Revista EURE (Vol. XVII, N° 51), pp. 7-21, Santiago 1991

DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA LOCAL EN LA ASIGNACION DE RECURSOS*

EDUARDO ROJAS**

RESUMEN

Con la consolidación de gobiernos democráticos en prácticamente todos los países latinoamericanos, conjuntamente con la contracción de recursos públicos ocurrida en la década de los 80, se ha iniciado el proceso de traspaso de responsabilidades o recursos desde el Gobierno Central a entidades subnacionales. A través de los distintos países se observa una diversidad en las motivaciones que guían el proceso, así como la profundidad de los cambios que aspiran introducir en la distribución del poder de decisión y las responsabilidades entre el Gobierno Central y las organizaciones locales. En este trabajo se analizan algunas dimensiones de la descentralización del financiamiento del desarrollo local y su relación con las decisiones de asignación de recursos en las autoridades locales, centrando la atención en el impacto que tienen los mecanismos existentes de financiamiento de servicios urbanos sobre el proceso de asignación de recursos a nivel municipal. Sobre la base de este análisis, en este trabajo se plantea que la asignación de mayores responsabilidades en el manejo de las fuentes de financiamiento a las autoridades locales refuerza la autonomía local. También se exploran opciones de cambio viables en América Latina, en el corto y mediano plazo, que aumentan el grado de autonomía local en el manejo de las fuentes de recursos y en su asignación con criterios locales.

* Documento preparado para el Seminario "El Proceso de Regionalización en Chile, Estado Actual y Perspectivas", organizado por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, Chile. Junio 6-8, 1990.

** El autor agradece los comentarios de Michael Jacobs. La información y opiniones contenidas en este trabajo son las de su autor y no representan la posición del Banco Interamericano de Desarrollo, institución de la cual es funcionario.

1. INTRODUCCION

Hace 10 años poco se hablaba, y menos se hacía, en América Latina para transferir responsabilidades o recursos hacia entidades subnacionales. La situación hoy es fundamentalmente diferente; con la consolidación de gobiernos democráticos en prácticamente todos los países de la región, el discurso descentralizador está ganando espacio político y muchos países ya adelantan programas de transferencia de responsabilidades y recursos a entidades locales[1].

A las variables políticas que impulsan el proceso de descentralización, muchas veces se agregan motivaciones económicas. La contracción de recursos públicos ocurrida en la década de los 80, en momentos en que se sentían los efectos de crecimiento explosivo de la población urbana de las décadas precedentes, ha forzado a los gobiernos latinoamericanos a buscar fuentes complementarias de financiamiento de servicios locales. Desde esta perspectiva, el traspaso de la responsabilidad de proveer estos servicios a las entidades subnacionales busca, fundamentalmente, movilizar recursos locales para complementar los que el Gobierno Central no puede proveer.

Al revisar los procesos de descentralización en marcha en América Latina, destacan tanto la diversidad de las motivaciones que los guían, como las diferencias en la profundidad de los cambios que aspiran introducir en la distribución del poder de decisión y las responsabilidades entre el Gobierno Central y las organizaciones locales. En términos de motivaciones, los esfuerzos de descentralización de origen fundamentalmente político centran el interés en la apertura de espacios de participación para canalizar mejor las aspiraciones de la comunidad, por consiguiente, priorizan los aspectos relativos a la generación del poder y la toma de decisiones. Aquellos motivados por la estrechez de recursos del

[1] En este trabajo los términos municipio, provincias, regiones, entidades o autoridades locales serán usados indistintamente para referirse a las organizaciones de gobierno subnacional de América Latina. Dada la diversidad de situaciones que existen en la región, se optó por usar esta terminología de modo de ganar generalidad a costa de la precisión del lenguaje.

Gobierno Central, aspiran fundamentalmente a facilitar la captación de recursos locales para financiar servicios, enfatizando, en consecuencia, transformaciones en los sistemas de coparticipación y cofinanciamiento entre los distintos niveles de gobierno.

Independientemente de la motivación principal de los procesos de descentralización, éstos siempre ponen en juego la distribución del poder, expresada en términos del grado de autonomía que el Estado está dispuesto a entregar (o devolver) a los gobiernos subnacionales. El nivel efectivo de autonomía que, en definitiva, reciban las autoridades locales quedará definido por, la combinación de transformaciones políticas y financieras que se introduzcan en las relaciones Gobierno Central-entidades locales" [2].

Las circunstancias políticas, legales y financieras de cada país determinan la profundidad de los cambios posibles. Estos pueden variar desde profundos cambios político-fiscales (que incluyen modificaciones constitucionales para permitir la elección directa de autoridades locales y cambios al régimen de coparticipación para financiar las nuevas responsabilidades asignadas a este nivel de gobierno) en países como Colombia donde el proceso se ha adelantado con mayor profundidad, hasta modificaciones menores en el régimen de coparticipaciones para aliviar la presión que las autoridades locales ejercen sobre las finanzas del Gobierno Central (en los países donde se ha avanzado menos).

Una de las expresiones de la autonomía local es la capacidad de los gobiernos locales de adoptar decisiones independientes sobre el uso de los recursos de que disponen. En esta esfera, los avances hacia una mayor autonomía local se expresan en un mayor peso relativo de los intereses locales, en desmedro de los nacionales, en el proceso de asignación de recursos para el desarrollo local. En la actualidad, pese a la tendencia a la descentralización, la mayor parte de las autoridades locales de América Latina enfrentan severas limitaciones en su capacidad de decidir en forma autónoma el uso de los recursos de que disponen. Los procesos locales de asignación de recursos son usualmente coopcionados por las decisiones del Gobierno Central, reduciendo la capacidad efectiva de las autoridades locales para asignarlos según sus propias prioridades. La persistencia de esta situación constituye una restricción para alcanzar una efectiva descentralización del poder; su solución depende, en parte, de las transformaciones que sea posible introducir en los mecanismos de financiamiento del desarrollo local.

En este trabajo se analizarán algunas dimensiones de la descentralización del financiamiento del desarrollo local y su relación con las decisiones de asignación de recursos en las autoridades locales, centrando la atención en un área de preocupación específica: el impacto que tienen los mecanismos existentes de financiamiento de servicios urbanos sobre el proceso de asignación de recursos a nivel municipal.

Sobre la base de este análisis se argumentará que, en último término, la asignación de mayores responsabilidades en el manejo de las fuentes de financiamiento a las autoridades locales refuerza la autonomía local. En el artículo se explorarán opciones de cambio viables en América Latina en el corto y mediano plazo que aumentan el grado de autonomía local en el manejo de las fuentes de recursos y en su asignación con criterios locales.

