



## Población y gobernación

*La democracia no es cuestión de una sola decisión ni de unas elecciones organizadas a toda prisa*

En el decenio de 1980 muchos países en desarrollo pasaron de estar regidos por gobiernos autoritarios hacia una mayor libertad política y más democracia. Se trata de una tendencia positiva, pero todavía queda algún camino por recorrer antes de que la población de los países en desarrollo sea de verdad dueña de su propia vida. Incluso en los países en que los ciudadanos pueden elegir a sus dirigentes en elecciones periódicas, libres e imparciales, ello no significa que hayan logrado la plena participación política. Si se aspira a que la población de los países en desarrollo controle su desarrollo, la tendencia hacia la democracia tendrá que ampliarse y profundizarse.

### **Participación en la configuración de la gobernación**

El avance hacia la democracia en el decenio de 1980 fue resultado en parte de las debilidades internas de los regímenes autoritarios. Sus exigencias de gobernar se habían basado en la promesa de un gobierno firme que podría establecer el orden y promover el crecimiento económico. Cuando el crecimiento se interrumpió, sobre todo en África y en América Latina, la legitimidad de esos gobiernos se vio socavada. Así, en el Brasil, la desaceleración económica del decenio de 1980 hizo que a los militares les resultara difícil justificar un gobierno que ya era impopular. Los desacuerdos internos acerca de la estrategia política y la económica siguieron socavando el régimen y ello permitió, al igual que en otros países latinoamericanos, que la presión popular forzase la transición a la democracia. En otros países, los movimientos populares fueron el elemento más importante que impulsó el cambio: de forma más notable en Europa

oriental, África y Filipinas, donde una amplia coalición de organizaciones populares se unió en contra de un régimen corrupto.

Esos movimientos democráticos se han ido extendiendo. Los medios internacionales de comunicación hacen que los habitantes de las zonas más remotas tengan conciencia de la intranquilidad política al otro extremo del mundo y los inspiran a formular exigencias parecidas, como están descubriendo ya muchos gobiernos de África y de los Estados árabes. En muchos casos ello se debe a que los gobiernos están fracasando económicamente. Pero incluso en los casos en que los gobiernos han logrado aliviar la pobreza, como en China y en la República de Corea, al final el pueblo, tarde o temprano, quiere más democracia.

También han existido tentativas hechas desde fuera de promover o alentar la democracia, por ejemplo, mediante el condicionamiento de la ayuda a la introducción de reformas democráticas. Aunque en muchos casos se trata de una expresión de interés común por los derechos humanos universales, esas tentativas desde fuera pueden resultar contraproducentes. Pueden antagonizar innecesariamente a la población y desprestigiar a quienes dentro del país actúan en pro de un cambio democrático, y en definitiva es posible que no logren producir un cambio duradero. La democracia no es cuestión de una sola decisión ni de unas elecciones organizadas a toda prisa. La democracia exige un largo proceso de desarrollo político. Y, dada la inmensa diversidad de formas políticas posibles, es poco probable que lo que exigen gentes de fuera equivalga a las necesidades reales de otro país.

En todas partes la población quiere controlar su propio destino. El tipo de democracia que elija no tiene por qué seguir

los modelos de Europa occidental ni de Norteamérica; en general, tendrá que adaptarse a las circunstancias locales. Pero cualquiera sea la estructura formal por la que opte un país, no es sino el punto de partida de un largo proceso que consiste en facilitar unas formas efectivas de participación popular.

La democracia comporta sus propios problemas. Una dificultad inmediata consiste en conciliar las reivindicaciones conflictivas de diferentes clases, grupos étnicos y actores políticos. Los países en desarrollo son especialmente vulnerables, porque a menudo el Estado controla una gran parte de los recursos económicos del país. Cuando esos recursos se asignan por decisión gubernamental, las recompensas por tener influencia pueden ser muy grandes. Y si todo el mundo presenta sus reivindicaciones a la vez, el resultado puede ser el caos.

El problema central de muchos países en desarrollo es que carecen de instituciones democráticas arraigadas. Si se aspira a que las democracias funcionen, necesitan muchas cosas además de urnas. También necesitan unos partidos políticos estables que por sí mismos puedan reunir a muchos grupos de intereses diversos y moldearlos en una organización cohesiva. Y también necesitan grupos independientes, como organizaciones de agricultores, sindicatos, grupos de consumidores, cámaras de comercio o grupos culturales y religiosos, así como todos los demás elementos de una sociedad civil que facilitan y regulan sistemáticamente el proceso de articulación de las exigencias populares.

La formación de esas instituciones lleva tiempo. Y necesitan una renovación constante para que no se conviertan en instrumentos por conducto de los cuales una pequeña élite pueda manipular a su antojo las palancas del poder.

No está nada claro que los dirigentes de esas nuevas democracias acepten siempre la necesidad de unas instituciones civiles fuertes y democráticas. En muchos países el pronóstico no es bueno. Incluso en la India, donde antes había unas instituciones políticas que eran fuertes y se daban por establecidas, unos dirigentes populistas que

persiguen sus propios objetivos limitados han venido debilitando esos instrumentos decisivos del gobierno democrático. En la India el secularismo, consagrado en la constitución como fundamentación misma del Estado, se ve en la actualidad gravemente amenazado por la marea ascendente de los particularismos y el fundamentalismo.

