.

Dado que la disponibilidad de recursos financieros de los gobiernos locales condiciona el alcance y el rendimiento de los mismos, es políticamente imperativo

reflexionar sobre temas de fiscalidad y financiación local. La mayoría de los recursos locales provienen de impuestos participados y de transferencias intergubernamentales (condicionadas o no). Por lo mismo, sin dejar de lado la siempre relevante pregunta de qué hacer para incrementar la eficiencia y la eficacia recaudatorias en el ámbito local, también es políticamente necesario vincular las reflexiones sobre fiscalidad y financiación local con otras problemáticas. En primer lugar, con la calidad y el rendimiento de los sistemas fiscales del cual forman parte; en segundo lugar, con el estado y funcionamiento real de las relaciones intergubernamentales; en tercer lugar, con el estado de la agenda de la descentralización.

Plantear un horizonte de mejora de la financiación de las políticas públicas locales para incrementar la cohesión social en el marco territorial requiere avances en todos estos ámbitos. Por ello, la discusión sobre financiación y fiscalidad local es una parte neurálgica de la agenda actual de retos políticos e institucionales a los que hacer frente para aumentar la calidad de las respuestas públicas a problemas que atentan contra la cohesión social en América Latina.

Agustí Fernández de Losada, director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona y coordinador general de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III.

Presentación

Este documento está elaborado dentro del marco del Programa URB-AL III, un programa de cooperación regional de la Comisión Europea con América Latina, cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social y territorial en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina.

URB-AL III ha generado una serie de documentos que han avanzado en la conceptualización de la problemática asociada a la cohesión social, los cuales se han elaborado sobre la base de otros documentos desarrollados en la fase anterior del programa. Cabe mencionar, al respecto, los documentos elaborados por Godínez (2007 y 2009) «Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana» y «Las políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina en un entorno de crisis internacional». En ambos, se describe el contexto de la cohesión social en la región y la forma en que la cooperación descentralizada puede contribuir a lograrla. En tal marco, este documento propone analizar cómo la región latinoamericana se ha propuesto fortalecer el desarrollo local mediante la descentralización fiscal, y el impacto que esto ha tenido en diversos indicadores de la cohesión social. Con ello, se pretende que el Programa URB-AL cuente con elementos para orientar sus esfuerzos de cooperación con la región.

1. La construcción del diálogo en torno a la cohesión social: Unión Europea y América Latina

En noviembre de 2010, la Unión Europea dio a conocer su quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial titulado «Invirtiendo en el futuro de Europa». En dicho informe, el comisario europeo de Política Regional y el comisario europeo de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión señalan que «la Unión necesita una política de cohesión, especialmente ahora que corren tiempos difíciles. Una política que permita acometer las inversiones que ayudarán a la Unión y a sus regiones a salir de la crisis, que reduzca las desigualdades y que contribuya al cumplimiento de los ambiciosos objetivos de la estrategia Europa 2020. Nuestras evaluaciones ponen de manifiesto que la política de cohesión ya ha ayudado a mejorar las condiciones económicas, sociales y ambientales en el seno de la Unión. No obstante, esas mismas evaluaciones señalan también que sería más eficaz centrarse en algunas prioridades clave, sobre todo en las regiones más desarrolladas. Por tanto, la política de cohesión debería ser más selectiva».¹ Esta visión de la Unión Europea da cuenta de la necesidad de rediseñar la estrategia de cohesión, basarla en un número reducido de objetivos para cada programa y supervisar estrechamente los avances logrados. «Hasta la fecha, la política de cohesión ha estado estrechamente alineada con los objetivos de la estrategia de Lisboa; sin embargo, su vínculo con

la estrategia Europa 2020 debe ser aún más sólido en el futuro. Esto requiere la puesta en marcha de programas de buena calidad, con condiciones claras y fuertes incentivos. Las condiciones previas podrían requerir, por ejemplo, que la inversión en infraestructuras medioambientales viniera precedida de una transposición de la legislación ambiental pertinente de la Unión Europea. Los incentivos recompensarían a las regiones y países que hayan tanto tenido resultados adecuados como alcanzado los objetivos europeos acordados.»

Esta evaluación de lo que ha acontecido con la Unión Europea en medio de la crisis y los resultados de la política de cohesión dan cuenta de una institucionalidad con posibilidad de evaluar los impactos de las políticas y capaz de hacer correcciones sobre la marcha. Esto contrasta con la falta de esquemas institucionales que vayan evaluando la política de cohesión en América Latina. La diferencia sustantiva estriba en que no existe ningún mecanismo supranacional que tenga a su cargo las políticas de cohesión como es el caso europeo. Sin embargo, poco a poco se ha alcanzado una serie de acuerdos entre gobiernos de la región, buscando que el eje central de las políticas económicas sea la cohesión social. Lo cual ha sido reforzado por la relación con la Unión Europea, estableciendo una serie de reuniones cumbre con el objetivo de evaluar los avances registrados en la materia de cohesión económica, combate a la pobreza, equidad y justicia social. La primera de ellas se realizó en Río de

¹ UE Comisión Europea (2010). «Invirtiendo en el futuro de Europa. Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial.»

Janeiro, Brasil, en 1999; la segunda en Madrid, España, en 2002; la tercera en Guadalajara, México, en 2004; la cuarta en Viena, Austria, en 2006, y tuvo como principal objetivo alcanzar, en el año 2010, una Zona Euro Latinoamericana de Libre Comercio; la quinta se desarrolló del 13 al 17 de mayo de 2008 en Lima, Perú, y buscó crear una asociación de ámbitos sociales, del conocimiento y del logro de un desarrollo sostenible, así como una asociación estratégica entre América Latina y Europa, reafirmando que la cohesión social constituye un asunto prioritario que debe ser abordado por los gobiernos de ambas regiones para que puedan superarse los problemas derivados de la pobreza, la desigualdad social y la exclusión. Son estos problemas los que dificultan la sostenibilidad del crecimiento económico y la calidad de la democracia en los países latinoamericanos. En el artículo 11 de la Declaración de Lima, se señaló: «Confirmamos que la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión, a fin de alcanzar o aumentar la cohesión social, es una prioridad política clave de la asociación estratégica entre nuestras regiones. Ella continúa siendo un tema central para nuestro diálogo y cooperación a nivel nacional, subregional y regional. Reiteramos la responsabilidad primordial de nuestros gobiernos, en cooperación con todos los actores relevantes, entre ellos la sociedad civil, para implementar políticas que conduzcan a dicho objetivo». En la sexta Cumbre que se desarrolló en Madrid del 17 al 19 de mayo de 2010, bajo el tema «Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social», se formalizaron tres

acuerdos comerciales, la creación de una fundación, una línea de financiamiento y el fortalecimiento del diálogo político birregional.

En este sentido, desde la Cumbre de Río de Janeiro (1999), la cohesión social se ha convertido en el eje central de las relaciones y el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina. Sin embargo, queda claro que la cohesión social no es únicamente garantizar el acceso a los servicios sociales básicos, sino el conjunto de políticas que favorecen la igualdad de oportunidades, la participación activa de los ciudadanos y la convivencia social de grupos heterogéneos. En este entorno se definieron cinco dimensiones de políticas: (i) dimensión productiva y ocupacional; (ii) dimensión social: acceso universal a los servicios sociales básicos y seguridad ciudadana; (iii) reducción de los desequilibrios territoriales; (iv) construcción de ciudadanía activa; (v) fortalecimiento institucional y fiscalidad local. A ello se agregaron los criterios de la cohesión social: (i) igualdad e inclusión social; (ii) pertenencia; (iii) reconocimiento; (iv) legitimidad y (v) participación.

El esfuerzo de estas reuniones fue precedido por el Programa URB-AL, creado en 1995 y surgido como una iniciativa comunitaria que pretendía crear lazos de colaboración duraderos y estables entre ciudades europeas y latinoamericanas. Las lecciones aprendidas en las dos primeras fases del Programa URB-AL, en las que se lograron

consolidar 13 redes temáticas, han dado lugar a URB-AL III, en la que se han aprobado 20 proyectos que tendrán un impacto directo en 74 territorios de América Latina. Los beneficiarios del programa son, por un lado, gobiernos de colectividades subnacionales de América Latina que están impulsando políticas públicas que favorezcan la cohesión social y territorial. Por otro lado, también se beneficiarán los ciudadanos de los territorios que, de forma directa o indirecta, se vean favorecidos por la ejecución de los proyectos; y todos aquellos que puedan beneficiarse a medio plazo a partir de la consolidación o la innovación de las políticas públicas de cohesión que surgirán o se inspirarán durante la ejecución del programa. El objetivo es poner en marcha diferentes iniciativas que promuevan la cohesión social y territorial en América Latina a través de diferentes áreas de intervención: gobernabilidad local, cooperación transfronteriza, migración, gestión de residuos, seguridad ciudadana, ocupación femenina, desarrollo urbano o gestión del territorio. Con el objetivo de contribuir a crear las condiciones favorables para la consecución del objetivo general y específico del programa, en su tercera fase, la Comisión Europea ha creado la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III, la cual está liderada por la Diputación de Barcelona en consorcio con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la Municipalidad de San José (Costa Rica), la Alcaldía Mayor de Bogotá (Colombia),

la Provincia de Santa Fe (Argentina) y la Región Toscana (Italia).

El Programa URB-AL III ha logrado construir un espacio de discusión que se ha nutrido de una serie de documentos base, lo cual ha permitido avanzar en la definición de una agenda y metas específicas. Para la elaboración de este documento, se consideró conveniente rescatar algunos de estos textos. Entre otros, destaca el de «Las políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina en un entorno de crisis internacional» (Godínez, 2010). En él, se esboza un conjunto de consideraciones encaminadas a construir, desde URB-AL III, una visión general de los grandes problemas y prioridades de una posible agenda de políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina. Se menciona que «en el ámbito territorial, la política pública, para garantizar su eficiencia, puede ser considerada en términos de conjuntos de políticas que están irremediabilmente entrelazadas, cruzadas de afinidades e inmersas en procesos inseparables, que exigen mecanismos e instrumentos que las hagan funcionar de manera coherente y sinérgica. Otra cosa es que la práctica política e institucional haya instaurado una plataforma más o menos amplia de acciones sectoriales relativamente especializadas que operan por separado y casi siempre de manera dispersa. Ante esta realidad, interesa rescatar y subrayar la gran posibilidad que tiene un programa como URB-AL III de construir modos de intervención, diferentes y más eficaces, que contribuyan a la articulación de las

políticas públicas locales de cohesión social y territorial. La atomización de estas políticas puede ser superada, pero ello requiere previamente la instauración de un campo de reflexión e iniciativas volcado a trascender los límites de la especialización sectorial y funcional para obtener mejores resultados y un uso más óptimo de los recursos». En este sentido, el documento enfatiza la necesidad de interrelación de las políticas sectoriales en el ámbito territorial, a lo que suma la necesidad de coordinación multinivel y multisectorial de las políticas públicas. En esta perspectiva, es necesario que los diferentes niveles de gobierno enfatizan que el proceso de gasto público siempre tiene un contexto espacial, y que la discusión que se realiza en la mayor parte de los parlamentos se hace de forma agregada, sin que se especifique su contenido e impacto territorial. Se enfatiza que «la buena gestión política e institucional de las relaciones entre los niveles locales intermedios y nacionales es un factor crucial para hacer más productivos los esfuerzos locales de mejoramiento en el plano de la cohesión social y territorial». Las prioridades que el documento destaca como esenciales son: (i) vinculación funcional entre el crecimiento económico y empleo productivo de la población; (ii) reactivar políticas sostenibles de redistribución del ingreso y la riqueza que incidan en una reducción durable de los niveles de pobreza, acompañadas de acciones programáticas que frenen y reviertan la operación de los mecanismos de reproducción y transmisión intergeneracional de la desigualdad social,

especialmente en educación y sanidad; (iii) reducir las desigualdades territoriales, para lo cual se propone la articulación y coordinación multinivel e intersectorial de las políticas públicas en función de objetivos explícitos de cohesión social y territorial, a lo que se debe sumar un fortalecimiento fiscal que dé sustento a las políticas de cohesión social en todos los niveles de gobierno y una reforma del Estado que abra espacios para el fortalecimiento político e institucional de los ámbitos locales de América Latina. Asimismo, se señala que, en la esfera política de las propuestas, tiene como objetivo principal fortalecer la institucionalidad democrática y que la sociedad establezca mecanismos que aislen al gasto social de los choques económicos.

El problema del financiamiento se aborda en el documento «El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina» (Centrágolo, Goldschmidt y Jiménez, 2010), en donde se reconoce la heterogeneidad de los países, y se indica que «frente a una situación socioeconómica tan diversa, la región muestra avances en los procesos de descentralización tanto en los países de alto grado de desarrollo como en aquellos con menor desarrollo y mayores inconvenientes sociales, identificándose motivaciones y dinámicas variadas para cada país. Más allá de estas características, se ha analizado el hecho de que la descentralización de funciones genera mayor demanda de recursos por parte de los gobiernos subnacionales

generando tensiones en el campo fiscal. Se han destacado dos problemas que condicionan de manera sustantiva el logro de los objetivos perseguidos por las políticas públicas de descentralización. El primero de ellos se refiere a las dificultades que presentan los países de la región para recaudar el nivel de recursos tributarios deseado. En segundo término, la distribución territorial de las bases tributarias hace muy difícil cumplir con metas de corresponsabilidad fiscal que requerirían muchos de los procesos de descentralización en marcha».

Otro espacio de diálogo sobre la cohesión social entre ambas regiones ha sido el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, que, en su V Conferencia celebrada en Bruselas, del 28 al 29 de octubre de 2010, señaló los efectos negativos que tiene la crisis sobre la cooperación descentralizada pública, cuyos fundamentos básicos son: (i) la solidaridad con los que menos tienen no puede ser abandonada; (ii) la corresponsabilidad de los gobiernos locales de Europa que se han posicionado en una lógica de desarrollo ha permitido construir políticas públicas de cooperación descentralizada en los países de América Latina, cuyos impactos son claramente visibles y medibles, en términos de desarrollo local; (iii) la concientización progresiva de la ciudadanía, que puede ser ampliada por el mejoramiento de su visibilidad, que la cooperación descentralizada pública es una «política natural» del gobierno local, y, además, está en el centro de la acción pública porque permite acompañar y

reforzar los procesos de democratización instalados, como los de descentralización, y responde desde lo local a la aspiración de internacionalización y/o apertura al mundo de los ciudadanos; (iv) la posibilidad para los gobiernos locales de proyectar sus territorios al ámbito internacional, lo que legitima la cooperación descentralizada pública como aporte al desarrollo local; (v) el beneficio recíproco para los gobiernos locales de generar intercambios y encontrar buenas prácticas a través de la creación de redes, que permitan enfrentar los desafíos del desarrollo territorial en América Latina como en Europa, e institucionalizar su política de cooperación descentralizada pública.

Otro antecedente relevante en la formación de este diálogo es el primer encuentro URBsociAL, Diálogo Euro-Latinoamericano sobre Cohesión Social y Políticas Públicas Locales, que se celebró en Sitges, Barcelona, durante los días 20, 21 y 22 de octubre de 2010, y en el que se estableció la Agenda URBsociAL Sitges 2010, la cual recogió las aportaciones de los más de 350 participantes procedentes de 22 países latinoamericanos y de la Unión Europea, entre los que cabe destacar los 50 cargos electos locales y regionales que asistieron. En este encuentro, se constató que «se enfrenta una crisis económica (no solo financiera, también de modelo productivo), una crisis medioambiental (tanto por el agotamiento de los recursos naturales como por el cambio climático) e incluso una crisis societal y cultural producto de las profundas transformaciones que

están experimentando los modelos al uso. La dimensión de esta crisis, así como su velocidad y transformación constante, provoca un creciente malestar que se evidencia tanto en el tejido social, a través de la desigualdad, la exclusión social, la intolerancia o la pérdida del sentido de pertenencia a una comunidad, como en los distintos niveles del gobierno, que ven mermadas sus capacidades para hacer frente a los nuevos cambios y enfrentados al desafío de generar nuevos modelos de intervención. Se hace patente, en consecuencia, la dificultad para dar respuesta a los retos actuales

de la sociedad a través de políticas públicas de tipo tradicional. En dicho contexto, se realza el valor de nuevas apuestas de intervención pública que se llevan a cabo desde instancias sub-estatales basadas en conceptos tales como la proximidad, la subsidiariedad, la innovación, la competitividad territorial o la gestión relacional. Estamos ante un verdadero banco de pruebas de iniciativas de desarrollo endógeno que pueden responder a las necesidades que las políticas públicas nacionales no pueden satisfacer por sí solas. Una de las paradojas más flagrantes de la presente

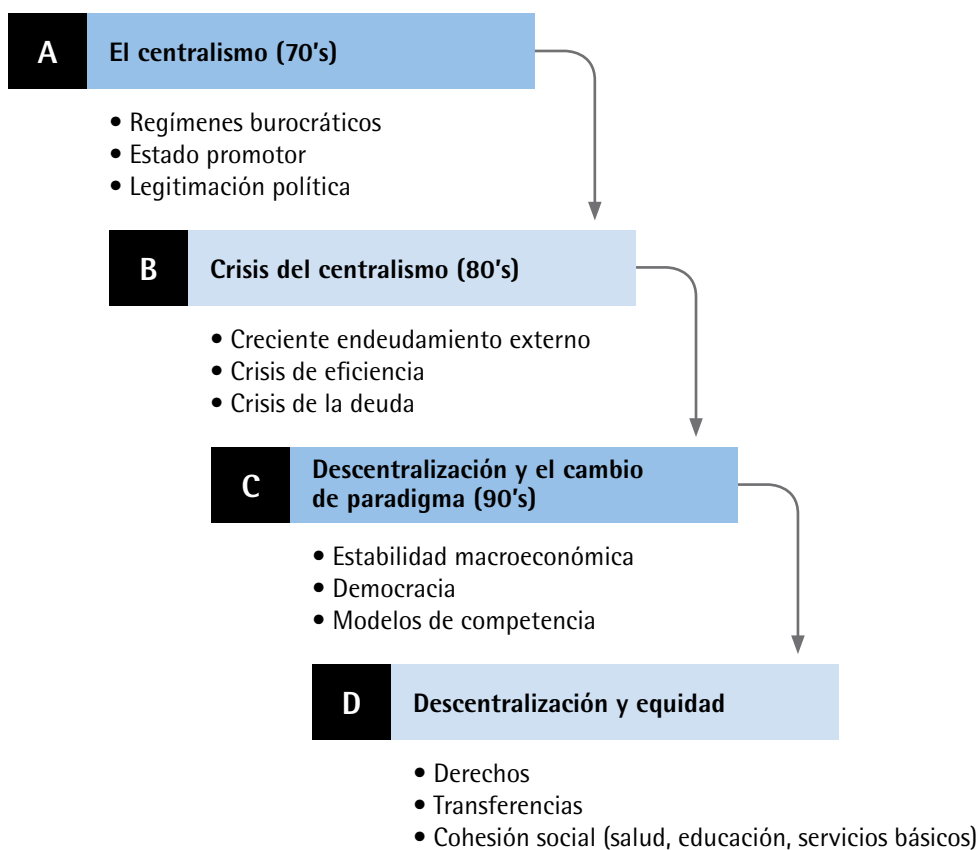


Diagrama A. América Latina: el camino a la descentralización

crisis es que la brecha entre crecimiento económico y desarrollo se hace cada vez más profunda. En este contexto, la cohesión social emerge como un horizonte de referencia necesario; sin una sociedad cohesionada, con niveles de equidad suficientes y con un proyecto colectivo sólido y plenamente compartido, resulta difícil avanzar en otros frentes. De ahí su particular vinculación con lo local. Lo local, por otra parte, ya no es solo un escenario en el que se manifiestan inequívocamente problemas que responden a lógicas globales. También ha demostrado con efectividad sus cualidades como laboratorio de soluciones adecuadas para dichos problemas, particularmente en América Latina, a pesar de la existencia de procesos de descentralización todavía no cumplidos o mal diseñados». En este caso, el documento de conclusiones señala: «La descentralización es un factor clave para favorecer la emergencia de fórmulas de gobierno y de provisión de servicios públicos socialmente eficientes que además amplía la esfera del control ciudadano sobre los asuntos públicos. Sin embargo, la completa materialización de las promesas asociadas a la descentralización requiere también descentralización fiscal, políticas tributarias adecuadas y la posibilidad de recaudar por parte de los gobiernos locales».

Esta reflexión es la que motiva el desarrollo del documento en el sentido de explorar el hecho de que la descentralización fiscal en América Latina ha actuado a favor de aumentar la cohesión social, en una región

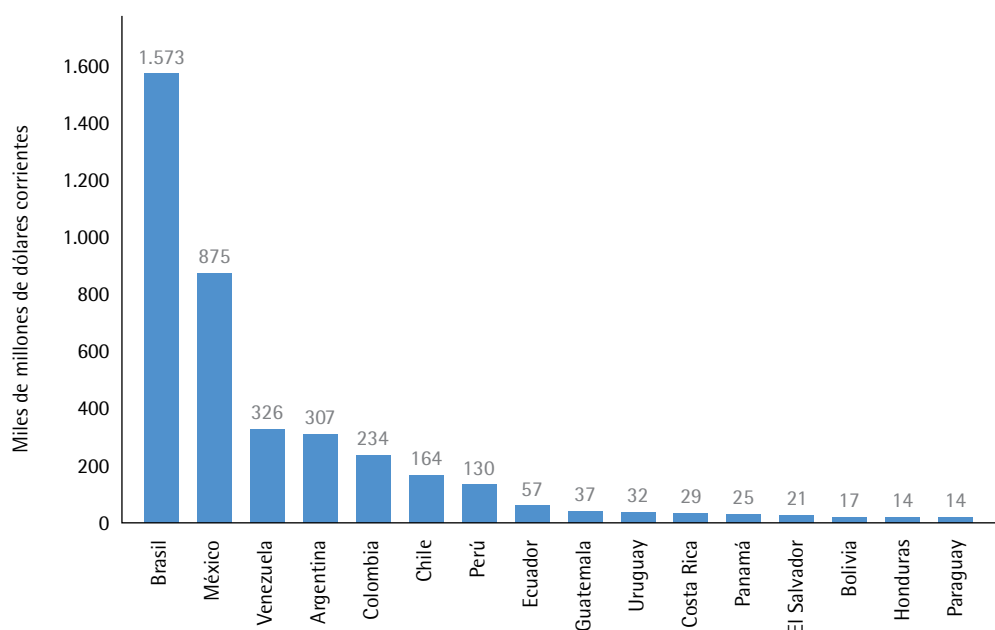
con desigualdades. El esfuerzo de descentralización fiscal en América Latina se empezó a perfilar en la región después de la crisis de la deuda externa, en donde el gobierno central perdió la capacidad para responder a los retos del desarrollo, lo que generó un proceso hacia la descentralización; sin embargo, los procesos han sido sumamente dispares y, por lo mismo, los efectos sobre la cohesión social son desiguales.

2. América Latina y Unión Europea: dos desigualdades para reflexionar

A lo largo de las últimas décadas, la Unión Europea y América Latina han afrontado grandes cambios; en el primer caso, se amplió de manera consistente el número de países; de doce miembros en 1990, en 1995 se incorporaron Austria, Finlandia y Suecia; en 2004, República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y, finalmente, en 2007 Rumania y Bulgaria, constituyendo la Unión Europea de los 27. En este mismo período, Latinoamérica ha vivido transformaciones productivas importantes, lo que permitió que su PIB se elevara de 81 mil millones de dólares en 1960 a 4,180 miles de millones de dólares en 2009 (51 veces), lo que abrió las puertas para una creciente interacción con la sociedad global. El crecimiento de las capacidades

productivas ha permitido que Brasil y México se coloquen dentro de las primeras quince economías del mundo, lo que contrasta con Honduras y Paraguay, que representan el 1% del tamaño de la economía brasileña. Lo anterior contrasta con el nivel del PIB de la Unión Europea en 2009, que fue cuatro veces mayor que el de Latinoamérica, alcanzando los 16.378 millones de dólares; sin embargo, su nivel de desigualdad es mayor que el observado en América Latina, ya que el PIB alemán es 416 veces más grande que el de Malta. En este sentido, el diálogo entre ambas regiones parte del concepto de desigualdad en donde, reconociendo las diferencias, se buscan metas comunes de cómo acercar los niveles de bienestar, tanto hacia el interior de la región como entre ambas regiones.

Gráfico 1. América Latina: el tamaño de las economías, 2009



Fuente: Banco Mundial

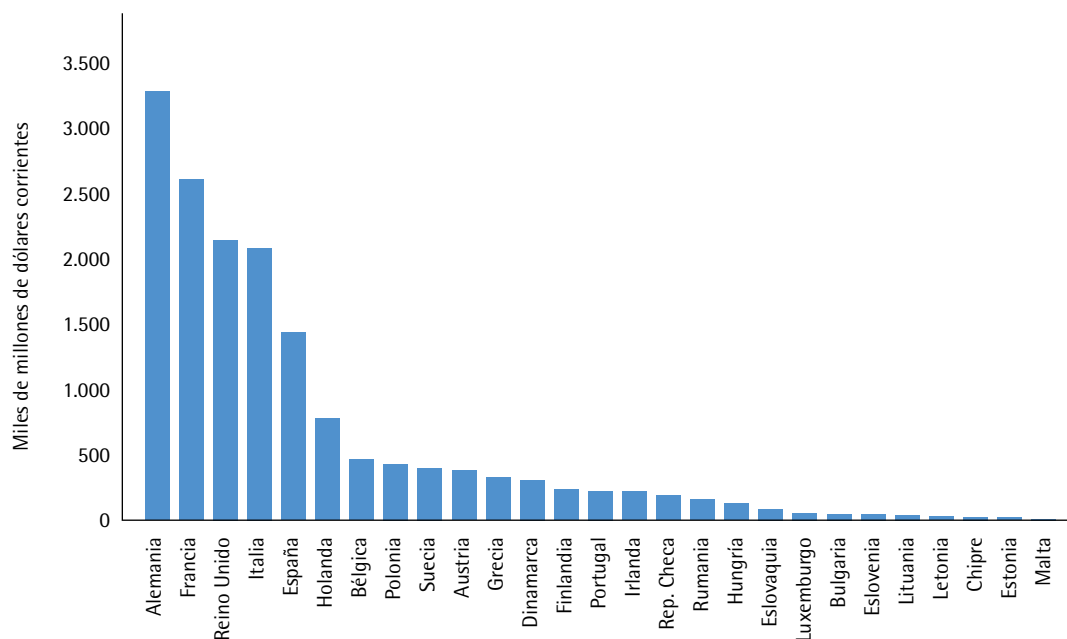


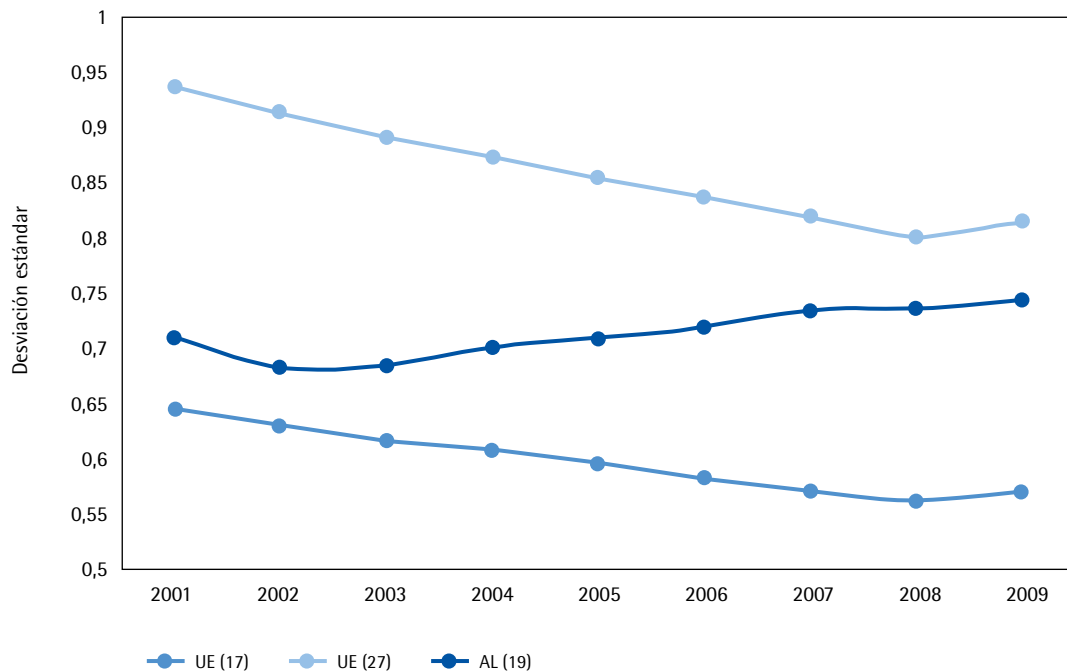
Gráfico 2. La Unión Europea: el tamaño de sus economías, 2009

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

El desarrollo de América Latina ha estado acompañado por el crecimiento de su población, que ha sido una de las más dinámicas del mundo, pasando de 218 millones en 1960 a 578 millones de personas en 2009, en contraste con la Unión Europea, que ha mantenido una población estable en este período, ya que de 471 millones pasa a 499 millones de personas. Estas dinámicas en el crecimiento de la población se hacen más evidentes al observar que la Unión Europea alcanza, en 2009, un PIB por habitante de 33.000 dólares, en tanto el de la región latinoamericana es de solo 7.221 dólares; aunque es necesario reconocer el esfuerzo realizado, pues en 1960 era de solo 372 dólares.

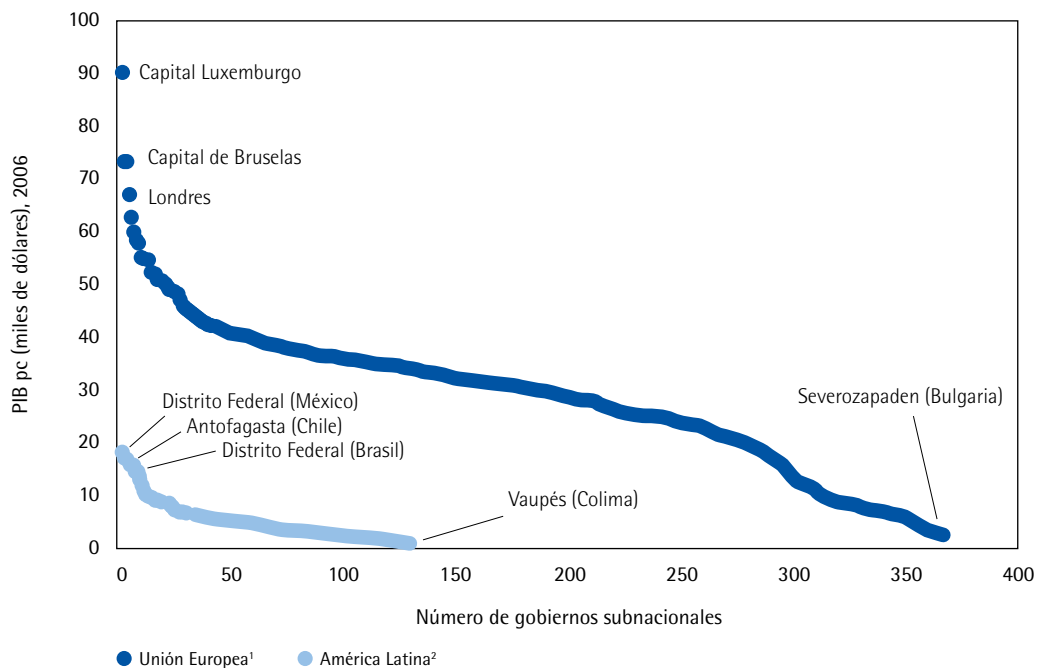
Los niveles de ingreso por habitante son sumamente desiguales en ambas regiones. En América Latina, encontramos países con ingresos por debajo de los 2.700 dólares por habitante (Haití, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay); los de ingreso por debajo de 7.500 dólares (Guatemala, El Salvador, Belice, Ecuador, Perú, Jamaica, Colombia, Costa Rica, Panamá y República Dominicana); y los de ingreso superiores a los 7.500 dólares (Argentina, Brasil, México, Uruguay, Chile y Venezuela). La situación de la Unión Europea difiere si se toma en cuenta a los 17 o a los 27; en el primer caso, los niveles de desigualdad son más bajos que en América Latina, pero si se considera a los 27, las diferencias son mayores y con una desigualdad que tiende a deteriorarse a partir de la crisis de 2009.

Gráfico 3. Convergencia Sigma: América Latina y Unión Europea



Fuente: elaboración propia con base en datos de Eurostat y el Banco Mundial

Gráfico 4. PIB per cápita de la Unión Europea y América Latina



Fuente: Eurostat, Institutos de Estadística de los países considerados

1. Incluye Unión Europea (27); 2. Incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México

Este nivel de desigualdad se replica hacia el interior de los países (ver gráfico 4); si se considera el conjunto de las 129 divisiones subnacionales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, se observa una amplia dispersión entre el mayor ingreso por habitante, que resultó ser el de Ciudad de México, y el menor, que se encontró en Vichada, Colombia; la diferencia entre el primero y el último resultó ser de 19,7 veces. En el caso europeo, la región con mayor ingreso es Londres, y la menor, Severozapaden, Bulgaria; la diferencia resultó ser de 395 veces, sensiblemente superior a lo observado en América Latina.

Si se compara la evolución del ingreso por habitante en las divisiones subnacionales

en América Latina, se observan tendencias divergentes. La desigualdad en Argentina y Colombia se mantiene alta, mientras que en el caso de Brasil, Chile y México se aprecia una reducción. Esta desigualdad contrasta con los niveles de igualdad entre regiones en Estados Unidos y España, en donde los niveles están por debajo de los observados en el caso de Chile y México, tal como puede verse en el gráfico 5.

En este entorno de desigualdad se ha encontrado que uno de los problemas fundamentales de América Latina, a la hora de introducir programas para acotar la desigualdad, es la debilidad fiscal con que cuentan los gobiernos de la región para apoyar transformaciones productivas

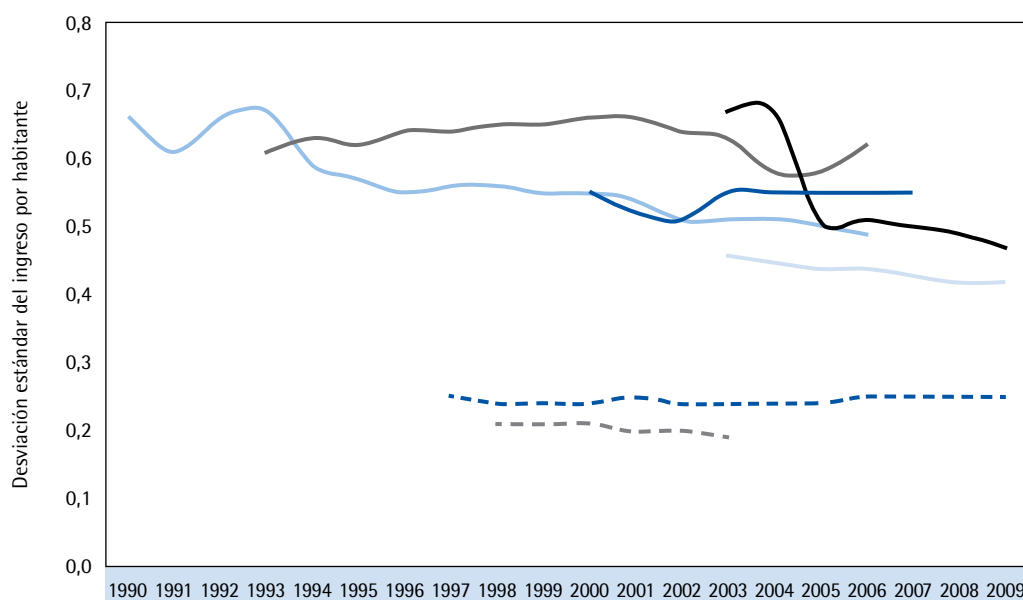


Gráfico 5. América Latina: regiones desiguales

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina				0,61	0,63	0,62	0,64	0,64	0,65	0,65	0,66	0,66	0,64	0,63	0,58	0,58	0,62			
Brasil	0,66	0,61	0,66	0,67	0,59	0,57	0,55	0,56	0,56	0,55	0,55	0,54	0,51	0,51	0,51	0,50	0,49			
Chile														0,46	0,45	0,44	0,44	0,43	0,42	0,42
Colombia											0,55	0,52	0,51	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55		
México														0,67	0,67	0,51	0,51	0,50	0,49	0,47
EEUU								0,25	0,24	0,24	0,24	0,25	0,24	0,24	0,24	0,24	0,25	0,25	0,25	0,25
España								0,21	0,21	0,21	0,20	0,20	0,19							

más profundas. El tamaño del presupuesto público como proporción del PIB es sumamente heterogéneo; en 2009, el nivel de gasto en Bolivia era tres veces mayor

que el prevaleciente en Guatemala. Esto da muestra de las diferencias que existen en la región con respecto al quehacer del sector público en la reestructuración económica.

	Ingresos públicos			Egresos públicos		
	2000	2005	2009	2000	2005	2009
Bolivia	33,7	31,7	44,6	37,4	34,0	44,5
Brasil	32,5	36,6	38,5	36,0	40,0	41,9
Ecuador	25,4	24,8	34,8	24,0	24,0	39,3
Paraguay	24,1	31,8	30,1	28,3	33,5	33,6
Argentina	23,2	26,9	27,8	30,4	30,5	30,0
Uruguay	26,1	28,0	27,7	29,0	28,7	29,9
Colombia	28,1	29,1	27,6	31,6	29,5	29,8
Panamá	25,9	22,4	25,2	25,6	25,1	28,5
Venezuela	32,7	37,6	24,8	25,4	25,7	26,2
México	18,7	21,1	23,6	19,6	21,2	25,9
Nicaragua	18,9	21,4	21,4	22,3	19,2	24,4
Chile	21,6	23,8	20,0	23,6	23,2	23,6
Perú	15,9	17,4	18,2	19,7	19,8	23,5
Honduras	16,1	17,6	17,4	18,8	17,3	20,8
El Salvador	15,8	16,2	17,0	19,2	17,7	20,1
Costa Rica	12,2	13,5	13,7	15,0	15,1	16,7
Guatemala	10,4	12,0	11,1	12,2	13,7	14,2
América Latina (17)	22,4	24,2	24,9	24,6	24,6	27,8

Cuadro 1. América Latina: ingresos y egresos del gobierno (% del PIB)

Fuente: BID, Latin American and Caribbean Macro Watch

Esto contrasta con lo que prevalece en la Unión Europea; si se compara la media del gasto público entre las dos regiones, se observa que la media del presupuesto europeo es casi el doble de la media de América Latina, en una perspectiva más homogénea, ya que la diferencia entre el presupuesto mayor y el menor es de solo 40%. Así, existe una mayor fortaleza estatal en Europa para poder acometer las tareas de cohesión hacia el interior de cada uno de los países, cuestión que entraña limitaciones en el caso latinoamericano.

