

WDP235
Spanish

235S



Documentos para discusión
del Banco Mundial

Diseño y
Administración
de Transferencias
Intergubernamentales

Decentralización Fiscal
en América Latina

Donald R. Winkler

TISD
WB
/
DP
no. 235
Spa

FILE COPY

235S



Documentos para discusión
del Banco Mundial

Diseño y
Administración
de Transferencias
Intergubernamentales

Decentralización Fiscal
en América Latina

Donald R. Winkler

Banco Mundial
Washington, D.C.

Copyright © 1994
Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento/BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Reservados todos los derechos
Hecho en los Estados Unidos de América
Primera impresión: julio 1994

En los *Documentos para discusión* se presentan los resultados de los análisis económicos sobre países o de las investigaciones realizadas en ellos, con objeto de alentar el debate y los comentarios entre los que se dedican a la tarea del desarrollo. A fin de ofrecer los resultados con la menor demora posible, el material de este documento no se ha preparado de acuerdo con los procedimientos que ordinariamente se siguen para los textos impresos oficiales, por lo que el Banco Mundial no asume ninguna responsabilidad por los errores que pudiera contener.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento pertenecen enteramente al autor o autores y no deben atribuirse en modo alguno al Banco Mundial ni a sus afiliadas, ni tampoco al Directorio Ejecutivo o a los países representados en él. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no acepta responsabilidad alguna por las consecuencias que su uso pudiera tener. Cualesquiera mapas adjuntos al texto tienen por única finalidad la conveniencia del lector; las designaciones y la presentación del material en ellos no significan manifestación de opinión alguna por parte del Banco Mundial, sus afiliadas, su Directorio Ejecutivo o sus países miembros respecto de la situación jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona o de sus autoridades, o respecto de la delimitación de sus fronteras o afiliación nacional.

El material contenido en esta publicación está protegido por *copyright*. Las solicitudes de autorización para reproducir partes de la misma deben dirigirse a: Office of the Publisher, en la dirección que aparece arriba. El Banco Mundial alienta la difusión de su trabajo; en general, dará su autorización prontamente y, cuando la reproducción no sea para fines comerciales, sin cobrar cargo alguno. La autorización para hacer fotocopias de algunas secciones y usarlas con fines docentes se otorga a través del Copyright Clearance Center, Inc., Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, EE.UU.

La relación completa de publicaciones del Banco Mundial aparece en el *Index of Publications*, de carácter anual, que contiene todos los títulos por orden alfabético (con instrucciones completas para hacer pedidos), así como índices de temas, autores, países y regiones. La edición más reciente puede obtenerse gratuitamente solicitándola a Distribution Unit, Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, EE.UU., o bien a Publications, Banque Mondiale, 66, avenue d'Iéna, 75116 París, Francia.

ISSN: 0259-210X

Donald R. Winkler es un especialista de educación en el Departamento Técnico del Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos ha catalogado esta publicación de la manera siguiente:

Winkler, Donald R.

[Design and administration of intergovernmental transfers.
Spanish]

Diseño y administración de transferencias intergubernamentales :
decentralización fiscal en América Latina / Donald R. Winkler.

p. cm. — (Documentos para discusión del Banco Mundial ;
235S)

Includes bibliographical references.

ISBN 0-8213-2823-9

1. Intergovernmental fiscal relations—Latin America.

2. Decentralization in government—Latin America. I. Series.

HJ799.52.W5618 1994

336.8—dc20

94-15549

CIP

Indice

Preambulo	ix
Sintesis	x
Abreviaturas y Acrónimos	xi
Resumen	1
Capítulo I: Introducción	9
A. Eficiencia	10
B. Equidad	12
C. El Desafío de la Ejecución	13
Capítulo II: Asignaciones de Recursos Financieros y de Funciones	15
A. Principios Generales	15
B. El Proceso de Descentralización	17
C. Asignaciones para Educación, Salud y Caminos Rurales	21
D. Objetivos del Gobierno Central en las Finanzas Intergubernamentales	27
E. Casos de Descentralización Sectorial	32
Capítulo III: Experiencia de los Países de América Latina y del Caribe (LAC) con las Transferencias Intergubernamentales	37
A. Principios del Diseño de Subvenciones	37
B. Subvención Según Fórmulas para la Educación Primaria ..	44
C. Subvenciones de Reembolso de Costos para la Atención Básica de la Salud	48
D. Subvenciones Competitivas para los Proyectos de Caminos Rurales	52
Capítulo IV: Diseño de Subvenciones: Simulaciones para Educación, Salud y Caminos Rurales	55
A. Principios Generales	55
B. Educación	58
C. Atención Básica de la Salud	64
D. Caminos Rurales	69
E. Resumen	75

Este informe fue preparado por Donald R. Winkler. Importantes contribuciones en documentos de apoyo para el estudio fueron realizados por Hernando Garzon, Edward Gramlich, Beryl Radin, Alec Gershberg, Taryn Rounds y James Wesbery. El estudio se ha beneficiado enormemente de la guía y comentarios de Gary Reid, Maureen Lewis, William Dillinger, James Hicks, Jerry Silverman, Tim Campbell, Waleed Malik, Juan Prawda y James Ferris. Andrea Guedes y Leena Mangrulkar ayudaron en la preparación de la versión final.

Capítulo V: Administración de las Transferencias Fiscales	77
A. Funciones Administrativas: El Donante	78
B. Funciones Administrativas: El Receptor	86
C. Fortalecimiento de la Administración de Subvenciones	89
D. Evaluación de la Capacidad Administrativa	92
Capítulo VI: Recomendaciones para la Rendición de Cuentas al Electorado Local	97
A. Introducción	97
B. ¿A Quién Rendir Cuentas?	97
C. ¿Rendición de Cuentas, ¿Para Qué?	98
D. ¿Con Qué Mecanismos?	99
E. Condiciones Facilitadoras	102
F. Recomendaciones para el Electorado Local en la Rendición de Cuentas	110
Capítulo VII: Conclusiones y Recomendaciones	111
A. Conclusiones	111
B. Recomendaciones para el Banco	112
Anexos:	114
Bibliografía:	143
Documentos de Apoyo:	
• R. Hernando Garzon, Intergovernmental Fiscal Transfers for Highway Construction and Maintenance: The Case of Colombia	
• Alec Ian Gershberg, Highway Finance and Intergovernmental Transfers: A Comparative Study	
• Edward M. Gramlich, Decentralization and Grants: Strategies for Organizing the Public Sector to Promote Development	
• Beryl A. Radin, Institutional Issues in Grants Design and Administration	
• Taryn Rounds, Education Finance in Chile	
• Donald R. Winkler, Educational Grant Design and Administration in the U.S.	

Cuadros

Cuadro 2.1:	Educación: Asignaciones Financieras y de Funciones	23
Cuadro 2.2:	Salud Básica: Asignaciones Financieras y de Funciones	24
Cuadro 2.3:	Caminos Rurales: Asignaciones Financieras y de Funciones	25
Cuadro 3.1:	Tipología de las Subvenciones Categóricas con Ejemplos	40
Cuadro 4.1:	Elección de Políticas para Subvenciones Adicionales para Educación	58
Cuadro 4.2:	Opciones de Políticas para las Transferencias de Salud	64
Cuadro 4.3:	Efectos de los Diseños Alternativos de Subvenciones de las Transferencias del Gobierno Central a los Departamentos para los Caminos Rurales Municipales	70
Cuadro 4.4:	Resultados de Simulación para las Tasas de Contrapartida Municipales de Tolima	73
Cuadro 5.1:	Administración de Subvenciones: Funciones y Responsabilidades	80
Cuadro 5.2:	Responsabilidades de la Administración Local y Estatal de Subvenciones de los Estados Unidos	86
Cuadro 5.3:	Requisitos para la Administración de Subvenciones: El Donante	90
Cuadro 5.4:	Requisitos para la Administración de Subvenciones: El Receptor	92
Cuadro 5.5:	Lista de Verificación para Evaluar la Capacidad de Administración de Subvenciones	93

Gráficos

Gráfico 3.1:	Subvenciones y Gastos Promedio de Educación en las Municipalidades Chilenas	46
Gráfico 3.2:	Subvenciones y Gastos Promedio en Atención Básica de la Salud en las Municipalidades Chilenas	49
Gráfico 3.3:	Participación Porcentual de 196 Municipalidades	53
Gráfico 3.4:	Subvenciones para 196 Municipalidades	54
Gráfico 4.1:	Subvención Porcentual de Equilibrio	59
Gráfico 4.2:	Cambios en el Financiamiento Municipal	60
Gráfico 4.3:	Cambios en el Financiamiento de la Educación para Municipalidades con Capacidad Fiscal Alta y Baja	61
Gráfico 4.4:	Cambios en los Fondos Educativos para Municipalidades de Niveles Altos y Bajos de Pobreza	62
Gráfico 4.5:	Participación Municipal en el Financiamiento Total de la Atención Básica de la Salud	65
Gráfico 4.6:	Municipalidades de Capacidad Fiscal Baja y Alta	66
Gráfico 4.7:	Municipalidades con Niveles Bajos y Altos de Pobreza	67

Cuadro D.4:	Costo total de los Diseños Alternativos de Subvenciones para la Educación	133
Cuadro D.5:	Efectos de los Diseños Alternativos de Subvenciones en los Gastos y el Financiamiento: Tasas de Pobreza Baja versus Tasas de Pobreza Alta . . .	134
Cuadro D.6:	Efectos de los Diseños Alternativos de Subvenciones en los Gastos y el Financiamiento: Capacidad Fiscal Baja versus Capacidad Fiscal Alta	135
Cuadro D.7:	Efectos de los Diseños Alternativos de Subvenciones en los Gastos y el Financiamiento: Rendimiento Educativo Bajo versus Rendimiento Educativo Alto	136
 Anexo E: Simulación de Subvenciones para la Salud		
Cuadro E.1:	Diseños Alternativos de Subvenciones para Transferencias de Salud a las Municipalidades	137
Cuadro E.2:	Distribución del Financiamiento de Salud Mediante Diseños Alternativos de Subvenciones	138
Cuadro E.3:	Efectos del Diseño Alternativo de Subvenciones en los Gastos y el Financiamiento: Pobreza Baja versus Pobreza Alta	139
Cuadro E.4:	Efectos del Diseño Alternativo de Subvenciones en los Gastos y el Financiamiento: Capacidad Fiscal Baja versus Capacidad Fiscal Alta	140
Cuadro E.5:	Efectos del Diseño Alternativo de Subvenciones en los Gastos y el Financiamiento: Baja Necesidad de Salud Biológica/Sicológica versus Alta Necesidad de Salud Biológica/Sicológica	141
 Anexo F: Simulación de Subvenciones para los Caminos Rurales		
Cuadro F.1:	Distribución de las Subvenciones para Caminos Rurales Mediante Mediciones Alternativas de Necesidad	142

PREAMBULO

El Banco Mundial ha venido dando extensiva consultoría en política macroeconómica a sus países miembros, sin embargo, es solo recientemente que la demanda de consultas sobre subvenciones fiscales intergubernamentales al interior de los países, se ha incrementado.

A la vez que la historia, política e instituciones de cada país afectan significativamente el diseño de las políticas fiscales intergubernamentales, la experiencia de países que ya han descentralizado el suministro y financiamiento de los servicios públicos, ofrecen algunas lecciones que pueden ser generalizadas. Este documento de discusión evalúa esta experiencia, especialmente en América Latina, y a su vez evalúa críticamente las alternativas específicas de sector para el financiamiento intergubernamental. Este documento de discusión será útil probablemente para los hacedores de política responsables del diseño y administración de las transferencias intergubernamentales específicas de sector.

Donald R. Winkler es un economista en finanzas públicas del Departamento Técnico de la Región de América Latina y el Caribe, y fue profesor de administración pública antes de integrarse al Banco Mundial. Como fundador y editor por varios años de **Opciones Políticas de California**, ha sido un observador testimonial de las complejidades y las consecuencias inesperadas de los cambios en las relaciones fiscales intergubernamentales.

Sri-ram Aiyer
Director
Departamento Técnico
Región de América Latina y el Caribe

SINTESIS

Este documento examina el diseño y la administración de las transferencias intergubernamentales en gobiernos recientemente descentralizados. Aún en sistemas descentralizados, los gobiernos centrales tienen objetivos permanentes relativos a la eficiencia y equidad del suministro de servicios por parte de los gobiernos subnacionales. Este estudio evalúa la experiencia latinoamericana usando transferencias específicas de sector para la educación, la salud y los caminos rurales a la luz de estos objetivos, y simula alternativas de diseño de subvenciones. El estudio recomienda un uso más amplio de transferencias específicas de sector bien diseñadas, pero enfatiza la manera en que la débil capacidad administrativa de ambos gobiernos, central y subnacional, obstaculiza seriamente la utilización de incentivos y condiciones en las subvenciones. Dadas estas debilidades administrativas, el desarrollo de mecanismos que fomenten la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales a los ciudadanos locales es de especial importancia, y el gobierno central puede jugar un papel importante en proveer la información requerida por los ciudadanos para supervisar el suministro y la administración financiera de los servicios locales.

Abreviaturas y Acrónimos

CAC	Citizen Advisory Committee/ Comité Asesor de Ciudadanos
COPLADES	State Committees of Planning for Development/ Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo
CUD	Single Development Agreements/ Convenios Unicos de Desarrollo
EDUCO	Education with the Participation of the Community/ Educación con Participación de la Comunidad
FAPEM	Fee-for-Service System for Reimbursing Municipal Health Clinics/ Sistema de Honorarios por Servicios para el Reembolso a las Clínicas de Salud Municipales
FMS	Municipal Solidarity Fund/ Fondo Municipal de Solidaridad
FNCV	Rural Roads National Fund/ Fondo Nacional de Caminos Vecinales
GAO	General Accounting Office of the U.S. Congress/ Oficina General de Contabilidad del Congreso de los Estados Unidos
HSAS	Health Service Areas/ Zonas de Servicios Médicos
IVA	National Sales Tax/ Impuesto de Valor Agregado
LO	Local Organization/ Organización Local
LSC	Local School Council/ Consejo Escolar Local
MOH	Ministry of Health/ Ministerio de Salud
NGO	Non-Governmental Organization/ Organización No Gubernamental
OMB	Office of Management and the Budget of the U.S. President/ Oficina de Administración y Presupuesto del Presidente de los Estados Unidos
SIF	Social Investment Fund/ Fondo de Inversión Social
SUDS	Unified and Decentralized Health System/ Sistema Unificado y Decentralizado de Saude/ Sistema Unificado y Descentralizado de Salud
SUS	Single Health System/ Sistema Unificado de Saude/ Sistema Unico de Salud
USGAO	United States General Accounting Office/ Oficina General de contabilidad de los Estados Unidos

diseño de subvenciones, ésta ofrece pocas nociones prácticas para el diseño de subvenciones en el ámbito de un país en desarrollo y, en realidad, los sistemas de transferencia de los países desarrollados se asemejan muy poco a las recomendaciones de esta literatura. El número relativamente pequeño de diseños de subvenciones categóricas en América Latina y el Caribe, combinado con la limitada información sobre gobiernos subnacionales, ha originado que existan muy pocos análisis publicados sobre la experiencia de los países de América Latina y el Caribe. Las evaluaciones más útiles de las subvenciones a América Latina y el Caribe se encuentran en trabajos del Banco Mundial realizados durante los últimos dos años. Además, se ha prestado muy poca atención a la administración de las transferencias intergubernamentales; los análisis más útiles sobre este tema fueron realizados en la década de 1970 por la U.S. General Accounting Office (Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos), en respuesta a los problemas administrativos observados en el amplio y complejo sistema federal de subvenciones de los Estados Unidos. Los problemas administrativos de subvenciones son rara vez el foco de los estudios realizados por los investigadores de los países de América Latina y el Caribe.

El Contexto de América Latina y el Caribe

4. El esfuerzo por la descentralización en América Latina y el Caribe enfrenta graves obstáculos tanto en los niveles centrales como subnacionales. La recaudación de ingresos está muy centralizada y los gobiernos subnacionales tienen muy poca autoridad discrecional para recaudar ingresos y realizan una deficiente labor de recolección de las pocas fuentes que controlan. Las asignaciones de gastos suelen no ser claras y se ejecutan inadecuadamente. Los ministerios sectoriales del gobierno central no se han reestructurado para sostener la descentralización. Las transferencias intergubernamentales tienden a tomar la forma de participación en los ingresos fiscales o de subvenciones negociadas en bloque pero ninguna de las cuales proporciona incentivos adecuados para la eficiencia y la rendición de cuentas. La información sobre el financiamiento y el desempeño de los gobiernos subnacionales es inexistente o bien es obsoleta. La supervisión y revisión financiera de los gobiernos subnacionales no existe o bien interfiere tanto que limita seriamente su autonomía.

Asignaciones de Recursos Financieros y de Funciones

5. Los gobiernos centrales tienen un papel importante y continuo que desempeñar en un sistema descentralizado. Dentro de los servicios descentralizados, existen ciertas funciones normativas, de fijación de políticas, informativas y de asistencia técnica, que los ministerios del gobierno central deben seguir realizando; así, la descentralización exige una reestructuración de

los ministerios del gobierno central dirigida a mejorar su capacidad en estas áreas y a alejarlos de la prestación directa de servicios.

6. En el caso de los servicios públicos descentralizados con características significativas de bien público o cuyos beneficios exceden los límites jurisdiccionales, el gobierno central tiene que desempeñar el papel adicional de asegurar una prestación eficiente y equitativa de los servicios públicos descentralizados. Estos objetivos pueden lograrse mediante mandatos y reglamentación que rijan a los gobiernos subnacionales o mediante subvenciones intergubernamentales, que combinen los incentivos y la condicionalidad de las subvenciones.

7. Ni los mandatos ni las subvenciones basadas en incentivos funcionarán adecuadamente si las asignaciones de recursos financieros y de funciones de servicios específicos de los gobiernos no están bien definidas; si el sistema de información no genera informes oportunos sobre el desempeño financiero y productivo de las jurisdicciones; y si no existe un mecanismo mediante el cual se pueda revisar sistemáticamente esta actuación e imponer penas en el caso de una actuación deficiente u otorgar recompensas por una actuación excepcional.

Experiencia de América Latina y el Caribe con las Transferencias Intergubernamentales

8. El funcionamiento de las transferencias intergubernamentales de sector específicas se evalúa en las áreas de educación primaria, atención básica de la salud y caminos rurales. Existen tres razones para seleccionar estos servicios específicos. Primero, éstos se encuentran entre los servicios más frecuentemente descentralizados hacia gobiernos subnacionales en los actuales esfuerzos de descentralización en América Latina y el Caribe. Segundo, al descentralizarse hacia gobiernos subnacionales, la educación y la salud suelen representar la mitad del total del presupuesto del gobierno subnacional. Tercero, en estos servicios a menudo se cifran importantes objetivos permanentes del gobierno central incluso después de la descentralización.

9. Se identifican ejemplos de diseños innovadores de subvenciones específicos para cada una de estas tres áreas y se analizan los efectos de estos diseños. Las lecciones aprendidas de este examen son de aplicación general a la región. Los casos seleccionados para el análisis son: la educación primaria y la atención básica de la salud en Chile y los caminos rurales en Colombia. Todas estas subvenciones son establecidas por ley y son razonablemente transparentes en su distribución. La fórmula para distribuir las subvenciones en efectivo para la educación primaria en Chile está fijada por ley. Adicionalmente, las municipalidades reciben del gobierno central subvenciones

menos transparentes en especies, en forma de textos y almuerzos escolares para niños pobres. El procedimiento para que las municipalidades en Chile reembolsen los gastos por atención básica de la salud también está fijado por ley, pero la asignación total de reembolsos permitido por la municipalidad ha sido hasta hace poco determinada según el criterio de los administradores regionales del gobierno central. Finalmente, los procedimientos para seleccionar proyectos y para fijar las contribuciones de participación municipal en los costos de construcción y mantenimiento de los caminos rurales en Colombia se fijan por ley, pero los detalles de ejecución se delegan al Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV).

10. En relación con la educación primaria, Chile proporciona a las escuelas municipales una subvención por estudiante, que en promedio cubre un 90 por ciento de los costos. Esta subvención establece el gasto nacional de educación mínimo por alumno y su alto nivel origina un grado relativamente alto de igualdad de gastos. Sin embargo, la alta elasticidad del financiamiento municipal de la educación con respecto a los ingresos generales municipales origina un gasto por alumno significativamente mayor en las municipalidades con alta capacidad fiscal y un empeoramiento significativo en la igualdad de gastos. El diseño de la subvención proporciona un incentivo efectivo para que las escuelas reduzcan al mínimo el ausentismo escolar.

11. Chile reembolsa a las municipalidades por el costo de proporcionar una atención básica de la salud que cubre principalmente la salud preventiva y materno-infantil. Cuando se introdujo esta subvención inicialmente, las municipalidades respondieron expandiendo rápidamente la prestación de servicios de salud. La consecuente presión presupuestaria sobre el gobierno central llevó a reducciones en las tasas y topes de reembolso de las transferencias totales a cada municipalidad; como resultado el gobierno central cubre en promedio un 75 por ciento del gasto total municipal por atención de salud. Al igual que en la educación, una elasticidad relativamente alta de los recursos financieros municipales de salud con respecto a sus ingresos generales produce desigualdades en el gasto per cápita o por beneficiario. El hecho de que las tasas de reembolso sean menores que el costo de prestar servicios implica un incentivo para que las municipalidades reduzcan al mínimo los costos de servicio; este incentivo es, en cierta medida, neutralizado por la capacidad de las municipalidades de solicitar a los administradores regionales de salud un aumento de transferencias más allá del tope establecido.

12. En Colombia, las municipalidades preparan propuestas de proyectos para caminos rurales, las que se someten al Fondo Nacional de Caminos Vecinales para su evaluación. Las propuestas ganadoras son financiadas en base a una tasa de subvención de contrapartida establecida por fórmula. La tasa de contrapartida es muy baja, y las municipalidades con alta capacidad fiscal

reciben mayores subvenciones sobre una base per cápita, debido, en parte, al hecho de que la capacidad fiscal de una municipalidad se utiliza para determinar el tamaño del proyecto que podría ésta financiar y mantener. La tasa de contrapartida baja significa que las municipalidades tienen pocos incentivos para proponer proyectos eficaces en función de los costos, y competir con éxito en el proceso de evaluación del Fondo. El hecho de que las municipalidades reciban subvenciones para la construcción, pero no para el mantenimiento de rutina, constituye un incentivo para que las municipalidades submantengan los caminos.

Diseños Alternativos de Subvenciones

13. Los gobiernos centrales tienen objetivos múltiples y contradictorios en relación a los servicios prestados por los gobiernos subnacionales en los sistemas descentralizados. El diseño de las subvenciones intergubernamentales afecta el grado en que se alcanzan estos objetivos. Sin embargo, los efectos de las subvenciones dependen del ámbito institucional y del comportamiento de los receptores de subvenciones; los gobiernos regionales o locales. En consecuencia, los efectos de las subvenciones, incluidas las concesiones recíprocas entre los objetivos del gobierno central, sólo pueden analizarse en el ámbito específico del país y del sector. Varios diseños alternativos de subvenciones para la educación primaria, la atención básica de la salud y los caminos rurales son simulados utilizando datos de las municipalidades de Chile y Colombia. Estos diseños de subvenciones se definen en el capítulo III.

14. Para la educación, las alternativas de diseño incluyen una subvención porcentual de equilibrio en que el tamaño de la subvención varía inversamente con la capacidad fiscal de la municipalidad y, una subvención de contrapartida variable en que la tasa de contrapartida de la municipalidad varía positivamente con su capacidad fiscal; estas alternativas son simuladas con y sin una condición de gasto mínimo por alumno.

15. Para la salud, las alternativas de diseño de subvenciones incluyen una subvención de salud per cápita semejante a la subvención de educación existente y una subvención de contrapartida indefinida. Nuevamente, ambos diseños son simulados con la suma de un gasto mínimo per cápita o el mantenimiento de los requisitos de gastos de salud municipales existentes.

16. Para los caminos rurales, la simulación es coherente con la actual legislación de descentralización en Colombia que exigiría que los gobiernos regionales actuaran como un organismo de traspaso a las municipalidades. Primero, se simula el monto de la subvención per cápita al gobierno regional, utilizando una serie de criterios diferentes. Segundo, se simula para una región el tamaño de la tasa de contrapartida que ha de aplicarse a las municipalidades

a las que el gobierno ha asignado subvenciones para proyectos; una fórmula utiliza sólo la capacidad fiscal para determinar la tasa de contrapartida, mientras que la otra incluye las tasas de pobreza y el esfuerzo fiscal además de la capacidad fiscal.

17. Las simulaciones demuestran que los objetivos del gobierno central suelen ser contradictorios y, la determinación de la mejor fórmula de subvenciones exige que se fijen prioridades en aquellos objetivos. Además, las simulaciones proporcionan pruebas que apoyan varias otras conclusiones: 1) un diseño de subvenciones simple puede a menudo alcanzar los objetivos del gobierno central al igual que un diseño complejo; 2) los incentivos de precios, especialmente en forma de subvenciones de contrapartida variables, pueden funcionar tan bien como los mandatos para que los receptores de subvenciones aumenten los gastos y las contribuciones; 3) al utilizar incentivos de precio, la tasa de contrapartida media debe ser significativa para alcanzar de manera realista los objetivos financieros y de gastos; 4) en ausencia de incentivos apropiados, la reglamentación en forma de mandatos de gastos mínimos o de mantenimiento de los requisitos de esfuerzo de gastos son necesarios para impedir que los receptores de subvenciones reduzcan su propio esfuerzo financiero; y 5) un gobierno central puede impulsar mejor el efecto de sus transferencias en gastos totales, incluyendo en alguna medida la capacidad de la jurisdicción local para financiar, o capacidad fiscal, en la fórmula de subvenciones.

Administración de Subvenciones

18. La administración de subvenciones por el gobierno central exige la capacidad de diseñar la subvención para lograr la eficiencia y la equidad; de escribir reglamentos de ejecución transparentes; de supervisar y revisar flujos financieros y la condicionalidad relativa a las subvenciones; de proporcionar un control operacional y una revisión de los programas financiados por subvenciones; y de evaluar la distribución y la repercusión de las subvenciones en la actuación financiera. La mayoría de estas actividades caen bajo la supervisión del ministerio sectorial, y algunas pueden ser contratadas si no existe una capacidad interna, pero la importante tarea de asegurar la rendición de cuentas financieras al gobierno central generalmente no corresponde a los ministerios sectoriales e implica una limitación grave para ambos, el diseño apropiado de subvenciones y la descentralización. Una administración financiera pública firme es, al menos, tan importante para los sistemas de gobierno descentralizados como para los centralizados.

19. El gobierno regional o local que recibe la subvención también tiene importantes responsabilidades administrativas, especialmente en la preparación de propuestas y en el mantenimiento preciso y oportuno de las cuentas

financieras que proveen la información necesaria para revisión y auditoría. Los pasos que pueden mejorar la capacidad administrativa del gobierno subnacional incluyen: leyes de administración pública revisadas para exigir una contabilidad y auditoría financiera moderna; partidas de fondos asignados para cubrir los costos administrativos; el establecimiento de entidades legales separadas para recibir fondos y administrar programas financiados por subvenciones; la creación de unidades financiadas por el gobierno para administrar las cuentas de varias pequeñas jurisdicciones; y el establecimiento de incentivos eficaces para la entrega oportuna de información.

Rendición de Cuentas

20. Una de las ventajas de un sistema descentralizado es la posibilidad que ofrece de utilizar a los beneficiarios o ciudadanos locales como ayuda para supervisar el financiamiento y la calidad y cantidad de los servicios financiados por las subvenciones otorgadas por la jurisdicción subnacional, incluyendo organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la comunidad. Esto requiere un mecanismo de autoridad adecuado a nivel local y una participación ciudadana institucionalizada.

21. La participación en los costos y la información cumplen papeles importantes en la relación entre la participación de los ciudadanos y la rendición de cuentas. La participación en los costos proporciona el estímulo para que los ciudadanos exijan una rendición de cuentas a quienes prestan los servicios, mientras que la información sobre finanzas, costos y productos proporciona la base para evaluar objetivamente la actuación. Además, el estudio de casos de juntas comunitarias efectivas demuestran que éstas deben tener una autoridad real para tomar decisiones y que necesitan una capacitación con respecto a los papeles y funciones apropiados para ellas. Las pruebas acumuladas hasta la fecha sugieren que la exigencia de la participación ciudadana como condicionalidad de las subvenciones podría mejorar la rendición de cuentas a los beneficiarios y complementar la administración de subvenciones del gobierno central al mostrar el potencial de eficiencia de la descentralización.

Conclusiones

22. La descentralización ofrece la posibilidad de lograr mejoras en la eficiencia y el peligro de una equidad interjurisdiccional empeorada. El gobierno central puede desempeñar un papel importante en establecer las condiciones adecuadas para lograr la eficiencia e impedir una equidad empeorada, mediante la asignación apropiada de responsabilidades de gastos y financiamiento y el diseño apropiado de transferencias intergubernamentales, especialmente para aquellos bienes y servicios proporcionados localmente, que tienen características de bien público nacional o efectos beneficiosos sobre otras

información pública (es decir, disponible y accesible) sobre las finanzas, costos y comportamiento del sector; y 4) estructuras de gobierno que permitan a los ciudadanos tener funcionarios de gobierno regionales y locales responsables por el comportamiento del sector. De manera paradójica, la descentralización, que reduce los poderes del gobierno central, exige que el gobierno central cambie la naturaleza de sus responsabilidades y que cumpla un papel importante en asegurar que se satisfagan estos requisitos institucionales.

5. Este estudio examina estos requisitos para los sectores y países seleccionados de América Latina y el Caribe. El capítulo I concluye con una revisión de las posibles consecuencias de la eficiencia y equidad de la descentralización. El capítulo II examina las asignaciones de los recursos financieros y de funciones para la educación primaria, la atención básica de la salud y los caminos rurales. El capítulo III define los diseños alternativos de subvenciones y evalúa la experiencia de los países seleccionados de América Latina y el Caribe con subvenciones categóricas para estos servicios. El capítulo IV simula los diseños alternativos de subvenciones y sus efectos distributivos. El capítulo V evalúa los requisitos administrativos para las subvenciones categóricas. El capítulo VI se centra en el papel que desempeñan las estructuras de gobierno, especialmente en la participación ciudadana, en asegurar la rendición de cuentas. Finalmente, el capítulo VII resume los resultados y recomendaciones del estudio.

6. Las limitaciones de recursos y de tiempo impiden tratar en este estudio temas importantes en la descentralización y en el papel del gobierno, que incluyen: el efecto de la descentralización en los déficits fiscales, la capacidad de los gobiernos subnacionales para prestar servicios, la economía política en la ejecución de políticas de descentralización y la transferencia al sector privado de la responsabilidad para financiar y prestar servicios gubernamentales. El diseño y la administración de las transferencias intergubernamentales puede afectar claramente a los déficits fiscales, a los modos de entrega de servicios y a la factibilidad política de la transferencia de responsabilidades de financiamiento y de prestación de servicios, pero cada uno de estos aspectos necesita su propio estudio.

A. Eficiencia

7. La promesa de la descentralización es una prestación más eficiente de aquellos bienes y servicios que pueden ser proporcionados y financiados por los gobiernos subnacionales. Esta promesa tiene cuatro aspectos. Primero, la prestación y el financiamiento local (o subnacional) pueden hacer que el gobierno responda más a las preferencias individuales. Segundo, quienes toman decisiones localmente puede utilizar la información sobre las condiciones y precios específicos de la jurisdicción para prestar servicios de manera más eficaz. Tercero, el aumentar el número de prestadores de servicios puede originar más innovaciones para reducir los costos o mejorar la prestación de servicios. Y cuarto, la percepción de los ciudadanos de los costos de oportunidad de un gobierno ineficiente puede producir demandas para que aquellos que prestan servicios rindan cuentas.

8. Si bien la posibilidad de descentralización para mejorar la eficiencia parece grande, debe existir un número de factores para que ella se realice. Debe existir cierta estructura de gobierno o un **mecanismo de elección pública** (por ejemplo, votar por funcionarios locales) a través de los cuales los ciudadanos locales puedan expresar sus preferencias. Tres son las opciones posibles: (1) elección de funcionarios de gobierno generales que tomen las decisiones de distribución de los impuestos y de los recursos en nombre de la población; (2) elección de una junta específica de servicios que realice las distribuciones de impuestos y de recursos sólo para ese servicio; y (3) la democracia directa en la que los ciudadanos voten en un referéndum sobre gastos e impuestos específicos. Estas tres opciones tienen cierto grado de **competencia** por votos sobre la base del costo y desempeño del suministro de los servicios públicos. El gobierno central puede fomentar el fortalecimiento de los mecanismos de elección pública mediante el uso de la condicionalidad de subvenciones que exige una revisión por parte de los ciudadanos y el aporte de sus observaciones a los administradores de servicios financiados por subvenciones.

9. Dado el mecanismo de elección pública, la capacidad de los ciudadanos para reforzar la responsabilidad de los funcionarios elegidos localmente depende de la **información pública** que tengan con respecto al costo y al desempeño del suministro de los bienes y servicios públicos locales. Si los ciudadanos no pueden inspeccionar los estados financieros de la jurisdicción, no pueden realizar averiguaciones documentadas con respecto al uso de fondos. Si no pueden observar el costo y el desempeño de los servicios de su jurisdicción relativos a otras jurisdicciones, no pueden exigir efectivamente a los funcionarios locales que lo hagan mejor. Y si no pueden inspeccionar los registros locales de contribuyentes, no pueden cuestionar las exenciones arbitrarias de impuestos. El gobierno central tiene un papel importante y continuo que desempeñar en la producción y disseminación de la información pública y en asegurar que los ciudadanos tengan acceso a la información necesaria para el rendimiento de cuentas.

10. Si el potencial para cumplir con las demandas ciudadanas locales ha de satisfacerse, los funcionarios de gobiernos locales deben tener la **autoridad para recaudar los ingresos locales** y, así, determinar los niveles de gasto locales. En ausencia de esta autoridad, los ciudadanos locales deben presionar para lograr más servicios a nivel del gobierno central (o regional); las autoridades locales no pueden hacerse responsables por las decisiones que no toman. Además, en ausencia de esta autoridad, los ciudadanos no perciben completamente el vínculo entre el aumento de servicios y el costo de proporcionar estos servicios. Ellos pueden percibir que, dentro de la limitación general de ingresos fijada por el gobierno central, el aumentar un servicio tiene un costo de oportunidad en términos de otros servicios disminuidos, pero el vínculo con su propia liquidación de impuestos está ausente.

11. Si los funcionarios locales deben rendir cuentas sobre la eficiencia y efectividad con la que los servicios gubernamentales se prestan, ellos deben tener una **discreción presupuestaria**, incluida la contratación y el pago del personal, la contratación de bienes y servicios, y la composición de los gastos locales. Mientras la legislación que regula la administración pública local puede fijar pautas generales para la protección del servicio civil, las compras y contratación, y los niveles mínimos de servicio, la rendición de cuentas de los funcionarios

locales y su capacidad para proporcionar eficazmente servicios basados en las condiciones locales disminuye a medida que se reduce la discreción presupuestaria. Si se deben reconocer totalmente los posibles beneficios de innovación de la descentralización, los funcionarios locales también deben tener discreción para elegir directamente los servicios a suministrar o contratar a organizaciones privadas, organizaciones no gubernamentales u otros niveles de gobierno.

12. Además, si los funcionarios deben rendir cuentas, debe existir claridad con respecto a las **asignaciones de gastos**. La falta de claridad proporciona un fácil escape para cualquier funcionario que defienda el comportamiento de un organismo como también una oportunidad para la jurisdicción local para limitar su propia contribución financiera con la esperanza de desviar la carga hacia otro nivel de gobierno.

13. Finalmente, si las jurisdicciones no son de cierta forma compensadas por los beneficios que **sobrepasan** sus límites, éstas no proporcionarán una cantidad socialmente eficaz del servicio público respectivo. Así, la eficiencia exige que el gobierno central compense a las jurisdicciones subnacionales por los beneficios que se ocasionan; generalmente, esto se realiza mediante subvenciones de contrapartida por el servicio afectado.

B. Equidad

14. Así como la promesa de la descentralización es la mejora de la eficiencia, el peligro de la descentralización es el deterioro de la equidad, tanto entre jurisdicciones como entre individuos. Cuando el ingreso de una jurisdicción está determinado por su propia base de ingresos o tributaria, las diferencias interjurisdiccionales en esa base (capacidad fiscal) generan diferencias interjurisdiccionales en los ingresos y servicios del gobierno⁴. El resultado puede ser ineficiente y no equitativo. Los individuos de circunstancias semejantes pueden recibir un trato muy diferente (en términos de servicios recibidos relativos a los impuestos pagados) según la jurisdicción donde residan; esto genera un incentivo para los individuos (y a veces para las empresas) para ubicarse en jurisdicciones favorecidas, lo que origina una posible pérdida de la eficiencia económica⁵. Las diferencias de la capacidad fiscal también pueden afectar negativamente a la equidad si los pobres están muy concentrados en jurisdicciones con baja capacidad fiscal y, como resultado, reciben niveles de servicios inferiores.

⁴ La capacidad fiscal de una jurisdicción está generalmente definida como los posibles ingresos que puede obtener por un conjunto dado de tasas; las limitaciones en la autoridad de la mayoría de las jurisdicciones subnacionales para fijar impuestos en América Latina y el Caribe significa que la capacidad fiscal corresponde efectivamente a los ingresos generales de la jurisdicción.

⁵ Este argumento de eficiencia para la equidad fiscal proviene de Buchanan (1950).

15. Estos posibles efectos de eficiencia y equidad de la descentralización proporcionan argumentos para que las subvenciones del gobierno central iguallen parcialmente la capacidad fiscal entre las jurisdicciones. Varios países de América Latina y el Caribe utilizan fondos de participación en los ingresos para este propósito. Brasil, por ejemplo, tiene un fondo estatal de participación en los ingresos y un fondo municipal de participación en los ingresos que iguala parcialmente la capacidad fiscal. Chile tiene un fondo municipal común que redistribuye los ingresos por impuestos sobre los bienes entre las municipalidades. A pesar de estos intentos de igualación fiscal, aún existen algunas disparidades significativas en la capacidad fiscal y en los gastos gubernamentales entre las jurisdicciones.

16. Los efectos de las disparidades de la capacidad fiscal en los niveles de servicios son especialmente importantes para aquellos servicios con características importantes de bienes públicos nacionales (por ejemplo, educación primaria y atención básica de la salud) donde el gobierno central desea asegurar un cierto nivel mínimo de gastos. Una solución, simulada en el capítulo IV, consiste en diseñar transferencias intergubernamentales específicas de servicios, cuya magnitud depende de la capacidad fiscal de la jurisdicción.