También existen peligros que proceden de la dirección opuesta: de la creación de nuevas formas de control centralizado. Muchos países están pasando simultáneamente por dos procesos difíciles: democratización y liberalización económica, lo cual somete a prueba las capacidades políticas de muchos dirigentes recién elegidos. Por ejemplo, en el Brasil y en Rusia existe el peligro de que se encaminen hacia una democracia de "doble vía". Una vez elegido, el gobierno puede aspirar a liberarse lo más posible del control popular, a fin de llevar a cabo reformas impopulares, en contra precisamente del principal objetivo perseguido al ampliar la participación política.

En consecuencia, en muchos países se ha considerado necesario complementar la democratización con esfuerzos encaminados a aumentar la transparencia y la responsabilidad del gobierno. Porque una cosa es que la gente pueda elegir a sus representantes y otra cosa que pueda conocer e influir en las políticas que los representantes aplican una vez elegidos.

En los últimos años se ha producido en muchos países una clara mejora de las oportunidades populares de participar en la selección de los gobiernos. Sin embargo, los gobiernos siguen estando muy apartados y distantes del pueblo, especialmente en lo que respecta a su brazo ejecutivo: la burocracia estatal y los programas y proyectos gubernamentales. Muchos países en desarrollo, después de obtener la independencia, inicialmente concentraron sus esfuerzos en edificar un Estado nacional, con resultados a menudo muy centralizadores, y la ayuda exterior, que en muchos países aporta una parte muy importante al presupuesto nacional, no ha hecho más que reforzar esas tendencias.

En las secciones siguientes se examina cómo pueden los gobiernos acercarse al pueblo y, en particular, cómo contribuye la

*La descentralización de la gobernación constituye una de las mejores formas de promover la participación y la eficiencia*

descentralización a mejorar el desarrollo humano.

### **Descentralizar la gobernación a fin de aumentar la adopción de decisiones a nivel local**

La descentralización de la gobernación — hacer que pase de las capitales a las regiones, las ciudades y las aldeas— puede constituir una de las mejores formas de promover la participación y la eficiencia. Los funcionarios y los políticos locales pueden estar mucho más dispuestos a la valoración pública que los gobiernos nacionales y ser más responsables ante las comunidades y las personas a las que en principio prestan sus servicios. Y los proyectos públicos — trátase de presas, carreteras o escuelas o programas de salud— resultan mucho más pertinentes y eficaces si las comunidades interesadas tienen una influencia real en cuanto a su planificación y su ejecución.

La descentralización puede adoptar diversas formas: por ejemplo, puede ser horizontal o vertical. La descentralización *horizontal* dispersa el poder entre instituciones al mismo nivel. así, las decisiones de un gobierno acerca del gasto, en lugar de concentrarse en un ministerio de hacienda todopoderoso, podrían repartirse entre varios ministerios distintos. La descentralización *vertical*, que es más importante, permite que algunos de los poderes del gobierno central se deleguen hacia abajo a niveles inferiores de la administración: por ejemplo a los estados en los países federales y después a las administraciones regionales y locales, o incluso a asociaciones de aldeas.

La descentralización vertical de la administración puede adoptar diversas formas:

- *Desconcentración.* Lo característico es que únicamente implique el traspaso de responsabilidades administrativas: por ejemplo a las delegaciones locales de los ministerios de la administración central. Aunque produce alguna dispersión del poder, son pocas las decisiones que pueden adoptarse sin remitirse al centro.

- *Delegación.* Implica el traspaso de alguna autoridad y algunas facultades de adopción de decisiones a los funcionarios locales. Sin

embargo, la administración central mantiene el derecho de derogar las decisiones locales y puede recuperar esas facultades en cualquier momento.

- *Devolución.* Es la forma más fuerte de descentralización: se conceden facultades de adopción de decisiones a las administraciones locales y se permite que éstas tengan plena responsabilidad sin necesidad de remitirse al gobierno central. Ello implica facultades financieras así como la de ejecutar proyectos y programas de desarrollo local.

### **Por qué no se descentraliza la gobernación**

En casi todos los países en desarrollo por lo general la descentralización se ha limitado a la desconcentración. Incluso Chile, Indonesia, Marruecos y Zimbabue han esparcido relativamente pocos poderes. Los cuatro países tienen niveles ostensiblemente autónomos de administración local: las municipalidades en Chile, las aldeas en Indonesia, las comunas en Marruecos y los consejos de distrito en Zimbabue. Pero los recursos que controlan son reducidos, sus facultades de adopción de decisiones son limitadas y muchos de los nombramientos locales se imponen desde arriba. (En los estudios de países que figuran al final del presente capítulo se examina la experiencia de esos cuatro países en cuanto a descentralización. Se basan en estudios sobre el terreno y en encuestas por muestreo, y los datos incluidos en ellos no siempre coinciden con los de los cuadros que figuran en el presente capítulo)

En los países industrializados una gran parte de gasto social tiende a estar centralizada, en especial la correspondiente a las prestaciones de seguridad social. Por ejemplo, Francia gasta casi el 20% de su PIB en seguridad social. Y es posible que otras formas de gasto social (como la educación) también estén controladas desde el centro cuando existe un consenso nacional acerca de las normas mínimas que deben aplicarse en todo el país. No obstante, las administraciones locales de muchos países industrializados tienen considerables facultades para obtener sus propios ingresos, y muchas gastan grandes sumas en aspectos sociales.

La situación es muy diferente en los

países en desarrollo. Los sistemas de seguridad social son relativamente débiles o no existen, de forma que no tienen la misma influencia centralizadora. Las motivaciones de la concentración son de otro orden.