A la fortaleza estatal europea se debe agregar que su esfuerzo por consolidar una región integrada –económica, política y socialmente– ha llevado a que

todos los miembros de la Unión aporten para conformar fondos que permitan estandarizar los niveles de vida, la competitividad, la protección al ambiente y garantizar la participación ciudadana hacia su interior. De esta forma, se ha asignado un presupuesto a los siguientes rubros: 1a) competitividad; 1b) cohesión; 2) preservación y manejo de recursos naturales; 3a) libertad, seguridad y justicia; 3b) ciudadanía; 4) Unión Europea como jugador global; 5) Administración; y 6) compensaciones. En 2010, las asignaciones autorizadas a estos fondos fueron equivalentes al 1% del PIB de la Unión Europea (27 países). Este esfuerzo refuerza la integración de estándares en la región y permite una mayor cohesión entre los países de la Unión.

	Ingresos públicos			Egresos públicos		
	2000	2005	2009	2000	2005	2009
Alemania	46,4	43,5	44,5	45,1	46,8	47,5
Austria	50,3	48,5	48,8	52,2	50,3	53,0
Bélgica	49,1	49,4	48,1	49,1	52,2	54,1
Bulgaria	40,7	40,7	36,0	41,3	39,7	40,7
Chipre	34,3	40,5	39,8	36,6	42,9	45,8
Dinamarca	55,8	57,8	55,6	53,7	52,8	58,4
Eslovaquia	39,9	35,2	33,6	52,1	38,0	41,5
Eslovenia	43,0	43,8	43,1	46,7	45,3	49,0
España	38,1	39,4	34,7	39,1	38,4	45,8

Cuadro 2. Unión Europea: ingresos y egresos del gobierno (% del PIB)





Estonia	35,9	35,2	43,4	36,1	33,6	45,2
Finlandia	55,1	52,7	53,4	48,3	50,2	56,3
Francia	50,2	50,4	48,7	51,6	53,4	56,2
Grecia	43,0	38,6	37,3	46,7	44,0	52,9
Holanda	46,1	44,5	45,9	44,2	44,8	51,4
Hungría	43,7	42,3	46,1	46,8	50,2	50,5
Irlanda	36,0	35,6	33,9	31,3	34,0	48,2
Italia	45,3	43,8	46,5	46,2	48,2	51,8
Letonia	34,6	35,2	34,6	37,3	35,6	44,2
Lituania	35,9	32,8	34,5	39,1	33,3	44,0
Luxemburgo	43,6	41,5	41,3	37,6	41,5	42,2
Malta	34,8	41,7	39,5	41,0	44,6	43,2
Polonia	38,1	39,4	37,2	41,1	43,4	44,5
Portugal	38,2	39,9	39,7	41,1	45,8	49,8
Reino Unido	40,4	40,8	40,3	39,1	44,1	51,4
Rep. Checa	38,1	41,4	40,1	41,8	45,0	45,9
Rumania	33,9	32,4	32,1	38,6	33,6	40,6
Suecia	58,7	55,8	54,2	55,1	53,9	55,2
Unión Europea (27)	45,4	44,3	44,0	45,2	46,8	50,8

Fuente: Eurostat

En la región latinoamericana no existe un esfuerzo en la región por lograr un proceso de estandarización de los niveles

de vida como existe en la Unión Europea. Sin embargo, la preocupación por reducir las desigualdades ha quedado plasmada

en el documento «La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir», preparado en 2010 por la Comisión Económica para América Latina.² Pero este esfuerzo no ha estado vinculado a un programa regional que establezca metas a la hora de lograr reducir las brechas entre países para aumentar la cohesión social; en su lugar, cada país ha establecido metas nacionales para elevar la cohesión social. En la práctica, se ha buscado descentralizar el gasto público como mecanismo para elevar el desarrollo de las zonas más rezagadas en bienestar social, de forma que las transferencias del gobierno central hacia las entidades subnacionales o municipales ha sido un intento de crear una base institucional más amplia en el ámbito de los gobiernos locales. En este sentido, se ha buscado reforzar la capacidad de gestión del desarrollo local, en la perspectiva de que las comunidades se responsabilicen de su propio desarrollo. La visión para elevar la estandarización de los niveles de vida ha seguido dos rutas divergentes en la Unión Europea y en América Latina. En el primer caso, el proceso se ha dado gracias a la fortaleza estatal de cada país, complementado por un presupuesto regional, en tanto en América Latina la debilidad fiscal no ha permitido sentar un piso social básico en el interior de los países, y el esfuerzo se ha centrado en la descentralización del gasto público hacia las entidades locales.

2 CEPAL (2010). «La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir.» Santiago de Chile.

3. El debate entre macro balances, democracia y esquemas de cohesión social

Uno de los puntos básicos del debate económico contemporáneo ha sido cómo el sector público se ha enfrentado a los retos del mercado global en las diferentes regiones, así como la forma en que estos son mediados por los procesos democráticos y cuál es el papel del gasto social que permite mantener una política de cohesión en el contexto de rivalidad de los mercados y democracia. Se trata de puntos de debate que, en este acápite, buscan plantear un nuevo ángulo en la discusión de la reciente crisis financiera, poniendo énfasis en el papel que las instituciones democráticas han desempeñado en la política económica reciente.

3.1. Macro balances en el marco de la cohesión social

Después de la crisis de la deuda a finales del siglo XX, América Latina inició una reestructuración de sus finanzas públicas con el fin de reducir el financiamiento deficitario del sector público y, a la vez, rediseñó el esquema de financiamiento de la balanza de pagos, que estaba basado en un modelo de deuda externa, convirtiéndolo en uno basado en inversión extranjera.

El ajuste de las finanzas públicas en los años ochenta, después de un período de expansión entre 1978 y 1981, aunado a la mejora en los términos de intercambio del mercado internacional para sus exportaciones y a una generosa

dotación de créditos internacionales por parte del sector privado, posibilitaron que la región implementara políticas económicas expansivas, las cuales, a su vez, permitieron que 11 países latinoamericanos mantuvieran tasas de crecimiento económico por encima del 4%. En la mayoría de los casos, empero, estos logros se vieron acompañados de un excesivo déficit en las balanzas de pagos. Como resultado de ello, 15 países llegaron a tener un déficit en las cuentas corrientes que sobrepasaban el 4% de su PIB y, en 10 de esos casos, el déficit llegó a estar sobre el 5% del PIB. La alta dependencia externa del financiamiento del gasto público obligó a un ajuste tanto en las cuentas fiscales como en las externas; dicho proceso llevó a lo que se ha denominado «búsqueda de macro balances» (fiscal y externo), lo que en el marco de debilidad de las finanzas públicas –como se mostró en el capítulo anterior– dio por consecuencia una acotación del gasto destinado al desarrollo social sacrificando las políticas de cohesión social.

Esta situación se fue modificando en los años noventa, cuando varios países empezaron a obtener superávits comerciales derivados de la exportación de materias primas, que se reflejaron en superávits fiscales. En el período de 1990 a 2010 los países con mayores superávits comerciales como proporción del PIB fueron: Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú. En materia fiscal, el único país que mantuvo en promedio un superávit fue Chile; sin embargo, para el resto de los países los déficits fiscales se

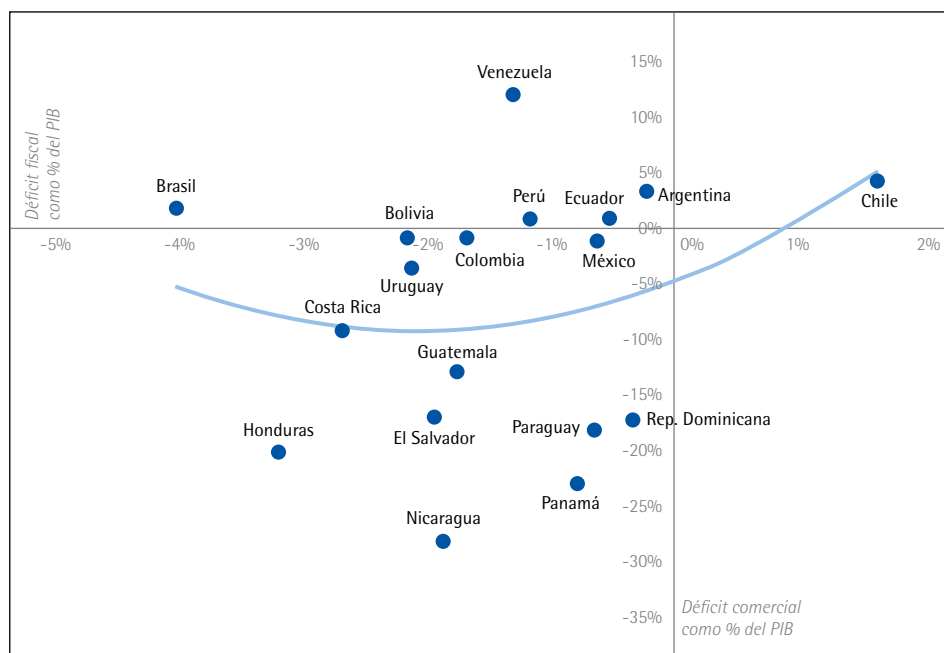


Gráfico 6. Reconfiguración del déficit público y comercial de 1990 a 2010

Fuente: IADB, Latin American and Caribbean Macro Watch

mantuvieron acotados y no superaron el 4% del PIB en dicho periodo.

En esta perspectiva, se inició un cambio estructural hacia el equilibrio fiscal y los superávits comerciales, aunque los países con una estructura económica más débil mantuvieron déficits comerciales y fiscales más elevados. Este esfuerzo por mantener el balance fiscal se ha visto favorecido por una tendencia creciente en los precios de las materias primas con las que cuenta la región (petróleo, cobre, litio, uranio, hierro, oro, plata), derivada del aumento en la demanda de los países del este asiático, principalmente China e India. Esto ha dado como resultado incrementos sustantivos en los ingresos públicos en países con grandes reservas de minerales, sin que se hubieran formulado reformas

fiscales para elevar el nivel de ingreso de manera deliberada. En su reporte sobre «Perspectivas económicas de América Latina 2009», la OCDE³ señala que «las condiciones comerciales durísimas en los años de crisis se han visto estimuladas por la fuerte progresión de los precios del petróleo, del cobre, del gas natural y de los productos agrícolas, mientras la entrada de capital extranjero, que cesó abruptamente en 1982, ha sido generosa en los últimos años, al menos hasta la crisis de los créditos al riesgo (*subprimes*) y la severa restricción del crédito mundial». En este sentido, se puede argumentar que la estructura fiscal en la región mantiene una

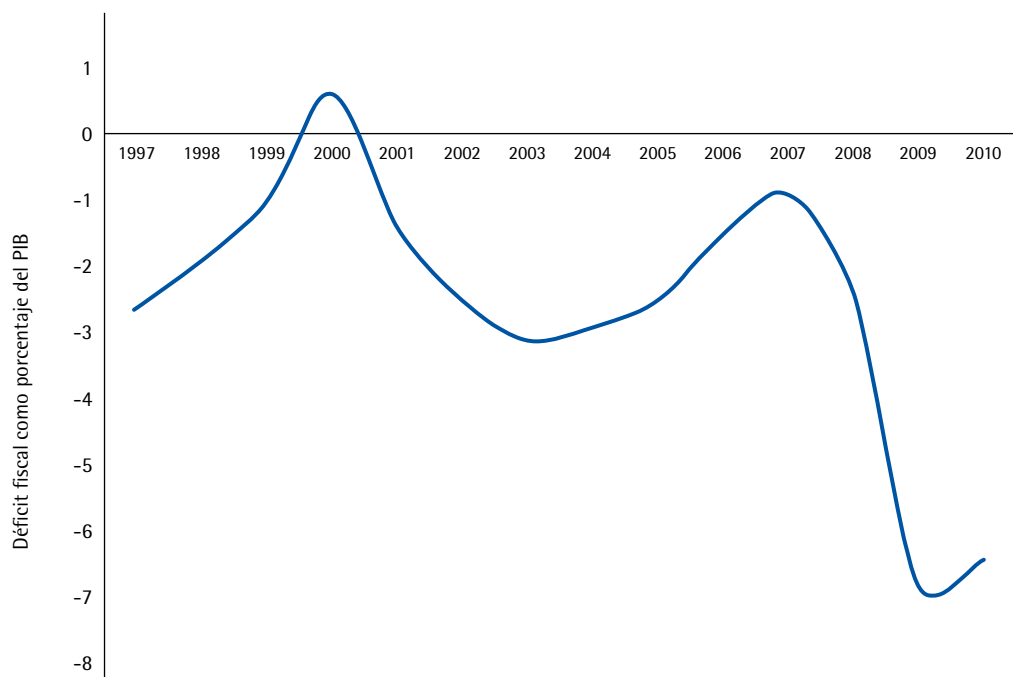
3 OCDE (2008). «Perspectivas económicas de América Latina 2009».

alta dependencia de los recursos naturales, lo que ha sido discutido por Izquierdo y Talvi en el documento «No todo lo que brilla es oro: evaluando el desempeño macroeconómico de América Latina» (IDB 2008).⁴

La mejoría fiscal de América Latina contrasta con lo acontecido en la Unión Europea durante la crisis financiera de 2008, en la cual se dio un deterioro sustantivo en las finanzas públicas, especialmente en un grupo de países donde el cambio estructural en términos

de las finanzas públicas y de la estructura productiva no se ha llevado con la celeridad requerida, como es el caso de Irlanda, Grecia, España, Portugal, Polonia y Eslovaquia. Estos países se han visto obligados a discutir programas de ajuste con las autoridades de la Unión Europea, puesto que están ligados al sistema monetario del euro. El Reino Unido es un caso interesante, ya que se mantiene fuera del sistema monetario del euro, lo que le permite mantener altos déficits fiscales en comparación con los países de la unión monetaria.

Gráfico 7. Unión Europea (27): deterioro de la situación fiscal



Fuente: Eurostat

4 IDB (2008, abril). «All That Glitters May Not Be Gold: Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance.» Research Department.

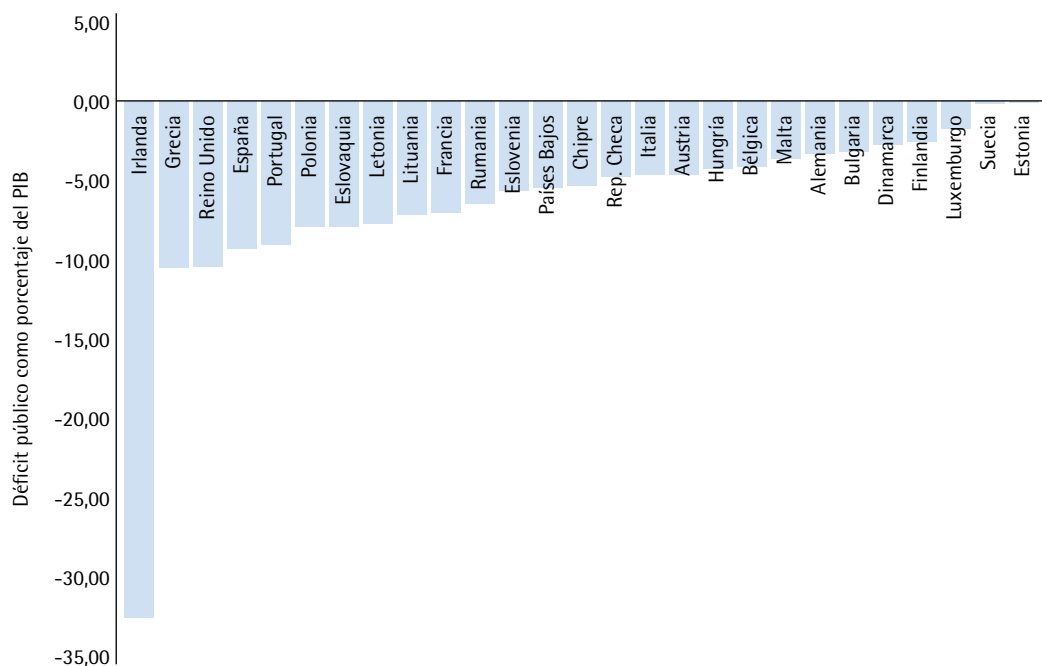


Gráfico 8. Unión Europea (27): déficit público, obligando a representar el proceso de cohesión

Fuente: Eurostat

Crisis financiera en la Unión Europea: el reto de mantener la cohesión social

El gran reto de los rescates de los miembros de la Unión Europea en la perspectiva de la cohesión social es mantener los niveles de gasto social y evitar un colapso de las economías.

El acuerdo para el rescate financiero de Portugal fue cerrado a principios de mayo de 2011. Portugal tendrá que poner en pie un programa de austeridad a cambio del préstamo avalado por la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central Europeo (BCE). El monto del programa de rescate se sitúa entre los 70 y 90 mil millones de euros. De acuerdo con las declaraciones del gobierno portugués, el pacto no supondrá un nuevo recorte en los derechos sociales básicos. Sin embargo, se reconoce que en el Plan de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se contemplaba una rebaja de las pensiones más altas, las superiores a 1.500 euros. El citado plan también prevé elevar el salario mínimo y no contempla despido alguno en la función pública. El objetivo esencial sigue siendo la reducción del déficit, al 5,9% para 2011, al 4,5% en 2012, y al 3% en 2013.

Este rescate se suma al de Irlanda, y a uno que se otorgó a Grecia, que nuevamente tendrá que ser apoyada con 20 a 30 mil millones de euros, extender los plazos de devolución, abaratar el vigente paquete de préstamos de 110.000 millones y suavizar el estricto calendario de reducción del déficit exigido que supone pasar del 15,4% en 2009 al 2,6% en 2014.

La situación que atraviesan los miembros de la Unión Europea muestra que la fragilidad financiera impone restricciones a las políticas sociales y esto cuestiona el sistema de financiamiento del déficit y su estructura, y la debilidad de los estados para lograr mantener sus políticas sociales.

De esta manera, los macro balances se convierten en un elemento central

para el desarrollo de las políticas de cohesión social, ya que los mercados y

la institucionalidad prevaleciente han llevado a que ambas regiones tengan que enfrentar entre sus miembros más débiles procesos de ajuste. Lo cual, sin lugar a dudas, hará que se sacrifiquen los niveles de vida de la población y, en el caso europeo, se reducirá el piso social básico con el que se cuenta (ver cuadro 3).

3.2. La democracia como mecanismo de protección de los efectos de los macro balances

El debate en torno a los macro balances no hubiera podido ser superado simplemente por el convencimiento de los burócratas financieros y la crítica de otros grupos hacia el interior de los gobiernos, apoyados por la ciudadanía. Lo más

importante de este proceso ha sido el fortalecimiento de la democracia en América Latina, lo que ha llevado a que los gobiernos de la región eleven el gasto social. En este debate, ha sido clave el recuento que el documento «Cohesión social y pacto fiscal: el papel del poder legislativo en América Latina» realiza del papel del poder legislativo, que se presentó en la conferencia «Las políticas públicas ante la crisis global» (San Salvador, del 31 de agosto al 1 de septiembre de 2009), organizada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Las democracias latinoamericanas han sido capaces de desarrollar un sistema político menos centralizado en el poder presidencial, abriendo un espacio cada vez más amplio al sistema legislativo, el cual, hoy en día, tiene la posibilidad de modificar las propuestas presupuestales y con ello

Cuadro 3. América Latina: atribuciones del poder legislativo y poder ejecutivo en materia presupuestaria

País	Forma de gobierno	Estructura del poder legislativo	Iniciativa	Veto del poder ejecutivo	Insistencia del poder legislativo	Capacidad del PL para modificar el proyecto del PE		Alternativas institucionales previstas por la Constitución o legislación presupuestaria si PL no trata o aprueba el proyecto de PE		
						Sin restricciones	Con restricciones	Presupuesto año anterior	Aprobación presupuesto del poder ejecutivo	Presentar nuevo proyecto	No se puede hacer ningún gasto
Argentina	Federal	Bicameral	PE	x	x	x		x		
Bolivia	Unitario	Bicameral	PE	x	x	x			x	
Brasil	Federal	Bicameral	PE	x	x		x			x
Chile	Unitario	Bicameral	PE	x	x		x		x	
Colombia	Unitario	Bicameral	PE	x	x		x		x	





Costa Rica	Unitario	Bicameral	PE				x		x
Ecuador	Unitario	Unicameral	PE	x	x		x		x
Guatemala	Unitario	Bicameral	PE	x	x	x		x	
Honduras	Unitario	Bicameral	PE				x		x
México	Federal	Bicameral	PE	x	x	x			x
Panamá	Unitario	Bicameral	PE	x	x		x		x
Paraguay	Unitario	Bicameral	PE	x	x	x		x	
Perú	Unitario	Unicameral	PE	x	x		x		x
República Dominicana	Unitario	Bicameral	PE	x	x		x		x
El Salvador	Unitario	Bicameral	PE	x	x		x		x
Uruguay	Unitario	Bicameral	PE	x	x		x		x
Venezuela	Federal	Unicameral	PE	x	x		x		x

PE: poder ejecutivo; PL: poder legislativo.

Fuente: CEPAL (2009). «Cohesión social y pacto fiscal: el papel del poder legislativo en América Latina»

proteger rubros del gasto social. En el cuadro 3 se puede observar que solo existen cuatro gobiernos federales; en los otros países, prevalece una forma de gobierno unitario; tres países cuentan con una cámara, mientras el resto cuenta con dos. Las iniciativas de presupuesto son emitidas por el Ejecutivo; lo importante, en este caso, es la posibilidad de que la propuesta pueda ser vetada por el poder legislativo; en seis países se puede modificar sin restricciones, y en el resto se puede modificar con restricciones. Por lo anterior, se puede concluir que la democracia ha abierto un espacio para

que el poder legislativo pueda asegurar metas de cohesión social.

En el caso de los países de la Unión Europea, el sistema político cuenta con un doble esquema para proteger los intereses de la cohesión social: por una parte, los sistemas parlamentarios nacionales, en donde prevalecen trece países con sistemas bicamerales y catorce con sistemas unicamerales; por la otra, el sistema parlamentario europeo, que garantiza recursos adicionales para la cohesión a través de los fondos estructurales.

Cuadro 4. Unión Europea: organización gubernamental y representantes del Parlamento Europeo

País	Gobierno	Estructura del poder legislativo nacional	Miembros del Parlamento Europeo
Alemania	República Federal Parlamentaria	Bicameral	96
Austria	República Federal parlamentaria	Bicameral	19
Bélgica	Monarquía Federal Constitucional	Bicameral	22
Bulgaria	República unitaria parlamentaria	Unicameral	18
Chipre	República unitaria presidencial	Unicameral	6
Dinamarca	Monarquía Federal Constitucional	Unicameral	13
Eslovaquia	República unitaria parlamentaria	Unicameral	13
Eslovenia	República unitaria parlamentaria	Bicameral	8
España	Monarquía constitucional parlamentaria	Bicameral	54
Estonia	República unitaria parlamentaria	Unicameral	6
Finlandia	República Federal semipresidencial	Unicameral	13
Francia	República Federal semipresidencial	Bicameral	74
Grecia	República unitaria parlamentaria	Unicameral	22
Hungría	República unitaria parlamentaria	Unicameral	22
Irlanda	República unitaria parlamentaria	Bicameral	12
Italia	República parlamentaria	Bicameral	73
Letonia	República unitaria parlamentaria	Unicameral	9
Lituania	República unitaria parlamentaria	Unicameral	12
Luxemburgo	Monarquía constitucional con parlamento unitario	Unicameral	6
Malta	República unitaria parlamentaria	Unicameral	6
Países Bajos	Monarquía Federal Constitucional	Bicameral	26





Polonia	República unitaria parlamentaria	Bicameral	51
Portugal	República unitaria parlamentaria	Unicameral	22
Reino Unido	Monarquía constitucional con parlamento federado	Bicameral	73
República checa	República unitaria parlamentaria	Bicameral	22
Rumania	República unitaria presidencial	Bicameral	33
Suecia	Monarquía constitucional con parlamento unitario	Unicameral	20

En suma, los sistemas legislativos en ambas regiones han logrado garantizar un esquema de mayor gasto destinado a la cohesión social, lo que ha conformado una institucionalidad compleja, reduciendo así el poder de las estructuras tradicionales que tendían a generar reducciones sucesivas a los presupuestos destinados al desarrollo social.

3.3. El gasto social en América Latina: la democracia sobre los macro balances

En medio del debate de los macro balances, las democracias latinoamericanas lograron en conjunto elevar el nivel del gasto social del 9,1% al 14,2% del PIB entre 1990 y 2008. Este aumento fue mayor en el caso de algunas regiones, especialmente en los países del sur. Argentina, Brasil y Uruguay decidieron dar un aumento sustantivo

a este tipo de gasto; en concreto, Brasil pasó del 18% al 26%, Argentina del 19% al 23%, y Uruguay del 16% al 22%, con lo que se colocaron en niveles similares a los prevalecientes en la Unión Europea, en donde la media fue del 22% para el período 1990-2007. El segundo grupo que elevó su gasto de manera significativa fue Costa Rica, que pasó del 16% al 19%; Bolivia alcanzó el 16%, Chile el 14%, Colombia el 12,6%, México el 12,5% y Nicaragua el 12,3%. En el resto de los países el esfuerzo parece haber sido menor, especialmente en sitios como Ecuador, Perú, Paraguay, República Dominicana y Guatemala, donde se mantiene un gasto por debajo del 10% del PIB.

Esta tendencia hacia el alza del gasto social se consolidó de igual forma en la Unión Europea, en donde los niveles de gasto alcanzaron el 28% en el caso de Francia, el 27% en Suecia, el 26% en Alemania, Austria, Bélgica y Dinamarca, y solo en el caso de la República Checa e Irlanda se mantuvieron por debajo del 20.

Cuadro 5. América Latina: gasto público social como porcentaje del producto interno bruto (PIB)

Pais	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ Período	Promedio
Argentina	19,1	19,5	20,0	20,3	21,0	21,2	20,1	19,8	20,1	21,8	21,4	22,2	19,7	19,2	19,1	20,1	21,1	23,2	...	4,1	20,5
Bolivia	...	...	...	...	...	12,4	13,9	15,3	15,7	16,7	15,6	17,0	17,2	17,6	17,0	17,0	16,2	...	...	n. c.	16,0
Brasil	17,6	15,5	14,7	17,6	18,8	20,3	19,6	19,3	21,7	21,5	21,2	21,3	21,8	22,4	22,3	22,5	23,7	25,0	26,1	8,4	20,7
Chile	11,9	12,1	12,2	12,6	12,5	11,9	12,8	12,8	13,7	15,0	14,9	15,1	15,1	14,4	13,5	12,9	12,1	12,4	14,2	2,3	13,3
Colombia	6,0	5,8	6,8	7,3	8,9	11,5	14,5	12,6	13,0	11,4	10,8	11,5	11,5	10,6	10,9	12,8	12,0	12,7	12,6	6,6	10,7
Costa Rica	16,1	15,0	14,7	15,6	16,4	15,2	16,7	17,0	16,9	15,9	17,3	18,7	18,8	18,6	17,9	17,3	16,9	17,4	19,3	3,2	16,9
Ecuador	7,9	6,9	7,2	8,9	5,9	6,2	6,2	4,9	5,3	4,4	4,0	5,9	5,4	5,6	6,2	6,3	6,4	...	...	n. c.	6,1
El Salvador	...	...	...	2,9	5,4	5,4	5,8	6,8	7,8	8,5	9,2	10,7	11,1	10,5	10,7	11,6	11,6	11,1	...	n. c.	8,6
Guatemala	3,9	3,6	4,1	5,1	4,7	4,5	4,4	5,2	6,5	6,9	6,5	7,1	7,0	7,6	7,0	7,6	7,8	7,2	7,0	3,4	6,0
Honduras	7,7	7,4	7,4	7,7	6,5	6,7	6,7	6,5	6,4	8,3	9,3	10,6	10,5	12,2	11,8	11,4	11,4	...	...	n. c.	8,7
México	6,1	7,0	7,8	8,5	9,3	8,4	8,4	8,6	9,0	9,4	9,4	10,0	10,3	10,1	10,0	10,4	10,8	11,6	12,5	6,4	9,3
Nicaragua	7,0	6,3	6,3	6,7	7,4	6,9	6,6	6,5	6,0	9,3	8,6	7,7	8,5	10,2	10,3	11,2	11,1	11,7	12,3	5,3	8,4
Panamá	6,9	8,1	9,1	9,5	8,2	8,3	8,9	8,7	10,8	8,7	9,1	9,9	8,9	7,7	8,4	7,5	9,1	9,4	...	2,5	8,7
Paraguay	2,9	3,6	6,5	6,8	7,3	8,3	8,7	8,7	8,6	9,6	9,8	6,2	10,3	7,4	7,4	8,1	9,3	13,2	8,9	6,0	8,0
Perú	4,0	3,8	4,4	5,9	6,2	6,9	6,6	7,1	7,5	7,3	7,6	7,8	9,5	9,5	9,3	9,2	8,3	8,1	7,8	3,9	7,2
Rep. Dominicana	4,2	3,4	4,8	6,0	6,1	5,3	5,4	5,5	5,4	5,9	6,2	7,3	7,2	5,9	6,5	7,2	8,0	8,1	...	3,9	6,0
Uruguay	16,4	17,3	18,0	19,8	19,9	20,6	21,4	21,3	19,7	20,4	20,7	22,4	22,8	20,8	19,5	19,7	20,4	22,0	21,7	5,3	20,2
Venezuela	7,8	9,8	10,1	8,3	7,8	7,8	7,3	9,8	8,2	9,5	11,0	12,1	11,2	12,1	11,8	11,5	13,4	...	...	n. c.	10,0
América Latina	9,1	9,1	9,6	10,0	10,1	10,4	10,8	10,9	11,2	11,7	11,8	12,4	12,6	12,3	12,2	12,5	12,7	13,8	14,2	4,8	11,4

Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Desarrollo Social. Base de datos sobre gasto social

País	Variación																	Promedio 1990 a 2007			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		2007		
Alemania	20,1	23,7	25,6	26,3	26,3	26,8	27,4	26,7	26,6	26,6	26,6	26,7	27,4	27,7	27,1	27,2	26,1	25,2	5,11	26,1	
Austria	23,8	24,1	24,8	26,2	27,0	26,6	26,7	26,8	26,6	27,0	26,7	27,0	27,3	27,3	27,9	27,7	27,4	27,0	26,4	2,66	26,5
Bélgica	24,9	25,7	25,8	26,9	26,3	26,8	26,8	25,7	26,0	25,9	25,4	25,8	26,2	26,2	26,3	26,5	26,5	26,4	26,3	1,47	26,1
Dinamarca	25,1	25,9	26,4	28,1	29,5	28,9	28,2	27,2	26,5	26,4	25,7	26,1	26,6	26,6	27,9	27,7	27,2	26,6	26,1	0,96	27,0
Eslovaquia	...	...	...	...	...	18,8	18,4	18,0	18,1	18,6	17,9	17,6	17,7	17,7	17,0	16,5	16,3	16,0	15,7	n. c.	17,4
España	19,9	20,7	21,8	23,1	22,0	21,4	21,3	20,7	20,6	20,4	20,4	20,1	20,4	20,4	21,0	21,2	21,4	21,4	21,6	1,63	21,1
Finlandia	24,3	29,4	33,4	33,4	32,8	30,9	30,8	28,6	26,4	25,8	24,3	24,3	25,0	25,0	25,9	26,0	26,1	25,9	24,9	0,65	27,7
Francia	24,9	25,5	26,3	27,8	27,8	28,5	28,8	28,6	28,8	28,9	27,7	27,7	28,4	28,4	28,9	29,0	28,6	28,4	3,53	28,0	
Grecia	16,5	15,9	16,1	17,0	17,0	17,3	17,9	17,9	18,6	19,2	19,2	20,6	20,1	20,1	19,8	19,9	21,0	21,3	21,3	4,86	18,7
Hungría	...	...	...	...	...	...	...	...	...	21,3	20,4	20,3	21,5	21,5	22,5	21,8	22,8	23,1	23,1	n. c.	21,9
Irlanda	14,9	15,7	16,4	16,4	16,1	15,7	14,8	14,0	13,0	14,1	13,3	14,3	15,2	15,2	15,6	16,0	15,8	16,3	1,39	15,2	
Italia	20,0	20,3	20,9	21,1	20,8	19,9	22,0	22,7	22,9	23,3	23,3	23,5	24,0	24,0	24,4	24,7	25,0	25,1	24,9	4,91	22,7
Luxemburgo	19,1	19,4	19,8	20,1	19,9	20,8	20,9	21,2	20,9	20,4	19,8	20,7	22,0	22,0	23,3	23,9	23,0	21,8	20,6	1,51	21,0
Países Bajos	25,6	25,5	26,0	26,1	24,7	23,8	22,6	21,8	21,4	20,5	19,8	19,7	20,5	20,5	21,2	21,1	20,7	20,3	20,1	-5,49	22,3
Polonia	14,9	21,2	24,9	24,4	23,2	22,6	22,8	22,2	21,6	21,8	20,7	22,2	22,5	22,5	22,5	21,7	21,3	21,0	20,0	5,09	21,8
Portugal	12,5	13,4	14,1	15,5	15,7	16,5	17,1	16,9	17,3	17,7	18,9	19,2	20,5	20,5	22,2	22,4	22,9	22,9	22,5	10,02	18,2
Reino Unido	16,8	18,2	19,9	20,5	20,1	19,9	19,6	18,7	18,9	18,6	18,6	19,3	19,4	19,4	19,8	20,5	20,6	20,4	20,5	3,79	19,4
República Checa	16,0	17,3	17,6	18,1	18,1	18,2	18,0	18,8	19,0	19,5	19,8	19,8	20,6	20,6	20,7	19,7	19,5	19,1	18,8	2,75	18,8
Suecia	30,2	31,8	34,7	35,7	34,4	32,0	31,6	30,4	30,2	29,7	28,4	28,7	29,4	30,1	29,5	29,1	28,4	27,3	-2,93	30,7	
Unión Europea	20,6	22,0	23,2	23,9	23,6	23,0	23,1	22,6	22,4	22,4	21,9	22,3	22,9	22,9	23,4	23,3	23,0	22,6	2,1	22,7	

Fuente: OCDE. Base de datos de gasto social

Cuadro 6. Unión Europea (19): gasto público social como porcentaje del producto interno bruto (PIB)

Si bien todos los sectores o grandes partidas de gasto han aumentado de manera conjunta con el gasto social, este crecimiento ha sido dispar. La seguridad y la asistencia social son las que mayores crecimientos han anotado: casi tres puntos porcentuales del PIB, poco más de la mitad de todo el incremento del gasto público social. Esto se debe, en alguna medida, al auge de las políticas de lucha contra la pobreza y, en particular, de los programas de transferencias condicionadas.

Por otra parte, el envejecimiento poblacional y los compromisos asociados de financiamiento de jubilaciones y pensiones, así como la mejoría de los sistemas de seguridad social de varios países de la región, incluido el fortalecimiento de sus componentes no contributivos, han favorecido un mayor incremento de este sector respecto de los restantes. A esto le ha seguido el incremento del gasto en educación, acorde con los diversos compromisos internacionales que han suscrito los países de la región. La participación de este rubro de gasto en el PIB ascendió poco más del 50%; no obstante, este incremento significativo de recursos no ha estado exento de volatilidades. Junto con la seguridad y asistencia sociales, el gasto en educación representa casi el 80% del incremento del gasto social total entre los períodos 1990-1991 y 2007-2008.⁵

Por último, de los sectores que se pueden distinguir en el conjunto de países

analizados, la partida que financia los sistemas públicos de salud es la que tuvo el crecimiento más bajo en casi dos décadas, incluso menor que el gasto en vivienda y otras partidas relacionadas (como agua y saneamiento). Ello obedece a la tendencia en varios países a la expansión de los servicios de salud por parte del sector privado, en forma consistente con las reformas posteriores al ajuste estructural de los años ochenta. Pero también se debe a que es una partida altamente procíclica, con un componente significativo de gasto en inversión, que se ve fuertemente castigado en períodos de contracción económica o de crecimiento bajo (CEPAL, 2008a).

Los incrementos dispares en las partidas de gasto han significado un cambio en la gravitación de los distintos sectores sobre el gasto social: la participación de la seguridad social se elevó y alcanzó casi el 43% del gasto social en la región, en tanto que la proporción de la educación se ha incrementado levemente (27%). Todo esto en desmedro del gasto en vivienda (9,7%) y, sobre todo, del gasto en salud, cuya participación en el gasto social total disminuyó del 24,1% en 1990-1991 (poco menos de 110 dólares por habitante) al 20,5% en 2007-2008 (poco más de 180 dólares por persona). En el cuadro 7 se muestra la estructura del gasto social, donde sobresale la disparidad que existe entre los diferentes rubros y entre países. De esta manera, resulta evidente que el rubro más débil es el de vivienda, mientras el mayor apoyo se ha dirigido hacia la educación y los programas de transferencias condicionadas. Adicionalmente, se observa

5 CEPAL (2010). *Panorama económico y social*.

País	Total	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda
Argentina	100,0	24,2	22,5	44,5	8,7
Bolivia	100,0	38,9	19,6	28,9	12,5
Brasil	100,0	20,1	19,0	54,3	6,6
Chile	100,0	26,2	23,0	48,3	2,6
Colombia	100,0	25,5	16,1	54,2	4,2
Costa Rica	100,0	30,4	28,8	30,4	10,4
Cuba	100,0	41,3	22,1	27,9	8,7
Ecuador	100,0	41,0	19,7	36,2	3,1
El Salvador	100,0	26,7	33,2	21,1	19,0
Guatemala	100,0	38,9	16,3	14,7	29,9
Honduras	100,0	67,0	30,2	2,3	0,5
México	100,0	36,1	25,0	20,5	18,4
Nicaragua	100,0	44,8	30,6	0,0	24,6
Panamá	100,0	45,6	24,8	13,7	15,9
Paraguay	100,0	44,1	17,8	34,8	3,1
Perú	100,0	31,9	14,7	46,6	6,9
República Dominicana	100,0	26,0	16,6	29,3	28,1
Uruguay	100,0	18,1	18,2	56,3	7,4
Venezuela	100,0	41,0	13,3	34,0	11,6
Promedio	100,0	35,1	21,7	31,5	11,7

Cuadro 7. América Latina: estructura del gasto social por rubro (año base 2006)

Nota: se seleccionó como año base el 2006, dado que existía información completa para los países considerados.

Fuente: elaboración propia basada en Cepalstat

que en promedio se destina el 21,7% del gasto social al rubro de salud, donde tan solo cinco países de los 19 analizados otorgan un gasto por encima de la media en dicho rubro.