2. MOVILIZACION DE RECURSOS Y AUTONOMIA LOCAL

2.1. *Descentralización "versus" desconcentración; conflictos latentes en la devolución de poder a las comunidades locales*

Un estudio reciente sobre financiamiento de inversiones urbanas en América

[2] El término autonomía es usado en este trabajo en su sentido literal, "...Potestad, que dentro del Estado pueden gozas municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios..."; Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, 1970; pág. 145.

Latina indica que el proceso de asignación de estos recursos está muy centralizado. Los Gobiernos Centrales captan, en promedio, el 80%, de los impuestos y ejecutan más del 80% de los gastos públicos en rubros vinculados a servicios urbanos e inversiones de capital, de los cuales las autoridades locales son legalmente responsables[3]. Esta concentración de la capacidad de asignación de recursos, muy aguda en Estados unitarios (aunque también presente en los Estados federales), es, a la vez, resultado y causa de la debilidad de las entidades subnacionales. En las décadas precedentes, esta debilidad ha fomentado la injerencia creciente del Gobierno Central en el financiamiento y la provisión de servicios locales[4].

La reciente crisis económica ha cuestionado la lógica y eficiencia de esta centralización financiera, generando oportunidades para la transferencia parcial de estas responsabilidades a entes subnacionales[5]. Sin embargo, la ambivalencia de los argumentos a favor y en contra de la descentralización han generado un grado de ambigüedad en la disposición de los Gobiernos Centrales a fomentarla.

En términos de eficiencia, la descentralización de la provisión de diversos servicios se justifica argumentando que: (a) las autoridades locales tienen una percepción más precisa de las necesidades de la población y, por consiguiente, están en mejores condiciones que las entidades centrales para determinar los niveles de servicio más eficientes; y (b) que los gobiernos locales podrían cobrar de los beneficiarios una proporción mayor del costo recuperable de los servicios que lo que han sido históricamente capaces de lograr las entidades del Gobierno Central. Esta posición es balanceada por la evidencia de la mayor eficiencia del Gobierno Central en la cobranza de ciertos impuestos y las economías de escala de la provisión de algunos servicios.

Desde el punto de vista funcional, la asignación de la responsabilidad de proveer un servicio a un nivel administrativo determinado generalmente busca homogeneizar las características del área de servicio y minimizar las externalidades, factores que favorecen la descentralización. Estas consideraciones son, sin embargo, contrarrestadas por la necesidad de asegurar economías de escala y la adecuada coordinación con otros servicios locales, factores que favorecen la centralización de la escala territorial de provisión de servicios.

En términos de la eficiente asignación de recursos, las ventajas de la descentralización son balanceadas en América Latina por consideraciones de política económica que cuestionan el traspaso de recursos a las autoridades locales. La descentralización de las decisiones de asignación de recursos en contextos de crisis económica y extrema escasez de recursos preocupa a muchos gobiernos de la región por las dificultades de manejar economías en crisis cuando muchas de las prioridades y decisiones de gasto son adoptadas independientemente por autoridades subnacionales. Consideraciones de esta naturaleza han conducido a algunos gobiernos a limitar los objetivos, o la profundidad, de las medidas de descentralización hasta el punto de denaturalizarlas, transformando estos procesos más en una desconcentración de funciones que en verdaderos esfuerzos de descentralización. Legítimas preocupaciones por el control de las finanzas públicas y la efectiva administración de la crisis económica por parte del Gobierno Central no invalidan, sin embargo, las bondades de la descentralización, proceso que tiene objetivos políticos y sociales más amplios.

La resolución de los conflictos enunciados en los párrafos precedentes, en las circunstancias particulares de cada país, requiere profundizar en el tema de la correcta asignación de responsabilidades y

---

[3] Guarda, Gian Carlo , "Financing Urban Services in Latin America: spatial distribution issues", Washington, June 1989, World Bank Discussion Paper INU, 68.

[4] Un análisis de la evolución de este proceso en el Area Metropolitana de Sao Paulo puede encontrarse en Barat, J., "El financiamiento del desarrollo urbano en el Brasil: el caso del Area Metropolitana de Sao Paulo", EURE 9.25, pp. 31-50, Santiago de Chile, 1982.

[5] Para un análisis de las consecuencias de la crisis económica de los años 80 sobre el financiamiento de servicios urbanos en América Latina, ver Rojas, E., "El financiamiento del desarrollo urbano en América Latina: estrategias posibles frente a la crisis externa", EURE 15.45, pp. 49-64, Santiago de Chile, 1989.

recursos entre diferentes niveles de gobierno, aspecto usualmente conflictivo de la relación entre el Gobierno Central y las entidades locales.

2.2. *La asignación de recursos y responsabilidades en el ámbito local*

El problema de asignar correctamente recursos (según fuente de origen) y responsabilidades de proveer servicios a los niveles apropiados de gobierno levanta interrogantes de eficiencia y equidad. En este proceso de asignación no sólo es necesario considerar la fuente más racional de recursos para un determinado servicio (por ejemplo, cargos por valorización para financiar mejoras en la red vial local) sino que también la forma más equitativa de distribuir la carga de este financiamiento entre los beneficiarios (en el ejemplo citado se requiere identificar los predios a ser afectados y el monto más justo a ser cobrado a cada uno). Como en muchas otras esferas de la administración local, no existen fórmulas fijas que permitan resolver estos problemas: la solución específica que se adopte en cada caso reflejará básicamente el resultado de un proceso de negociación política entre las partes interesadas en el cual las consideraciones técnicas tendrán un papel que jugar, aunque quizás no determinante.

En el caso del financiamiento de servicios urbanos provistos usualmente por los municipios es posible identificar, con base a consideraciones de eficiencia, una combinación de fuentes de recursos apropiada. La literatura especializada postula que:

(i) para bienes y servicios públicos que benefician a individuos o empresas localizados dentro de una jurisdicción específica y a los cuales se les puede aplicar el principio de exclusión, las tarifas resultan ser el mecanismo de financiamiento más eficiente; este es el caso de los servicios de utilidad pública (agua potable, alcantarillado, electricidad, teléfonos), transporte público y vivienda;

(ii) otros servicios locales que constituyen bienes públicos a cuyo acceso no se puede discriminar a la población residente (tales como: administración, control del tránsito, alumbrado público, seguridad), se financian más eficientemente mediante impuestos, ya que éstos permitirían confrontar en forma directa a la población con el "costo de oportunidad real" de proveerlos;

(iii) el financiamiento de servicios locales con externalidades significativas sobre otros niveles jurisdiccionales debería descansar en forma significativa en transferencias desde los niveles pertinentes de gobierno (por ejemplo, la atención secundaria de salud);

(iv) finalmente, el endeudamiento constituye una fuente apropiada de financiamiento para inversiones de capital amortizable en el largo plazo, particularmente de infraestructura[6] ;

(v) las transferencias entre niveles de gobierno también se usan con ventaja con objetivos distributivos, en este caso para igualar los niveles de provisión de servicios en los casos en que el financiamiento exclusivamente local de éstos conduzca a niveles de provisión por debajo de los estándares aceptables.