17. Además de los efectos de la descentralización sobre la equidad fiscal, la devolución de la toma de decisiones a los niveles inferiores de gobierno puede alterar la distribución de servicios entre los grupos de la sociedad. Si bien es difícil predecir si la distribución resultante será o no, más o menos equitativa, el gobierno central seguramente cumplirá un papel permanente contra la discriminación de las minorías a nivel subnacional y asegurar que los pobres y especialmente los necesitados reciban cierto nivel mínimo de servicios⁶. Este papel necesita una reglamentación, posiblemente bajo la forma de condicionalidad de subvenciones, y una supervisión operacional de los gobiernos subnacionales para asegurar que las minorías y los pobres reciban un mismo trato. También requiere programas de subvenciones categóricas centrados en los pobres y necesitados, que de otra forma no recibirían los recursos adecuados de las autoridades subnacionales.

C. El Desafío de la Ejecución

18. La descentralización ofrece un potencial rico en términos de mejora de eficiencia y la rendición de cuentas y trae consigo el peligro de una equidad deteriorada. El potencial puede materializarse y el peligro evitarse si las políticas se diseñan y ejecutan correctamente. Como se señaló anteriormente, estas políticas comprenden las asignaciones de ingresos y gastos correctas, las instituciones de gobierno que permitan que las decisiones presupuestarias reflejen las preferencias de los ciudadanos, la información financiera y de desempeño para la rendición de cuentas, una capacidad adecuada para administrar las políticas y los programas, y las subvenciones para asegurar el suministro eficiente y equitativo de algunos servicios.

⁶ Por supuesto, existen ejemplos reales en el mundo de gobiernos centrales que formulan políticas discriminatorias explícitas; en esta discusión, suponemos que el gobierno central desea proteger los derechos de la minoría.

19. Estas condiciones no están en este momento generalmente satisfechas en América Latina. La mayoría de los países se encuentra claramente en el comienzo o en medio de una transición hacia gobiernos descentralizados y aún no tienen definidas todas las reglas de la nueva organización intergubernamental; entre otras cosas, las asignaciones de gastos son inciertas e inestables en varios países. Más aún, las pruebas hasta el momento, no demuestran que estas condiciones serán satisfechas en un futuro cercano. De ser cierto, los esfuerzos por la descentralización se rechazarán pronto como un experimento fallido.

20. En la mayoría de los países, los gobiernos subnacionales han limitado extremadamente la capacidad de aumentar sus propios ingresos. La mayor parte de los ingresos de fuentes propias se derivan de impuestos compartidos, pero las autoridades locales prácticamente nunca pueden alterar las tasas de impuestos. Esta limitación en los ingresos y gastos agregados del gobierno subnacional se traduce en una dependencia continua de los ciudadanos locales en los gobiernos centrales para los aumentos de ingresos y las mejoras en los servicios. Aparte de la limitación presupuestaria general, los gobiernos subnacionales sí tienen una cantidad significativa de discreción presupuestaria para fijar salarios y distribuir fondos entre las funciones.

21. Una de las áreas en las que se ha progresado bastante es la elección de funcionarios en el nivel subnacional. En la mayoría de los países, las elecciones han precedido la descentralización efectiva de responsabilidades. Chile es una excepción porque la descentralización se llevó a cabo durante un régimen no democrático. Por otra parte, la información pública es bastante carente. Con muy pocas excepciones, los gobiernos locales no realizan estados financieros oportunos, y cuando lo hacen, su distribución suele estar limitada al gobierno central. En cualquier caso, las deficiencias en la contabilidad e información financiera hacen que sea difícil para los expertos, más aún para los ciudadanos, interpretar y evaluar los resultados. De manera semejante, los ciudadanos tienen acceso a muy poca información oficial con respecto al desempeño de los organismos locales y cómo éste se compara a las otras comunidades.

22. Finalmente, las subvenciones encontradas en América Latina y el Caribe suelen tomar la forma de ingresos compartidos, subvenciones de proyectos ad hoc, y subvenciones en bloque negociadas para sectores particulares; incluso después de la distribución de estas subvenciones, suelen permanecer amplias disparidades en la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales. Se utilizan muy pocas subvenciones de sector específicas derivadas por fórmulas que sean transparentes, que proporcionen ingresos predecibles, e incentivos o mandatos para que provean un gasto adecuado en servicios proporcionados localmente en los cuales hay un interés nacional. Mientras la participación en los costos suele utilizarse para las subvenciones de proyectos, las subvenciones de contrapartida para el financiamiento de los servicios actuales no son comunes.

II

Asignaciones de Recursos Financieros y de Funciones

1. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe están descentralizando el gobierno. El proceso lógico de descentralización debería, en primer lugar, reasignar la autoridad y responsabilidad de los gastos; en segundo lugar, reasignar las autoridades fiscales; y tercero, diseñar un sistema de subvenciones intergubernamentales que cubra los déficit fiscales del gobierno local, y corrija los problemas de eficiencia y equidad inherentes al sistema descentralizado. Este capítulo revisa los principios generales de las asignaciones de gastos e ingresos; compara la experiencia reciente de descentralización en América Latina y el Caribe con estos principios; demuestra la complejidad de las asignaciones de recursos financieros y de funciones para servicios específicos en sistemas descentralizados; describe el importante papel del gobierno central en un sistema descentralizado y especifica sus objetivos para servicios seleccionados; y proporciona los antecedentes para los tres casos de América Latina y el Caribe que se analizan en detalle en el siguiente capítulo.

A. Principios Generales

2. Tanto las consideraciones económicas como administrativas son importantes en el análisis del papel y de la organización correcta del gobierno. Los gobiernos tienen tres grandes responsabilidades: la administración macroeconómica, el aseguramiento de la eficiencia en la asignación de recursos (la función de asignación) y la redistribución del ingreso. De éstos, la administración macroeconómica y la redistribución del ingreso se consideran generalmente como responsabilidades del gobierno central, mientras que los gobiernos centrales y subnacionales son responsables de la eficiencia de la asignación. Si, por ejemplo, los gobiernos locales tuvieran que redistribuir los ingresos, los residentes con mayores ingresos tendrían un incentivo para ubicarse en aquellas jurisdicciones con poca gente pobre, lo que produciría una segregación por clase social y limitaría gravemente la cantidad de redistribución de ingresos que pudiese ocurrir.

3. Al igual que con el mercado privado, la eficiencia de asignación se alcanza cuando los consumidores compran bienes hasta un punto en que el valor que ellos asignan a un aumento marginal de consumo iguala los costos marginales de funciones. La extensión de este análisis al mercado para los servicios del gobierno se hace difícil por la naturaleza colectiva del proceso de toma de decisiones. Los consumidores expresan su demanda por servicios del gobierno por medio de un mecanismo gubernamental y, generalmente, pagan por aquellos servicios mediante los impuestos generales. Si los consumidores tienen gustos homogéneos, todos los consumidores estarán satisfechos con este acuerdo. Si los gustos son heterogéneos, pocos consumidores estarán exactamente satisfechos con la decisión colectiva.

4. Este medio imperfecto (relativo al mercado privado) de determinar la oferta de los servicios de los gobiernos se complica más si los beneficios de algunos servicios gubernamentales son recibidos por personas que no residen en la jurisdicción. En este caso, por ejemplo, quienes toman las decisiones de un gobierno local incluirían sólo aquellos beneficios internos de la jurisdicción en sus cálculos para tomar decisiones, lo que produciría una subprestación de servicios socialmente ineficiente. Los caminos rurales son un ejemplo de un bien proporcionado públicamente que genera este tipo de beneficio interjurisdiccional. Cuando los servicios de gobierno generan grandes beneficios interjurisdiccionales, existe un argumento para llevar la responsabilidad del suministro de un servicio a un nivel superior del gobierno. La prestación socialmente ineficiente también se produce si alguna parte de la carga impositiva es llevada a los no residentes.

5. Este análisis proporciona algunos principios generales para la organización del gobierno:

- Las responsabilidades de gastos deben asignarse de manera coherente con la distribución espacial de los beneficios.
- La incidencia espacial de las fuentes de ingresos debe ser compatible con la incidencia espacial de los beneficios de los programas.
- Los servicios deben financiarse y los ingresos recaudarse mediante la más pequeña unidad de gobierno posible (es decir, ese tamaño mínimo que permite que los costos y beneficios del servicio se internalicen) para proporcionar un mejor equilibrio entre oferta y demanda de servicios públicos.
- Las responsabilidades con respecto a la redistribución de los ingresos y a la estabilización económica deben descansar principalmente en el gobierno central.

6. Además de la decisión de cuánto gastar en un servicio gubernamental, se encuentra la de cómo producir mejor ese servicio. Las opciones que enfrenta el gobierno central son: (1) autoproducir, (2) contratar productores privados, (3) contratar productores públicos, y (4) delegar la producción en los gobiernos subnacionales. Cada una de estas opciones lleva consigo asimetrías de información de agentes principales, que afectan los costos de producción⁷.

⁷ Estos se analizan más detalladamente en Ferris y Winkler (1991).

7. Cualquier aplicación rigurosa de estos principios generales es difícil. En particular, existe información menos que perfecta sobre la distribución espacial de los beneficios e impuestos y, las economías de escala tanto en la recolección de ingresos como en la producción de servicios pueden en parte negar las ventajas de eficiencia de un sistema descentralizado; y los costos de las opciones alternativas para la producción de servicios a menudo son desconocidos. Resulta difícil evaluar estas opciones más allá de este estudio, pero el principio general consiste en que la producción de servicios debe configurarse de manera de lograr economías de escala y de reducir al mínimo los costos. Además este análisis se hace más complejo al considerar los bienes y servicios públicos cuando algunos beneficios son nacionales por naturaleza y otros son capturados a nivel regional y local. En un sistema descentralizado, la responsabilidad del financiamiento y funciones de estos bienes está generalmente compartida por dos o más niveles de gobierno. La educación primaria y la atención básica de la salud son dos ejemplos donde los gobiernos suelen compartir responsabilidades.

B. El Proceso de Descentralización

8. Los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe varían enormemente entre los países. Éstos varían en términos de la claridad con la que se han reasignado las autoridades fiscales y de gastos; las reglas establecidas para dirigir el proceso; el nivel de gobierno subnacional al que se le ha dado una mayor autoridad; y el uso de las organizaciones comunitarias u organizaciones no gubernamentales (ONG).

9. En algunos países, como Brasil, Colombia y Venezuela, las asignaciones de los ingresos se han definido de manera muy precisa, mientras que las asignaciones de gastos permanecen siendo ambiguas. Así, los gobiernos subnacionales han recibido ingresos adicionales, mientras que los gastos del gobierno central siguen siendo relativamente los mismos. Este resultado, por supuesto, puede contribuir al déficit del gobierno central. En otros países, como Chile, las asignaciones de gastos son claras, pero la responsabilidad del financiamiento de algunos servicios ha evolucionado en el tiempo y se ha visto afectada por los cambios en la magnitud del déficit del gobierno central.

Recuadro 2.2: Municipalización de la Atención de la Salud en Brasil

Brasil introdujo un cambio radical en las asignaciones de gastos para salud en 1987 con la aprobación de un programa llamado Sistema unificado y descentralizado de salud (SUDS), que transfirió la mayoría de los hospitales y personal del gobierno federal a los estados y municipalidades. La nueva Constitución de 1988 dio un nuevo impulso al asignar la prestación de toda la atención de salud pública a las municipalidades, con ayuda técnica y financiera proporcionada por los estados y el gobierno central. En general, a las municipalidades les faltaba la capacidad para llevar a cabo esta tarea. En 1990, la nueva legislación instituyó el Sistema Unico de Salud, o SUS, y formalizó las funciones de la Constitución. El SUS restauró muchos de los poderes del gobierno federal que se habían reducido en la legislación de 1987. El gobierno federal continuó fijando tasas de reembolso a los hospitales y obtuvo el control sobre el uso de fondos por los estados y municipalidades.

Gran parte de las leyes que transferían las responsabilidades a los estados y municipalidades no se ejecutaron efectivamente, en gran medida, debido a la capacidad limitada de las municipalidades para asumir sus nuevas funciones. Aún existe mucha ambigüedad con respecto a las responsabilidades precisas de cada nivel de gobierno.

El financiamiento de la atención de salud también se encuentra en un estado de transición. La ley de 1990 estableció que la mitad de las transferencias para salud del gobierno federal se harían para los estados y municipalidades solamente sobre la base de la población y la otra mitad sería negociada sobre la base de las necesidades de salud, planes de inversión, y comportamiento del sistema de salud. La subsiguiente ley financiera de salud (Ley 1842 de noviembre de 1990) agregó la condición de que al menos un 70 por ciento de las transferencias de salud federal iría a las municipalidades. Esta ley no se ha ejecutado completamente.

El patrón de transferencias federales refleja las tendencias legislativas. Entre 1986 y 1988, el año siguiente a la aprobación del SUDS, la proporción de las transferencias de salud federales a los estados y municipalidades en el presupuesto federal aumentó un cuatro por ciento. Entre 1988 y 1990, el año en que se aprobó el SUS, esta participación disminuyó en casi un cincuenta por ciento. Si bien las transferencias a las municipalidades han aumentado, aún representan menos del veinte por ciento de todas las transferencias de salud intergubernamentales federales.

Fuente: Piola y Vianna (1991).

12. Una de las variaciones sobre el tema de la redistribución de poderes a los gobiernos regionales y locales es el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias o de las ONG para prestar servicios. Así, El Salvador ha autorizado a los grupos comunitarios para recibir transferencias del gobierno central con el propósito de poner en marcha escuelas rurales, y Bolivia contrata a muchas ONG en su Fondo de Inversión Social.

13. Otra variación de la redistribución de poderes es el modelo colombiano en el que los gobiernos regionales (departamentos) sirven de organismos de transferencia a las municipalidades. Si bien este modelo se está aún perfeccionando, se otorgará a los departamentos subvenciones de bloque, que ellos redistribuirán a las municipalidades, utilizando los criterios generales establecidos por el gobierno central. Brasil y México también utilizan gobiernos regionales (estados) como organismos de transferencia, pero las transferencias están rígidamente especificadas en un convenio anual (convenio único).

14. Si bien la experiencia de descentralización de cada país es única, Brasil y Chile representan dos modelos singulares. Brasil es el único país de la Región con una larga historia de gobierno descentralizado; cuando la Constitución de 1988 aumentó los poderes de los gobiernos municipales, Brasil ya tenía el sistema más descentralizado de América Latina, incluidos los gobiernos estatales y municipales con sus propias fuentes de ingresos y responsabilidades de gastos asignadas. Por otra parte, Chile ha sido históricamente altamente centralizado; el gobierno regional fue un arma administrativa del gobierno central y, los gobiernos municipales tenían una autonomía limitada. Las responsabilidades de gastos municipales se aumentaron considerablemente durante la década de 1980 bajo el gobierno militar, y esto se complementó con la introducción de alcaldes y ayuntamientos elegidos bajo el actual gobierno democrático. El proceso de descentralización en Chile fue simplificado debido a que los grupos de interés amenazados con pérdidas de ingresos o empleos fueron incapaces de expresar totalmente su oposición. La institucionalización de la descentralización fue facilitada por la relativamente firme capacidad administrativa en todos los niveles de gobierno y por una administración y un control financiero público efectivo en el centro.

C. Asignaciones para Educación, Salud y Caminos Rurales

15. El financiamiento y la entrega de educación primaria, atención básica de la salud y caminos rurales se analizan con más detalle en este estudio. Para nuestros propósitos, la educación primaria se define como la entrega de servicios de enseñanza a niños; la atención básica de la salud es principalmente la entrega de cuidados preventivos y de salud materno-infantil y no incluye el cuidado en los hospitales o servicios de emergencia; los caminos rurales son la construcción y mantenimiento de las vías terciarias que sirven a las comunidades rurales, principalmente las pobres. Tres factores determinaron esta selección de servicios: (1) éstos se encuentran dentro de aquellos servicios que recaen más frecuentemente en los gobiernos subnacionales; (2) cuando recaen en los gobiernos subnacionales, los gastos de educación y salud suelen representar más de la mitad del presupuesto gubernamental total; y (3) éstos son servicios donde a menudo hay objetivos del gobierno central incluso después de la descentralización.

Finalmente, las lecciones desprendidas de este análisis de estos servicios sociales y de infraestructura se pueden generalizar hacia otros servicios prestados por los gobiernos subnacionales.

16. La prestación de cualquier servicio comprende un número de actividades discretas. Por ejemplo, como se muestra en el Cuadro 2.1, la prestación de servicios de educación primaria exige: financiar los gastos de capital y recurrentes; especificar y llevar a cabo el curriculum central; especificar los requisitos de los textos y proporcionar esos textos; especificar los estándares de nutrición y proporcionar comidas en las escuelas; fijar los estándares de acreditación de los profesores y capacitar a esos profesores; emplear a profesores y pagarles; diseñar y poner en práctica instrumentos de evaluación y diseminar los resultados; supervisar al personal de las escuelas y proporcionarle asistencia técnica; construir y mantener escuelas; administrar y controlar los fondos; y desarrollar planes y presupuestos.

Cuadro 2.1: Educación: Asignaciones Financieras y de Funciones

Financiamiento	Ministerio de Educación	Gobierno Local
Financiamiento de gastos ordinarios	Asegura un nivel de gasto mínimo específico por alumno y de financiamiento para reducir las desigualdades del gasto educacional y para compensar las diferencias en necesidad; diseña y administra subvenciones.	Financia la educación sobre la base de compartir los costos y tiene la autoridad para financiar los gastos más allá del mínimo especificado.
Financiamiento de gastos de capital	Proporciona financiamiento o respalda los préstamos del gobierno local, debido a las restricciones sobre la capacidad de préstamo del gobierno local; diseña y administra subvenciones.	Comparte el financiamiento de la construcción y rehabilitación de escuelas.
Funciones		
Diseño y contenido del currículum	Especifica el contenido del currículum principal para asegurar valores comunes y un aprendizaje mínimo. También proporciona un diseño de currículum básico que el gobierno local puede utilizar.	Pone en práctica el currículum principal y adapta el diseño del currículum básico a los requisitos locales.
Textos y materiales de enseñanza	Prepara las especificaciones mínimas de los textos que reflejen el currículum principal; puede evaluar los textos y materiales de enseñanza proporcionados privadamente; también puede ordenar un suministro mínimo de textos.	Selecciona los textos a partir de una lista aprobada y cumple con las ordenanzas sobre el suministro de textos.
Capacitación de los profesores	Asegura la adecuada capacitación de los profesores antes de que presten sus servicios, establece los estándares de acreditación de profesores y puede ofrecer capacitación a los profesores en servicio.	Determina las necesidades de capacitación de los profesores en servicio y se encarga de proporcionarla.
Contratación y pago de los profesores.	Establece las condiciones mínimas de empleo para los profesores, incluida la protección del servicio civil.	Negocia los niveles de pago con los profesores; y recluta, contrata y despide a los profesores.
Pruebas y evaluaciones	Diseña y aprueba los instrumentos de evaluación, asegura que se lleven a cabo las pruebas y distribuye los resultados a las escuelas; también evalúa los programas educacionales con respecto al costo y efectividad.	Puede contratar servicios de evaluación (en caso de que no sean proporcionados directamente por el Ministerio) e informa sobre los resultados a los padres. También mantiene un sistema de información que proporciona los datos necesarios para la evaluación de programas.
Supervisión de programas	Supervisa el rendimiento de la escuela y proporciona asistencia técnica para remediar problemas.	Puede contratar asistencia técnica especializada.
Construcción y mantenimiento de las escuelas	Fija las normas mínimas para la construcción y el mantenimiento de las escuelas y supervisa su cumplimiento.	Contrata los servicios de construcción y mantenimiento de las escuelas y los supervisa.
Auditoría financiera y administrativa	Fija las normas de contabilidad necesarias para la auditoría, determina el contenido de la auditoría; directamente proporciona auditoría o supervisa su funcionamiento, revisa los resultados, y determina las acciones correctivas.	Mantiene las cuentas necesarias para la auditoría, puede contratar servicios de auditoría de firmas aprobadas, y cumple con cualquier acción correctiva necesaria.
Planificación y presupuesto	Realiza la planificación y el presupuesto para los gastos financiados centralmente, fija las normas presupuestarias para los gobiernos locales y proporciona la asistencia técnica a los gobiernos locales.	Realiza la planificación y el presupuesto para los gastos financiados localmente y puede contratar asistencia técnica especializada.
Almuerzo escolar	Especifica las normas de salud y de nutrición; puede financiar los almuerzos destinados a estudiantes pobres.	Contrata a empresas que proporcionan almuerzos escolares o bien los proporciona directamente.

Cuadro 2.2: Salud Básica: Asignaciones Financieras y de Funciones

Financiamiento	Ministerio de Salud	Gobierno local
Financiamiento de gastos ordinarios	Asegura un nivel mínimo de gastos para proporcionar atención preventiva y curativa y financiamiento para compensar las diferencias en necesidad reflejadas en las características epidemiológicas y socioeconómicas; establece las normas para la recuperación de costos por las clínicas municipales; determina los mecanismos de financiamiento y el algoritmo para transferir recursos a los gobiernos locales.	Establece y recolecta las cuotas de los usuarios y financia la atención básica de la salud sobre una base de costos compartidos, con la autoridad para gastar más allá del mínimo establecido por el Ministerio de Salud.
Financiamiento de gastos de capital	Proporciona el financiamiento para clínicas y equipo o respalda los préstamos del gobierno local para este propósito, debido a las restricciones sobre la autoridad de préstamos del gobierno local; diseña y administra las subvenciones.	Comparte el financiamiento de la construcción de clínicas y postas de salud y la compra de equipos médicos.
Funciones		
Paquete básico de servicios	Especifica los servicios básicos de atención de salud que cada ciudadano debe recibir y regula/especifica la tecnología para la prestación del servicio; define las normas y procedimientos que guían el sistema de prestación, incluidos los patrones de referencia; y supervisa; asegura el cumplimiento.	Proporciona el paquete básico de servicios, adaptándolo según las necesidades epidemiológicas y demográficas locales como también a las demandas locales.
Suministro de suplementos farmacéuticos, medicinales y alimentarios.	Fija las normas para las especificaciones técnicas mínimas de procedimientos de suministro y aprovisionamiento; puede ordenar cantidades mínimas de suministros; facilita los procedimientos que reducen al mínimo los costos de proporcionar los suministros, incluido el establecimiento de cooperativas o las funciones directa por el Ministerio de Salud.	Prioriza y selecciona los suministros y contrata su aprovisionamiento o los obtiene de empresas locales.
Equipos médicos	Regula las especificaciones técnicas mínimas de equipos; hace el papel de controlador en la adquisición de nuevas tecnologías médicas.	Prioriza y selecciona los equipos y contrata su provisionamiento o los proporciona directamente.
Información estadística, supervisión epidemiológica y control de calidad	Define los datos de comportamiento epidemiológico necesarios para supervisar el sistema de atención básica de la salud; define el sistema de información que se utilizará en la recopilación de datos. Evalúa la capacidad de los programas PHC para alcanzar los objetivos estipulados.	Asigna al personal que se encargará de las responsabilidades dictadas por el sistema de información, incluidos los datos sobre financiamiento, gastos y servicios proporcionados por programa; contrata la asistencia técnica si es necesaria.
Planificación y presupuesto	Define las clasificaciones de presupuesto de programas tanto para los gastos del gobierno central como para los del gobierno local, fija los requisitos de información financiera y proporciona asistencia técnica a los gobiernos locales.	Realiza la planificación y presupuesto para los gastos de salud por programa y fuente de financiamiento (contabilidad de fondos) y puede contratar asistencia técnica especializada.
Capacitación del personal médico	Asegura el suministro adecuado de capacitación médica antes de la prestación de servicios; establece los estándares de acreditación para los trabajadores de atención de salud; define los requisitos mínimos de la capacitación en servicio.	Identifica los requisitos de capacitación en servicio, selecciona los candidatos para los programas de capacitación y contrata su funciones.
Reclutamiento y remuneración del personal médico	Establece las condiciones mínimas de empleo para el personal médico y no médico, incluida la protección de servicio civil.	Negocia los niveles de pago con el personal médico y administrativo; recluta, contrata y despide al personal.
Auditoría financiera y administrativa	Fija las normas de contabilidad necesarias para la auditoría, determina el contenido de la auditoría, directamente proporciona auditoría o supervisa su ejecución por terceros, revisa los resultados, y determina las acciones correctivas.	Mantiene las cuentas necesarias para la auditoría, revisa los resultados con el nivel central, y cumple con acciones correctivas necesarias.
Construcción de clínicas y mantenimiento	Fija las normas mínimas para la construcción y mantenimiento de clínicas y asegura su cumplimiento.	Contrata los servicios de construcción y mantenimiento de clínicas y los supervisa. Contrata al Ministerio de Salud o a terceros para reparar y mantener los equipos médicos y oficinas.

Cuadro 2.3: Caminos Rurales: Asignaciones Financieras y de Funciones

Financiamiento	Ministerio de Transporte	Gobierno Local
Financiamiento de gastos ordinarios (Mantenimiento)	Recolecta y asigna los cargos de los usuarios y proporciona incentivos financieros y otros para asegurar el adecuado mantenimiento de los caminos; diseña y administra subvenciones.	Financia el mantenimiento de los caminos a partir de ingresos de fuente propia y de su participación en los ingresos provenientes de los cargos al usuario.
Financiamiento de gastos de capital (Construcción)	Financia directamente, hace préstamos repagaderos, o respalda los préstamos del gobierno local para este propósito, debido a las deficiencias del mercado de capitales para este propósito; diseña y administra las subvenciones.	Comparte el financiamiento de la construcción y la rehabilitación de caminos, ya sea a partir de ingresos actuales o mediante préstamos contra ingresos futuros.
Funciones		
Diseño de caminos	Determina las especificaciones mínimas para las características de los caminos, basadas en el uso de los caminos, topografía, clima, etc.	Proporciona información sobre encuestas de uso de caminos, condiciones topográficas y climáticas pertinentes al diseño de caminos.
Rehabilitación y construcción	Especifica las normas mínimas de tecnología y los procedimientos administrativos, incluidos los requisitos de información, para la construcción; lleva a cabo inspecciones periódicas para asegurar el cumplimiento.	Administra la construcción de caminos y asegura su puesta en marcha ya sea por cuenta propia o contratando; supervisa la construcción para asegurar que se cumpla con las normas y procedimientos necesarios de acuerdo con el cronograma planeado.
Mantenimiento	Especifica los requisitos mínimos de mantenimiento; lleva a cabo inspecciones periódicas para asegurar el cumplimiento.	Administra el mantenimiento de los caminos; supervisa las condiciones de los caminos, planifica y lleva a cabo los programas de mantenimiento; proporciona los informes exigidos por el Ministerio de Transporte.
Información estadística y control de calidad	Administra un sistema de información sobre la condición del sistema nacional de caminos, la actividad de construcción y de mantenimiento, el financiamiento y los gastos, y la información específica que será proporcionada por los gobiernos locales al Ministerio de Transporte.	Administra el sistema de información local y prepara los informes periódicos al Ministerio de Transporte.
Planificación y presupuesto	Define las clasificaciones de presupuesto de programas tanto para los gastos del gobierno central como del gobierno local, fija los requisitos de información financiera, y proporciona asistencia técnica a los gobiernos locales; especifica cualquier participación comunitaria necesaria para fijar prioridades de inversión.	Realiza la planificación y el presupuesto para los gastos en caminos rurales por programa y fuente de financiamiento (contabilidad de fondos) y puede contratar asistencia técnica especializada.
Provisionamiento y contratación	Fija los procedimientos necesarios para el suministro y contratación para la construcción y el mantenimiento de caminos.	Se encarga del provisionamiento de equipos y suministros y de la contratación para el diseño, construcción y mantenimiento coherente con las normas del Ministerio de Transporte.
Empleo y pago del personal	Establece las condiciones mínimas de empleo para los trabajadores del gobierno local, incluida la protección de servicio civil; facilita la capacitación de trabajadores mediante su financiamiento directo y/o funciones o mediante las funciones de asistencia técnica a los gobiernos locales.	Negocia los niveles de pago con los empleados del sector de transporte del gobierno local; y recluta, contrata y despide personal; determina los requisitos de capacitación y contrata dicha capacitación.
Auditoría financiera y administrativa	Fija las normas de contabilidad necesarias para la auditoría, determina el contenido de la auditoría, directamente proporciona auditoría o supervisa el desempeño de auditores externos, revisa los resultados, y determina las acciones correctivas.	Mantiene las cuentas necesarias para la auditoría, revisa los resultados con el nivel central y cumple con las acciones correctivas necesarias.

17. Los cuadros 2.1 - 2.3 proporcionan modelos para la educación primaria, la atención básica de la salud y los caminos rurales, respectivamente, de cómo las responsabilidades dentro de cada actividad del sector pueden distribuirse entre los gobiernos central y locales en un sistema intergubernamental operado eficazmente. El papel de los gobiernos regionales como un nivel intermedio en un sistema intergubernamental no se toma en cuenta aquí para los propósitos de la exposición. Lo que debería ser el papel de cada gobierno para cualquier servicio depende de un número de factores: las características de bienes públicos del servicio; la distribución espacial de los beneficios y costos del servicio; las posibles economías de escala y los costos de producir una actividad; el deseo de la sociedad de una homogeneidad y consistencia con respecto a esa actividad; y la capacidad fiscal, administrativa y técnica.

18. Por supuesto, el nivel de gobierno que toma las decisiones financieras y de asignación de recursos es bastante diferente del nivel de gobierno o tipo de organización que presta el servicio. Así, el Ministerio de Salud puede tener la responsabilidad de definir normas y procedimientos para el sistema de suministro, pero el trabajo real de realizar esta actividad puede estar en manos de consultores privados. Además, el gobierno local puede tener la responsabilidad de proveer el paquete básico de servicios, pero el suministro real puede estar a cargo de ONG o servicios de prestación de salud privados.

19. Uno esperaría que los modelos dados en los Cuadros 2.1 - 2.3 se adaptaran en muchas formas a un país en particular, dependiendo de los factores políticos, constitucionales, administrativos y técnicos. En la práctica, en los países descentralizados, los gobiernos centrales aún realizan algunas actividades que podrían realizar los gobiernos locales. Por ejemplo, en educación, se observa que los gobiernos centrales de Brasil y México proporcionan directamente textos a las escuelas, y el gobierno central de Chile se desvía de las municipalidades y de las escuelas y contrata directamente a proveedores privados para proporcionar los almuerzos escolares.

20. Más aún, en la práctica, las normas y procedimientos que fija el gobierno central (o, a veces, el gobierno regional) originan asignaciones de hecho que son diferentes a las asignaciones de jure. Por ejemplo, si la reglamentación del gobierno central sobre el empleo y la compensación del personal son suficientemente detalladas, el gobierno local puede tener una autonomía muy limitada para negociar el pago o para despedir al personal. Este es un problema específico de los Estados Unidos, donde los mandatos del gobierno federal y estatal, la condicionalidad de subvenciones, y la condicionalidad cruzada, han limitado mucho, en algunos casos, la autonomía de gasto del gobierno local⁸.

⁸ Un caso extremo de esto se encuentra en California donde el gobierno estatal prohíbe a los distritos estudiantiles con muchos gastos que aumenten los gastos; la Constitución del Estado exige un voto popular positivo en las dos terceras partes para un aumento de los impuestos del distrito; y el Estado financia directamente unos setenta programas de educación, cada uno de los cuales tiene su propio conjunto de condiciones y regulaciones. El tema del federalismo regulatorio se examina en más detalle en Fix y Kenyon (1990).

D. Objetivos del Gobierno Central en las Finanzas Intergubernamentales

21. El gobierno central cumple una función muy importante en un sistema descentralizado de gobierno. Como mínimo, su función comprende:

- 1) otorgar financiamiento para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política nacional y para corregir los derrames interjurisdiccionales a nivel subnacional;
- 2) establecer las normas y patrones mínimos para una prestación de servicios descentralizada, una administración financiera (incluida la contabilidad del gobierno) y un gobierno a nivel subnacional;
- 3) producir y divulgar la información pública necesaria para que los mecanismos de rendición de cuentas funcionen eficazmente; y
- 4) supervisar y proporcionar asistencia técnica a los gobiernos subnacionales para asegurar operaciones eficientes conforme a las directrices nacionales.

22. Los objetivos de la política nacional cumplen una función decisiva para determinar el alcance y la naturaleza de la participación del gobierno central en el financiamiento de los servicios prestados por los gobiernos subnacionales. A continuación, se explican con mayor profundidad los objetivos del gobierno central en el financiamiento de la educación primaria, la atención básica de la salud y los caminos rurales. Estos objetivos proporcionan los criterios por los que se pueden evaluar, en el Capítulo IV, los medios de financiamiento de estos servicios.

23. **Educación.** La función de la educación en la determinación de la distribución de los ingresos y la movilidad social es lo que la distingue de muchos otros servicios a menudo prestados por los gobiernos subnacionales y lo que constituye su principal característica de bien público nacional⁹. Más específicamente, se puede observar que un ministerio de educación tiene cuatro objetivos nacionales principales: (1) proporcionar un nivel mínimo de servicios educacionales a todos los estudiantes; (2) proporcionar una igualdad aproximada de oportunidades educacionales; (3) fomentar la eficiencia operacional y (4) multiplicar los escasos recursos del ministerio.

⁹ Otras de esas características incluyen la función eficaz del gobierno democrático y la facilitación del cambio tecnológico.

24. El ministerio de educación es responsable de asegurar que todos los ciudadanos adquieran algún **nivel mínimo de educación**, que se define operacionalmente en términos de años y calidad de estudios. Si bien la calidad se mediría mejor en términos de rendimiento escolar (por ejemplo, ganancias en logros cognoscitivos), en la práctica se mide por los insumos escolares. Los insumos mínimos se especifican en parte en la reglamentación (por ejemplo, tamaño máximo de la clase o calificaciones mínimas del profesor) y se aseguran en parte a través de los gastos mínimos por alumno. El ministerio tiene tres opciones para asegurar el mínimo de gastos por estudiante: (1) proporcionar una subvención por alumno igual al nivel deseado de gastos mínimos; (2) ordenar que los gobiernos locales gasten al menos tanto como el mínimo de gastos especificado independiente de cualquier ayuda intergubernamental; y (3) proporcionar incentivos a las municipalidades para aumentar su gasto en educación.

25. Debido a que la educación cumple una función clave en la determinación del futuro éxito económico, el grado de **igualdad de oportunidad educacional** está estrechamente relacionado con la distribución del ingreso obtenido de la sociedad. Por esta razón, la igualdad educacional es una meta y responsabilidad social importante del gobierno central. Al igual que el logro educacional, la oportunidad educacional se mide mejor por los resultados educacionales, pero las dificultades de medir los resultados lleva, en la práctica, a que sea definida por la distribución de los insumos de las escuelas y no por los resultados. Para asegurar una igualdad aproximada de gastos, el ministerio de educación puede: (1) proporcionar una gran subvención por alumno; (2) imponer un tope de financiamiento de las fuentes del gobierno local; e (3) igualar las diferencias en el gasto o capacidad fiscal del gobierno local.

26. Además de las desigualdades entre los gobiernos locales, existen desigualdades significativas en los resultados educacionales entre los grupos socioeconómicos de la sociedad. Debido al importante papel que el hogar cumple en la preparación de los niños para la escolaridad, es poco probable que la igualdad en los insumos escolares sea un buen agente para lograr la igualdad de resultados escolares en los más desfavorecidos en términos de educación. Por lo tanto, un ministerio de educación interesado en reducir las desigualdades educacionales entre los grupos socioeconómicos debe destinar fondos adicionales a estudiantes de hogares de bajo nivel socioeconómico, especialmente aquellos que asisten a escuelas con bajos niveles de gastos. Esto puede realizarse ya sea mediante subvenciones categóricas o mediante el cambio de la fórmula distributiva de la subvención estudiantil general para proporcionar una subvención mayor a las municipalidades con altas tasas de pobreza.

27. El ministerio de educación podría reducir sus desembolsos en educación, ya sea para lograr una mayor **eficiencia** o mayores resultados relativos a los costos. Esto puede lograrse: (1) aumentando la enseñanza o las ganancias en el rendimiento escolar; (2) reduciendo la tasa de repetición de curso; o (3) reduciendo los costos, incluido el fomento de la consolidación escolar para lograr economías de escala o el fomento a la innovación educacional. Para proporcionar un incentivo para la eficiencia se pueden utilizar las medidas de eficiencia en función de costos para determinar, en parte, la magnitud de las transferencias del ministerio de educación. Por otra parte, el uso de tales medidas introduce el peligro moral de enseñar para

las pruebas y de disminuir las normas de promoción de grado. Los incentivos para fomentar las reducciones específicas de costo o las innovaciones educacionales se proporcionan mejor a través de subvenciones separadas y categóricas¹⁰.

28. Finalmente, al ministerio de educación normalmente le gustaría maximizar sus fondos de subvenciones adicionales. Como mínimo, esto significa exigir que los gobiernos locales no reduzcan sus transferencias (mantenimiento del esfuerzo) como resultado de recibir fondos adicionales del ministerio. Alternativamente, el gobierno puede proporcionar incentivos en la forma de subvenciones de contrapartida a las municipalidades para aumentar sus fondos para la educación. El tamaño del incentivo puede diseñarse para variar inversamente con la capacidad fiscal de manera de evitar disparidades de gastos en aumento.

29. **Salud.** La atención básica de la salud difiere de la educación primaria en su clientela. La atención pública de salud es utilizada principalmente por aquellos que no tienen acceso a la atención privada, mientras que la educación pública generalmente es utilizada por la clase mayoritaria. Al igual que con la educación, los efectos de la atención de salud en los pobres es su principal característica de bien público nacional. Sin embargo, además, el hecho de que las jurisdicciones locales no reciban todos los beneficios de la atención preventiva proporcionada a los pobres (puesto que si no reciben la atención, otra jurisdicción o nivel de gobierno puede terminar pagando los costos de curación resultantes), proporciona otra razón económica para el financiamiento del gobierno central. Es probable que el Ministerio de Salud refleje estos intereses en objetivos más específicos: (1) satisfacer las necesidades mínimas de salud de aquellos que utilizan las clínicas locales de salud; (2) proporcionar una equidad relativa en la prestación de servicios; (3) mejorar la eficiencia en la prestación y la combinación de servicios de salud ofrecidos por las clínicas y (4) mejorar la atención de salud lo más posible, dadas las restricciones de presupuesto del Ministerio de Salud.