3.4. El reto de la democracia: de los programas de transferencias condicionadas a un sistema de seguridad social integral

Del debate de la crisis de la deuda surgieron los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) como un mecanismo para atender a los más afectados y, con ello, dar una respuesta al fuerte deterioro social que se vivía. La población beneficiaria de estos programas está constituida por familias pobres y vulnerables con hijos, que reciben transferencias monetarias con la condición de cumplir con determinadas conductas vinculadas al mejoramiento de las capacidades humanas y los logros educativos. Estos programas contribuyen a proteger las etapas iniciales del ciclo de vida: las transferencias condicionadas en materia de salud y nutrición están orientadas a la etapa neonatal y a la primera infancia, mientras que las relativas a la educación se dirigen a la infancia y la adolescencia. Sin embargo, algunos países incorporan también en sus programas transferencias –principalmente sin condiciones– para adultos mayores (Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú y

República Dominicana), discapacitados (Argentina, Ecuador, Jamaica y Paraguay) y adultos pobres en edad de trabajar (Jamaica).⁶

En los tres lustros transcurridos desde la implementación de los primeros PTC en el Brasil (Bolsa Escola) y México (Programa de Educación, Salud y Alimentación: PROGRESA), el crecimiento de estos programas de asistencia social en los países latinoamericanos y caribeños ha sido constante, tanto en términos de cobertura de la población como de gasto. Alrededor del año 2000, los PTC o sus precursores directos –importantes programas de reducción de la pobreza basados en transferencias directas de ingresos, como el bono solidario del Ecuador y el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras– ya funcionaban en seis países, con una cobertura de en torno al 6% de la población de la región y un gasto equivalente al 0,19% del PIB. En el quinquenio siguiente, la expansión de estos programas fue muy rápida y en 2005 se habían difundido a 17 países de la región y cubriendo al 14% de la población regional, con un gasto equivalente al 0,24% del PIB. En el año 2008, el gasto en los PTC aumentó al 0,34%, y en 2009 al 0,40% del PIB; este último incremento se debe al efecto combinado de la expansión de los presupuestos de estos programas y a la reducción del PIB debida a los efectos

6 Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL/GIZ.

de la crisis económica global. En 2010, 6 de los 10 países de los que se dispone de información aumentaron el presupuesto de los PTC en términos nominales, mientras que 4 lo disminuyeron. Como resultado de esta expansión, en 2010, uno de cada cinco latinoamericanos y caribeños –113 millones de personas– están recibiendo transferencias monetarias estatales por medio de los PTC; de ellos, alrededor de 52 millones son jóvenes y niños de 0 a 14 años de edad.

Con el lanzamiento del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (CTP) en Trinidad y Tobago en 2006 y Mi Familia Progresiva en Guatemala en 2008, y el abandono de esta modalidad de programas por parte de Nicaragua en 2006, los países que aplican PTC suman hoy 18. Asimismo, en años recientes se lanzaron nuevos programas o se modificaron los que estaban en marcha; en 2009, Argentina lanzó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que absorbe a los beneficiarios del programa Familias por la inclusión social, y el Estado Plurinacional de Bolivia creó el bono materno infantil Juana Azurduy de Padilla; en 2010, Honduras agregó a la oferta del PRAF una transferencia de 10.000 lempiras anuales (el Bono 10000, que corresponde alrededor de 500 dólares) con el propósito de mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de los hogares indigentes con niños y adolescentes.

Si bien el crecimiento del gasto y la población beneficiaria es un elemento

común de los PTC de la región, los niveles de cobertura efectivamente alcanzados por cada programa varían de modo sustancial. Durante 2010, Ecuador, con el Bono de Desarrollo Humano, fue el país con el porcentaje más alto de población cubierta por un PTC, el 44%. Los programas con el mayor número de beneficiarios en términos absolutos fueron: Bolsa Familia de Brasil (52 millones de personas, cerca de la mitad de los beneficiarios de PTC en el ámbito regional), Oportunidades de México (27 millones) y Familias en Acción de Colombia (12 millones). En seis países (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México y Uruguay), el número de beneficiarios iguala o supera el número de indigentes, aunque se puede argumentar que aún hay margen para ampliar este tipo de programas y cubrir a un mayor número de familias que no logran satisfacer sus necesidades básicas, ya que en 2009 alrededor de 190 millones de personas vivían en la pobreza. Bolsa Familia y Oportunidades son, además, los programas con los presupuestos más grandes en la región (6.200 y 3.500 millones de dólares, respectivamente), aunque en términos de porcentaje del PIB (0,47% y 0,51%, respectivamente) son superados por el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador (1,17%).

El gran reto de los países latinoamericanos es poder pasar de este sistema de transferencias condicionadas a un esquema de seguridad social integral, centrado en un esquema de protección a lo largo del ciclo de vida en una perspectiva ciudadana.

Cuadro 8. América Latina. Indicadores de cobertura y gasto público en programas de transferencias condicionadas, 2007 a 2010

País	Programa	Cobertura		Cobertura de los PTC con respecto a la población total	Cobertura de los PTC en relación con la población pobre	Cobertura de los PTC en relación con la población indigente	Gasto en PTC/PIB (2009)	Fuentes de financiamiento
		hogares	personas					
Argentina	Asignación Universal por Hijo para protección social	756 (2010)	3.400 (2010)	8,3	46,4	>100	0,20	Gobierno de Argentina
Bolivia	Bono Juancito Pinto	n. d.	1.729 (2009)	17,5	32,4	50,7	0,33	Gobierno de Bolivia, Banco Mundial
Brasil	Bolsa Familia	12.583 (2010)	51.590 (2010)	26,4	84,6	>100	0,47	Gobierno de Brasil, Banco Mundial
Chile	Chile Solidario	333 (2008)	1.147 (2008)	6,8	51,7	>100	0,11	Gobierno de Chile
Colombia	Familias en Acción	2589 (2010)	11.651 (2010)	25,2	56,5	>100	0,39	Gobierno de Colombia, BID, Banco Mundial
Costa Rica	Avancemos	n. d.	151 (2009)	3,3	17,4	52,2	0,39	Gobierno de Costa Rica, Banco Mundial
Ecuador	Bonos de Desarrollo Humano	1.179 (2010)	6.100 (2010)	44,3	>100	>100	1,17	Gobierno de Ecuador, BID, Banco Mundial
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	106 (2009)	508 (2009)	8,2	17,1	38,7	0,02	Banco Mundial, BID y otras fuentes bilaterales y multilaterales

→

→

Guatemala	Mi Familia Progres	592 (2010)	3.254 (2010)	22,6	39,7	70,5	0,32	Gobierno de Guatemala
Honduras	Programas de Asignación Familiar	132 (2010)	661 (2010)	8,7	12,3	17,2	0,24	Gobierno de Honduras, BID y otras fuentes bilaterales y multilaterales
México	Oportunidades	5.561 (2010)	27.247 (2010)	24,6	62,8	>100	0,51	Gobierno de México, BID y Banco Mundial
Panamá	Red de oportunidades	77 (2009)	377 (2009)	10,9	39,5	81,0	0,22	Banco Mundial y BID
Paraguay	Tekopora	99 (2010)	554 (2010)	8,6	13,9	25,2	0,36	BID
Perú	Juntos	410 (2009)	2.253 (2009)	7,6	21,2	60,6	0,14	Gobierno de Perú
República Dominicana	Solidaridad	758 (2010)	2.098 (2010)	21,2	46,3	89,0	0,51	Gobierno de la República Dominicana
Uruguay	Asignaciones Familiares	91 (2009)	390 (2009)	11,6	84,6	>100	0,45	Gobierno de Uruguay
América Latina		25.263	112.909	19,3	47,5	>100	0,40	

Fuente: CEPAL (2010). Panorama social de América Latina, pág. 148

4. El desarrollo territorial en la democracia: las finanzas públicas descentralizadas

Este capítulo muestra la forma en que los gobiernos latinoamericanos han conformado una estructura de gobernanza compleja en sus territorios que ha contribuido a elevar la capacidad de gestión subnacional y local, promoviendo un esquema de descentralización dinámico. Aunque si se compara con la Unión Europea, el proceso es limitado y cuenta con enfoques diferenciados de cómo promover el desarrollo económico, a lo que se ha sumado el conflicto del financiamiento y el surgimiento de esquemas de endeudamiento en los niveles subnacionales que han exacerbado el debate sobre normas de financiamiento. Con el fin de profundizar el análisis en el ámbito territorial, se seleccionaron a los países federados de la región mostrando que la desconcentración no forzosamente implica mayor cohesión.

4.1. Estructura de gobernanza territorial en América Latina y su efecto en la descentralización del gasto público

En las últimas décadas –con el fortalecimiento de los regímenes democráticos–, América Latina ha modificado de manera sustantiva la geografía de la gobernanza, promoviendo una estructura de gobiernos subnacionales con mayor capacidad de gestión, con mayor fortaleza en sus estructuras legislativas y con mayores recursos

fiscales. Esto ha provenido de un proceso de descentralización generado por la interacción de las fuerzas políticas y un nuevo acomodo de las fuerzas democráticas en espacios diversos del territorio nacional. Como señala Falleti (2010),⁷ el actor cuyos intereses territoriales son dominantes a escala nacional o subnacional, es el que determina de forma inicial el tipo de descentralización, ya que esta coalición prefiere secuenciar las reformas para reforzar su poder. En este sentido, los actores nacionales prefieren lo administrativo a lo fiscal y lo fiscal a descentralizaciones de tipo político. Los actores subnacionales, por su parte, prefieren lo político a lo fiscal y lo fiscal a la descentralización administrativa. Sin embargo, señala que esto no se puede desligar de los intereses partidarios (en el poder y de oposición), argumentando que tal cosa da lugar a seis posibles tipos de coaliciones (coalición a escala nacional, coalición a escala subnacional, coalición dominante, coalición de oposición, dominante - nacional - oposición a escala subnacional, dominante a escala subnacional - oposición nacional) que darán lugar a secuencias diferenciadas de descentralización. Estas secuencias dependerán del juego de los partidos a escala nacional, subnacional y por lo mismo del esquema de gobernanza acordada de donde emergerán las coaliciones.

7 Falleti. G. T. (2010). *Decentralization and Sub-national Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

La estructura política territorial de América Latina es de lo más diversa. En ella participan representantes de las diversas regiones a través de un esquema unicameral o bicameral, con casi 3.000 diputados y 564 senadores, representando a 430 regiones, provincias, departamentos o estados. A lo anterior se añade la existencia, en algunos países, de diputados locales representantes de las distintas comunidades que constituyen cada una de estas configuraciones territoriales. Las regiones, provincias, departamentos o estados se dividen a la vez en departamentos, municipios, cantones o provincias, que suman un total

de casi 12.000 entidades, las cuales tienen en algunos casos consejos deliberantes, consejos municipales, cabildos o junta municipal. A esta estructura heterogénea se ha sumado el desarrollo de redes sociales que enarbolan intereses locales –defensa de recursos naturales, atención a grupos sociales específicos, etc.–, que multiplican las formas de representación y que demandan aumentos a los presupuestos descentralizados sin que, en la mayor parte de los casos, se acompañen de ingresos adicionales, centrando el proceso de descentralización en la demanda por transferencias desde el gobierno central.

Cuadro 9. América Latina: estructura política para la gobernanza en el ámbito territorial

País	Gobiernos intermedios: P, D, E, R, M**	N.º	Representación legislativa				Gov. locales: P, D, E, R, M, C**	N.º	Representación popular
			Forma de elección diputados a la legislatura nacional	Diputados	Forma de elección senadores a la legislatura nacional	Senadores			
Argentina	P	24	Se eligen según su población, nunca son menos de 5 diputados por provincia	257	3 por provincia	72	D	512	Concejo deliberante
Bolivia	D	9	68 son elegidos por votación directa para representar un distrito electoral; el resto son elegidos por representación proporcional por las listas de cada partido en distrito único	130	3 por departamento	36	P	112	Concejo municipal
Brasil	E	27	Se vota directamente por el candidato; el número de diputados varía en función de la población	513	3 por estado	81	M	5.565	Concejo
Chile	R	15	Se eligen 2 diputados por cada uno de los 60 distritos electorales	120	2 senadores por cada una de las 19 circunscripciones senatoriales del país	38	P	54	Concejo
Colombia	D	33	161 elegidos por circunscripción territorial y 5 por circunscripciones especiales (comunidades negras, comunidades indígenas, colombianos residentes en el exterior y minorías políticas)	166	100 elegidos por circunscripción nacional y 2 por circunscripción especial	102	M	1.101	Concejo municipal





Costa Rica	P	7	Se eligen de acuerdo a la población por provincia	57	*	*	C	81	Concejo municipal
Ecuador	P	22	Se eligen 2 por cada provincia y uno más por cada 200.000 habitantes por provincia	100	*	*	C	220	Concejo municipal
El Salvador	D	14	Electos a través del sistema de listas plurinominales departamentales	84	*	*	M	262	Concejo municipal
Guatemala	R	8	Electos por el número de habitantes en cada región; eligen uno como mínimo	158	*	*	D	22	Concejo municipal
Honduras	D	18	El número de diputados se determina por representación proporcional según la población en los departamentos	128	*	*	M	298	Corporación municipal
México	E	32	300 son electos mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 mediante el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales	500	Dos por cada estado más uno que se otorga a la primera minoría	128	M	2.456	Cabildo
Nicaragua	D	17	20 diputados electos de carácter nacional y 70 en circunscripciones departamentales y regiones autónomas	90	70 electos a las circunscripciones departamentales y el resto por carácter nacional	*	M	153	Concejo
Panamá	P	9	Se eligen vía uninominal (26 circuitos) y plurinominal (13 circuitos)	71	*	*	D/M	75	Concejo municipal
Paraguay	D	18	Se eligen por departamento	80	Se eligen a escala nacional	45	D/M	236	Junta municipal
Perú	D	24	Se eligen por cada departamento de acuerdo a la población. Se aplica el voto proporcional	120	*	*	P	195	Concejo municipal
República Dominicana	P	31	Elegidos por representación proporcional desde las listas y de forma nominal en todo el país	178	Uno por provincia y uno por distrito nacional	32	M	155	Concejo municipal
Uruguay	D	99	Se eligen por departamento por sistema de representación proporcional. Mínimo dos por departamento	30	Se eligen a escala nacional y en una sola circunscripción electoral	30	M	89	Concejo
Venezuela	E	23	110 elegidos por circunscripción nominal, 52 por lista y 3 por circunscripción indígena	165	*	*	M	335	Concejo municipal
Total		430		2.947		564		11.921	

* Congreso Nacional unicameral.

** P: provincias; D: departamentos; E: estados; R: regiones; M: municipios; C: cantones.

Fuente: CEPAL. Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, Sitio Estadístico y Cámaras de los países considerados

	1985-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2007	1991-1995	1996-2000	2001-2007
	en % del PIB				en % del gasto total del SPNF o GG		
Argentina	8,7	11,0	11,9	12,5	44,7	44,8	45,3
Bolivia	2,8	5,7	7,0	8,9	15,7	20,1	24,4
Brasil	...	...	13,9	12,9	...	36,8	32,3
Chile	2,3	2,3	3,0	2,9	7,5	9,5	8,8
Colombia	5,2	5,0	7,3	8,0	23,2	23,1	24,7
Costa Rica	0,8	0,6	0,7	0,8	2,6	2,9	3,1
Ecuador		1,8	2,2	3,8	7,6	9,1	15,7
México	3,8	4,6	6,2	8,0	21,9	30,1	37,2
Paraguay	0,4	0,3	0,3	0,4	1	0,9	1,2
Perú	...	1,9	2,0	2,3	9,3	10	12,2
Promedio AL	...	5,0	5,4	6,0	...	18,7	20,5

Cuadro 10. América Latina: gastos de los gobiernos subnacionales como % del PIB y como % del gasto del sector público

Fuente: CEPAL Naciones Unidas

Esta estructura de gobernanza ha dado lugar a un proceso de descentralización de responsabilidades de gasto desde los niveles centrales de gobierno a los intermedios y locales. Como resultado de este proceso, los gobiernos subnacionales participan de una forma cada vez más activa en la gestión de gran parte del presupuesto público.

Esta mayor descentralización ha derivado en un debate que busca determinar cuál de los niveles de gobierno es más efectivo para realizar las tareas de prestar servicios públicos básicos o bien para

construir la infraestructura requerida para un desarrollo local más sólido, en la perspectiva de un territorio sumamente amplio que abarca alrededor de 20 millones de km². En este sentido, es necesario recordar que las divisiones que presenta actualmente América Latina responden a una estructura construida a partir de acuerdos políticos, tradiciones culturales y acuerdos de asociación en torno al ciudadano que plantean la existencia de un sistema complejo a la hora de afrontar la gobernabilidad de casi 11.000 gobiernos locales y en donde, hasta la fecha, no se ha establecido un

mecanismo único para atender las necesidades sociales y tampoco se cuenta con planes estratégicos para la construcción de infraestructura básica o de interconexión entre toda la región.

Si se compara el nivel de gasto de América Latina con el de la Unión Europea se observa que, en esta última, el nivel de gasto de los gobiernos locales es sensiblemente más alto, con un 17% del total del PIB, casi tres veces más del gasto ejercido en Latinoamérica en el ámbito local. Esto muestra cómo la

estructura de gobernanza de la Unión Europea ha fortalecido el desarrollo local, pero es conveniente mencionar que existen diferencias sustantivas entre miembros, ya que en tanto el gasto de los gobiernos locales es el 38% en Dinamarca, apenas alcanza el 1% en Malta; entre este rango, destaca el fuerte gasto en Suecia y Finlandia, que es más del 20%, comparado con lo que pasa en Austria, Alemania, Eslovaquia, Bélgica, España, Bulgaria, Irlanda, Portugal, Luxemburgo, Grecia y Chipre, que es menor del 10%.

Cuadro 11. Unión Europea (27): gastos e ingresos por nivel de gobierno (% del PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gasto por nivel de gobierno												
Gobierno general	46,8	45,2	46,2	46,6	47,2	46,8	46,8	46,3	45,6	46,9	50,8	50,3
Gobierno central	25,5	24,3	25,3	25,4	25,5	25,5	25,6	25,3	25,1	25,6	27,7	28,1
Gobierno estatal	4,5	4,4	4,4	4,5	4,6	4,4	4,4	4,3	4,2	4,4	4,8	4,7
Gobierno local	10,7	10,8	10,9	11,1	11,3	11,4	11,3	11,4	11,3	11,5	12,3	12,2
Seguridad social	15,2	14,8	15	14,7	15,1	14,8	14,7	14,3	14,1	14,8	16,5	16,4
Ingresos por nivel de gobierno												
Gobierno general	45,8	45,4	44,7	44,1	44,1	43,9	44,3	44,8	44,8	44,6	44	43,9
Gobierno central	24,3	24,3	24,2	23,2	22,9	23	23,4	23,7	23,8	23,1	22	22,7
Gobierno estatal	4,4	4,3	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,3	4,5	4,2
Gobierno local	10,7	10,8	10,8	10,9	11,1	11,1	11,1	11,2	11,2	11,3	12	11,8
Seguridad social	15,5	15,1	15,1	14,9	15,1	14,9	14,9	14,7	14,6	15,2	16,2	16,3

Fuente: Eurostat Database

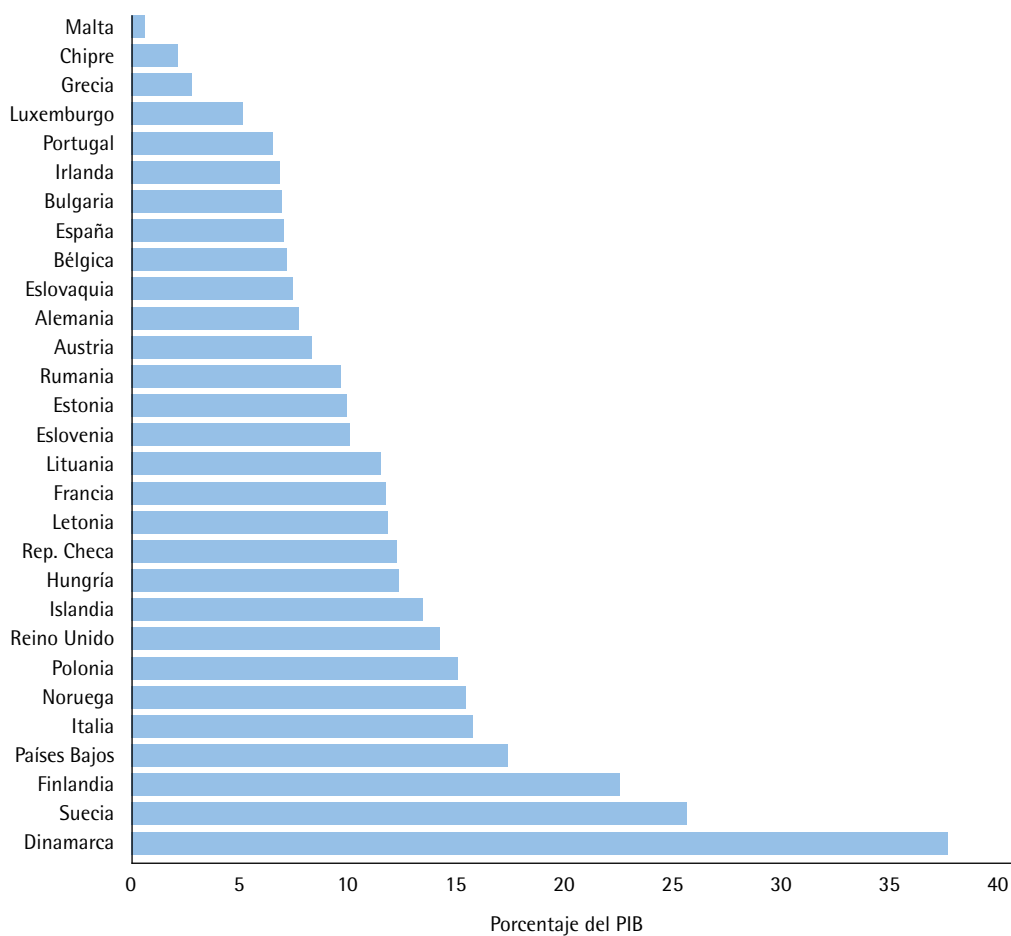


Gráfico 9. Unión Europea (27): participación del gasto de gobiernos locales en el PIB

Fuente: Eurostat

La comparación con la Unión Europea muestra la necesidad de reformar la estructura fiscal de América Latina en la perspectiva de permitir que los gobiernos subnacionales cuenten con recursos suficientes para cumplir con las expectativas derivadas del impulso obtenido de la democracia, que ha construido una compleja estructura de gobernanza que no se corresponde con el bajo gasto que se ejerce en el ámbito local; tal como se apunta en el reporte

«Perspectivas económicas de América Latina» de la OCDE (2009), el nivel de gasto de los gobiernos subnacionales de la región es más pequeño que los equivalentes de la OCDE medido como porcentaje del PIB. Esto deriva de varios factores: el ingreso de los gobiernos subnacionales es bajo, al igual que las transferencias del gobierno central, lo que da una capacidad limitada a estas entidades para modificar su entorno.

4.2. El debate del financiamiento: la respuesta de los participantes ante la descentralización

Para una región que no es muy afectada al pago de impuestos, el debate de cómo financiar un mayor nivel de gasto –que se corresponda con una estructura más compleja de gobernanza– ha sido sumamente intenso. Esta discusión ha sido rescatada por CEPAL, que ha entregado una serie de documentos que resumen la situación de manera amplia, el más reciente el de Gómez Sabaini y Jiménez (2010),⁸ el cual refuerza el documento de Jiménez y Podestá (2009).⁹ En el primer reporte, se menciona que «el proceso de implementación de la descentralización fiscal tuvo dos “olas” importantes, la primera de las cuales ganó impulso en los últimos años de la década de los ochenta, con la visión de que la descentralización permitiría una más eficiente asignación de los bienes públicos hacia una ciudadanía subnacional territorialmente diversa permitiendo, a su vez, mejorar los canales de participación ciudadana, de responsabilidad política y de rendición de cuentas. En un segundo período, marcado por la crisis macro de mediados de los noventa, las reformas descentralizadoras

tomaron un enfoque diferente. No se priorizaron los regímenes de coparticipación de impuestos (habitualmente de libre disponibilidad), como en los años anteriores, sino que se dio preferencia a canalizar los recursos federales a los gobiernos subnacionales para educación y salud, fortaleciendo los mecanismos de transferencia con asignación específica. Este proceso, en sus diferentes períodos, se dio principalmente vía gasto público (en lugar de los ingresos), sin embargo la situación es bastante heterogénea. En términos generales, Argentina y Brasil (países federales) han alcanzado los mayores niveles de descentralización fiscal subnacional, tanto si se mide en términos del gasto como de los ingresos, seguidos de Colombia y Bolivia (entre los países unitarios)». Esta reflexión muestra la forma en que se ha acomodado el financiamiento de la descentralización, en donde los participantes de la misma han buscado obtener parte de una renta de las materias primas, más que realizar el esfuerzo de aumentar la recaudación subnacional, tal es el caso de Bolivia, Colombia y México. En cuanto a Bolivia, el fuerte crecimiento en el resultado primario se explica, fundamentalmente, por la introducción del impuesto directo sobre los hidrocarburos y derivados (IDH), cuya recaudación alcanzó un promedio de 5,7 puntos del PIB en los últimos tres años y donde más del 90% se transfiere a los gobiernos intermedios y locales. Por otro lado, en Colombia, el mejor desempeño de las finanzas regionales y locales obedece al incremento en las transferencias de

8 Gómez Sabaini, J. C. y Jiménez, J. P. (2010). *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina (un análisis de casos)*. Santiago de Chile: CEPAL.

9 Jiménez, J. P. y Podestá, A. (2009). *Las relaciones intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis*. Santiago de Chile: CEPAL.

origen nacional y a la adopción de una serie de reglas fiscales por mandato constitucional y legal. Las primeras acciones en este sentido se orientaron al control administrativo del endeudamiento territorial introducido por la Ley 358 de 1997. Luego, en normas posteriores se fortalecieron estos controles y se adoptaron mayores mecanismos de mercado. En particular, respecto de la deuda interna de los gobiernos territoriales, la Ley 617 del año 2000 impulsó su reestructuración mediante el otorgamiento de garantías de la nación, y la Ley 633 de 2001 complementó esta reestructuración mediante un programa de prepago de deuda bancaria, financiada con recursos provenientes de regalías petroleras que los gobiernos subnacionales

tenían ahorrados en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP). En México, la mayor parte de los recursos proviene de participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, que en 2010 representaron el 7,2% del PIB; en esta estructura de ingresos, se incluyen recursos del Fondo de Extracción de Hidrocarburos e impuestos por el comercio de los mismos.

Si se considera al conjunto de América Latina, se observa que Brasil es el país donde los gobiernos subnacionales obtienen la mayor parte de sus fondos de recursos propios. Algo similar sucede con Chile, solo que en una dimensión diferente, ya que significan el 1,8 del PIB. El resto de los países los obtiene

	Recursos propios	Transferencias	Otros ingresos	Total
Brasil	11,9	7,9	1,6	21,4
Argentina	5,6	7,6	0,7	13,9
Bolivia	3,9	7,4	0,5	11,8
Colombia	3,1	4,8	0,1	8,0
Chile	1,8	1,0	0,0	2,8
México	1,5	9,1	0,8	11,4
Ecuador	1,1	2,5	0,0	3,6
Costa Rica	0,9	0,0	0,0	0,9
Perú	0,8	4,8	0,4	6,0

Cuadro 12. Estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, 2008, en % del PIB total

Fuente: CEPAL sobre la base de datos oficiales

de transferencias del gobierno central, destacando el caso de México, donde el 80% de los recursos proviene de esa fuente. En esta perspectiva, los gobiernos subnacionales carecen de una base sólida de recursos.

Esta debilidad proviene de la forma en que han sido estructurados los impuestos. En el cuadro 13, se resume la asignación de impuestos a los diferentes niveles de gobierno, observándose que gran parte de la recaudación se encuentra concentrada en la instancia nacional, lo que explica la debilidad de ingresos de las instancias locales, dependiendo para su desarrollo de las transferencias que pacte con la instancia nacional y de los acuerdos que alcance con los inversionistas locales. En esta distribución, se percibe tanto la debilidad de las fuentes de ingreso como una falta de negociación local con el nivel central para poder generar sus propios recursos, lo que parece derivar de la falta de un esquema integral del papel que debiera jugar el desarrollo local en el proceso de desarrollo nacional y de lo que pudiera denominarse la paradoja del desarrollo local en el sentido de querer jugar un papel protagónico sin arriesgarse a hacerse cargo de los conflictos que implica imponer los impuestos directamente, prefiriendo que instancias no locales sean las que se responsabilicen de realizar la recaudación y, una vez realizada esta tarea, les devuelvan los ingresos.

Esta estructura de asignación de competencias fiscales por nivel de gobierno da como consecuencia un esquema de ingresos en el que se

muestra que los gobiernos centrales recaudan el 91% de los ingresos, y los subnacionales solo el 9%. El caso excepcional es Brasil, donde la recaudación subnacional representa el 30% del total. En el gráfico 11, se muestra la participación de los ingresos tributarios según el nivel de gobierno para el año 2008, mostrando que los países que mayor importancia han dado a la recaudación a escala subnacional son Brasil, Argentina, Colombia y Chile.

Como consecuencia de la debilidad estructural de las finanzas públicas subnacionales, en los años noventa se buscó financiamiento vía deuda, lo que aumentó la fragilidad fiscal. Sin embargo, esta situación logró sanearse en la última década, pasando de resultados deficitarios a superávit, tanto en términos de nivel como de persistencia. La positiva evolución de los recursos públicos subnacionales no está basada, en general, en un mayor esfuerzo tributario de los niveles intermedios y locales, sino que, por el contrario, es el resultado de la importancia creciente que han tenido las transferencias provenientes desde los gobiernos nacionales. Un indicador de menor vulnerabilidad de los sectores públicos ante esta crisis económica global, en comparación con crisis anteriores, es el nivel de endeudamiento, el cual muestra relaciones de deuda sobre el PIB que han caído considerablemente entre los años 2002 y 2007. Diversos factores contribuyeron a la mejora de los resultados fiscales y a la disminución de las relaciones de deuda a PIB de estos niveles de

Cuadro 13. América Latina: asignación de competencias fiscales por niveles de gobierno

	Argentina	Brasil	México	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
Impuesto a las empresas	N	N	N	N	N	N	N
Impuesto sobre la renta		E	E	N	N	N	N
Activos brutos de empresas e individuos	N	N	N	Transferencia N	N	N	N
Ventas (IVA)	N	N	N	N	N	N	N
Otros impuestos indirectos	Energía y combustibles N	Impuestos producción industrial (IPI) N	Combustibles N	Impuestos sobre ingresos brutos: N Impuestos sobre consumos	Impuestos sobre ingresos brutos: N Impuestos sobre consumos	Gasolina: N Alcohol y tabaco E Sobretasa a la gasolina	
Rentas provenientes de los recursos naturales	Regalías: E			Regalías: N		Regalías: N; E; M	Regalías compartidas
Impuestos a vehículos automotores	Propiedad: E	Propiedad: E	Propiedad y uso: E	Propiedad	Uso: M	Registro y uso: E	Registro: E
Impuesto a la propiedad real	Propiedad: E	Tierra: N Impuesto a la herencia: E Transferencia: M	Transferencia: E Propiedad: M				
Impuesto a las empresas		A los servicios: M	Industria y comercio: M	Impuesto a las empresas locales (patentes)	Impuesto a las empresas locales (patentes)	Impuesto a las empresas locales (patentes)	

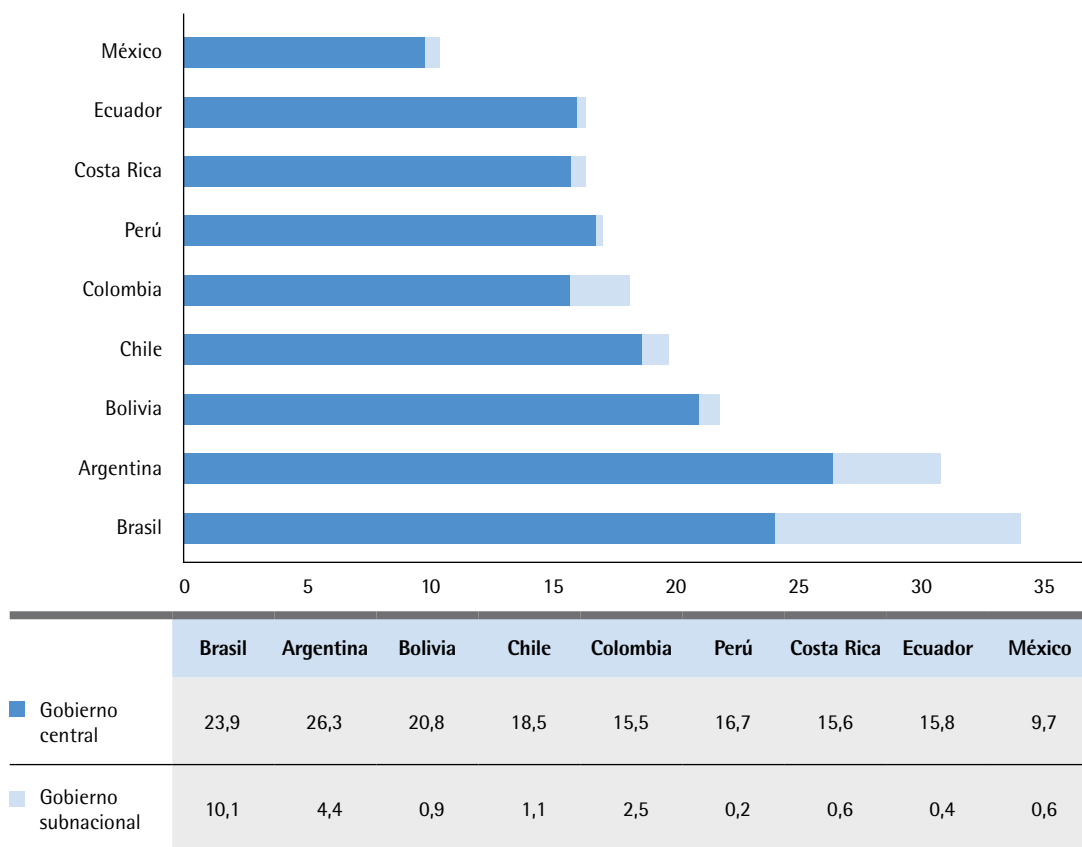
N: gobierno central; E: gobierno estatal; M: gobierno municipal.

Fuente: elaboración propia a partir del libro I del Banco Interamericano de Desarrollo. *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, 2010

gobierno. En el caso de Argentina, el aumento en los ingresos propios y, principalmente, de las transferencias,

sumado a los cambios en los precios relativos, permitió mejorar los indicadores fiscales. Además, esto ocurrió en un

Gráfico 10. América Latina: ingresos tributarios según nivel de gobierno, 2008 (en % del PIB)



Fuente: Banco Mundial

contexto de acuerdos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Adicionalmente, el gobierno nacional firmó acuerdos bilaterales con algunas provincias, denominados «Programa de financiamiento ordenado», donde les otorgaba financiamiento mensual para atender los déficits financieros acordados y los servicios de amortización de la deuda pública. Estos acuerdos se basaban en tres ejes centrales: reducir el nivel de déficit fiscal de las provincias, mediante políticas de racionalización del gasto público y aumento de la recaudación impositiva; no incrementar el endeudamiento público provincial; y realizar las reformas pendientes en cada una de las jurisdicciones firmantes.

Con respecto a Brasil, la mejora de los balances primarios de los estados y municipios se debió a distintos factores, como las restricciones sobre sus presupuestos establecidas en los acuerdos bilaterales con el gobierno federal, las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal y las mayores recaudaciones de impuestos. El proceso de renegociación y asunción de deudas por el Tesoro Nacional comenzó luego de la creación del real, a través de la firma de programas de ajuste fiscal con cada estado y municipio. Los acuerdos incluían metas de desempeño y la prohibición de nuevas captaciones hasta que la deuda se redujera hasta un límite máximo nacional. También se establecía el pago por los acreedores

de una cuota mensual del servicio de la deuda como proporción fija de los ingresos corrientes; la condición principal era que ofrecieran garantías firmes, como el bloqueo y retención automática de transferencias constitucionales e ingresos propios. Después de finalizada esta serie de programas de refinanciamiento de deudas, se publicó la Ley de Responsabilidad Fiscal, que prohibía el otorgamiento de nuevos créditos por la Unión y la realización de nuevos acuerdos sobre lo que ya se había renegociado. En síntesis, tanto la existencia de superávits globales, en el ámbito subnacional, en 8 de 10 países de América Latina para los cuales se cuenta con información del 2007, como los menores montos de deuda de estos gobiernos, están indicando que se encuentran en una mejor posición a la hora de afrontar esta crisis que en años anteriores; ello es en parte por la ayuda de una serie de reformas en los mecanismos macrofiscales, en el sistema tributario y en las transferencias intergubernamentales.

4.3. Un acercamiento a las finanzas públicas subnacionales en la región de América Latina

Dada la vastedad de la región latinoamericana, la diversidad de acuerdos surgidos de la democracia y la falta de información consistente, la presente sección analiza los modelos federalistas de Argentina, Brasil y México y el estado unitario de Chile. Con esta caracterización, se describirá la organización de las

finanzas públicas en los diferentes niveles de gobierno para, a partir de ahí, analizar cómo esta estructura fiscal se acerca a la prestación de servicios básicos y, por ende, al desarrollo local cohesionado. En cuanto al gasto, los tres países federalistas muestran una clara tendencia a la concentración.

En Argentina, si bien los acuerdos de coparticipación han permitido una mejor distribución de capacidades, el gobierno federal continúa siendo el que ejerce una mayor proporción del gasto público como proporción del PIB (14,6% en 1994 y 15,1% en 2006), mientras que en el ámbito provincial este indicador se ubica en niveles del 10% (10,2% en 1994 y 11,7% en 2006) y sin cambios significativos, por lo menos, en los últimos doce años; para los gobiernos locales, la situación es aún más precaria: con una baja captación y con dependencia de los gobiernos federal y provinciales, cuentan con un nivel de gasto que apenas representa el 3% del PIB.

En Brasil, la intención de profundizar el federalismo, con la promulgación de la Constitución de 1988, permitió a los estados contar con una mayor autonomía al ejercer directamente impuestos con alta incidencia (por ejemplo, el ICMS, que unificó cinco impuestos federales). Paralelamente, aumentó un 25% las transferencias de dicho impuesto a los municipios. Como resultado, el gobierno federal experimentó una caída en cuanto al gasto ejercido (pasó de representar el 30,4% del PIB en 1994 al 21,1% en 2006); los efectos en el ámbito estatal no

fueron tan perceptibles por la cantidad de recursos transferidos de los estados a los municipios. En este último nivel, los gobiernos locales aumentaron su capacidad de ejercer gasto y en el mismo período (1994-2005) aumentaron su gasto en cerca de dos puntos del PIB (del 5,7 al 7,5%).