El principio de eficiencia que guía las propuestas descritas promueve también la equitativa asignación entre los beneficiarios de los costos de proveer los servicios. Por ejemplo, cuando los servicios de utilidad pública se financian con tarifas que cubren todos los costos del servicio (incluyendo la depreciación del capital) o cuando se recupera para la entidad que hace las inversiones la parte del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria, generado por inversiones públicas (por ejemplo, vías o parques), el costo efectivo de los servicios recae directamente en los beneficiarios. Desde esta perspectiva, la eficiente asignación de fuentes de financiamiento a rubros de gasto evita que el financiamiento de los

[6] Para un análisis detallado del problema de asignación de fuentes de financiamiento, ver Bahl, R. and Linn, .J., "The Asignment of Local Government Revenues in Developing Countries", en: McLure, C. (ed.), Tax Assignments in Federal Countries, Australian National University Press, 1983.

servicios urbanos constituya un mecanismo indiscriminado (y usualmente regresivo) de transferencia de recursos[7] .

El rango de servicios que proveen las autoridades locales varía significativamente entre países. De hecho, no es posible recurrir a fórmulas fijas para definir la combinación óptima de servicios que las autoridades locales pueden proveer más eficientemente. El estudio de diversos casos indica que, en general, la gran mayoría de los municipios urbanos de América Latina tienen la responsabilidad completa o parcial de proveer servicios básicos, tales como: mantención de calles, alumbrado público, recolección y disposición de desechos sólidos; sin embargo, su participación en otros servicios varía significativamente entre países. En algunos casos, las autoridades locales son responsables de la educación primaria y, en otros, de proveer mercados, mataderos o agua potable y alcantarillado; en tanto que existen muchos países en que estos servicios son de responsabilidad de entidades nacionales.

Las variaciones en el rango de responsabilidades asignadas a las autoridades locales, unidas a los muy diversos mecanismos de financiamiento de servicios heredados, genera una gran diversidad de situaciones en el origen territorial de los recursos con que se financian los servicios municipales en América Latina. Por ejemplo, los impuestos locales han financiado una proporción muy variada del total de los gastos locales en diversas ciudades de la región; desde tres cuartas partes en Río de Janeiro o Managua, hasta menos de un cuarto en Bogotá, Cali o Kingston a principios de la década de los años 70[8].

En la mayoría de los países de la región, sistemas eficientes de financiamiento (por ejemplo, tarifas realistas de servicios de utilidad pública) coexisten con mecanismos de financiamiento ineficientes y usualmente regresivos (por ejemplo, el financiamiento de vías con recursos nacionales en barrios de altos ingresos). Existe, en consecuencia, un amplio campo para introducir reformas en los sistemas de financiamiento del desarrollo local dentro de los lineamientos esbozados en los párrafos precedentes. La reforma de estos sistemas, para hacerlos más consistentes con los que resultan eficientes y equitativos, resulta ventajosa no sólo para las finanzas públicas, sino que también aportan al perfeccionamiento del proceso de descentralización.

Sistemas de financiamiento local, reformados según los lineamientos descritos, al confrontar más directamente a las comunidades locales con el costo de proveer servicios (y, por consiguiente, con las consecuencias presupuestarias de sus decisiones) fomentan tanto una mayor participación de la comunidad local en las decisiones como una mayor racionalidad en el proceso de asignación de recursos (al menos mayor que la que se podría esperar cuando los costos de las decisiones locales los paga mayoritariamente el Gobierno Central).

2.3. *Mecanismos actuales de funcionamiento; una barrera para la autonomía local en la asignación de recursos*

Los argumentos avanzados en la sección precedente dan pie a una discusión sobre las relaciones que existen entre los mecanismos de financiamiento de desarrollo local predominantes en América Latina y la autonomía local en la asignación de recursos.

Como se mencionaba anteriormente, una proporción importante de los recursos locales son asignados por el Gobierno Central, bajo dos modalidades principales: (a) fondos transferidos para uso de los gobiernos locales; y (b) inversiones hechas directamente por las agencias del Gobierno Central en las áreas de jurisdicción de las autoridades locales. El grado de injerencia que la comunidad local tenga sobre la asig-

---

[7] Un ejemplo de este problema surge cuando el financiamiento de infraestructura de vialidad urbana requerida por el aumento del parque automotriz proviene mayoritariamente de fondos nacionales; en esta circunstancia, los recursos aportados por todos los contribuyentes benefician principalmente a los grupos de altos ingresos residentes en las áreas donde se realizan las inversiones.

[8] Lihnn, J., "Urban finances in developing countries", en Bahl, R. (ed.), Urban Governmental Finance, Beverly Hills, 1981, Sage Publications.

nación de estas últimas ((b) arriba), varía mucho entre países dependiendo de la importancia relativa de estas inversiones en el total del gasto público, los mecanismos de participación que existan, el grado de organización de la comunidad local y la sensibilidad del aparato central a las presiones de las comunidades locales[9].

Entre los tipos de transferencias de uso más generalizado en la región se cuentan:

(i) participaciones directas en el rendimiento local de impuestos recolectados a nivel nacional;
(ii) coparticipación de ingresos nacionales distribuidos entre las autoridades locales tanto en forma *ad hoc* o según fórmulas;
(iii) asignaciones presupuestarias *ad hoc,* generalmente con objetivos de compensación para uso restringido por parte de las autoridades locales (*i.e.,* financiar aumentos de salarios acordados a nivel nacional);
(iv) asignaciones para financiar proyectos específicos, las que usualmente se orientan a financiar inversiones locales que el nivel central desea promover (*i.e.*, escuelas primarias, centros de salud);
(v) devoluciones de gastos hechos en proyectos específicos (*i.e.,* mantención de caminos);
(vi) créditos subsidiados para inversiones de capital;
(vii) asignaciones de emergencia[10].

Hacia mediados de la década de los años 80 las transferencias representaban una proporción significativa del financiamiento local en algunos países de América Latina (62% en Brasil, 61% en República Dominicana, 41% en Colombia). Como promedio en la región representaban el 38%[11].

En la práctica, las asignaciones de presupuesto específicas (tipos (iii) a (vi) arriba) han mostrado ser muy sensibles a los cambios de política, a los vaivenes de las finanzas del Gobierno Central y a las presiones que son capaces de ejercer algunas autoridades locales en desmedro de las otras. En la medida que este tipo de asignaciones constituyan el principal mecanismo de transferencia de recursos a las autoridades locales y predominen por sobre las asignaciones de tipo automático (tipos (i) y (ii) arriba), menor será el grado de control de las autoridades locales sobre estos recursos y mayor será su incertidumbre sobre el monto y la oportunidad de los recursos que dispondrán para financiar su desarrollo. La crisis económica que atraviesa América Latina ha agregado a la dependencia mencionada altos niveles de incertidumbre sobre la disponibilidad efectiva de recursos a nivel local por cuanto la incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos del Gobierno Central se traslada directamente a los gobiernos locales.