30. El Ministerio de Salud está preocupado de que todos los usuarios de las clínicas, que generalmente son pobres, tengan acceso a alguna **cantidad y calidad mínima de servicios de salud**. Ni la cantidad ni la calidad pueden medirse fácilmente en el nivel de la clínica o del gobierno local. Los servicios difieren en términos de costo y de beneficios de salud lo que dificulta su incorporación, mientras que la calidad de la atención de salud ni se define ni se mide fácilmente. Dadas estas dificultades, una medida para la cantidad y calidad son los gastos en atención de salud por usuario, ajustados en las diferencias de precios de insumos y en combinación de casos entre las jurisdicciones¹¹. Así, el ministerio puede querer asegurar que

¹⁰ Un ejemplo de tal donación es el programa para proporcionar las transferencias del Ministerio de Educación a las escuelas que proponen innovaciones educacionales para mejorar la enseñanza bajo un Proyecto de Educación Básica de Chile financiado por el Banco Mundial.

¹¹ Obviamente, existen algunos servicios de salud críticos (por ejemplo, las vacunaciones), cuya prestación el Ministerio de Salud pueda no querer dejar en manos de la discreción municipal. Los servicios críticos bajo mandato pueden incluirse en las regulaciones que acompañan las leyes de fondos para salud. Una alternativa, generalmente utilizada en América Latina y el Caribe son las campañas de vacunación del gobierno central.

cualquier diseño de subvenciones origine algún gasto mínimo por usuario de clínicas de salud. Más aún, tiene dos opciones básicas para asegurar los gastos mínimos: (1) proporcionar una transferencia del ministerio de salud por usuario, al menos igual a la cantidad de gastos mínima deseada u (2) ordenar que los gobiernos locales gasten al menos tanto como el gasto mínimo especificado independiente de la ayuda del gobierno central.

31. Además de asegurar los niveles mínimos de servicio, el Ministerio de Salud también puede preocuparse del grado de **igualdad** en los gastos totales de salud por usuario del sistema de salud pública municipal¹². Al igual que con la educación, para asegurar una igualdad aproximada de los gastos, el Ministerio de Salud puede: (1) proporcionar una gran subvención por beneficiario; (2) imponer un tope en las finanzas de las fuentes de los gobiernos locales; o (3) igualar las diferencias del gasto o de la capacidad fiscal del gobierno local.

32. La **eficiencia** en la prestación de servicios de atención de salud municipal es la maximización de la condición de salud de los usuarios a los que se dan los recursos. Dada la dificultad de la medición del estado de salud o de la determinación de la contribución de los servicios de salud municipales para mejorar ese estado, la eficiencia se calcula mejor mediante las medidas de eficiencia en función de los costos de los clínicas municipales en la prestación de servicios y combinaciones de servicios consistentes con la opinión profesional. Además, la imposición de cargos nominales al usuario por algunos servicios, probablemente reducirá el consumo innecesario de servicios de salud. Estas medidas no se incorporan fácilmente en una subvención intergubernamental, pese a que el gobierno central puede necesitar la prestación de algunos servicios o la imposición de cargos mínimos a los usuarios como condición para recibir la subvención.

33. El ministerio de salud desea **alcanzar sus objetivos con el presupuesto más bajo posible**. Esto puede lograrse ordenando que los gastos municipales no disminuyan (mantenimiento del esfuerzo) o proporcionando incentivos (subvenciones de contrapartida) para las finanzas del gobierno local. El tamaño del incentivo puede vincularse inversamente a la capacidad fiscal de la municipalidad para reducir al mínimo el costo total de la subvención.

34. **Caminos Rurales**. El interés nacional en la construcción y mantenimiento de caminos rurales se justifica principalmente sobre la base de los beneficios interjurisdiccionales y los efectos distributivos del ingreso. El hecho de que no se pueda impedir fácilmente que los no residentes de la localidad utilicen los caminos significa que existe el potencial de beneficios interjurisdiccionales que podrían originar subinversiones por parte de los gobiernos locales. Además, el hecho de que las comunidades rurales suelen ser pobres significa que las inversiones

¹² Por supuesto, existen muchas otras definiciones posibles, incluida la igualdad en la condición de salud o la igualdad en las mejoras de la condición de salud resultantes de la atención de salud, pero la definición más simple y básica es la igualdad en los insumos de atención de salud. Nosotros no consideramos aquí los incentivos financieros ni las implicancias de costos asociadas con el envío de pacientes de clínicas a hospitales no municipales o con su envío a las clínicas.

en caminos rurales ofrecen la posibilidad de mejorar su condición económica, mejorando el acceso a los mercados. Esta razón general para el financiamiento del gobierno central se traduce en más objetivos específicos del Ministerio de Transporte: (1): asegurar que los gobiernos subnacionales con grandes zonas rurales tengan una adecuada red troncal; (2) asegurar que las municipalidades (que no tienen acceso a los mercados de capital) con ingresos generales muy limitados puedan financiar proyectos viales de alta prioridad; (3) mitigar la pobreza rural; (4) impedir que los gobiernos subnacionales utilicen el financiamiento de subvenciones para reducir sus impuestos y (5) asegurar un mantenimiento adecuado de la red vial existente.

35. El establecimiento de caminos rurales adecuados trae consigo la construcción de nuevos caminos, la pavimentación de caminos de tierra y la rehabilitación de caminos que sufren de un mantenimiento diferido. Para asegurar que los gobiernos subnacionales tengan un financiamiento adecuado para este propósito es necesario que la magnitud de la subvención varíe con la **necesidad**, que puede medirse de varias maneras. En Japón, dos criterios utilizados para distribuir las subvenciones para caminos secundarios del Gobierno Central a los gobiernos regionales (prefecturas) son los kilómetros totales de caminos y el área total de superficie de caminos. En los Estados Unidos, las subvenciones para caminos rurales secundarios del gobierno federal a los estados se determinan utilizando una fórmula que da la misma importancia a la zona con tierra, la población rural y millaje de rutas postales rurales.

36. **La capacidad de los gobiernos para financiar los proyectos viales y el mantenimiento vial varía según sus ingresos generales.** La baja capacidad para financiar proyectos de caminos rurales puede compensarse, variando la participación en los costos del gobierno que recibe la subvención para el proyecto.

37. La construcción y el mejoramiento de los caminos rurales es un medio por el que se intenta mejorar el **bienestar de los pobres rurales**, proporcionando un mejor acceso a mercados para sus productos y a servicios de educación y salud para sus familias. Este objetivo puede alcanzarse ya sea a través de programas generales de caminos rurales o a través de un programa dirigido especialmente a los pobres rurales.

38. A los gobiernos subnacionales que reciben subvenciones de sector específicas les gustaría utilizar el ingreso resultante como si fuera una suma independiente a los ingresos generales, que utilizarían en parte para financiar otros servicios y para reducir la carga impositiva de sus propios ciudadanos. Por otra parte, el gobierno central, desea ver la subvención específica de sector gastada sólo en ese sector **sin reducción del esfuerzo fiscal global** del gobierno que recibe la subvención. Este puede fomentar tal respuesta en el receptor: (1) proporcionando un incentivo para aumentar los ingresos de fuentes propias del receptor, (2) exigiendo una participación en los costos por parte del receptor y/o (3) exigiendo un mantenimiento de esfuerzo (sin reducción de los gastos específicos de sector propios del receptor).

E. Casos de Descentralización Sectorial

39. La descentralización es un fenómeno mundial de las décadas de 1980 y de 1990; la experiencia reciente de los países de América Latina y el Caribe ha sido estudiada en otras partes y no se repetirá acá.¹³ Además de informar la experiencia de descentralización, existe una literatura creciente sobre las dificultades y fracasos de la puesta en práctica de las políticas de descentralización.¹⁴ Este estudio complementa la literatura mediante estudios de casos de la experiencia de América Latina y el Caribe en la prestación descentralizada de tres servicios: educación primaria, atención básica de la salud y caminos rurales. Puesto que el propósito de estos estudios de caso es sacar lecciones de la experiencia de América Latina y el Caribe con las subvenciones de sector específicas, los casos fueron seleccionados sobre la base de la innovación de subvenciones y del potencial para aplicar variaciones de estos modelos a otros países de la Región. Dos de los casos vienen de Chile, mientras que el tercero es de Colombia. Para presentar el análisis de estos casos del siguiente capítulo, es importante primero revisar brevemente los procesos de descentralización en estos dos países.

40. **Educación.** Chile inició sus esfuerzos de descentralización en 1974 con la creación de trece gobiernos regionales como sedes administrativas del gobierno central. Esto fue sucedido, a mediados de la década de 1970, por leyes que establecían las principales responsabilidades de las fuentes de ingresos municipales (especialmente, el Fondo Común Municipal) y de gastos. En 1981, se inició el proceso en el que se delegaba la responsabilidad de proporcionar educación primaria y secundaria y atención básica de la salud. Este proceso se vio interrumpido por una grave recesión y no se completó hasta 1988. Finalmente, las elecciones de alcaldes y concejos municipales se efectuaron en 1992.

41. Hasta 1981, el Ministerio de Educación de Chile tomaba todas las decisiones relativas al financiamiento y suministro de la educación. Los trece gobiernos regionales (departamentos) se encargaron de supervisar y evaluar el rendimiento escolar. Todos los profesores eran empleados públicos y los salarios eran determinados por el gobierno central. En 1981, Chile inició esfuerzos para descentralizar el suministro de la educación a las municipalidades, mientras mantenía un control central sobre el financiamiento. La reforma de descentralización también incluyó un nuevo plan para permitir un papel mayor del sector privado en el suministro de la educación.

¹³ Véase, especialmente, Campbell, Peterson y Brakarz (1991), quienes revisaron la experiencia reciente con la descentralización en gobiernos locales de América Latina y el Caribe.

¹⁴ Véase Winkler (1988) con respecto a una revisión de la experiencia de descentralización de la educación; las dificultades sobre la ejecución de la descentralización han sido analizadas por McGinn y Street (1982), Hansen (1984), Stromquist (1986), Gonzalez-Block y otros (1989) y Rojas (1991), entre otros.

42. Resultó muy costoso poner en práctica la reforma, puesto que el gobierno central ofreció incentivos financieros a las municipalidades para aceptar la obligación de pagar a los profesores y mantener edificios y otorgó indemnizaciones por despido a los profesores. La transferencia de responsabilidades a las municipalidades no se completó hasta 1988, pese a que el 80 por ciento de las escuelas fueron transferidas en los dos primeros años de la reforma. Como consecuencia de las responsabilidades alineadas, el empleo en el Ministerio de Educación se redujo en más de las dos terceras partes, es decir, de 23.149 en 1980 a 8.550 en 1990 (Reid, 1992).

43. Puesto que las escuelas privadas sin fines de lucro también se hicieron elegibles para recibir la subvención de capitación (pero no las subvenciones de capital que las escuelas municipales también podían recibir) y los padres eran libres de elegir el colegio al que su niño asistiría, la oferta privada aumentó rápidamente. Para 1990, más de una tercera parte (36%) de las subvenciones de capitación se destinaron a colegios privados sin fines de lucro, pese a los inferiores gastos y salarios de los profesores.

44. Si bien la subvención de capitación cubrió inicialmente todos los costos ordinarios de educación, ésta disminuyó rápidamente su valor de 1981 de \$6577 (en pesos de 1990) a sólo \$4133 en 1990, es decir, un cambio de un 37%. En respuesta, las municipalidades aumentaron sus propias contribuciones financieras a las escuelas, que para 1990 representaron un porcentaje del gasto ordinario total en educación en las escuelas municipales. También se permitió a las escuelas sin fines de lucro cobrar por la enseñanza para suplementar la subvención de capitación, pero un impuesto del 40% sobre los ingresos resultantes significa que pocas escuelas lo hicieron. Sin embargo, sí reciben subvenciones de empresarios y asociaciones de padres.

45. La subvención de capitación es suplementada por el Ministerio de Educación, en transferencias en especies, incluidos los textos, almuerzos escolares para estudiantes de hogares de bajos ingresos, y subvenciones de proyectos de capital para instalaciones de escuelas, ésta última sólo para las escuelas municipales. No se supervisan ni regulan mucho las escuelas, pese a que un estatuto de los profesores, aprobado en 1991, establece una escala nacional de pago mínimo a los profesores aplicable a todas las escuelas que reciben la subvención de capitación. Las subvenciones de capitación reducidas combinadas con los impuestos por enseñanza y el pago mínimo de los profesores, probablemente harán más lento el aumento de matrículas en colegios privados sin fines de lucro.

46. **Salud.** Antes de 1979, el financiamiento y la prestación de atención básica de la salud en Chile eran altamente centralizados. En 1979, la administración pública de salud fue repartida en 26 zonas de servicio de salud regionales, y en 1981, se inició el proceso de descentralizar la atención básica de la salud hacia las municipalidades. Para 1988, el proceso de descentralización se había completado en gran medida.

47. Los principales usuarios de las clínicas de salud municipales son aquellas familias e individuos que no tienen seguro de salud privado o que eligen participar en el sistema público. En general, los participantes en el sistema público tiene menos de la mitad del ingreso per cápita de los participantes en el sistema privado (Anexo B, Cuadro 2). El porcentaje de habitantes en una municipalidad que participa en el sistema público se relaciona negativamente con el ingreso medio de la familia en la municipalidad y positivamente con la tasa de pobreza, el porcentaje de niños jóvenes, y el porcentaje de ancianos en la población (Anexo B, Cuadro 6).

48. En principio, las clínicas de salud municipales son financiados por un plan de honorario por servicio prestado bajo el cual las clínicas presentan pruebas de los servicios prestados a las zona de salud regional que autoriza el pago por el Ministerio de Salud. Cuando se inició este plan en 1981, el Ministerio descubrió que las municipalidades respondían aumentando considerablemente la cantidad de servicios prestados, lo que producía grandes demandas de la tesorería del gobierno central. Además, las municipalidades aumentaron más esos servicios donde los cargos de reembolso excedían los costos de funciones. Las presiones presupuestarias consecuentes originaron dos cambios: (1) el programa de honorario por servicio prestado no pudo ir a la par con los costos en aumento y (2) se dio a cada municipalidad un tope anual fijo para reembolsos totales de servicios de salud por el Ministerio de Salud. El tope se basa principalmente en los datos de gastos históricos, que discriminan contra aquellas municipalidades que no respondieron rápidamente a los incentivos bajo la honorario por servicio prestado para ampliar su prestación de atención de salud.

49. Además del reembolso de costos, se proporcionó a algunas municipalidades financiamiento del gobierno central más allá del tope a discreción del administrador de la zona regional de servicio de salud. La combinación de todos estos factores origina una división de participación en los costos de 75/25 entre los gobiernos central y municipales. El análisis de la distribución consecuente de transferencias a las municipalidades (véase el Anexo B, Cuadro 4) muestra que el nivel per cápita de las transferencias se relaciona positivamente con el número de servicios prestados a niños, con el porcentaje de la población anciana y con los salarios del personal de salud, y negativamente con el porcentaje de las clínicas de salud municipales que son rurales (y que proporcionan un conjunto de servicios menos costoso y menos variado que las clínicas urbanas).

50. **Caminos Rurales.** Colombia inició sus esfuerzos de descentralización en 1983 con la aprobación de la ley (Ley 14) que otorgaba a las municipalidades más poderes para aumentar los ingresos. Subsecuentemente, en 1986, se aprobó otra ley (Ley 12) para aumentar la participación municipal del impuesto al valor agregado (IVA), con una fórmula que compensa explícitamente el esfuerzo fiscal y favorece a las pequeñas municipalidades de baja capacidad fiscal. Las municipalidades son también obligadas a gastar sus transferencias aumentadas provenientes de la Ley de 1986 sobre inversiones, incluidos los caminos. Finalmente, en 1987, se aprobó otra ley (Ley 77), que descentralizaba las responsabilidades de prestación de servicios hacia las municipalidades. El gobierno central tuvo que encargarse de los caminos nacionales, los gobiernos regionales (departamentos) de los caminos rurales regionales secundarios, y el

gobierno local de la construcción y mantenimiento de los caminos municipales secundarios y terciarios. En 1989, se llevó a cabo una encuesta sobre las carreteras nacionales para poner en práctica la reforma de 1987. Esto hizo que los gobiernos central, regional y local fueran responsables del 23,5%, 39,1% y 37,4%, respectivamente, de kilómetros totales de carreteras en el país.

51. La descentralización fiscal en Colombia se vio acompañada de una descentralización política, con una ley de 1986 (Ley 78) que exigía que los alcaldes municipales designados por los gobernadores del departamento fueran elegidos de ahí en adelante por sus ciudadanos, lo que se hizo mediante elecciones llevadas a cabo en marzo de 1988. La nueva Constitución de 1991 llevó la regla popular un paso más adelante, al autorizar la elección directa de los gobernadores, que anteriormente eran designados por el gobierno central.

52. El proceso de descentralización en Colombia aún no está terminado. Antes de 1987, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV) financió y construyó caminos rurales, en gran parte por sí mismo. La reforma de 1987 exigió que el FNCV cofinanciara con las municipalidades todas esas construcciones, pese a que el organismo continúa ejecutando proyectos en nombre de las municipalidades. Finalmente, la ley recientemente introducida al Congreso (Proyecto de Ley de Transporte) eliminaría el FNCV, daría a los gobiernos de los departamentos responsabilidad para llevar a cabo las funciones del FNCV, y sustituiría las subvenciones en bloque a los departamentos por subvenciones de contrapartida a las municipalidades. A cambio, los departamentos establecerían su propio mecanismo de cofinanciamiento con sus municipalidades.

III

Experiencia de los Países de América Latina y del Caribe (LAC) con las Transferencias Intergubernamentales

1. En este capítulo, primero revisaremos los principios de las subvenciones intergubernamentales, incluidos los objetivos de las subvenciones los diseños alternativos de subvenciones y la discreción administrativa para determinar asignaciones de subvenciones. Puesto que estos principios han sido descritos y aplicados en varios documentos del Banco y en la literatura de las finanzas públicas, nuestra revisión es superficial y sólo pretende presentar el contexto para un análisis más detallado de las subvenciones categóricas. En segundo lugar, revisamos y evaluamos la experiencia de América Latina y el Caribe con tres diseños innovadores de subvenciones de sectores específicos, de los que podemos extraer lecciones para la Región en relación con el diseño y administración de subvenciones.

2. El centro de este estudio es el diseño y la administración de transferencias de sector específicas; puesto que es más común referirse a estas transferencias como subvenciones categóricas, los dos términos se utilizan aquí indistintamente. Los usos permitidos de las transferencias de sector específicas van desde los no restringidos (aparte de ser gastados en el sector) a los muy restringidos. Cuando los usos permitidos son en gran medida no restringidos, estas transferencias suelen llamarse subvenciones de bloque. Los fondos municipales encontrados en muchos países son subvenciones en bloque que deben gastarse en infraestructura; el Recuadro 3.1 proporciona un ejemplo de una subvención en bloque para servicios sociales. Cuando los usos permitidos de las transferencias de sector específicas son relativamente restringidos, las transferencias suelen llamarse subvenciones categóricas o condicionales. En lo que sigue a continuación, analizamos tres subvenciones categóricas: las subvenciones chilenas basadas en fórmulas para el financiamiento de la educación primaria, las subvenciones chilenas de reembolsos de costos para la atención básica de la salud, y las subvenciones colombianas competitivas de contrapartida para proyectos de caminos rurales.

A. Principios del Diseño de Subvenciones

3. **Objetivos.** Las subvenciones intergubernamentales tienen tres objetivos principales: (1) corregir los déficit fiscales entre los ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales; (2) asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política nacional; y (3) compensar los beneficios interjurisdiccionales que resultan de los servicios proporcionados por los gobiernos subnacionales. En América Latina, los gobiernos subnacionales generalmente tienen responsabilidades de gastos mayores que los ingresos de sus propias fuentes; en total, los gobiernos estatales y locales de América Latina y el Caribe generan 17,5% de los ingresos totales y responden por un 28,5% de los gastos totales del gobierno. En consecuencia, la

corrección del **déficit fiscal** es la mayor prioridad de las subvenciones. En América Latina y el Caribe, esto suele lograrse a través de convenios de participación en los ingresos, que están bien documentados en la literatura¹⁵. Se preferiría una solución que aumentara los ingresos de fuente propia de los gobiernos subnacionales.

4. Como se observó en el capítulo anterior, el gobierno central suele tener **objetivos de política nacional** para los bienes y servicios proporcionados por los gobiernos subnacionales. Estos objetivos incluyen gastos mínimos en algunos servicios que generan exteriorizaciones de bien público y equidad de gasto en jurisdicciones para servicios que afectan considerablemente el bienestar de los pobres.

5. En cierta medida, los gastos inadecuados y la alta variación de gastos son el resultado de las disparidades de la capacidad fiscal, que a su vez se deben en gran medida a las bases impositivas de fuente propias desiguales. Como resultado, la mayoría de los gobiernos centrales de los países de América Latina y el Caribe han instituido subvenciones en bloque a los gobiernos subnacionales donde la cantidad de la subvención está de cierta forma inversamente relacionada con la capacidad fiscal de una jurisdicción. Como se mencionó arriba, un ejemplo de la Región es el uso de los fondos comunes municipales.

6. Al reducir las disparidades de la capacidad fiscal, estas subvenciones eliminan las disparidades ni alcanzan eficazmente los objetivos del gobierno central. Las subvenciones en bloque pueden asegurar ingresos mínimos, pero no aseguran ni los gastos mínimos en servicios específicos ni la igualdad mejorada de gastos en servicios que afectan la pobreza y la distribución de los ingresos. Estos objetivos pueden lograrse más eficazmente a través de una subvención específica de servicio, cuyo tamaño está inversamente relacionado con la capacidad fiscal y directamente relacionado con las tasas de pobreza.

7. Incluso donde no hay déficit fiscal ni disparidades fiscales significativas entre las jurisdicciones subnacionales, los **beneficios interjurisdiccionales** provenientes de programas conducidos por gobiernos subnacionales pueden llevar a su prestación subóptima y, en consecuencia, necesitan que el gobierno central (o regional) idee medidas correctivas. En principio, la medida correctiva es simple: adaptar el precio del programa afectado a la jurisdicción mediante una subvención de contrapartida abierta, en que el porcentaje de contrapartida iguale al porcentaje de los beneficios marginales interjurisdiccionales. En la práctica, la magnitud de los beneficios interjurisdiccionales rara vez pueden cuantificarse, y los gobiernos centrales temen a la incertidumbre de gastos de las subvenciones de contrapartida indefinidas. Como resultado, las subvenciones de contrapartida observadas en la práctica son casi siempre definidas (es decir, el precio en el margen es invariable para muchos gobiernos que

¹⁵ Véase, por ejemplo, Campbell, Peterson y Brakarz (julio de 1991). Existe cierta ambigüedad con respecto a la definición de participación en los ingresos. En este estudio, seguimos la norma de definir las recaudaciones impositivas compartidas como donaciones intergubernamentales si la tasa impositiva y la asignación de ganancias están determinadas sólo por el gobierno central.

reciben la subvención), las tasas de contrapartida son decididas arbitrariamente y se ordena a las jurisdicciones que mantengan los niveles de gastos existentes para asegurar aumentos netos en los gastos en el servicio. Los mandatos de gastos generalmente toman la forma ya sea de exigir que el receptor gaste cierta cantidad mínima en el servicio o que el receptor no reduzca los gastos de sus ingresos de fuente propia después de recibir la subvención. Ambas medidas son intentos para restringir la fungibilidad de subvenciones que es la capacidad del receptor de cambiar el uso de los fondos de la subvención del propósito supuesto por el donante.

8. Mientras los beneficios interjurisdiccionales proporcionan una razón de ser económica de las tasas de contrapartida, la rendición de cuentas mejorada proporciona una razón de ser igualmente fuerte. Como se discutirá en el Capítulo VI, la participación en los costos proporciona un incentivo a los contribuyentes y para los beneficiarios para supervisar más de cerca los programas del gobierno financiados con subvenciones intergubernamentales. Así, se puede obtener un argumento general en apoyo de la participación en los costos de las subvenciones intergubernamentales de sector específicas.

9. **Políticas para Asignar los Fondos de las Subvenciones.** Existe un gran número de tipologías de subvenciones intergubernamentales¹⁶. Una tipología útil de subvenciones categóricas las clasifica mediante políticas alternativas para asignar fondos en los gobiernos subnacionales (Cuadro 3.1). Las subvenciones según fórmulas distribuyen los fondos sobre la base de una fórmula, que generalmente incluye variables que reflejan las variaciones de necesidad y costo entre las jurisdicciones; menos frecuentemente, las subvenciones según fórmulas a veces compensan una capacidad fiscal relativamente baja de la jurisdicción o recompensan a las jurisdicciones por el esfuerzo fiscal. Mientras las subvenciones según fórmulas son generalmente de sector específicas, Colombia proporciona una subvención en bloque según una fórmula para la salud y la educación combinadas (véase el recuadro 3.1). La elaboración de fórmulas está limitada por la disponibilidad de datos actuales sobre variables que midan la necesidad (por ejemplo, variaciones de costo, características de la población actual), el esfuerzo fiscal (por ejemplo, tasas impositivas, tarifas a los usuarios), la capacidad fiscal (por ejemplo, ingresos de fuente propia ya sea real o potencial) y las indicadores del funcionamiento del servicio.

¹⁶ Véase, por ejemplo, la tipología de donaciones de Bahl y Linn (1992) y la tipología de donaciones estadounidenses en ayuda de Mikesell (1982).

Cuadro 3.1: Tipología de las Subvenciones Categóricas con Ejemplos

Políticas Alternativas para Asignar los Fondos de Subvenciones	Ejemplos
Fórmula	Chile: Educación primaria
Reembolso de costos	Chile: Atención básica de la salud
Competencia	Colombia: Construcción de caminos rurales
Ad hoc	Proyectos de grandes capitales

10. Las subvenciones según fórmulas que dan mucho peso a la población de ciudadanos o beneficiarios suelen llamarse subvenciones de **capitación**. Como se discute en detalle más abajo, el gobierno central de Chile utiliza una fórmula de capitación por estudiante para transferir fondos a los gobiernos municipales para la educación primaria. Las subvenciones de **derecho a prestaciones** son subvenciones según fórmulas que especifican la suma de fondos que una jurisdicción tiene derecho a recibir si somete propuestas de gastos que satisfacen los criterios del gobierno central.

11. Los subvenciones de programas de **contrapartida** tienen fórmulas que exigen que la jurisdicción receptora proporcione pruebas de sus propios gastos en el programa. Si las subvenciones de contrapartida son indefinidas, se ofrece a las jurisdicciones un subsidio por unidad para aumentar los servicios prestados. Si las subvenciones de contrapartida son definidas, se ofrece a las jurisdicciones un subsidio por unidad hasta el límite de la subvención máxima que la jurisdicción puede recibir; más allá de esa limitación, no existen incentivos para aumentar los servicios, pero la jurisdicción asegura una participación mínima en los costos.

Recuadro 3.1: Las Subvenciones en Bloque de Colombia a los Gobiernos Regionales para Servicios Sociales

En 1971, Colombia aprobó la Ley 46 que establecía una subvención en bloque (Situado Fiscal) a los departamentos para educación y salud. La subvención en bloque se distribuyó en parte (30%) igualmente entre los 30 departamentos y en parte (70%) sobre la base de la población del departamento. Según la ley, el 74% de la subvención se debía gastar en educación y el 26% en salud; este requisito no se obedeció, y el 35% de la subvención se gastó en salud en 1990.

La legislación de ejecución propuesta para la Constitución de 1991 alteraría la distribución de las subvenciones para proporcionar transferencias mayores donde las necesidades o la pobreza son altas y proporcionaría incentivos para que los departamentos aumentaran sus ingresos de fuente propia y redujeran los costos administrativos. Las variables y factores de medida propuestos para la distribución de la subvención en bloque son: participaciones iguales para cada departamento (15%), el número de beneficiarios/usuarios (25%), el número de usuarios potenciales (35%), el esfuerzo fiscal del departamento (15%), y la eficiencia administrativa (10%). Se exigiría a los departamentos que gastaran un mínimo de 15% de la subvención en salud y un mínimo de 60% en educación; los gobernadores de los departamentos deberían negociar con los Ministerios de Educación y Salud sobre el porcentaje preciso de distribuciones que deben gastarse en educación y salud y que debe traspasarse a las municipalidades.

Bajo la ley propuesta, los departamentos determinarían los detalles de la fórmula para pasar las subvenciones a las municipalidades, pero la legislación nacional ordenaría ciertas variables que deben incluirse en la fórmula como también los criterios que las municipalidades deben satisfacer para recibir las transferencias. Los mandatos nacionales proporcionan incentivos a las municipalidades para aumentar su cobertura y para poner énfasis en la atención de salud preventiva. Las variables incluidas en el proyecto nacional de legislación para las subvenciones para salud a los departamentos son: población con NBI, número de familias suscritas y atendidas, número de consultas por primera vez, incrementos en los índices de vacunación infantil y reducción de hospitalizaciones por enfermedades que pueden prevenirse. Los criterios que las municipalidades deben satisfacer para recibir las subvenciones para los servicios de salud locales incluyen: (1) establecer un sistema de información de salud, (2) adoptar procedimientos para planificar, evaluar y controlar los programas de salud y su financiamiento, (3) desarrollar un plan de salud sectorial y (4) concertar acuerdos institucionales para la administración descentralizada de los servicios de atención básica de la salud. Pocas municipalidades podrían en principio satisfacer estos criterios.

12. Además de ser definidas versus indefinidas, las subvenciones de contrapartida pueden tomar diversas formas: (1) los gastos de contrapartida pueden ser un monto fijo de dinero, que suele negociarse entre los gobiernos; (2) la tasa de contrapartida puede ser idéntica para todas las jurisdicciones; y (3) la tasa de contrapartida puede variar según las características de la jurisdicción receptora. Las **tasas de contrapartida variables** generalmente se ajustan para las diferencias de capacidad o necesidad fiscal (objetivos de equidad) o para proporcionar incentivos para los cambios en el comportamiento del receptor (objetivo de eficiencia). Un caso especial

de una subvención de contrapartida es una subvención **porcentual de equilibrio** en que el donante ordena un cierto nivel mínimo de gastos y asegura que todos los receptores gastan esa cantidad independiente de la capacidad fiscal. Esto lo hace mediante la otorgación de una subvención, cuyo monto es condicional a la capacidad fiscal, de manera que los receptores con bajos ingresos reciben una subvención igual al monto de gastos ordenado, y el monto de la subvención disminuye a medida que la capacidad fiscal del receptor aumenta hasta llegar a cero.

13. Las subvenciones de reembolso de costos compensan ya sea parcial o completamente a las jurisdicciones por sus costos en la prestación de servicios especificados. Las subvenciones de reembolso de costos difieren significativamente de las subvenciones según fórmulas en que generalmente exigen que las jurisdicciones documenten sus gastos antes de recibir fondos de subvenciones, pese a que el gobierno central puede adelantar fondos para cuentas especiales que se reponen al recibir los gastos documentados de los gobiernos. El reembolso de costos puede utilizarse ya sea para gastos ordinarios o de capital y el reembolso puede ser parcial o total. El reembolso total no proporciona incentivos a las jurisdicciones para controlar los costos y fomentar la eficiencia del programa; por lo tanto, el reembolso total, o casi total, generalmente va acompañado de controles de costos y proceso estricto de aprobación o límites máximo de gastos.¹⁷

14. Las subvenciones de reembolso parcial exigen una **participación en los costos** de la jurisdicción que recibe la subvención. Incluso cuando la participación en los costos no es requerida por ley, el gobierno central que proporciona la subvención puede determinar la elegibilidad de costos que se reembolsarán de manera de imponer un requisito de **facto** para que las jurisdicciones financien en parte el servicio en cuestión. Como se discute más abajo, las subvenciones para atención básica de la salud de Chile a las municipalidades reembolsan en principio totalmente los costos, pero en la práctica las municipalidades financian casi la cuarta parte de los costos totales con sus propios ingresos.

15. Las subvenciones **competitivas** se utilizan principalmente para grandes gastos de capital o para gastos ordinarios que se realizan una vez. Generalmente las jurisdicciones compiten unas con otras al presentar propuestas de proyectos que mejor satisfacen los criterios de financiamiento del gobierno central. En contraste con la competencia, a veces se concede a la jurisdicción receptora un derecho a un monto especificado de costos y simplemente necesita presentar proyectos que satisfagan los criterios de financiamiento mínimo para la aprobación del gobierno central. Más abajo se evalúa el sistema de subvenciones de Colombia para financiar los caminos rurales; estas subvenciones son competitivas y requieren una participación en los costos por parte de la municipalidad que recibe la subvención.

¹⁷ Los frecuentes sobrecostos y diseños excesivos en la construcción administrada por el Estado se adjudica al bajo porcentaje (10%) de la participación estatal en los costos en el programa de donaciones de los Estados Unidos para la construcción de carreteras interestatales.

16. Finalmente, las **subvenciones ad hoc** son aquellas que el gobierno central puede otorgar a una jurisdicción específica o a un conjunto de jurisdicciones sobre la base de criterios subjetivos. Mientras la política determina en cierto grado todos los diseños de subvenciones, incluida la legislación de fórmulas de subvenciones, las subvenciones ad hoc suelen utilizar consideraciones políticas como el criterio principal de asignación.

17. **Procedimientos administrativos.** Las subvenciones intergubernamentales también pueden clasificarse, mediante los procedimientos administrativos utilizados para determinar la asignación de subvenciones que cada jurisdicción recibirá. Estos procedimientos difieren en la discreción permitida a los administradores de las subvenciones, ya sean tecnócratas de mando medio o políticos ministeriales, para influir en la distribución y tamaño de las subvenciones.

18. Todas las subvenciones están autorizadas por alguna forma de estatuto legal, pero cuando el **estatuto legal** especifica la asignación precisa de los fondos de la subvención, los administradores de las subvenciones quedan con muy poco poder discrecional. Los estatutos legales pueden especificar la fórmula, el procedimiento de reembolsos de costos, los criterios que se utilizarán para evaluar y priorizar a los proyectos, e incluso los montos específicos de dólares que irán a las jurisdicciones especificadas.

19. En contraste con las normas y fórmulas legisladas para determinar la asignación de subvenciones, la distribución de subvenciones es a veces el resultado de la **negociación formal** entre los niveles de gobierno. Tal negociación puede resultar en una fórmula de distribución; acuerdos con respecto a la definición y alcance de costos que se reembolsarán; decisiones con respecto al tamaño, composición y financiamiento de los programas de inversión; y la naturaleza de las subvenciones ad hoc (por ejemplo, el tamaño y las características del gobierno central para que el gobierno subnacional pueda prestar servicios en respuesta a algún desastre natural).

20. Uno de los ejemplos más conocidos de negociación formal en la región de América Latina y el Caribe es el sistema de subvenciones del gobierno central de México (llamados **Convenios Unicos de Desarrollo [CUD]**) para los gobiernos locales y estatales para inversiones en infraestructura.¹⁸ Los comités de planeación estatales (llamados **Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo [COPLADES]**) generalmente dirigidos por el gobernador con un equipo de apoyo técnico y amplia representación de las autoridades públicas sectoriales y el sector privado negocian con el gobierno central para llegar a un CUD. El CUD especifica el tamaño y la composición de los proyectos de inversión que serán financiados conjuntamente por los gobiernos estatales, locales y central. Los CUD no son subvenciones de derecho, puesto que el monto de las transferencias del gobierno central de cada estado está en sí sujeto a negociación,

¹⁸ Véase Campbell, Peterson y Brakarz (1991) para una mayor discusión de los CUDs.

dependiendo de la calidad del programa de inversión propuesto del estado.¹⁹ Mientras el CUD final resulta de cierta combinación de prioridades del gobierno central, de la demanda del gobierno estatal y local y de las evaluaciones técnicas y económicas de las propuestas de proyectos, los críticos se quejan de que los políticos también pueden desempeñar una gran función en la distribución del tamaño y en la composición del CUD, especialmente en años electorales.

21. Bajo la negociación formal, la discreción administrativa del gobierno central está limitada por las reglas que fijan los procedimientos de negociación y los papeles que cada nivel de gobierno debe desempeñar. Si la negociación es sólo una promesa que no será cumplida por el gobierno central, el resultado es efectivamente una decisión administrativa para determinar la asignación de subvenciones, que da a las autoridades centrales casi total discreción. Prácticamente todas las subvenciones exigen algún grado de decisión administrativa, que suele fijar las normas o reglas del juego requeridas para poner en práctica el estatuto legal; ésta reglamentación también influyen en la asignación de subvenciones, pero sólo en el margen. La discreción administrativa es mayor cuando las autoridades del gobierno central pueden hacer subvenciones ad hoc sin legislación o negociación. El proceso y los criterios para decidir tales subvenciones casi nunca son transparentes y las consideraciones políticas son probablemente los criterios de asignación dominantes.²⁰

B. Subvenciones según Fórmulas para la Educación Primaria

22. Las subvenciones de capitación intergubernamentales son una transferencia per cápita o por beneficiario por programa. La transferencia total a la jurisdicción subnacional (u otra entidad legal) es el producto del monto de capitación y de la población de la jurisdicción (o número de beneficiarios). Las subvenciones de capitación se utilizan comúnmente donde la población beneficiaria se define y se mide fácilmente. En educación, por ejemplo, las subvenciones de capitación pueden ser proporcionadas para almuerzos escolares para niños pobres, para textos para todos los niños, o para programas de enriquecimiento para estudiantes con necesidades especiales.

¹⁹ Los CUD han sido recientemente complementados y, en cierta medida, reemplazados por el Programa de Solidaridad del gobierno, cuyo propósito consiste en aumentar las inversiones en infraestructura en las comunidades pobres. Bajo Solidaridad, el gobierno central identifica prioridades de inversión, mientras que las comunidades identifican los proyectos. Una vez que se identifican los proyectos, los diferentes niveles de gobierno negocian acuerdos precisos de participación en los costos para el financiamiento del proyecto.

²⁰ Si bien las consideraciones políticas dominan, éstas pueden limitarse. Los ministros pueden asignar fondos de donaciones a su discreción, pero con limitaciones con respecto al tipo de actividades que se financiarán.