En México no se dieron cambios sustanciales entre los niveles de gasto

que ejercen los gobiernos federal, estatal y municipal. En el período 1994-2010, el sector público federal mantuvo un gasto promedio en torno al 22,8% del PIB, los gobiernos estatales de un 8,3% y los locales de un 1,6%. Quizá lo único destacable sea el cambio que experimentó el Distrito Federal al pasar de una dependencia del gobierno federal a una Entidad Autónoma (sin ser un estado) con un gobierno electo

Cuadro 14. Gasto público por niveles de gobierno en Argentina, Brasil y México, 1994-2009

	Porcentajes del PIB								
	Gobierno federal o nacional			Gobierno estatal o provincial			Gobierno municipal o local		
	Argentina	Brasil	México	Argentina	Brasil	México	Argentina	Brasil	México
1994	14,6	30,4	23,6	10,2	13,7	7,4	2,8	5,7	1,3
1995	14,7	21,9	24,6	10,4	12,0	7,0	2,6	5,9	1,1
1996	14,3	21,2	23,9	9,9	12,1	6,7	2,5	5,7	1,1
1997	13,8	27,3	24,3	9,9	17,0	7,4	2,5	5,5	1,1
1998	14,0	18,1	22,1	10,5	11,9	8,2	2,7	6,1	1,3
1999	15,6	17,8	22,7	11,5	11,0	8,4	2,9	5,7	1,5
2000	15,7	18,2	23,1	11,2	11,4	8,2	2,8	5,9	1,6
2001	17,1	19,0	24,8	12,2	12,0	8,8	3,0	6,2	1,7
2002	13,7	19,4	23,8	9,7	12,3	9,0	2,5	6,7	2,0
2003	14,3	18,6	22,2	9,7	11,1	8,4	2,3	7,1	1,8
2004	13,2	19,0	21,2	10,5	11,1	8,1	2,4	7,0	1,7
2005	15,0	20,2	19,6	11,4	11,5	8,4	2,7	7,1	1,8





2006	15,1	21,1	19,2	11,7	12,0	8,7	2,9	7,5	1,9
2007	13,9	n. d.	21,0	11,5	n. d.	8,8	n. d.	n. d.	1,8
2008	14,9	n. d.	23,4	12,2	n. d.	9,6	n. d.	n. d.	2,1
2009	n. d.	n. d.	25,9	13,2	n. d.	9,5	n. d.	n. d.	n. d.

Fuente: para Argentina, Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía (MECON); para Brasil, STN, IBGE y Bacen; para México, se utilizó información del INEGI

directamente (el DF es la entidad con mayor participación en la actividad económica del país, con un 18% del PIB nacional y con un gasto público equivalente al 1% del PIB nacional).

4.4. La concentración territorial de las finanzas públicas subnacionales en la región de América Latina

Al analizar la distribución territorial del gasto estatal o provincial en estos

Cuadro 15. Argentina: estructura de los gastos totales de las provincias, promedios anuales de 1996-2006

Porcentajes del PIB									
Provincia	Gastos totales	Gastos corrientes					Gastos de capital		
		Total	Gastos de consumo	Transferencias corrientes al sector público	Transferencias corrientes al sector privado y externo	Rentas de la propiedad e inversión financiera	Total	Inversión real directa	Transferencia de capital
Buenos Aires (capital)	1,1	1,0	0,8	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Buenos Aires	3,5	3,2	2,1	0,6	0,4	0,2	0,3	0,2	0,1
Catamarca	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Córdoba	0,9	0,8	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Corrientes	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Chaco	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Chubut	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0





Entre Ríos	0,4	0,4	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Formosa	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jujuy	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
La Pampa	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
La Rioja	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mendoza	0,5	0,4	0,3	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Misiones	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Neuquén	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Río Negro	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salta	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
San Juan	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
San Luis	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Santa Cruz	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Santa Fe	0,9	0,8	0,5	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Santiago del Estero	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tucumán	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Tierra del Fuego	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total nacional	12,1	10,5	7,2	1,8	1,1	0,8	1,6	1,1	0,2

Fuente: elaboración propia en base a MECON, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

países federados se observa que se encuentra concentrado en las grandes zonas urbanas. En el caso argentino,

la provincia y ciudad de Buenos Aires absorben el 38% del total del gasto, seguido de Córdoba, Mendoza y Santa Fe

que, conjuntamente, tienen un gasto de casi el 20% del total. En esta perspectiva, el gasto descentralizado parece haber favorecido la conformación de megaurbes en forma conjunta con un grupo de ciudades intermedias que lideran el crecimiento.

En el caso brasileño, tres entidades absorben el 48% del gasto territorializado: São Paulo, Río de Janeiro y Minas

Gerais, seguido por un grupo intermedio de entidades como Bahía, Paraná y Río Grande del Sur, que absorben el 17%. A este grupo siguen tres entidades: Brasília, Pernambuco y Santa Catarina, que concentran el 10% del gasto. En este caso, el desarrollo de megaurbes ha sido combinado con un grupo intermedio que ha configurado un espacio más equilibrado de desarrollo, y que atiende a la estructura de gobernanza que se ha

Cuadro 16. Brasil: estructura de los gastos estatales por grandes grupos, promedios anuales de 1996-2006

Entidad	Porcentajes del PIB								
	Gastos totales	Total de gastos corrientes				Gastos en capital			
		Total	Gastos administrativos	Gastos en transferencias federales	Otros	Total	Gastos en inversiones físicas y financieras	Gastos en transferencias federales	Gastos amortización de deuda
Acre	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alagoas	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amazonas	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amapá	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bahía	0,6	0,5	0,3	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Ceará	0,4	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Distrito Federal	0,4	0,4	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Espírito Santo	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Goiás	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Maranhão	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Minas Gerais	1,2	1,0	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1





Mato Grosso del Sur	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mato Grosso	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pará	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Paraíba	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pernambuco	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Piauí	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Paraná	0,7	0,5	0,3	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0
Río de Janeiro	1,4	1,2	0,6	0,5	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1
Río Grande del Norte	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rondônia	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Roraima	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Río Grande del Sur	0,8	0,7	0,5	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1
Santa Catarina	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Sergipe	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
São Paulo	3,6	3,2	1,7	1,2	0,3	0,9	0,4	0,0	0,5
Tocantins	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total nacional	12,9	10,8	6,0	3,6	1,1	2,5	1,4	0,1	1,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios (COREM)

fortalecido y ha dado lugar a un esquema más descentralizado de desarrollo.

México es el caso menos concentrado territorialmente de los tres países

federados, ya que el gasto en el Distrito Federal y su área metropolitana con el Estado de México tan solo ocupa el 22% del total del gasto de las entidades federativas, lo que da cuenta de un

proceso de mayor descentralización relativa. Sigue a este grupo un núcleo de tres entidades federativas que absorben el 17% del gasto: Jalisco, Nuevo León y Veracruz. En este esquema sigue un grupo de diez entidades federativas que, con un gasto promedio de 3-4% del total, concentran el 31% del gasto e incluye

a estados sumamente dispares como Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas y Tabasco. En esta perspectiva, el caso mexicano se presenta como un proceso de descentralización más equitativo que los realizados en otros países de la región.

Estados	Porcentajes del PIB					
	Egresos brutos totales	Gastos administrativos	Gastos en obras públicas, fomento económico y acción social	Gasto federalizado	Deuda pública e inversión financiera	Otras erogaciones
Aguascalientes	0,08	0,01	0,01	0,06	0,00	0,00
Baja California	0,29	0,07	0,01	0,12	0,00	0,09
Baja California Sur	0,06	0,01	0,00	0,04	0,00	0,00
Campeche	0,11	0,04	0,01	0,04	0,00	0,02
Coahuila	0,20	0,11	0,02	0,05	0,00	0,00
Colima	0,06	0,01	0,00	0,04	0,00	0,00
Chiapas	0,33	0,12	0,03	0,16	0,02	0,00
Chihuahua	0,27	0,07	0,04	0,14	0,01	0,01
Distrito Federal*	1,00	0,58	0,10	0,23	0,06	0,03
Durango	0,13	0,03	0,01	0,09	0,00	0,00
Guanajuato	0,27	0,09	0,02	0,16	0,00	0,01
Guerrero	0,26	0,04	0,02	0,17	0,01	0,02
Hidalgo	0,17	0,02	0,02	0,13	0,00	0,00

Cuadro 17. México: estructura de los egresos brutos totales de las entidades federativas, promedios anuales de 1996-2006





Jalisco	0,43	0,18	0,02	0,19	0,01	0,02
Estado de México	0,83	0,29	0,06	0,39	0,08	0,02
Michoacán	0,27	0,16	0,03	0,08	0,00	0,00
Morelos	0,12	0,02	0,01	0,09	0,00	0,00
Nayarit	0,10	0,01	0,01	0,07	0,00	0,01
Nuevo León	0,43	0,14	0,03	0,16	0,02	0,08
Oaxaca	0,29	0,04	0,02	0,20	0,02	0,01
Puebla	0,33	0,16	0,02	0,13	0,01	0,02
Querétaro	0,13	0,02	0,02	0,08	0,00	0,00
Quintana Roo	0,10	0,01	0,01	0,06	0,00	0,01
San Luis Potosí	0,17	0,03	0,01	0,13	0,01	0,00
Sinaloa	0,19	0,04	0,02	0,13	0,01	0,00
Sonora	0,21	0,05	0,02	0,13	0,01	0,00
Tabasco	0,26	0,10	0,02	0,12	0,01	0,01
Tamaulipas	0,24	0,04	0,04	0,15	0,00	0,01
Tlaxcala	0,08	0,02	0,00	0,05	0,00	0,01
Veracruz	0,51	0,25	0,05	0,18	0,01	0,02
Yucatán	0,10	0,04	0,01	0,05	0,00	0,00
Zacatecas	0,11	0,01	0,01	0,09	0,00	0,00
Total Nacional	8,11	2,82	0,69	3,87	0,33	0,40

Fuente: elaboración propia en base a INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, Varias Ediciones

De los tres casos se observa que el nivel de gasto de las entidades federativas, aun cuando representa tan solo entre el 8% y 12% del PIB, ha resultado sumamente importante para algunas provincias u otras entidades federativas, motivando cambios sustanciales en el desarrollo regional, tal es el caso de regiones rezagadas como Paraná en Brasil, o Chiapas en México. En estos ejemplos, el impacto para la cohesión puede ser mayor que lo que se observa en un simple esquema de distribución de presupuestos en cada una de las entidades federativas. Con el fin de que este proceso de descentralización tenga los resultados deseados, se requiere un esquema de planeación suprarregional que cuente con esquemas definidos que hagan efectivo el cambio (Ochs, 1974).¹⁰ De lo contrario, los gastos subnacionales pueden perderse en problemas de orden burocrático que resten impacto a la descentralización. A este respecto, conviene mencionar que México discute en estos momentos un cambio a la ley de planeación, con el objetivo de dar un mayor contenido a las tareas de planeación y garantizar la formación de redes sociales que promuevan la participación ciudadana (CESOP 2007).¹¹ Este primer acercamiento a la distribución territorial del gasto público subnacional muestra algunas características interesantes para la reflexión en torno a los procesos de descentralización:

/ El peso de las megaurbes latinoamericanas sigue absorbiendo gran parte del esfuerzo público de descentralización, lo cual debe intentarse que se equilibre, con el fin de consolidar el surgimiento de centros urbanos intermedios que beneficien a regiones en donde la dispersión es sumamente intensa.

/ El surgimiento de ciudades intermedias muestra que, poco a poco, se avanza en un esquema más complejo de desarrollo territorial, por lo que deben evaluarse estas experiencias como parte de ese esquema.

/ Los procesos de descentralización deben favorecer regiones con rezago económico relativo, con el fin de impulsar dinámicas de cambio que permitan equilibrar el desarrollo territorial.

/ La descentralización no necesariamente trae aparejada la cohesión; en este caso, un proceso de descentralización enfocado a la cohesión social debe traer aparejado el diseño de reglas que garanticen una visión integradora entre las regiones. En el siguiente acápite se analizan las reglas que se han establecido para transferir recursos hacia los diferentes niveles de gobierno, en aras de fortalecer la capacidad de gestión estatal y municipal.

10 Ochs, Jack (1974). *Public Finance*. Harper and Row Publishers.

11 Navarro Arredondo, A. y Meixuerio Nájera, G. (2007). *Federalismo y planeación regional en México*. CESOP.

5. El debate de las transferencias: el camino de la descentralización pactada en América Latina

En el capítulo anterior, se mostró el destacado papel que han jugado las transferencias en el esquema de gobernanza. En este capítulo, se retoma el debate y se describen las reglas que se han seguido para asignarlos, tomando como casos de análisis lo establecido en Argentina, Brasil, Chile y México, así como mostrando cómo se ha optado por un modelo discrecional si se compara con la Unión Europea, en donde el establecimiento de fondos estructurales y de cohesión ha desarrollado una institucionalidad para la operación de las transferencias.

5.1. El papel de las transferencias en el debate de la descentralización¹²

De acuerdo con lo planteado por Musgrave (1959), la descentralización fiscal comprende la distribución de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones territoriales sobre ingreso y gasto público, con el objeto de lograr la adecuada distribución de poder en la toma de decisiones, una base para la discusión. El autor indica

que el Estado cuenta con tres funciones básicas: a) estabilización (política fiscal y monetaria); b) distribución (redistribución del ingreso); y c) asignación (producción de bienes y servicios públicos). Oates (1972) complementó lo establecido por Musgrave sobre las funciones básicas, proponiendo su ejercicio por ámbito territorial, dejando las dos primeras como ejercicio preferente del nivel central y la «asignación» como una competencia compartida entre los niveles de gobierno con objeto de disminuir el efecto de las fallas de mercado (déficit de información, economías de escala, externalidades). Los argumentos teóricos a favor o en contra de la descentralización fiscal son variados. A su vez, no existe un acuerdo respecto de cuáles serían los efectos empíricos de la descentralización fiscal en la economía nacional o subnacional, más allá del hecho de concordar en que la descentralización fiscal aumenta el poder de los gobiernos subnacionales.

Desde el enfoque conocido como federalismo fiscal, es decir, el conjunto de relaciones hacendarias (fiscales) que establecen los diversos ámbitos de gobierno en el sistema federal, se tiene la posibilidad de combinar la centralización y descentralización. Su tarea principal será entonces determinar el nivel óptimo de descentralización fiscal mediante una adecuada asignación de competencias en los diferentes niveles de gobierno.

Lo que se asume es que, en un esquema descentralizado (adecuada distribución de competencias fiscales), sería mucho más eficiente la asignación de los recursos

12 Para esta sección, se retomó el debate del documento de trabajo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior del Gobierno de Chile (2009), titulado «Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina».

públicos, ya que los beneficios no se aplican universalmente sobre la población. Puesto que las preferencias individuales son siempre diferentes, entre más homogénea y pequeñas sean las comunidades, más eficiente será la provisión de servicios. Los gobiernos subnacionales contarían con una información mucho más precisa acerca de las reales necesidades y preferencias de la población, razón por la cual se persigue una mayor autonomía fiscal, de modo que el gasto y el ingreso (tributación) sean decididos a escala subnacional. Por otra parte, cuando los bienes públicos son provistos en el ámbito local y se financian con impuestos nacionales, resulta más difícil que las personas relacionen los beneficios con el pago vía impuesto que han realizado. Del mismo modo, se asume que una estructura fiscal descentralizada puede incrementar la recaudación. Las personas tendrían una mayor capacidad de vincular los beneficios obtenidos con los impuestos asociados, lo cual tendería a mejorar la disposición a pagarlo, reduciendo así la evasión. A su vez, la ciudadanía tendría una mayor capacidad de presionar a los funcionarios locales (antes que a los nacionales) para que desempeñen eficazmente sus responsabilidades, ya que el pago de los impuestos se encontraría más directamente relacionado con la prestación de los servicios (por ejemplo, salud, educación, agua potable, saneamiento, etc.). La recolección sería también más eficiente por una cuestión de proximidad y capacidad de supervisión. Dicho de modo sencillo, en la literatura sobre el federalismo fiscal se argumenta

que el gobierno trabaja mejor en la medida que está más cerca de las personas y, a la vez, mayores niveles de descentralización fiscal no significan necesariamente inestabilidad macroeconómica. La noción que está detrás es el principio de equivalencia fiscal, es decir, que los impuestos deben estar asociados a los costos y beneficios recibidos de los bienes públicos.

Las transferencias realizadas desde el gobierno nacional representan, en la mayoría de los casos, la fuente principal de ingresos de los gobiernos subnacionales. Éstas pueden ser condicionadas o no, dependiendo de los objetivos de las políticas públicas nacionales. Son condicionadas si los fondos transferidos son gastados con un propósito acotado (generalmente sectorial); en cambio, las no condicionadas son de libre disposición y serán utilizadas de acuerdo a las prioridades de los gobiernos subnacionales. Por regla general, los gobiernos subnacionales tienden a preferir las transferencias no condicionadas, ya que les permiten hacer un uso de los recursos en función de sus propias prioridades. Esto genera, a su vez, menores incentivos para que los gobiernos subnacionales generen recursos propios. Por otra parte, en la medida que exista una gran heterogeneidad productiva regional en cada país, la capacidad de generar ingresos propios vía impuestos se ve fuertemente afectada.

Al no existir una correspondencia fiscal entre gastos e ingresos propios, se genera

una dependencia del sistema de transferencias intergubernamentales. Las transferencias pueden tener distintas finalidades, entre ellas: cubrir el desbalance vertical entre el gobierno central y los subnacionales, puesto que los gastos suelen ser mayores que los ingresos en los gobiernos subnacionales; cubrir el desbalance horizontal, mejorando la redistribución entre los gobiernos subnacionales y garantizando así un mínimo de bienes públicos para todos o compensando las disparidades territoriales; el financiamiento de bienes preferentes como salud, educación u otros; la corrección de externalidades negativas, compensando a los que pudieran verse afectados. Ahora bien, cuanto mayor sea el desbalance horizontal, mayor será el desbalance vertical. Y, cuanto mayor sea el nivel de centralización de la tributación, mayor será la dependencia de las transferencias para cubrir el déficit de financiamiento de los gobiernos subnacionales.

En una distribución no óptima de funciones, y ante la imposibilidad de correspondencia fiscal plena, las transferencias intergubernamentales se hacen imprescindibles. A este respecto, se han planteado al menos dos disyuntivas: el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales frente a la búsqueda de objetivos de políticas sectoriales, y el hecho de devolver frente al hecho de redistribuir. En América Latina, se puede argumentar que ha imperado este último, tal como se muestra en la siguiente sección.

5.2. Esquemas de transferencias en América Latina

El proceso de democratización en América Latina llevó aparejado reformas electorales que permitieron la elección democrática de autoridades a escala local e intermedia, lo cual ha llevado a presionar por mayores recursos que les permitan a las autoridades locales y regionales abocarse a las preferencias de sus electorados, generando así nuevas bases para demandas por empoderamiento fiscal. El resultado de ello ha sido una gradual pero clara tendencia hacia la descentralización del gasto público en América Latina desde 1985 hasta la fecha. Tras ello, se encuentra la visión de que la descentralización permitiría una más eficiente asignación de los bienes públicos hacia una ciudadanía subnacional territorialmente diversa, permitiendo, a su vez, mejorar los canales de participación ciudadana y de responsabilidad política. El diagrama 1 expone la ruta que puede seguir la descentralización. En la mayoría de los casos, las transferencias del gobierno central fueron sumamente importantes: en Brasil, representaron el 36,9% de los ingresos de las entidades federativas; en Argentina, el 54,7% de los ingresos provinciales; en Bolivia, el 62,7%; en Colombia, el 60%; en Chile, el 36%; en México y Perú, el 80%; en Ecuador, el 89%; y en Costa Rica no hubo transferencias. Esta heterogeneidad de los resultados deriva de la construcción de prácticas fiscales en las que se han mezclado dos visiones: la primera ha sido la de construcción de capacidades de los recursos de las localidades –como en

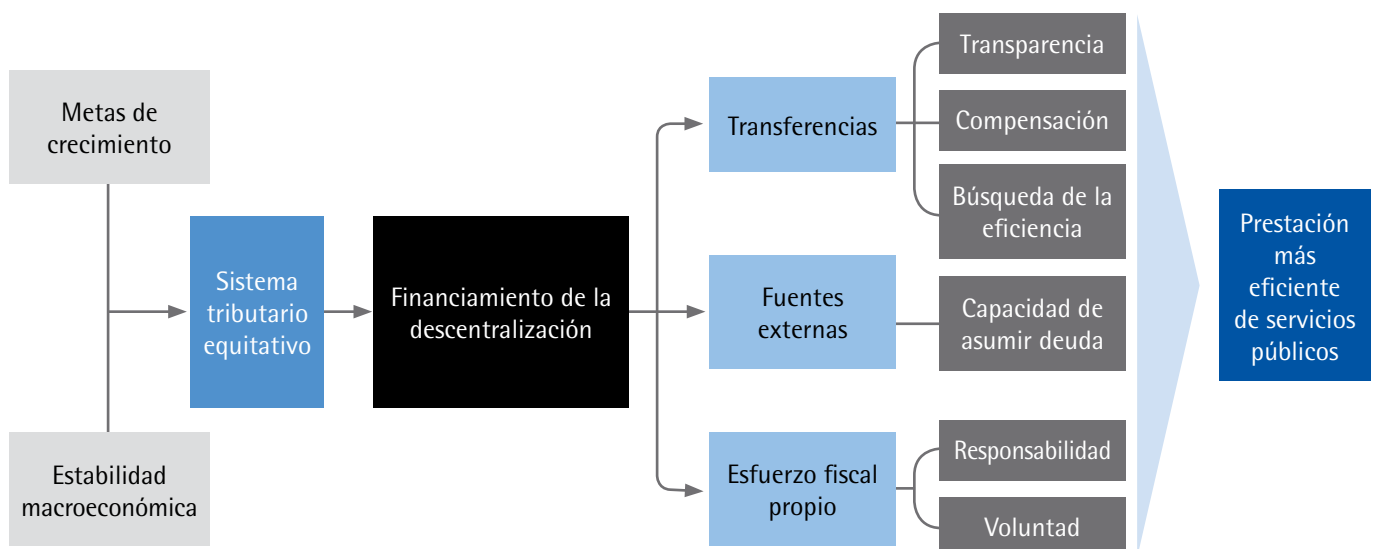
Brasil-, con la idea de descentralización basada en el traspaso de actividades que realizaba anteriormente el sector público central, y en el segundo caso, se optó por descentralizarlas sin elevar las capacidades de recaudación de los gobiernos intermedios, tales son los casos de México y Perú.

En este caso son los gobiernos locales quienes ejercen, de manera directa, los recursos públicos destinados a atender la demanda de educación, salud, servicios públicos, seguridad, etc. El federalismo fiscal es una herramienta que permite cumplir el objetivo de eficiencia en el gasto público, siempre y cuando esté basado en programas que mejoren la equidad y la distribución; de igual forma, su aplicación está condicionada a la capacidad de gestión y al grado de autonomía de cada nivel de gobierno.

El presente apartado está destinado a explicar las características de los sistemas fiscales de los países objeto de estudio, dando una especial atención a la forma en que se asignan los recursos de los gobiernos federales hacia los gobiernos estatales (provinciales) y locales. Es necesario señalar de entrada que se separan los países con estructuras federales (Argentina, Brasil y México) del caso chileno, que cuenta con una figura de gobierno unitario. El objetivo es encontrar elementos que permitan relacionar el grado de descentralización con la eficiencia en el uso de recursos a través del impacto que el gasto público social tiene sobre el desarrollo local y cuáles son los factores que condicionan esta relación.

Argentina, Brasil y México son repúblicas federales donde los gobiernos locales

Diagrama 1. Financiamiento de la descentralización



han cedido una gran parte de sus funciones de recaudación y, por lo tanto, de asignación de los recursos públicos a la federación; a pesar de ello, en los últimos años se han emprendido una serie de reformas que están enfocadas a otorgar un mayor grado de autonomía a los gobiernos subnacionales. La razón de dichas reformas se encuentra en la necesidad de incrementar la eficiencia en el uso de recursos, en mejorar el impacto que las políticas públicas tienen en la atención de los problemas de rezago social y desarrollo local, y en otorgar una mayor autonomía a las localidades. Chile, como estado unitario, cuenta con una organización centralizada y es un caso de estudio que permite comparar las ventajas y desventajas de modelos federalistas con este tipo de organización. En este apartado, se analizan tanto las principales características de la asignación de recursos públicos en su generalidad (gasto) como el caso particular de los sistemas de transferencias y su condicionalidad. A tal efecto, se construyen cuadros explicativos por países y, en el caso chileno, se explica la organización del presupuesto público y su distribución desde el centro por niveles administrativos.

5.3. Las transferencias en Argentina

En Argentina, el gasto social (educación, cultura, vivienda, urbanismo, seguridad y asistencia social) es el componente

que fue traspasado a los gobiernos subnacionales mediante un sistema de transferencias, aunque las provincias también se encargan de la provisión de servicios públicos básicos: administración, seguridad pública (provincial y local).

Se denota un papel activo de las provincias en materia de gestión del gasto social. La importancia de este rubro radica en que la República Argentina acarrea enormes rezagos sociales, resultado de episodios recurrentes de crisis económicas (la más reciente de ellas fue la de los años 2000-2001). Actualmente, el gasto social descentralizado representa poco más del 10% de su PIB.

Para la asignación del gasto hacia las provincias existe el régimen de transferencias intergubernamentales argentino, el cual se basa en la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI), que tiene su fundamento en la Ley 23.548. Esta legislación establece una distribución primaria de la nación hacia las provincias del 57,36% de la recaudación de impuestos nacionales, como el impuesto al valor agregado (IVA), los impuestos sobre las ganancias y una parte de la recaudación de los impuestos sobre los combustibles. Dichos fondos, que llegan a las provincias mediante este mecanismo, no están condicionados a un fin específico, por lo que su asignación puede ser decidida libremente.

Existen otras transferencias que están condicionadas a un sector o actividad con un fin específico. Estos fondos, por lo general, están destinados a financiar

servicios que el gobierno federal descentraliza hacia las provincias: educación y salud, así como otras actividades asociadas a la construcción de viviendas (Fondo Nacional de Vivienda, FONAVI), obras de infraestructura básica (Fondo del Conurbano), obras de electricidad (Fondo Nacional para el Desarrollo Eléctrico del Interior, FEDEI), seguridad social y vialidad.

La distribución del sistema de transferencias depende de una serie de parámetros variables para la CFI. Los fondos se reparten de acuerdo con los porcentajes que, en forma directa, establece la Ley 23.548 y no están etiquetados; el fondo conurbano y la infraestructura social básica son transferencias que se financian con una retención del 14% sobre el impuesto a las ganancias; de igual manera sucede para el FONAVI, las obras eléctricas y la vialidad que se financian con retenciones por concepto de impuestos a los combustibles, gas y energía eléctrica.

También existen transferencias que financian la descentralización de servicios públicos nacionales a las provincias cuya distribución está en función de los servicios transferidos. Por último, se encuentra el fondo de compensación de los desequilibrios provinciales que se distribuye en partes iguales, mientras que los Aportes al Tesoro Nacional (ATN) se reparten de manera totalmente discrecional.

El proceso de evolución de los ingresos provinciales ha sido al alza: del 10,5% del PIB en 2003 pasó al 13,6% en 2009; esto deriva de un aumento de ingresos propios de origen provincial y de transferencias, aunque han crecido más rápidamente las transferencias que los ingresos propios. En este caso, el aumento de las transferencias parece haber estado impulsado como complemento al esfuerzo fiscal realizado por las provincias, por lo que todo esto parece mostrar un círculo virtuoso para las finanzas públicas provinciales.

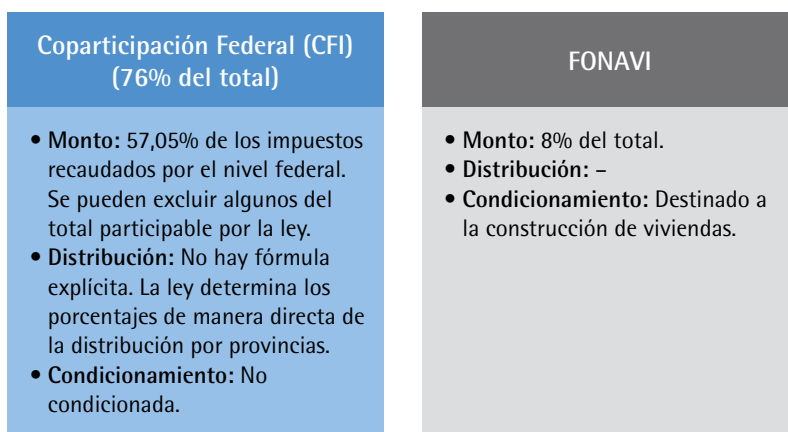


Diagrama 2. Argentina: principales transferencias federales

Fuente: Aghón, Carlos y Casas, Carlos (1996)

Cuadro 18. Argentina: ingresos propios y transferencias de las provincias

	Total	Ingresos propios de origen provincial	Transferencias
1993	10,5%	4,6%	5,9%
1994	10,4%	4,7%	5,7%
1995	10,1%	4,5%	5,6%
1996	10,3%	4,5%	5,7%
1997	10,5%	4,6%	6,0%
1998	10,7%	4,7%	6,0%
1999	11,0%	4,8%	6,2%
2000	11,2%	4,9%	6,3%
2001	10,9%	4,7%	6,2%
2002	10,1%	4,6%	5,5%
2003	11,1%	5,2%	6,0%
2004	12,5%	5,3%	7,1%
2005	12,8%	5,3%	7,5%
2006	12,8%	5,5%	7,3%
2007	13,1%	5,3%	7,8%
2008	13,2%	5,6%	7,6%
2009	13,6%	5,8%	7,7%

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

5.4. Gasto público y transferencias en Brasil

En materia presupuestal, el marco jurídico brasileño solo establece los lineamientos

generales para la elaboración del presupuesto nacional, pero no así el de los gobiernos estatales y municipales; en otras palabras, el gasto público en Brasil tiene un alto grado de ambigüedad y

discrecionalidad. Algunos especialistas señalan que el federalismo brasileño está inconcluso, a pesar de que en 1988 se realizaron reformas a la Constitución brasileña. Dichos cambios atendieron necesidades de estados y municipios en lo concerniente a la descentralización de los recursos públicos, pero quedó pendiente la delimitación de las respectivas responsabilidades, sobre todo en el campo social. Las características del federalismo fiscal brasileño se explican por la existencia de fuertes disparidades regionales y una arraigada tradición municipalista. De esta situación se intuye la existencia de presiones por parte de las regiones más atrasadas hacia el gobierno

federal, a la hora de lograr obtener una mayor cantidad de recursos financieros, y por la demanda de mayor autonomía por parte de los gobiernos locales de las regiones más avanzadas. Así, en rubros importantes del gasto social conviven transferencias federales con gastos ejercidos por los gobiernos locales. En el cuadro 18, se observa que las entidades a las que se transfiere una mayor cantidad de recursos son Bahía, Minas Gerais y São Paulo, que muestran condiciones sumamente dispares de desarrollo; en los tres casos, se han transferido una mayor cantidad de recursos hacia los municipios y derivado del sistema de transferencias constitucionales.

Estados	Transferencias a los estados	Transferencias a los municipios	Transferencias constitucionales	Total
Acre	2,9%	0,7%	n. d.	n. d.
Alagoas	3,6%	2,6%	n. d.	n. d.
Amazonas	2,6%	1,7%	n. d.	n. d.
Amapá	2,9%	0,5%	n. d.	n. d.
Bahía	8,7%	8,8%	8,9%	7,1%
Ceará	6,5%	5,5%	5,8%	4,9%
Distrito Federal	0,7%	0,3%	n. d.	n. d.
Espírito Santo	2,0%	1,8%	n. d.	n. d.
Goiás	2,9%	3,6%	n. d.	n. d.
Maranhão	6,4%	4,2%	5,3%	4,3%

Cuadro 19. Brasil: transferencias a estados y municipios, 2010





Minas Gerais	5,8%	12,4%	9,4%	7,5%
Mato Grosso del Sur	1,4%	1,7%	n. d.	n. d.
Mato Grosso	2,7%	2,0%	n. d.	n. d.
Pará	6,0%	3,9%	4,9%	4,0%
Paraíba	4,2%	3,2%	3,7%	3,0%
Pernambuco	6,1%	5,0%	5,3%	4,5%
Piauí	3,8%	2,8%	n. d.	n. d.
Paraná	3,6%	6,5%	5,2%	4,2%
Río de Janeiro	2,7%	3,1%	n. d.	n. d.
Río Grande del Norte	3,7%	2,5%	n. d.	n. d.
Rondônia	2,5%	1,0%	n. d.	n. d.
Roraima	2,1%	0,6%	n. d.	n. d.
Río Grande del Sur	3,4%	6,5%	5,8%	4,0%
Santa Catarina	1,8%	3,6%	n. d.	n. d.
Sergipe	3,6%	1,5%	n. d.	n. d.
São Paulo	3,6%	12,5%	8,4%	6,7%
Tocantins	3,8%	1,6%	n. d.	n. d.
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% del PIB	1,27%	1,35%	3,20%	5,82%

Fuente: Secretaría del Tesoro Nacional (DOU)

Las transferencias intergubernamentales para el caso de los estados en Brasil están compuestas por varios fondos:

los más importantes son el Fondo de Participación de los Estados (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios

(FPM), en donde se estipula que del total de la recaudación del gobierno nacional por concepto de impuestos sobre la renta (IR) y sobre los productos industrializados (IPI), el 21,5% se participa a los estados, y el 22,5% a los municipios; a su vez, los estados deben destinar el 25% de la recaudación por concepto de impuestos sobre la circulación de mercaderías y de servicios (ICMS) a los municipios. Existen otras transferencias intergubernamentales asociadas a otros impuestos (como, por ejemplo, que los estados tienen

derecho a recibir el 20% de cualquier tributo creado por la federación y que los estados destinen a sus municipios el 50% del impuesto territorial rural) y por diversos conceptos ligados a servicios públicos transferidos que se contemplan en el presupuesto federal. Asimismo, las transferencias del sistema único de salud (USU) permiten a los estados y municipios el acceso a recursos federales de acuerdo a criterios de población (50%) y con respecto al desarrollo de proyectos destinados a la atención de la salud pública (50%).

Diagrama 3. Brasil: principales transferencias federales

Fondo de Participación de los Estados (FPE)	Fondo de Participación de los Municipios (FPM)	Transferencias del Sistema Único de Salud (USU) (estados y municipios)	Cuota del impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios (de edos. a muns.)
<ul style="list-style-type: none"> • Monto: 21,5% de la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto a productos industrializados. La base es fijada por la Constitución. • Distribución: Coeficientes fijos determinados por ley limitándose la participación de São Paulo a 1%, y de los estados del sur a 15%. • Condicionamiento: Limitado (25% debe dedicarse a educación). 	<ul style="list-style-type: none"> • Monto: 22,5% de la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto a productos industrializados. La base es fijada por la Constitución. • Distribución: 10% para las capitales de los municipios (directa por población e inversa al ingreso per cápita) 90% hacia el resto de municipios. • Condicionamiento: Limitado (25% debe dedicarse a educación) y el nivel central puede establecer fondos con cargos específicos a deudas y a fondos del seguro de desempleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monto: Proceso presupuestario basado en las contribuciones y demás del presupuesto federal de seguridad social. • Distribución: 50% en proporción a la población y 50% asignado por proyectos y programas dependiendo de convenios entre unidades de gobierno y entes del Ministerio de Salud. • Condicionamiento: Condicionada por el financiamiento de redes públicas y por el pago de atenciones, proyectos e inversiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monto: 21,5% de la recaudación del impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y el Servicio de Transporte y Comunicaciones. • Distribución: 75% del valor agregado generado por cada municipio o con criterios fijados por la ley estatal. • Condicionamiento: Limitado (25% debe dedicarse a educación).

Fuente: Aghón, Carlos y Casas, Carlos (1996)

5.5. Gasto público y transferencias en Chile

A pesar de ser un gobierno unitario, la estructura del gasto público en Chile contempla, por lo menos, cuatro tipos de transferencias entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Pero a diferencia de los casos de los gobiernos federalistas, en este país los recursos son asignados directamente por la Tesorería General de la República en función de los siguientes criterios: a) aporte fiscal

libre; b) subsidios; c) operaciones complementarias; y d) servicio de la deuda pública. Del total de la recaudación por concepto del impuesto territorial, el 40% se transfiere directamente, vía cuentas complementarias, a las municipalidades, y el 60% restante conforma el fondo común municipal. Las instituciones también transfieren recursos a las municipalidades de acuerdo al aporte fiscal. Esta transferencia se realiza a través del Programa de Desarrollo Local, que está a cargo del Ministerio del Interior mediante

Diagrama 4. Chile: principales transferencias a municipalidades

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	Inversión Sectorial en Asignación Sectorial (ISAR)	Subvenciones educacionales	Financiamiento de la Salud Municipalizada (FAPEM)
<ul style="list-style-type: none"> • Monto: Recursos presupuestarios. • Distribución: Se busca compensación territorial. Una de las variables que influye en la cantidad de recursos asignada es la distancia con respecto de la capital de la República. Otro elemento es la densidad poblacional y en sentido inverso el producto per cápita regional. • Condicionamiento: Condicionada, está destinada a financiar inversiones en infraestructura productiva y social de interés local (60% de la inversión se realiza por esta vía). 	<ul style="list-style-type: none"> • Monto: Recursos presupuestales de inversión en los ministerios sectoriales. • Distribución: Discrecional, con base en proyectos. • Condicionamiento: Los niveles regionales de los ministerios son los encargados de la ejecución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monto: Recursos presupuestarios del Ministerio de Educación. • Distribución: Los montos se asignan según los estándares por alumno asistente a cada municipio. • Condicionamiento: Destinada a los gastos de funcionamiento del sistema educativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monto: Recursos presupuestarios del Ministerio de Salud. • Distribución: Ministerio de Salud. • Condicionamiento: Condicionada por convenios entre los municipios y el Ministerio de Salud en proporción al número de servicios y a los fondos con los que serán financiados.

Fuente: Aghón, Carlos y Casas, Carlos (1996)

el Programa de Mejoramiento de Barrios, el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, y el Programa Pro-Rural. Asimismo, se transfieren a los municipios los recursos provenientes de créditos externos para el mejoramiento de los barrios. El Ministerio del Interior también asigna recursos para el Programa Fortalecimiento de la Gestión Municipal. Las municipalidades, por su parte, realizan transferencias a las instituciones de acuerdo con los siguientes criterios (MIDEH, 2010):

a) a instituciones, pues, por ley, las municipalidades transfieren recursos al Servicio Nacional de Menores; también realizan transferencias a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, que las ingresa por medio de cuentas complementarias; y b) a municipalidades. La primera deducción por transferencias entre municipalidades corresponde a las duplicaciones originadas en la operatoria del Fondo Común Municipal, al cual los municipios aportan un porcentaje de sus ingresos por concepto de tributos y derechos municipales.