La situación de incertidumbre sobre los recursos no sólo dificulta o impide la programación de inversiones sino que, además, somete el proceso de asignación local de recursos a la tutela de las decisiones adoptadas en el nivel central de gobierno. El carácter de corto plazo y marcadamente dependiente del proceso de asignación de recursos que es posible observar en los municipios de la mayoría de los países de la región, deriva, en gran medida, de la preeminencia que tienen las transferencias discrecionales de recursos en su estructura de financiamiento.

Otro efecto negativo sobre la autonomía local de asignación de recursos, que se deriva del uso generalizado de transferencias discrecionales para financiar servicios e inversiones locales, son los desincentivos que introducen a la movilización de recursos propios. En la medida que los niveles superiores de gobierno financien directamente inversiones en infraestructura, condonen deudas de las autoridades locales, otorguen créditos concesionales y, en general, faciliten recursos para financiar el desarrollo local a su discreción, resultará siempre más fácil para las autoridades lo-

---

[9] Para una discusión más detallada de estos problemas, ver Boisier, S., "Política económica, organización social y desarrollo regional", Cuadernos de ILPES, Nº 29, Santiago de Chile, 1982.

[10] Otras formas de transferencia de recursos se producen cuando el Gobierno Central subsidia deudas a través de tasas de interés inferiores a las de mercado; condona deudas de las autoridades locales; absorbe déficit operacionales o no cobra tarifas.

[11] Guarda, G., "Financing urhan services...", *op. cit.,* Cuadro 4.12a, pág. 120.

cales solicitar recursos adicionales a los niveles superiores de gobierno que confrontar a la comunidad local con los costos efectivos de los servicios que está recibiendo[12].

Las transferencias automáticas, por su parte, no están exentas de problemas. Estas transferencias no siempre eliminan completamente la incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos para las autoridades locales. Variaciones en el rendimiento de los tributos coparticipados u otras fuentes de ingreso del Gobierno Central, incrementos de los gastos centrales o la manipulación política de las fórmulas de distribución, son algunos de los factores que contribuyen a introducir incertidumbre sobre los volúmenes de recursos efectivamente transferidos[13]. Otro problema se presenta cuando las participaciones directas en el rendimiento local de impuestos recolectados por otros niveles de gobierno (usualmente el Gobierno Central) se basan estrictamente en el origen territorial de los recursos; en este caso, el mecanismo de transferencia no incorpora consideraciones redistributivas, contribuyendo, así, a la agudización de las diferencias entre entidades subnacionales.

Las coparticipaciones, distribuidas de acuerdo a fórmulas, tienen, en principio, una mayor capacidad de reflejar las prioridades de política distributiva de los gobiernos y de ajustarse mejor a los cambios que ocurren en la situación particular de las comunidades locales. Barreras políticas y técnicas impiden muchas veces la oportuna actualización de los criterios de distribución utilizados; entre los obstáculos más significativos se cuentan: (a) la oposición de las comunidades favorecidas por las fórmulas de distribución; (b) deficiencias de la información sobre la cual se calculan las fórmulas de asignación; y (c) deficiencias de diseño de las fórmulas que muchas veces sobrevaloran o ignoran algunos factores y conducen a efectos no deseados.

El diseño o ejecución deficiente de las transferencias automáticas también tienen consecuencias negativas para la autonomía local. La más significativa es, como ya se mencionara, cuando los componentes de la fórmula desincentivan la movilización de recursos locales para financiar servicios o inversiones. Se dan casos en que las fórmulas de coparticipación, buscando compensar a las jurisdicciones más pobres, incrementan los recursos destinados a aquellas que recaudan menos impuestos (por ejemplo, impuesto predial) sin establecer mecanismos que contrarresten el desincentivo a mejorar la recaudación de impuestos locales implícito en la fórmula.

El uso de crédito por parte de las autoridades locales en América Latina ha sido tradicionalmente limitado. El endeudamiento externo directo es usualmente controlado por el Gobierno Central, en tanto que no todos los países de la región permiten el endeudamiento interno de las autoridades locales y siempre bajo severas restricciones (por ejemplo, sólo para financiar inversiones en capital fijo). Incluso en el caso que se permita el endeudamiento, lo restringido del crédito privado (particularmente el crédito a largo plazo) deja disponibles solamente los canales de crédito oficiales para las autoridades locales dispuestas a contraer deudas para financiar inversiones prioritarias.

Los gobiernos locales de América Latina, acostumbrados a depender de transferencias, generalmente no del todo predecibles en monto y oportunidad, no han desarrollado la disciplina fiscal necesaria para servir deudas. En consecuencia, han podido beneficiarse sólo muy parcialmente de una de las fuentes de recursos que les permitiría mayor autonomía en el proceso de asignación de recursos.

En síntesis, las observaciones contenidas en los párrafos precedentes configuran un panorama poco halagüeño desde la perspectiva de la capacidad autónoma de las autoridades locales para asignar eficiente y equitativamente los recursos de que disponen. La excesiva injerencia del Gobierno Central sobre el volumen y destino de los fondos que les transfiere reduce la capacidad autónoma de asignación de recursos

---

[12] En las circunstancias descritas, este comportamiento no deja de ser racional y eficiente desde la perspectiva de las autoridades locales.

[13] Agradezco a Michael Jacobs el haber llamado la atención sobre este aspecto al comentar un borrador del presente trabajo.

de los gobiernos locales, a tiempo que fomenta su utilización ineficiente. Los desincentivos a la captación de recursos propios que este régimen de financiamiento fomenta, limita el acceso de las autoridades locales a la fuente de recursos sobre los cuales posee mayor autonomía de asignación. Las limitaciones al endeudamiento que pesan sobre las autoridades locales de muchos países de la región, limitan aún más la ya reducida capacidad de asignación autónoma de recursos observada.

En otras palabras, la escasa injerencia de las autoridades locales en la configuración de la estructura, nivel y oportunidad de sus ingresos, conduce a niveles bajos de autonomía en las decisiones de gasto.

En las próximas secciones se analizarán algunas opciones para promover transformaciones en los mecanismos de financiamiento del desarrollo local de modo de fomentar la mayor autonomía local, eficiencia y equidad en la asignación de recursos.