23. Un ejemplo innovador de subvención de capitación en la Región de América Latina y el Caribe es la subvención para educación primaria y secundaria de Chile, que transfiere un monto de dinero por estudiante basado en una fórmula a entidades legales, incluidas las municipalidades y organizaciones privadas, autorizadas para conducir escuelas. Sin embargo, no se prohíbe a las municipalidades utilizar sus propios ingresos generales para financiar los aumentos en gastos educacionales sobre la subvención de capitación. Una evaluación de la subvención de capitación de Chile para educación arroja las siguientes conclusiones: (1) el financiamiento educacional en Chile es transparente; (2) la gran participación financiera del gobierno central, combinada con una subvención de capitación basada en los costos, asegura un nivel relativamente alto de gastos mínimos por estudiante²¹; (3) los aportes adicionales financiados por las municipalidades, que están en gran medida determinados por la capacidad fiscal municipal, crean o agravan la desigualdad de gastos²² y (4) quienes proporcionan educación y son aptos para recibir las subvenciones de capitación responden a los incentivos para aumentar al máximo las matrículas y reducir los costos.²³

24. **Distribución de Subvenciones.** La distribución de las subvenciones del gobierno central a las municipalidades se resume en el Gráfico 3.1. En este Gráfico se compara el decil más bajo y el más alto de las municipalidades clasificadas según tres características municipales: tasa media de pobreza, capacidad fiscal medida por los ingresos generales totales per cápita y el rendimiento escolar medio medido por la prueba normalizada del Ministerio de Educación. Puesto que la educación afecta la distribución de ingresos, lo que constituye una preocupación central para el gobierno, la distribución de las subvenciones entre municipalidades de alta y baja pobreza proporciona un medio para evaluar cuánto se satisface esta preocupación. La capacidad fiscal mide la capacidad de la municipalidad para pagar; además, el gobierno central podría mejorar su alcance de los objetivos educacionales al ajustar el tamaño de la subvención a la capacidad de pago. El rendimiento escolar es una medida de la necesidad educacional; además, el gobierno central podría alcanzar mejor los estándares de aprendizaje mínimo al distribuir subvenciones mayores a las escuelas más necesitadas.

25. Como se señala en el Gráfico 3.1, las municipalidades con las mayores tasas de pobreza reciben subvenciones por estudiantes significativamente mayores (+40%) que aquellas con las tasas de pobreza más bajas; las municipalidades con una alta capacidad fiscal reciben subvenciones mayores (+60%) que aquellas con una capacidad fiscal baja; y no existe ninguna diferencia real en subvenciones entre las municipalidades con los puntajes de pruebas de rendimiento de octavo grado. Puesto que la fórmula de subvenciones es transparente, estas

²¹ La base de la donación de capitación de estudiante establece el gasto mínimo por estudiante. En Chile, este promedio de donación es 90% de los gastos por alumno en las escuelas municipales. Este mínimo ha disminuido considerablemente en términos reales desde 1981.

²² Por supuesto, la desigualdad de gastos refleja en parte las diferencias de la combinación de costos y servicios.

²³ Véase Winkler y Rounds (1993) con respecto a una evaluación de la respuesta de oferta del sector privado y municipal.

diferencias de fondos reflejan principalmente diferencias en los costos educacionales, que son una función del tipo y nivel de educación proporcionado y de las variaciones regionales en los salarios. El monto de la subvención también se relaciona positivamente con una tasa de pobreza de la municipalidad, pese a que no es una variable de la fórmula.²⁴

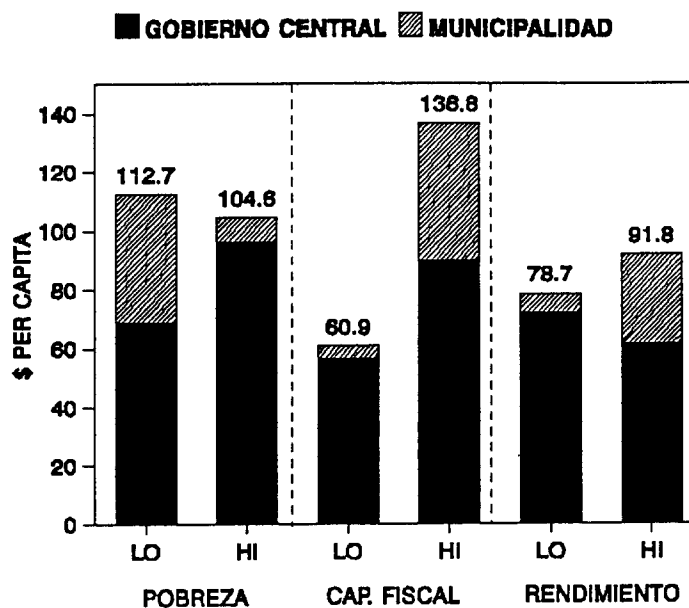
26. Financiamiento Municipal.

Los gastos financiados por la municipalidad adicionales a la subvención de capitación del gobierno central alteran la equidad de los gastos educacionales. En particular, como se discute en el Recuadro 3.2, la estimación de un modelo de financiamiento municipal revela que los precios de insumos (salarios de los profesores) y la capacidad fiscal (ingreso general per cápita) afectan fuertemente el nivel del financiamiento municipal; la elasticidad estimada del gasto educacional relativa a la capacidad fiscal es cercana a 1,0.²⁵ Sobre una base por estudiante, las municipalidades con bajas tasas de pobreza asignan una cantidad casi cinco veces mayor

de sus ingresos generales a educación que las con altas tasas de pobreza; las municipalidades con alta capacidad fiscal asignan diez veces más que aquellas con una capacidad fiscal baja; y las municipalidades con un rendimiento medio escolar alto asignan cinco veces más que aquellas con un bajo rendimiento. Así, el financiamiento municipal genera un patrón muy diferente y menos equitativo de gastos educacionales totales en Chile comparado con el financiamiento sólo por subvenciones.

27. Conforme con la explicación anterior, el modelo proporciona algunas pruebas débiles de que si se aumentara la subvención del gobierno central, las municipalidades responderían reduciendo su propio financiamiento educacional. La magnitud de esta respuesta no es grande; en los medios variables, un aumento de \$1 en la subvención por alumno del gobierno central reduciría el financiamiento municipal en sólo \$0,03. El signo negativo en las matrículas de escuelas públicas per cápita también es coherente con la proposición de que más matrículas generan "utilidades" que permiten un financiamiento municipal reducido.

Gráfico 3.1: Subvenciones y Gastos Promedio de Educación en las Municipalidades Chilenas



²⁴ Véase el Anexo A, Cuadro 2, con respecto a estimados de la relación entre las donaciones de capitación y las características de las municipalidades.

²⁵ Véase el Anexo A, Cuadro 3, en relación con los resultados totales.

Recuadro 3.2: Financiamiento Municipal de la Educación Primaria en Chile

El financiamiento municipal de la educación refleja la demanda de la comunidad por educación y el costo para la municipalidad de prestar el servicio. Se recopilaron datos en 290 municipalidades chilenas para el año 1990 para estimar un modelo de financiamiento municipal de educación. La especificación del modelo está guiada por la teoría de la elección pública y trabajos empíricos anteriores sobre el gasto estatal y local y está limitada por la disponibilidad de datos.

Los gastos municipales en la red de educación de ayuda al estudiante del gobierno central deberían estar positivamente relacionados con la capacidad fiscal municipal que, en el modelo, está medida por ingresos per cápita no destinados (incluida la participación en los ingresos y las subvenciones de bloque). Además, la teoría de la elección pública sugiere que los ingresos y gustos del votante deben influir en el financiamiento municipal. Estos son medidos por la condición socioeconómica familiar promedio y el número de estudiantes per cápita de escuelas públicas, que refleja la distribución de los beneficios de las escuelas públicas en la comunidad. Los costos mayores también afectan a las decisiones financieras municipales, pero sus efectos netos en los gastos municipales son indeterminados. Los costos son medidos aquí por los salarios de los profesores, los precios de insumos locales (representados por la densidad de población), y por las proporciones estudiante-profesor (que están limitados en el corto plazo).

Los resultados demuestran que una capacidad fiscal de la municipalidad (ingresos generales) juegan un papel muy importante en la explicación de su financiamiento educacional (financiamiento municipal por estudiante); la elasticidad estimada es aproximadamente uno, lo que es coherente con los resultados empíricos para los Estados Unidos. La condición socioeconómica de los ciudadanos no está relacionada significativamente con el financiamiento educacional y el número de estudiantes per cápita de escuelas públicas tiene un signo inesperado; ya que quienes toman las decisiones municipales no fueron elegidos en el momento de la recopilación de datos, el mecanismo para revelar las preferencias de los ciudadanos fue relativamente débil. Se observa que cada una de las variables de costos produce mayores gastos municipales en educación.

Nivel socio-económico de las familias	Estudiantes per cápita de escuelas públicas	Salario medio de un profesor	Densidad de población	Proporción estudiante/profesor	Subvención de capitación	Capacidad fiscal municipal	Modelo de la Corporación	R ²
-0,46 (.32)	-0,70 (.19)	0,94 (.27)	0,10 (.04)	-1,17 (.29)	-.28 (.18)	1,00 (.12)	0,14 (.17)	0.28

* error estándar de cálculos en paréntesis

Las restricciones en el despido de los profesores y en la disminución de las matrículas de escuelas públicas generalmente han creado una capacidad excesiva en muchas municipalidades y han limitado su capacidad para reducir costos, obligándolos a financiar la diferencia entre costos y la subvención por estudiante del gobierno central. Si las municipalidades pudieran aumentar sus matrículas, los ingresos marginales de la subvención del gobierno central (US\$64) superaría el costo marginal de instrucción. Por ejemplo, si las escuelas municipales pudieran aumentar el tamaño de la clase del actual 27,2 a treinta, la municipalidad debería responder disminuyendo su financiamiento de \$5,7 a \$4,9 por estudiante; esto es coherente con un margen de utilidad de aproximadamente 13 por ciento.

28. **Incentivos.** El mecanismo para financiar las escuelas municipales en Chile proporciona incentivos para que las escuelas aumenten la asistencia, especialmente dada la capacidad excesiva de algunas escuelas municipales. Un aumento en las matrículas municipales aumentaría menos los costos en muchas escuelas que la subvención de capitación, lo que genera una "utilidad". De esta forma, los aumentos del tamaño de la clase conduce a un financiamiento municipal reducido.

29. Las municipalidades también enfrentan incentivos para reducir los costos educacionales para limitar el financiamiento municipal. Un medio para reducir costos consiste en introducir una mayor flexibilidad en las condiciones laborales de los profesores, incluida la compensación total. Cerca de la quinta parte de todas las municipalidades han elegido eliminar los departamentos municipales y formar corporaciones responsables de la administración de las escuelas, con un cambio consecuente en la reglamentación de empleo del código municipal a un código menos restrictivo para los empleadores privados.²⁶ Sin embargo, no existen pruebas de que aquellas municipalidades con corporaciones hayan sido capaces de reducir su nivel de financiamiento para educación.

30. Salvo que estén limitadas por el mantenimiento de funciones de esfuerzo o requisitos mínimos de gastos, las municipalidades deberían responder a los aumentos de subvenciones de capitación al reducir sus propios gastos en el servicio. La reducción resultante puede utilizarse para aumentar el gasto en otros servicios públicos o para disminuir los ingresos municipales, de los cuales es probable que ambos sean atractivos para los residentes y electores. Existe cierta evidencia de esto en el financiamiento de la educación chilena. Aquellas municipalidades que reciben subvenciones de capitación mayores tienen un financiamiento municipal menor de educación, pese a que la magnitud de este efecto es pequeña.²⁷

C. Subvenciones de Reembolso de Costos para la Atención Básica de la Salud

31. Las transferencias de reembolso de costos exigen que los gobiernos subnacionales presenten recibos y pruebas de los servicios prestados para recibir transferencias del gobierno central. Mientras los procedimientos de reembolso de costos pueden utilizarse para financiar una amplia variedad de bienes y servicios del gobierno, en la práctica se utilizan más para financiar bienes y servicios que pueden ser "desproporcionados" por naturaleza, que exigen grandes gastos en un período corto de tiempo, o que varían ampliamente entre las jurisdicciones. La construcción de grandes infraestructuras físicas es un ejemplo de un bien desproporcionado, mientras que la atención terciaria de salud es un ejemplo de un servicio en que la cantidad y el costo pueden variar ampliamente entre las jurisdicciones.

²⁶ Subsecuentemente, en 1992, el estatuto del empleo del profesor fue legislado, el que ahora regula el empleo de todos los profesores financiados públicamente y, así, elimina esta ventaja.

²⁷ Véase el Anexo A, Cuadro 3, que muestra una relación negativa entre el tamaño de la donación y el financiamiento municipal.

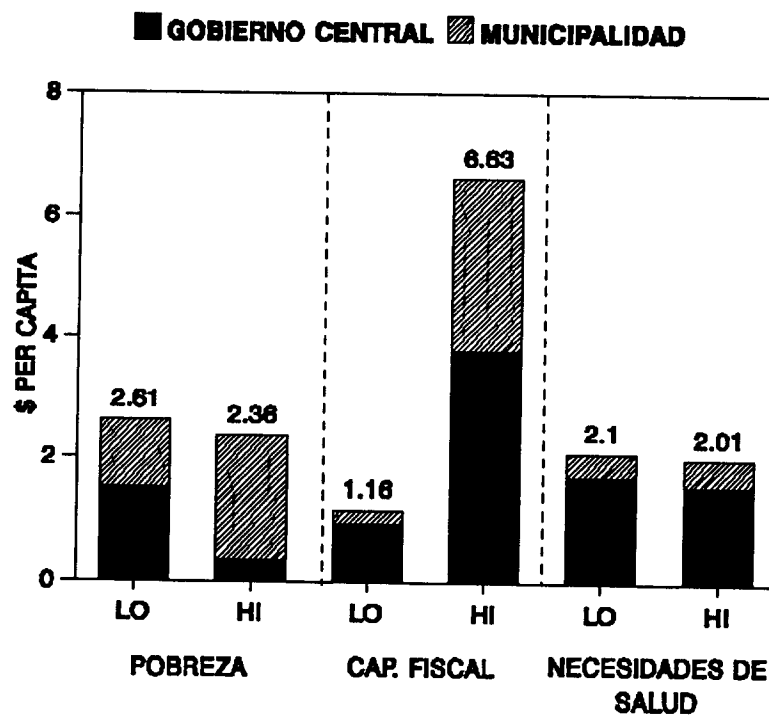
32. Un ejemplo en la Región de América Latina y el Caribe del uso de reembolso de costos es el financiamiento de Chile de los costos de atención básica de la salud sobre una base de honorario por servicio prestado. Este caso proporciona varias conclusiones: (1) el reembolso total de costos en ausencia de controles de costo y calidad proporciona un gran incentivo para que las municipalidades extiendan sus servicios de salud y así se origina un crecimiento muy grande de las transferencias para salud del gobierno central; (2) las municipalidades ajustan su combinación de servicios en respuesta a incentivos de utilidades (facturación menos el costo); (3) los controles de costos mal diseñados pueden producir efectos negativos en la equidad y (4) la participación uniforme en los costos también puede afectar negativamente a la equidad.

33. Distribución de Subvenciones.

La distribución de subvenciones del gobierno central para 1990 se resume en el Gráfico 3.2. Sobre una base per cápita, las municipalidades con la más alta concentración de residentes pobres recibieron una tercera parte más de lo que recibieron aquellas con la concentración más baja de pobreza; las municipalidades con la capacidad fiscal más baja recibieron la cuarta parte del monto de aquellas con la capacidad fiscal más alta; y las municipalidades con las necesidades de salud más altas recibieron prácticamente lo mismo que aquellas con las necesidades de salud más bajas según un indicador de necesidades de salud biológico/sicológico

desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Gráfico 3.2: Subvenciones y Gastos Promedio en Atención Básica de la Salud en las Municipalidades Chilenas



34. **Financiamiento Municipal.** El comportamiento de gastos de las municipalidades crea o exacerba desigualdades aparentes en la distribución de transferencias del gobierno central. Por ejemplo, como se indica en el Gráfico 3.2, las municipalidades con la menor concentración de pobreza transfirieron menos recursos de sus fondos generales para salud que lo que hicieron las municipalidades con altas tasas de pobreza; el resultado total son gastos de salud más bajos en las municipalidades con más pobreza donde la demanda de salud pública es discutiblemente mayor. De manera semejante, una elasticidad de demanda de salud de ingreso positivo alto (+0,67) causó un financiamiento y gastos municipales mucho mayores en municipalidades con una alta capacidad fiscal (véase el Recuadro 3.3).²⁸ Finalmente, las municipalidades con bajas necesidades de salud proporcionaron transferencias mayores para salud que aquellas con grandes necesidades de salud, pese a que éstas últimas aún tenían mayores gastos per cápita.

35. **Incentivos.** Si bien los efectos de equidad del sistema de honorarios por servicio para las transferencias de salud en Chile son claros, los efectos de eficiencia no son tan claros. En respuesta a los incentivos implícitos en el programa de honorarios, las municipalidades ajustaron su combinación de servicios de salud y proporcionaron cantidades inadecuadas de servicios preventivos, que generalmente son muy eficaces en función de los costos, pero la magnitud de los efectos de esta combinación de servicios en el estado de salud de los beneficiarios es desconocida. Además, mientras las municipalidades tienen un incentivo para reducir al mínimo los costos de prestación de servicios, la eficiencia resultante de la asignación de recursos es desconocida.²⁹

²⁸ El modelo estimado completo está dado en el Cuadro 3 del Anexo B.

²⁹ Además, el hecho de que los administradores de salud regional han tenido la autoridad para otorgar donaciones de salud ad hoc para las municipalidades que enfrentan dificultades de financiamiento reduce los incentivos para reducir los costos.

Recuadro 3.3: Financiamiento Municipal de la Atención Básica de la Salud en Chile

Las personas que necesitan atención básica de la salud en Chile pueden visitar una clínica municipal gratis o, si están empleados y tienen la cobertura de un seguro, visitar una clínica privada. Los usuarios de clínicas públicas tienen ingresos significativamente más bajos y peores indicadores de salud que aquellos usuarios de clínicas privadas (véase el Anexo B, Cuadro 1). Puesto que los consultorios municipales son parcialmente reembolsados por sus costos por el gobierno central sobre una base de honorario por servicio prestado, el financiamiento de la salud municipal depende de la demanda comunitaria por calidad de servicio y el costo de la municipalidad de prestar servicios de salud. Se recopilaron datos de 61 municipalidades chilenas para calcular un modelo del financiamiento de salud municipal; la muestra está limitada por el hecho de que los datos sobre usuarios de salud pública están disponibles sólo para ciudades seleccionadas del censo de hogares de 1992 (CASEN 3).

La literatura sobre el gasto del gobierno local guía la especificación de un modelo que dice que el reembolso de los gastos municipales en la red de salud del gobierno central, debería relacionarse positivamente con la capacidad fiscal municipal (medida por los ingresos generales per cápita) y los gustos y capacidad para pagar de los electores (recogidos por el ingreso promedio per cápita); los costos (representados por la densidad de población y los niveles de los salarios regionales), los acuerdos de las organizaciones (ya sea que los servicios de salud estén o no proporcionados por una corporación pública), y los niveles de reembolso (la subvención de salud por beneficiario) también deberían afectar al gasto municipal.

Ingreso per cápita	Densidad de población	Zona de salario	Capacidad fiscal municipal	Subvención de salud para el beneficiario	Variable Ficticia para la Empresa	R ²
0,68 (.29)	0,05 (.04)	0,07 (.21)	0,68 (.20)	0,91 (.15)	0,08 (.21)	0,64

* error estándar de cálculos en paréntesis.

Los resultados estimados muestran que tres variables afectan considerablemente el gasto de salud municipal por beneficiario. El mayor ingreso per cápita aumenta la demanda municipal de gastos de salud, y una mayor capacidad fiscal per cápita produce un gasto de salud municipal mayor; ambas elasticidades estimadas son aproximadamente 0,7. Finalmente, mayores reembolsos del gobierno central por beneficiario aumentan el gasto de salud municipal (neto de reembolso), lo que confirma que los reembolsos de costos son de hecho parciales. Las diferencias en los precios de insumos (representados por la densidad y la zona de salario) entre las municipalidades no tienen un efecto independiente estadísticamente significativo en el gasto de salud municipal, ni tampoco la prestación de servicios mediante una corporación pública.

El modelo no permite probar la hipótesis de que un aumento en las tasas de reembolso de costos llevaría a un gasto de salud municipal reducido. Además, los datos no nos permiten examinar si las tasas de reembolso más bajas conducen a una eficiencia mejorada en la entrega de servicios de salud.

36. Desde la perspectiva municipal, el mecanismo chileno de reembolso de costos tiene cuatro desventajas principales que impiden una administración eficaz. Primero, la municipalidad debe gastar antes de que se le reembolse, lo que puede producir problemas de flujo de fondos. Segundo, la complejidad del programa de facturación y el mecanismo para obtener reembolsos trae consigo grandes costos administrativos (cuyos estimados no son disponibles). Tercero, pese a su aparente transparencia, el hecho de que los administradores de salud regional tengan la autoridad para hacer subvenciones para salud ad hoc a las municipalidades dentro de la región significa que los verdaderos criterios de asignación son oscuros. Cuarto, la incertidumbre con respecto a la magnitud de las transferencias de salud que serán recibidas por la municipalidad durante su año fiscal dificulta la preparación del presupuesto y la planificación.³⁰

D. Subvenciones Competitivas para los Proyectos de Caminos Rurales

37. Las subvenciones competitivas requieren criterios objetivos y procedimientos transparentes para la selección de los proyectos que se financiarán. Al igual que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el gobierno colombiano financia la construcción y el mantenimiento de caminos rurales mediante un programa de subvenciones competitivo. Este programa, que está administrado por el Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV) financia los proyectos de mayor prioridad para los gobiernos locales y recomendados por las oficinas regionales del FNCV. La prioridad está determinada sobre la base de las razones costo-beneficio y según cómo se satisfacen varios otros criterios. Por ejemplo, los caminos secundarios que cruzan varias jurisdicciones se prefieren a aquellos que son estrictamente locales; los caminos que conectan con otros segmentos de las redes regionales están favorecidos con respecto a aquellos que sirven a zonas más pequeñas; y los trabajos de reparación y mantenimiento tienen prioridad sobre la nueva construcción.

38. **Tasas de Contrapartida Variables.** Lo que hace que el programa del FNCV sea único en principio es un sistema de tasas de contrapartida variables que determinan la participación en los costos. Una vez que se ha seleccionado un proyecto para que sea financiado por el FNCV, se determina una tasa de participación en los costos o de contrapartida para la jurisdicción donde se ubica el proyecto. El mecanismo para fijar la tasa de contrapartida no es totalmente transparente, pese a que está más estrechamente vinculado al tamaño de la población que se considera un buen aproximado de la capacidad fiscal.

39. En la práctica, no existe una relación estadísticamente significativa entre la capacidad fiscal de una jurisdicción y su tasa de contrapartida (véase el Anexo C, Cuadro 2). En realidad, el Gráfico 3.3 muestra que las jurisdicciones con la menor capacidad fiscal (medida por transferencias de IVA asignadas per cápita para inversión) tienen tasas de contrapartida levemente superiores que aquellas con la capacidad fiscal más alta. Además, las jurisdicciones

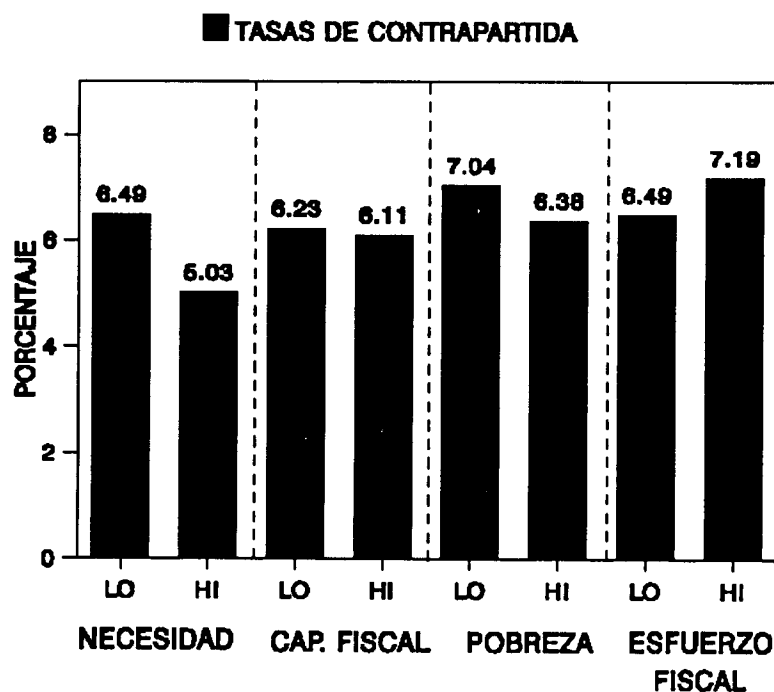
³⁰ El gobierno ha introducido reformas recientes para reducir la autoridad discrecional de los administradores regionales y para proporcionar garantías mínimas para la magnitud de las donaciones de salud que una municipalidad recibirá.

con bajas tasas de pobreza tiene tasas de contrapartida superiores que aquellas con altas tasas de pobreza; las jurisdicciones con un alto esfuerzo fiscal (medido por el ingreso impositivo de fuente propia per cápita) tienen tasas de contrapartida levemente superiores a aquellas con un bajo esfuerzo; y las municipalidades con pocas necesidades (medidas por el total de metros de caminos municipales per cápita) enfrentan tasas superiores a aquellas con mucha necesidad. Tal vez el resultado más sorprendente de este análisis es la baja tasa promedio de contrapartida (sólo un 6,2%) y las pequeñas diferencias de las tasas medias de contrapartida entre las jurisdicciones agrupadas como las menores o mayores en cualquiera de estos criterios.

40. Distribución de Subvenciones.

Si bien las tasas de contrapartida no varían mucho entre comunidades con proyectos financiados, el valor per cápita de su subvención sí varía. El Gráfico 3.4 muestra que, si bien existen pequeñas variaciones en las tasas de contrapartida entre las jurisdicciones, las diferencias en los montos de subvenciones per cápita son muy grandes. El análisis de regresión (véase el Anexo C, Cuadro 3) muestra que el valor per cápita de la subvención está positiva y fuertemente relacionado con la capacidad fiscal. Esto refleja en gran medida (1) las limitaciones que las municipalidades enfrentan para financiar su participación de contrapartida para la construcción de caminos y para asegurar un mantenimiento continuo de aquellos caminos y (2) el hecho de que las variaciones en las tasas de contrapartida en la práctica no compensan adecuadamente las diferencias de capacidad fiscal. Sin embargo, al interpretar estos resultados, también es importante reconocer que el FNCV es sólo uno de varios programas para financiar la construcción de caminos en Colombia. Una revisión sectorial del financiamiento de caminos, que va más allá del alcance de este estudio, deberá evaluar el programa del FNCV a la luz de la perspectiva total.

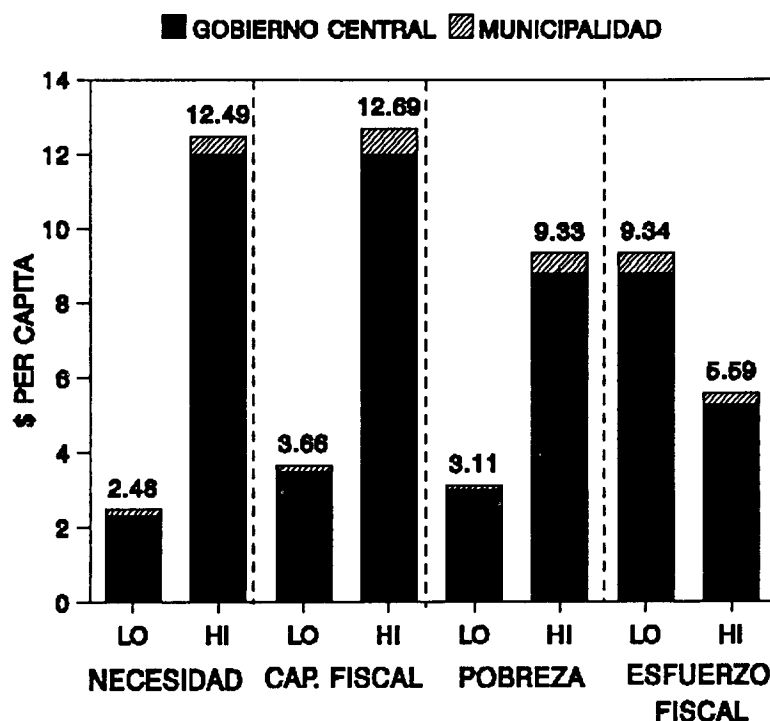
Gráfico 3.3: Participación Porcentual de 196 Municipalidades



41. **Incentivos.** La baja tasa municipal de contrapartida del programa del FNCV de Colombia proporciona grandes incentivos para que las municipalidades no utilicen los ingresos municipales para emprender aquella construcción de camino que parece satisfacer los criterios del FNCV y, que pueda ser financiada por el FNCV alguna vez en el futuro, y también para proponer proyectos que requieren de excesiva ingeniería y que son demasiado costosos para que sean financiados por el programa de subvención competitivo. También proporciona un gran incentivo para diferir el mantenimiento financiado por la municipalidad en aquellos caminos que, si están lo suficientemente deteriorados, puedan ser aptos para las subvenciones de rehabilitación o mantenimiento de caminos del FNCV. Por otra parte, la recompensa implícita a un esfuerzo fiscal mayor proporciona un incentivo para aumentar los ingresos locales, especialmente cuando el esfuerzo fiscal está explícito y positivamente recompensado en la fórmula que determina las transferencias de IVA a las municipalidades.

42. Los incentivos municipales pueden mejorarse mediante tasas de contrapartida municipales medias superiores para la nueva construcción; tasas de contrapartida para el mantenimiento anual que no son superiores a aquellas para la construcción; y tasas de contrapartida inferiores para jurisdicciones que aumenten las tarifas de usuarios de caminos para recompensar el esfuerzo fiscal y fomentar la recuperación de costos.

Gráfico 3.4: Subvenciones para 196 Municipalidades



Diseño de Subvenciones: Simulaciones para Educación, Salud y Caminos Rurales

1. El gobierno central tiene objetivos múltiples y a veces contradictorios con relación a los servicios prestados por los gobiernos subnacionales en los sistemas descentralizados. Sus objetivos para la educación primaria, la atención básica de la salud y los caminos rurales se discutieron en el Capítulo II, y los programas de subvenciones categóricas existentes se evaluaron en el Capítulo III a la luz de estos objetivos. En este capítulo, consideramos la forma en que los diseños alternativos de subvenciones afectan a estos objetivos. Los efectos de las subvenciones dependen del contexto institucional y del comportamiento de los receptores. En consecuencia, los efectos de las subvenciones, incluidas las compensaciones entre los objetivos del gobierno central, sólo pueden analizarse en el contexto específico del sector o del país. Los resultados de las simulaciones de subvenciones alternativas para educación, salud y caminos se presentan en este capítulo y en más detalle en los Anexos D-F.

A. Principios Generales

2. El donante, generalmente el gobierno central en América Latina, debe seleccionar un diseño de subvención a la luz de sus objetivos sectoriales, del contexto institucional y de los gastos reales y anticipados y del comportamiento financiero de los receptores, generalmente los gobiernos regionales o municipales. En este capítulo, consideramos cómo estos factores pueden utilizarse para evaluar diseños de subvenciones alternativos. Si bien la capacidad administrativa y de gobierno para supervisar el desempeño del programa y para fomentar la condicionalidad también limita e influye en el diseño de subvenciones, la discusión de estos aspectos se dejará para los Capítulos V y VI.

3. **Objetivos Sectoriales.** Los objetivos del gobierno central y su relativa importancia varían según el sector. Estos objetivos se definen y enuncian más claramente cuando los servicios producidos por el sector tienen importantes características de bien público nacional. Puesto que la distribución y equidad de los ingresos generalmente son vistos como bienes públicos que son responsabilidad apropiada del gobierno central, el gobierno nacional suele tener un gran interés en los servicios sociales, independiente del nivel de gobierno al que se le han asignado las responsabilidades legales para asegurar su prestación. De manera semejante, la perspectiva nacional única del gobierno central le otorga la función de asegurar que los servicios públicos se presten para lograr que el bienestar nacional en lugar del bienestar parroquial se aumente al máximo. En consecuencia, tiene un interés particular en ver que los beneficios se originan de la movilidad de capital humano, de la producción de bienes ambientales o de la incapacidad de excluir a consumidores externos no produzcan una función subóptima de bienes y servicios del gobierno.

4. La educación primaria, la atención básica de la salud y los caminos rurales son todas áreas en las que los gobiernos nacionales o regionales pueden tener objetivos que garantizan una función de financiamiento y de influencia en el comportamiento de los gobiernos locales que actualmente prestan los servicios. La educación primaria afecta la distribución de los ingresos y la movilidad social, y el hecho de que los graduados son móviles significa que los beneficios públicos de educación no están totalmente capturados por la jurisdicción local, mientras que una porción sustancial de los costos de la educación de los pobres se cargan fuera de la jurisdicción. La básica de la salud es semejante a la educación en sus efectos en el ingreso de los beneficiarios de clínicas de salud, que son principalmente los pobres, y el hecho de que el fracaso en prestar servicios preventivos básicos puede ocasionar costos de atención de salud superiores para la sociedad, con algunos de esos costos asumidos por otras jurisdicciones gubernamentales. Finalmente, el interés nacional y regional en la construcción y mantenimiento de caminos rurales está en gran parte unido a su efecto de aumentar los ingresos de los pobres rurales a través del acceso mejorado a los mercados y servicios sociales; en parte debido a los beneficios interjurisdiccionales resultantes de la incapacidad para excluir a los usuarios externos; y en parte debido a las imperfecciones del mercado de capitales que limita a las municipalidades en el financiamiento de la construcción de caminos.

5. **Contexto Institucional.** Dados los intereses y objetivos específicos del gobierno central en un sector, las variaciones de las características de la comunidad y la asignación de responsabilidades de ingresos y gastos juegan un papel decisivo en la determinación del diseño de transferencias intergubernamentales. Por ejemplo, si la participación en los ingresos o las subvenciones en bloque producen una capacidad fiscal aproximadamente igual en las jurisdicciones, el gobierno central no necesita preocuparse de las disparidades fiscales al diseñar una subvención sectorial. Por otra parte, si los gobiernos locales o regionales varían ampliamente en su capacidad fiscal, el gobierno central puede utilizar la capacidad fiscal en parte para determinar el tamaño de la subvención recibida por el gobierno subnacional. Como otro ejemplo, si la pobreza se distribuye igualmente entre las jurisdicciones, no existe una gran razón de ser poderosa para variar los montos de las subvenciones según los niveles de pobreza. Pero si la pobreza no se distribuye igualmente, aquellas jurisdicciones con tasas altas de pobreza pueden enfrentar una mayor demanda de algunos servicios (por ejemplo, clínicas de atención básica de la salud) o costos más altos de prestación de servicios, que pueden garantizar mayores subvenciones del gobierno central. En general, las disparidades entre las jurisdicciones en lo que se refiere a demanda o necesidad, capacidad para prestar servicios, y costos de prestar los servicios, argumentan la necesidad de diseños de subvenciones que en cierta forma las compensen.

6. La asignación de responsabilidades de gastos también afecta al diseño de subvenciones. Si se necesita que el gobierno central utilice gobiernos regionales como organismos de transferencia para las municipalidades, es importante diseñar las subvenciones para las regiones de modo de influir en el diseño regional de subvenciones a las municipalidades. Además, algunas veces, el gobierno central está, en nombre de la autonomía de gobierno local o provincial, limitado en su autoridad para controlar directamente el uso de los fondos de la subvención; en esta situación, una parte importante del diseño de la subvención es las funciones de incentivos para desarrollar mecanismos de supervisión adecuados a nivel subnacional.

7. **Comportamiento de las Jurisdicciones Receptoras.** Los intereses nacionales implican una función financiera potencial para el gobierno central, pero el tamaño de esta función y el diseño de la subvención dependen del comportamiento actual de los gobiernos subnacionales. Si los gobiernos locales prestan servicios en cantidad y calidad adecuadas, existe poca justificación para la intervención del gobierno central. Si los gobiernos locales tienen una capacidad muy limitada para recolectar ingresos adicionales, incluir el esfuerzo fiscal como una variable de la fórmula de subvenciones difícilmente tiene sentido. De manera semejante, las limitaciones a la recaudación de ingresos locales puede implicar que una participación en los costos o una tasa de contrapartida altas distorsionarían los patrones de gastos y afectarían adversamente a otros objetivos del gobierno central al cambiar los gastos de los sectores que no necesitan participación en los costos.

8. Los patrones del receptor en el uso de fondos también afecta el diseño de las subvenciones. Si los alcaldes de las municipalidades consideran los fondos de las subvenciones como un medio para financiar gestiones políticamente visibles, el gobierno central puede desear imponer condiciones estrictas para el uso de los fondos. Es probable que dichas condiciones sean diferentes si las municipalidades tienden a asignar los fondos de las subvenciones de la misma manera que cualquier otro ingreso. En general, los incentivos y reglamentación se necesitan para producir los comportamientos deseados.

9. **Simulaciones.** Por lo general, el gobierno central tiene un cierto número de objetivos cuando diseña sus subvenciones sectoriales. Si bien generalmente se sabe cuáles son los objetivos que están en conflicto, el tamaño preciso y la naturaleza de las concesiones recíprocas implícitas sólo puede ser revelado al simular diseños alternativos de subvenciones que incluyen diferentes criterios de asignación que corresponden a los objetivos del gobierno. A continuación, presentamos diseños alternativos de subvenciones coherentes con los objetivos discutidos en el Capítulo II para la educación primaria, la atención básica de la salud y los caminos rurales, y simulamos las subvenciones para determinar cuán bien las alternativas satisfacen aquellos objetivos. Las simulaciones de educación y salud utilizan 325 municipalidades chilenas como base de datos. Las simulaciones de caminos rurales utilizan los departamentos de Colombia y las municipalidades del Departamento de Tolima como base de datos. Las variaciones de necesidad, pobreza y capacidad fiscal encontradas entre las municipalidades de Chile y de Colombia son semejantes a aquellas observadas en otros países de América Latina y el Caribe. En consecuencia, las conclusiones derivadas de estas simulaciones se aplican generalmente a la Región.

B. Educación

10. El valor de la subvención de capitación del Ministerio de Educación de Chile a las municipalidades (y colegios privados subvencionados) ha disminuido en más de la tercera parte desde 1981. En respuesta, las municipalidades han aumentado su propio financiamiento de las escuelas municipales, lo que ha producido más disparidades en los gastos por alumno. El Ministerio ha respondido frente a esta situación, en parte, ordenando salarios mínimos para los profesores y proporcionando un financiamiento adicional a las municipalidades para cubrir los costos del pago aumentado.³¹ El Ministerio también debe considerar otras alternativas. Estas alternativas deben evaluarse en términos de los objetivos discutidos en el Capítulo II: (1) aumentar el nivel mínimo de los servicios educacionales prestados a todos los escolares; (2) mejorar la igualdad de oportunidades educacionales; (3) aumentar el rendimiento escolar mediante ganancias en eficiencia y (4) aumentar al máximo los gastos medios por alumno al aumentar los fondos municipales.