1. *Centralización para la formación de la nación* Muchos países carecen de instituciones y tradiciones democráticas, lo cual es en parte herencia de la época colonial. Las potencias coloniales trataron, siempre que les fue posible, de concentrar en la capital las finanzas y la adopción de decisiones. Y los países recién independizados mantuvieron esa práctica, en parte para aumentar su control político y económico, pero también porque estaban convencidos de que el Estado debía asumir la principal responsabilidad por el desarrollo económico y la "edificación de la nación". Ello llevó a una concentración abrumadora del poder nacional en manos de los gobiernos centrales, así como a una acumulación masiva de normas y reglamentaciones. Algunos países han empezado a flexibilizar esos controles, pero todavía queda mucho camino por recorrer.

2. *Una democracia débil* Muchos gobiernos han estado organizados de forma no democrática, con estructuras autoritarias. Ello perpetúa corrientes muy centralizadoras, dado que los gobiernos centrales tratan de mantener un control total. Al no existir unas estructuras democráticas, las administraciones locales carecen de una base política efectiva que les permita gene-

rar un control local de la adopción de decisiones.

3. *Bajo nivel de gastos sociales.* Muchos gobiernos consagran una parte muy considerable de sus presupuestos a unos gastos militares controlados centralmente. Los gastos sociales, que brindan más posibilidades de descentralización, tienden a absorber una proporción menor de los presupuestos públicos.

4. *Un sesgo hacia lo urbano.* Muchos países tienen la tendencia a centrar los gastos sociales en las zonas urbanas y las formas más "prestigiosas" de prestación de servicios: el hospital de la ciudad en lugar de la clínica de salud rural; la universidad de élite en lugar del suministro de educación básica para la mayoría de la población. Esas partidas grandes y caras suelen ser prerrogativas de la administración central y no de la local.

5. *Ayuda exterior.* También casi todas las formas de asistencia internacional tienden a tener una influencia centralizadora y las negocian los gobiernos centrales que, cuando son obligados a ello, también deben aceptar la responsabilidad por la amortización de los préstamos. Sin embargo, esto no significa que la ayuda la tenga forzosamente que gastar la administración central; algunos países logran delegar la ejecución de los proyectos de desarrollo a las administraciones locales; de hecho, algunos donantes, en particular los países nórdicos, insisten en que los proyectos estén ejecutados por ad-

*Al no existir estructuras democráticas, las administraciones locales carecen de una base política real*

CUADRO 4 1  
Estructura de la descentralización administrativa en determinados países en desarrollo

País	Población total en 1991 (millones)	Estado/provincia mayor		Organo local mayor			
		Nombre	Población (millones)	Porcentaje del total	Nombre	Población (millones)	Porcentaje del total
India	863	Uttar Pradesh	138,8	16,1	Midnapur	8,350	1,0
China	1.171	Sichuán	107,2	9,2	Ghao Yang	1.999	0,2
Pakistán	122	Panyab	62,3	51,3	Faisalabad	5,962	4,9
Indonesia	188	Jawa Barat	35,4	18,9	Regencia Lampung Tengah	1,900	1,0
Bangladesh	116	Dhaka	32,3	27,7	Dhaka	5,775	5,0
Brasil	152	Sao Paulo	26,9	17,7	Sao Paulo	10,063	6,6
México	86	México	9,8	11,4	Guadalajara	1,629	1,9
Egipto	54	Gobernadoría de El Cairo	6,5	12,1			
Nigeria	112	Kano	5,6	5,0	Ojo	1,012	0,9
Zaire	39	Kivu	5,4	14,0	Word Kivu	2,434	6,3
Kenya	24	Oriental	4,4	18,0			
Colombia	33	Antioquia	3,9	11,9	Medellín	1,468	4,5
Ecuador	11	Guayas	2,0	18,5	Guayaquil	1,328	12,3
Argelia	26	Argel	1,7	6,6	Orán	610	2,4
Camerún	12	Extremo Norte	1,7	14,3	Duala III	399	3,4
Panamá	3	Panamá	1,1	44,0	Panamá	585	23,4
Congo	2	Brazzaville	0,6	26,1	Pool	184	8,0

*La mayor parte de la ayuda exterior tiene un efecto centralizador*

ministraciones locales u ONG, siempre que proceda. Pero, en la práctica, el gasto precedente de la ayuda sigue estando muy centralizado. Convendría que los donantes publicaran estimaciones anuales del porcentaje de ayuda que canalizan por conducto de administraciones locales.

La composición de la ayuda también ejerce un efecto centralizador. La mayor parte de ella se destina a grandes proyectos de infraestructuras; sólo el 15% se destina a los sectores sociales y menos de la mitad (el 6,5% del total de la ayuda oficial al desarrollo) se asigna a actividades de prioridad humana que normalmente deberían realizarse al nivel local. Además, una gran parte de la ayuda se destina a fines militares.

### **Medición de la descentralización de los gastos**

Resultaría útil comparar el alcance de la descentralización de un país a otro. Pero es difícil, debido fundamentalmente a que no existen informaciones estadísticas relativas a muchos aspectos de la descentralización. Por ejemplo, podría existir bastante autonomía local o regional, en cuanto a la forma como funciona el sistema judicial, las fuerzas de policía, o los asuntos sociales y culturales, pero esos aspectos son difíciles de cuantificar. Los comentarios del presente capítulo se centran en las corrientes financieras entre la administración central y las locales, así como en la distribución del funcionariado, que son aspectos que se prestan más al análisis estadístico. En el caso de muchos países no existen ni siquiera esos datos, o son incompletos. Puede parecer que la administración central descentraliza los gastos, pero si mantiene un estrecho control de las normas y las prioridades, es posible que esa delegación financiera carezca de sentido.