3. EL CONTROL LOCAL DE LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL

3.1. *Opciones de cambio en las modalidades de financiamiento del desarrollo local*

La transformación de los patrones excesivamente dependientes de financiamiento de servicios e inversiones locales enfrenta en América Latina diversas restricciones, la menor de las cuales parece ser la inercia burocrática. Detrás de las prácticas de financiamiento del desarrollo local existentes se esconden los intereses de comunidades, instituciones e individuos que se benefician de ellas. Muchas veces, barreras institucionales y deficiencias de los sistemas de información se agregan a los factores políticos para obstaculizar la implantación de mecanismos de financiamiento local más eficientes, equitativos y autónomos. En la medida que resulten pertinentes, estos problemas serán tocados al desarrollar las propuestas que siguen.

Los argumentos avanzados en las secciones precedentes avalan el postulado de que, para aumentar la capacidad autónoma de las comunidades locales de asignar recursos según sus prioridades y posibilidades, es necesario, además de entregarles autonomía política, asegurarles suficiente autonomía financiera. De hecho, las transformaciones políticas, económicas y financieras necesarias para materializar un efectivo proceso de descentralización no son independientes. Por una parte, la legitimidad de las autoridades locales como representantes de la comunidad (sea mediante elección directa o indirecta, o cualquier otro mecanismo que garantice la alternancia en el poder) constituye una garantía de que las decisiones de asignación de recursos que adopten reflejarán las prioridades de los beneficiarios. Sin embargo, poco se gana con tener autoridades locales representativas si su poder de decisión se encuentra excesivamente coopcionado por las decisiones de otros niveles de gobierno. El logro efectivo de los objetivos de descentralización requiere, en consecuencia, de transformaciones simultáneas y coordinadas en ambos frentes hasta alcanzar niveles de autonomía local consistentes con los objetivos del gobierno y la realidad política, económica y social de cada país.

Dados los argumentos avanzados en favor de una estructura diversificada de fuentes de financiamiento del desarrollo local, la autonomía financiera de las autoridades locales se vería mejorada si es posible, simultáneamente: (a) asegurar un flujo estable y suficiente de recursos de coparticipación; (b) promover la movilización de recursos propios; y (c) desarrollar la capacidad de los gobiernos locales para hacer uso del crédito[14] . Estas transformaciones favorecen la autonomía local de diversas maneras. Por una parte, los flujos estables de recursos de coparticipación desde los niveles superiores de gobierno permite a las autoridades locales programar inversiones y gastos a mediano plazo

[14] Lo que implica el desarrollo concomitante de los mecanismos financieros requeridos para hacer efectiva esta capacidad de endeudamiento. Este aspecto es desarrollado con más detalle en el punto 3.3.

favoreciendo, así, la planificación de inversiones y la contratación de deudas para acelerar la ejecución de acciones prioritarias. Por otra parte, el mejoramiento de la capacidad de movilización de recursos propios (impuestos locales, tarifas, recuperación de inversiones, etc.) permite incrementar el volumen de recursos de libre disposición de las autoridades locales. Finalmente, el crédito constituye una fuente de recursos al cual las autoridades locales pueden acceder en forma autónoma en función de sus necesidades efectivas de financiamiento y expectativas de captación de recursos locales y de coparticipación.

Un grado aún mayor de autonomía financiera puede obtenerse otorgando a los gobiernos locales mayor poder de decisión en relación a la movilización de recursos propios, en particular transfiriéndoles autoridad tributaria y tarifaria. Diversos grados de "federalismo fiscal" son posibles y, en mayor o menor medida, han sido ensayados en América Latina. Desde el punto de vista de la asignación eficiente y equitativa de recursos, el devolver parte de la autoridad tributaria a las entidades locales les permitiría ajustar más adecuadamente los niveles de servicio a las aspiraciones y posibilidades económicas de la comunidad. En la evaluación del uso de este mecanismo para la consecución de los objetivos de descentralización, es necesario tener en cuenta que, frente a grandes diferencias de ingreso y desarrollo económico entre entidades subnacionales, y en presencia de acciones de compensación interjurisdiccional del Gobierno Central, el recurso de mayor autonomía tributaria local puede tener validez limitada[15].

El campo posible de autonomía fiscal de las autoridades locales (que puede resultar similar en muchos países de la región) delimita las opciones de cambio. En lo fundamental, éstas se reducen a superar las deficiencias de los mecanismos de financiamiento existentes, específicamente las transferencias, los recursos propios y el endeudamiento. En consecuencia, al buscar opciones realistas para aumentar en el corto y mediano plazo la capacidad local autónoma de asignación de recursos para el desarrollo local, resulta particularmente relevante centrar la atención en:
(a) cambios viables en los mecanismos de compensación interjurisdiccional a través de transferencias intergubernamentales: mecanismos de movilización de recursos locales y de recuperación de costos; y (c) desarrollo de la capacidad de endeudamiento de las autoridades locales como fuente autónoma de recursos para el desarrollo local.

3.2. *Aumento del flujo de recursos programables, transferencias y recursos propios*

Las dos fuentes principales de recursos cuyos rendimientos podrían ser predecibles y que, por consiguiente, permitirían a las autoridades locales programar inversiones en forma autónoma con base en ellos, son las transferencias automáticas desde otros niveles de gobierno y los recursos que puedan captar directamente de la comunidad dada su capacidad de cobrar tributos y contribuciones y de recuperar costos.

Desde el punto de vista de la capacidad de las autoridades locales para programar inversiones se analizaron anteriormente las ventajas de las transferencias automáticas respecto a las *ad hoc*. La ventaja de los recursos propios es evidente. Sin embargo, es sorprendente constatar lo poco que se usan las transferencias automáticas basadas en fórmulas como mecanismo de coparticipación y lo generalizado del uso de transferencias *ad hoc* en América Latina". Es también digno de mención el bajo nivel de participación de los ingresos

[15] En la mayor parte de los casos, las comunidades de bajos ingresos, al tener algún grado de autonomía para determinar tributación local, tratarán de hacerlo en los niveles más bajos posibles y descansar fuertemente en transferencias compensatorias.

[16] Recientemente algunos países (Colombia, México, Bolivia, Guatemala) han introducido reformas a los sistemas de coparticipaciones, moviéndose hacia mecanismos más automáticos de definición de los montos de las transferencias.

propios de los municipios en el total de sus ingresos. Como se planteara anteriormente, ambas situaciones son el resultado de una larga historia de centralismo paternalista que forjó las relaciones Gobierno Central-comunidades locales en la región neutralizando la iniciativa local y desincentivando el esfuerzo local de financiamiento.