Año	Ingresos del gobierno general	Ingresos del gobierno central	Ingresos municipales
1990	24,0	22,7	2,05
1991	23,6	22,1	2,10
1992	23,8	22,2	2,27
1993	23,4	21,7	2,42
1994	22,9	21,2	2,43
1995	23,4	21,7	2,47
1996	23,6	21,8	2,66
1997	23,5	21,6	2,86
1998	23,0	21,1	2,98
1999	22,4	20,3	3,25
2000	23,1	21,1	3,23
2001	23,6	21,7	3,23
2002	23,0	21,0	3,26

Cuadro 20. Chile: ingresos públicos como % del PIB





2003	22,6	20,6	3,10
2004	23,7	22,0	2,72
2005	25,7	23,8	2,91
2006	27,5	25,8	2,65
2007	28,7	26,9	2,69
2008	27,1	25,4	2,85
2009	21,6	20,0	2,67

Fuente: Contraloría General de la República

5.6. Gasto público y transferencias en México

El gasto público en México se ejerce tanto por el gobierno federal como por los gobiernos estatales y municipales. Las entidades federativas tienen a su cargo los gastos administrativos, inversiones en obras, fomento económico y el pago del costo del financiamiento de la deuda pública estatal.

También existen recursos federalizados (Ley de Coordinación Fiscal) que están divididos en dos grupos: participaciones federales (ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación, PEF), que se integra por la recaudación federal participable (RFP), y por convenios que los estados o municipios tienen con la federación (art. 10-A LCF); y las aportaciones (ramo 33) que el gobierno federal realiza hacia los gobiernos subnacionales.

a) Participaciones federales: está integrado por una bolsa de recursos provenientes de la recaudación federal participable (RFP):

/ Fondo General de Participaciones (FGP). Como lo establece la LCF en su artículo 2, se constituye por el 20% de la recaudación federal participable (que perciba la Federación por todos sus impuestos) en un ejercicio, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Se excluyen de este fondo los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos y otras

deducciones que establece el mismo artículo. Este fondo se distribuye sobre la base de tres criterios: equidad (45,17%), eficiencia recaudatoria (45,17%) y equilibrio (9,66%), que se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad federativa.

/ El Fondo de Fomento Municipal (FFM) se conforma con el 1% de la RFP y se distribuye de la siguiente forma: a) el 16,8% a un fondo de fomento municipal; y b) el 83,2% corresponde a entidades que

se coordinen en derechos conforme a lo establecido en el artículo 10-A de LCF.

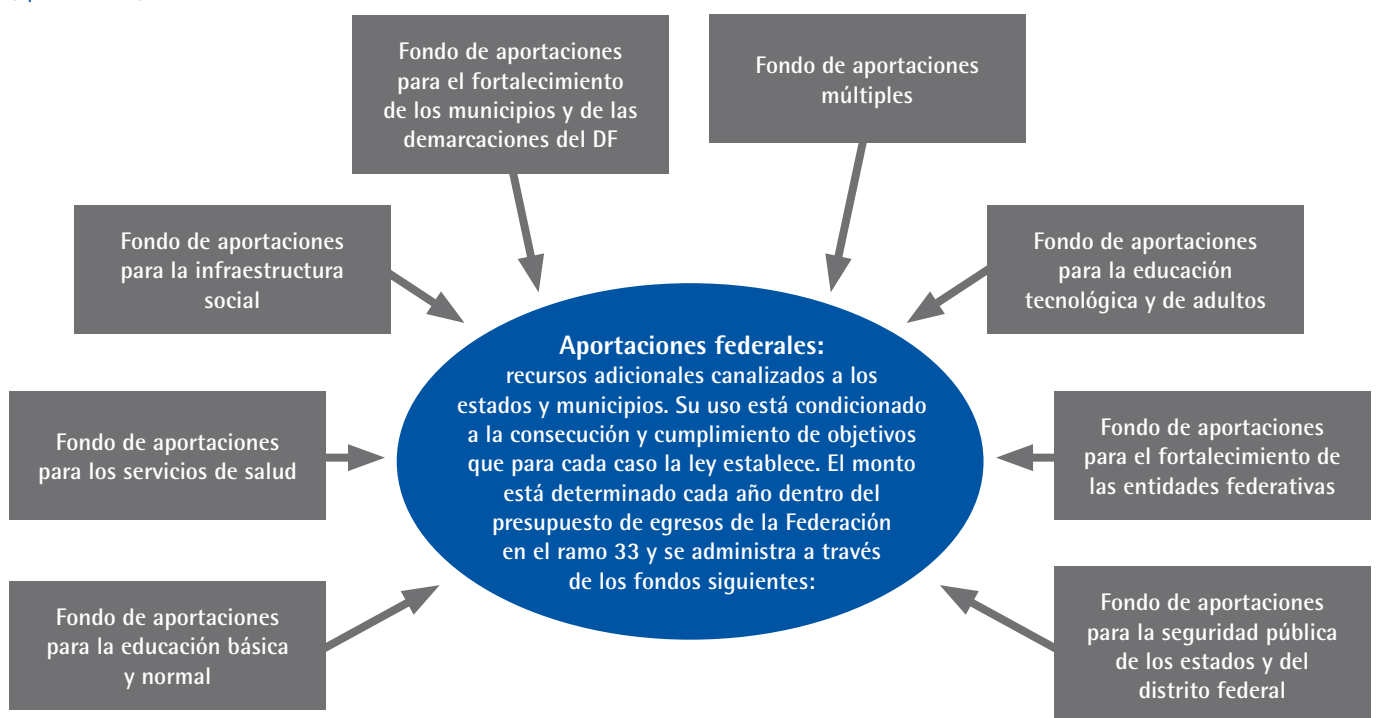
/ La reserva de contingencia equivalente al 0,25% de la RFP de cada ejercicio. Se utiliza para apoyar a todas aquellas entidades cuya participación total en el FGP y el FFM no alcance el crecimiento experimentado por la RFP del ejercicio en curso con respecto al del año 1990. La distribución de esta reserva se inicia con la entidad de menor coeficiente de participación y continúa, sucesivamente,

Diagrama 5. México: transferencia del gobierno federal (participaciones)

Fondo General de Participaciones (FGP) (participación a entidades)	Fondo de Fomento Municipal (FFM) (participación a entidades)	Reserva de contingencia (participable a entidades)	Reserva de compensación (participable a entidades)
<ul style="list-style-type: none"> • Monto: 20% de la recaudación federal participable (RFP) compuesta por ISR, IETU, IDE, IVA, IEPS, Tenencia, ISAN, Derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo. • Distribución: Con base en tres principios: a) equidad: 45,17% en proporción directa a la población de cada entidad; b) eficiencia: 45,17% con respecto al esfuerzo recaudatorio; c) equilibrio: el restante 9,66% se distribuye en proporción inversa a la participación por habitante. • Condicionamiento: No aplica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monto: 1,0% de la recaudación federal participable. • Distribución: a) 16,8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal; b) 83,2% que corresponde a las entidades que se coordinen en derechos conforme a lo establecido en el Art. 10a de la Ley de Coordinación Fiscal. • Condicionamiento: No aplica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monto: 0,25% de la recaudación federal participable. Destinado para las entidades con RFP baja e insuficiente. • Distribución: Inicia con la entidad de menor RFP y continúa en orden ascendente hasta agotar los recursos (coeficiente: participaciones recibidas/participaciones pagadas). • Condicionamiento: No aplica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monto: 1%, tiene como objeto compensar las pérdidas por cambios en la fórmula de las participaciones. • Distribución: Se realiza a partir de la entidad menos afectada hacia la más afectada hasta agotarse el fondo. • Condicionamiento: No aplica.

Fuente: elaboración propia basada en la Ley de Coordinación Fiscal

Diagrama 6. México: transferencia del gobierno federal (aportaciones)



Fuente: elaboración propia basada en la Ley de Coordinación Fiscal

hasta agotarse los recursos de este fondo. Este coeficiente es el que resulta de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

/ La reserva de compensación tiene como objeto compensar a aquellas entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se conforma por el remanente

del 1% de la RFP, así como con el que se deriva de la parte del FFM. El monto de la afectación se determina restando de las participaciones que le hubieran correspondido de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva del año que corresponda. Respecto de su distribución, ésta se hace a partir de la entidad menos afectada hacia la más afectada, hasta agotarse los recursos de este fondo.

b) Aportaciones federales, recursos adicionales que la federación canaliza a los estados y municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos que para cada caso establece la ley. Estos recursos, denominados en el presupuesto de egresos de la Federación como el ramo 33, son normados por el capítulo V de la LCF, y su distribución se realiza a través de ocho fondos: 1) fondo de aportaciones para la educación básica y normal; 2) fondo de aportaciones para los servicios de salud; 3) fondo de aportaciones para la infraestructura social; 4) fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; 5) fondo de aportaciones múltiples; 6) fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos; 7) fondo de

aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal; y 8) fondo de fortalecimiento de las entidades federativas.

En el cuadro 21, se muestra que las transferencias más importantes para el año 2010 fueron las referentes al fondo general de participaciones, las destinadas a educación, las de convenios de descentralización y las de salud. Esto muestra el interés por redistribuir funciones a escala estatal y municipal más que por buscar objetivos sectoriales específicos en una perspectiva de planeación y promoción de ciertas regiones. El peso de las transferencias es limitado y representa apenas el 7,2% del PIB, lo que deriva fundamentalmente de la debilidad fiscal con que cuenta el estado mexicano.

	Millones de pesos	% del PIB
I Total de participaciones en ingresos federales e incentivos económicos (ramo 28)	437.334	3,33
Fondo general de participaciones	332.308	2,53
Fondo de fomento municipal	16.587	0,13
Fondo de fiscalización	20.138	0,15
Fondo de compensación	3.859	0,03
Fondo de extracción de hidrocarburos	3.252	0,02
Impuesto especial sobre producción y servicios	7.185	0,05
0,136% recaudación federal participable a favor de los municipios fronterizos o marítimos	2.253	0,02

Cuadro 21. México: participaciones en ingresos federales y aportaciones pagadas a los estados, municipios y Distrito Federal de enero a diciembre de 2010





	Derecho adicional sobre extracción del petróleo a favor de los municipios colindantes con la frontera o litorales por donde se realiza materialmente y se importan o exportan bienes	256	0,00
	Incentivos económicos	51.516	0,39
II	Aportaciones federales (ramo 33)	434.246	3,31
	Fondo de aportaciones para la educación básica y normal	249.085	1,90
	Fondo de aportaciones para servicios de salud	53.097	0,40
	Fondo de aportaciones para la infraestructura social	41.387	0,32
	Fondo de aportaciones múltiples	13.475	0,10
	Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del DF	42.418	0,32
	Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del DF	6.917	0,05
	Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos	4.692	0,04
	Fondo de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas	23.176	0,18
III	Convenios de descentralización	71.235	0,54
	Total	942.815	7,18

Fuente: SHCP, página web, mayo de 2011

5.7. Visión de conjunto sobre los sistemas de transferencias

Utilizando la metodología aplicada por Finot (2005),¹³ que clasifica los diferentes sistemas de transferencias analizados y muestra esquemáticamente sus

características y evolución, se llega a un esquema de distribución según su aporte local o según su uso (ver cuadro 22).

De acuerdo con esta clasificación, se puede llegar al diagrama 7, que resume la situación de los países en estudio. Este gráfico permite apreciar que, salvo el sistema de participaciones de México y, en forma incipiente, el de Colombia, los sistemas de transferencias básicas adoptados en América Latina no

13 Finot, Iván (2005). «Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local.» *Revista de la CEPAL* (núm. 86, agosto, págs. 29-46).

Condicionamientos		Al aporte local	
		No	Sí
Según uso	No	Descentralización política de gasto	Descentralización política
	Sí	Descentralización de política operativa	Descentralización operativa > política

Cuadro 22. Condicionamientos en las transferencias y tipo de descentralización

Fuente: Finot (2005)

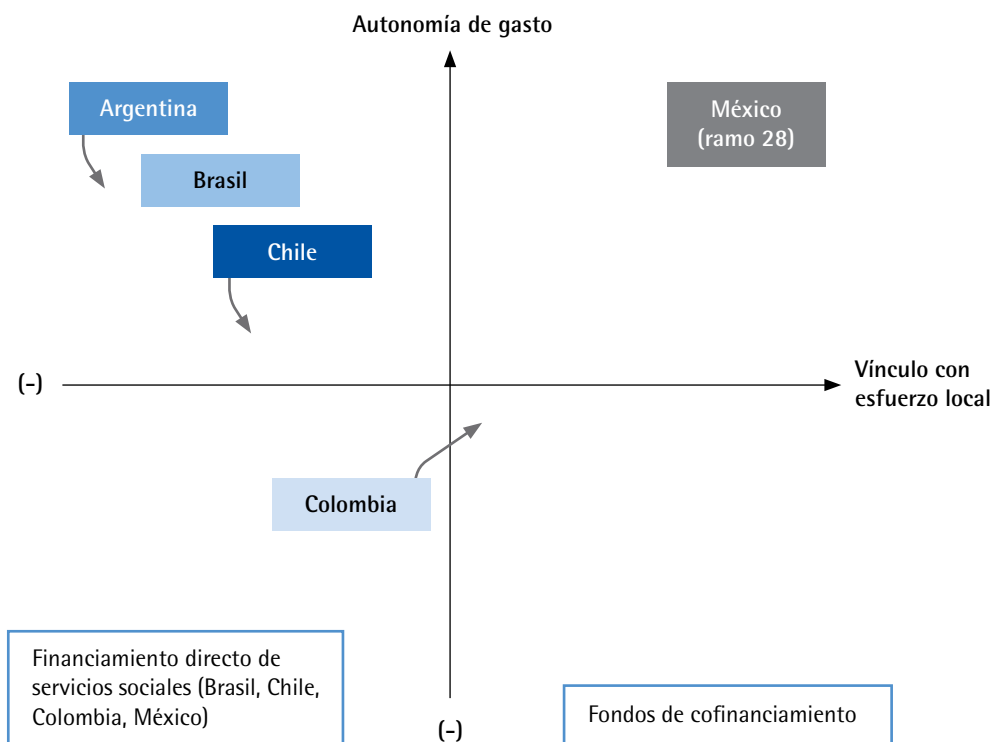


Diagrama 7. América Latina: sistema de transferencias

Fuente: realizado a partir de Finot y complementado con los diagramas anteriores

contribuyen a estimular que el gasto dependa de los aportes locales. Entonces, al no contar con este mecanismo automático de control, se está tendiendo a

incrementar los mecanismos de control administrativo, como se hace regularmente en los programas financiados con transferencias asignadas.

Y en todo caso, se puede observar una clara tendencia a abandonar el cuadrante de descentralización política del gasto, incluso en Chile. El sistema mexicano, a su vez, si bien estimula la eficiencia fiscal, no estaría entregando resultados similares en términos de equidad: el hecho de que las transferencias sean proporcionales a los incrementos de las recaudaciones puede estar actuando como multiplicador de disparidades, ya que los gobiernos que disponen de menos recursos estarían en inferioridad de condiciones hasta para invertir en la mejora de sus procedimientos de recaudación.¹⁴ Además, el sistema mexicano está orientado hacia los estados, y solo a través de ellos hacia los municipios. Finalmente, los montos de estas transferencias de libre disponibilidad son todavía notablemente inferiores a los de las transferencias asignadas, lo que deja un amplio espacio para mejorar este sistema e incluso generar uno similar orientado a los municipios, manteniendo el mecanismo fundamental de eficiencia en que se basa.

La explicación de fondo de esta situación sería –según ya se afirmó en otras

oportunidades– que, en el contexto político en que se iniciaron los procesos, no se hizo la necesaria diferencia entre distribución territorial y distribución social, dirigida esta última a garantizar a toda la población determinados niveles de acceso. Sin embargo, hacer dicha diferenciación, algo más difícil en el caso de los países federales, es precisamente la tendencia actual en toda la región. Así se puede apreciar en el caso de Brasil y, con mayor claridad, en el de Chile; pero donde la diferenciación ha sido más nítida es en Colombia, como ya se mencionó. Hasta ahora, los procesos de descentralización se han orientado principalmente a la implementación de políticas sociales. Incluso las condiciones impuestas a las transferencias de propósito múltiple en el nuevo sistema colombiano muestran este sesgo.

14 En la Unión Europea, las transferencias territoriales también son subsidiarias respecto a decisiones que incluyen los respectivos aportes locales (de niveles intermedios y/o municipales) y nacionales. Sin embargo, a diferencia del caso mexicano, tales transferencias están destinadas exclusivamente a regiones y localidades cuyo PIB por habitante es inferior a la media europea, en principio de manera proporcional a esa diferencia. Actualmente, se destina un 41% a infraestructura y un 34% a apoyo al desarrollo productivo.

6. América Latina: niveles de bienestar, descentralización de los servicios básicos, recuento y un primer esfuerzo para valorar el impacto

A lo largo de las últimas décadas, los niveles de vida de América Latina han logrado avances y se han mejorado las condiciones de vida de millones de personas. En este capítulo, en una primera parte se hace un recuento de estos avances y, a partir de ahí, se detalla cómo la descentralización ha contribuido a este proceso.

6.1. Los avances en los niveles de vida y la cohesión social

Entre los años 2000 y 2008, los países de América Latina lograron avanzar en sus indicadores de salud, de manera importante, bajo la perspectiva de alcanzar las metas fijadas por Naciones Unidas en los «Objetivos del Milenio». La tasa de mortalidad infantil se logró reducir del 26,5 al 19,2, aun cuando la heterogeneidad entre países fue considerable. Como se puede observar

Cuadro 23. Tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacidos vivos)

País	2000	2008	$\Delta 2000-2008$
Chile	9,4	7,2	-2,2
Costa Rica	11,5	9,8	-1,7
Uruguay	15,4	11,7	-3,7
Argentina	18,8	13,6	-5,2
México	22,1	15,3	-6,8
El Salvador	27,8	15,6	-12,2
Venezuela	19,9	15,8	-4,1
Panamá	19,5	16,2	-3,3
Colombia	22,0	16,7	-5,3
Brasil	28,2	18,3	-9,9
Paraguay	25,4	20,0	-5,4
Perú	35,1	20,7	-14,4
Ecuador	28,0	21,1	-6,9
Nicaragua	34,2	22,9	-11,3
Honduras	32,6	25,7	-6,9
Guatemala	38,6	33,3	-5,3
Bolivia	62,4	41,7	-20,7
Promedio AL (17)	26,5	19,2	-7,4



Fuente: Banco Mundial, Millennium World Development Indicators

en el cuadro anterior, Chile logra bajarla hasta el 7,2; Bolivia tiene una tasa del 41,7, lo que muestra un espectro sumamente alto y, por lo mismo, en el ámbito de la región puede hablarse de una falta de estándares de salud mínimos. Resulta una constante que los países con tasas altas de mortalidad infantil en el año base muestren las mayores reducciones durante el periodo, como ocurre en Bolivia, Perú, El Salvador

y Nicaragua, cuyas reducciones fueron sustantivas.

La región logró avanzar, de igual forma, en la reducción de la mortalidad materna, pasando de una tasa de 111 a 87, pero con una gran heterogeneidad; los extremos son nuevamente Chile, con una tasa de 26, frente a 180 en el caso de Bolivia. Como puede observarse en el siguiente gráfico, los casos de Panamá y Guatemala

País	2000	2008	$\Delta 2000-2008$
Chile	29	26	-3
Uruguay	25	27	2
Costa Rica	41	44	3
Brasil	79	58	-21
Venezuela	82	68	-14
Argentina	63	70	7
Panamá	71	71	0
Colombia	110	85	-25
México	90	85	-5
Paraguay	110	95	-15
Perú	160	98	-62
Nicaragua	140	100	-40
Honduras	160	110	-50
El Salvador	140	110	-30
Guatemala	110	110	0
Ecuador	170	140	-30
Bolivia	300	180	-120
Promedio AL (17)	111	87	-24



Cuadro 24. Tasa de mortalidad materna (por cada cien mil nacimientos)

Fuente: Banco Mundial, Millennium World Development Indicators

Cuadro 25. Fuente de agua mejorada (% de población con acceso)

País	2000	2008	Δ2000-2008
Uruguay	98,0	100,0	2,0
Brasil	93,0	97,0	4,0
Costa Rica	96,0	97,0	2,0
Argentina	96,0	97,0	1,0
Chile	94,0	96,0	2,0
Ecuador	86,0	94,0	8,0
Guatemala	89,0	94,0	5,0
México	90,0	94,0	4,0
Panamá	90,0	93,0	3,0
Venezuela*	92,0	93,0	1,0
Colombia	91,0	92,0	1,0
El Salvador	82,0	87,0	6,0
Paraguay	74,0	86,0	12,0
Bolivia	79,0	86,0	7,0
Honduras	80,0	86,0	6,0
Nicaragua	80,0	85,0	5,0
Perú	79,0	82,0	3,0
Promedio AL (17)	87,5	91,7	4,2

*Último dato disponible 2005.

Fuente: Banco Mundial, Millennium World Development Indicators

se presentan sin cambios. En algunos países, no se consiguió mantener en los niveles alcanzados, como en Uruguay, Costa Rica y Argentina, e incluso se incrementa la tasa de mortalidad materna, es decir, tales países muestran un ligero retroceso.

En cuanto a la provisión de servicios de sanidad básica, se observó un aumento en el acceso a fuentes de agua potable: Uruguay alcanzó el 100% de la población,

y el caso más bajo es Perú, donde únicamente el 82% de la población está cubierta.

Las mejores condiciones de salud se han reflejado en un aumento de la expectativa de vida al nacer, la cual pasó de 71,8 a 73,7 años, observándose dos casos por encima de 78 años: Costa Rica, con 78,9, y Chile, con 78,6; la más baja se presenta en Bolivia, con 65,7 años de vida. Destacan Nicaragua, Perú y Bolivia como los países



País	2000	2008	Δ 2000-2008
Costa Rica	77,8	78,9	1,1
Chile	76,8	78,6	1,8
Uruguay	74,9	76,0	1,1
Panamá	74,3	75,7	1,4
Argentina	73,8	75,3	1,6
Ecuador	73,4	75,1	1,8
México	74,0	75,9	1,1
Venezuela	73,3	73,5	0,3
Perú	70,5	73,3	2,7
Nicaragua	69,7	73,1	3,5
Colombia	71,0	73,0	2,0
Brasil	70,2	72,4	2,2
Honduras	70,3	72,2	1,9
Paraguay	70,1	71,9	1,8
El Salvador	69,7	71,3	1,6
Guatemala	67,7	70,3	2,6
Bolivia	63,0	65,7	2,7
Promedio AL (17)	71,8	73,7	1,9



Fuente: Banco Mundial, Millennium World Development Indicators

con mayores incrementos de la esperanza de vida, con un incremento de 3,5, 2,7 y 2,7 años respectivamente, mientras que Costa Rica, Uruguay, México y Venezuela mostraron el menor incremento, de 1,1 años para los tres primeros y de 0,3 años para el último caso.

En educación se logró avanzar en la eficiencia terminal de la educación primaria, consiguiendo que un grupo de ocho países cumpliera con esta meta; sin

embargo, el resto de los países requiere rediseñar su estrategia educativa para dar cumplimiento a esta meta, especialmente los países centroamericanos.

Como se ha podido observar a lo largo de este apartado, estos indicadores valoran el esfuerzo que realiza la región en materia de cohesión social, pero existe heterogeneidad en cuanto al avance y niveles. En términos del tema que nos preocupa, la pregunta que surge es: ¿los procesos de descentralización

Cuadro 27. Tasa de eficiencia terminal en la educación primaria (% del total)

País	2000	2008	Δ2000-2008
Colombia	95,2	110,5	15,3
Uruguay	97,3	106,0	8,7
Brasil*	107,7	105,8	-1,9
México	99,9	104,1	4,2
Ecuador	98,2	102,6	4,4
Argentina	100,2	102,4	2,2
Panamá	94,1	101,9	7,8
Perú	101,7	101,0	-0,8
Bolivia	98,9	98,8	-0,1
Venezuela	83,4	95,4	12,0
Chile	98,1	94,8	-3,3
Paraguay	91,9	94,2	2,3
Costa Rica	86,5	92,9	6,3
El Salvador	87,7	89,4	1,6
Guatemala	57,7	80,0	22,3
Nicaragua	65,8	74,5	8,8
Promedio AL (16)	91,5	97,1	5,6



*Último dato disponible 2005.

Fuente: Banco Mundial, Millennium World Development Indicators

podrían contribuir a acelerar la elevación de estos niveles de vida?

6.2. La descentralización para apoyar la elevación de los niveles de vida

A lo largo de la historia de la descentralización en América Latina,

el debate se ha centrado en buscar que los servicios básicos se presten al nivel de gobierno que sea más efectivo en la entrega de los mismos; en esta perspectiva, prevalece la idea europea de subsidiariedad. Sin embargo, dado que no existe, como en el caso europeo, una entidad central que planifique y marque estándares, el mecanismo por medio del cual se ha dado este proceso son acuerdos político-institucionales determinados por la realidad de cada país. Por lo mismo,

el ritmo y la calidad de los esfuerzos divergen en la región. En el siguiente cuadro se muestran las áreas de gasto descentralizado en cuatro países; se observa que la descentralización se da, fundamentalmente, a escala subnacional, y la infraestructura básica se descentraliza en el ámbito del municipio en Brasil y México, mientras que la educación y la salud primaria lo hacen en Chile.

En la siguiente sección, se hace un recuento de cómo se ha comportado esta estrategia en Brasil, Chile y

México en términos de elevar los mínimos de bienestar, para lo cual se utilizan los resultados del documento «Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento».¹⁵

En el caso de Brasil, se ha avanzado en el diseño de una estrategia amplia de cobertura de los servicios esenciales, para lo cual se han establecido programas en infraestructura social, educación, salud, saneamiento, pensiones y fomento

Servicios	Argentina	Brasil	Chile	México
Infraestructura básica	E	M	E	M
Educación	E	E	M	E
Salud primaria	E	E	M	E
Salud 2.º y 3.º nivel	E	E	N	E

Cuadro 28. América Latina, países seleccionados: principales áreas de gasto descentralizado

Nacional (N)	
Estatad (E)	
Municipal (M)	

Fuente: Finot (2007)

15 CEPAL (2011). «Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento.» Colección Documento de Proyectos, elaborado por Sergio Galilea, O., Leonardo Letelier, S. y Katherine Ross, S.

productivo, que han ido acompañados de fuertes presupuestos. El esfuerzo ha logrado un consenso básico en la sociedad con respecto a estas acciones y programas prioritarios, con un compromiso asumido por la institucionalidad brasileña, con la acción prioritaria de los diferentes estados y con una creciente incorporación y protagonismo de las alcaldías municipales. El proceso de descentralización muestra las siguientes características:

- i) Un incremento sostenido de los recursos que moviliza Brasil en el campo de los servicios esenciales.

El incremento de las inversiones en infraestructura social, educación, salud, saneamiento, pensiones y fomento productivo han superado con creces los incrementos medios de los presupuestos anuales, lo que es expresión concreta de la prioridad de lo social en la acción gubernamental central, estadual y municipal. En los cuadros 22 al 26, se observa cómo se ha avanzado en materia de alfabetización, cobertura en educación, reducción de la mortalidad infantil, servicios básicos, y condiciones de la vivienda.

Cuadro 29. Brasil: alfabetización en personas de 15 años y más (porcentaje)

	2000	2007	Δ 2000-2007
Distrito Federal	94,97%	96,27%	1,30%
Río de Janeiro	93,98%	95,65%	1,67%
Santa Catarina	93,17%	95,56%	2,39%
São Paulo	93,83%	95,39%	1,57%
Río Grande del Sur	93,94%	95,03%	1,09%
Paraná	89,81%	93,44%	3,64%
Amapá	90,44%	93,20%	2,76%
Amazonas	91,25%	92,02%	0,77%
Mato Grosso del Sur	88,99%	91,65%	2,66%
Espírito Santo	88,87%	91,48%	2,61%
Goiás	87,46%	91,17%	3,71%
Minas Gerais	87,83%	91,11%	3,28%





Rondônia	90,31%	90,32%	0,00%
Mato Grosso	88,20%	89,92%	1,72%
Roraima	91,27%	89,63%	-1,65%
Pará	87,52%	88,26%	0,75%
Tocantins	78,86%	85,66%	6,80%
Acre	84,35%	84,18%	-0,17%
Sergipe	76,06%	83,21%	7,15%
Bahía	75,43%	81,54%	6,12%
Pernambuco	75,17%	81,50%	6,33%
Ceará	71,96%	80,84%	8,88%
Río Grande del Norte	74,48%	80,39%	5,91%
Maranhão	71,05%	78,50%	7,45%
Paraíba	74,02%	76,52%	2,50%
Piauí	68,38%	76,48%	8,10%
Alagoas	67,27%	74,80%	7,54%

Fuente: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

	Primaria/1			Secundaria/2		
	2000	2007	Δ 2000-2007	2000	2007	Δ 2000-2007
Santa Catarina	97,07	98,61	1,54	74,57	80,59	6,03
Tocantins	90,72	97,88	7,16	83,17	82,30	-0,87
Goiás	94,40	97,69	3,28	78,75	82,66	3,90

Cuadro 30. Brasil: cobertura de la educación básica (porcentaje)





Rio de Janeiro	92,65	97,68	5,03	83,19	86,53	3,34
São Paulo	95,57	97,61	2,04	83,93	85,96	2,03
Rio Grande del Sur	96,59	97,61	1,02	76,54	80,00	3,46
Mato Grosso del Sur	94,24	97,42	3,18	71,99	76,35	4,36
Distrito Federal	96,09	97,33	1,24	84,26	88,02	3,76
Paraná	94,95	97,25	2,30	74,72	81,49	6,77
Roraima	97,48	97,24	-0,24	81,57	87,83	6,25
Minas Gerais	94,60	97,13	2,54	75,31	81,17	5,86
Amapá	96,07	97,13	1,07	78,72	87,15	8,43
Río Grande del Norte	93,22	97,13	3,91	75,88	83,02	7,14
Piauí	89,63	97,04	7,41	75,64	82,07	6,43
Ceará	90,80	96,75	5,95	79,94	79,41	-0,52
Pernambuco	89,49	96,62	7,13	72,98	78,50	5,52
Bahía	90,42	96,31	5,90	79,53	83,15	3,62
Mato Grosso	92,66	96,22	3,56	76,03	79,65	3,62
Amazonas	91,75	96,21	4,46	81,96	85,68	3,72
Espírito Santo	93,73	96,15	2,42	73,10	75,47	2,37
Paraíba	93,10	96,13	3,03	77,18	79,11	1,93
Sergipe	90,45	95,55	5,09	78,09	82,46	4,37
Pará	91,44	95,29	3,85	79,58	78,11	-1,47
Rondônia	95,19	95,19	0,00	75,93	73,80	-2,13
Alagoas	84,76	94,93	10,18	71,43	77,81	6,38





Maranhão	85,45	94,62	9,18	75,38	82,04	6,66
Acre	90,24	91,24	1,00	79,45	75,07	-4,38

1/ Porcentaje de personas entre 6 y 11 años de edad.

2/ Porcentaje de personas entre 12 y 14 años de edad.

Fuente: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

	1990	2000	Δ 1990 - 2000
Acre	37,51	25,88	-11,63
Alagoas	59,64	37,58	-22,06
Amazonas	48,38	36,67	-11,71
Amapá	38,50	30,15	-8,35
Bahía	59,20	40,38	-18,82
Ceará	49,87	34,82	-15,05
Distrito Federal	22,20	19,07	-3,13
Espírito Santo	30,23	18,42	-11,81
Goiás	25,16	19,88	-5,28
Maranhão	69,58	45,93	-23,65
Minas Gerais	27,38	20,70	-6,68
Mato Grosso del Sur	30,60	20,91	-9,69
Mato Grosso	29,25	24,13	-5,12
Pará	47,10	29,82	-17,28
Paraíba	58,87	41,69	-17,19
Pernambuco	50,03	41,95	-8,08

Cuadro 31. Brasil: tasa de mortalidad infantil* (menores de un año)



→

Piauí	58,69	39,36	-19,33
Paraná	33,42	17,55	-15,87
Río de Janeiro	25,20	18,73	-6,48
Río Grande del Norte	55,67	34,48	-21,19
Rondônia	35,63	24,68	-10,95
Roraima	37,74	30,79	-6,94
Río Grande del Sur	20,77	16,30	-4,47
Santa Catarina	23,49	16,14	-7,35
Sergipe	53,28	39,72	-13,56
São Paulo	24,69	16,18	-8,51
Tocantins	54,32	38,93	-15,38

* Tasa por cada mil nacidos vivos.
Fuente: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA)

Cuadro 32. Brasil:
porcentaje de viviendas
con acceso a drenaje y
energía eléctrica

	Drenaje			Energía eléctrica		
	1990	2000	Δ1990-2000	1990	2000	Δ1990-2000
Distrito Federal	75,3%	83,5%	8,1%	98%	100%	1,3%
São Paulo	75,9%	81,7%	5,7%	99%	100%	0,5%
Minas Gerais	55,8%	68,2%	12,4%	87%	96%	9,5%
Río de Janeiro	45,7%	62,5%	16,8%	98%	100%	1,1%
Espírito Santo	42,9%	56,2%	13,3%	94%	99%	4,8%
Paraná	21,5%	37,7%	16,2%	92%	98%	6,1%

→



Bahía	6,9%	34,5%	27,6%	71%	83%	11,7%
Pernambuco	15,5%	34,2%	18,7%	82%	96%	14,4%
Goiás	26,9%	30,4%	3,5%	87%	97%	9,7%
Paraíba	12,5%	28,9%	16,4%	74%	95%	20,5%
Sergipe	17,0%	27,8%	10,9%	81%	92%	11,7%
Río Grande del Sur	11,3%	27,4%	16,1%	93%	98%	5,1%
Ceará	6,3%	21,4%	15,1%	67%	89%	22,1%
Amazonas	1,0%	20,0%	19,0%	75%	85%	9,5%
Acre	3,6%	19,5%	15,9%	66%	79%	12,7%
Santa Catarina	4,3%	19,5%	15,2%	95%	99%	3,5%
Río Grande del Norte	6,9%	16,5%	9,6%	83%	94%	10,9%
Mato Grosso	5,5%	15,7%	10,2%	75%	90%	14,2%
Alagoas	7,2%	15,3%	8,1%	77%	91%	14,1%
Mato Grosso del Sur	8,7%	11,8%	3,1%	88%	96%	7,2%
Roraima	4,7%	10,7%	6,0%	78%	87%	9,2%
Maranhão	7,1%	9,2%	2,1%	59%	80%	20,8%
Pará	1,4%	7,4%	6,0%	66%	79%	12,9%
Amapá	5,6%	6,1%	0,6%	85%	95%	10,4%
Piauí	1,3%	4,0%	2,7%	55%	76%	20,7%
Rondônia	0,2%	3,7%	3,4%	63%	85%	22,2%
Tocantins	0,0%	2,8%	2,8%	54%	78%	24,3%

Fuente: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Cuadro 33. Brasil:
porcentaje de personas
que habitan en viviendas
con acceso a agua
potable y piso firme

	Agua potable			Piso firme		
	2000	2007	$\Delta 2000-2007$	2000	2007	$\Delta 2000-2007$
Acre	60%	63%	3%	97%	88%	-9%
Alagoas	70%	76%	7%	94%	97%	2%
Amazonas	83%	75%	-8%	98%	94%	-3%
Amapá	76%	90%	14%	96%	97%	1%
Bahía	62%	80%	18%	93%	97%	4%
Ceará	57%	80%	23%	90%	95%	5%
Distrito Federal	95%	98%	3%	97%	99%	2%
Espírito Santo	93%	99%	5%	97%	99%	1%
Goiás	90%	97%	7%	98%	98%	0%
Maranhão	40%	62%	22%	54%	78%	24%
Minas Gerais	90%	96%	7%	99%	99%	1%
Mato Grosso del Sur	89%	98%	8%	96%	100%	4%
Mato Grosso	78%	92%	14%	95%	97%	2%
Pará	64%	69%	5%	92%	94%	2%
Paraíba	66%	81%	15%	97%	98%	1%
Pernambuco	68%	78%	9%	96%	98%	2%
Piauí	49%	65%	16%	85%	90%	5%
Paraná	95%	99%	4%	98%	99%	0%
Río de Janeiro	96%	98%	2%	99%	100%	0%
Río Grande del Norte	73%	86%	13%	95%	97%	2%





Rondônia	85%	83%	-2%	97%	96%	-1%
Roraima	95%	84%	-11%	90%	95%	5%
Río Grande del Sur	96%	98%	2%	98%	98%	-1%
Santa Catarina	96%	98%	3%	99%	98%	-1%
Sergipe	75%	91%	16%	96%	98%	3%
São Paulo	99%	99%	1%	99%	99%	0%
Tocantins	61%	82%	20%	80%	91%	11%

Fuente: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA)

- ii) Se ha ido asentando una sociedad fundada en los «derechos garantizados», vale decir en la universalización de las prestaciones sociales, y por lo tanto en la responsabilidad gubernamental sobre dichos servicios. No se trata solo de garantías presentes en la Constitución y las leyes, sino de acciones públicas sostenidas para ello. El incremento en la escolaridad garantizada, en prestaciones médicas esenciales y en el régimen de pensiones es expresión de estos esfuerzos.
- iii) Se han definido programas nacionales especiales que apuntan, explícitamente, a la superación de necesidades esenciales en la sociedad brasileña, como fue en su oportunidad el programa Hambre Cero. Estas acciones nacionales disponen de recursos especiales, constituyen claras prioridades presidenciales y tienen expresiones diferenciadas en aquellos estados de la Unión donde las dificultades son más severas. Ello ha alcanzado una alta relevancia, cuando el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA, por sus siglas en portugués) señala recientemente que, en Brasil, es posible erradicar la pobreza extrema antes del 2016, meta que hace una década sería una «mera ilusión» y hoy tiene visos de factibilidad.
- iv) Con todos los avances registrados en materia de cobertura en los programas referidos a servicios esenciales, persisten problemas graves de calidad en ellos y una notable desigualdad en los estándares con que dichos servicios se entregan a los diferentes sectores de la población. Estos son los desafíos más graves y persistentes que están presentes en la realidad brasileña.