En los gastos a nivel local también hay que tener en cuenta las contribuciones aportadas por la población local a proyectos de autoayuda "en especie" en forma de tiempo o de materiales. Como a menudo las actividades correspondientes resultan difíciles de cuantificar, se subestiman por lo general los gastos locales.

Las comparaciones de la descentraliza-

ción entre países también deben tener en cuenta el tamaño de los países de que se trata (cuadro 4.1), ya que la descentralización es más prioritaria en el caso de los países grandes que en el de los pequeños: el grado de descentralización aceptable en la India no sería el adecuado en Jamaica. La población de un solo estado de la India, el de Uttar Pradesh, es superior a la población total de 168 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Los países mayores necesitarán subdivisiones administrativas mayores que los más pequeños, aunque sólo sea para asegurar que las unidades menores tengan un tamaño administrable.

Todas las estimaciones cuantitativas de la descentralización deben tratarse, pues, con cautela y deben estar complementadas siempre por un conocimiento y una comprensión más amplios de los países de los que se trata.

Con esas matizaciones, en los cuadros 4.2 a 4.4 se trata de mostrar el alcance de la descentralización financiera mediante el empleo de una serie de relaciones estadísticas.

1. *Grado de descentralización del gasto:* porcentaje del gasto público total que efectúan las administraciones locales.
2. *Grado modificado de descentralización del gasto:* tiene en cuenta que una parte del gasto público no se puede descentralizar (concretamente la defensa y el servicio de la deuda). Si se restan esos gastos se obtiene una relación modificada del gasto que expresa el grado de descentralización de funciones que se puede alcanzar en la práctica.
3. *Grado de descentralización de los ingresos fiscales:* evalúa la importancia de la fiscalidad local. Es el porcentaje de los ingresos de las administraciones locales en el total de los ingresos de las administraciones públicas.
4. *Grado de autonomía financiera:* Aporta una indicación de la independencia de la administración local con respecto a la financiación del gobierno central. Es el porcentaje de ingresos recaudados localmente en el total de los gastos locales.

Dichas relaciones revelan algunos contrastes interesantes entre los países indus-

trializados y los países en desarrollo (cuadros 4.2 y 4.3). En los países industrializados las administraciones locales suelen representar entre el 20 y el 35% del total del gasto público, y en algunos países las relaciones de descentralización de los gastos son todavía superiores: el 45% en Dinamarca y el 41% en Finlandia. Sin embargo, en los países en desarrollo la relación suele ser inferior al 15%. Incluso cuando se modifica la relación para excluir la defensa y el servicio de la deuda no mejora mucho la posición: salvo en la República de Corea y en Zimbabue, la descentralización del gasto público en los países en desarrollo es limitadísima.

Si se comparan las relaciones de descentralización del ingreso se obtiene un cuadro parecido. En los países industrializados las administraciones locales tienen considerables facultades fiscales, y representan aproximadamente el 25% del total del ingreso público. Sin embargo, en la mayor parte de los países en desarrollo las administraciones locales sólo recaudan en torno al 6% (una vez más con las excepciones de la República de Corea y Zimbabue). Los países industrializados tienen una amplia gama de opciones de fiscalidad local: impuestos sobre el patrimonio, sobre las ventas, sobre el ingreso y recargos a los usuarios. En cambio, los países en desarrollo tienden, incluso al nivel nacional, a recurrir menos a los impuestos a las personas físicas y más a fuentes centralizadas, como los impuestos a las sociedades o los derechos de importación, y las opciones fiscales son todavía más escasas a nivel local.

Las comparaciones internacionales producen un resultado más paradójico cuando se pasa a las relaciones de autonomía financiera. Las relaciones correspondientes a los países industrializados y en desarrollo resultan ser muy parecidas: en ambos casos las administraciones locales controlan aproximadamente el 60% de los gastos locales. Pero ello comprende dos realidades muy diferentes. En los países industrializados las administraciones locales controlan el 60% de una proporción considerable del gasto público. En los países en desarrollo, donde para empezar el gasto local es menor, las

administraciones locales controlan el 60% de muy poco.

A fin de averiguar la proporción del gasto total que controlan las administraciones locales se ha de multiplicar el grado de autonomía financiera por el de descentralización. En el caso de los países industrializados se obtiene una cifra de aproximadamente el 25%, frente al 5% en los países en desarrollo. Por lo tanto, los datos cuantitativos indican efectivamente el carácter limitado de la descentralización en los países en desarrollo. Aunque en los últimos años varios países han intentado iniciar un proceso

CUADRO 4.2  
Descentralización financiera de la administración local en determinados países