El movimiento hacia sistemas de coparticipación, fundados en transferencias automáticas, basadas en fórmulas, requiere de la voluntad política de dar estabilidad a los ingresos locales transfiriendo regularmente los recursos necesarios para financiar las inversiones y servicios elegibles y de materializar las compensaciones interjurisdiccionales demandadas por las políticas redistributivas del gobierno. Esta estabilidad proviene de transferencias financiadas mediante partidas presupuestarias claramente definidas y de montos indexados en relación al crecimiento del gasto. La voluntad política de estabilizar el flujo de recursos debe alcanzar también a la eliminación de la discrecionalidad en el ritmo de su desembolso y complementarse con la puesta en vigor de fórmulas de distribución de consenso. El éxito del esfuerzo de estabilización del flujo de recursos de transferencia depende, en no escasa medida, de un nivel mínimo de estabilidad macroeconómica que estabilice las fuentes de ingreso del Gobierno Central que financian las transferencias.

La mayor ventaja de la estabilización de los recursos de coparticipación es que brinda a las autoridades locales la oportunidad de predecir con mayor confianza el flujo futuro de ingresos por este concepto. De este modo, los gobiernos locales se encontrarían en condiciones de programar las inversiones a ser financiadas con estos recursos, incluido el servicio de deudas.

A las barreras políticas que se deben enfrentar en el proceso de reforma de los sistemas de coparticipación, se agregan problemas de carácter técnico. Dos son los principales: (a) el diseño de las fórmulas de participación de los fondos de coparticipación en impuestos generales; y (b) las deficiencias de la información necesaria para calcular los coeficientes de participación resultantes de la aplicación de la fórmula[17].

La movilización de recursos propios debería jugar un papel central en el desarrollo de la autonomía local de asignación de recursos. El rendimiento de tributos locales, la recuperación de inversiones y las tarifas por servicios son las fuentes de recursos menos condicionadas de que disponen las autoridades locales y, por consiguiente, las que ofrecen mayor ámbito para asignar recursos en forma autónoma. Contrariamente a lo que ocurre con los recursos de coparticipación, cuyo perfeccionamiento depende de la voluntad política del Gobierno Central, el mejoramiento de los mecanismos de movilización de recursos propios depende fundamentalmente de la voluntad política de las autoridades locales y de su capacidad para desarrollar los instrumentos técnicos necesarios.

Las principales fuentes de ingresos propios de las autoridades locales de América Latina han sido tradicionalmente los impuestos a la propiedad inmobiliaria, los ingresos por patentes comerciales y de circulación de vehículos. Las tarifas por servicios municipales han constituido, en la mayoría de los casos, una fuente menor de ingresos no obstante su potencial para autofinanciar parte de estos servicios. Otras fuentes potenciales de ingresos, asociadas a la recuperación de inversiones, como, por ejemplo, las contribuciones por mejoras y

[17] No es fácil diseñas fórmulas de distribución de recursos que respondan bien a los criterios de eficiencia y equidad que deben guiar el proceso de asignación interjurisdiccional de los recursos de coparticipación. Más allá de la determinación de los recursos necesarios para cubrir el financiamiento de los servicios e inversiones con externalidades significativas (para cuya definición se usa generalmente el tamaño de la población), las fórmulas a usarse deben tomar en cuenta los objetivos redistributivos que se busca satisfacer. Este proceso usualmente se enfrenta a la insuficiencia de la información que se necesitaría para calcular ajustadamente coeficientes de distribución equitativos (ingreso *per cápita* o producto geográfico desagregado por unidades subnacionales). Esta situación conduce a que las fórmulas en uso pocas veces incorporen eficazmente objetivos de política redistributiva. Dado que los defectos de diseño de las fórmulas afectan el logro de otros objetivos (como es el caso cuando desincentivan la captación de recursos locales) se requiere un esfuerzo concertado para superar estos problemas al momento de ejecutar reformas en los sistemas de coparticipación.

los impuestos al *plus valor* de la tierra, han tenido escasa aplicación a pesar de su capacidad probada de aportar recursos y de distribuir más equitativamente el peso del financiamiento de servicios e infraestructura entre los beneficiarios.

En un trabajo reciente se exploran las opciones que existen para incrementar el impacto de estos mecanismos de movilización de recursos locales en el financiamiento del desarrollo urbano como uno de los medios de aumentar la participación de los beneficiarios en el financiamiento de las inversiones que los favorecen[18]. Las opciones analizadas son esencialmente válidas en el contexto más amplio de desarrollo local adoptado en este trabajo, por lo que no serán repetidas. Cabe, sin embargo, enfatizar el esfuerzo que deben realizar las autoridades locales para superar las principales barreras que se interponen, las que son tanto técnicas como políticas.

A pesar de las evidentes ventajas que para la autonomía local tiene el incrementar el volumen de recursos propios, es dado esperar resistencia de las autoridades elegidas para adelantar acciones en ese sentido dado el costo político de incrementar el peso tributario sobre el electorado, incluso si esto sólo es el resultado de cobrar eficientemente tributos establecidos.

El impuesto a la propiedad inmobiliaria es un ejemplo ilustrativo de este problema. Para obtener el máximo rendimiento de este tributo, que, en algunos casos, representa cerca del 50% del total de los ingresos propios de algunas municipalidades, es necesario contar con instrumentos técnicos actualizados: un catastro fiscal que cubra la totalidad de los predios, avalúos periódicos de las propiedades, sistemas eficaces de indexación, mecanismos expeditos de cobro contencioso y sistemas eficientes de administración de los cobros. En muchos casos existe reticencia en las autoridades elegidas para actualizar estos instrumentos, ya que su desactualización progresiva constituye una condonación *de facto* del impuesto; a menudo el grado de desactualización es tal que su puesta al día tendría efectos políticos similares al establecimiento de un nuevo tributo.

El uso de mecanismos de recuperación de inversiones es otro ejemplo de los problemas políticos y técnicos que se enfrentan al intentar movilizar recursos locales. La puesta en vigencia de cobros por valorización requiere no sólo de voluntad política (usualmente difícil de concertar) sino que de instrumentos técnicos para aplicarlos efectivamente. Las deficiencias de los catastros inmobiliarios (legales y fiscales) y la dificultad de determinar el ámbito de influencia de las mejoras y su impacto en el precio de los bienes raíces constituyen los principales obstáculos técnicos a la implantación de estos mecanismos. El rechazo de la comunidad a nuevos tributos constituye la principal barrera política al uso de cobros por valorización, con el agravante que los cargos por valorización son, por definición, discriminatorios y, por consiguiente, objeto de una mayor resistencia por parte de los afectados. Esta última característica, que representa una barrera a su puesta en práctica, constituye una de sus virtudes al permitir discriminar, en términos espaciales, la carga tributaria, una característica especialmente útil para promover subsidios cruzados en las grandes ciudades de la región, caracterizadas por una aguda segregación espacial de los estratos socioeconómicos.