Cuadro 4.1: Elección de Políticas para Subvenciones Adicionales para Educación

NOMBRE	DEFINICION
Capitación de estudiante	Subvención del gobierno central basada en una fórmula por asistencia diaria, ajustada para costos especiales.
Porcentaje de equilibrio	La subvención del gobierno central por estudiante está inversamente relacionada con la capacidad fiscal municipal; las municipalidades con una capacidad fiscal mayor al doble del promedio no reciben nada.
Porcentaje de equilibrio con mandato de gastos	Igual que la anterior, salvo que las municipalidades deben gastar un mínimo por estudiante.
Contrapartida variable	El monto de la subvención del gobierno central varía directamente con el financiamiento municipal, con la tasa de contrapartida determinada por la capacidad fiscal.

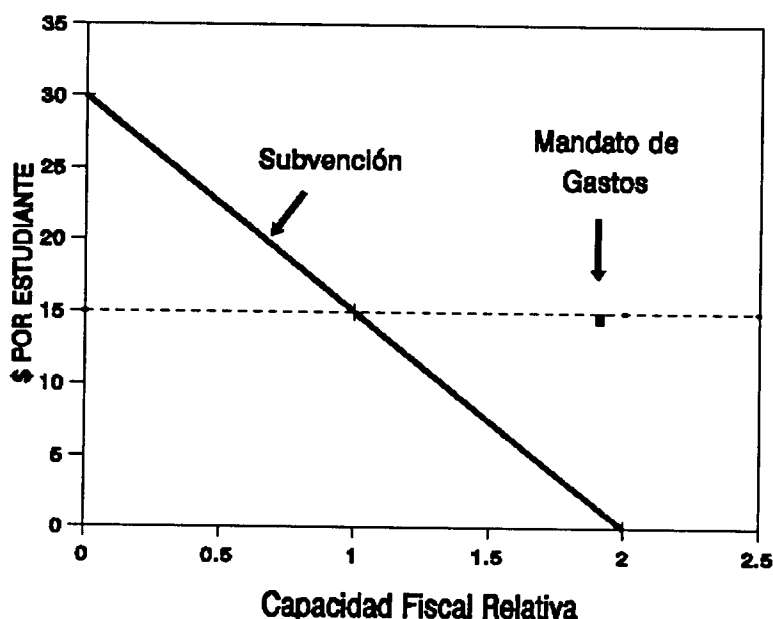
³¹ Este mandato y los fondos adicionales asociados se aplican en una forma modificada para los colegios particulares subvencionados. Estos no reciben fondos adicionales para cubrir los salarios más altos que puedan tener que pagar para competir con las escuelas municipales.

11. **Elección de Políticas.** El Ministerio tiene varias opciones para alcanzar sus objetivos.³² En este análisis, suponemos que la opción adoptada será la de aumentar la subvención de capitación existente o adoptar una de las tres subvenciones suplementarias alternativas mencionadas en el Cuadro 4.1; un conjunto más amplio de opciones está definido y simulado en el Anexo D. Estas alternativas son todas subvenciones según fórmulas que basan cualquier transferencia de la municipalidad en su capacidad fiscal, tasa de pobreza, rendimiento educacional y esfuerzo fiscal municipal (financiamiento por estudiante) en educación.

12. La primera opción de política es simplemente aumentar el nivel base de financiamiento de la subvención de capitación de estudiante existente en 15 mil pesos por estudiante, que es aproximadamente la mitad de la reducción del valor real de la subvención de capitación desde 1981; se supone que la fórmula distributiva actual permanecerá inalterable. La segunda opción consiste en introducir una nueva subvención porcentual de equilibrio que proporcione subvenciones mayores por estudiante para las municipalidades con una capacidad fiscal baja más que alta. Una tercera opción es igual a la segunda salvo que se le suma un mandato de que

todos los gastos de financiamiento de educación de la municipalidad sean de al menos 15 mil pesos por estudiante. El Gráfico 4.1 ilustra para esta tercera opción cómo varía la subvención del gobierno central con la capacidad fiscal relativa de la municipalidad (definida como los ingresos con destinación no específica de la municipalidad, comparados con el promedio nacional de todas las municipalidades); el mandato de gastos es limitante sólo para aquellas municipalidades que tienen una capacidad fiscal mayor al promedio. Por ejemplo, una municipalidad que tiene dos veces el promedio de capacidad fiscal recibiría una subvención de

Gráfico 4.1: Subvención Porcentual de Equilibrio



³² Estas incluyen ordenar que los gobiernos municipales aumenten su gasto, rehacer la fórmula de la donación de capitación existente para aprovechar mejor las transferencias del gobierno central, y aumentar los ingresos generales de las municipalidades. Como se señala en el Anexo C, ésta última es un medio particularmente costoso (para el gobierno central) para aumentar los gastos en educación.

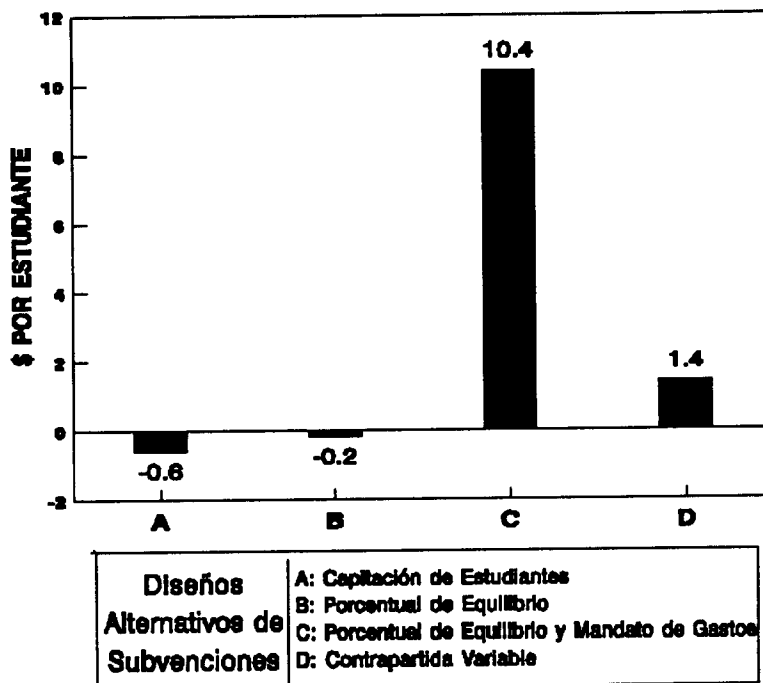
cero del gobierno central, pero aún se le exigiría que gastara \$15.000 pesos por estudiante. Finalmente, la cuarta opción requiere un financiamiento de participación en los costos o financiamiento de contrapartida de la municipalidad, con la tasa de contrapartida determinada por la capacidad fiscal.

13. Simulaciones. Los resultados de cada uno de los cuatro diseños dados en el Cuadro 4.1 se simularon para todas las municipalidades chilenas. Las simulaciones suponen un aumento de las transferencias medias de educación del gobierno central por estudiante de 15 mil pesos, pese a que el tamaño varía por municipalidad; en otras palabras, cada una de las opciones de políticas simuladas acá no reemplaza la subvención de capitación existente, pero, en cambio, es suplementaria a ella. Los resultados de las simulaciones se evalúan en términos de los objetivos supuestos del Ministerio. La repercusión de las opciones de subvenciones en los gastos mínimos se refleja en el tamaño

de la transferencia y del cambio en el gasto educacional de aquellas municipalidades que tienen la capacidad fiscal más baja. La repercusión de las subvenciones en la igualdad de gastos puede observarse al comparar los niveles de gastos de las municipalidades en los rangos extremos de las tasas de pobreza y capacidad fiscal.³³ Además la repercusión de las subvenciones en el financiamiento municipal puede estimarse utilizando el modelo dado en el Recuadro 3.2. Los efectos de las subvenciones en la eficiencia sólo pueden determinarse a partir de los incentivos implícitos o explícitos de las subvenciones.

14. El Gráfico 4.2 resume los cambios del financiamiento municipal de educación que resulta del aumento de las subvenciones del Gobierno Central para las cuatro opciones. Además se demuestra que el hecho de aumentar la subvención de capitación de estudiante o de introducir

Gráfico 4.2: Cambios en el Financiamiento Municipal

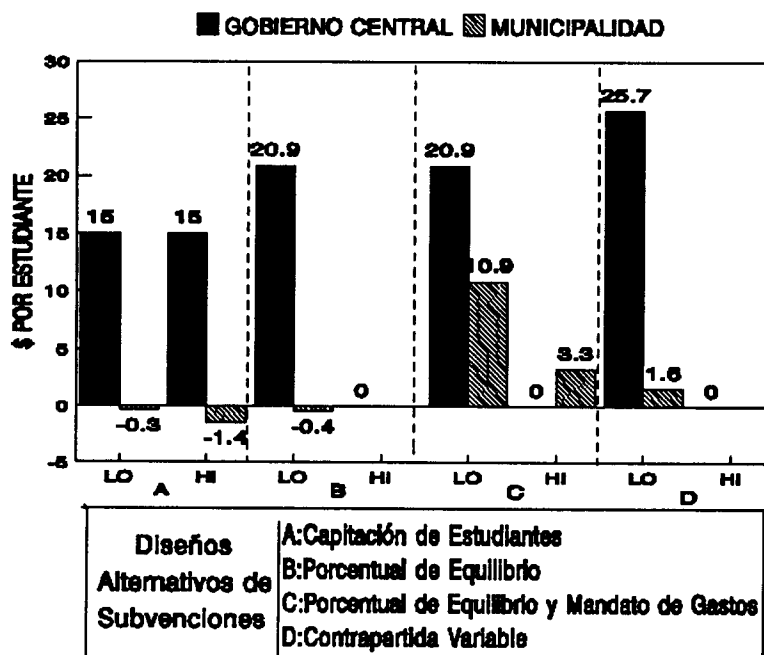


³³ Este modo de medir la igualdad se adopta por conveniencia. Obviamente, existen formas superiores de medir la igualdad de gastos, incluida la computación de los coeficientes de Gini y las estadísticas de Theil.

una subvención porcentual de equilibrio sin un mandato de gasto mínimo origina un financiamiento municipal reducido; esto es coherente con el resultado informado anteriormente de que las municipalidades tienden a sustituir los fondos de la subvención de educación adicional por fondos de sus propios ingresos generales. Por otra parte, la imposición de un mandato de gastos aumenta considerablemente el financiamiento municipal y, el ofrecimiento de incentivos para el financiamiento municipal en la forma de subvenciones de contrapartida aumenta el financiamiento municipal en un monto más pequeño.³⁴

15. El Gráfico 4.3 presenta los resultados de simulación de los cuatro diseños alternativos de subvenciones para el decil inferior y superior de las municipalidades clasificadas en términos de capacidad fiscal; para cada alternativa, se presenta tanto la subvención de gobierno adicional por alumno como el cambio de financiamiento municipal por alumno. Para cada opción, la subvención del gobierno central está determinada por una fórmula (que incluye en el caso de la subvención de contrapartida, la respuesta de gastos de la municipalidad). Por ejemplo, todas las municipalidades recibirían el mismo aumento en la subvención de capitación independiente de su capacidad fiscal, pero las municipalidades con alta capacidad fiscal no serían aptas para recibir ninguna subvención mayor bajo la opción porcentual de equilibrio o la opción de contrapartida variable.

Gráfico 4.3: Cambios en el Financiamiento de la Educación para Municipalidades con Capacidad Fiscal Alta y Baja



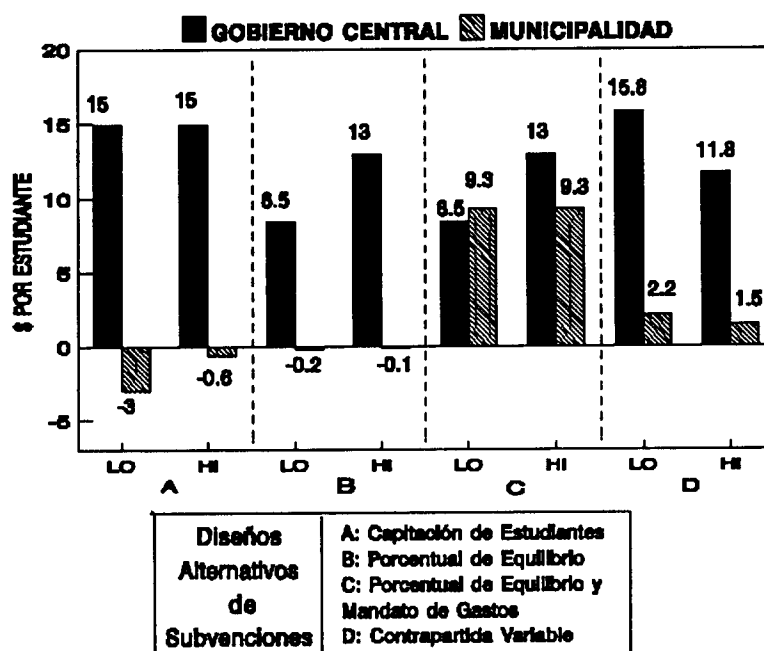
³⁴ Sin embargo, otra opción de política disponible para el gobierno central consiste en estimular el gasto adicional en educación mediante aumentos en las transferencias de ingresos generales a las municipalidades. La simulación de este resultado muestra que necesitaría un aumento en las transferencias de ingresos generales por alumno de 341 mil pesos para obtener un aumento medio en los gastos de educación por alumno de 15 mil pesos.

16. La magnitud de la respuesta municipal a la subvención adicional del gobierno central varía con el monto de fondos ya proporcionado y la existencia de un mandato de gastos. Por ejemplo, en el caso de un aumento de la subvención de capitación, las municipalidades con alta capacidad fiscal reducen su financiamiento de educación más que aquellas con capacidad fiscal baja, puesto que su financiamiento educacional es extenso antes de la introducción del financiamiento adicional del gobierno central. El mandato de gastos aumenta el financiamiento educacional tanto de las municipalidades con alta capacidad fiscal como de las de baja capacidad fiscal, pero el monto es menor para aquellas con alta capacidad fiscal debido a su ya alto financiamiento medio de la educación.

17. En el Gráfico 4.4 se señalan los cambios en el financiamiento de la educación para las municipalidades más altas y más bajas en términos de tasas de pobreza. Las municipalidades con altas tasas de pobreza reciben mayores subvenciones del gobierno central que aquellas con bajas tasas de pobreza en el caso de subvenciones porcentuales de equilibrio, pero sucede lo contrario con las subvenciones de contrapartida variables, debido a una adición más pequeña al financiamiento municipal entre aquellas municipalidades con altas tasas de pobreza. Otros resultados que se presentan en el Anexo D demuestran que incluir el nivel de pobreza en la fórmula de subvenciones aumenta considerablemente el tamaño de la subvención recibida por

municipalidades con tasas altas de pobreza. Como se señala en el Anexo D, los resultados son semejantes cuando se comparan los diseños de subvenciones de las municipalidades con alto y bajo rendimiento educacional. Las municipalidades con bajo rendimiento son favorecidas por la opción porcentual de equilibrio, mientras que las que tienen un alto rendimiento son favorecidas por la subvención de contrapartida variable. Sin embargo, si el deterioro del rendimiento educacional se incluye en la fórmula de subvenciones, las subvenciones a las municipalidades con bajo rendimiento aumentan abruptamente.

Gráfico 4.4: Cambios en los Fondos Educativos para Municipalidades de Niveles Altos y Bajos de Pobreza



18. **Conclusiones.** Las simulaciones presentadas aquí y en el Anexo D permiten deducir el resumen y las conclusiones siguientes:

1) Sólo los mandatos de gastos o incentivos adecuados (subvenciones de contrapartida) impulsan con éxito las transferencias hacia aumentos en el financiamiento municipal; un aumento en una subvención de capitación del estudiante conduce a la mayor disminución del financiamiento municipal.

2) Los mandatos de gastos sirven claramente para impulsar el financiamiento del gobierno central, pero los distritos de gastos bajos son los más afectados por los mandatos. Esto suele suceder con municipalidades con altas tasas de pobreza, baja capacidad fiscal y bajos puntajes de rendimiento. Las subvenciones porcentuales de equilibrio ayudan a compensar estos efectos al destinar transferencias mayores a las municipalidades con estas características.

3) Los gastos por estudiante anteriores a la subvención son menores en las jurisdicciones con tasas altas de pobreza (\$104,6) y con baja capacidad fiscal (\$60,9). Una subvención igualadora de porcentaje con un mandato de gastos aumentaría más los gastos (+\$22,3) en municipalidades con tasas altas de pobreza, mientras que una subvención de contrapartida variable aumentaría más los gastos (+27,3) en municipalidades con baja capacidad fiscal.

4) Antes de la subvención, los gastos por estudiante son menos equitativos al comparar jurisdicciones con baja y alta capacidad fiscal; la diferencia de gastos es de \$75.9. Entre las opciones, una subvención de contrapartida variable aumentaría más el gasto de las jurisdicciones con baja capacidad fiscal y, así, reduciría más la diferencia de gastos. Pero, si en lugar de reducir las diferencias de gastos, la meta fuera aumentar los recursos disponibles para las escuelas con altos porcentajes de niños pobres, la elección preferida sería una subvención porcentual de equilibrio con mandato de gastos.

5) Estos resultados demuestran que los resultados de cualquier simulación dependen de la fórmula y, especialmente, del peso de las variables en la fórmula. La identificación de la mejor fórmula exige iteraciones sucesivas de las fórmulas alternativas, además de los análisis de sensibilidad con respecto a un comportamiento anticipado por parte del receptor de la subvención.

6) Los encargados de formular políticas que manejan objetivos múltiples enfrentan compensaciones en su opción de fórmula. La magnitud de estas compensaciones depende de las fórmulas de la subvención como también del marco institucional. Si bien esto indica nuevamente la importancia de simular diseños de subvenciones, al final los encargados de formular políticas tienen que decidir qué objetivos tienen más prioridad.

19. Estos resultados sugieren que, dados los objetivos supuestos del gobierno central, la subvención óptima para aumentar los gastos de educación primaria en Chile debería ser una subvención porcentual de equilibrio derivada por fórmula y acompañada por un mandato mínimo de gastos, en que el tamaño de la subvención máxima por alumno esté directamente relacionado con el porcentaje de la población en edad escolar en hogares clasificados como pobres. Esta subvención puede estar acompañada de reglamentación (por ejemplo, especificación de recursos escolares adicionales u horas extraordinarias de los profesores) para destinar gastos adicionales a los estudiantes pobres.

C. Atención Básica de la Salud

20. Los problemas con el mecanismo de honorario por servicio prestado para reembolsar a las municipalidades por los servicios básicos de salud que prestan a través de sus clínicas de salud ha llevado al Gobierno de Chile a considerar alterar la forma en que financia la atención básica de la salud descentralizada, prestando mayor atención a la adopción de una subvención de capitación basada en una fórmula. Al hacer este cambio, el Gobierno tiene varios objetivos: 1) satisfacer las necesidades mínimas de salud de aquellos que utilizan las clínicas de salud municipales; 2) crear una mayor equidad en la prestación de servicios; 3) mejorar la eficiencia de la prestación y la combinación de servicios de salud ofrecidos por las clínicas de salud y 4) mejorar la atención de salud lo más posible sin aumentar los gastos del gobierno central. El desafío que enfrenta el Ministerio de Salud es idear una subvención de capitación que satisfaga estos objetivos.

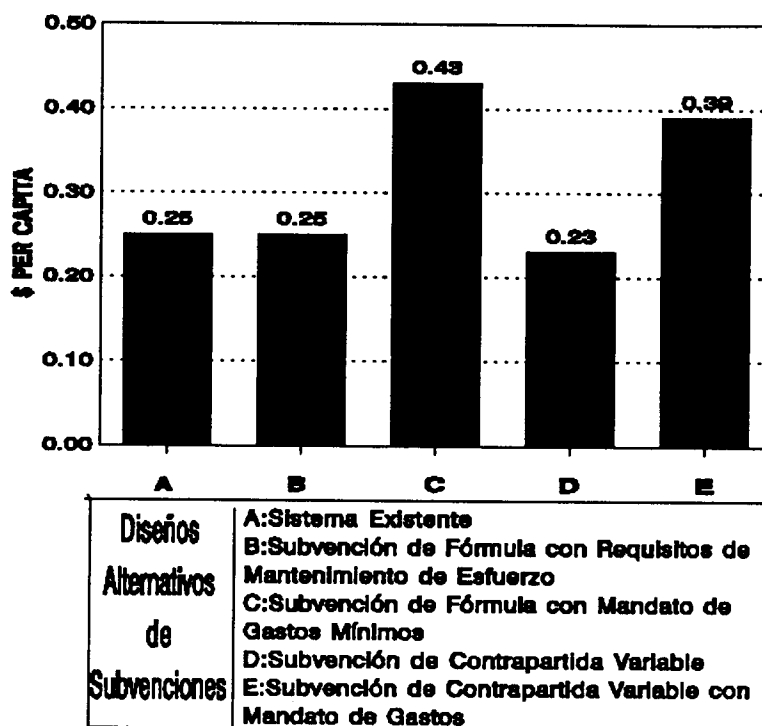
Cuadro 4.2: Opciones de Políticas para las Transferencias de Salud

NOMBRE	DEFINICION
Reembolso existente de costos	Reembolso de costos sobre la base del programa de honorarios, combinación de casos y número de servicios prestados del Ministerio de Salud.
Subvención de fórmula con mantenimiento del esfuerzo	El tamaño de la subvención de capitación varía con los determinantes (pobreza y edad) de uso y costo; se prohíbe a las municipalidades que reduzcan sus niveles actuales de financiamiento.
Subvención de fórmula con un mandato mínimo de gastos	Igual que el caso anterior, salvo que se ordena a todas las municipalidades gastar un mínimo por beneficiario.
Subvención de contrapartida variable indefinida	El tamaño de la subvención del gobierno central varía directamente con el financiamiento municipal, con la tasa de contrapartida determinada por la capacidad fiscal.
Subvención de contrapartida variable indefinida con un mandato de gasto mínimo	Igual que el caso anterior más un mandato en el que los gastos per cápita no deben ser menores que el promedio nacional existente

21. Elecciones de Políticas.

Existe una gran variedad de opciones disponibles para que el Ministerio de Salud diseñe su sistema de transferencias, incluidas las cinco opciones evaluadas aquí y definidas en el Cuadro 4.2. En el Anexo E se proporciona una evaluación de otras opciones. Las opciones aquí analizadas se mantienen simples para demostrar sus efectos. Una opción consiste en mantener el plan de reembolso de costos existente, tal vez con una simplificación del programa de honorarios para reducir las cargas y ajustes administrativos en las cuotas de reembolso para proporcionar mayores incentivos para la atención preventiva de salud. Una segunda opción consiste en sustituir una subvención de fórmula per cápita, donde la transferencia se mide según la tasa relativa de pobreza y la razón de habitantes jóvenes y mayores de la municipalidad.³⁵ Como se evalúa aquí, esta opción también requiere que cada municipalidad no reduzca su nivel actual de financiamiento de salud (es decir, mantenimiento del esfuerzo). Una tercera opción es idéntica a la segunda, salvo que el mantenimiento del esfuerzo se reemplaza por el requisito de que cada municipalidad proporcione un financiamiento adecuado para garantizar los gastos per cápita al menos iguales a los del promedio nacional actual. Una cuarta opción proporcionaría una subvención de contrapartida para el financiamiento de salud municipal, con la tasa en sí variando inversamente con la capacidad fiscal de la municipalidad. Finalmente, una quinta opción es una variación de la cuarta y necesita el mismo gasto mínimo especificado para la opción tres, es decir, que cada municipalidad proporcione un financiamiento adecuado para garantizar gastos iguales al promedio nacional actual.

Gráfico 4.5: Participación Municipal en el Financiamiento Total de la Atención Básica de la Salud



³⁵ Idealmente la ayuda total recibida por cualquier clínica de salud o municipalidad debe determinarse por el número de usuarios. Dichos datos no están disponibles para Chile, pero el análisis de los datos del censo de hogares (Anexo B, Cuadro 6) indica que la tasa de pobreza y la distribución por edad de la población (menor de 4 y mayor de 60 años de edad) son buenos indicadores de predicción del número de usuarios de las clínicas. Hasta que no se tengan datos fiables con respecto al número de usuarios de las clínicas públicas de salud, las fórmulas de capitación deben incluir medidas de pobreza y/o distribución por edad.

27. Conclusiones. Las simulaciones presentadas aquí y en el Anexo E conducen a las siguientes conclusiones:

1) Una subvención de contrapartida variable sin un mandato de gastos tiene tan buenos resultados como el sistema existente para impulsar la transferencia del gobierno a las contribuciones financieras municipales para la salud. Sin embargo, la participación media financiera municipal de los gastos totales de atención básica de la salud es mayor bajo mandatos de gastos mínimos.

2) Entre las opciones de subvenciones, una subvención de contrapartida variable, con o sin mandato de gastos, ocasionaría el gasto más alto en salud de las municipalidades con capacidad fiscal baja, mientras que el sistema existente o la subvención de contrapartida variable con mandato de gastos produce el gasto más alto de salud en municipalidades con tasas altas de pobreza.

3) El gasto en las municipalidades con tasas altas de pobreza es el más alto bajo la subvención por fórmula, que incluye a la pobreza como una de las variables determinantes; todas las otras opciones de subvenciones producen un gasto mayor en las municipalidades con tasas bajas de pobreza. Puesto que existen ciertas pruebas de que hay un mayor uso de clínicas de salud en los centros urbanos con alta capacidad fiscal, no es apropiado suponer que la equidad mejoraría al aumentar las transferencias o el gasto en municipalidades con capacidad fiscal baja.

4) Al igual que con las simulaciones de educación, estos resultados demuestran la necesidad de iteraciones sucesivas de fórmulas alternativas y el hecho de que los encargados de formular políticas casi siempre enfrentarán compensaciones entre los objetivos que están en conflicto al decidir la mejor fórmula de subvención. La mejor fórmula en el caso de la salud probablemente es la subvención de fórmula basada en la demanda con una tasa de contrapartida que varía con la capacidad fiscal.

28. Dados los objetivos que han sido asumidos por el gobierno central, estos resultados sugieren que la subvención óptima para la atención básica de la salud proporcionada por las municipalidades de Chile sería una subvención de fórmula, cuyo monto es determinado por las variables predictivas (especialmente las tasas municipales de pobreza) del uso clínico y del costo de servicios y que requiere la participación en los costos de la municipalidad (ya sea en la forma de gastos mínimos o una tasa de contrapartida). Para impedir que las clínicas restrinjan el uso, la subvención puede estar acompañada de reglamentación que les exijan prestar servicios de una calidad mínima a todos los usuarios, o la subvención para el año siguiente puede ajustarse hacia abajo si el uso real fuera menos que el uso previsto.

D. Caminos Rurales

29. Como parte de su estrategia global de descentralización, el Gobierno de Colombia ha aumentado los ingresos generales de los gobiernos departamentales y municipales y ha autorizado la elección de dirigentes para los gobiernos subnacionales que reemplacen a los funcionarios designados. Conforme con esta estrategia, el Gobierno ha devuelto a los gobiernos departamentales y municipales la responsabilidad de construir y mantener los caminos secundarios y terciarios. La responsabilidad de los caminos rurales está dividida entre los departamentos y las municipalidades, pero el gobierno central financia en parte su construcción y rehabilitación. No obstante, la legislación propuesta reemplazaría las transferencias de subvenciones de contrapartida directas del FNCV a las municipalidades por subvenciones en bloque a los departamentos, que serían responsables de traspasar esos fondos a las municipalidades para los caminos rurales. Varias opciones de políticas son coherentes con la legislación propuesta, y los efectos de estas opciones se simulan en este estudio.

30. **Objetivos del Gobierno Central.** El gobierno central tiene varios objetivos para el financiamiento de los caminos rurales: 1) asegurar que los gobiernos subnacionales con grandes zonas rurales tengan una red vial troncal adecuada; 2) asegurar que las municipalidades (que no tienen acceso a los mercados de capital) con ingresos generales muy limitados puedan financiar los proyectos viales de alta prioridad; 3) mitigar la pobreza rural; 4) impedir que los gobiernos subnacionales utilicen el financiamiento de las subvenciones para reducir sus impuestos y 5) asegurar un mantenimiento adecuado de la red vial existente. Las alternativas de políticas para las subvenciones intergubernamentales deben evaluarse en términos de estos objetivos.

31. **Elecciones de Políticas para Subvenciones en bloque Departamentales.** El gobierno central puede proporcionar a los departamentos recursos adicionales necesarios para llevar a cabo el programa de caminos rurales ya sea aumentando los ingresos generales departamentales (mediante nuevos recursos impositivos o participación en los ingresos) con mandatos para mantener el programa de caminos rurales, o mediante subvenciones en bloque a los departamentos para traspasar fondos a las municipalidades para caminos rurales. Mientras los ingresos generales departamentales pueden aumentarse como parte de una reasignación de ingresos y una autoridad fiscal más general, los planes actuales llaman a la introducción de una subvención en bloque y esa es la opción que aquí se simula.

32. El monto de dinero que un departamento dado recibiría bajo una subvención en bloque puede determinarse al: 1) continuar transfiriendo el monto actualmente recibido por las municipalidades en el departamento bajo el programa del FNCV o 2) utilizar una fórmula para transferir los ingresos coherentes con los objetivos del gobierno central para caminos rurales. La primera opción no llevaría consigo la redistribución de los fondos entre los departamentos y, así, sería políticamente más factible una subvención redistributiva, especialmente durante el proceso de transición; sin embargo, no permitiría en el largo plazo la flexibilidad para cambiar los fondos según el tamaño del programa o los requisitos financieros de los departamentos.

33. Aquí se simularon seis opciones basadas en fórmulas para determinar las subvenciones en bloque a los departamentos: 1) el monto actualmente recibido por las municipalidades de cada departamento; 2) la necesidad (representada por metros de caminos municipales per cápita); 3) capacidad fiscal municipal (representada por transferencias de IVA a las municipalidades

asignadas para la inversión per cápita); 4) la tasa absoluta de pobreza del departamento; 5) el esfuerzo fiscal (representado por los ingresos municipales de fuente propia per cápita) y 6) una fórmula que da igual importancia a la necesidad, capacidad fiscal, pobreza y esfuerzo fiscal.³⁶ La experiencia de otros países con las subvenciones en bloque para el transporte sugieren que la necesidad (opción 2) debe ser el principal determinante de las subvenciones.

34. **Resultados de las Simulaciones para las Subvenciones en Bloque de Departamentos.** Cada uno de los seis diseños de subvenciones fueron simulados para los 33 departamentos de Colombia. Las simulaciones suponen que no hay un aumento en las transferencias agregadas del gobierno central para los caminos rurales. Los resultados para el quintil inferior y superior de los departamentos en términos de necesidad, capacidad fiscal, pobreza y esfuerzo fiscal están dados en el Cuadro 4.3. Estos muestran lo siguiente:

Cuadro 4.3: Efectos de los Diseños Alternativos de Subvenciones de las Transferencias del Gobierno Central a los Departamentos para los Caminos Rurales Municipales

(US\$ POR 100 MIL HABITANTES)

DISEÑO ALTERNATIVO DE SUBVENCIONES	CLASIFICACION DEPARTAMENTAL							
	Necesidad		Capacidad fiscal		Pobreza		Esfuerzo fiscal	
	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja
1. Mantener las subvenciones de proyectos existentes (FNCV)	107.2	73.7	126.0	70.1	75.5	92.7	58.1	120.9
2. Subvención de fórmula basada en la necesidad	150.1	33.9	104.9	84.7	107.4	56.2	58.3	109.3
3. Subvención de fórmula basada en la capacidad fiscal	97.1	78.4	71.1	116.3	86.3	85.3	105.3	81.4
4. Subvención de fórmula basada en la pobreza	105.3	56.1	90.7	82.8	125.2	54.9	59.8	112.2
5. Subvención de fórmula basada en el esfuerzo fiscal	45.9	142.5	51.3	106.2	35.6	108.0	155.8	32.1
6. Subvención de fórmula que considera igualmente todos los factores	95.4	85.4	79.7	98.9	88.8	78.3	97.2	84.2

1) Todas salvo una de las seis alternativas favorecen a los departamentos de mucha necesidad sobre los de baja necesidad. La excepción la constituye la fórmula basada

³⁶ La capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal siempre deben definirse según el contexto institucional. En Colombia, las municipalidades pueden recolectar ciertos ingresos de fuente propia y el tamaño de esta recolección se define como el esfuerzo fiscal. Además, las municipalidades financian la mayoría de los gastos de capital de las transferencias de IVA, lo que da una medida de la capacidad fiscal para los caminos rurales.

solamente en el esfuerzo fiscal. Así, todas las alternativas, incluido el sistema existente del FNCV, son aceptables con respecto al único criterio más importante.³⁷

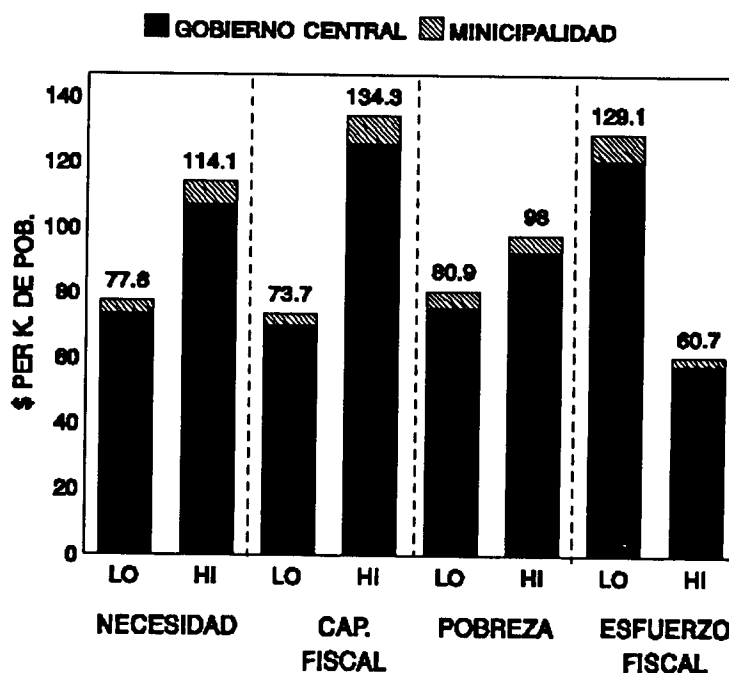
2) Aparte de la necesidad, el sistema existente del FNCV es deficiente, favoreciendo a los departamentos con baja capacidad fiscal municipal, bajas tasas de pobreza y bajo esfuerzo fiscal municipal (véase el Gráfico 4.8).

3) El gobierno central enfrenta compensaciones claras en sus objetivos. Las fórmulas basadas solamente en la capacidad fiscal o en el esfuerzo fiscal favorecen considerablemente a los departamentos con baja capacidad fiscal y alto esfuerzo fiscal municipal, mientras que las fórmulas basadas solamente en la necesidad o en la pobreza favorecen considerablemente a los departamentos con mucha necesidad y altas tasas de pobreza.

4) Una subvención de fórmula que mide todos los factores-necesidad, capacidad fiscal, pobreza y esfuerzo fiscal- satisface todos los cuatro criterios sin favorecer considerablemente a ninguno. El Gráfico 4.9 demuestra cuán bien satisface esta subvención de fórmula el criterio comparado con las subvenciones existentes del FNCV agregadas en el nivel de departamento; un valor de índice de "uno" indica neutralidad, mayor que "uno" indica que se satisface el criterio y menor que "uno" indica que no se satisface el criterio.

35. Basada en los criterios del gobierno central para la distribución de las subvenciones en bloque para los caminos rurales a los departamentos, una subvención de fórmula de igual peso proporciona mejores resultados. Sin embargo, uno podría discutir que la necesidad y la pobreza deben ser los principales determinantes de tales subvenciones; en este caso, una subvención de

Gráfico 4.8: Subvenciones y Gastos Municipales Promedio del FNCV en Caminos Rurales de Colombia, Agregados por Departamento

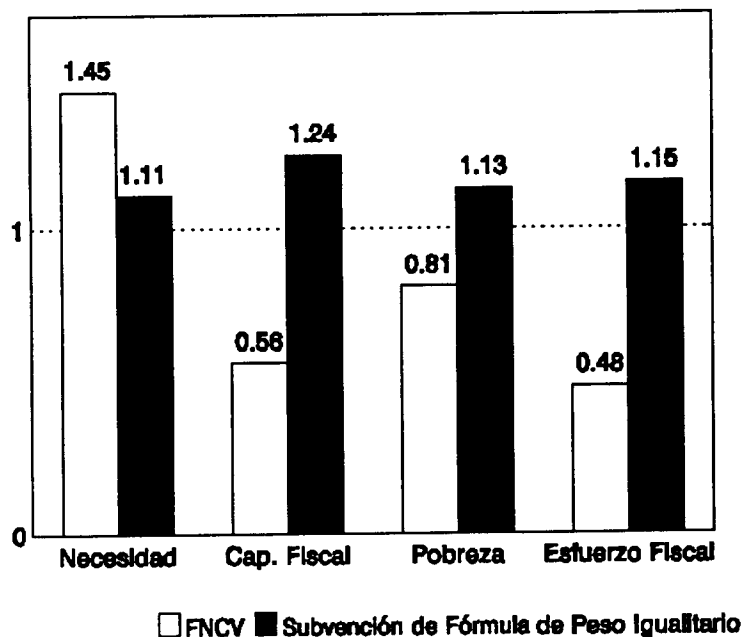


³⁷ Esta conclusión supone que la necesidad está medida por kilómetros de caminos municipales per cápita; en simulaciones que utilizan diferentes mediciones de necesidad, véase el Anexo F.

fórmula basada en estas dos variables funcionaría mejor. Además se podría tener un argumento más sólido para exigir que los departamentos contribuyeran con fondos de contrapartida para proporcionar más incentivos para la supervisión departamental del programa de caminos rurales.

36. Políticas Alternativas para las Subvenciones de Departamentos a las Municipalidades. La suposición hecha aquí consiste en que en su nueva legislación para devolver la administración de subvenciones para caminos rurales a los estados, el gobierno central especificará los criterios amplios que se utilizarán tanto en la selección como en la participación en los costos del proyecto.³⁸ Más aún, el nivel relativamente bajo del financiamiento del gobierno central para los caminos rurales excluye el uso de cualquier tipo de subvención de capitación a las municipalidades.³⁹ En cambio, los departamentos continuarían la práctica actual del FNCV de seleccionar un pequeño número de proyectos para ser financiados y de especificar la tasa de contrapartida municipal requerida.