País	Año	Grado de descentralización del gasto		Grado de descentralización de los ingresos <sup>d</sup>	Grado de autonomía financiera <sup>d</sup>
		Total <sup>a)</sup>	Modificada <sup>b)</sup>		
<i>Países en desarrollo</i>					
Corea, Rep. de	1987	33		31	99
Zimbabue	1986	22	29	17	58
Nigeria	1988	17			
Argelia	1986	14		16	101
Bangladesh	1987/88	12		8	39
Sudáfrica	1988	10	11	10	79
Chile	1988	8	10	6	61
Brasil	1989	7	14	1	33
Tailandia	1990	7	10	4	75
Filipinas	1988	6		7	119
Marruecos	1987	6		8	108
Paraguay	1989	4	5	3	88
Kenya	1989	4	5	7	134
Pakistán	1987/88	4		6	100
Costa Rica	1988	3		3	123
Ghana	1988	2		2	71
Côte d'Ivoire	1985	2		2	115
<i>Países industrializados</i>					
Dinamarca	1988	45	51	31	58
Finlandia	1989	41	43	29	63
Suecia	1989	37	42	30	78
Noruega	1990	31	35	21	59
Polonia	1988	27	27	23	78
Reino Unido	1989	26	31	16	55
Checoslovaquia	1990	26	27	19	61
Irlanda	1989	23	28	10	33
Países Bajos	1990	23	26	5	16
Islandia	1986	23	25	26	99
Suiza	1984	22	24	22	87
Estados Unidos	1989	21	26	16	65
Hungría	1990	19	21	11	53
Francia	1988	18	19	12	63
Alemania	1988	17	18	14	73
Austria	1990	16	18	17	89
Canadá	1989	16	18	11	53
Luxemburgo	1988	15	16	7	42
España	1988	13	14	10	62
Bélgica	1987	12	15	6	41
Rumanía	1989	9	10	8	103
Australia	1990	5	6	5	83

a) Gasto de las administraciones locales en porcentaje del total del gasto público

b) Gasto de la administración local en porcentaje del total del gasto público menos los gastos en defensa menos el servicio de la deuda

c) Ingresos de las administraciones locales en porcentaje del total del ingreso público

d) Ingresos de las administraciones locales en porcentaje del gasto de las administraciones locales

de descentralización, son pocos los que han hecho progresos apreciables.

Los países industrializados también están más descentralizados que los países en desarrollo en lo que respecta a la distribución del funcionariado. Este hecho se puede expresar mediante el grado de descentralización del empleo: los funcionarios de la administración local como porcentaje del total del funcionariado. Una muestra de 16 países industrializados y 31 países en desarrollo correspondiente a los últimos años del decenio de 1970 reveló que en los países industrializados la relación era del 42%, frente al 21% en Asia, el 19% en América Latina y sólo el 10% en África.

Otro indicador clave de la descentralización es el control del gasto social. Se supone en general que cuando las administraciones locales se hacen cargo de la educación o de la salud, por ejemplo, utilizan los recursos con más eficiencia y eficacia, distribuyen los beneficios de forma más equitativa y en general atienden con mayor receptividad que los gobiernos centrales a las necesidades de la comunidad local. Más adelante se comenta la validez de esta hipótesis.

La distribución del gasto social también se puede analizar mediante una serie de relaciones:

1. *El grado de asignaciones sociales del gobierno central*: el porcentaje del presupuesto del gobierno central que se consagra a gasto social.
2. *El grado de asignaciones sociales de las administraciones locales*: el porcentaje de los presupuestos de las administraciones locales que se consagra a gasto social.
3. *El grado de descentralización del gasto social*: el gasto social de las administraciones locales como proporción del total de gasto social público. Indica la medida en que está descentralizado el gasto social.
4. *El grado de prioridad humana*: tanto respecto del gobierno central como de las administraciones locales, el porcentaje de su gasto social consagrado a partidas sociales que deben tener la máxima prioridad en la mayor parte de los países en desarrollo: educación básica, atención primaria de salud, agua potable, servicios de planificación de la familia y programas de nutrición.

CUADRO 4.3  
Descentralización financiera de la administración provincial en determinados países

País	Año	Grado de descentralización del gasto		Grado de descentralización del ingreso <sup>c)</sup>	Grado de autonomía financiera <sup>d)</sup>
		Total <sup>a)</sup>	Modificada <sup>b)</sup>		
<i>Países en desarrollo</i>					
Nigeria	1988	68			
China	1991	60		61	96
Costa Rica	1988	48		40	96
India	1988	44	56	32	48
Argentina	1987	39	43	21	38
Pakistán	1987/88	24		18	50
Brasil	1989	21	42	8	80
Malasia	1990	15	18	11	67
Bolivia	1990	13	15	10	65
Sudafrica	1988	11	12	2	17
Indonesia	1989	10	13	3	21
México	1987	7	17	12	99
Argelia	1986	3		3	105
<i>Países industrializados</i>					
Canadá	1989	41	47	41	79
Australia	1990	37	41	23	53
Suiza	1984	30	32	25	74
Alemania	1988	24	26	22	80
Estados Unidos	1989	23	30	24	86
Austria	1990	13	15	10	67
España	1988	11	13	4	30

a) Gasto de las administraciones provinciales en porcentaje del total del gasto público

b) Gasto de las administraciones provinciales en porcentaje del total del gasto público menos los gastos en defensa menos el servicio de la deuda

c) Ingresos de las administraciones provinciales en porcentaje del total del ingreso público

d) Ingresos de las administraciones provinciales en porcentaje del gasto de las administraciones provinciales

A fin de cuentas la prestación de servicios sociales al nivel local tiene lugar casi totalmente en términos de clínicas, escuelas o servicios de asistencia social. De forma que el control sobre todas estas actividades podría, en teoría, estar muy descentralizado. En la práctica no ocurre así, ni en los países industrializados ni en los países en desarrollo (cuadro 4.4). Consideraciones de equidad justificarían que la administración central ha de desempeñar una función decisiva en el gasto social, especialmente en la reasignación de recursos de las regiones más ricas hacia las más pobres, así como en cuanto a asegurar un grado *mínimo* de participación.