Del análisis anterior se desprende que la implantación de las reformas de los mecanismos de financiamiento local, cuyo rendimiento es programable por parte de la autoridad local, coparticipaciones y recursos propios, requiere de un esfuerzo político y técnico concertado entre las autoridades nacionales y locales; de hecho, constituye uno de los frentes donde la colaboración entre los niveles de gobierno es necesaria para adelantar efectivamente el proceso de descentralización.

3.3. *Endeudamiento como refuerzo de las finanzas locales*

No todos los países de la región permiten el endeudamiento de los gobiernos locales

[18] Rojas, E., "El financiamiento del desarrollo urbano...", *op. cit.*

y los que lo hacen imponen restricciones que, en algunos casos, son severas. Con el fin de evitar que los municipios contraigan compromisos que, posteriormente, no puedan servir (o que se embarquen en proyectos no plenamente justificados o viables), comúnmente se les limita: (a) la proporción de los ingresos corrientes que pueden destinar a servicio de deudas; (b) la variedad de gastos para los cuales se autoriza contraer deudas (usualmente inversiones en infraestructura); y (e) someten los proyectos a ser financiados a sanción por parte del Gobierno Central, previa a la contratación de créditos. Estas restricciones se hacen más complejas aún para préstamos externos contratados directamente por las municipalidades; en general, este tipo de créditos (otorgados por la banca multilateral por montos considerables y bajo severas condicionalidades) sólo es accesible a un número limitado de municipalidades; por esta razón no serán discutidos en este trabajo. Consecuentemente, la discusión que sigue se centrará en los problemas del crédito interno para proyectos de desarrollo local[19].

En la actualidad el acceso efectivo que tienen los gobiernos subnacionales a financiamiento de la banca comercial es prácticamente nulo. Esto se debe no sólo a que los mercados financieros están muy poco desarrollados y los mercados de capitales son prácticamente inexistentes en Latinoamérica, sino que también a las regulaciones que limitan la capacidad de endeudamiento de las entidades locales.

Diversos países (Colombia, Venezuela, Guatemala, Honduras, Brasil y México, entre otros) han creado Fondos de Desarrollo Municipal para establecer líneas oficiales de crédito a los municipios. Estos Fondos han tenido variada suerte, dependiendo de su concepción inicial y administración posterior. La gran mayoría no ha logrado constituirse en verdaderos fondos rotatorios, autosustentados en su capacidad de recuperar inversiones y captar ahorro interno en cantidades suficientes para alcanzar y mantener un nivel significativo de operaciones. En términos de diseño, muchos de estos Fondos han sido creados con un ámbito de acción muy restringido (financiar sólo algunas inversiones) y con limitada capacidad operacional para llegar a un número significativo de municipios. En términos operacionales, en la mayor parte de los casos, el margen financiero con que actúan es insuficiente para cubrir todos los costos y atraer ahorro; más aún, muchas veces los Fondos y sus entidades administradoras tampoco están capacitados legal e institucionalmente para captar recursos privados[20].

Dado que el crédito es una fuente de recursos al cual las autoridades locales acceden por propia decisión, puede llegar a constituirse en uno de los instrumentos más eficaces para desarrollar la autonomía Local de asignación de recursos. La habilitación legal de las autoridades locales para contraer deudas constituye un área de trabajo en algunos países, en tanto que en otros será necesario desarrollar fondos de crédito local o flexibilizar las normas que hoy restringen la variedad de inversiones elegibles para este tipo de financiamiento. Idealmente, las entidades locales deberían estar capacitadas para contraer créditos para ejecutar todos los tipos de inversiones de su competencia para los cuales el endeudamiento sea la forma de financiamiento más eficiente. Como se mencionara anteriormente, éstas incluyen, entre otras: infraestructura de urbanización (vías, agua potable, alcantarillado, electricidad, teléfonos); infraestructura de servicios urbanos (terminales de transporte, mataderos, mercados); vivienda y mejoramiento de barrios.

El desarrollo de mecanismos eficaces para canalizar créditos a las autoridades locales juega un papel central en la promoción de esta forma de financiamiento local.

[19] La banca multilateral está teniendo una creciente participación en la conformación de mecanismos de crédito interno para desarrollo local, apoyando Fondos de Desarrollo Municipal e intermediarios financieros para su administración. Dado que el objetivo de estas actividades de crédito es el desarrollo del crédito interno, no serán analizados separadamente en este trabajo.

[20] Para un análisis más detallado de los Fondos de Desarrollo Municipal, ver Davey, Kenneth, "Municipal Development Funds and Intermediaries", Background Paper for the 1988 World Development Report, World Bank Working Papers, Washington D.C., julio, 1988.

Se han ensayado diversos mecanismos de administración de los recursos que el Gobierno Central destina a este propósito. Estos van desde fondos administrados por ministerios sectoriales hasta instituciones autónomas de intermediación, pasando por ventanas especializadas de crédito en bancos estatales. Los resultados de estas experiencias han sido variados y no permiten concluir taxativamente sobre la superioridad de una u otra modalidad de intermediación, independientemente de las circunstancias de cada país. Sin embargo, para obtener un desarrollo completo del crédito, como forma de financiamiento del desarrollo local, sería conveniente que los mecanismos de intermediación no sólo fueran capaces de canalizar eficazmente los recursos aportados por el aparato público sino que también deberían ser capaces de atraer ahorro privado hacia inversiones en el sector.

En términos de eficiencia, la intermediación financiera debe ser capaz de satisfacer la demanda de crédito de las autoridades locales sobre bases estables en el largo plazo en mercados financieros no segmentados. El logro de estos objetivos implica: (a) el uso de tasas de interés que cubran el costo del dinero y los costos de intermediación (incluido el riesgo de cartera); (b) niveles de recuperación de la cartera, consistentes con los supuestos de riesgo; (c) capacidad de atraer recursos adicionales para expandir sus operaciones; y (d) contribuir al fortalecimiento institucional de los prestatarios. El logro simultáneo de estos objetivos del mecanismo de intermediación financiera implican desarrollos tanto en las instituciones financieras como en los prestatarios.

Las instituciones financieras que asuman la responsabilidad de intermediar recursos de crédito para gobiernos locales deben desarrollar capacidades un tanto distintas a las de la banca comercial tradicional. En primer lugar, la puesta en vigencia de las restricciones legales al endeudamiento local y el cumplimiento con la condicionalidad que usualmente se contempla en los recursos aportados por el sector público (o la banca multilateral) para fondos de crédito local, obliga a estas instituciones a desarrollar una compleja capacidad de evaluación de proyectos y prestatarios. Segundo, para hacer viable la captación de recursos para inversiones de mediano y largo plazo es necesario desarrollar instrumentos financieros estables y fiables (cuentas de ahorro, certificados de depósito, bonos). Tercero, la supervisión de estas inversiones requiere de los intermediarios desarrollar capacidad técnica (propia o contratada) en una diversidad de sectores de inversión. Finalmente, la necesidad de atender adecuadamente la demanda puede requerir, en países grandes y/o con marcadas diferencias regionales, de la descentralización del esfuerzo institucional de intermediación. El desarrollo de bancos regionales o sucursales regionales de las instituciones de intermediación apunta en esta dirección.