Cuadro 34. Brasil:
reducción de la pobreza,
2005-2009

Entidad federativa	Personas en domicilios con ingresos por habitante inferior a la línea de pobreza		
	Pobreza 2005	Pobreza 2009	Reducción de la pobreza (porcentaje)
Bahía	7.124.570	5.512.234	-22,6
São Paulo	6.851.905	4.241.855	-38,1
Pernambuco	4.615.651	3.594.917	-22,1
Ceará	4.147.391	3.085.040	-25,6
Maranhão	3.669.384	2.666.266	-27,3
Pará	3.081.463	2.631.946	-14,6
Minas Gerais	3.744.857	2.356.776	-37,1
Río de Janeiro	3.125.793	1.982.933	-36,6
Paraíba	1.854.780	1.542.919	-16,8
Alagoas	1.838.558	1.515.188	-17,6
Río Grande del Sur	2.164.979	1.456.403	-32,7
Paraná	2.204.955	1.304.080	-40,9
Piauí	1.732.289	1.205.435	-30,4
Río Grande del Norte	1.440.177	1.088.596	-24,4
Amazonas	1.279.359	1.051.497	-17,8
Sergipe	904.947	765.272	-15,4
Goiás	1.141.578	689.425	-39,6
Espírito Santo	645.193	435.309	-32,5
Santa Catarina	598.344	379.701	-36,5
Mato Grosso	595.776	371.824	-37,6





Rondônia	555.303	351.858	-36,6
Tocantins	534.990	340.396	-36,4
Distrito Federal	459.634	272.652	-40,7
Mato Grosso del Sur	467.083	240.178	-48,6
Acre	305.182	224.345	-26,5
Amapá	218.565	206.168	-5,7
Roraima	174.006	118.337	-32,0
Nacional	55.476.712	39.631.550	-28,6

Fuente: IPEA

- v) Es posible advertir diferencias muy marcadas en cobertura, calidad y equidad si se analizan los servicios esenciales que son prestados en los diferentes estados y territorios del país; de tal forma que, en zonas del nordeste, se mantienen problemas cualitativamente más severos. También, en general, se observan problemas de especial relevancia en las zonas rurales y en los asentamientos metropolitanos que siguen atrayendo volúmenes notables de población migrante. Estas formas de marginalidad rural y metropolitana siguen siendo el desafío social más grave del país.
- vi) Finalmente, la «cuestión» de la seguridad ciudadana se ha ido constituyendo en un problema nacional, regional y local de la mayor relevancia. El crimen organizado, las redes de tráfico de drogas y

la delincuencia son los asuntos nacionales más graves. Esta situación está lesionando mucho la estabilidad, el crecimiento y la lucha contra la pobreza en la sociedad brasileña.

En el caso de Chile, los servicios básicos, aquellos que se entregan a la comunidad y que competen fundamentalmente a la acción pública, han tenido una interesante evolución durante los años recientes. Entre los aspectos relevantes, destacan los siguientes:

- i) En la última década, se ha visto un esfuerzo sistemático por un desarrollo con equidad, lo que supone un incremento significativo de las obligaciones estatales, implantándose un conjunto extenso de «derechos garantizados» en materia de educación y de salud, fundamentalmente. Ello se ha extendido en un régimen de

Cuadro 35. Chile: cobertura en educación básica (% de alumnos en edad típica)

	2000	2009	Δ 2000-2009
I de Tarapacá*	99,4	97,9	-1,5
II de Antofagasta	99,5	99,7	0,2
III de Atacama	98,4	99,4	1,0
IV de Coquimbo	98,0	98,8	0,8
V de Valparaíso	98,5	99,0	0,4
VI de O'Higgins	98,5	99,3	0,9
VII del Maule	98,3	99,3	1,0
VIII del Biobío	98,8	99,2	0,4
IX de la Araucanía	98,2	98,7	0,5
X de Los Lagos**	98,0	99,2	1,2
XI Aisén	98,6	98,8	0,2
XII de Magallanes y Antártica	98,6	100,0	1,4
Región Metropolitana	98,5	99,3	0,8
Chile	98,6	99,1	0,6

* Adicionalmente incluye a la región de Arica y Parinacota.

** Adicionalmente incluye a la región de Los Ríos.

Fuente: encuesta CASEN, 2000 y 2009

pensiones universal (pensiones básicas solidarias), en la propagación de la educación preescolar y la atención a recién nacidos e infantes (Chile Crece Contigo), entre otros esfuerzos gubernativos. Se trata de un cuadro activo y positivo de políticas, programas y acciones sociales.

ii) Las magnitudes presupuestarias de

los ministerios y servicios, en materia de prestaciones sociales, se han incrementado notablemente. Así las cosas, en una década de inversiones públicas expansivas con crecimiento en los servicios esenciales, se duplica la media del incremento global.

La cobertura de servicios públicos de salud creció de manera sustancial; en

	2000	2009	$\Delta 2000-2009$
I de Tarapacá*	60,48	76,68	16,20
II de Antofagasta	47,72	71,77	24,05
III de Atacama	73,57	78,80	5,23
IV de Coquimbo	75,85	87,51	11,66
V de Valparaíso	68,39	81,80	13,41
VI de O'Higgins	72,95	81,81	8,86
VII del Maule	75,67	88,13	12,47
VIII del Biobío	76,92	86,66	9,73
IX de la Araucanía	76,57	86,81	10,24
X de Los Lagos**	71,65	86,07	14,43
XI Aisén	63,85	79,13	15,27
XII de Magallanes y Antártica	50,94	74,86	23,92
Región Metropolitana	56,64	71,38	14,74
Chile	67,02	80,88	13,86

Cuadro 36. Chile: cobertura de servicios de salud pública (% del total de la población)

* Adicionalmente incluye a la región de Arica y Parinacota.

** Adicionalmente incluye a la región de Los Ríos.

Fuente: encuesta CASEN, 2000 y 2009

términos nacionales, la cobertura pasó del 67% durante el año 2000 a poco más del 80% en 2009. Las trece regiones avanzan durante el periodo, siendo el caso de la región II de Antofagasta la que muestra mejores resultados, un avance del 24%.

- i) Ha existido una preferencia por programas sociales que focalizan hacia los sectores sociales de menores

ingresos relativos; tal es el caso de programas como Chile Solidario, la Pensión Básica Solidaria y el Programa de Chile Barrio. Esta focalización implica una mirada programática de lo social destinada a tratar los sectores sociales de mayor pobreza (indigencia), con menor cohesión y organización, y más marginados también de la acción pública habitual.

Cuadro 37. Chile: pobreza de personas (% de la población total)

	2000	2009	Δ 2000-2009
I de Tarapacá*	20,8	14,3	-6,5
II de Antofagasta	13,4	8,0	-5,4
III de Atacama	23,9	17,5	-6,3
IV de Coquimbo	24,8	16,6	-8,3
V de Valparaíso	18,8	15,1	-3,7
VI de O'Higgins	20,9	12,8	-8,1
VII del Maule	25,3	20,7	-4,6
VIII del Biobío	27,1	21,0	-6,2
IX de la Araucanía	32,7	27,1	-5,6
X de Los Lagos**	25,6	17,3	-8,3
XI Aisén	14,3	15,1	0,9
XII de Magallanes y Antártica	11,1	9,1	-2,0
Región Metropolitana	15,1	11,5	-3,6
Chile	21,1	15,9	-5,2

* Adicionalmente incluye a la región de Arica y Parinacota.

** Adicionalmente incluye a la región de Los Ríos.

Fuente: encuesta CASEN, 2000 y 2009

Lo anterior ha permitido abatir los niveles de pobreza de manera significativa, pasando del 21% de la población chilena en alguna condición de pobreza, ya sea pobreza o indigencia, a solo el 15,9% en 2009.

- ii) En el contexto anterior, la dimensión territorial de los programas –especialmente de los más

innovadores y recientes– es superior a la existente previamente, de modo que hay una mayor confianza relativa en la gestión en los niveles subnacionales regionales y locales, expresado en un compromiso de gestión mayor de gobiernos regionales y municipalidades.

El cuadro siguiente permite evaluar la eficiencia de los gobiernos

Cuadro 38. Chile:
cobertura de servicios
básicos (% del total de
viviendas con acceso al
servicio)

Región	Energía eléctrica			Drenaje			Agua potable		
	2000	2009	Δ2000-2009	2000	2009	Δ2000-2009	2000	2009	Δ2000-2009
I de Tarapacá*	99,1	99,3	0,2	91,8	95,5	3,7	90,9	95,8	4,9
II de Antofagasta	99,6	99,9	0,3	98,1	98,4	0,3	98,7	98,5	-0,2
III de Atacama	99,3	99,5	0,2	93,5	96,1	2,7	93,5	96,2	2,7
IV de Coquimbo	93,9	99,2	5,2	81,9	93,1	11,2	82,9	94,5	11,6
V de Valparaíso	99,3	99,8	0,5	89,9	95,6	5,7	90,9	95,2	4,2
VI de O'Higgins	98,4	99,7	1,3	74,5	88,5	14,0	82,1	93,4	11,2
VII del Maule	97,4	99,6	2,2	74,6	89,3	14,6	75,4	88,7	13,3
VIII del Biobío	97,6	99,6	1,9	76,9	90,8	13,9	80,7	87,1	6,4
IX de la Araucanía	91,7	98,4	6,7	68,3	79,2	11,0	70,0	74,7	4,7
X de Los Lagos**	92,7	98,7	6,0	72,2	86,4	14,2	69,8	79,0	9,2
XI Aisén	89,3	98,8	9,5	78,1	94,5	16,4	83,1	90,0	6,9
XII de Magallanes y Antártica	98,8	99,6	0,8	96,6	97,5	0,9	96,6	96,2	-0,4
Región Metropolitana	99,9	99,9	0,0	94,3	98,3	3,9	95,7	98,6	2,9
Chile	96,7	99,4	2,7	83,9	92,5	8,7	85,4	91,4	6,0

* Adicionalmente incluye a la región de Arica y Parinacota.

** Adicionalmente incluye a la región de Los Ríos.

Fuente: encuesta CASEN, 2000 y 2009

subnacionales en la dotación de servicios públicos básicos como la energía eléctrica y los servicios de drenaje, así como de la provisión de agua potable. En este sentido, la cobertura de drenaje es la que muestra un mayor avance, con 8,7% más de hogares, lo que permitió

incrementar la cobertura hasta el 92,5% del total de viviendas. La provisión de electricidad y agua potable también muestra avances importantes, permitiendo que en los tres indicadores el país cuente con una cobertura por encima del 90% del total de los hogares.

Cuadro 39. Chile: esperanza de vida al nacer (años)

	2000	2007	Δ2000-2007
I de Tarapacá*	77,59	78,03	0,44
II de Antofagasta	75,67	76,05	0,38
III de Atacama	77,42	78,24	0,81
IV de Coquimbo	77,95	79,08	1,12
V de Valparaíso	76,86	77,60	0,75
VI de O'Higgins	76,30	77,59	1,29
VII del Maule	75,87	77,07	1,20
VIII del Biobío	75,76	77,39	1,63
IX de la Araucanía	76,36	77,50	1,14
X de Los Lagos**	75,69	76,72	1,03
XI Aisén	74,48	78,87	4,39
XII de Magallanes y Antártica	75,13	77,08	1,95
Región Metropolitana	77,67	78,34	0,67
Chile	76,84	77,81	0,97

* Adicionalmente incluye a la región de Arica y Parinacota.

** Adicionalmente incluye a la región de Los Ríos.

Fuente: encuesta CASEN, 2000 y 2009

iii) Los programas y proyectos sociales, desde hace más de veinte años, son sometidos a la calificación de rentabilidad social provista por el Sistema Nacional de Inversiones que dirige y gestiona MIDEPLAN, lo que de algún modo garantiza una adecuada asignación de recursos, una focalización ajustada y escalas

subnacionales de gestión más activas.

En materia de mejora en los niveles de calidad de vida de la población, la evolución de la esperanza de vida al nacer en Chile sustenta claramente los resultados positivos. Se logró un incremento de casi un año adicional

	2000	2009	$\Delta 2000-2009$
I de Tarapacá*	10,4	10,9	0,56
II de Antofagasta	10,9	10,6	-0,28
III de Atacama	9,8	10,3	0,56
IV de Coquimbo	9,3	9,7	0,38
V de Valparaíso	10,2	10,6	0,47
VI de O'Higgins	8,8	9,5	0,70
VII del Maule	8,6	9,0	0,42
VIII del Biobío	9,4	9,9	0,52
IX de la Araucanía	8,8	9,1	0,37
X de Los Lagos**	8,5	9,2	0,66
XI Aisén	8,8	9,5	0,64
XII de Magallanes y Antártica	10,4	10,2	-0,24
Región Metropolitana	10,7	11,2	0,50
Chile	9,6	10,0	0,40

Cuadro 40. Chile: promedio de escolaridad en la población de 15 años y más (años)

* Adicionalmente incluye a la región de Arica y Parinacota.

** Adicionalmente incluye a la región de Los Ríos.

Fuente: encuesta CASEN, 2000 y 2009

en apenas siete años; asimismo, todas las regiones mostraron avances a este respecto.

- iv) La mayoría de estas acciones en servicios esenciales han tenido evaluaciones *ex post* por parte del Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos), lo que también genera un adecuado monitoreo y ajuste para los propios programas. La capacidad de readecuación, habitualmente, ha reconocido en la descentralización una modalidad preferente de gestión.

De esta manera, la población se ha visto ampliamente beneficiada por los procesos de descentralización, tanto por el lado de la infraestructura como por el lado de las transferencias y programas sociales. En este sentido, los niveles de escolaridad ilustran perfectamente los efectos de la ampliación de la cobertura en materia de educación en el ámbito regional, así como la implementación de programas sociales. Ambos factores han permitido que el grado de escolaridad pase de 9,6 a 10 años de promedio, durante el periodo comprendido entre los años 2000-2009.

En el caso de México, en la última década, que es el horizonte de referencia, se produjo un conjunto de fenómenos de especial importancia, como la aguda crisis que ha acompañado la situación del país y que ha comprometido significativamente el crecimiento productivo, generando un aumento relativo del desempleo y la difusión aún más generalizada de la informalidad laboral. Ello ha dificultado la extensión y calidad de

muchas propuestas en el ámbito de las carencias principales, incrementándose la población en programas de empleo, ingresos básicos y subsidios públicos. En la sociedad mexicana se ha ido afincando una democracia representativa y política más heterogénea, lo que se expresa tanto en el multipartidismo como en el énfasis que ponen las autoridades estatales y municipales electas en las dinámicas políticas nacionales. Los gobiernos estatales y las administraciones municipales, incluida la acción asociativa entre ellos, han adquirido mayor relevancia. Ya en una situación territorial y regional variada, extensa y desigual, México avanza en una descentralización compleja; según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de 253 programas federales de desarrollo social identificados, el 89% de ellos contemplan la participación de los gobiernos estatales, y el 59% de ellos la de los gobiernos municipales, mientras que en el 36% de los casos existe algún mecanismo significativo de coordinación intergubernamental. En términos de inversión social, es de gran importancia que los ingresos estatales se hayan prácticamente triplicado en diez años y que, adicionalmente, se haya reducido la discrecionalidad en la asignación de transferencias. Los estados mexicanos dependen en una muy alta proporción de transferencias federales (con un índice promedio del orden del 82%), y los mismos estados determinan el destino final de su gasto en una cifra estimada menor al 40%. Todos los expertos coinciden en señalar que estados

y municipios son recaudadores muy poco efectivos.

Así es como este proceso especial de descentralización no siempre ha implicado avanzar en niveles mayores de autonomía estadual y municipal. Entre otros aspectos relevantes, conviene destacar:

- i) El proceso político mexicano ha adquirido mayor variedad partidaria, lo que conlleva la existencia de liderazgos de gobernadores estatales. Esta mayor importancia política de los estados y sus administraciones hace que, junto a la presidencia de la República, coexistan otras presencias mediadoras y políticas relevantes. Este «mayor poder político» relativo le confiere mayor respaldo a la gestión de los gobiernos estatales, aun con las limitantes centralistas que se materializan en la gestión presupuestaria y en la dirección establecida de las transferencias en los denominados «programas etiquetados».
- ii) El municipalismo ha ido adquiriendo mayor fuerza y presencia en el país, en sus responsabilidades, competencias y mayores recursos (aunque fundamentalmente direccionados) y los liderazgos locales tienen más relevancia relativa. El cronograma electoral variado favorece la atención preferencial política en contiendas locales de creciente relevancia. La no reelección influye, también, en un interesante intercambio de funciones entre parlamentarios federales y estatales y las propias administraciones municipales.
- iii) Existe un aumento significativo de las demandas sobre servicios esenciales, tanto como manifestación de la crisis, debilidad del crecimiento y otras vulnerabilidades que expresa la sociedad mexicana. Ello se expresa, fundamentalmente, en la alta tasa de desempleo y la precariedad laboral general. Con sus particularidades, la situación se expresa en los diferentes estados y territorios del país.
- iv) Algunas acciones de inversión social tradicionales, desde la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), han visto disminuidas su importancia, significación y coberturas. Aunque el programa Oportunidades sigue siendo una iniciativa con influencia directa en la lucha contra la pobreza rural, los programas nacionales especiales de SEDESOL tienen hoy menor influencia relativa.
- v) En materia de indicadores básicos de educación, se observan tasas de alfabetización de alrededor del 93% de la población, con problemas de cobertura en entidades con población indígena. Las entidades con mayor cobertura son, en este caso, el Distrito Federal y Nuevo León, donde existe una población más homogénea.
- vi) La cobertura educativa de nivel básico y secundaria aumentó en nivel secundario, hasta el punto de que se alcanzaron coberturas cada vez mayores; casi todas las entidades federativas llegaron a una cobertura del 90%.

Cuadro 41. México: tasa de alfabetización

Entidad federativa	2000	2010	Δ2010-2000
Aguascalientes	95,1%	96,7%	1,6%
Baja California	96,3%	97,4%	1,1%
Baja California Sur	95,7%	96,8%	1,1%
Campeche	88,1%	91,7%	3,6%
Coahuila	96,0%	97,4%	1,3%
Colima	92,7%	94,9%	2,1%
Chiapas	77,0%	82,2%	5,2%
Chihuahua	95,1%	96,3%	1,2%
Distrito Federal	97,0%	97,9%	0,9%
Durango	94,5%	96,2%	1,7%
Guanajuato	87,9%	91,8%	3,9%
Guerrero	78,4%	83,3%	5,0%
Hidalgo	85,0%	89,8%	4,7%
Jalisco	93,5%	95,6%	2,2%
México	93,5%	95,6%	2,1%
Michoacán	86,0%	89,8%	3,8%
Morelos	90,7%	93,6%	2,9%
Nayarit	90,9%	93,7%	2,8%
Nuevo León	96,6%	97,8%	1,2%
Oaxaca	78,4%	83,7%	5,3%
Puebla	85,3%	89,6%	4,3%





Querétaro	90,1%	93,7%	3,6%
Quintana Roo	92,4%	95,2%	2,8%
San Luis Potosí	88,6%	92,1%	3,5%
Sinaloa	92,0%	95,0%	3,1%
Sonora	95,5%	97,0%	1,5%
Tabasco	90,2%	92,9%	2,7%
Tamaulipas	94,8%	96,4%	1,6%
Tlaxcala	92,1%	94,8%	2,7%
Veracruz	85,1%	88,6%	3,5%
Yucatán	87,6%	90,8%	3,2%
Zacatecas	92,0%	94,5%	2,5%
Total nacional	90,5%	93,1%	2,7%

Fuente: INEGI, Censos de Población y Vivienda, 2000 y 2010

Cuadro 42. México:
cobertura en educación
primaria y secundaria

Entidad federativa	2000		2010		2010-2000	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Δ Primaria	Δ Secundaria
01 Aguascalientes	96,1%	85,4%	97,2%	91,8%	1,1%	6,4%
02 Baja California	93,1%	88,1%	96,2%	93,9%	3,0%	5,8%
03 Baja California Sur	95,3%	90,5%	97,1%	93,8%	1,8%	3,3%
04 Campeche	94,0%	86,1%	96,4%	91,4%	2,4%	5,3%





05 Coahuila	95,9%	88,9%	97,2%	92,7%	1,3%	3,8%
06 Colima	94,1%	86,7%	96,0%	91,1%	1,9%	4,4%
07 Chiapas	87,0%	76,2%	93,1%	86,0%	6,2%	9,8%
08 Chihuahua	94,0%	84,3%	95,5%	90,8%	1,5%	6,4%
09 Distrito Federal	96,9%	94,1%	96,9%	95,2%	0,0%	1,1%
10 Durango	95,0%	83,8%	96,1%	91,1%	1,1%	7,3%
11 Guanajuato	94,9%	78,0%	97,0%	90,4%	2,2%	12,4%
12 Guerrero	90,8%	83,6%	95,1%	89,3%	4,3%	5,7%
13 Hidalgo	96,2%	88,6%	97,5%	93,9%	1,4%	5,3%
14 Jalisco	95,1%	82,7%	96,2%	90,2%	1,1%	7,5%
15 México	95,8%	89,3%	96,9%	93,4%	1,0%	4,0%
16 Michoacán	92,8%	77,5%	95,6%	86,3%	2,7%	8,8%
17 Morelos	93,7%	86,6%	96,1%	91,4%	2,4%	4,8%
18 Nayarit	94,7%	87,9%	97,0%	92,8%	2,2%	4,9%
19 Nuevo León	96,4%	91,1%	96,6%	94,0%	0,2%	2,9%
20 Oaxaca	92,2%	83,4%	95,9%	90,4%	3,7%	7,0%
21 Puebla	93,3%	80,4%	96,0%	89,3%	2,7%	8,9%
22 Querétaro	95,2%	84,5%	97,4%	92,4%	2,3%	7,9%
23 Quintana Roo	94,4%	89,0%	95,6%	92,7%	1,1%	3,8%
24 San Luis Potosí	95,3%	87,7%	97,5%	93,4%	2,1%	5,8%
25 Sinaloa	93,3%	85,7%	97,0%	93,3%	3,7%	7,5%
26 Sonora	95,3%	90,5%	97,1%	94,3%	1,8%	3,7%





27 Tabasco	94,7%	87,0%	96,6%	92,7%	1,9%	5,7%
28 Tamaulipas	95,0%	88,3%	96,3%	92,2%	1,2%	4,0%
29 Tlaxcala	96,0%	87,4%	97,7%	93,6%	1,7%	6,2%
30 Veracruz	92,7%	83,6%	95,7%	90,5%	3,0%	6,9%
31 Yucatán	95,1%	88,0%	97,1%	93,4%	2,0%	5,4%
32 Zacatecas	95,2%	80,8%	96,9%	91,4%	1,7%	10,6%
Estados Unidos Mexicanos	94,2%	85,3%	96,3%	91,5%	2,1%	6,3%

Fuente: INEGI, Censos de Población y Vivienda, 2000 y 2010

vii) Los avances en alfabetización y en el acceso a la educación básica y secundaria permitieron que el país elevara su grado de escolaridad:

de un promedio del 7,4 al 8,6, con casos excepcionales como Distrito Federal, que alcanzó los 10,5 años, y el más bajo, Chiapas, con 6,7 años.

Entidad federativa	2000	2010	$\Delta 2010-2000$
Distrito Federal	10,0	10,5	0,5
Nuevo León	9,0	9,8	0,8
Coahuila	8,0	9,5	1,5
Baja California Sur	8,0	9,4	1,4
Sonora	8,0	9,4	1,4
Baja California	8,0	9,3	1,3
Aguascalientes	8,0	9,2	1,2
México	8,0	9,1	1,1
Quintana Roo	8,0	9,1	1,1

Cuadro 43. México: grado de escolaridad promedio





Sinaloa	8,0	9,1	1,1
Tamaulipas	8,0	9,1	1,1
Colima	8,0	9,0	0,9
Morelos	8,0	8,9	0,9
Querétaro	8,0	8,9	0,9
Chihuahua	8,0	8,8	0,8
Jalisco	8,0	8,8	0,8
Tlaxcala	8,0	8,8	0,8
Durango	7,0	8,6	1,6
Nayarit	7,0	8,6	1,6
Tabasco	7,0	8,6	1,6
Campeche	7,0	8,5	1,5
San Luis Potosí	7,0	8,3	1,3
Yucatán	7,0	8,2	1,2
Hidalgo	7,0	8,1	1,1
Puebla	7,0	8,0	1,0
Zacatecas	6,0	7,9	1,9
Guanajuato	6,0	7,7	1,7
Veracruz	6,0	7,7	1,7
Michoacán	6,0	7,4	1,4
Guerrero	6,0	7,3	1,3
Oaxaca	6,0	6,9	0,9





Chiapas	5,0	6,7	1,7
Total nacional	7,4	8,6	1,2

Fuente: INEGI, Censos de Población y Vivienda, cuadros básicos, 2000 y 2010

viii) En materia de salud, se redujo la mortalidad infantil de 13,9 a 11,3 en el período 2000-2008; se elevó la cobertura de servicios de salud hasta

el 65% de la población en 2010; y estos elementos contribuyeron a un alza en la esperanza de vida al nacer, alcanzando los 76 años.

Entidad federativa	2000	2008	$\Delta 2008-2000$
Puebla	22,7	14,9	-7,8
Distrito Federal	21,1	17,2	-3,8
México	20,3	14,3	-6,0
Tlaxcala	19,6	13,7	-5,9
Baja California	19,1	13,6	-5,5
Guanajuato	18,1	12,5	-5,6
Tabasco	17,7	11,7	-6,0
Querétaro	17,3	11,7	-5,6
Yucatán	15,5	13,5	-2,0
Sonora	14,5	11,5	-3,0
Aguascalientes	14,3	10,7	-3,6
Jalisco	14,2	12,0	-2,2
Chihuahua	13,7	12,7	-1,0
Nuevo León	13,3	10,4	-2,9

Cuadro 44. México: tasa de mortalidad infantil* (menores de un año)





San Luis Potosí	12,8	9,1	-3,7
Baja California Sur	12,7	9,2	-3,5
Morelos	12,2	9,8	-2,4
Zacatecas	11,7	10,4	-1,4
Quintana Roo	11,4	11,3	-0,1
Veracruz	11,3	10,7	-0,6
Chiapas	11,2	7,3	-4,0
Oaxaca	10,7	8,2	-2,6
Colima	10,7	8,8	-1,8
Hidalgo	10,6	9,5	-1,2
Tamaulipas	9,8	10,5	0,7
Michoacán	8,9	8,9	0,0
Campeche	8,8	7,8	-1,0
Coahuila	8,0	6,8	-1,2
Nayarit	6,4	6,6	0,3
Sinaloa	3,9	6,3	2,5
Guerrero	3,7	6,8	3,2
Durango	2,2	9,0	6,8
Total nacional	13,9	11,3	-2,6

*Por cada mil nacidos vivos.
Fuente: INEGI, estadísticas de natalidad

Cuadro 45. México:
esperanza de vida al
nacer

Entidad federativa	2000	2007	Δ 2007-2000
Baja California	75,36	77,07	1,70
Distrito Federal	75,33	77,04	1,71
Nuevo León	75,02	76,77	1,75
Chihuahua	74,95	76,72	1,76
Coahuila	74,87	76,64	1,77
Aguascalientes	74,76	76,55	1,79
Sonora	74,71	76,50	1,80
Baja California Sur	74,65	76,46	1,81
Jalisco	74,60	76,41	1,81
México	74,54	76,36	1,82
Colima	74,52	76,34	1,83
Tamaulipas	74,47	76,30	1,83
Quintana Roo	74,34	76,18	1,84
Morelos	74,31	76,16	1,85
Sinaloa	74,11	75,99	1,88
Tlaxcala	74,11	75,99	1,88
Querétaro	74,06	75,94	1,89
Nayarit	73,95	75,86	1,91
Durango	73,94	75,85	1,90
Guanajuato	73,90	75,81	1,91
Michoacán	73,66	75,61	1,94



→

Zacatecas	73,59	75,54	1,95
San Luis Potosí	73,50	75,47	1,96
Puebla	73,48	75,45	1,97
Yucatán	73,49	75,45	1,97
Tabasco	73,44	75,42	1,98
Campeche	73,44	75,41	1,98
Hidalgo	73,18	75,19	2,01
Veracruz	73,09	75,11	2,02
Guerrero	72,54	74,64	2,10
Oaxaca	72,52	74,62	2,11
Chiapas	72,29	74,42	2,14
Nacional	74,03	75,94	1,90

Fuente: CONAPO, 2002. Proyecciones de la Población de México, 2000-2050

Cuadro 46. México:
cobertura de servicios
de salud

Entidad federativa	Cobertura de salud		
	2000	2010	Δ 2010-2000
Aguascalientes	55,4%	78,5%	23,1%
Baja California	51,2%	69,1%	17,9%
Baja California Sur	58,9%	75,6%	16,7%
Campeche	38,4%	76,8%	38,4%
Coahuila	69,7%	76,5%	6,8%
Colima	45,6%	81,3%	35,6%

→



Chiapas	17,6%	56,8%	39,2%
Chihuahua	56,2%	73,1%	16,9%
Distrito Federal	51,3%	63,8%	12,5%
Durango	48,9%	68,2%	19,3%
Guanajuato	33,9%	69,7%	35,8%
Guerrero	20,3%	53,3%	33,0%
Hidalgo	29,1%	65,3%	36,1%
Jalisco	44,3%	64,1%	19,8%
México	39,7%	58,1%	18,4%
Michoacán	26,2%	54,2%	28,0%
Morelos	34,2%	63,2%	29,0%
Nayarit	40,5%	76,3%	35,8%
Nuevo León	65,9%	77,1%	11,2%
Oaxaca	22,6%	56,0%	33,4%
Puebla	24,9%	49,5%	24,5%
Querétaro	45,4%	73,9%	28,5%
Quintana Roo	46,2%	67,6%	21,4%
San Luis Potosí	37,4%	73,0%	35,6%
Sinaloa	53,0%	74,9%	21,9%
Sonora	56,4%	74,0%	17,6%
Tabasco	29,4%	73,5%	44,1%
Tamaulipas	51,2%	73,4%	22,2%





Tlaxcala	29,8%	61,6%	31,8%
Veracruz	30,7%	58,7%	28,0%
Yucatán	45,1%	74,9%	29,8%
Zacatecas	32,4%	68,5%	36,1%
Nacional	40,1%	64,6%	24,4%

Fuente: INEGI, Censos de Población y Vivienda, ITER 2000 y 2010

Cuadro 47. México: evolución en la cobertura de servicios y condiciones básicas en el hogar

ix) En materia de condiciones de la vivienda, se observó un aumento en el número de casas con electricidad,

una reducción del número de casas con suelo de tierra y un ascenso de la cobertura de drenaje y agua potable.

Entidad federativa	Personas en vivienda con acceso a electricidad			Personas en vivienda con suelo de tierra			Personas en viviendas con acceso a drenaje			Personas en viviendas con acceso a agua potable		
	2000	2010	Δ2010-2000	2000	2010	Δ2010-2000	2000	2010	Δ2010-2000	2000	2010	Δ2010-2000
Aguascalientes	97,2%	98,7%	1,5%	3,5%	1,7%	-1,9%	95,0%	98,1%	3,1%	96,7%	97,8%	1,0%
Baja California	88,7%	95,9%	7,2%	4,9%	3,3%	-1,7%	81,8%	92,9%	11,1%	89,3%	94,1%	4,8%
Baja California Sur	92,9%	94,0%	1,1%	10,8%	5,7%	-5,1%	80,5%	93,3%	12,8%	87,0%	87,4%	0,3%
Campeche	90,5%	95,8%	5,3%	14,4%	4,7%	-9,8%	63,8%	85,5%	21,7%	80,2%	84,8%	4,6%
Coahuila	96,9%	97,5%	0,5%	4,9%	1,6%	-3,3%	83,5%	95,1%	11,6%	93,5%	96,4%	2,9%
Colima	91,4%	97,1%	5,7%	11,9%	4,5%	-7,5%	93,3%	98,3%	5,0%	94,0%	96,8%	2,8%
Chiapas	84,7%	94,5%	9,8%	38,5%	14,7%	-23,8%	62,3%	83,3%	21,0%	68,0%	73,5%	5,4%
Chihuahua	90,9%	93,1%	2,2%	6,6%	3,2%	-3,5%	85,2%	92,8%	7,6%	92,1%	94,4%	2,3%
Distrito Federal	97,8%	96,6%	-1,2%	1,9%	1,0%	-0,9%	98,2%	98,9%	0,7%	97,0%	96,9%	-0,1%





Durango	92,4%	94,3%	1,8%	12,8%	6,3%	-6,5%	73,5%	88,5%	15,0%	89,9%	92,5%	2,6%
Guanajuato	95,4%	97,5%	2,1%	10,7%	4,1%	-6,6%	76,2%	90,5%	14,3%	88,2%	91,6%	3,4%
Guerrero	88,2%	94,6%	6,4%	36,9%	18,4%	-18,6%	53,5%	76,5%	23,0%	59,8%	61,6%	1,8%
Hidalgo	91,3%	95,8%	4,5%	18,2%	7,1%	-11,1%	65,8%	85,3%	19,5%	79,6%	86,8%	7,2%
Jalisco	96,1%	97,2%	1,1%	7,3%	3,0%	-4,2%	91,7%	97,3%	5,6%	89,2%	94,1%	4,9%
México	93,3%	97,6%	4,3%	7,1%	3,8%	-3,4%	86,4%	94,2%	7,9%	89,9%	91,8%	1,9%
Michoacán	94,1%	96,5%	2,4%	18,6%	10,2%	-8,3%	74,7%	88,5%	13,8%	82,7%	87,7%	5,0%
Morelos	94,1%	97,0%	2,9%	13,9%	7,2%	-6,7%	84,9%	95,1%	10,1%	86,0%	87,2%	1,2%
Nayarit	94,1%	95,6%	1,5%	12,1%	4,0%	-8,1%	80,2%	94,0%	13,8%	84,7%	88,1%	3,4%
Nuevo León	97,1%	96,8%	-0,3%	3,8%	2,0%	-1,8%	90,7%	95,7%	5,0%	93,4%	95,4%	1,9%
Oaxaca	86,8%	93,6%	6,9%	39,7%	18,7%	-21,0%	45,6%	70,8%	25,2%	65,5%	69,5%	4,0%
Puebla	91,8%	96,6%	4,8%	22,7%	9,5%	-13,2%	65,6%	87,0%	21,4%	77,3%	83,4%	6,0%
Querétaro	92,9%	96,7%	3,8%	9,9%	3,7%	-6,1%	75,7%	90,9%	15,2%	88,2%	91,4%	3,3%
Quintana Roo	93,8%	94,5%	0,7%	10,6%	3,7%	-6,9%	83,7%	92,8%	9,0%	90,0%	89,7%	-0,4%
San Luis Potosí	87,8%	94,6%	6,7%	22,1%	8,7%	-13,4%	62,1%	80,6%	18,5%	76,2%	82,8%	6,6%
Sinaloa	95,4%	97,7%	2,3%	14,2%	6,1%	-8,0%	74,3%	91,2%	16,9%	84,9%	89,7%	4,8%
Sonora	94,7%	96,0%	1,4%	12,8%	5,3%	-7,5%	79,1%	89,5%	10,4%	91,5%	93,8%	2,3%
Tabasco	93,1%	97,0%	3,9%	13,1%	6,4%	-6,7%	85,3%	95,1%	9,8%	69,2%	73,4%	4,2%
Tamaulipas	93,6%	93,7%	0,1%	9,1%	3,3%	-5,7%	74,4%	86,9%	12,4%	90,4%	93,7%	3,3%
Tlaxcala	96,2%	97,9%	1,8%	9,4%	3,9%	-5,6%	82,1%	94,2%	12,1%	90,2%	95,3%	5,1%
Veracruz	88,7%	95,3%	6,6%	26,5%	11,7%	-14,9%	67,8%	83,8%	16,0%	66,1%	76,0%	10,0%
Yucatán	94,6%	96,4%	1,8%	5,9%	2,8%	-3,1%	58,4%	79,6%	21,2%	89,5%	93,6%	4,1%





Zacatecas	94,9%	97,3%	2,4%	8,9%	3,4%	-5,5%	70,2%	89,1%	18,8%	83,5%	91,4%	7,8%
Nacional	92,9%	96,2%	3,3%	14,1%	6,3%	-7,9%	77,7%	90,1%	12,4%	84,0%	87,9%	3,9%

Fuente: INEGI, Censos de Población y Vivienda, ITER 2000 y 2010

x) En cuanto a los niveles de desigualdad, el país logró reducir el valor del índice de GINI al pasar del 0,546 al 0,506 entre los años 2000 y 2008, aunque en algunas entidades federativas se

observó un aumento, como en los casos de Chiapas, Distrito Federal, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua, Aguascalientes y Baja California.

Cuadro 48. México: evolución del índice de GINI, 2000-2008

Entidad federativa	2000	2008	Δ2000-2008
Yucatán	0,590	0,487	-0,103
Quintana Roo	0,571	0,502	-0,069
Oaxaca	0,565	0,508	-0,057
Morelos	0,561	0,478	-0,083
Veracruz	0,558	0,495	-0,063
Puebla	0,554	0,476	-0,078
Guerrero	0,549	0,539	-0,010
San Luis Potosí	0,545	0,503	-0,042
Chiapas	0,542	0,557	0,015
Hidalgo	0,531	0,491	-0,040
Querétaro	0,529	0,504	-0,025
Guanajuato	0,525	0,443	-0,082
Zacatecas	0,523	0,510	-0,013





Jalisco	0,523	0,465	-0,058
Campeche	0,520	0,523	0,003
Tabasco	0,520	0,526	0,006
Tlaxcala	0,518	0,425	-0,093
Coahuila	0,511	0,472	-0,039
Colima	0,507	0,450	-0,057
Distrito Federal	0,505	0,511	0,006
Michoacán	0,502	0,482	-0,020
Tamaulipas	0,500	0,483	-0,017
México	0,498	0,426	-0,072
Sonora	0,495	0,471	-0,024
Nayarit	0,493	0,478	-0,015
Baja California Sur	0,493	0,488	-0,005
Sinaloa	0,481	0,485	0,004
Durango	0,478	0,495	0,017
Nuevo León	0,469	0,490	0,021
Chihuahua	0,465	0,531	0,066
Aguascalientes	0,454	0,509	0,055
Baja California	0,446	0,451	0,005
Nacional	0,546	0,506	-0,040

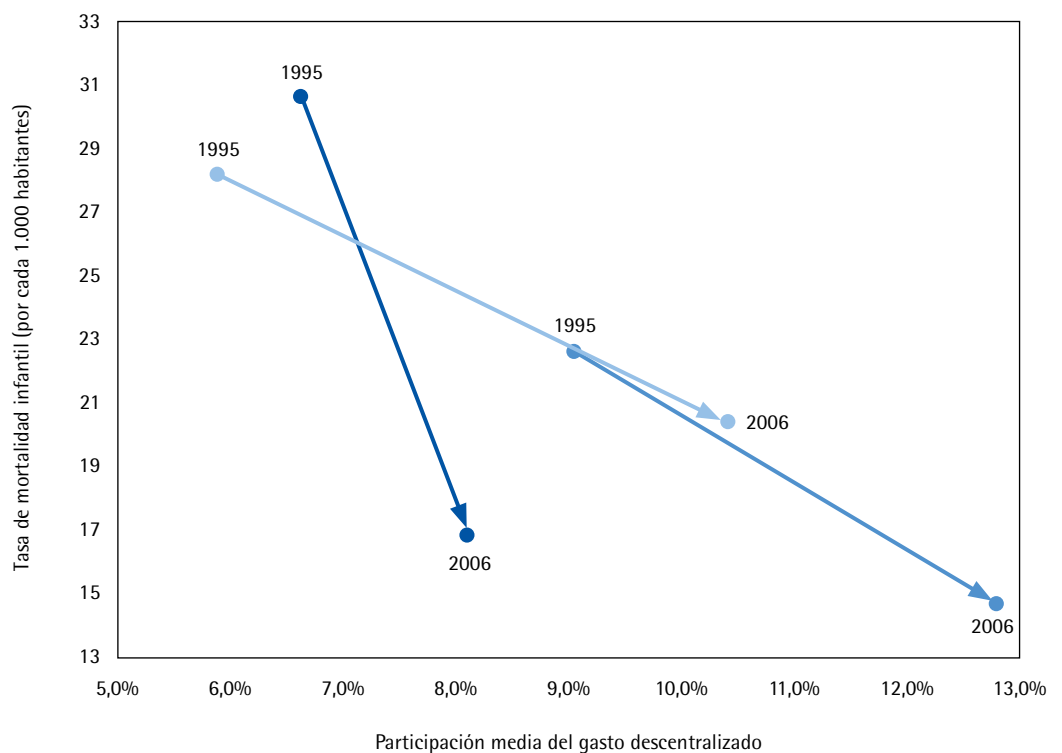
Fuente: Mapas de desigualdad. Pobreza multidimensional

6.3. El impacto del gasto descentralizado y su repercusión en los niveles de bienestar

Con el fin de evaluar la manera en que el gasto descentralizado ha impactado en los servicios básicos, se realizó un ejercicio: se correlacionó el desempeño de los servicios de salud descentralizados sobre la reducción de la mortalidad infantil, así como el efecto que ha tenido el gasto descentralizado en educación para, de este modo, medir uno de los

principales objetivos del milenio en este rubro, consistente en que la población que entre en la educación primaria termine el ciclo entero. En ambos casos, cabe decir que los resultados son positivos. En el primero, Argentina y México reducen la mortalidad infantil al 15% y 16% respectivamente; Brasil, aun cuando tiene éxito, se queda en el 20%. En este sentido, el gasto descentralizado parece haber sido clave en la consecución de estos progresos, tal como puede verse en el siguiente gráfico.