Respecto de 15 países industrializados acerca de los cuales se dispone de datos, el grado de descentralización del gasto social es por lo general de aproximadamente el 25%: de hecho, bastante más bajo que el promedio del 40% del grado de descentralización del gasto total. Donde más centralizado está el gasto social es en Australia,

Francia, Luxemburgo y Rumania. Dinamarca delega más de la mitad de su presupuesto al nivel local.

La situación es peor en los países en desarrollo. En casi todos ellos el grado de descentralización social es sólo del 5 al 6%, y los gobiernos centrales se hacen cargo de más del 90% del total del gasto social.

Los datos estadísticos disponibles son esquemáticos e insuficientes porque los gobiernos de los países en desarrollo no realizan un esfuerzo concertado por acopiar y publicar datos sobre las pautas del gasto a todos los niveles significativos: central, de los estados, provincial y local. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) no hacen mucho más, pues sólo recogen y publican los presupuestos de los gobiernos centrales, aunque gran parte del gasto social en grandes estados federales, como el Brasil o la India, se efectúa al nivel local o de los estados de la federación. Incluso su información sobre los presupuestos centrales contiene pocos detalles útiles sobre las prioridades del gastos social.

La falta de datos sociales sobre la descentralización significa que a menudo esa importante cuestión es objeto de generalizaciones absolutas y afirmaciones no fundamentadas. Hace falta un sistema coherente de transmisión de informes estadísticos procedentes de las siguientes fuentes.

- *Gobiernos nacionales*, que podrían publicar todos sus presupuestos centrales, provinciales y locales, detallando el gasto en prioridades sociales y humanas.
- *Donantes*, que podrían aportar informaciones detalladas análogas sobre la ayuda, en las que se indicaría la distribución de éstos a los diversos niveles de la administración, así como por intermedio de las ONG.
- *El Banco Mundial y el FMI*, que podrían acopiar y publicar en cooperación con otros organismos internacionales presupuestos consolidados del gasto social, subdivididos en gastos de prioridad humana, respecto de cada nivel diferente de la administración.

La información así recogida indicaría los vínculos existentes entre la descentralización y el desarrollo humano, y permitiría un análisis más a fondo de lo que es posible en la actualidad.

## Recursos para la descentralización

La evolución hacia la descentralización no solamente afecta a la forma en que se gastan los recursos, sino también afecta a la forma en que se puede recaudar dinero. Por ejemplo, podría permitir que se recaudaran más impuestos a nivel local si la gente está más convencida de que su dinero se utilizará en beneficio de sus propias comunidades. Las principales formas de aumentar los ingresos locales son mediante la fiscalidad, la recuperación de gastos, las contribuciones voluntarias y los empréstitos.

### Fiscalidad

Los gobiernos centrales tienden a permitir a las administraciones locales márgenes de flexibilidad muy limitados en lo que respecta a la fiscalidad, en parte porque los gobiernos centrales quieren reservarse los ingresos más jugosos y rentables, pero además porque en general prefieren mantener un control estricto de las finanzas de las administraciones locales.

Esos controles determinan, en primer lugar, qué tipo de impuestos se pueden re-

CUADRO 4.4  
Grado de descentralización del gasto social en determinados países

País	Año	Grado de asignaciones sociales <sup>a)</sup>			Grado de descentralización social <sup>b)</sup>	
		Central	Provincial	Local	Provincial	Local
<i>Países industrializados</i>						
Chile	1988	46		31		6
Argentina	1987	41	35		36	
Nigeria	1988	39	24	9	69	7
Zimbabwé	1986	32		34		23
Kenya	1989	25	..	22		3
Malawi	1984	21		22		6
Indonesia	1989	10	50		35	
India	1988	5	35		85	
Colombia	1984		67	35	85	15
<i>Países industrializados</i>						
Alemania	1988	68	48	47	20	13
Austria	1990	67	62		15	
Francia	1988	67		39		11
Suiza	1984	66	55	46	28	18
Luxemburgo	1988	59		24		7
Reino Unido	1989	49		43		23
Dinamarca	1988	48		81		58
Islandia	1986	48		49		24
Australia	1990	48	50	6	40	1
Canadá	1989	44	62	50	49	15
Estados Unidos	1989	41	68	59	31	24
Hungría	1990	40		55		25
Rumania	1989	34		18		5
Checoslovaquia	1990	25		49		40

a) Grado de asignaciones sociales: gastos sociales de la administración central/provincial/local en porcentaje del gasto público total central/provincial/local.

b) Grado de descentralización del gasto social: gastos sociales de la administración provincial/local en porcentaje del gasto social del sector local.

*Una recaudación y una imposición de la obligatoriedad del pago más eficaces también pueden hacer que aumenten los ingresos*

caudar. En Nigeria los consejos locales han de obtener la aprobación central antes de incluir ningún gravamen en sus presupuestos de ingresos. Además, existen los controles sobre tipos impositivos. En Bangladesh los tipos impositivos impuestos por los *zila parishad* (distritos) tienen que contar con la aprobación del delegado del distrito, que es una persona designada por el gobierno central.