Una de las opciones para descentralizar el proceso de intermediación de los recursos de crédito es el establecimiento de fondos de redescuento de préstamos de desarrollo local. Este mecanismo, que permite el descuento parcial de los préstamos otorgados por la banca comercial a las autoridades locales, permitiría: (a) transferir a la banca comercial parte del proceso de evaluación de la elegibilidad de prestatarios y proyectos, y la supervisión de cláusulas contractuales; (b) incorporar ahorro privado en el financiamiento de inversiones locales; y (c) operar líneas de crédito de desarrollo local a través de bancos regionales o las sucursales locales de bancos nacionales, facilitando el acceso local al crédito[21] .

La recuperación de los préstamos otorgados a las autoridades locales se hace en muchos casos pignorando rentas o transferencias fijas; de este modo, se busca disminuir el riesgo de los créditos. Si bien este mecanismo puede reducir los

[21] Colombia ha tenido singular éxito en la aplicación de este tipo de mecanismos a través de las actividades del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (FFDU), administrado por Banco Central Hipotecario (BCH). La profundización del proceso de descentralización a partir de 1986 ha impulsado al gobierno de Colombia a establecer una entidad independiente, la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER S.A., para incrementar las actividades de redescuento de créditos y ampliar su alcance territorial.

costos de intermediación, desliga a los intermediarios financieros de la responsabilidad de promover la recuperación de inversiones por parte de los prestatarios y a éstos de la responsabilidad de mantenerse al día en sus pagos. Incluso en los casos que se usen las transferencias como garantías de los préstamos es conveniente impulsar la recuperación de inversiones de modo de promover una mayor disciplina fiscal en las autoridades locales. Con este fin, los Fondos de Desarrollo Municipal generalmente contienen provisiones de recuperación de inversiones como parte de las cláusulas contractuales de los préstamos.

La efectiva implantación del crédito como una forma habitual de financiamiento local requiere del desarrollo institucional de los prestatarios. Las entidades locales que quieran acceder a financiamiento a través de préstamos deben ser capaces de identificar, diseñar y evaluar proyectos de inversión en forma consistente con los criterios establecidos en las líneas de crédito. Esto implica mejorar la capacidad local de análisis de proyectos o, en su defecto, montar mecanismos de apoyo a las entidades locales. La necesidad de regular el uso de los recursos del crédito conduce generalmente a incorporar en los contratos de préstamo cláusulas de compleja ejecución. Finalmente, la necesidad de pago de la deuda incentiva la recuperación de inversiones, empresa compleja que, en la mayoría de los casos, obliga a cambios profundos en las prácticas tarifarias, de cobro de impuestos y de manejo presupuestario.

Los desarrollos institucionales enunciados en los párrafos precedentes contribuyen de forma significativa a superar los principales obstáculos que enfrentan las entidades locales para alcanzar mayores niveles de autonomía en el proceso de asignación de recursos. El desarrollo de la capacidad de identificar, diseñar y evaluar proyectos, bajo las usualmente estrictas normas de las líneas de crédito local, obliga a las autoridades locales a reforzar las funciones de gestión del desarrollo incrementando su capacidad autónoma de generar iniciativas de inversión.

Los refinamientos en la administración presupuestaria, necesarios para estimar ajustadamente la capacidad de endeudamiento local dentro del período de amortización de los préstamos, mejoran, entre otras, la disponibilidad de información para la toma de decisiones (disponibilidad de recursos, evolución de las finanzas locales a mediano y largo plazo), haciendo más eficiente el proceso de programación de inversiones. El desarrollo de la capacidad local de supervisar la ejecución de proyectos y el mejoramiento de la capacidad institucional de mantener y operar infraestructura permiten a las autoridades locales una mejor administración del acervo de capital adquirido. La necesidad de pago de las deudas y de dar cumplimiento a las cláusulas contractuales constituyen poderosos incentivos a la captación de recursos locales y la recuperación de inversiones. La implantación de estos mecanismos incrementa a mediano plazo la disponibilidad de recursos propios de las autoridades locales, factor que, como se mencionara anteriormente, fortalece la autonomía local de asignación de recursos.

El desarrollo institucional originado en la ampliación de la capacidad de endeudamiento de las autoridades locales complementa tanto aquel catalizado por el mejoramiento de la capacidad de movilizar recursos propios como los beneficios esperables de la estabilización de los recursos de coparticipación; en conjunto, contribuyen a generar un medio ambiente financiero favorable a la administración autónoma de los recursos locales.

4. COMENTARIOS FINALES

La consolidación de procesos autonómos de asignación de recursos en las autoridades locales de América Latina no sólo requiere de modificaciones en los mecanismos de financiamiento de inversiones, como los analizados en el presente trabajo, sino que también de transformaciones simultáneas y coordinadas en otras esferas del desarrollo local. Las transformaciones en los mecanismos de generación del poder, derivadas del proceso de devolución de atribu-

ciones políticas a las comunidades locales, deben ser acompañadas por el esfuerzo de la capacidad de los recursos humanos y el mejoramiento de los métodos de administración de las instituciones locales hasta alcanzar niveles compatibles con la complejidad de las responsabilidades que la administración local deberá asumir. En esta perspectiva las transformaciones en los mecanismos de financiamiento de inversiones analizados sólo pueden ser efectivos en un medio ambiente institucional con personal capacitado, motivado y estable, apoyado por sistemas de organización y métodos adecuados a las tareas que debe absorber en apoyo al proceso de asignación eficiente y equitativa de los recursos por parte de los representantes de la comunidad.

El lograr la devolución de poder efectivo a que aspira el proceso de descentralización, requiere de la acción concertada de diversos niveles de gobierno. Ciertamente el nivel central debería tener un papel fundamental como catalizador del proceso e iniciador de las medidas de descentralización financiera enunciadas en este documento; sin embargo, también se requiere la participación del aparato legislativo (cuando se requiera modificar las atribuciones legales del nivel local de gobierno) y, fundamentalmente, el compromiso y el esfuerzo del nivel local de gobierno, el principal actor y beneficiario del proceso. Al menos como lo muestra el análisis precedente, pero seguramente como debe emerger de otras dimensiones del problema de descentralización, este proceso sólo puede ser efectivo en la medida que aborde los problemas en forma integral, con transformaciones que sean consistentes con la complejidad de los problemas que enfrenta hoy la autonomía local en Latinoamérica y con los objetivos de los procesos de descentralización.