Gráfico 4.9: Índice de Satisfacción de los Criterios de Evaluación para las Subvenciones del Gobierno Central a los Departamentos



37. Como en la práctica con las subvenciones existentes del FNCV, el determinante más importante de la tasa de contrapartida de la municipalidad debe ser su capacidad fiscal, pero las mediciones de la tasa de pobreza y del esfuerzo fiscal de una municipalidad también puede incluirse como criterios.⁴⁰ En consecuencia, aquí se simuló tres opciones para ese departamento (Tolima) que tiene el mayor número de municipalidades (45) de Colombia: 1) mantener las tasas de contrapartida del sistema existente del FNCV; 2) una fórmula que

³⁸ Como comparación, en los Estados Unidos, el proceso de transferencia es diferente para cada programa de asistencia federal. Para algunas donaciones (por ejemplo, donaciones para carreteras secundarias y urbanas), el Estado traspasa fondos a los gobiernos locales utilizando la fórmula por la que llegan al Estado, mientras que para otras (por ejemplo, donaciones para cambiar puentes) el Estado fija sus propios criterios y prioridades.

³⁹ La donación media para caminos rurales per cápita fue de US\$7,21 en 1990; en este nivel de financiamiento, sólo las municipalidades más grandes recibirían fondos suficientes para emprender incluso un proyecto pequeño.

⁴⁰ Algunas mediciones de necesidad deben utilizarse en la selección de proyectos que se financiarán, pero no es un criterio importante para determinar la tasa de contrapartida municipal.

determina la tasa de contrapartida sobre la base de la capacidad fiscal (representada por las transferencias asignadas de IVA) y 3) una fórmula que determina la tasa de contrapartida al dar la misma importancia a la capacidad fiscal de la municipalidad, su tasa absoluta de pobreza y su esfuerzo fiscal (medido por los ingresos impositivos de fuente propia municipales). Las dos alternativas al sistema existente también se simularon, suponiendo un aumento de la tasa de contrapartida media de 7,73 por ciento a un más alto 33 por ciento. Los resultados de las simulaciones se presentan en el Cuadro 4.4.

Cuadro 4.4: Resultados de Simulación para las Tasas de Contrapartida Municipales de Tolima

DISEÑO ALTERNATIVO DE SUBVENCIONES	CLASIFICACION MUNICIPAL							
	Capacidad fiscal				Pobreza		Esfuerzo fiscal	
	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja
1. Mantener las subvenciones de proyectos existentes (FNCV)	5.09	9.52	8.88	6.06	8.97	92.7	58.1	120.9
2. Subvención de fórmula basada en la capacidad fiscal (tasa de contrapartida promedio de 7,73% mantenida constante)	17.33	2.98	6.62	5.21	6.45	56.2	58.3	109.3
3. Formula basada en la capacidad fiscal (tasa de contrapartida promedio de 33%)	74.0	12.75	28.30	22.28	27.60	85.3	105.3	81.4
4. Formula que considera igualmente todos los factores (tasa promedio de contrapartida de 7,73% mantenida constante)	8.65	6.79	6.59	8.86	6.34	54.9	59.8	112.2
5. Fórmula que considera igualmente todos los factores (tasa promedio de contrapartida de 33%)	36.32	28.98	28.12	37.77	27.04	108.0	155.8	32.1

Nota: Tolima tiene 45 municipalidades de las cuales 25 recibieron subvenciones del FNCV en el período entre 1989 y 1991. Para cada clasificación municipal, la media "baja" es para ese 10% de las municipalidades de Tolima que se encuentran más bajas según ese criterio, mientras que la media "alta" es para ese 10% de las municipalidades que se encuentran más altas; definiendo baja y alta como el 20% inferior y superior, respectivamente, de municipalidades que proporcionan resultados semejantes.

38. Resultados de simulación para las tasas de contrapartida municipales. Cada una de las opciones fue simulada para las 45 municipalidades de Tolima y comparada con las tasas reales de contrapartida de aquellas 25 municipalidades que actualmente reciben las subvenciones del FNCV. Los resultados para el decil inferior y superior de las municipalidades en términos de capacidad fiscal, pobreza y esfuerzo fiscal están dados en el Cuadro 4.4 y permiten deducir las siguientes conclusiones:

1) El sistema del FNCV realiza un trabajo combinado para fijar las tasas de contrapartida para las municipalidades de Tolima. Este sistema favorece (con tasas de contrapartida menores) a aquellas jurisdicciones con alta capacidad fiscal y tasas bajas de pobreza, pese a que también proporciona una recompensa implícita en la forma de tasas de contrapartida más bajas a las jurisdicciones que tienen un alto esfuerzo fiscal.

2) Basar una tasa de contrapartida en la capacidad fiscal de una municipalidad reduce significativamente el "precio" a aquellas municipalidades con baja capacidad fiscal; su participación en los costos, bajo esta opción, sería menor que la tercera parte de lo que es bajo las tasas de contrapartida existentes del FNCV.

3) Una tasa de contrapartida media baja significa que las opciones alternativas para determinar la tasa de contrapartida tienen sólo una pequeña repercusión en el "precio" enfrentado por las municipalidades. Por ejemplo, adoptar una fórmula que supone una tasa de contrapartida media de 7,7 por ciento y que basa las tasas en la capacidad fiscal origina un diferencial de "precio" (por subvención de \$100) de \$14 entre municipalidades de capacidad fiscal baja y alta, respectivamente. Aumentar la tasa media de contrapartida a 33 por ciento aumenta el diferencia del precio a \$61.

4) Como se señala en el Gráfico 4.10, basar la tasa de contrapartida en tres factores igualmente importantes no satisface los criterios de evaluación no mejor que si se basara sólo en la capacidad fiscal; sin embargo, ambas alternativas satisfacen los criterios mejor que las tasas establecidas bajo el sistema existente.

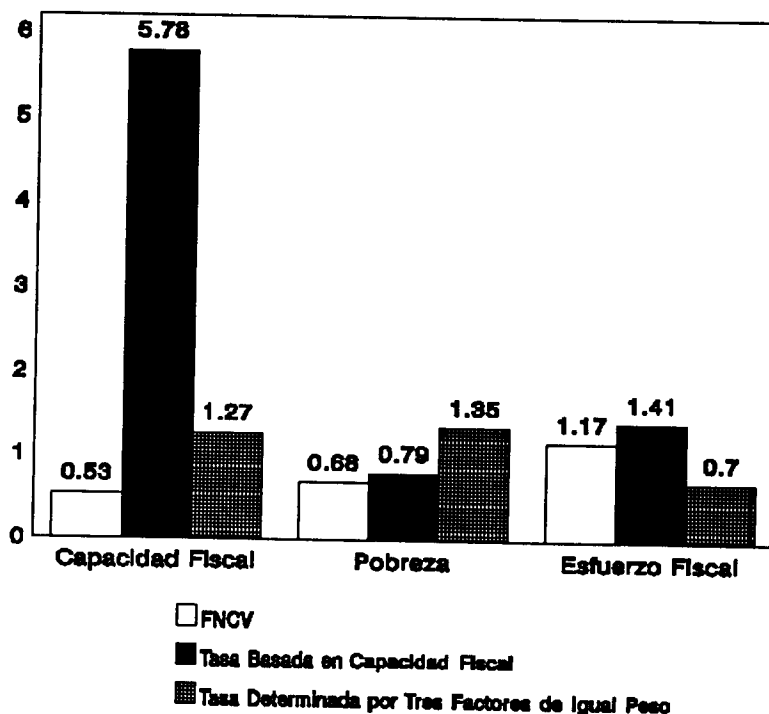
39. En general, estos resultados proporcionan pruebas en favor de una tasa media de contrapartida alta determinada sólo por la capacidad fiscal. En lugar de utilizar una tasa de pobreza de una municipalidad para determinar su tasa de contrapartida, sería preferible utilizar los beneficios anticipados para los pobres como uno de los criterios utilizados para evaluar las aplicaciones del proyecto. El esfuerzo fiscal debe probablemente eliminarse de cualquier fórmula de tasa de contrapartida; dada la baja probabilidad de tener proyectos financiados, los ingresos esperados de aumentar el esfuerzo fiscal sería demasiado pequeña para afectar el comportamiento municipal.

E. Resumen

40. Los gobiernos centrales tienen múltiples objetivos, y enfrentan múltiples opciones en el diseño de subvenciones intergubernamentales de sector específico. Puesto que los efectos de las opciones de subvenciones dependen de las condiciones institucionales (por ejemplo, la distribución de la capacidad fiscal entre las jurisdicciones) y del comportamiento del receptor (por ejemplo, la elasticidad del financiamiento municipal con respecto a la subvención del gobierno), el éxito de las subvenciones para alcanzar sus objetivos debe determinarse mediante las simulaciones específicas de un sector o de un país.

41. En este capítulo, los objetivos del gobierno y los diseños alternativos de subvenciones se especificaron para tres sectores: educación primaria, atención básica de la salud y caminos rurales. Las bases de datos municipales para Chile y Colombia se utilizaron entonces para simular los diseños de subvenciones. Los resultados de simulación se evaluaron al 1) comparar la respuesta financiera municipal en los casos de la educación y la salud y 2) al comparar el decil inferior y superior de las municipalidades en términos de su capacidad fiscal y tasas de pobreza y, en el caso de los caminos rurales, el esfuerzo fiscal. Este tipo de comparación es satisfactorio para los propósitos limitados de este estudio, pero cualquier esfuerzo para descubrir el mejor diseño de subvenciones particular para un país o sector específico debe centrarse en los efectos de los diseños alternativos de subvenciones dentro de la distribución total de jurisdicciones y utilizar mediciones más detalladas de las repercusiones de las subvenciones (por ejemplo, la utilización de los coeficientes de Gini para medir la igualdad).

Gráfico 4.10: Índice Satisfacción de los Criterios de Evaluación para las Subvenciones del Departamento de Tolima a las Municipalidades



42. Las simulaciones demuestran que los objetivos del gobierno suelen estar en conflicto, y la determinación de la mejor fórmula particular de subvención requiere que se fijen prioridades en aquellos objetivos. Además, las simulaciones proporcionan ciertas pruebas en apoyo de las siguientes conclusiones:

- 1) Un diseño de subvención simple puede alcanzar los objetivos del gobierno tan bien como un diseño complejo, y tiene la ventaja adicional de ser fácilmente comprendido por el donante y el receptor.
- 2) Los incentivos de precios, especialmente en la forma de subvenciones de contrapartida variables, pueden funcionar tan bien como los mandatos para aumentar los gastos y las contribuciones del receptor.
- 3) Al utilizar los incentivos de precios, la tasa de contrapartida media tiene que ser significativa para alcanzar de manera realista los objetivos de gastos y financiamiento.
- 4) En ausencia de incentivos de precios, la reglamentación en la forma de mandatos de gastos mínimos o requisitos de mantenimiento del esfuerzo de gasto se necesitan para impedir que los receptores utilicen parte de los fondos de la subvención para reducir su propio esfuerzo financiero, incluida la posible reducción del esfuerzo fiscal total.
- 5) Un gobierno central puede impulsar mejor el efecto de sus transferencias en los gastos totales al incluir cierta medida de la capacidad de la jurisdicción local para financiar, o capacidad fiscal, de la fórmula de subvención.

Administración de las Transferencias Fiscales

1. La administración de subvenciones concierne al proceso por el cual las subvenciones intergubernamentales son diseñadas y ejecutadas para asegurar la rendición de cuentas del donante, que generalmente es el gobierno central. En el caso de una participación en los ingresos incondicional o subvenciones de bloque, los asuntos administrativos son relativamente simples, y se refieren especialmente a la definición operacional de los ingresos y los mecanismos por los cuales los fondos se transfieren de los niveles centrales de gobierno a los niveles inferiores.⁴¹ En el caso de subvenciones que llevan la condicionalidad, los asuntos administrativos son complejos y comprenden a todos los niveles de gobierno.

2. Sorprendentemente, no existe una literatura de investigación sobre la administración de las subvenciones para complementar la extensa literatura sobre el diseño de subvenciones. Como resultado, este capítulo se centra en la literatura de la administración pública y en la experiencia del país, ambos aspectos dentro y fuera de América Latina y el Caribe. La experiencia de los Estados Unidos con la administración de subvenciones merece una atención especial, debido a que las subvenciones condicionales juegan un papel tan importante en las relaciones fiscales intergubernamentales de los Estados Unidos, y a que se ha evaluado críticamente la experiencia en un número de Informes de Contabilidad General.⁴² El recuadro 5.1 resume la estructura de la administración de subvenciones de los Estados Unidos desde la perspectiva del gobierno federal.

⁴¹ Sin embargo, incluso para las donaciones incondicionales, la falta de transparencia de los procesos administrativos puede contribuir a la incertidumbre presupuestaria entre los receptores de la donación. Las definiciones poco exactas de la base de ingresos o las especificaciones poco exactas de cuándo deben transferirse los fondos permiten que los administradores de donaciones del gobierno central alteren arbitrariamente el valor real de las transferencias. Las secretarías estatales de educación de Brasil se han quejado de que los retardos en las transferencias durante tiempos de gran inflación corrompen seriamente el valor real de las transferencias de participación en los ingresos realizadas bajo el impuesto salarial de educación.

⁴² Véase USGAO (1975, 1979, 1980, 1983, 1985).

A. Funciones Administrativas: El Donante

3. El donante, ya sea un gobierno central o regional, tiene varias funciones administrativas, comenzando con la de diseñar la subvención e institucionalizar ese diseño en la legislación. Estas funciones y las responsabilidades institucionales típicas se resumen en el Cuadro 5.1. Después de establecer la subvención en la ley, se escribe y promulga la reglamentación de ejecución. Una vez que la subvención comienza a operar, el donante debe determinar si los fondos se distribuyen y utilizan o no, de acuerdo con todas las reglas y, además, debe determinar si los programas financiados por la subvención se ejecutan efectiva y eficazmente o no. Estos análisis permiten al donante evaluar más tarde el programa de subvención y, sobre la base de esa evaluación, ya sea modificar o dar por terminada la subvención. Para que el donante administre efectivamente las subvenciones, éste debe tener la capacidad legal y política para sancionar a los gobiernos subnacionales por no cumplir con las leyes y reglamentación. Puesto que los donantes pueden considerar políticamente difícil imponer sanciones o penas, el diseño de las sanciones debe estar cuidadosamente considerado al emitir la reglamentación de ejecución.

Recuadro 5.1: Administración de las Subvenciones del Gobierno Federal de los Estados Unidos

El gobierno federal de los Estados Unidos administra más de 500 subvenciones categóricas para gobiernos estatales y locales que comprenden unos US\$152 mil millones en transferencias totales. Cada nivel de gobierno tiene responsabilidades para asegurar que los fondos de subvenciones se utilicen eficazmente, efectivamente, y en cumplimiento con las condiciones de las subvenciones como se expresa en la reglamentación. La administración de subvenciones se considera generalmente efectiva, pero también es criticada por imponer costos administrativos excesivos en los receptores, en parte debido a la complejidad de la reglamentación y en parte al gran número de subvenciones. Una reforma significativa introducida fue la auditoría única, que proporciona sólo un auditoría federal de cada jurisdicción. La auditoría cubre todos los programas de subvenciones federales; la frecuencia de la auditoría varía con el tamaño de la jurisdicción. Las responsabilidades institucionales del gobierno federal para la administración de subvenciones se resumen en el siguiente cuadro:

Institución/Oficina	Funciones y responsabilidades
Congreso	Prepara y aprueba la legislación que especifica: a) los objetivos del programa, b) los requisitos generales de cumplimiento, y c) los requisitos de cumplimiento específicos de proyectos. La Ley de procedimientos administrativos establece los procedimientos generales para emitir toda la reglamentación, buscar comentarios, etc., y las leyes de subvenciones específicas establecen los procedimientos de revisión específicos y los requisitos de participación pública.
Oficina de Administración y Presupuesto del Presidente	Emite circulares de la Oficina de Administración y Presupuesto sobre el cumplimiento general y los requisitos de rendición de cuentas; la circular A-133 fija los procedimientos y responsabilidades de la auditoría. Revisa la reglamentación departamentales de los requisitos de cumplimiento específico de proyectos, incluidos los requisitos de información.
Oficina General de Contabilidad del Congreso	Responde fundamentalmente a las solicitudes del Congreso para la auditoría en zonas de problema; puede auditar a las oficinas del Inspector General del Departamento y evaluar la calidad de la auditoría sometida por los receptores de subvenciones también prescribe las normas para las auditorías de los gobiernos estatales y locales.
Departamento Oficina de programas Inspector General Oficina de programas	Prepara la reglamentación y los requisitos de información coherentes con la intención legislativa y según los procedimientos del Gobierno y del Departamento para emitir reglamentación y buscar el comentario público. Asegura que el Departamento siga los requisitos del Gobierno y del Departamento; revisa los procedimientos del Departamento para asegurar la calidad de las auditorías externas y las revisiones operacionales. Puede determinar las sanciones si el receptor no toma una acción correctiva. Supervisa y evalúa la operación y desempeño de programas; asegura el cumplimiento de la ley y la reglamentación. Autoriza los desembolsos.

responsabilidad de los organismos descentralizados.⁴⁸ En su reciente reforma constitucional, Colombia cambió la función de la autoridad asesora suprema de la revisión previa a auditorías *ex post*; Argentina y Bolivia han introducido, con la ayuda del Banco, reformas semejantes.

4) El sistema de control interno del donante debe supervisar la subvención, desembolsar la subvención, establecer el sistema de administración (emitir reglas y recibir y supervisar/evaluar informes, prescribir los informes que se emitirán y los principios de contabilidad que se utilizarán, y recibir y revisar informes). Frecuentemente (por ejemplo, Ecuador, México y Perú) el sistema de control interno incluye un auditor interno a nivel del organismo.

5) El donante puede elegir acelerar el desembolso de subvenciones mediante un sistema de carta de crédito que opera a través del sistema bancario. Bajo la carta de crédito, los gobiernos locales someten facturas pagadas al Banco para disminuir la cuenta. Para cartas de crédito mayores, la oficina local del ministerio sectorial puede estar autorizada para la aprobación previa.

6) El donante puede necesitar que se sigan los procedimientos de adquisición del gobierno central, que pueden ser administrativamente costosos y causar retardos, o permitir que se sigan procedimientos locales.

Control y Revisión Operacional de los Programas

13. Cuando el gobierno central contribuye financieramente a los programas operados por los gobiernos subnacionales, está muy comprometido con la eficiencia y efectividad con la que esos programas funcionan. Esto requiere que el donante supervise las operaciones del programa, identifique los problemas, proporcione ayuda para remediar esos problemas y, cuando el receptor no cumpla totalmente con la condicionalidad de la subvención, tome pasos correctivos.

14. Generalmente, el donante desarrolla directrices o reglamentación para los requisitos operacionales de los programas financiados por subvenciones. Puesto que las condiciones locales varían, estas directrices deben ser flexibles, y el juicio profesional es necesario para determinar si el receptor está siguiendo adecuadamente las directrices.⁴⁹ El mecanismo para supervisar y evaluar las operaciones del programa pueden ser auditorías operacionales, evaluaciones del proceso, o visitas de supervisión programadas regularmente. Cualquiera sea el mecanismo utilizado, es importante que los problemas se identifiquen y que se acuerde un programa de acción correctiva, posiblemente incluyendo asistencia técnica del ministerio sectorial. Para hacer

⁴⁸ Idealmente, las auditorías deben llevarse a cabo anualmente para introducir disciplina en el sistema, pero las limitaciones en la capacidad auditora generalmente necesita auditorías anuales de grandes donaciones y auditorías selectivas de donaciones más pequeñas.

⁴⁹ Puesto que el gobierno central también tiene la función de divulgar información sobre las finanzas y el desempeño, la revisión operacional puede incluir una evaluación de los procedimientos de cada donante para recopilar e informar dicha información al igual que la identificación de las deficiencias y la asistencia técnica necesaria para remediarlas.

efectivos el control y la revisión operacional, el ministerio sectorial debe tener la autoridad y la capacidad para proporcionar sanciones por incumplimiento.

Evaluación de la Subvención

15. Después de que se ha diseñado y ejecutado el programa de la subvención, el donante desea saber cuán bien la subvención ha alcanzado sus objetivos; la legislación que autoriza la subvención puede en efecto haber ordenado que se lleve a cabo una evaluación en una fecha especificada. Mientras los detalles de la evaluación de la subvención serán específicos del programa y del sector, es probable que la evaluación comprenda tres áreas: 1) la distribución de fondos entre los gobiernos y los individuos, según su ingreso y riqueza; 2) la repercusión de la subvención en los resultados del programa y 3) la respuesta conductual de las jurisdicciones que reciben las subvenciones. Tales evaluaciones pueden llevarse a cabo internamente, entregadas a consultores expertos, u ordenadas a los receptores; la complejidad de la evaluación debe determinar si se realiza internamente o se contratan servicios externos, mientras que las evaluaciones del donante son de mayor utilidad como un medio para fomentar más bien la rendición de cuentas que para proporcionar resultados objetivos. Como resultado de esta evaluación, el gobierno central puede decidir mantener el status quo, abandonar todo el programa de la subvención, o hacer cambios marginales en el diseño de la subvención (incluida la condicionalidad).

16. Es probable que los legisladores estén interesados en la distribución regional de los fondos de la subvención, para tener una base para sustentar una mayor distribución a sus electores políticos. Los analistas sectoriales del ministerio están más interesados en la distribución según el ingreso y el estado de necesidad de los beneficiarios del programa, para determinar la precisión con la que el programa alcanza su población beneficiaria. Estas evaluaciones generalmente necesitan análisis estadísticos del tipo dado en el Capítulo III y pueden realizarse por lo general en los ministerios sectoriales y de finanzas.

17. Además de la distribución de recursos, el donante está interesado en la repercusión del financiamiento por subvención en los resultados del programa. La dificultad para llevar a cabo esta evaluación depende de la disponibilidad de buenas mediciones de los resultados y del conocimiento de los procesos de producción. De esta forma, la determinación de la repercusión del financiamiento por subvención que financia los kilómetros de carretera construidos puede ser relativamente fácil, mientras que la repercusión en la enseñanza de una subvención para textos suplementarios destinados a niños pobres puede ser muy difícil de analizar. En el último caso, las mediciones adecuadas de la enseñanza no están siempre disponibles ni son confiables, y el conocimiento con respecto al proceso por el cual los textos suplementarios ayudan al aprendizaje se conoce muy poco. Este tipo de evaluación requiere un gran esfuerzo de recolección de datos como también la clase de experiencia analítica encontrada solamente en universidades de investigación. La dificultad para llevar a cabo las evaluaciones de las repercusiones suele terminar por el contrario en evaluaciones de la subvención sobre resultados intermedios, por ejemplo, el efecto de gastar en textos suplementarios sobre el número de textos. Ya sea que las evaluaciones de repercusión se lleven a cabo o no depende de la evaluación de los costos y los beneficios de hacerlo.

18. Finalmente, el donante está interesado en cómo ha afectado el programa de la subvención al comportamiento de los receptores, especialmente con respecto a las decisiones financieras. Las subvenciones proporcionan incentivos a las jurisdicciones que las reciben para alterar su comportamiento. ¿Produce la subvención un aumento o una disminución de los gastos del receptor provenientes de su fuente propia de ingresos? ¿Causa la tasa de contrapartida o de participación proyectos costosos y de mucha ingeniería? ¿Lleva esta tasa a decidir no emprender los proyectos necesitados? Este tipo de evaluación es factible de realizar en la mayoría de los países y puede basarse en parte en informes de revisiones operacionales.

B. Funciones Administrativas: El Receptor

19. El gobierno que recibe fondos de subvenciones debe cumplir con condiciones de subvenciones, incluida la adquisición, contratación y preparación de informes financieros y, en el caso de las subvenciones competitivas, preparar propuestas. Además, una vez que el receptor recibe los fondos, éste debe administrar la ejecución del proyecto o programa, ya sea a través de una contratación de personal y de la prestación del servicio o a través de la contratación de terceras partes. El Cuadro 5.2 resume las responsabilidades de administración de subvenciones del gobierno estatal y local de los Estados Unidos.

Cuadro 5.2: Responsabilidades de la Administración Local y Estatal de Subvenciones de los Estados Unidos

Gobierno Estatal	
Departamento de Finanzas	Asigna las transferencias al gobierno local
Auditor Estatal	Asesora a los organismos locales o asegura la calidad de las auditorías externas. Presenta informes al Departamento federal, asegurando que se han satisfecho los requisitos fiscales y otros.
Departamento de Línea	Supervisa y evalúa la operación y el ejercicio del programa.
Gobierno Local	
Organismo de Línea	Lleva a cabo el programa de acuerdo con el programa federal y estatal y con la reglamentación generales; se le puede exigir que supervise la efectividad del programa.
Oficina de Finanzas	Mantiene cuentas separadas válidas; ejerce el control interno administrativo y financiero; contrata la auditoría externa.

Preparación de la Propuesta

20. Las propuestas son necesarias para las subvenciones competitivas y para algunas subvenciones de derecho, que sólo pueden utilizarse si la jurisdicción somete una propuesta satisfactoria. Las directrices del donante para las propuestas competitivas generalmente necesitan una demostración de la necesidad, un diseño del proyecto, un cálculo de costos, la capacidad para adquirir equipos y llevar a cabo el proyecto, un calendario de ejecución, y la capacidad para cumplir con la condicionalidad de la subvención, incluido el financiamiento de la participación en los costos necesaria y un sistema de administración financiera que pueda generar los informes necesarios y que puede apoyar la auditoría financiera. Si el donante permite al receptor incluir los costos indirectos en la propuesta, los costos generales de administrar el proyecto también deberán calcularse y justificarse.

21. El detalle y la complejidad de las propuestas de los proyectos dependen del tamaño y naturaleza del proyecto. Los proyectos pequeños (es decir, bajo US\$25.000) generalmente no son técnicamente complejos y son relativamente fáciles de administrar, incluso si la capacidad administrativa del receptor es débil. Por otra parte, los grandes proyectos, pueden exigir la contratación de consultores especializados para diseñar el proyecto, estimar los costos y preparar un calendario de ejecución.

22. El costo de preparar proyectos y la falta de competencia interna son aspectos que preocupan principalmente a las jurisdicciones locales pequeñas y pobres. Para evitar una desviación en la distribución de las concesiones del proyecto, el donante puede proporcionar asistencia técnica directa o entregar subvenciones en efectivo para la preparación de proyectos para aquellas jurisdicciones; alternatively, puede permitir que las entidades no gubernamentales preparen proyectos en nombre de las comunidades. El Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia y su sucesor, el Fondo de Inversión Social (FIS), proporcionan un ejemplo interesante de maneras para ayudar a las comunidades pobres. El FSE funcionó desde 1986 a 1990 con asistencia financiera de donantes internacionales y se basó en propuestas de comunidades y de ONG para desarrollar rápidamente una cartera de proyectos destinados a los pobres. Pese a la inclusión de las ONG, la experiencia demostró que las comunidades pobres estaban subrepresentadas en este proceso, debido a que carecían de las aptitudes para preparar propuestas y de la presencia de ONGs que proporcionaran esos conocimientos. Para impedir este problema, el FIS se encargó de complementar las solicitudes de la comunidad y de las ONG para proyectos con un esfuerzo del personal del FIS para utilizar una metodología centrada en la pobreza para identificar a las comunidades necesitadas, evaluar sus necesidades, e identificar y apoyar a las instituciones que pudieran servir como organismos solicitantes para la comunidad.

Administración Financiera

23. Los receptores tienen la responsabilidad de preparar el presupuesto, la adquisición y contratación, mantener registros financieros y de programas, preparar estados y registros financieros requeridos por el donante, y someter todos los registros y recibos afines para la auditoría. Cada uno de estos elementos de la administración financiera es fundamental para asegurar la rendición de cuentas financiera del donante. Cada uno de estos elementos es bastante deficiente en la mayoría de los gobiernos regionales y locales de la región.

24. La **preparación del presupuesto** es el proceso por el cual los recursos financieros del gobierno se distribuyen entre las funciones y programas por los que es responsable. La distribución de recursos eficaz necesita información completa sobre los recursos, necesidades, y resultados, procedimientos apropiados y personal capacitado del programa para analizar esta información al desarrollar una propuesta de presupuesto para ser aprobada por los funcionarios elegidos del gobierno. Por una parte, resulta importante que este proceso sea coherente y por otra parte que sea específico de programas. Cuando cierta parte de los recursos financieros se derivan de las transferencias intergubernamentales, esto requiere: 1) el presupuesto por programa al igual que por objeto del gasto y 2) incluir las transferencias intergubernamentales en el presupuesto. Estos requisitos no siempre se satisfacen. Por ejemplo, en Colombia se encuentran municipalidades que utilizan presupuestos de partida, con el resultado de que los gastos en programas (educación primaria, clínicas de salud, etc.) son desconocidos. En Brasil, algunos gobiernos estatales no incluyen transferencias federales recibidas por entidades públicas (llamadas fundaciones) en su presupuesto; consecuentemente, las decisiones presupuestarias estatales son tomadas sin conocer el tamaño de las transferencias federales a las entidades públicas ni la magnitud de las actividades financiadas con esas transferencias.

25. Una vez aprobadas, las necesidades presupuestarias deben ejecutarse de acuerdo con los procedimientos de **control interno** del gobierno. Estos procedimientos deben ser transparentes y asegurar la adquisición justa y eficaz de bienes y la contratación de servicios. La práctica de control interno más común en la región es la revisión previa de todos los contratos de la institución suprema de auditoría del país; este procedimiento suele originar retardos administrativos significativos. Donde los gobiernos estatales o provinciales tienen autonomía fiscal, esta función es desempeñada por los auditores de nivel estatal (por ejemplo, el Tribunal Estatal de Cuentas en el caso de Brasil). En el caso de subvenciones intergubernamentales (o préstamos de organismos multilaterales) no es poco común requerir que el receptor de los fondos siga los procedimientos de adquisición y contratación del donante; esto puede ser costoso para los gobiernos pequeños como también puede originar retardos en la ejecución del proyecto.

26. Una vez que se han realizado los gastos, los donantes necesitan ser capaces de asegurar que los fondos de subvenciones han sido utilizados apropiadamente y que otras condiciones de subvenciones (por ejemplo, mantenimiento del esfuerzo) han sido satisfechas. Esto exige la existencia de estados financieros creíbles y un sistema de **cuentas públicas** que incluyan un sistema de teneduría de libros y de contabilidad por partida doble para agrupar separadamente

los ingresos y los gastos de los programas financiados por subvenciones.⁵⁰ En gran parte de América Latina y el Caribe, estos requisitos básicos de administración financiera pública suelen estar ausentes, especialmente entre los gobiernos municipales más pequeños.⁵¹

27. Finalmente, la aplicación de la condicionalidad de la subvención requiere un sistema de **control externo** o la auditoría de los estados financieros y cuentas en las que se basan. El control externo puede proporcionarse privadamente con el gobierno regional y local, contratando auditores independientes para llevar a cabo las auditorías. En América Latina, la escasez de auditores externos calificados origina un control externo por parte de la institución de auditoría suprema del gobierno regional o central.

C. Fortalecimiento de la Administración de Subvenciones

Mejoramiento de la Capacidad Administrativa del Donante

28. La capacidad para administrar las subvenciones es débil en todos los niveles de gobierno de América Latina. Incluso donde esta capacidad está relativamente bien desarrollada (por ejemplo, Chile), permanecen serias deficiencias. En el nivel del donante, generalmente el gobierno central o federal, los ministerios sectoriales suelen carecer de la capacidad para llevar a cabo análisis de los diseños alternativos de subvenciones para preparar normas y procedimientos de subvenciones fáciles de utilizar y para evaluar los efectos de las subvenciones y el desempeño de programas financiados por subvenciones. Sin embargo, los conocimientos profesionales para llevar a cabo estas actividades existen en instituciones académicas y empresas consultoras en la mayoría de los países, lo que permite que los ministerios contraten los conocimientos necesarios para complementar las capacidades internas.

29. La debilidad de la administración financiera de las transferencias intergubernamentales y la revisión operacional de los programas financiados por subvenciones son más difíciles de dirigir. Ni la administración financiera ni la revisión operacional son generalmente muy aptas para asegurar el cumplimiento de la condicionalidad de la subvención. Para asegurar el cumplimiento es necesario que el ministerio sectorial tenga información precisa, reciente y pertinente sobre las actividades relacionadas con subvenciones y gastos de los receptores y sobre el desempeño operacional de los programas financiados por subvenciones. Como se discutió anteriormente, esto requiere, por una parte, sistemas modernos de contabilidad, informes financieros y auditoría y, por otra parte, un sistema de supervisión que identifique las deficiencias del programa y que proporcione asistencia a los receptores para diseñar la acción

⁵⁰ Una posible solución consiste en utilizar la contabilidad de fondos para separar las actividades financieras de la actividad financiada por donaciones. Esto rara vez se utiliza en América Latina. Una solución más común consiste en fijar una entidad legalmente separada para llevar a cabo la actividad pertinente.

⁵¹ Wesbery (1990) sostiene que tanto los sistemas de contabilidad del sector privado como público son generalmente débiles en América Latina.

correctiva. En gran medida, los primeros yacen fuera del control del ministerio sectorial, mientras que el último requiere recursos adicionales y cambios de comportamiento (con énfasis en la ejecución del que preste asistencia) en los supervisores del ministerio. Así, existe generalmente un fuerte fundamento para los esfuerzos significativos en reformar y fortalecer la administración financiera pública y las capacidades de apoyo técnico de los ministerios sectoriales más específicamente como parte de cualquier esfuerzo de descentralización. En el cuadro 5.3 se resumen las funciones y los requisitos de conocimiento para cada una de las instituciones del donante responsables de la administración de las subvenciones.

Cuadro 5.3: Requisitos para la Administración de Subvenciones: El Donante

Institución/Oficina	Funciones y Responsabilidades	Aptitudes Necesarias
Legislatura	Prepara y aprueba la legislación que especifica: a) los objetivos del programa, b) los requisitos generales de cumplimiento, y c) los requisitos de cumplimiento específicos de proyectos. La legislación también puede especificar los procesos para emitir y revisar la reglamentación.	Aptitud del personal para analizar políticas y especificar claramente los objetivos y requisitos específicos.
Ministerio de Finanzas/Oficina de Presupuesto	Emite directivas sobre los requisitos generales de cumplimiento. Desembolsa fondos de acuerdo con una fórmula o según la solicitud del ministerio de línea.	Aptitud para escribir la reglamentación que se entienda fácilmente.
Institución Suprema de Auditoría	Asesora a los Ministerios de línea, evalúa la calidad de las auditorías sometidas por los receptores de subvenciones, y puede asesorar a los receptores de subvenciones.	Competencia en la auditoría de estados financieros y requisitos legales.
Ministerio de línea		
Oficina de programas	Prepara la reglamentación y los requisitos de información coherentes con el ámbito legislativo.	Competencia legal para interpretar la legislación y aptitud para escribir la reglamentación clara y aplicable.
Oficina de programas	Supervisa y evalúa la operación y el ejercicio del programa.	Competencia para diseñar y llevar a cabo la evaluación del programa.
Oficina de finanzas	Autoriza los desembolsos. Proporciona asistencia técnica al receptor de la subvención para asegurar una auditoría financiera y una evaluación del ejercicio fiables.	Aptitud para diseñar y proporcionar capacitación en contabilidad y medición del desempeño.

Fortalecimiento de la Capacidad Administrativa del Receptor

30. La capacidad administrativa limitada de la mayoría de los gobiernos subnacionales en América Latina limita seriamente el uso de las subvenciones intergubernamentales; en el Cuadro 5.4 se resume la capacidad necesaria. La falta de capacidad para preparar proyectos puede llevar a una selección y trabajo de proyectos deficiente que desfavorecen a las jurisdicciones más pequeñas. Esto puede compensarse al proporcionar asistencia técnica directa (subvenciones en especie o en efectivo) a las jurisdicciones necesitadas y al capacitar a administradores locales para que contraten a agentes privados para la asistencia técnica especializada en la preparación de la propuesta. Además, la experiencia reciente con la inclusión de beneficiarios y grupos de ciudadanos en la preparación de la propuesta ha sido útil para reducir el riesgo de la selección deficiente de proyectos.

31. Al igual que con el donante, el área administrativa más difícil de fortalecer es la administración financiera. Las políticas presupuestarias son relativamente fáciles de cambiar para incluir presupuestos del programa y subvenciones intergubernamentales integradoras en la toma de decisiones presupuestaria. Sin embargo, las prácticas presupuestarias no se cambian tan fácilmente y la alta inflación puede hacer de la preparación del presupuesto un ejercicio discutible.⁵² Resulta más difícil cambiar las prácticas de informes financieros y contables, que suelen estar fijados en la ley nacional. Una solución consiste en cambiar la ley para la administración regional y local, y otra consiste en crear entidades legales separadas para proporcionar el servicio financiado por la subvención. En ambos casos, se necesita la asistencia técnica para fortalecer la administración financiera. Una opción consiste en asignar un porcentaje especificado de la subvención para cubrir los costos administrativos del receptor, incluida la administración financiera mejorada, los sistemas de seguimiento a la actividad y al desempeño del proyecto o programa, y otros costos generales. Una segunda opción consiste en proporcionar un centro de administración financiera operado y financiado por subvenciones para mantener registros y juntar la información necesaria para el desembolso de subvenciones en nombre de varios receptores. Una tercera opción consiste en proporcionar asistencia técnica directa a los receptores para ayudar a fortalecer su administración financiera en lo que se refiere al programa financiado por subvenciones. Una cuarta opción consiste en proporcionar incentivos positivos o negativos para las funciones de información necesaria; por ejemplo, la subvención puede incluir una regla especificando que el fallo en proporcionar un informe que contenga la información necesaria dentro de los quince días posteriores a la fecha designada, originaría una reducción del diez por ciento en el próximo tramo. La opción preferida depende de los tipos de condiciones vinculadas a la subvención y, así, los tipos de información que deben mantenerse e informarse.

⁵² Como se demostró con el caso de Brasil, los presupuestos que no calculan con precisión la inflación del año siguiente llevan a presupuestos suplementarios que crean incertidumbre para los organismos ejecutores y suelen no estar muy relacionados con la distribución inicial del presupuesto.