Las administraciones locales urbanas tienden a hallarse en condiciones algo mejores a este respecto que las rurales. Por lo general tienen más influencia política ante la administración central, además de contar con comunidades más ricas y más diversas a las que cobrar impuestos. En Zimbabwe, los consejos urbanos suelen arreglárselas para financiar todos sus gastos corrientes con cargo a sus propios ingresos, mientras que los consejos de distrito rurales sólo logran financiar aproximadamente el 15% de los gastos corrientes

La forma más difundida de impuestos locales tanto en zonas urbanas como rurales es la aplicada a la propiedad inmobiliaria. En Filipinas ese impuesto representa más de dos terceras partes de los ingresos fiscales locales, y es la base principal de muchos otros sistemas de fiscalidad local de Asia, comprendidos los de China, la India, el Pakistán y la República de Corea. Constituye una fuente tan importante de ingresos que en algunos casos, incluidos los de Chile e Indonesia, esos ingresos han de compartirse entre el gobierno central y las administraciones locales.

Un estudio realizado por el Banco Mundial acerca de 14 grandes ciudades del Tercer Mundo a mediados del decenio de 1970 reveló que, en el caso de cuatro de ellas, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria representaban más de la mitad de los ingresos locales, y en el caso de otras cinco, más de una tercera parte.

En las zonas rurales los impuestos más importantes sobre la propiedad inmobiliaria se aplican a la tierra y generan unos ingresos considerables. Pero a menudo resultan difíciles de recaudar de las élites rurales y de otros agricultores que pueden resistirse a pagar cuando los precios agrícolas son bajos. Algunos países han tratado de

indizar los impuestos sobre la tierra a los precios de las cosechas, pero como esa indización no tiene en cuenta los incrementos de la productividad, los ingresos fiscales tienden a ir la zaga de los ingresos agrícolas.

Los impuestos más generalizados a continuación de los inmobiliarios son los que recaen sobre los vehículos a motor y las actividades de recreo. Y algunas de las administraciones más pobres también obtienen unos ingresos considerables de los pequeños recargos aplicados a empresas locales, especialmente mediante las licencias comerciales. Distintos países también aplican muchos impuestos locales específicos: en Indonesia se han establecido impuestos locales a los productos agrícolas destinados a la exportación.

Incluso cuando a las administraciones locales de países en desarrollo se les permite recaudar impuestos, a menudo tropiezan con graves dificultades para cobrarlos, debido probablemente a la decidida resistencia de los contribuyentes potenciales. En Zimbabwe, entre 1975 y 1988, las administraciones locales sólo lograron recaudar el 16% del "gravamen de desarrollo", una especie de impuesto de capitación que resultó muy impopular.

Un problema más habitual es que la administración local carezca de la capacidad administrativa necesaria. Por ejemplo, para fijar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria hacen falta catastros relativamente periódicos. En Barranquilla (Colombia), sólo tres de los 10 distritos de la ciudad han efectuado valoraciones de ese tipo en los últimos tiempos, de forma que el municipio obtiene ingresos de menos de la mitad de las propiedades inmobiliarias imponibles. Y en Monrovia (Liberia), los equipos de adjudicación de tierras carecen del apoyo logístico necesario y nunca han podido cobrar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Problemas parecidos pueden surgir en zonas rurales.

Las influencias políticas locales también pueden reducir los ingresos potenciales. En Nigeria se ha denunciado el empleo de impuestos locales como arma política: los seguidores del partido gobernante están exentos, mientras que a los miembros de

los partidos de la oposición se les cobran unos impuestos excesivos. En Iloilo (Filipinas), los ingresos municipales se han visto socavados debido a la elevada proporción de propietarios de bienes inmuebles que participan en los órganos decisorios del municipio, lo cual ha contribuido a una grave infravaloración de la tasación de la propiedad inmobiliaria y a la concesión de múltiples exenciones.

Sin embargo, y a medida que mejoran los sistemas de administración, en algunos lugares se han producido considerables mejoras de la recaudación local de los impuestos. En Accra (Ghana), el consejo municipal informatizó sus procedimientos de establecimientos de presupuestos y contabilidad y reestructuró su Junta de tasación del valor del suelo, gracias a lo cual sus ingresos aumentaron considerablemente en la segunda mitad del decenio de 1980.

Unas formas más eficaces de recaudación y de imposición de la obligatoriedad del pago también pueden servir para que aumenten los ingresos. Nueva Delhi (India), con un sistema mejorado de información sobre gestión, puede ya ofrecer descuentos a quienes pagan puntualmente y sancionar a los morosos. Además, ahora los contribuyentes tienen que pagar lo que deben antes de que se les permita recurrir ante los tribunales. Estas reformas y otras produjeron unos aumentos apreciables de los ingresos, del 16% en 1986 y del 96% en 1987.

Los ingresos fiscales también aumentan a medida que surgen más fuentes potenciales de fiscalidad. Es probable que los impuestos sobre el automóvil resulten una fuente cada vez más importante de ingresos fiscales en muchos países en desarrollo. En Seúl (República de Corea), mientras que los ingresos fiscales locales aumentaron en un 64% entre 1982 y 1986, los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la circulación rodada aumentaron en más del doble.

#### *Tarifas por servicios*

Las administraciones locales también pueden obtener ingresos si cobran a los usuarios por sus servicios. En 25 países estudiados por el Banco Mundial, las tarifas por

servicios representaron casi una tercera parte del total de los ingresos fiscales obtenidos localmente.

Aunque es razonable cobrar a las empresas por muchos servicios, como la recogida de basuras, es necesario actuar con gran cautela en las tarifas que se cobran a los particulares, especialmente por servicios sociales como la educación o a la atención de salud. Esos cobros pueden arredrar a muchos de los usuarios más pobres y causar considerables dificultades al mismo tiempo que producen unos ingresos relativamente escasos.