Gráfico 11. Impacto de la descentralización en la mortalidad infantil



Fuente: INEGI, IBGE, INDEC, World Bank

● Argentina ● Brasil ● México

Por su parte, la educación descentralizada ha sido sumamente exitosa en términos de lograr el objetivo de que la mayor parte de los alumnos que ingresan en la educación primaria la terminen. En Argentina y Chile se puede decir que se ha cumplido con la meta, al alcanzar el 95%, porcentaje que en México se sitúa en el

92% y en Colombia, en el 88%. El único caso en donde no se han alcanzado niveles aceptables es Brasil.

Como último indicador para medir la efectividad de los gastos descentralizados sobre el nivel de bienestar, se analizó el índice de GINI.¹⁶ Su resultado también es

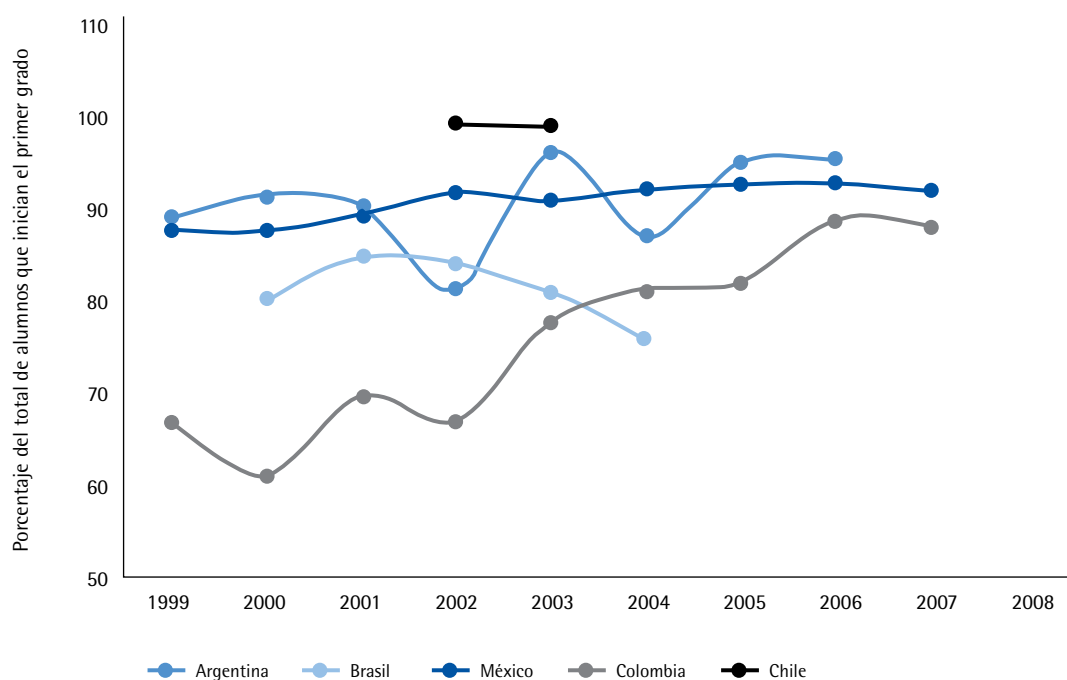


Gráfico 12. Alumnos que alcanzan el último grado de educación primaria

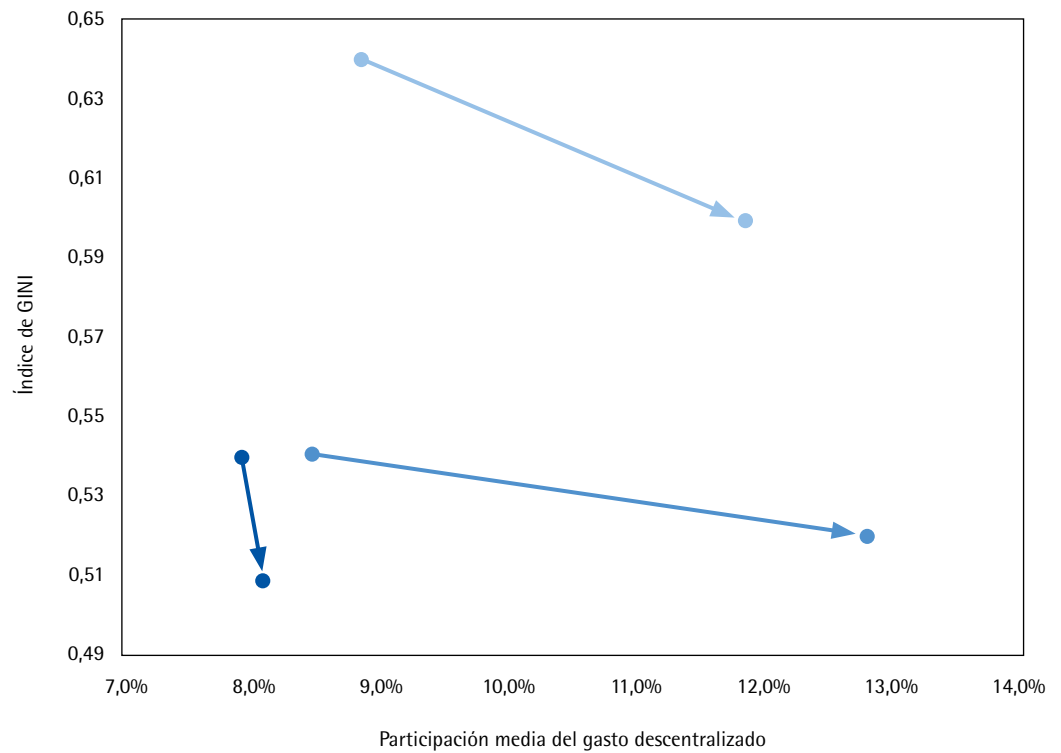
Fuente: UNESCO - IEU

16 Es una medida estadística para el análisis de la distribución del ingreso sin utilizar como parámetro de referencia el ingreso medio; se trata de una medida de concentración del ingreso. Este índice toma valores de 0 a 1; mientras más alto sea (cercano a 1), mayor desigualdad existe en la distribución del ingreso. Por su sencillez de cálculo e interpretación, es uno de los indicadores de desigualdad más utilizados para medir y comparar la desigualdad entre poblaciones (CONEVAL).

positivo, observándose una reducción en todos los casos, lo que muestra de igual forma que una descentralización más

amplia sí genera un proceso de mejor distribución del ingreso.

Gráfico 13. El gasto y la desigualdad, un acercamiento desde el índice de GINI



Fuente: CEPAL

● Argentina ● Brasil ● México

7. América Latina: un análisis del impacto del gasto descentralizado en la construcción de capacidades productivas

Los procesos de descentralización dan lugar no solo al desarrollo de capacidades fiscales en los países, sino que, al fortalecerse los procesos democráticos en las regiones, se promueven iniciativas entre todos los agentes económicos que anteriormente estaban centradas en las grandes urbes latinoamericanas; por lo mismo, tiende a generarse una distribución territorial de las empresas que contribuyen al desarrollo local. En esa perspectiva, la descentralización será exitosa en la medida en que se logre desatar una complejidad estructural en materia productiva. De lo contrario, las fuerzas de desarrollo local serán dependientes de las transferencias de los gobiernos nacionales o subnacionales que generen cierto nivel de gasto y empleo en las comunidades. Aquí se explora la forma en que este proceso de complejidad estructural se ha comportado en Brasil y México, explorando algunas relaciones básicas y dimensionando lo que ha significado este recambio en el territorio.

7.1. América Latina: el desarrollo local como punto de partida

Uno de los supuestos de la teoría de la descentralización es que contribuye a generar procesos endógenos de crecimiento económico en el ámbito local. Esta es la idea fundamental expresada en la teoría del desarrollo económico local, que ha sido explorada por diversos economistas, entre otros, Blakely y Bradshaw (2002), Juan Ramón Cuadrado

Roura (2002), Albuquerque (2004), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2005), el Banco Mundial (2003), Andrés Rodríguez Pose (2008) y Vázquez Barquero (2010). En todos los casos, se anotan las condiciones para que este proceso pueda ser exitoso. Desde este punto de vista, los procesos de descentralización implican que parte de las tareas de promoción del gobierno central se reacomodan en el ámbito local, dando lugar al fomento de políticas empresariales. En América Latina, estos procesos han estado vinculados a dos conceptos fundamentales: por una parte, a la atracción de núcleos de inversión externa para la conformación de aglomerados empresariales y, de forma complementaria, por otra parte, a la promoción de micro y pequeñas empresas para integrarse al proceso de proveeduría de las grandes empresas en la perspectiva de crear redes productivas y cadenas de valor en cada una de las regiones latinoamericanas. Así pues, las políticas de apoyo a la micro y pequeña empresa se deben situar en el marco de las estrategias de desarrollo local e incluso en las de desarrollo territorial.

El desarrollo local debe identificar dónde están las unidades productivas, pero al mismo tiempo se mueve en un espectro más amplio que tiene que ver con la gestión pública local, con la cooperación público-privada y el entorno en que ésta asegura las ofertas reales de desarrollo empresarial. Es decir, no estamos solamente ante un tema financiero; la empresa no está en el vacío ni en un censo, sino que se halla en un

conjunto del eslabonamiento productivo con proveedores y clientes (con el eslabonamiento productivo hacia atrás, o hacia adelante), de modo que se tiene que conocer el carácter de esas redes, de esas cadenas productivas y el grado en el que el territorio ayuda a facilitar la incorporación de los elementos que potencian la eficiencia productiva en la competitividad. O sea, que no compite la empresa aislada, sino que es esa red del eslabonamiento productivo hacia atrás y hacia adelante, así como el carácter y la dotación de elementos territoriales que no son solo económicos y financieros, sino también sociales y culturales, lo que lleva a facilitar el acceso a la información estratégica. Por lo tanto, no se le puede dar un tratamiento como sector específico, dado que no avanzaríamos mucho más allá del planteamiento basado en proyectos que ejecutan unidades aisladas o en organismos no gubernamentales para el desarrollo.

Para hablar de desarrollo, hay que dejar de lado los macro balances y pasar a hablar del territorio como un actor, como un activo. Por consiguiente, se tiene que insertar en el diálogo al territorio incorporando, además, un enfoque donde todos los actores, el medio ambiente, sus organizaciones y sus estrategias estén presentes. En las últimas dos décadas, los gobiernos de América Latina han cambiado paulatinamente el enfoque, desde la visión de las políticas de estabilidad macroeconómica hacia uno que incluye también la estrategia de desarrollo acorde a la complejidad de la estructura productiva nacional en los

diferentes ámbitos territoriales de estos países. Es crucial en el desarrollo la introducción de las innovaciones productivas socio-institucionales y de gestión en el conjunto del tejido empresarial compuesto mayoritariamente por la micro y pequeña empresa (micro y pequeña que son más del 90% en la actualidad). Es decir, la idea detrás de este esquema de desarrollo es considerar la cultura emprendedora local, la cual estimule la creación de nuevas empresas y la canalización de vocación emprendedora de la población en los distintos territorios de la región.

Hay una situación de asimetría entre la micro y la pequeña empresa respecto a su importancia en número, personas, empleo e ingresos; importancia, por tanto, desde el punto de vista económico y social, y por el tratamiento desigual que tienen frente a las grandes y medianas empresas. Siguiendo un criterio de igualar condiciones de competitividad, es necesario argumentar la defensa de las políticas de apoyo para la micro y pequeña empresa, tratando de reducir las dificultades que éstas afrontan y estableciendo incluso discriminaciones positivas hacia estas empresas, como hacen no pocos países, entre ellos la Unión Europea, Estados Unidos y todos los países del este asiático. La discriminación positiva consiste en dar prioridad a los abastecedores de pequeña dimensión local, tratando de que cubran estándares de calidad y de competitividad. Tal cosa es un ejemplo de políticas activas; al igual que ha sucedido con el empleo, hay que adoptar posiciones

proactivas y de discriminación positiva en pro de la micro y pequeña empresa.

Y esto, tanto por razones de cohesión social como por razones de desarrollo económico. Sin embargo, es frecuente observar que el apoyo a actividades agrícolas, por ejemplo, suele estar basado en razones de inversión social, quedando de alguna manera esas actividades cautivas de una dinámica asistencial o muy vinculada a la cooperación internacional. El campo debe ser planteado como algo donde la cooperación tiene que ayudar. Muy al contrario, las estrategias nacionales de desarrollo deberían incorporar lo que hoy es una moneda común en los países del norte, donde los gobiernos regionales y locales han formulado políticas para apoyar la micro y pequeña empresa por *razones de cohesión económica y social*. Hay otras razones que justifican este tipo de estrategias, o políticas proactivas, no solo por razones de empleo e ingreso de buena parte de la población, sino porque son un actor fundamental en el fortalecimiento del entramado socioeconómico, productivo e institucional de los diferentes ámbitos locales.

Frente a la problemática del desarrollo comparado con el subdesarrollo, o la articulación frente a la desarticulación, tienen que hacerse propuestas de desarrollo orientadas a fortalecer la articulación del tejido socio-institucional, económico y social en los distintos ámbitos locales. Asimismo, si se fortalece los distintos sistemas productivos locales

compuestos por micro y pequeñas empresas, se hará el conjunto del sistema económico nacional menos vulnerable ante un posible shock externo o la presencia de cambios macroeconómicos inesperados. Por otra parte, la fuerte presencia del tejido de la micro y pequeña empresa contribuye a una mejor distribución del poder económico en la sociedad y a la canalización de la vocación emprendedora de la población local. Además, su presencia difusa en todo el territorio facilita los procesos de aprendizaje e innovación, ayudando a una mayor vinculación de la oferta de innovación local en los diferentes ámbitos territoriales.

Las micro y pequeñas empresas forman un capital nacional, un capital interno, cuyos dueños viven y trabajan en los distintos ámbitos territoriales, algo que podríamos considerar como un capital local que constituye la base sobre la cual se puede sentar un proyecto de desarrollo económico y social interno más equilibrado. Un porcentaje muy elevado de las compras de dichas empresas corresponden a productos locales o internos, lo que hace que este colectivo de la micro y pequeña empresa sea muy importante desde el punto de vista del avance en el grado de la articulación productiva interna. Tal y como lo demuestra la experiencia de la mayoría de los países industrializados, una estrategia de desarrollo basada, exclusivamente, en la inversión extranjera no es lo que ha sucedido en dichas economías; y además no es sostenible sin una base de micro, pequeña y medianas empresas que

participen en los procesos de aprendizaje e innovación de los diferentes ámbitos territoriales.

El objetivo último de las estrategias de desarrollo local debe ser lograr el fortalecimiento de la base productiva y empresarial local para, de esta manera, colaborar en el crecimiento del empleo y del ingreso y, con ello, el nivel y la calidad de vida de la población local. La inmensa mayoría de las actividades productivas en América Latina tiene lugar en ámbitos locales y están protagonizadas por las micro y pequeñas empresas, lo que demuestra la magnitud y la relevancia de la producción local y la importancia, por tanto, de las políticas de fomento de este tipo de empresas. Lo cual no debe

dejarse únicamente a los planteamientos y políticas asistenciales, o a la suposición de que la inserción internacional soluciona el proceso de modernización, es decir, ocupando espacios que la política nacional de desarrollo abandonó porque se suponía que lo haría el mercado.

En América Latina, el número de establecimientos considerados como micro y pequeña empresa formal constituye gran parte del tejido empresarial de la región, alrededor del 96,2% del total, y ocupa a casi la mitad de la población empleada. Se trata de establecimientos que están en todo el territorio, representando la mayoría del tejido empresarial, y es esta mayoría la que tiene frente a sí las exigencias de los cambios estructurales.

	Empleo	Ventas	Exportaciones
Argentina	43,6	41,0	8,4
Brasil	42,6	25,9	12,5
Chile	21,2	18,3	3,7
Colombia	32,0	17,1	n. d.
Ecuador	24,0	15,9	< 2,0 %
El Salvador	27,7	34,3	< 2,0 %
México	30,8	26,0	< 2,0 %
Perú	11,9	27,0	< 2,0 %
Uruguay	47,0	n. d.	< 2,0 %

Cuadro 49. América Latina: aportación de las pymes (% del total)

Fuente: CEPAL (2010). *La situación de las pymes en AL*

A pesar de ello no están amparadas por ninguna política de desarrollo; no se consideran sujetos de los planes estratégicos de desarrollo, más bien están como fondo de inversión social de la cooperación internacional; son sujetos, eso sí, de las políticas asistenciales que ponen en marcha los gobiernos o los organismos internacionales.

Existen algunas excepciones a esta última afirmación; por ejemplo, Brasil, en donde hay experiencias que han logrado involucrar a instituciones estatales e internacionales. Esta situación revela que hay que seguir apoyando aquellos procesos que se vienen desarrollando a favor de la micro y pequeña empresa estableciéndolos como prioridades. La trascendencia, desde el punto de vista del empleo y del ingreso, así como la difusión territorial, permitiría complementar las políticas de desarrollo que solo hacen hincapié exclusivamente en las políticas de estabilidad macroeconómica, que si bien son una condición necesaria no son una condición suficiente si atendemos a las cifras de ingreso, empleo y presencia territorial. Los objetivos de erradicación de la pobreza se deben abordar desde una estrategia más consistente y, para ello, hay que sentar unas bases para el crecimiento de manera similar a como se ha hecho en los países desarrollados. Resulta necesario combinar el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, el impulso de la participación ciudadana en la cooperación entre lo público y lo privado, el avance de la democracia y el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa. Es decir, hay que

avanzar desde un enfoque de desarrollo territorial en democracia, gobernabilidad, sustentabilidad de crecimiento, todo lo cual es el planteamiento del desarrollo. Por tanto, no cabe considerar el desarrollo local como si fuera la versión menor del desarrollo; todo lo contrario, el desarrollo local está en la base de todo desarrollo.

En el desarrollo local no solo se deben tener en cuenta los agregados macroeconómicos. Lo más importante es considerar a la población y el entorno en que viven, contemplando las diferencias que caracterizan a los actores en cada unidad territorial, así como sus alianzas y relaciones institucionales desde una perspectiva de integralidad. Se necesita hacer una política territorial activa para el desarrollo empresarial; en este sentido, conviene destacar las limitaciones que tienen los organismos centralizados que se ocupan de la cooperación caritativa y es llevada por personal no especializado en el tema.

La inserción internacional no garantiza la suficiente difusión del progreso técnico del conjunto de estas micro, pequeñas y medianas empresas situadas en el sistema productivo local, pues no hay una vinculación directa entre la actividad de estos pequeños establecimientos y la actividad exportadora. El progreso tecnológico tendrá sus efectos en aquellas empresas que están eslabonadas en los sistemas productivos del mundo globalizado, pero apenas se notará en la micro, pequeña y mediana empresa, donde el eslabonamiento con los mercados internacionales se estima como

muy limitado. Los efectos de la difusión de innovaciones que, además, se mueven también en el ámbito socio-institucional, no vienen derivados de la inserción en mercados exteriores o de la inversión extranjera. La creación neta de empleos calificados es limitada por esta vía; o sea, aspectos cruciales para la introducción de innovaciones no están asegurados con la inserción internacional. La introducción de innovaciones productivas no se refiere solo a las tecnológicas, ya sean de procesos productivos o de productos, nuevos equipos, nuevas instalaciones y nuevos materiales, sino también a las innovaciones de gestión, a las innovaciones organizacionales, a las que mejoran la flexibilidad, la eficiencia productiva, la calificación de recursos humanos según la necesidad de los distintos sistemas productivos locales, el acceso a redes de información y la relación con proveedores.

La presencia mayoritaria de la micro y pequeña empresa en todos los países requiere de enormes esfuerzos a realizar en términos de innovación productiva y empresarial, una cuestión para la cual las políticas genéricas dictadas desde el nivel central son ineficientes, mostrándose carentes de la flexibilidad necesaria para poder adaptarse a la especificidad de cada territorio. Sin una política específica de desarrollo de los distintos sistemas productivos locales no es posible atender adecuadamente a la modernización empresarial, o al apoyo de las micro y pequeñas empresas. Esas políticas tienen que ir acompañadas de instrumentos, incluso de instrumentos donde las

nuevas tecnologías son apropiables como, por ejemplo, los sistemas territoriales de información o el apoyo de sistemas de información geográfica y georeferenciadas. Normalmente, en el análisis del desarrollo ha primado lo macroeconómico; sin embargo, en la fase de transición tecnoestructural en que nos encontramos, lo que hay que saber hacer bien es el corte en el ámbito micro y la introducción de las innovaciones productivas y de comercialización en toda la escala, que va de la capacidad de gestión tecnológica a las relaciones laborales apropiadas para la horizontalidad que requiere la difusión de información, así como la integración en redes. Este es un requisito para que la innovación alcance la base del tejido productivo y empresarial en el ámbito micro. Ésto obliga a la creación de entornos innovadores en el fomento empresarial en cada territorio, con una estrategia y la incorporación de cambios socioculturales y valores favorables a la creación de espacios de concertación a nivel *meso* para acabar incidiendo, con eficacia, en el nivel micro.

Se trata de demostrar que, en el fondo, la competitividad y el desarrollo dependen de lo que se logra construir territorialmente como condiciones que, favoreciendo el capital social y la articulación de actores públicos-privados, facilitan la introducción de innovaciones en el nivel micro, pero haciéndolo desde el territorio. Esto en América Latina no está instalado como un enfoque de aproximación al desarrollo; los gobiernos argumentaban que no era necesario

tener una política industrial, pues ello era propio del mercado. Tal situación no se le puede plantear a la micro, pequeña y mediana empresa; esto es algo que se tiene que implementar desde las políticas de fomento y de empleo. En este sentido, la cooperación tiene que trabajar mucho más a fondo si, verdaderamente, quiere pasar del asistencialismo a la construcción de una agenda que propicie un verdadero desarrollo. La importancia que le demos al conjunto de niveles micro, *meso* y territorial, se traducirá en la importancia que, en nuestras agendas de desarrollo local, tenga esa atención en el nivel micro. Debemos comprender las adaptaciones que han de operar en el nivel *meso* económico para asegurar la introducción de las innovaciones tecnológicas, sociales y de gestión en la base productiva y en el tejido de empresas de cada ámbito territorial. Para poner el énfasis sobre el desarrollo, debe involucrarse el territorio y el capital social. Porque solo desde el nivel territorial se pueden trabajar los temas medioambientales, los cuales no son ajenos a los temas de calificación de los recursos humanos que, a su vez, están estrechamente relacionados con un mercado de trabajo frente a unas perspectivas de empleo determinadas, y éstas son distintas tanto en un lugar como en otro. La innovación es también una cuestión relacionada con los problemas que tiene el tejido productivo en cada territorio; son problemas que requieren la visión territorial.

El objetivo del desarrollo local tiene como prioridad la articulación de la base

productiva y el tejido local empresarial, algo que se aprecia en la mayoría de las micro y pequeñas empresas. Por tanto, se requieren cambios y adaptaciones sociales, culturales e institucionales a la hora de facilitar la construcción de entornos territoriales favorables. La construcción de capital social, de reglas, acuerdos y formas de relación permite la organización de una convivencia en un territorio. Son fundamentales desde el enfoque del desarrollo que, en ocasiones, se interpreta de manera muy ajustada a lo que son indicadores cuantitativos. Es necesario enfocar el desarrollo avanzando con todos los actores en la incorporación del territorio, la reflexión económica convencional, las infraestructuras básicas para el desarrollo, la adecuación de las mismas para el desarrollo en el territorio, los servicios del desarrollo empresarial (tanto los financieros como los reales), los servicios a la producción, el fomento territorial de la microempresa, las pymes o las cooperativas. En el fondo, la idea es que la política del desarrollo no es un monopolio del nivel central y puede llegar a ser parte de la estrategia del desarrollo en la agenda de la cooperación. Desarrollo local, capital humano, educación, nutrición, salud, mujer no son solo políticas sociales; son políticas de desarrollo. Si en la era de la información el capital humano es el elemento crucial, entonces debemos contemplarlo como una preinversión imprescindible para desarrollo. No se trata únicamente de algo propio de las políticas sociales. Es, como decimos, un activo central necesario para acometer cualquier planteamiento de desarrollo.

Existe una prioridad del desarrollo local: la articulación productiva y social interna para aprovechar mejor los recursos endógenos y las oportunidades externas. El desarrollo local no es solo utilización de recursos endógenos, también es capacidad de endogeneizar el aprovechamiento de las oportunidades externas existentes, para lo cual es necesario tener una base económica fuerte y una estrategia concertada con los actores capaces de hacerlo. Para fortalecer el poder de negociación hay que indagar en la posibilidad, por ejemplo, de construir redes locales de proveedores o contratistas, que facilitaría el camino para entablar relaciones con grandes empresas, las cuales no siempre o casi nunca están interesadas en tener contextos inestables e inciertos. En todo caso, solo el fortalecimiento de la base económica local puede permitir, a largo plazo, el sostenimiento de segmentos de mercado internacionales. Hay una articulación del sistema productivo interno con la sustentabilidad ambiental y también con la estabilidad macroeconómica, pero la agenda de intervención tiene que ver además con la atención de necesidades básicas, con la selección de tecnologías apropiadas para esa atención prioritaria, lo que está relacionado a su vez con la formación de recursos humanos y el mercado local del trabajo. Desde este planteamiento, se puede comenzar a construir una base económica a partir de la atención de necesidades locales cubiertas por el fomento de empresas que atienden ese tipo de necesidades, es decir, estar desde el principio haciendo un trabajo de articulación productiva,

lo cual obliga a hacer ese esfuerzo *meso* de la interacción creativa de los actores públicos y privados. De esta manera, apoyándose en plataformas de integración, se puede mejorar la inversión externa tal como lo ha demostrado la historia del desarrollo.

A veces, se confunde desarrollo local con desarrollo municipal. Sin embargo, los sistemas locales de empresas no se detienen en el límite del municipio y, en la mayoría de las ocasiones, la propia coherencia en el eslabonamiento productivo rebasa los límites del municipio. La identificación de las unidades de intervención geoeconómicas en los sistemas productivos locales constituye un paso importante para el diseño de una política de desarrollo local, diferenciando esas unidades de las delimitaciones de carácter político administrativo en el ámbito provincial, regional o nacional. Asimismo, es frecuente que los sistemas productivos locales se vean constreñidos por las delimitaciones político-administrativas, lo cual le añade una dificultad importante al desarrollo económico local porque oculta información sobre las relaciones comerciales que existen entre diferentes comunidades. Tal cosa obliga a poner un énfasis mayor en la elaboración de los sistemas territoriales de información para el desarrollo, porque las estadísticas sectoriales o de otra índole no son apropiadas o son insuficientes.

Las micro y pequeñas empresas, aun cuando no están organizadas en censos o catastros, están agrupadas en unas

redes dentro de un territorio. Esto indica su importancia; están en agrupaciones significativas territoriales y la mayoría con actividades comerciales y de servicios, pero también manufacturera, en cadenas productivas o *clusters*. Y no obstante, de esto no hay una información disponible. Es necesario trabajarlo en el terreno y conocer a los aliados para que esa información esté accesible para ellos, o sea, identificar su localización territorial, la de su eslabonamiento productivo y la utilización de sistemas de información territorial o georeferenciados. Hoy, esto es una necesidad, ya que la competitividad no depende, en todo caso, de empresas aisladas sino de redes de eslabonamiento y de las características del entorno territorial donde se localiza. Ello permite construir un entorno favorable a la innovación. Igualmente, las empresas dependen del grado de planeamiento de la calidad del entorno urbanístico, ambiental y territorial, teniendo en cuenta los proyectos y las estrategias de los sistemas productivos territoriales para solucionar temas de movimientos de población o mercancías: lo que, en términos económicos, se denomina costes de transacción.

La mejora del entorno de infraestructura y de los servicios urbanos de calidad es fundamental para la productividad y la competitividad. Se plantean cosas que son bastante obvias, pero el planteamiento de reflexión teórica integrada es más nuevo para los economistas y para la discusión del desarrollo. Son los primeros a la hora de avanzar en una cooperación para el desarrollo. Un planteamiento

empresarial aislado no tiene ningún futuro. Hay que introducir en el territorio una política activa, concertada con los actores, para apoyar las innovaciones del desarrollo empresarial de las pymes en los diferentes territorios. Debe ser por lo tanto una política de carácter territorial, que permita pensar la cooperación en ese sentido. Las intervenciones de organismos no gubernamentales a través de proyectos deben ser concertadas y estar enmarcadas dentro de la estrategia de desarrollo que contemple los diferentes perfiles de producción en los distintos territorios, diferente perfil de los actores, de su capital social, de su historia y de su cultura. De igual manera, hay que adecuar la oferta de capacitación de recursos humanos a las necesidades existentes en los diferentes sistemas productivos locales y la orientación de la demanda subyacente de innovación. La importancia de atender las características ambientales proporciona la necesidad del diseño flexible territorial para buscar la cooperación público-privada en los diferentes ámbitos territoriales y, así, afrontar la adecuada política de desarrollo productivo.

Las micro y las pequeñas y medianas empresas no tienen siempre una visión clara de los datos de orden estratégico que hay que considerar ante los cambios estructurales, lo cual supone una constatación de que no hay señales desde el lado de la demanda de innovación subyacente para abordar esos cambios. La oferta de servicios que atiende las nuevas situaciones, por otra parte, no se encuentra instalada territorialmente.

Luego no hay mercado construido y, por lo tanto, hay que intermediar para construir esos mercados, es decir, a partir de la demanda de innovación subyacente y asentando, acercando, utilizando y orientando los instrumentos de fomento que existan. Es preciso construir territorialmente los diferentes entornos y mercados de servicios estratégicos de apoyo a la producción de las microempresas y pymes, lo cual exige una política activa por parte de los responsables públicos y agentes de desarrollo local, a fin de ayudar a identificar las debilidades de los diferentes sistemas productivos locales y adecuar la oportuna oferta de instrumentos de fomento productivo y empresarial. El análisis de las mejores prácticas internacionales desde los municipios, para encarar las exigencias del nivel mesoeconómico de la introducción de innovaciones, revela una eficacia y eficiencia significativas. Ello ha permitido generar un avance importante, como podemos comprobar en nuestros propios países.

Cuando se tiene mayor capacidad de representatividad y legitimidad ante los electorados –y esto es algo que ocurre a escala local y de cooperación descentralizada–, las instituciones pueden ser agentes de integración social y cultural de comunidades territoriales con una mayor capacidad de adaptación ante contextos variables; tal cosa constituye una ventaja insustituible cuando de lo que se trata es de construir un capital social. El planteamiento de la descentralización en América Latina

suele reducirse a la descentralización fiscal, o a los cursos de capacitación para que aquellos que van a gestionar desde los niveles locales lo hagan bien y no alteren el equilibrio fiscal vertical, no gasten más de lo que se debe. En el caso europeo, la descentralización ha partido de la cesión de competencias y recursos, lo que ha servido para liberar potencialidades de generación de más crecimiento, desarrollo y empleo.

La construcción de redes de colaboración entre actores territoriales y la cooperación entre diferentes niveles de las administraciones territoriales posibilita el avance en democracia, descentralización, innovación productiva empresarial, empleo, integración social y cultural. La descentralización fiscal debe incluir las nuevas y decisivas funciones de fomento del desarrollo productivo y empresarial en el ámbito territorial, y ha de ser parte de una estrategia de cooperación, considerando la restricción de aplicación de políticas de libre comercio en los países del Sur. El fomento productivo y las innovaciones empresariales no son solo tareas del sector público, sino que hay que implementar estos componentes desde una cooperación público-privada; saber aprender, por tanto, que la nueva gestión pública local debe dirigirse a la abertura de espacios de concertación con el sector privado y, por consiguiente, hacia formas de funcionamiento de una gestión compartida, de lo cual y hasta el momento no se han encontrado consensos a la hora de averiguar cómo hacerlo. Esto dificulta el diseño de una estrategia para la cooperación público-privada. Para la

cooperación, el sector público es el actor catalizador, animador, que posibilita espacios democráticos, concierta, convoca, pero son los actores en su conjunto los que hacen el desarrollo. Es importante la coordinación institucional en los diferentes niveles territoriales de las administraciones. Es decir, el tema de la gestión compartida con el sector privado forma parte de una estrategia de fomento de la micro y la pequeña empresa. Esta gestión da como resultado la investigación para el desarrollo y modernización administrativa. Se debe incorporar la nueva gestión pública local, superando enfoques centralistas y dotando a las entidades territoriales impulsoras del desarrollo productivo de capacidad para realizar su labor de forma eficaz y permanente.

Las microempresas constituyen la inmensa mayoría de las empresas existentes en los diferentes países de la región y forman el tejido productivo y empresarial de los mismos. Son importantes desde el punto de vista del empleo y del ingreso de gran parte de la población, de manera que es una inteligente política de desarrollo económico de cualquier país o de cooperación para el desarrollo. Sin cuestionar los esfuerzos que se hacen por la estabilidad macroeconómica en la promoción de exportaciones, hay que acompañar este concepto con planteamientos más consistentes y no solo asistencialistas ante el problema de la pobreza. Resulta necesario incorporar una estrategia de la micro y pequeña empresa dentro de este enfoque del verdadero desarrollo local como se ha planteado:

no como la agenda menor, sino como la apuesta más importante.

7.2. América Latina: descentralización y desarrollo de capacidades productivas locales

El desarrollo local en las últimas décadas se ha visto fortalecido por el desarrollo empresarial; en los casos de Brasil y México, las diversas regiones de ambos países han observado una expansión consistente de acuerdo a la información disponible en los censos económicos. El ejemplo brasileño, aun cuando es más vigoroso, tiende a estar más concentrado en las grandes zonas urbanas; la distancia entre el número de empresas de São Paulo y Amapá es de 210 veces, mientras que en el caso mexicano la diferencia entre el Estado de México y Baja California Sur es de 20 veces. A lo anterior se suma que la dinámica de crecimiento es mayor en México que en Brasil, pese a que el número de empresas de este último es casi el doble que las existentes en el territorio mexicano, tal como puede observarse en los cuadros 50 y 51.