Cuadro 5.4: Requisitos para la Administración de Subvenciones: El Receptor

Institución/Oficina	Funciones y Responsabilidades	Aptitudes Necesarias
Gobierno regional	<p>Transfiere fondos al gobierno local.</p> <p>Audita directamente o asegura la calidad de las auditorías del gobierno local.</p> <p>Especifica los requisitos de contabilidad e información del gobierno local.</p> <p>Supervisa y evalúa la operación y ejercicio del programa.</p>	<p>Aptitud para evaluar y proporcionar asistencia técnica en la contabilidad del gobierno.</p> <p>Competencia en administración financiera del gobierno local y en los requisitos del gobierno central.</p> <p>Competencia en la evaluación del programa.</p>
Gobierno local	<p>Lleva a cabo el programa de acuerdo con la reglamentación del gobierno central y local.</p> <p>Mantiene cuentas válidas separadas.</p> <p>Control y auditoría financieros internos.</p> <p>Contrata la auditoría externa y la prestación de servicios.</p>	<p>Capacidad administrativa específica en el área del programa.</p> <p>Sistemas de contabilidad y capacidad administrativa financiera.</p> <p>Capacidad administrativa financiera y de auditoría interna.</p> <p>Administración contractual.</p>

D. Evaluación de la Capacidad Administrativa

32. La capacidad de los gobiernos para administrar las subvenciones categóricas intergubernamentales es decisiva para el éxito de los esfuerzos de descentralización. En sus políticas de descentralización, los países pueden, por supuesto, decidir simplemente transferir las fuentes de ingresos no categóricas (impuestos, ingresos compartidos, o subvenciones de bloque) a los niveles inferiores del gobierno junto con responsabilidades conmesurables, con lo que se evita completamente el asunto de la capacidad para administrar las subvenciones categóricas. Pero este enfoque también elimina cualquier función importante para el gobierno central (o regional) en asegurar el gasto mínimo o la igualdad de gastos entre las jurisdicciones de nivel inferior para los servicios del gobierno que desempeñan una función importante en la determinación de la distribución del ingreso y la movilidad social, como también el capital humano de la nación. Por supuesto, un país puede intentar ordenar la equidad y el gasto mínimo por parte de los gobiernos subracionales para los servicios importantes, pero la aplicación de los

mandatos presenta muchos de los mismos desafíos administrativos como lo hace la administración de las subvenciones categóricas.

33. Puesto que las subvenciones categóricas acompañan generalmente a la descentralización, resulta importante evaluar la capacidad de los diferentes niveles de gobierno en la administración de subvenciones. En el Cuadro 5.5 se presenta una lista de las preguntas de las que se debe tener una respuesta para realizar una evaluación informada de esa capacidad administrativa.

Cuadro 5.5: Lista de Verificación para Evaluar la Capacidad de Administración de Subvenciones

Función	Preguntas que deben responderse
<p>Legislación</p>	<p>¿Es la responsabilidad del financiamiento y el gasto por nivel de gobierno claramente asignada por la ley de descentralización, la constitución, etc?</p> <p>¿Permiten la ley de administración pública, el código municipal, etc. al gobierno central exigir información sobre los programas financiados por subvenciones de modo que sea posible llevar a cabo la auditoría financiera y de desempeño?</p> <p>¿Permite la ley a los gobiernos subnacionales y a entidades descentralizadas contratar independientemente la auditoría externa?</p> <p>¿Comunica claramente la ley de subvenciones los requisitos de cumplimiento y de información y establece sanciones crebles para el incumplimiento?</p> <p>La ley de subvenciones, ¿establece claramente la autoridad y las responsabilidades del ministerio sectorial de revisar los programas con financiamiento proveniente de subvenciones?</p>
<p>Reglamentación</p>	<p>¿Tiene el ministerio sectorial la capacidad para preparar reglamentación realista para poner en marcha la legislación de subvenciones?</p> <p>¿Existe un manual administrativo para cada programa de subvenciones? ¿Tienen los receptores una copia del manual?</p> <p>¿Cuál es la reglamentación general más importante que afecta al programa de subvenciones específico?</p> <p>¿Firma el receptor un contrato con el donante que especifique los requisitos de cumplimiento, cómo determinar los costos, y la frecuencia y naturaleza de los informes financieros, etc.?</p>

Función	Preguntas que deben responderse
Informe financiero	<p>¿Qué organismo prepara un informe anual sobre el ejercicio financiero del programa de subvenciones? ¿Cómo se revisan y asesoran dichos informes?</p> <p>¿Proporciona algún organismo gubernamental o alguna entidad independiente escalas evaluadoras de los estados financieros del gobierno local?</p>
Presupuestos y gastos	<p>¿Tienen el donante y el receptor años fiscales idénticos?</p> <p>¿Está el financiamiento de subvenciones incluido en el presupuesto del receptor? ¿Cómo se hace el presupuesto de los fondos de subvenciones y cómo se reporta en el caso de entidades descentralizadas del receptor?</p> <p>¿Cuánto tiempo tiene el receptor para asignar fondos? ¿Qué pruebas (orden de compra, contrato, etc.) son necesarias para demostrar la obligación?</p> <p>¿Están los gastos del receptor sujetos a una revisión previa a la auditoría? De ser así, ¿quién lleva a cabo la revisión? Generalmente, ¿cuánto tiempo toma la revisión?</p> <p>¿Adminstran los gobiernos locales directamente los fondos de subvenciones o existen centros de administración financiera que administran los fondos para los gobiernos locales?</p> <p>En el caso de subvenciones de contrapartida o de reembolso de costos donde se deben proporcionar pruebas de los gastos, ¿se utilizan cartas de crédito para permitir que los bancos comerciales transfieran más rápidamente fondos a los receptores? De ser así, ¿en qué valor de transacción se exige la preaprobación del donante?</p>
Contabilidad	<p>¿Qué organismo determina la validez del sistema de contabilidad para asegurar que el receptor mantenga cuentas en cumplimiento con los requisitos del gobierno central? ¿Cuáles son las acciones correctivas que se toman para el incumplimiento?</p> <p>¿Ordena el donante un sistema de contabilidad particular, u ordena que cualquier sistema de contabilidad proporcione la información para evaluar el cumplimiento con los requisitos del donante? Cuando el gobierno regional actúa como una entidad de transferencia ¿requiere éste una contabilidad del gobierno local?</p> <p>¿Permite la estructura de cuentas del receptor establecer un seguimiento del financiamiento del donante? ¿Entran los fondos de subvenciones al fondo general del receptor o se utilizan fondos de ingresos especiales?</p> <p>¿Cuáles son las reglas del donante con respecto a la contabilidad de costos indirectos? ¿Cuál es la práctica del receptor?</p> <p>¿Cuál es la base de contabilidad (devengada, devengada modificada, efectivo)?</p> <p>¿Qué asistencia técnica proporciona el donante al receptor para facilitar el cumplimiento con los requisitos de contabilidad? ¿Qué organismo proporciona la asistencia técnica y qué forma toma esta asistencia?</p>

Función	Preguntas que deben responderse
<p>Auditoría</p>	<p>En el caso de estados que actúan como entidades de transferencia, asesora el gobierno central al estado o al receptor último? ¿Tiene el estado la capacidad para asesorar o revisar las auditorías de los gobiernos locales?</p> <p>¿Qué organismo lleva a cabo la auditoría de cuentas del receptor? ¿Cuán frecuentes se llevan a cabo las auditorías? ¿Cuán frecuente son las auditorías revisadas por el ministerio sectorial o por la contraloría general?</p> <p>¿Están las auditorías de subvenciones incluidas en las auditorías de todas las entidades o se realizan especialmente para cada subvención?</p> <p>¿Cuáles son los resultados adversos que se informan más comúnmente? ¿Desaprueban los auditores de programas financiados por subvenciones frecuentemente los gastos? De ser así, ¿cuál es la consecuencia?</p> <p>¿Qué tipos de sanciones (responsabilidad criminal, reducción de la subvención del año subsiguiente, etc.) son las que se imponen más comúnmente por incumplimiento?</p> <p>¿Incluye la auditoría un informe de resultados al igual que un informe financiero?</p> <p>¿Recibe y revisa el ministerio sectorial las auditorías? ¿Qué otros organismos reciben copias de la auditoría? ¿Están a fácil disposición de los ciudadanos locales las auditorías del gobierno local?</p>
<p>Informe de desempeño</p>	<p>¿Prepara el receptor informes anuales sobre el rendimiento operacional del programa de subvenciones? De ser así, se necesita un formato o mecanismo normalizado?</p> <p>¿Se producen los resultados en términos medibles y cuantificados? ¿Se presentan los resultados sólo en forma narrativa?</p> <p>¿Se pone en vigor las funciones de informes? ¿Quién recibe los informes?</p> <p>¿Está la validez de dichos informes sujeta a la revisión del ministerio sectorial? De ser así, ¿tiene el ministerio la capacidad de llevar a cabo dicha revisión?</p> <p>¿Establece el ministerio sectorial procedimientos adecuados para determinar si el programa es efectivo y eficiente? ¿Qué organismo evalúa estos procedimientos y evalúa la capacidad del ministerio sectorial para determinar la validez de los informes operacionales?</p>

Función	Preguntas que deben responderse
<p>Cumplimiento con la condicionalidad</p>	<p>¿Qué organismo se encarga de la revisión y puesta en vigor de la condicionalidad de la subvención?</p> <p>Los auditores de programas, conducidos por auditores independientes o por el Contralor general, ¿cumplen con la condicionalidad de subvenciones e informan el incumplimiento?</p> <p>En el caso de incumplimiento, ¿qué acciones o penas correctivas se aplican? ¿Son las subvenciones retenidas por incumplimiento?</p>
<p>Evaluación</p>	<p>¿Necesita la subvención evaluaciones del rendimiento del programa que se está financiando? De ser así, ¿qué nivel de gobierno organiza y proporciona la evaluación?</p> <p>¿Están los criterios y la metodología de evaluación especificados en el manual administrativo para la subvención?</p>
<p>Revisión ciudadana</p>	<p>¿Tienen los grupos ciudadanos una función de revisión y de auditoría oficiales para el programa financiado por subvenciones? De ser así, ¿cómo se selecciona el grupo ciudadano para asegurar una revisión imparcial?</p> <p>¿Cuál es la autoridad de la junta de revisión ciudadana para llevar a cabo cambios programáticos?</p> <p>¿Están las opiniones de la junta de revisión ciudadana reflejadas en el informe del programa anual o en la auditoría del programa del receptor? ¿Cómo se informa el ministerio sectorial de las opiniones de la junta?</p>

VI

Rendición de Cuentas en los Sistemas Fiscalmente Descentralizados

A. Introducción

1. Los problemas de rendición de cuentas asociados con las transferencias intergubernamentales son complejos y, las propuestas para políticas e instituciones para asegurar la rendición de cuentas dependen de las respuestas a varias preguntas importantes. ¿Deben los gobiernos locales rendir cuentas al gobierno central o a los ciudadanos locales por su uso de las transferencias intergubernamentales? ¿Por qué deben rendir cuentas los gobiernos locales? ¿Qué mecanismos existen para que los funcionarios locales rindan cuentas? ¿Qué condiciones facilitan la rendición de cuentas y cuáles la dificultan? Existe muy poca literatura de investigación empírica que considere directamente estas preguntas, pero las hipótesis de trabajo pueden derivarse de la experiencia y evaluaciones cualitativas del país.

B. ¿A Quién Rendir Cuentas?

2. En los sistemas descentralizados de América Latina, los gobiernos centrales transfieren fondos a los gobiernos locales, en parte, para llevar a cabo los objetivos del gobierno central y, en parte, para proporcionar una fuente de ingresos generales del gobierno local. Estos objetivos dobles llevan a la pregunta, ¿a quién debe rendir cuentas el gobierno local? ¿al gobierno central o al electorado? Por supuesto, la respuesta a esta pregunta es "a ambos", pero para resultados en cierta forma diferentes.

3. **Gobierno Central.** Aparte de la mera participación en los ingresos, el gobierno central hace transferencias intergubernamentales para estimular a que los receptores de subvenciones asignen recursos conforme con los objetivos del gobierno central.⁵³ Además de las clases de objetivos específicos de sector anotados anteriormente, el gobierno central puede imponer una variedad de reglamentos generales en los receptores de subvenciones. Estas pueden concernir a las prácticas de los receptores de la administración financiera, adquisición, empleo, etc. El gobierno central desea que los receptores de subvenciones rindan cuentas en el sentido de utilizar sus subvenciones para los propósitos supuestos y en cumplimiento con toda la reglamentación y condicionalidad de subvenciones.

4. **El Electorado.** La ciudadanía de contribuyentes y de consumidores de servicios gubernamentales locales del receptor tiene algunos objetivos divergentes y otros comunes. El objetivo de los contribuyentes consiste en reducir su carga impositiva local (ya sea en forma de

⁵³ El gobierno central también puede utilizar mandatos con participación en los ingresos para lograr sus objetivos, como se demuestra en el caso del mandato de Brasil por el que los gobiernos subnacionales asignan un 25% de sus ingresos a la educación.

impuestos locales o tarifas a los usuarios). Tienen interés en utilizar los ingresos de las subvenciones para reducir las cargas impositivas y para asegurar que los ingresos de cualquier fuente se utilicen eficientemente. Los consumidores de los servicios impartidos por el gobierno local también desean un uso eficiente de los recursos que permita aumentar al máximo la oferta de servicios. Además, los consumidores del servicio que reciben la subvención tienen un interés paralelo al del gobierno central de asegurarse que los fondos de las subvenciones se utilicen para su verdadero propósito, y nuevamente para aumentar al máximo la oferta de servicios. Finalmente, los miembros de grupos de interés (consumidores o productores) que se benefician de la reglamentación de subvenciones tienen un interés en el cumplimiento del receptor con esa reglamentación.

C. Rendición de Cuentas, ¿Para Qué?

5. El gobierno central y el electorado difieren en términos de las decisiones y acciones por lo que precisan que los funcionarios locales rindan cuentas. El gobierno central tiene un interés primario en que los receptores de subvenciones (1) utilicen los fondos de acuerdo con la reglamentación ministeriales y legislativas supuestas y (2) cumplan con las varias condiciones y reglamentación que se aplican a la subvención. Por otra parte, es probable que el electorado esté más preocupado por el desempeño y eficiencia del programa que por los asuntos técnicos del cumplimiento.

6. **Uso de los Fondos.** Las subvenciones sectoriales son legisladas por los gobiernos centrales para alcanzar los objetivos particulares del programa. Generalmente, la legislación es precisa en estipular los propósitos para los cuales las subvenciones pueden ser utilizadas. La legislación y/o su reglamentación de ejecución normalmente profundizan al especificar los elementos en particular que pueden adquirirse con la subvención. El gobierno central y los auditores independientes quienes revisan las cuentas financieras del gobierno son los que dan normalmente mayor prioridad al uso apropiado de fondos.

7. **Cumplimiento con las Condiciones y Reglamentación.** Para asegurar un éxito mayor en lo que se refiere a alcanzar los objetivos del programa del gobierno central, la legislación de subvenciones incluye por lo general condiciones, que el ministerio apropiado incluye en términos de reglamentación escrita. Estas condiciones y reglamentación incluyen aquellas específicas para una subvención particular y aquellas que se aplican a todas las subvenciones.

8. **Desempeño del Programa.** Aparte del uso técnico apropiado de fondos y del cumplimiento con la condicionalidad, el gobierno central requiere que los funcionarios locales rindan cuentas del uso eficiente de los fondos de las subvenciones para alcanzar los objetivos de su programa. Como se sostuvo anteriormente, el electorado del gobierno local probablemente compartirá este interés en la prestación efectiva y eficiente de servicios. Aparte de la reglamentación de subvenciones dirigida a asegurar la eficiencia, la mayoría de los gobiernos centrales están restringidos en esta búsqueda por la limitada capacidad de supervisión y evaluación de las operaciones del gobierno local y por las garantías constitucionales de

autonomía e independencia en la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales. En realidad, la falta de capacidad del gobierno central para controlar y supervisar la prestación de servicios locales es uno de los principales argumentos para la descentralización en primer lugar.

D. ¿Con Qué Mecanismos?

9. **Revisión Operacional y de Auditoría.** El gobierno central tiene dos herramientas principales para que sus receptores de subvenciones rindan cuentas: 1) la auditoría financiera del programa de subvenciones y 2) la revisión operacional de programas financiados por subvenciones. Como se discutió en el Capítulo V, la falta de capacidad del gobierno central suele significar que estas herramientas tienen limitada efectividad en muchos países de América Latina y el Caribe. En tales casos, la función del electorado en la rendición de cuentas es especialmente importante.

10. **Papel de los Ciudadanos.** El papel oficial del ciudadano tiene continuidad va desde votar por los funcionarios generales del gobierno local hasta comentar en los foros públicos. En algunos casos, especialmente en el abastecimiento de agua para la agricultura, los ciudadanos beneficiarios de los servicios eligen a los dirigentes de las organizaciones locales que financian y administran servicios públicos específicos.⁵⁴ En otros casos, los ciudadanos (generalmente beneficiarios del programa) participan en organizaciones de servicio específico, como una organización de padres y profesores, que complementan al gobierno central ayudando a financiar servicios y supervisando la prestación de los mismos. Las organizaciones de ciudadanos que son de servicio específico no son necesariamente más efectivas que aquellas que examinan propósitos múltiples.⁵⁵

11. Muchos beneficios se atribuyen a la participación ciudadana, incluyendo (1) una mejor adecuación de servicios para la demanda receptora, que resulta de la adaptación de programas estándar del gobierno central a condiciones locales y del costo reducido para comunicarse con los receptores de servicios, especialmente en zonas rurales; 2) mayores ingresos a través de la movilización de recursos locales (tanto en efectivo como en especies) y 3) incremento en la eficiencia de la prestación de servicios, debido a receptores del servicio mejor informados, una mejor cooperación comunitaria y un mayor sentido de la responsabilidad por parte de los beneficiarios. Desafortunadamente, existen muy pocos estudios empíricos que midan rigurosamente tales beneficios; la prueba más cuantitativa proviene del estudio de casos de riego y abastecimiento de agua administrado por las comunidades locales. En un ejemplo del sector de educación, El Salvador y México utilizaron dos modelos muy diferentes de participación comunitaria para reducir el ausentismo de los profesores en las escuelas rurales (Recuadro 6.1).

⁵⁴ La experiencia más rica con el autofinanciamiento de los ciudadanos y la autoadministración de los servicios colectivos se encuentra en el abastecimiento de agua e irrigación; por ejemplo, véase Tang (1992).

⁵⁵ Uphoff (1992) concluye que en las comunidades rurales, las múltiples pueden ser más efectivas que las de propósito único.

Recuadro 6.1: Juntas Asesoras de Escuelas en México y El Salvador

El Salvador y México representan dos modelos alternativos de la participación comunitaria en la educación primaria. En México, los gobiernos estatales se encargan tanto del financiamiento como de las funciones suministro de la educación primaria. Los profesores de escuelas públicas son empleados del Estado, y su contratación y pago están determinados por el Estado mismo. En 1989, en respuesta a dificultades en la contratación y retención de profesores para escuelas rurales, se inició un programa piloto en 1.000 escuelas con el propósito de pagar a los profesores rurales un suplemento salarial igual al 80 por ciento de su sueldo normal. El objetivo de esta política consistía en ayudar al reclutamiento y también estaba dirigido a evitar el grave problema del ausentismo de los profesores en las salas de clase. Se establecieron comités escolares de nivel comunitario compuestos por padres, administradores de escuelas y autoridades locales para supervisar la asistencia de los profesores y para enviar informes trimestrales de asistencia a la secretaría estatal de educación. La asistencia satisfactoria de profesores hace que el Estado autorice el pago del suplemento salarial. El éxito de este programa piloto ha originado su expansión a 5.400 escuelas en cuatro Estados desfavorecidos, el cual fue financiado en parte por un préstamo del Banco Mundial. Los datos preliminares demuestran una disminución significativa en el ausentismo de profesores.

Con el objetivo de expandir la cobertura de la educación primaria y preescolar, el gobierno de El Salvador estableció en 1991 un programa llamado "Educación con Participación de la Comunidad" (EDUCO). Este programa concede a grupos comunitarios de zonas rurales donde hay una cobertura escolar insuficiente la autoridad legal para administrar las escuelas públicas. En una asamblea general de padres se elige por un período de tres años una junta escolar autorizada para recibir y asignar los fondos. El Ministerio de Educación firma un acuerdo con cada junta escolar, en el que se especifica el nivel de remuneración de los profesores y otros gastos y en el que se fija un año escolar de al menos 160 días, que es considerablemente más largo que el de otras escuelas públicas regulares. La junta se encarga de proporcionar los edificios escolares. El Ministerio transfiere fondos suficientes a la cuenta bancaria privada de la junta para cubrir el pago de los profesores y los materiales de enseñanza. La junta recluta, contrata (por un año renovable) y paga a los profesores. La asignación de fondos para los materiales de enseñanza se decide conjuntamente entre la junta y el profesor. La junta puede despedir al profesor en caso de que tenga un desempeño inadecuado. El Ministerio ha estado suficientemente satisfecho con los resultados de EDUCO, que cerca del 25 por ciento de todas las escuelas de El Salvador ahora cuentan con estos grupos comunitarios. Hasta ahora, sólo se ha despedido cerca de un 2 por ciento de los profesores de las escuelas EDUCO como resultado de un mal desempeño o de ausentismo.

12. **Participación como Condicionalidad de Subvenciones.** Las subvenciones pueden imponer la participación ciudadana como una condición de un gobierno local (u ONG) para recibir una subvención. La razón de ser para tal condicionalidad comprende: 1) impedir que las élites locales tomen decisiones de asignación de recursos y asegurar que los consumidores y beneficiarios, especialmente aquellos que son pobres, tengan voz en el diseño de proyectos; y 2) aumentar el grado de rendición de cuentas al electorado, especialmente si las estructuras de gobierno no parecen ser representativas.

13. El tipo de participación ciudadana necesario varía desde la divulgación pública de información a la creación de juntas de ciudadanos con autoridad para tomar decisiones. Un estudio de programas financiados por subvenciones del gobierno federal de los Estados Unidos que requieren participación encontró que el 35 por ciento necesitaba audiencias públicas, 57 por ciento necesitaba juntas de ciudadanos, y 74 por ciento requería reuniones públicas, talleres y procesos de revisión y consulta; muchas subvenciones requieren modos múltiples de participación ciudadana.⁵⁶ El mismo estudio encontró que la naturaleza de participación varía según el sector. Los programas de educación, salud y servicios humanos generalmente necesitan la participación en forma de representación de los ciudadanos en juntas, que suelen tener una función de asesoría. En el caso de las subvenciones de educación, el énfasis se encuentra en la participación de los padres, mientras que en las subvenciones para salud y servicios humanos, varios grupos de interés están representados, incluidos los beneficiarios del programa. Por el contrario, las subvenciones de transporte generalmente necesitan la participación de los ciudadanos a través de audiencias públicas. Finalmente, la participación ciudadana es necesaria para las etapas de planificación y diseño de la prestación de servicio, más que en las etapas de ejecución y evaluación.

14. La experiencia latinoamericana con condicionalidad de subvenciones es relativamente reciente, aún no común, y se encuentra principalmente en subvenciones para los proyectos de desarrollo rural. El recuadro 6.2 proporciona ejemplos de dicha condicionalidad en dos programas de México y Bolivia; en los dos programas revisados, la condicionalidad en la participación de los ciudadanos representa el resultado de la experiencia anterior con la participación ciudadana en programas semejantes.

⁵⁶ Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1980).

E. Condiciones Facilitadoras

15. Las pruebas de los determinantes y beneficios de la participación comunitaria efectiva se derivan principalmente del gran número de experiencias que han tenido con ésta tanto los países desarrollados como los países en desarrollo. Los análisis cualitativos del estudio de casos de la participación comunitaria proporcionan varias lecciones de la experiencia. Un ejemplo es la experiencia de Panamá con las juntas asesoras de los ciudadanos para las clínicas de salud básica, la que se revisa en el Recuadro 6.3.

16. La evaluación de la efectividad de la participación comunitaria en los programas de subvenciones intergubernamentales han sido elusivos, sólo por la falta de un sistema de supervisión sistemático. En general, los receptores han cumplido con los requisitos de participación, pero existen pocas pruebas de que la misma tenga una repercusión advertible en la efectividad de la prestación de servicios. La repercusión demostrada se encuentra en etapas de planificación donde la participación parece fomentar más que desalentar a los gobiernos a que busquen subvenciones.⁵⁷ Hasta el punto de repercusión, la participación parece haber sido más efectiva a inicios de la planificación de proyectos, que en la prestación de servicios.

⁵⁷ Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1980).

Recuadro 6.2: Participación como Condicionalidad de Subvenciones en Fondos Sociales

México y Bolivia proporcionan ejemplos de enfoques diferentes para solicitar la participación ciudadana en los proyectos de desarrollo local financiados por el gobierno central. México tiene una larga historia de subvenciones negociadas por el gobierno central para estados y municipalidades para proyectos de desarrollo rural. Estos proyectos están incluidos en el convenio de desarrollo anual (CUD) para cada estado. Mientras el proceso que conduce el CUD es enormemente participativo, también es burocrático. Para hacer más expedito el proceso de aprobación para los proyectos pequeños, para estimular la participación ciudadana y para destinar las inversiones a las municipalidades más pobres, se crearon Fondos Municipales de Solidaridad (FMS). Dentro de una subvención total de FMS, las municipalidades tienen la autoridad para seleccionar los proyectos que se financiarán, mientras los proyectos individuales tengan un costo de US\$33.000 o menor. Después de la selección, las propuestas de proyectos se envían a la corporación de planificación estatal (COPLADES) para una revisión más expedita. El FMS en los cuatro estados más pobres están financiados en parte por el Banco Mundial a través de un Proyecto de Desarrollo Regional y de Descentralización.

El Manual Operacional para el FMS fija de antemano la condicionalidad de la participación ciudadana para los proyectos. Cada municipalidad debe tener un Consejo Municipal de Solidaridad que incluye la alcaldía, un representante del gobierno estatal, el tesorero municipal, y representantes comunitarios electos. El Consejo decide qué proyectos deben financiarse y asegura de que cada proyecto tenga un Comité de Solidaridad, elegido en una asamblea general por los miembros de la comunidad afectados por el proyecto. El Comité se encarga de la puesta en práctica, operación y mantenimiento del proyecto y asegura que la comunidad cumpla con sus obligaciones de compartir los costos (que pueden ser en especies y deben representar al menos 20 por ciento del costo total del proyecto). Todas las decisiones del Comité deben ser ratificadas por un voto mayoritario de la asamblea general. El Comité es directamente responsable de la administración del proyecto y debe presentar mensualmente informes al Consejo.

La condicionalidad de participación ciudadana de Bolivia para su Fondos de Inversión Social (FIS), que financia principalmente proyectos de salud, educación e infraestructura básica, difiere considerablemente del Fondo Municipal de Solidaridad (FMS) de México. Los proyectos del FIS, que en promedio son de US\$70.000 y que están dirigidos a los pobres, están propuestos y administrados principalmente por organizaciones no gubernamentales (ONG). La condicionalidad de subvenciones comprende: 1) la existencia de una comunidad o de una organización vecinal, que puede interactuar con la ONG; 2) la comunidad debe tener conocimiento de los objetivos del proyecto propuesto y comprometerse a participar en su puesta en práctica; 3) la comunidad debe hacer contribuciones (generalmente en especies) para el financiamiento del proyecto; 4) la autoridad local debe asignar permisos de tierras y/o construcciones de subvención cuando el proyecto lo exija; y 5) la ONG debe tener una relación establecida con la comunidad beneficiaria, o un registro de antecedentes de una buena participación ciudadana en otras comunidades. El personal del FIS entrevista a miembros de la comunidad y a representantes de ONG para asegurarse de que se cumplen estas condiciones.

Recuadro 6.3: Participación Comunitaria en las Clínicas de Salud de Panamá

En la década de 1970, el Ministerio de Salud de Panamá estableció comités de salud de nivel comunitario con cinco funciones: 1) integrar a la comunidad en varios componentes del programa de salud (por ejemplo, atención pediátrica, sanidad, etc.); 2) movilizar a la comunidad hacia asuntos de salud; 3) proporcionar información y datos sobre las condiciones de salud de la comunidad a centros regionales de salud; 4) determinar las necesidades y preocupaciones del campo de la salud de la comunidad; y 5) hacer a los administradores y funcionarios de salud locales y regionales responsables de la rendición de cuentas a la comunidad de una manera pública.

El Ministerio de Salud estableció directrices legales para los comités, incluyendo procedimientos de elección y términos de referencia. Una asamblea general de la comunidad elige anualmente a los miembros del comité, que pueden ser reelectos una vez. El comité selecciona una Junta de Directores y define sus responsabilidades; aprueba los planes de trabajo (que incluyen los aportes de la comunidad tanto laborales como de recursos); fija los cargos por ciertos servicios; y define las sanciones. Los comités llamados informalmente Comisiones de Trabajo, realizan tareas específicas como ayudar a funcionarios de la salud en la conducción de encuestas, participar en proyectos de granjas colectivas o en proyectos ganaderos pequeños, organizar grupos de trabajadores para la construcción de acueductos o letrinas, conducir campañas de recolección de desechos u organizar eventos para recolectar fondos.

La efectividad del comité parece variar más por región que por comunidad. Los comités emprendieron tareas altamente visibles y alcanzables -como los proyectos de construcción- tempranamente para destacar su potencial. Tuvieron mucho éxito en la construcción de infraestructura de salud rural, pero también establecieron servicios de salud preventiva (seminarios de educación de salud comunitaria, campañas de inmunización, y vistas médicas regularmente programadas a pueblos rurales aislados), e iniciaron encuestas de salud a nivel comunitario.

Los principales factores asociados con comités exitosos fueron: 1) una relación constructiva con los directores médicos regionales y de distritos; 2) un equipo de salud competente y activo con al menos un médico, enfermera, inspector de sanidad, y educador de salud; 3) una federación de comités de salud distrital activa o de nivel regional que conecta a la comunidad con el sistema de salud y ayuda a los comités individuales en las negociaciones de sus necesidades -además de "prestar dinero a los comités de salud para financiar actividades y reparar instalaciones, acompañar a los funcionarios del comité de salud al ministerio central para solicitar servicios especiales, vincular a comités de salud con experiencia con comités recientemente organizados para prestar asistencia técnica, financiar los costos de transporte de manera que los funcionarios de salud puedan visitar regularmente a las comunidades distantes, y capacitar a los funcionarios del comité de salud en aptitudes organizativas, parlamentarias e interpersonales"; 4) cooperación de líderes políticos y élites locales; 5) gran liderazgo comunitario, en parte resultado de la capacitación recibida del gobierno; y 6) una relativa homogeneidad de ingresos y otros indicadores socioeconómicos dentro de la comunidad.

Fuente: La Forgia (1985a y 1985b).

17. Una revisión de la literatura sobre la participación ciudadana en los países en desarrollo indica que la efectividad de las juntas ciudadanas depende en parte de los factores exógenos como el tipo de servicio o producto que se está produciendo y el ambiente (características socioeconómicas de la comunidad, características físicas de la zona de servicio). Sin embargo, la efectividad también depende de las variables que están sujetas a la política de gobierno. Un número de estas variables se mencionan más abajo, basado en una revisión de los análisis cualitativos de la participación ciudadana tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo.⁵⁸

18. **Buen Seguimiento de las Reglas.** Las juntas eficaces de ciudadanos requieren como condición necesaria un marco legal claro que fije las reglas que han de seguirse en la selección de las juntas y que establezca la autoridad y funciones de las juntas, incluidos los requisitos de proporcionar informes. Además, las comunidades y sus juntas inexpertas en la gobernación necesitan capacitación en relación con sus funciones y responsabilidades.⁵⁹ En general, las juntas ciudadanas sin poder para tomar decisiones no son efectivas, pero las juntas sólo con poderes de asesoría pueden ser efectivas si tienen gran apoyo político.⁶⁰ El Recuadro 6.4 presenta un ejemplo de un consejo escolar con amplios poderes.

19. **Selección de la Junta.** La composición de las juntas ciudadanas juega un papel importante en su efectividad como agentes de supervisión. La literatura empírica sobre las juntas reguladoras en general está en contra de permitir una representación mayoritaria de las partes que están siendo supervisadas.⁶¹ Por implicancia, los profesores y subdirectores no deben dominar a los comités escolares establecidos con propósitos de supervisión. Por otra parte, otras pruebas sugieren que tanto los consumidores como los productores deben estar representados en las juntas.

⁵⁸ Por ejemplo, véase Esman y Uphoff (1984), Finsterbusch y Van Wicklin (1987, 1989), Tang (1992) y Uphoff et al. (1990). Gran parte de esta literatura estudia la participación ciudadana en los proyectos de desarrollo y en las ONG. Suponemos que los resultados de esta investigación se aplican igualmente bien a los programas actuales del gobierno como a los programas administrados por los gobiernos locales.

⁵⁹ Esta recomendación no es única para los países en desarrollo. En Chicago, Illinois, la participación ciudadana en la descentralización de las escuelas no fue efectiva y las relaciones entre administradores y presidentes de los consejos de nivel escolar eran hostiles hasta que se solicitó a los últimos que participaran en actividades de capacitación conjuntas.

⁶⁰ Por ejemplo, en la década de 1960, el Estado de Illinois estableció Comités asesores de los ciudadanos (CAC) para las escuelas. Si bien los CAC eran estrictamente asesores, su poder surgía del apoyo político del que gozaban a nivel estatal. Los CAC generalmente tuvieron éxito, tanto para producir la participación comunitaria como para influir en las políticas de las escuelas. Las razones de este éxito fueron: 1) existían reglas claras para la formación y funcionamiento de los CAC; 2) existía un alto grado de participación comunitaria activa; 3) las relaciones entre los CAC y los funcionarios escolares eran generalmente de cooperación y 4) los ciudadanos estaban bien informados (Phipps y Knell, 1985).

⁶¹ Por ejemplo, Graddy y Nichol (1989) llegaron a la conclusión de que incluir la participación ciudadana en las juntas reguladoras para los profesionales de salud desalienta su captura por las profesiones reguladoras.

Recuadro 6.4: Consejos Escolares Locales con Amplios Poderes

La satisfacción expandida de los ciudadanos rurales con el desempeño del sistema escolar de Illinois, Chicago, llevó en 1989 a una reestructuración fundamental de la administración escolar. Cada escuela debe tener un Consejo Escolar Local (CEL) que consiste de seis padres elegidos por los padres, dos residentes de la comunidad elegidos por residentes de la comunidad, dos profesores elegidos por el personal escolar, y el director de la escuela. Los padres y los residentes de la comunidad que se encuentran en el Consejo no necesitan ser empleados del distrito escolar. Las elecciones son para períodos de dos años.

El CEL tiene amplios poderes. Uno de los poderes clave del CEL consiste en designar directamente al director de la escuela por un contrato de cuatro años, si siete de los diez miembros electos pueden acordar en un mismo candidato. La inamovilidad del director se elimina y el sistema escolar puede no establecer requisitos adicionales para la elegibilidad del director más allá de la certificación estatal. Esta estipulación expande extraordinariamente el número de individuos elegibles para los cargos de directores en Chicago, lo que termina con un exámen mediante el cual el sistema escolar había certificado históricamente un número relativamente pequeño de directores cada tres o cuatro años. El CEL negocia un contrato de rendimiento con el director. Al término de los cuatro años, el CEL puede decidir si se vuelve a designar al director de la escuela o si se elige a uno nuevo.

El CEL tiene otros dos poderes clave en la toma de decisiones. En primer lugar, el CEL aprueba y ayuda a desarrollar un plan de mejoramiento escolar, que debe señalar cómo la escuela fomentará el rendimiento escolar, disminuirá las tasas de ausentismo escolar y repetición, y prepara a los estudiantes para el empleo y una mayor educación. En segundo lugar, los CEL tiene el poder de ayudar a elaborar y aprobar el presupuesto de la escuela.

Los CEL deben recibir treinta horas de capacitación al año sobre presupuesto escolar, teoría educacional, selección de personal, y otras áreas, ya sea del gobierno central o de otra organización independiente de la elección del CEL.

Fuente: Moore (1990).

20. **Organización de la Administración.** Como en cualquier organización, la capacidad de una junta ciudadana para administrarse a sí misma es muy importante para su efectividad. Una organización que diversifica las responsabilidades de la administración entre miembros de las juntas y va rotando el liderazgo entre los miembros de la junta desalienta la corrupción. Si una junta ciudadana es directamente responsable de la prestación de algún servicio, los estudios de las asociaciones de abastecimiento de agua y de las juntas escolares sugieren que las juntas deben contratar administradores profesionales y limitar la actividad de la junta a fijar directrices de políticas y a contratar y despedir administradores.

21. La organización de la administración también afecta los costos de los ciudadanos de participar en juntas y, de esta manera, afecta la composición de la junta. En cierta medida, los miembros de la junta se autoseleccionan sobre la base del deseo de incurrir en los costos de participación. Por ejemplo, los ciudadanos que valoran considerablemente su tiempo pueden estar menos deseosos de servir en las juntas con procedimientos de participación que exigen mucho tiempo. Como resultado, las juntas pueden no ser necesariamente representativas de la comunidad, y las decisiones de asignación de recursos pueden distorsionarse.

22. **Tamaño.** Como regla general, mientras más pequeña es una organización colectiva, más fácil resulta desalentar el desorden y fomentar un sentido de responsabilidad entre sus miembros.⁶² Por otra parte, las organizaciones que son demasiado pequeñas no pueden desarrollar economías de escala en la administración. De esta forma, existe una compensación entre la rendición de cuentas y el desempeño de la organización, que puede a veces solucionarse mediante la contratación creativa con niveles de gobierno superiores para proporcionar servicios especializados que tienen grandes economías de escala.⁶³ Los sistemas descentralizados de gobierno pueden aún tener gobiernos locales excesivamente grandes desde la perspectiva de la rendición de cuentas.⁶⁴

⁶² Véase Olson (1965) en relación con la elaboración de este punto.

⁶³ La experiencia de los Estados Unidos con las juntas escolares es importante. Durante la década de 1950, muchos distritos escolares rurales se consolidaron para lograr economías de escala; en la década de 1990, surge un movimiento en la dirección opuesta, hacia las juntas escolares individuales, bajo el nombre de la responsabilidad y la rendición de cuentas comunitarias.

⁶⁴ Por ejemplo, muchos distritos estudiantiles grandes en los Estados Unidos tienen tantos estudiantes y profesores como algunos países. La ciudad de Chicago, que tiene 430 mil estudiantes y más de 25 mil profesores, recientemente descentralizó los poderes dentro del distrito estudiantil, creando consejos a nivel de las escuelas (formados por padres, ciudadanos, profesores y el director de la escuela) con el poder para asignar al director y negociar un contrato de funciones de cuatro años. Además, la ley de descentralización ordenó audiencias presupuestarias anuales en las escuelas, en las que los ciudadanos, padres y profesores votan en el presupuesto escolar propuesto.

23. Capacidad de Administración. La capacidad de administración es muy importante en tres aspectos. Primero, los miembros de la comunidad responsables de elegir la junta deben tener un mínimo conocimiento de los ingresos, presupuestos y su relación con los servicios. Segundo, la junta ciudadana responsable de supervisar esa organización debe tener conocimientos básicos de administración, incluida la capacidad para leer presupuestos y estados financieros; también debe tener la capacidad para manejar los conflictos y lograr consensos. Tercero, la organización local directamente responsable de prestar servicios y recolectar ingresos debe tener una capacidad mínima para planificar, preparar presupuestos, mantener cuentas financieras, proporcionar informes financieros y operacionales, manejar y mantener activos y contratar y manejar personal. Uno de los pocos estudios empíricos de efectividad de organizaciones locales concluyó que el único factor más importante en la determinación de la efectividad global es la capacidad de la organización local para administrar sus recursos financieros (véase el Recuadro 6.5).