En el *Informe sobre Desarrollo Humano 1991* se examinó esta cuestión con algún detalle y se llegó a la conclusión de que algunos servicios deberían ser siempre gratuitos: concretamente la atención primaria de salud, (aunque en algunos casos podrían cobrarse los medicamentos y la atención hospitalaria) y la educación primaria. También hay argumentos muy claros en pro de que la educación secundaria sea gratuita. Y en cuanto al abastecimiento de agua y el saneamiento, el Informe concluía que los gobiernos debían sufragar los costos de inversión y que los usuarios podrían contribuir a los costos corrientes.

Puede imponerse un tipo algo diferente de tarifas por servicios a las empresas que se benefician de las inversiones que hacen las administraciones locales en infraestructuras. Esos "gravámenes por mejora" se han utilizado mucho en Colombia, la India e Indonesia como forma de recuperar costos de los terratenientes que se benefician de las mejoras públicas en sus propiedades o en sus proximidades. En Nueva Delhi se han utilizado esas tarifas para recuperar el 50% de los costos de las obras públicas. A veces esos pagos se pueden hacer en especie, a menudo mediante la cesión de terrenos privados a la administración local, sistema utilizado con éxito en la República de Corea, Taiwán (provincia de China) y Tailandia.

#### *Contribuciones voluntarias*

Una ventaja que la administración local tiene sobre el gobierno central es la capacidad para recurrir a contribuciones volunta-

*Algunos servicios deberían ser siempre gratuitos, concretamente la atención primaria de salud y la medicina*

rias locales, sea en efectivo o en especie. Es un sistema que ha resultado valioso en el movimiento *Harambee* de Kenya y en el movimiento *Tesito* de Gambia.

Pero esas contribuciones no siempre resultan muy eficaces, debido posiblemente a la deficiente coordinación entre los grupos voluntarios y las administraciones locales.

Un problema frecuente es que a los habitantes locales les puede entusiasmar la construcción de una escuela o un centro de salud, pero queda sin resolver la cuestión de quién ha de financiar los costos ulteriores de funcionamiento. En algunos países se han construido escuelas con mano de obra local en el entendimiento de que después contarían con el apoyo del gobierno central, y cuando ese apoyo no se ha concretado, se han quedado vacías por falta de profesores.

También pueden existir cuestiones acerca del carácter voluntario de ese tipo de trabajos. En la India, Indonesia y Nepal se exige a los estudiantes universitarios que se presenten como "voluntarios" para ayudar a supervisar y llevar a cabo proyectos de desarrollo rural en pequeña escala. En algunos países de Africa, entre ellos Tanzania, también se puede obligar a los habitantes locales a trabajar en proyectos de desarrollo por el sistema de "autoayuda", so pena de multa o confiscación de sus propiedades. No obstante, las contribuciones voluntarias deben mantenerse en su justo marco. Nunca se podrá aspirar a financiar proyectos en beneficio colectivo exclusivamente mediante contribuciones voluntarias individuales. Puede ser encambio que resulte necesario y aceptable algún componente de movilización social, siempre que éste consista en una actividad de aliento y persuasión.

### *Empréstitos*

Los gobiernos nacionales cada vez permiten más a las administraciones locales que concierten préstamos para financiar mejoras de las infraestructuras, especialmente cuando después se pueden cargar a las administraciones locales unas comisiones en concepto de recuperación de costos.

Un peligro inherente en este caso es que el gobierno central pierda el control

sobre el nivel de expansión crediticia nacional y la gestión macroeconómica. O sea, que el gobierno central podría ejercer algún tipo de control sobre los empréstitos de las administraciones locales o ajustar sus políticas fiscales y monetarias para compensarlos.

Otra forma posible de financiar las inversiones de las administraciones locales es mediante fondos especiales. En Jordania, el Gobierno central tiene un Banco autónomo para el desarrollo de ciudades y aldeas que se encarga de aportar financiación a las inversiones y asistencia técnica a los consejos municipales y de las aldeas. Esta entidad ha servido para financiar mejoras en todo el país y llevar carreteras, escuelas, clínicas y suministro de agua incluso a las comunidades más pequeñas y más remotas.

Ese mismo tipo de acuerdo puede establecerse entre niveles inferiores de la administración. En el Brasil los gobiernos de los estados de Santa Catarina y Paraná han creado fondos de los cuales los municipios con capacidad crediticia pueden tomar prestado para realizar inversiones de capital. Sin embargo, se imponen algunas condiciones. Los municipios han de estar dispuestos a aceptar asistencia técnica que los ayude a aumentar su capacidad para obtener ingresos a nivel local. Y el gobierno federal fija límites al volumen de la deuda y del servicio de la deuda que pueden contraer los municipios.

Muchos fondos de ese tipo se han creado con asistencia internacional. El Fondo de Desarrollo Regional de Chile está financiado en parte por el Banco Interamericano de Desarrollo. Ello permite que los fondos vayan directamente a las administraciones locales en lugar de pasar por el gobierno central, aunque por lo general este último sigue teniendo que aprobar los proyectos.

La posibilidad para las administraciones locales de recaudar sus propios fondos permitiría en teoría ampliar el total del gasto público. Por otra parte, la descentralización de los servicios públicos podría reducir los costos y los gastos totales. Sin embargo, el hecho es que existen pocos datos concluyentes acerca del efecto de la descentralización en el total del gasto público.