En el afán de analizar el impacto que la descentralización ha tenido en la construcción de nuevas capacidades productivas en Brasil y México, se realizó un ejercicio de correlación entre el incremento del gasto descentralizado y las principales variables censales de aumento de unidades económicas, de aumento de valor agregado, de aumento de empleo y

Entidad	2000	2006	Variación %
São Paulo	1.339.138	1.854.518	5,58%
Minas Gerais	527.374	690.664	4,60%
Río Grande del Sur	468.046	621.926	4,85%
Paraná	337.313	484.942	6,24%
Río de Janeiro	334.397	439.549	4,66%
Santa Catarina	235.051	327.104	5,66%
Bahía	201.694	292.435	6,39%
Ceará	128.644	182.788	6,03%
Goiás	123.098	176.945	6,23%
Pernambuco	111.038	152.035	5,38%
Espírito Santo	84.355	116.611	5,55%
Mato Grosso	66.068	98.849	6,95%
Distrito Federal	68.492	88.994	4,46%
Pará	51.062	78.770	7,49%
Maranhão	48.034	74.404	7,57%
Mato Grosso del Sur	52.556	69.059	4,66%
Paraíba	46.916	66.512	5,99%
Río Grande del Norte	44.549	64.334	6,32%
Piauí	36.598	53.021	6,37%
Alagoas	32.186	42.867	4,89%
Amazonas	25.940	41.492	8,14%

Cuadro 50. Brasil: desarrollo empresarial en el ámbito subnacional (número de empresas)





Rondônia	27.155	37.126	5,35%
Sergipe	22.366	30.796	5,48%
Tocantins	21.352	27.985	4,61%
Acre	8.121	12.067	6,82%
Roraima	6.500	9.585	6,69%
Amapá	6.136	8.800	6,19%
Total nacional	4.454.179	6.144.178	5,51%

Fuente: elaboración propia basada en datos de los censos económicos, IBGE, y la Secretaría del Tesoro

Cuadro 51. México: desarrollo empresarial en el ámbito subnacional (número de empresas)

	2003	2008	Variación %
México	364.921	456.563	25,1
Distrito Federal	342.454	382.056	11,6
Jalisco	214.623	264.361	23,2
Veracruz	184.668	225.773	22,3
Puebla	165.237	215.177	30,2
Guanajuato	150.746	179.819	19,3
Michoacán	141.426	176.186	24,6
Oaxaca	107.075	144.372	34,8
Chiapas	93.814	129.863	38,4
Nuevo León	110.148	129.427	17,5
Guerrero	95.016	127.978	34,7
Tamaulipas	85.274	102.130	19,8





Chihuahua	79.185	89.248	12,7
Yucatán	62.799	85.597	36,3
Sonora	66.660	83.141	24,7
Hidalgo	62.521	81.570	30,5
Coahuila	66.456	80.880	21,7
Sinaloa	64.611	80.540	24,7
Baja California	61.807	80.368	30,0
Morelos	63.647	79.404	24,8
San Luis Potosí	63.762	79.211	24,2
Querétaro	42.491	56.345	32,6
Tabasco	44.186	52.616	19,1
Tlaxcala	38.241	49.337	29,0
Zacatecas	40.869	48.127	17,8
Durango	37.864	45.135	19,2
Aguascalientes	33.604	40.960	21,9
Nayarit	29.896	39.283	31,4
Quintana Roo	29.079	38.768	33,3
Campeche	22.900	29.980	30,9
Colima	20.438	26.046	27,4
Baja California Sur	16.905	22.784	34,8
Nacional	3.005.157	3.724.019	23,9

Fuente: INEGI, censos económicos 2009

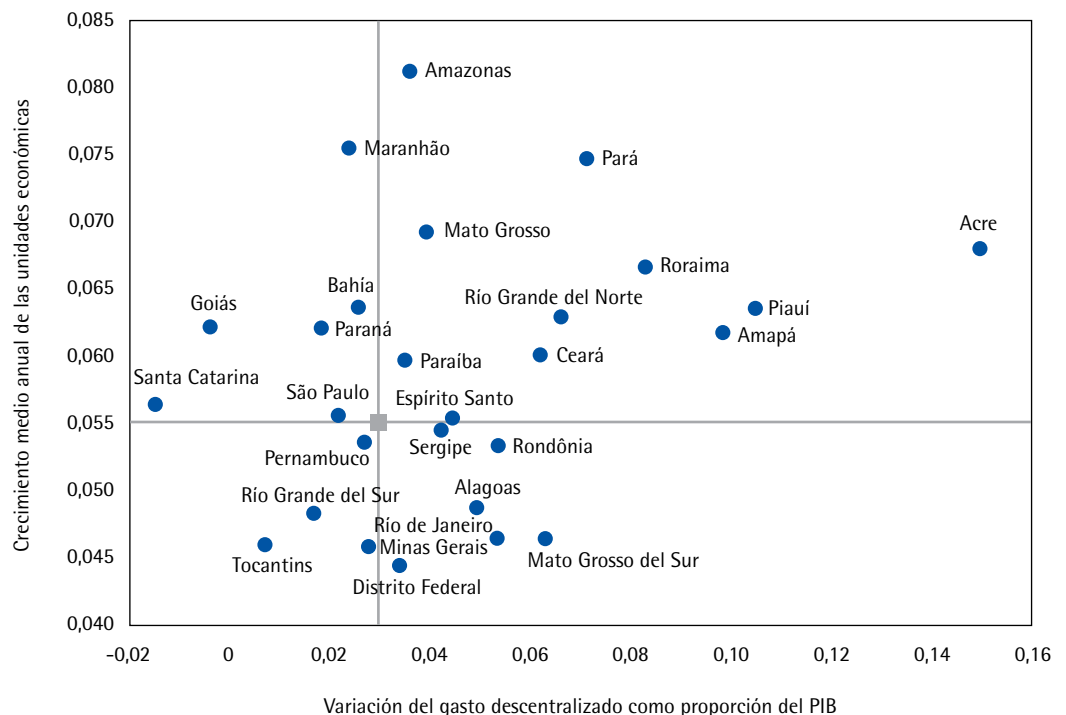
de aumento en la formación de capital. El ejercicio se elaboró para el caso de Brasil con los datos censales de los años 2002 y 2006, y con los correspondientes al incremento del gasto descentralizado para el mismo período, considerando el primer nivel de gobierno nacional (los veintisiete estados federados). La hipótesis era que el incremento de gasto estuviera correlacionado positivamente con la creación de nuevas empresas (∂UE), con un aumento de la producción (∂UE) y con un aumento del empleo (∂E); en este sentido, lo que se buscaba es que hubiera una elasticidad positiva, tal como se señala en las siguientes fórmulas:

$$\frac{\partial UE}{\partial GD} > 0 \quad \frac{\partial VA}{\partial GD} > 0 \quad \frac{\partial E}{\partial GD} > 0$$

Los resultados obtenidos fueron positivos para el caso de un estímulo a la creación de nuevas empresas en las entidades federativas con menor nivel de producto interno bruto. A este respecto, se puede argumentar que el gasto descentralizado ha servido para estimular la actividad económica y, con ello, se ha logrado que genere un mayor nivel de empresas que, de acuerdo con el censo económico, son pequeñas y medianas empresas. Los resultados, en este caso, fueron negativos para Goiás y Santa Catarina, que son de las entidades con mayor nivel de valor productivo y en las que el gasto descentralizado no creció.

El efecto sobre el valor agregado generado en términos reales fue mayor

Gráfico 14. Brasil: impacto del gasto descentralizado en la generación de unidades económicas, 2000-2006



Fuente: elaboración propia con base en datos de los censos económicos, IBGE, y la Secretaría del Tesoro

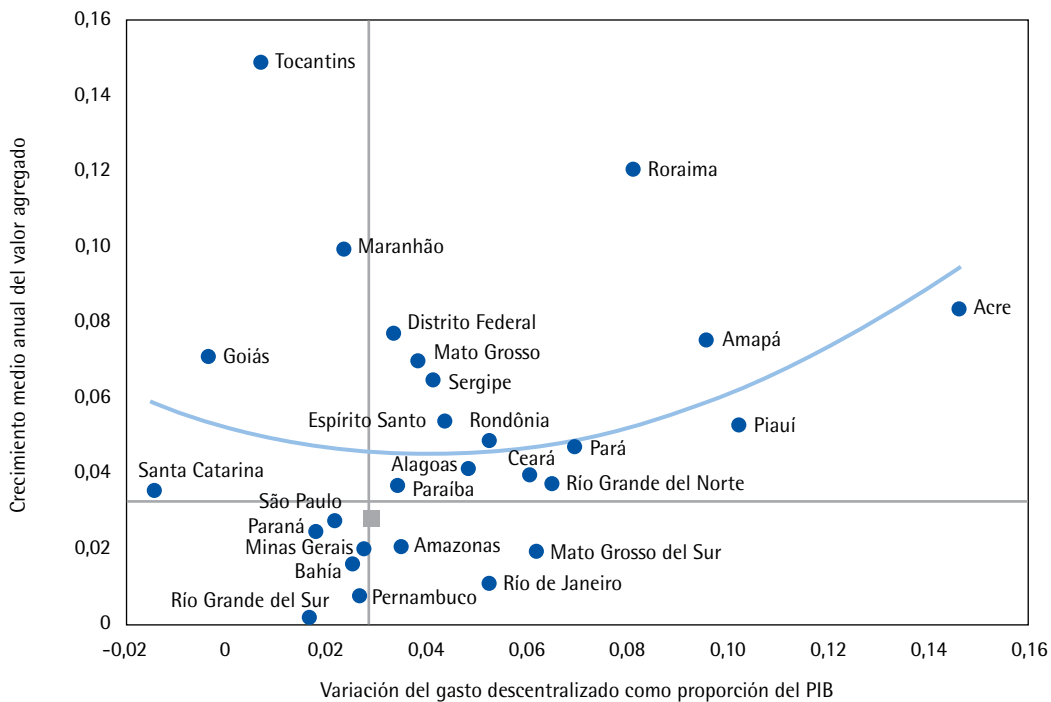


Gráfico 15. Brasil: impacto del gasto descentralizado en la generación de valor agregado, 2000-2006

Fuente: elaboración propia con base en datos de los censos económicos, IBGE, y la Secretaría del Tesoro

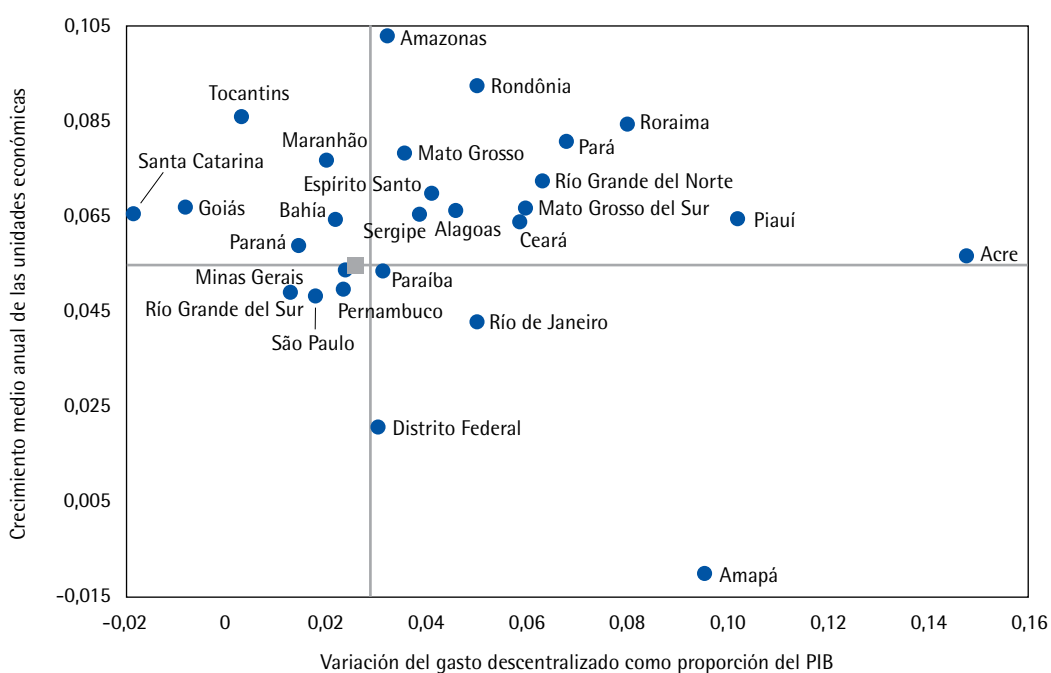


Gráfico 16. Brasil: impacto del gasto descentralizado en la generación de empleo, 2000-2006

Fuente: elaboración propia con base en datos de los censos económicos, IBGE, y la Secretaría del Tesoro

que en el caso de la *empresarialidad*, lo que podría sugerir un crecimiento de la productividad, derivado de la descentralización.

Por lo que hace referencia al empleo, el impacto pareciera haber sido menor: la elasticidad resultó menor en promedio, lo que pudiera mostrar que los procesos son menos intensivos en ocupación de la mano de obra, y esto sería una cuestión a considerar para las políticas públicas del gasto descentralizado.

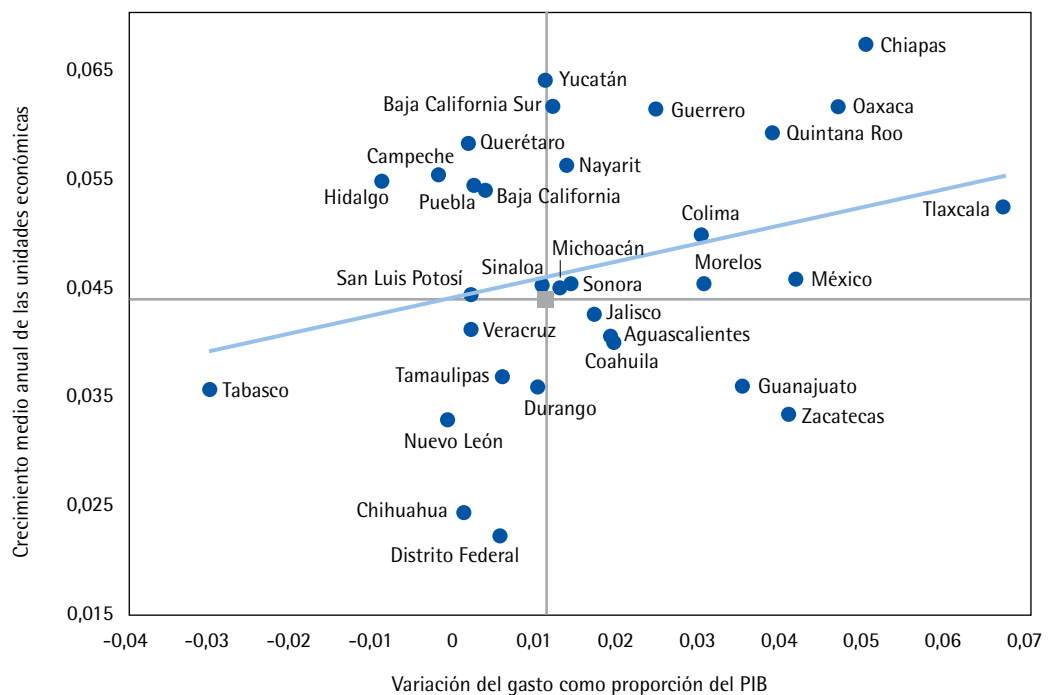
En el caso mexicano, los efectos del gasto descentralizado en las 32 entidades federativas también fueron positivos en el desarrollo empresarial en las entidades federativas de menor grado de desarrollo

relativo, como son los estados del sur, afectando a entidades petroleras como Tabasco.

Por lo que respecta al valor agregado, el crecimiento se dio en las entidades federativas de menor nivel de desarrollo económico; sin embargo, en este caso, el gasto descentralizado parece no guardar correlación positiva con las entidades petroleras como Tabasco, Campeche y Veracruz, que incluso registraron crecimientos negativos.

En el caso de la formación de aumento de las capacidades productivas, se observa que ciertas entidades federativas tuvieron un mayor impacto, como es el caso de Zacatecas, donde las transferencias de

Gráfico 17. México: impacto del gasto descentralizado en la apertura de unidades económicas, 2003-2008



Fuente: INEGI, Censos Económicos 2004, Banco de México

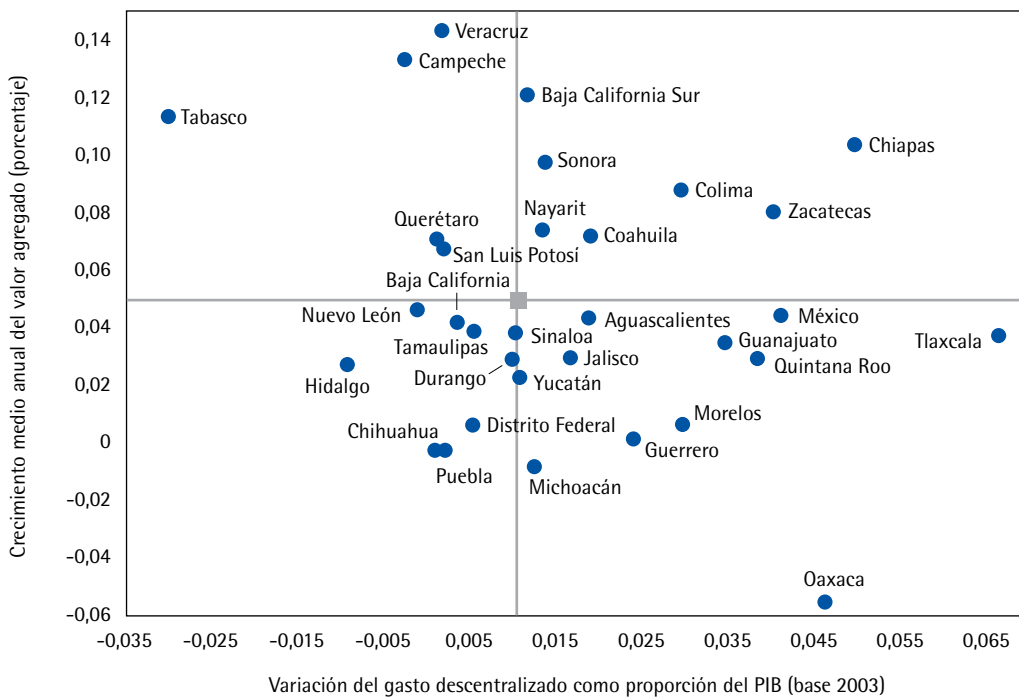


Gráfico 18. México: impacto del gasto descentralizado en el crecimiento del VA, 2003-2008

Fuente: INEGI, Censos Económicos 2004, Banco de México

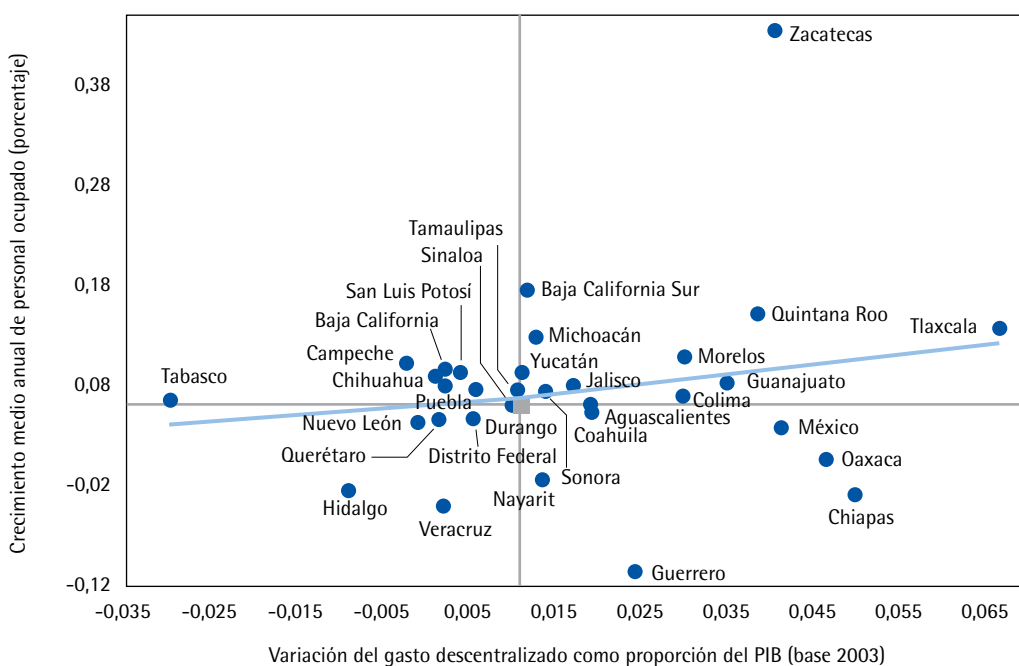
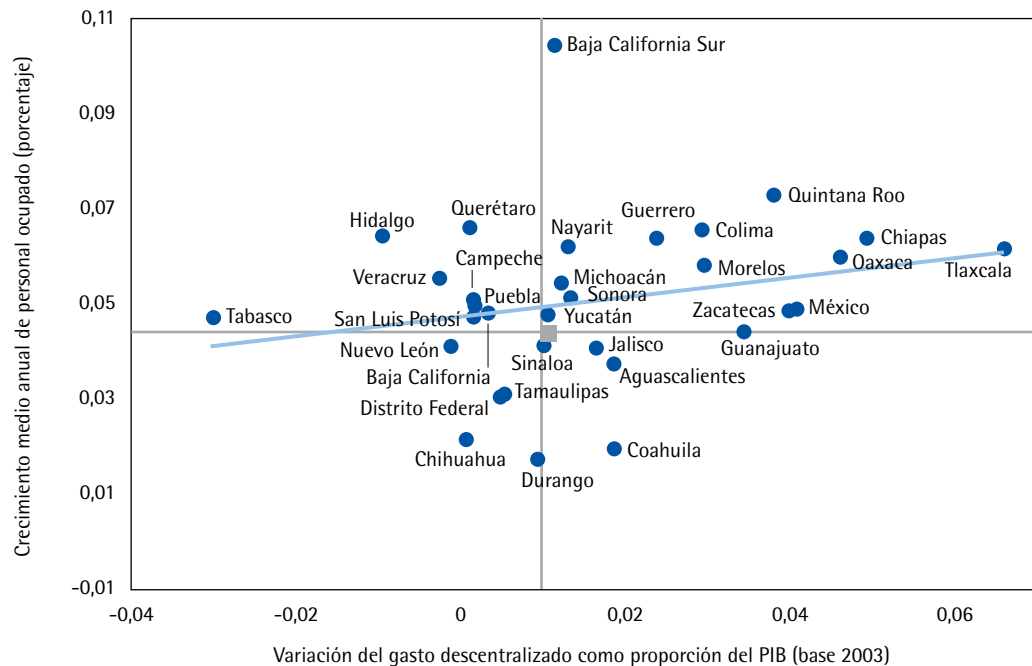


Gráfico 19. México: impacto del gasto descentralizado en la acumulación del capital, 2003-2008

Fuente: INEGI, Censos Económicos 2004, Banco de México

Gráfico 20. México: impacto del gasto descentralizado en la generación de empleo, 2003-2008



Fuente: INEGI, Censos Económicos 2004, Banco de México

capital contribuyeron a un aumento de los activos fijos de la entidad.

En materia de empleo, los resultados son igualmente positivos, superando incluso lo observado en Brasil; ello parecería mostrar que existe un proceso de crecimiento más intensivo en mano de obra en México, lo que también debe tomarse en cuenta en las políticas de descentralización, ya que esto puede guardar implicaciones positivas para el empleo si se establecen normas adecuadas para su desarrollo.

7.3. América Latina: algunas consideraciones

Los resultados obtenidos de este ejercicio son un primer intento por valorar el efecto que tiene el gasto descentralizado sobre variables claves de la economía regional en un país, pudiendo no solo elevar los niveles de vida de la población –a través de la descentralización de los servicios públicos–, sino que, de igual forma, pueden afectar al desarrollo empresarial, generando con ello un esquema más endógeno de crecimiento en las economías locales. De todas maneras, es importante anotar que las generalizaciones serán siempre peligrosas dada la variedad de experiencias, la historia cambiante y prolongada de la descentralización, sus múltiples propósitos

y las profundas diferencias de condiciones en que ésta se produce. Aquí, el objetivo principal remite a los factores exógenos y endógenos que afectan la perspectiva de crecimiento económico en el ámbito local.

muchos de ellos en el nivel subnacional y todos sujetos o parcialmente afectados por el equilibrio variable de la descentralización.

En este sentido, como se señala en el libro *Alternativa local* (BID 2009), los efectos se pueden dividir en cuatro grupos principales: primero, en el nivel nacional o de macroescala, se requiere un marco regulatorio que asegure una competitividad vigorosa, mercados eficientes y condiciones macroeconómicas sólidas y estables; segundo, y al igual que con los temas macroeconómicos exógenos a un área local, es importante determinar si existe una cultura de innovación dinámica orientada a lograr el auge del sector privado empresarial y la sociedad civil; tercero, y ya en el ámbito más local, es necesario que exista una infraestructura física adecuada; y cuarto, así como se requiere que haya una infraestructura adecuada, también es necesario que en el nivel local existan cohesión social, un clima de negocios propicio, programas e instrumentos coordinados y una estrategia a ser implementada por equipos que promuevan la inversión y el crecimiento.

Hay consenso general a la hora de considerar que es a los ámbitos nacionales y supranacionales de gobierno a los que les corresponde gestionar los marcos regulatorios, el funcionamiento de los mercados y las condiciones macroeconómicas. Los demás elementos dependen de una mezcla más variada y compleja de gobiernos, accionistas, empresas privadas y relaciones de poder,

Conclusiones: en el inicio de una agenda de fortalecimiento democrático

Aun cuando se puede hacer un recuento positivo de la descentralización latinoamericana y su impacto sobre el desarrollo local, conviene mencionar que este esfuerzo tiene que ser evaluado en el contexto de la puesta en marcha de una estrategia diferenciada en la región a partir de los años ochenta. Por una parte, la región norte de América Latina, con México, vivió el surgimiento de un acercamiento a un proceso de integración con Estados Unidos, a través del Tratado de Libre Comercio, a la vez que en el sur se inició el proceso de integración en el Mercosur. Sin embargo, en ninguno de los casos se obtuvo un proceso de planeación suprarregional, sino que se mantuvieron políticas nacionales en el ámbito de las finanzas públicas. El común denominador de todas estas experiencias ha sido el fortalecimiento de la democracia, que ha servido para que las demandas de descentralización tengan una base amplia en todas las regiones de América Latina.

En los años ochenta, con posterioridad a la crisis de la deuda, la región empezó a discutir el proceso de descentralización, al tiempo que muchas iniciativas locales pusieron en marcha, en ese contexto, la adopción de políticas de descentralización que partieron de la diversidad de esquemas de finanzas públicas; en algunos casos como Brasil y Bolivia, el nivel de ingresos y gastos alcanza el 40% del PIB, pero en la mayor parte de los casos se encuentra entre el 20% y el 30%, lo que demuestra un bajo margen de maniobra para conducir la descentralización, a lo que se suma

la debilidad institucional para que los niveles de gobierno subnacional cuenten con fuentes propias de ingreso. Esto sitúa, en los países federados, el gasto de los gobiernos estatales en un rango de 8% a 12% del PIB y al de los gobiernos municipales en uno entre el 1,9% y el 7,5% del PIB, lo cual indica los estrechos límites de acción de los gobiernos subnacionales.

El proceso de descentralización ha quedado institucionalizado por medio de la definición de políticas de transferencias, las cuales son lo que pudiera denominarse los elementos institucionales de la descentralización pactada. El esquema ha avanzado y es sumamente amplio, pero no se ha visto estimulado por un esfuerzo por dotar a las instancias receptoras de poder para establecer impuestos propios que les permitan aumentar la recaudación, como ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos, donde el impuesto sobre las ventas tiene una sobretasa en cada entidad federativa. En México existe esta posibilidad, pero no es algo que haya sido utilizado por las entidades federativas, o por precaución (política) o por falta de iniciativa local. La acción compensatoria del gobierno central, al crear fondos de apoyo, ha funcionado de manera inhibitoria para la acción local.

El mayor éxito en el proceso de descentralización de los gobiernos de la región ha sido la transferencia de los servicios básicos públicos hacia los niveles de gobierno subnacional, que ha logrado involucrar a la sociedad civil en el esfuerzo por dotar de un piso social básico

a la población. Este esfuerzo medido contra el incremento del gasto descentralizado muestra una tendencia positiva. Este primer paso en la construcción de dicho piso social básico ha contribuido a una reducción relativa de la desigualdad entre las regiones en Brasil, Chile y México; sin embargo, en Argentina y Colombia, la desigualdad parece haberse mantenido. Finalmente, conviene señalar que el esfuerzo de descentralización ha generado un proceso de promoción de la actividad local, al promover la construcción de una nueva cultura de autosuficiencia productiva en cada comunidad. Esto se ha visto reflejado en un aumento del número de empresas, de un mayor empleo local, de una mayor generación de valor agregado y de una mayor capitalización de las empresas, al menos en los casos de Brasil y México.

De lo anterior se puede deducir que el esfuerzo de la descentralización puesto en marcha hace tres décadas es un proceso irreversible, porque la sociedad ha empezado a organizarse, desatando procesos de desarrollo local que eran inexistentes hace unas décadas. El problema principal de este proceso es la falta de una planeación estratégica que logre potenciar el esfuerzo de descentralización y las iniciativas locales, la cual cosa crea un esquema de confusión y obstruye los esfuerzos emprendidos. El siguiente paso, en este esfuerzo, será construir un marco estratégico de planeación que permita conciliar los diversos intereses y evitar que las burocracias bloqueen la construcción de una sociedad más descentralizada.

Las distintas reformas que se emprendan en materia de distribución de competencias deben resguardar y dejar claramente establecidas tanto las competencias que son exclusivas de cada nivel de gobierno como las que son compartidas y concurrentes, así como también el nivel en el cual quedan las competencias residuales a la hora de evitar duplicidad de esfuerzos y posibles vacíos en algunas de éstas. Y, al mismo tiempo que se delegan competencias administrativas, se debe otorgar la capacidad de que los gobiernos subnacionales realmente puedan tomar decisiones (descentralización política y tributaria). Por otra parte, es muy poco probable que la descentralización política desencadene por sí misma mayores niveles de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales. Se requerirá también fortalecer la cultura cívica. La promoción de la participación ciudadana y la creación de espacios y mecanismos de participación adecuados es algo a incorporar de un modo mucho más sustantivo en el proceso de descentralización política.

Mayores niveles de participación y de fiscalización, por parte de la ciudadanía y la sociedad civil, podrían contribuir también a la disminución del clientelismo político y el control ejercido por las élites locales sobre el proceso político (usualmente, en pro de sus propios intereses). Esto es particularmente relevante en aquellos gobiernos subnacionales pequeños con fuertes desigualdades socioeconómicas, en donde las élites gozan de gran poder.

Y es que el vínculo virtuoso entre ciudadanía y democracia es algo todavía no consolidado en América Latina.

La descentralización se puede observar como un fenómeno, ya sea desde el punto de vista de un proceso o un estado. Además, es multidimensional (fiscal, administrativo y político), lo cual necesita de un sólido compromiso social dado que establece las relaciones y jerarquías del poder público. Esto requiere de un continuo esfuerzo de construcción de consensos, especialmente entre los legisladores y los representantes de la sociedad civil, además de los mismos gobiernos subnacionales.

Sin ese apoyo, las reformas que articulan el proceso de descentralización en América Latina pueden quedar estancadas en los ministerios centrales o bien ser bloqueadas por grupos de interés poderosos. En América Latina persisten dificultades en la superposición de competencias entre los distintos niveles de gobierno y muchas de ellas no han estado debidamente acompañadas de los recursos necesarios para llevarlas a cabo. En relación con la descentralización fiscal, se constata una mayor descentralización por vía del gasto que de los ingresos. En particular, los gobiernos unitarios tienen pocas atribuciones para el cobro de tributos propios en los niveles subnacionales. Ello genera una alta dependencia del sistema de transferencias fiscales. Un punto a favor de todo esto es que se ha logrado un gran avance en cuanto a la descentralización política; prácticamente

todos pueden elegir, democráticamente, a sus autoridades subnacionales basándose en sistemas de representación en todos los niveles territoriales. No obstante, los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas son todavía muy incipientes.

Se debe tener presente, a su vez, que la descentralización conlleva en sí un cambio no exento de conflicto, toda vez que «pueda existir una élite nacional que bien pudiera estar incrementando la dependencia de los gobiernos regionales locales para desarrollar su autonomía fiscal y por lo mismo resistiéndose a cualquier cambio que pueda amenazar su posición en el aparato decisorio». Cuando el mundo político discute acerca de la descentralización, lo que está en juego son precisamente aquellas reglas institucionales que distribuyen la autoridad política y la capacidad de gobernar entre los distintos niveles de gobierno. América Latina tiene una larga agenda para transitar hacia una descentralización más participativa; la reflexión conjunta con la Unión Europea sobre este tema permitiría iniciar un diálogo en la región que apoye una institucionalidad más apta para la descentralización y permita el establecimiento de mejores condiciones de vida en todas las regiones en la perspectiva de elevar la cohesión social.

Bibliografía

- AGHÓN, Gabriel (2000). «Los retos pendientes de la descentralización fiscal en América Latina y el Caribe.» Conferencia introductoria del Seminario Internacional «Avances y dificultades de la descentralización fiscal en El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana», organizado por el Proyecto FODES/gtz de Nicaragua con el apoyo de los proyectos GTZ de los países involucrados, Managua (29-30 de mayo).
- ALBURQUERQUE, Francisco (2009). *Microempresa, pequeña empresa y desarrollo económico local*.
- ARBALLO, G. y GARGARELLA, R. (2010). *Federalismo y federalismo fiscal. Los modelos constitucionales latinoamericanos y sus reformas recientes, en perspectiva*. Santiago de Chile: CEPAL.
- AYALA ESPINO, J. (2005). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BÁRCENA, Alicia (2011). Presentación del Seminario de Política Fiscal Santiago de Chile (18 de enero).
- BECATTINI, G. (1989). «Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano.» *Revista Sociología del Trabajo* (Nueva época, núm. 5, invierno 1988-1989). Madrid: Siglo XXI de España Editores (págs. 3-17).
- BECATTINI, G. (1992). «The Marshallian Industrial District As a Socio-Economic Notion.» En Pyke, F. G. Becattini, y W. Sengenberger. *Industrial Districts and Inter-Firm Co-operation in Italy* (págs. 37-51). Génova: ILO International Institute of Labor Studies.
- BELLO, Omar; RUIZ DEL CASTILLO, Ramiro (2009). *Gasto social en América Latina: relación con el ciclo y opciones para reducir la volatilidad económica*.
- BENEDICT, FAIRCLOTH y VERHOEVEN (2007). «Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política.» *Revista de la CEPAL* (núm. 93, diciembre).
- BOISIER, S. (1999). «El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial.» En Boisier, S. *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial* (págs. 59-89). Santiago de Chile: CEPAL.
- BOISIER, S. (2004). «¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?» En *Actas del Encuentro Internacional Desarrollo Local en un Mundo Global* (3-23 de diciembre). Málaga: EUMED-NET, Universidad de Málaga.
- BONVECCHI, Carlos y RODRÍGUEZ, Jesús (2009). «Cohesión social y pacto fiscal: el papel del poder legislativo en América Latina.» En la conferencia «Las políticas públicas ante la crisis global». San Salvador (31 de agosto-1 de septiembre).
- BUITELAAR, Rudolf (2010). «La situación de las pymes en América Latina. El enfoque y el aporte de CEPAL.» XXI Reunión de Directores de Cooperación

Internacional de América Latina y el Caribe. Paramaribo, Surinam.

CECHINI y MARTINEZ (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile (marzo).

CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. En coordinación con la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Secretaría General Iberoamericana. Santiago de Chile.

CEPAL (2010). *Panorama social de América Latina. Capítulo III. El gasto público social en América Latina: tendencias generales e inversión en el desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones*. Santiago de Chile.

CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile.

CEPAL (2011). «Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento.» Colección Documento de Proyectos, elaborado por Sergio Galilea, O., Leonardo Letelier, S., y Katherine Ross, S.

CEPAL Taller CE_CEPAL (2009). «Experiencias de medición de la cohesión social en América Latina y la Unión Europea.» Relatoría (15 y 16 de octubre). Luxemburgo.

CETRÁNGOLO, O., GOLDSCHMIDT, A. y JIMÉNEZ, J. P. (2010). «El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina.» En Documento Base del Programa URB-AL III. Diputación de Barcelona, Municipalidad de San José, FIIAPP, Regione Toscana, Gobierno de Santa Fe.

EATON, KAISER y SMOKE (2010). *The Political Economy of Decentralization Reforms - Implications for Aid Effectiveness*. El Banco Mundial.

EUROPEAN COMMISSION, REGIONAL POLICY - INFOREGIO (2010). *Cohesion Policy: Response to the Economic Crisis*. Bruselas, Bélgica.

EUROSTAT (2010). *Financial Report*. Comisión Europea.

FALLETI, G. T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

FAROLE, RODRÍGUEZ POSE y STORPER (2010). *Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions*. iMdea ciencias sociales; Working papers in Economics and Social Sciences 2010/14. Madrid.

FINOT, Iván (2005). «Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local.» *Revista de la CEPAL* (núm. 86, agosto, págs. 29-46).

GODÍNEZ, V. (2007a). *Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana*.

-
- Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Colección de Estudios de Investigación núm. 2. (http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Estudio2_es.pdf36).
- GODÍNEZ, V. (2007b). «Las políticas sociales de cohesión social y las limitaciones del entorno: notas para una discusión del caso latinoamericano.» En Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007. Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. (<http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-204.pdf>).
- GODÍNEZ, V. (2009). «Desarrollo y cohesión social.» En V. Godínez y J. Mättar (coordinadores). *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*. México: CEPAL.
- IDB (2008). «All That Glitters May Not Be Gold: Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance.» Research Department (abril).
- INEGI, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (2010). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. 1999-2008. Aguascalientes, México.
- JIMÉNEZ, J. P. y PODESTÁ, A. (2009). *Las relaciones intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis*. Santiago de Chile: CEPAL.
- MALDONADO, Alberto (2000). *Descentralización y desarrollo económico local una visión general del caso de Colombia*.
- MARTÍN, Juan (2004). *El estado de las finanzas públicas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- MARTNER, Ricardo (2008). «Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina.» Documentos y ponencias presentados en el XX Seminario Internacional de Política Fiscal (28-31 de enero). Santiago de Chile: ILPES, CEPAL.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (2009). «Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina.» Serie de documentos de trabajo de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago de Chile.
- MORALES BARRAGAN, F. (1998). *Manual de diagnóstico económico municipal*. México: Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, Fundación Friedrich Ebert. (<http://www.redel.cl/Sist.Inf.Terr/indexSist.Inf.html>). Consulta: 19 de mayo de 2010.
- MUÑOZ MARTÍNEZ, A. (2000). «Desarrollo local y el fomento de la cultura emprendedora.» En Pérez Ramírez, B. y Carrillo Benito, E. *Desarrollo local: manual de uso* (págs. 273-317). Madrid: FAMP, ESIC.
- NAVARRO ARREDONDO, A. y MEIXUERIO NÁJERA, G. (2007). *Federalismo y planeación regional en México*. CESOP.

- OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA (2010). «La cooperación descentralizada en tiempo de crisis.» V Conferencia Anual del Comité de las Regiones (28-29 de octubre). Relatoría final a cargo de Georges Bonan, responsable de la coordinación de los talleres de la V Conferencia del Observatorio. Bruselas.
- OCDE (2008). *Perspectivas económicas de América Latina 2009*.
- OCHS, Jack (1974). *Public Finance*. Harper and Row Publishers.
- POLESE, M. (1998). *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Cartago, Costa Rica: LUR/BUAP/GIM.
- RUIZ DEL CASTILLO, Ramiro (2010). «Sobre la evolución del gasto público social en América Latina y su papel para la estabilización económica. Desarrollo Económico». Santiago de Chile (abril).
- SABAINI GÓMEZ, Juan C. y JIMÉNEZ, Juan Pablo (2010). *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina (un análisis de casos)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SHCP (2010). *Informe sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones pagadas a los estados, municipios y Distrito Federal de enero a diciembre de 2010*.
- SMALL, Robin (2010). *The Response of Cohesion Policy to The Economic Crisis*. European Institute of Public Administration EIPA Maastricht.
- STORPER, M. (1997). *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. Nueva York: The Guilford Press.
- UE COMISIÓN EUROPEA (2010). «Invirtiendo en el futuro de Europa. Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial.»
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993). *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2000). «Desarrollo local y territorio.» En Pérez Ramírez, B. y Carrillo Benito, E. *Desarrollo local: manual de uso* (págs. 93-107). Madrid: ESIC-FAMP.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2001). «La política de desarrollo económico local en Europa.» En Rodríguez Gutiérrez, F. *Manual de desarrollo local* (págs. 42-60). Madrid: Ediciones TREA.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2006). «Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo.» *Revista Eure* (mayo, vol. XXXII, núm. 095, págs. 75-93). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2009). «Clusters e innovación en los procesos de desarrollo económico.» En Basave Kunhardt, J. y Rivera Ríos, M. A. (coordinadores). *Globalización, conocimiento y desarrollo. Teoría y estrategias de desarrollo en el contexto del cambio histórico mundial. Tomo II* (págs. 67-100). México: UNAM, Miguel Angel Porrúa.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. y SÁEZ CALA, A. (1995). «La dinámica de los sistemas productivos locales. El caso de la industria del calzado en España.» En Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. (editores). *Desarrollo económico local en Europa* (págs. 189-214). Madrid: Colegio de Economistas de Madrid.

02

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

URB-AL III es un programa de cooperación regional descentralizada de la Comisión Europea cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina.

Liderada por la Diputación de Barcelona, la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III tiene la misión de apoyar la ejecución del programa prestando asistencia técnica y acompañamiento a los diferentes proyectos para contribuir a hacer realidad sus objetivos.