24. Participación en los Costos. El segundo factor entre los más importantes para determinar la eficiencia de la organización local, según el estudio presentado en el Recuadro 6.5, es el desempeño de la organización local en la movilización de recursos. Este resultado es coherente con otros estudios cualitativos que muestran que la participación en los costos y las contribuciones locales afectan considerablemente tanto el grado de participación activa de los miembros de la comunidad como la rendición de cuentas; la participación en los costos en el financiamiento de proyectos también tiene la ventaja de asegurar un grado mínimo de compromiso de la comunidad al proyecto.

25. Información. La capacidad de administración está relacionada con la información disponible para los ciudadanos y juntas de ciudadanos en lo que se refiere al costo y al desempeño de sus servicios comparado con los producidos en otras partes. El papel del gobierno central de asegurar la capacidad y validez de tal información es especialmente importante cuando los beneficiarios no pueden evaluar directamente el desempeño del servicio. Por ejemplo, es difícil determinar el desempeño de las escuelas en ausencia de puntajes de pruebas normalizados, que permiten las comparaciones con otras escuelas que tienen niños con características semejantes. Por otra parte, los agricultores son bastante capaces de determinar directamente el funcionamiento de los sistemas de riego para suministrar agua.

Recuadro 6.5: Efectividad de las Organizaciones Locales

En uno de los pocos estudios empíricos de las organizaciones ciudadanas locales (OL) se analizó el desempeño de 127 OL en todo el mundo. Cada organización se clasificó con respecto a su desempeño de resultados totales y con respecto a ocho diferentes tareas o funciones: 1) planificación y determinación de objetivos, 2) control de conflictos, 3) movilización de recursos, 4) administración de recursos, 5) prestación de servicios, 6) integración de servicios, 7) control de la burocracia (control de la corrupción y mejoramiento del esfuerzo laboral), y 8) planteamiento de reclamos (negociación e influencia en la toma de decisiones del gobierno). Algunos análisis correlacionales simples demuestran que el desempeño de una organización en las cuatro primeras funciones se relaciona más considerablemente con la efectividad total que su desempeño en las cuatro últimas funciones.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Desempeño total	.71	.75	.71	.80	.69	.65	.68	.58

Nota:

- (1) Planificación y determinación de objetivos
- (2) Control de conflictos
- (3) Movilización de recursos
- (4) Administración de recursos
- (5) Prestación de servicios
- (6) Integración de servicios
- (7) Control de la burocracia
- (8) Planteamiento de reclamos

Un análisis de la regresión gradual de la efectividad total originó ponderaciones beta estimadas, lo que demuestra la relativa importancia de cada variable independiente. En el cuadro 2 se observan las ponderaciones beta para aquellas cuatro funciones que resultaron ser las más importantes. La administración de recursos, la función más importante, comprende la contabilidad básica de los flujos financieros, el mantenimiento de edificios y equipos, la recolección de préstamos, etc. La movilización de recursos, la segunda función más importante, se refiere a la recolección de ingresos en efectivo y en especies tanto de fuentes locales como externas. La planificación y determinación de objetivos consiste en la evaluación de las necesidades comunitarias, de identificación de problemas, y el desarrollo de las estrategias para solucionar problemas. El control de la burocracia se refiere a los esfuerzos para hacer que el personal de gobierno trabaje más y de manera más cooperativa con los miembros de la OL.

Administración de recursos	Movilización de recursos	Planificación y determinación de objetivos	Control de la burocracia
.41	.28	.18	.14

$R^2 = .71$ Todos los coeficientes tienen un nivel de confiabilidad de 99%.

Otros análisis cualitativos de unas 150 OL llevaron a los autores de este estudio a concluir que para que las organizaciones locales fueran más efectivas, éstas deben: 1) tener un marco legal apropiado para su establecimiento y operación; 2) recibir capacitación en operaciones de OL tanto para los miembros de la OL como para su liderazgo; y 3) tener acceso a asistencia técnica para tareas específicas (por ejemplo, planificación, presupuesto, contabilidad).

Fuente: Esman y Uphoff (1984).

F. Recomendaciones para la Rendición de Cuentas al Electorado Local

26. En un sistema descentralizado, los gobiernos locales son responsables ante el donante y la comunidad local por el uso de las transferencias intergubernamentales. Como mínimo, ello requiere informes tanto para los ministerios del gobierno central como para la comunidad sobre el uso de fondos y el desempeño de los programas financiados por transferencias. La rendición de cuentas es estimulada aún más si los ciudadanos locales tienen los incentivos, la autoridad, la capacidad de administración y la información adecuados. Los resultados de la investigación cualitativa y cuantitativa sobre la participación ciudadana lleva a las siguientes recomendaciones:

- El gobierno central debe establecer un marco legal necesario para que las juntas de ciudadanos funcionen, y que incluya la autoridad real para tomar decisiones.
- Los grupos de ciudadanos y su dirigente electo deben recibir capacitación sobre cómo deben desempeñar sus funciones y sobre cómo deben evaluar la administración financiera y de programas.
- El gobierno central debe proporcionar información confiable y oportuna a los receptores de la subvención y a los grupos de ciudadanos sobre las finanzas, gastos y desempeño de los programas financiados por subvenciones.
- El gobierno central debe proporcionar asistencia técnica a los receptores de subvenciones para que desarrollen la capacidad de administrar las finanzas y prestar servicios financiados por subvenciones; el financiamiento para tal asistencia técnica debe estar asegurado por un pequeño porcentaje asignado del financiamiento total del programa para actividades de asistencia técnica.
- En general, las subvenciones exigen la participación en los costos por parte de la comunidad local para inculcar un sentido de propiedad comunitaria y para proporcionar mayores incentivos para que las comunidades controlen los costos y el uso de fondos y para que las organizaciones de servicios perciban un vínculo entre el desempeño y las contribuciones de ingresos locales.

VII

Conclusiones y Recomendaciones

1. La mayoría de los gobiernos de la Región de América Latina y el Caribe han adoptado políticas para descentralizar las responsabilidades para la prestación de servicios hacia los gobiernos regionales y locales. Las transferencias intergubernamentales cumplen un papel importante en el financiamiento de estas nuevas responsabilidades de gastos subnacionales. Así el diseño y la administración de las transferencias intergubernamentales son de una importancia crítica en la influencia sobre las decisiones de funciones de los gobiernos subnacionales.

2. Este estudio evaluó tres ejemplos de tales transferencias de sector específicas en América Latina y el Caribe. Chile proporciona una subvención por estudiante para educación primaria que es transparente y predecible y establece un nivel de gastos mínimo por alumno relativamente alto. Chile también reembolsa los costos de las clínicas de atención de salud municipal con un sistema de tasas fijas de reembolso y un tope de reembolso agregado para limitar los costos de subvenciones. Colombia proporciona un sistema de subvenciones de contrapartida competitivas para los caminos rurales que varía de acuerdo con la capacidad fiscal del gobierno local.

A. Conclusiones

3. Este estudio ha revisado las políticas de descentralización de América Latina y el Caribe, evaluado la experiencia de América Latina y el Caribe con las transferencias de sector específicas, simulado los diseños alternativos de subvenciones categóricas, y especificado los requisitos para la administración y rendición de cuentas de las subvenciones. A continuación se presentan varias conclusiones generales.

4. Los gobiernos centrales tienen un papel muy importante que cumplir en el establecimiento del **medio adecuado para la descentralización**. Esto incluye especificar claramente las asignaciones de gastos e ingresos; establecer transferencias intergubernamentales transparentes y predecibles; reestructurar los ministerios del gobierno central en coherencia con sus nuevas responsabilidades; proporcionar asistencia técnica a los gobiernos subnacionales para desarrollar una capacidad administrativa adecuada; autorizar las estructuras de gobierno, incluida la participación de los ciudadanos, que facilita la expresión de la demanda de los ciudadanos por bienes y servicios públicos; proporcionar asistencia técnica para hacer que las estructuras funcionen; y asegurar que los ciudadanos cuenten con la información financiera y de desempeño sobre los servicios públicos necesaria para la rendición de cuentas.

5. Además de proporcionar un medio adecuado, los gobiernos centrales tienen una responsabilidad por la **eficiencia del sistema descentralizado**. Ello incluye las funciones subnacional adecuada de bienes con características de bien público nacional y que tienen beneficios interjurisdiccionales. Esta responsabilidad es ejercida generalmente a través del uso de subvenciones categóricas con incentivos y condiciones apropiadas. De esta forma, el papel del gobierno central comprende el diseño y la administración de transferencias de sector específico que sean transparentes, predecibles y que incluyan incentivos o condiciones que facilitan el logro de los objetivos del gobierno central.

6. Los objetivos de política del gobierno central como se reflejan en las subvenciones intergubernamentales son múltiples y existen **concesiones recíprocas entre los objetivos que están en conflicto**. Las simulaciones de los diseños alternativos de subvenciones son necesarias para determinar la naturaleza y magnitud de las concesiones recíprocas y para determinar el mejor diseño. Las simulaciones llevadas a cabo para educación, salud y caminos demuestran que: 1) un diseño de subvenciones simple es más transparente y es preferible a uno complejo; 2) los incentivos de precios en la forma de subvenciones de contrapartida pueden funcionar tan bien como los mandatos para aumentar los gastos y contribuciones de los receptores de subvenciones, mientras que interfieren menos con la autonomía del donante; 3) al utilizar incentivos de precios, la tasa de contrapartida media tiene que ser relativamente alta para que tenga un efecto significativo en los objetivos de gastos y financiamiento; 4) en ausencia de los incentivos apropiados, se necesita la condicionalidad en la forma de mandatos de gastos mínimos o mantenimiento de requisitos de gastos para impedir que los receptores de la subvención reduzcan su propio esfuerzo fiscal y 5) un gobierno central puede impulsar mejor el efecto de sus transferencias en los gastos totales al incluir alguna medida de la capacidad fiscal del donante en la fórmula de la subvención, incluido el uso de tasas de contrapartida que varían con la capacidad fiscal.

B. Recomendaciones para el Banco

7. El Banco Mundial ya cumple una gran función en el financiamiento de la descentralización fiscal en América Latina. Esta función incluye el financiamiento de proyectos del gobierno central que proporcionan subvenciones o préstamos a los gobiernos locales para varios propósitos (por ejemplo, la construcción de infraestructura urbana o caminos rurales; el mejoramiento de la calidad de la educación primaria o las clínicas de atención de básica de la salud). Además, financia los proyectos de desarrollo institucional para fortalecer la administración del gobierno local y regional, la capacidad de auditoría y administración financiera del gobierno central y para reestructurar los ministerios para que desarrollen funciones coherentes con sus nuevos roles en un sistema descentralizado. Estos proyectos requieren frecuentemente la participación ciudadana en el diseño y control de la infraestructura rural y siempre incluyen salvaguardas para asegurar el uso apropiado de los fondos. Varios de estos proyectos también tienen aspectos que promueven la rendición de cuentas al electorado, incluida la participación en los costos y la prestación de asistencia técnica a los grupos de la comunidad.

8. Los préstamos futuros del Banco en apoyo de las políticas de descentralización del gobierno necesitarán más de estos mismos esfuerzos para desarrollar un medio adecuado apropiado para la descentralización como también apoyo para el desarrollo de subvenciones categóricas transparentes y predecibles para asegurar la eficiencia del sistema descentralizado.

9. Las políticas de descentralización del país, las estrategias de ejecución y lo propicio del ambiente para la descentralización deben ser evaluados al formular la estrategia de asistencia al país. Las evaluaciones de la administración del sector público deben identificar las deficiencias institucionales, incluida la administración financiera y los sistemas de información pública importantes para la descentralización, y proponer una estrategia para fortalecer esa parte del medio propicio. Los estudios de sectores deben evaluar las políticas e instituciones de descentralización en el nivel del sector, incluidas las asignaciones de fondos y gastos; identificar los factores en el medio propicio fuera del control del ministerio sectorial; donde sea apropiado, especificar y evaluar los diseños de subvenciones alternativos; y proponer estrategias de desarrollo institucional, incluida la reestructuración ministerial. Finalmente, los proyectos que apoyan las políticas de descentralización del gobierno deben hacerlo como parte de una estrategia de largo plazo e incorporar diseños de evaluación que proporcionen una retroalimentación continua a los encargados de formular la política y, para el término del proyecto, proporcionar resultados confiables que permitan saber qué políticas y estrategias son las que funcionan mejor.

ANEXOS

Cuadro A.1: Definición de Variables

Nombre	Media/Est.Des	Definición
EDTRN	9.3 (26.8)	Financiamiento educación municipal por estudiante de escuela pública 1990
SES	1.8 (0.5)	Nivel socioeconómico codificado de 1 a 5 a partir de SIMCE 1990
CGRPBS	67.2 (34.6)	Transferencias del gobierno central por estudiante de escuela pública 1991
NERPOP	14.6 (19.1)	Ingreso municipal no destinado per cápita 1990
NERPUBS	95.3 (54.6)	Ingreso no destinado por estudiante de escuela pública
EDWAGES	1340.0 (639.0)	Gastos en educación pública en salarios dividido por el número de profesores de escuelas públicas 1990
PBSTPOP	2.0 (0.1)	Estudiantes de escuelas públicas dividido por población
STTCHR	26.7 (19.2)	Proporción estudiantes-profesores en escuelas públicas
PERPUB	81.0 (18.0)	Estudiantes que asisten a escuelas públicas como porcentaje de todos los estudiantes de escuelas públicas y subsidiadas
CORPORATION		Es igual a uno si la municipalidad tiene una corporación municipal de educación y salud
ZONA	.1 (0.2)	Ajuste del costo de vida regional según definido en Ley Pública 450 de 1974
DENSITY	723.1 (2760.0)	Densidad de población de la municipalidad en 1990
POVERTY	16.9 (8.8)	Porcentaje que vive en extrema pobreza en 1987
REPRATE	10.67 (4.5)	Tasa promedio de repetición en la municipalidad
SPNCHG	1.07 (5.7)	Promedio de puntaje de la prueba de español del SIMCE de 8avo año menos el promedio de 4to año en las escuelas públicas de la municipalidad

Nota: Todas las cifras monetarias en miles de pesos de 1990.
N = 325

**Cuadro A.2: Transferencias del Gobierno Central para Educación
Fórmulas Implícitas**

Conjunto de datos: Interior
Número de observaciones: 290
Variable dependiente: CGRPBS

Variables independentes	Modelo 1 R ² aj. = .15	Modelo 2 R ² aj. = .15	Modelo 3 R ² aj. = .15	Modelo 4 R ² aj. = .15	Modelo 5 R ² aj. = .15	Modelo 6 R ² aj. = .15	Modelo 7 R ² aj. = .15
DENSITY	-0.0005 (.0006)	-.0004 (.0006)	-.0009 (.0007)	-.0009 (.0007)	-.0009 (.0007)	-.001 (.0007)	-.001 (.0007)
ZONA	70.66** (10.34)	73.79** (11.22)					
EDWAGES		-.0035 (.005)	.01** (.005)	.01** (.005)	.012** (.005)	.011** (.005)	.012** (.005)
POVERTY			.77** (.25)	.78** (.25)	.71** (.27)	.89** (.28)	.71** (.27)
NERPUBS				.01 (.03)		.004 (.03)	
SES					-3.25 (5.83)	-8.32 (6.29)	-4.72 (5.84)
REPRATE						-1.26** (.55)	
SPNCHG							-.68** (.34)

Nota: Los errores estándar figuran entre paréntesis; ** y * son estadísticamente significativos a niveles de 0.05 y 0.10 respectivamente.

Definición de variables:

- CGRPBS Transferencia del gobierno central por estudiante de escuela pública 1990.
- DENSITY Densidad de población del municipio en 1990.
- ZONA Ajuste del costo de vida regional a los salarios de acuerdo a lo prescrito en la Ley Pública 450 de 1974.
- EDWAGES Salario promedio de profesor de escuela pública en 1990.
- POVERTY Porcentaje viviendo en extrema pobreza en 1987.
- NERPUBS Ingreso municipal no destinado por estudiante de escuela pública.
- SES Nivel socioeconómico codificado de 1 (bajo) a 5 (alto) a partir de SIMCE 1990.
- REPRATE Tasa promedio de repetición de la municipalidad.
- SPNCHG Promedio de puntaje de prueba de español del SIMCE de 8avo año menos promedio de 4to año en las escuelas públicas de la municipalidad.

Cuadro A.3: Financiamiento Municipal de la Educación en Chile

Conjunto de datos: Interior
 Variable dependiente: EDTRN
 Número de observaciones: 290
 Modelos de transformación log OLS

Variables independientes	Modelo 1 R ² aj = .28	Modelo 2 R ² aj = .28	Modelo 3 R ² aj = .26
SES	-.41 (.32)	-.46 (.32)	-.39 (.32)
CGRPBS	-.27 (.18)	-.28 (.18)	-.32* (.18)
NERPOP	1.0** .12	1.0** (.12)	.88** (.12)
DENSITY	.11** (.036)	.104** (.037)	.13** (0.36)
EDWAGES	.95** (.23)	.94** (.27)	.95** (.27)
PBSTPOP	-.71** (.19)	-.7** (.19)	
STTCHR	-1.18** (.287)	-1.17** (.287)	-1.41** (.287)
PERPUB			-.628** (.25)
CORPORATION		.14 (.17)	

Nota: Los errores estándar figuran entre paréntesis; ** y * son estadísticamente significativos a niveles de 0.05 y 0.10 respectivamente.

Definición de variables:

EDTRN	Financiamiento en educación municipal por estudiantes de escuelas públicas 1990.
SES	Nivel socioeconómico codificado de 1 (bajo) a 5 (alto) a partir de SIMCE 1990.
CGRPBS	Transferencia del gobierno central por estudiante de escuela pública 1990.
NERPOP	Ingreso municipal no destinado per cápita 1990.
DENSITY	Densidad de población del municipio en 1990.
EDWAGES	Salario promedio de profesor de escuela pública en 1990.
PBSTPOB	Estudiantes de escuelas públicas dividido por población.
STTCHR	Proporción estudiantes-profesores en escuelas públicas.
PERPUB	Estudiantes que asisten a escuelas públicas como porcentaje de todos los estudiantes de escuelas públicas y subsidiadas.
CORPORATION	Es igual a uno si la municipalidad tiene una corporación municipal de educación y salud.

Cuadro B.9: Demanda de Servicios Infantiles

Conjunto de datos: Ministerio de Salud
 Número de observaciones: 85
 Variable dependiente: CHILDSER

VARIABLES INDEPENDIENTES	Modelo 1 R ² aj. .01	Modelo 2 R ² aj. .05	Modelo 3 R ² aj. .04
PERO-4	.43 (.29)	.56* (.29)	.59** (.3)
POVERTY			-.02 (.05)
NATALITY		.09 (.09)	.09 (.09)
INFMORT		.38* (.2)	.37* (.2)

Nota: Los errores estándar figuran entre paréntesis; ** y * son estadísticamente significativos a niveles de 0.05 y 0.10 respectivamente.

Definición de variables:

- CHILDSER Número de servicios per cápita entregados por las clínicas de salud a niños.
- PERO-4 Porcentaje de población entre 0 y 4 años.
- POVERTY Porcentaje de población en extrema pobreza.
- NATALITY Tasa de natalidad en 1988 por cada mil mujeres.
- INFMORT Tasa de mortalidad en 1989.

**Cuadro C.1: Transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades para caminos rurales:
Fórmulas Implícitas**

Variables Independientes	Media	Variables dependientes		
		Transferencias totales per cápita	Transferencias para construcción per cápita	Transferencias para mantenimiento per cápita
Constante	n. d.	- 6.0825* (3.7300)	-7.9472 (6.6258)	- 1.0615 (1.3367)
Ingreso propio por concepto de impuestos per cápita (\$US)	12.78	- 0.0603 (0.0568)	00307 (0.1469)	-0.0137 (0.0171)
Transferencias del IVA per cápita destinadas a inversión	3.14	3.3526** (1.0965)	5.8842** (1.9345)	0.7632** (0.3921)
Total de metros de caminos municipales per cápita	9.010	(0.2495) (0.0566)	0.2800** (0.0800)	0.0053 (0.0166)
Tasa de pobreza (%)	32.24	3.3200 (3.6151)	2.2270 (6.2624)	2.7476 (1.2554)
R ²		0.1355	0.1873	0.0860
Error estándar		9.2534	10.9358	2.4626
N		196	95	107
Media de variable dependiente (\$US)		7.2140	6.0015	1.2126

Nota: Los errores estándar figuran entre paréntesis; la media de las variables independientes es para la totalidad de la muestra de (196) municipalidades que reciben transferencias para caminos; ** y * son estadísticamente significativos a niveles de 0.05 y 0.10 respectivamente.

**Cuadro C.2: Tasas Porcentuales de Contrapartida del Gobierno Municipal
para Gastos en Caminos Rurales: Fórmulas Implícitas**

Variables Independientes	Media	Variables dependientes		
		Transferencias totales per cápita	Transferencias para construcción per cápita	Transferencias para mantenimiento per cápita
Constante	n. d.	7.2288** (1.6964)	4.3163* (2.1764)	9.2243* (2.4847)
Ingreso propio por concepto de impuestos per cápita (\$US)	12.78	- 0.0043 (0.0258)	- 0.0100 (0.0482)	-0.0097 (0.0318)
Transferencias del IVA per cápita destinadas a inversión	3.14	-0.2874 (0.4987)	0.0406 (0.6354)	-0.4285 (0.7288)
Total de metros de caminos municipales per cápita	9.005	-0.0186 (0.0258)	-0.0107 (0.0257)	-0.0155 (0.0308)
Tasa de pobreza (%)	39.24	0.4095 (1.6441)	2.6087 (2.0570)	-1.5340 (2.3335)
R ²		0.0051	0.2017	0.0105
Error estándar		4.2083	3.5921	4.5776
N		196	95	107
Media de variable dependiente (\$US)		6.2600	5.8000	7.0000

Nota: Los errores estándar figuran entre paréntesis; la media de las variables independientes es para la totalidad de la muestra de (196) municipalidades que reciben transferencias para caminos; ** y * son estadísticamente significativos a niveles de 0.05 y 0.10 respectivamente.

Cuadro C.3: Gastos de Contrapartida del Gobierno Municipal en Caminos Rurales

Variables Independientes	Media	Variables dependientes		
		Transferencias totales per cápita	Transferencias para construcción per cápita	Transferencias para mantenimiento per cápita
Constante	n. d.	-0.3623 (0.3275)	-0.0711 (0.0860)	-0.4724 (0.6583)
Ingreso propio por concepto de impuestos per cápita (\$US)	12.78	0.0044 (0.0500)	- 0.0012 (0.0011)	-0.0045 (0.0146)
Transferencias del IVA per cápita destinadas a inversión	3.14	0.2296** (0.0963)	0.0560** (0.0260)	0.4037** (0.1922)
Total de metros de caminos municipales per cápita	9.010	0.0115* (0.0050)	(0.0004) (0.0011)	0.0125 (0.0078)
Tasa de pobreza (%)	39.24	0.8180** (0.3174)	0.1675** (0.0848)	-0.3655 (0.6222)
R ²		0.0571	0.0920	0.0687
Error estándar		0.8123	0.1628	1.0865
N		196	103	95
Media de variable dependiente (\$US)		0.43820	0.0808	0.3574

Nota: Los errores estándar figuran entre paréntesis; la media de las variables independientes es para la totalidad de la muestra de (196) municipalidades que reciben transferencias para caminos; ** y * son estadísticamente significativos a niveles de 0.05 y 0.10 respectivamente.

Cuadro C.4: Media de Variable por Clasificación Municipal
(Muestra total de 1025 municipalidades colombianas)

Variable	Clasificación municipal								
	Muestra total	Esfuerzo fiscal		Capacidad fiscal		Clasificación municipal		Pobreza	
		Alto	bajo	alta	baja	alta	baja	alta	baja
Subvenciones per cápita del FNCV para caminos rurales	2.8474	1.4905	4.6347	2.0248	1.1593	4.4316	3.2618	4.3313	1.4225
Ingresos propios (\$US) per cápita (esfuerzo fiscal)	1.2828	2.8059	0.3427	1.8318	1.3706	1.3409	1.3241	1.0915	1.3837
Transferencias de IVA per cápita (\$US) destinadas a inversión (Capacidad fiscal)	0.8837	0.9465	0.8278	1.1222	0.6433	.9358	0.7604	0.8449	0.8892
Transferencia total de IVA (\$US) per cápita	1.7874	2.0484	1.6950	2.3086	1.4362	1.9795	1.6018	1.7255	1.8127
Total de metros de caminos municipales per cápita (necesidad)	7.5416	7.5457	6.8679	8.5202	7.0536	18.580	0.9142	5.5681	5.7117
Tasa de pobreza	35.27	26.27	37.53	25.56	31.02	33.75	34.52	63.87	11.21

Cuadro D.1: Diseños Alternativos de Subvenciones para Aumentar el Gasto de Educación

ALTERNATIVAS		DESCRIPCION	FORMULA
#1	Mantener la subvención de capitación actual de estudiantes.	Transferencias del Gobierno Central por estudiante ajustadas para las variaciones de costos.	$G_i = USE [\sum W_{ij}]$
#2	Aumentar los ingresos municipales no destinados.	Aumentar suficientemente los ingresos generales no destinados de las municipalidades para aumentar el financiamiento municipal en \$15.000 por estudiante.	$G_i = 2.5 [NER_j]$
#3	Aumentar el nivel de capitación actual de estudiantes.	Aumentar las transferencias del Gobierno Central en \$15.000 para cada estudiante.	$G_i = 15.0 + USE[\sum W_{ij}]$
#4	Agregar una subvención basada en la pobreza.	El monto de la subvención por pupilo varía directamente con la tasa de pobreza de la municipalidad, con una subvención media por estudiante igual a \$15.000.	$G_i = 15.0 [POV_i/POV]$
#5	Agregar una subvención basada en la pobreza ajustada según el precio de los insumos.	El monto de la subvención por pupilo varía directamente con la tasa de pobreza de la municipalidad y los costos salariales representados por los ajustes del costo de vida de la municipalidad establecidos por la ley pública 450.	$G_i = 15.0 [POV_i/POV] [(C_i/C)(SAL/EXP) + (1-SAL/EXP)]$
#6	Agregar una subvención basada en la ganancia de rendimiento.	El monto de la subvención por pupilo varía directamente con la ganancia de rendimiento de la municipalidad entre las notas 4 y 8 según lo miden los puntajes de evaluación de castellano del sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE).	$G_i = 15.0 [ACHVT_i/ACHVT]$
#7	Agregar una subvención porcentual de equilibrio basada en la capacidad fiscal.	El monto de la subvención por pupilo varía inversamente con la capacidad fiscal de la municipalidad medida por sus ingresos generales per cápita, con una transferencia máxima limitada a \$30.000.	$G_i = 30.0 [1 - 0.50(NER_i/NER)]$
#8	Agregar una subvención porcentual de equilibrio con un requisito de gasto obligatorio.	El monto de la subvención por pupilo varía inversamente con la capacidad fiscal de la municipalidad, con la transferencia máxima limitada a \$30.000 y un financiamiento municipal que debe ser mínimo de \$15.000.	$G_i = [1 - 0.50(NER_i/NER)]; ME_i > 15.0$
#9	Agregar una subvención de contrapartida variable.	El monto de la subvención varía inversamente con la capacidad fiscal relativa y directamente con el financiamiento municipal de educación de la municipalidad.	$G_i = ME_i [1 - 0.25(NER_i/NER)]$

En que:

- $ACHVT_i$ = Promedio de puntaje de la prueba de español del SIMCE de 8avo año menos el promedio de 4to año de los estudiantes de escuelas públicas de la municipalidad i.
 C_i = Ajuste del costo de vida a los sueldos según lo define la ley pública 450.
 G_i = Subvención para educación del Gobierno Central por estudiante a la municipalidad.
 ME_i = Financiamiento municipal de educación por estudiante de escuela pública en la municipalidad i.
 NER_i = Ingreso no destinado per cápita de la municipalidad i.
 POV_i = Tasa de pobreza de la municipalidad i.
 SAL/EXP = Tasa nacional media de salarios y sueldos para el total de gastos de educación.
 USE = Subvención del Gobierno Central de nivel de base por estudiante.
 W_j = Ponderación de factores j para municipalidades i.

Cuadro D.2: Distribución del Financiamiento de Educación Mediante un Diseño Alternativo de Subvenciones

ALTERNATIVA		GASTO/ESTUDIANTE		TOTAL
		GOBIERNO CENTRAL	GOBIERNO MUNICIPAL	
#1	Mantener la subvención de capitación actual de estudiantes.	67.2	9.3	76.5
#2	Aumentar los ingresos municipales no destinados.	341.2	23.5	90.7
#3	Aumentar la capitación actual de estudiantes.	82.0	8.7	90.7
#4	Agregar una subvención basada en la pobreza.	82.0	8.9	90.9
#5	Agregar una subvención basada en la pobreza ajustada según los precios de los insumos.	82.4	8.8	91.2
#6	Agregar una subvención basada en la ganancia de rendimiento.	83.5	6.5	90.0
#7	Agregar una subvención porcentual de equilibrio basada en la capacidad fiscal.	80.9	9.1	90.0
#8	Agregar una subvención porcentual de equilibrio con un requisito de gasto obligatorio.	80.9	19.7	100.6
#9	Agregar una subvención de contrapartida variable.	80.2	10.7	90.9

Cuadro D.3: Índices del Financiamiento del Gobierno Central

ALTERNATIVA		GASTO/FINANCIAMIENTO GOBIERNO CENTRAL	
		TOTAL	MARGINAL
#1	Mantener la subvención de capitación actual de estudiantes.	1.14	N.D.
#2	Aumentar los ingresos municipales no destinados.	0.21	0.05
#3	Aumentar la capitación actual de estudiantes.	1.10	0.95
#4	Agregar una subvención basada en la pobreza.	1.11	0.96
#5	Agregar una subvención basada en la pobreza según los precios de los insumos.	1.10	0.96
#6	Agregar una subvención basada en la ganancia de rendimiento.	1.07	0.81
#7	Agregar una subvención porcentual de equilibrio basada en la capacidad fiscal.	1.11	0.97
#8	Agregar una subvención porcentual de equilibrio con un requisito de gasto obligatorio.	1.24	1.76
#9	Agregar una subvención de contrapartida variable.	1.13	1.11

Cuadro D.4: Costo Total de los Diseños Alternativos de Subvenciones para Educación

ALTERNATIVA		GOBIERNO CENTRAL	GOBIERNO MUNICIPAL	TOTAL
#1	Mantener la subvención de capitación actual de estudiantes.	117.5	16.3	133.8
#2	Aumentar los ingresos municipales no destinados.	391.8	41.1	432.9
#3	Aumentar la capitación actual de estudiantes.	143.7	15.2	158.6
#4	Agregar una subvención basada en la pobreza.	143.7	15.6	158.9
#5	Agregar una subvención basada en la pobreza ajustada según los precios de los insumos.	148.8	15.2	164.0
#6	Agregar una subvención basada en la ganancia de rendimiento.	146.7	11.4	157.7
#7	Agregar una subvención porcentual de equilibrio basada en la capacidad fiscal.	141.8	15.9	157.3
#8	Agregar una subvención porcentual de equilibrio con un requisito de gasto obligatorio.	141.8	34.4	176.2
#9	Agregar una subvención de contrapartida variable.	140.2	18.7	158.9

Nota: Sólo para escuelas municipales.

Cuadro D.5: Efectos de los Diseños Alternativos de Subvenciones en los Gastos y el Financiamiento: Tasas de Pobreza Baja versus Tasas de Pobreza Alta

ALTERNATIVA		MUNICIPALIDADES CON TASAS BAJAS DE POBREZA (DECIL INFERIOR)			MUNICIPALIDADES CON TASAS ALTAS DE POBREZA (DECIL SUPERIOR)			(B)/(A)
		Financiamiento gobierno central	Financiamiento gobierno municipal	(A) Total	Financiamiento gobierno central	Financiamiento gobierno municipal	(B) Total	
#1	Mantener la subvención de capitación actual de estudiantes.	69.0	43.7	112.7	96.3	8.3	104.6	0.93
#2	Aumentar los ingresos municipales no destinados.	69.0	87.3	155.7	96.3	16.7	113.0	0.73
#3	Aumentar la capitación actual de estudiantes.	84.0	40.7	124.7	111.4	7.7	119.1	0.96
#4	Agregar una subvención basada en la pobreza.	72.6	43.4	116.0	127.8	7.4	135.2	1.17
#5	Agregar una subvención basada en la pobreza ajustada según los precios de los insumos.	72.6	47.2	119.8	131.1	7.4	138.5	1.16
#6	Agregar una subvención basada en la ganancia de rendimiento.	84.6	26.0	110.6	113.3	6.2	119.5	1.08
#7	Agregar una subvención porcentual de equilibrio basada en la capacidad fiscal.	77.5	43.5	121.0	109.3	8.2	117.5	0.97
#8	Agregar una subvención porcentual de equilibrio con un requisito de gasto obligatorio.	77.5	53.0	130.5	109.3	17.6	126.9	0.97
#9	Agregar una subvención de contrapartida variable.	84.8	45.9	130.7	108.1	9.8	117.9	0.90

Cuadro D.6: Efectos de los Diseños Alternativos de Subvenciones en los Gastos y el Financiamiento: Capacidad Fiscal Baja versus Capacidad Fiscal Alta

ALTERNATIVA		MUNICIPALIDADES CON CAPACIDAD FISCAL ALTA (DECIL SUPERIOR)			MUNICIPALIDADES CON CAPACIDAD FISCAL BAJA (DECIL INFERIOR)			(B)/(A)
		Financiamiento gobierno central	Financiamiento gobierno municipal	Total	Financiamiento gobierno central	Financiamiento gobierno municipal	Total	
#1	Mantener la subvención de capitación actual de estudiantes.	90.1	46.7	136.8	56.8	4.1	60.9	0.45
#2	Aumentar los ingresos municipales no destinados.	90.1	93.4	183.5	56.8	8.2	65.0	0.35
#3	Aumentar la capitación actual de estudiantes.	105.1	45.3	150.4	71.8	3.8	75.6	0.50
#4	Agregar una subvención basada en la pobreza.	102.4	46.0	148.4	73.5	3.7	77.2	0.52
#5	Agregar una subvención basada en la pobreza ajustada según los precios de los insumos.	105.1	49.1	154.2	72.5	3.7	76.2	0.49
#6	Agregar una subvención basada en la ganancia de rendimiento.	107.0	32.5	139.5	72.6	3.9	76.5	0.55
#7	Agregar una subvención porcentual de equilibrio basada en la capacidad fiscal.	90.1	46.7	136.8	77.7	3.7	81.4	0.60
#8	Agregar una subvención porcentual de equilibrio con un requisito de gasto obligatorio.	90.1	50.0	140.1	77.7	15.0	92.7	0.66
#9	Agregar una subvención de contrapartida variable.	90.2	46.7	136.9	82.5	5.7	88.2	0.64

**Cuadro D.7: Efectos de los Diseños Alternativos de Subvenciones en los Gastos y el Financiamiento:
Rendimiento Educacional Bajo versus Rendimiento Educacional Alto**

ALTERNATIVA		MUNICIPALIDADES CON RENDIMIENTO ESCOLAR ALTO (DECIL SUPERIOR)			MUNICIPALIDADES CON RENDIMIENTO ESCOLAR BAJO (DECIL INFERIOR)			(B)/(A)
		Financiamiento gobierno central	Financiamiento gobierno municipal	Total	Financiamiento gobierno central	Financiamiento gobierno municipal	Total	
#1	Mantener la subvención de capitación actual de estudiantes.	71.3	30.5	91.8	72.2	6.5	78.7	0.86
#2	Aumentar los ingresos municipales no destinados.	71.3	41.0	112.3	72.2	13.0	85.2	0.76
#3	Aumentar la capitación actual de estudiantes.	86.0	18.6	104.6	84.9	6.2	91.1	0.87
#4	Agregar una subvención basada en la pobreza.	79.2	19.6	98.8	96.4	6.0	102.4	1.04
#5	Agregar una subvención basada en la pobreza ajustada según los precios de los insumos.	79.4	18.8	98.2	98.0	5.8	103.8	1.06
#6	Agregar una subvención basada en la ganancia de rendimiento.	88.7	16.5	105.2	90.6	2.8	93.4	0.89
#7	Agregar una subvención porcentual de equilibrio basada en la capacidad fiscal.	79.8	20.4	100.2	87.5	6.3	93.8	0.94
#8	Agregar una subvención porcentual de equilibrio con un requisito de gasto obligatorio.	79.8	29.0	108.8	87.5	17.0	104.5	0.96
#9	Agregar una subvención de contrapartida variable.	84.3	22.5	106.8	82.9	7.5	90.4	0.85

Cuadro E.1: Diseños Alternativos de Subvenciones para Transferencias de Salud a las Municipalidades

ALTERNATIVAS		DESCRIPCION	FORMULA
#1	Mantener el plan de reembolso de costos existente	Reembolso de costos a las municipalidades sobre la base del programa de tarifas del Ministerio de Salud y del número de servicios prestados.	$G_i = \sum [P_j S_{ij}]$
#2	Sustituir una subvención de fórmula per cápita	El monto de la subvención varía según los determinantes de uso (tasas de pobreza y dependencia)	$G_i = (FAPEM) [.5(POV_i/POV) + .5(DEP_i/DEP)]$
#3a	Sustituir una subvención de fórmula per cápita ajustada para el mantenimiento de los precios de insumos del efecto (Ministerio de Educación) necesario.	El monto de la subvención varía con los determinantes de uso y costo (clasificación por zona)	$G_i = (FAPEM) [.5(POV_i/POV) + .5(DEP_i/DEP)]$ $*[(C_i/C)(SAL/EXP) + (1-SAL/EXP)]$
#3b	Igual que #3 pero un mandato de gasto mínimo reemplaza al Ministerio de Educación	El monto de las subvenciones varía con los determinantes de uso y costo (clasificación por zona)	Igual que el #3a; $[G_i + MH_i] > 2.07$
#4	Sustituir una subvención porcentual de equilibrio basada en la capacidad fiscal	El monto de la subvención varía inversamente con la capacidad fiscal relativa.	$G_i = 15.0 [POV_i/POV]$ $[(C_i/C)(SAL/EXP) + (1-SAL/EXP)]$
#5a	Sustituir una subvención de contrapartida variable definida.	El monto de la subvención varía inversamente con la capacidad fiscal relativa y directamente con los gastos de salud municipal.	$G_i = 15.0 [ACHVT_i/ACHVT]$
#5b	Sustituir una subvención de contrapartida variable definida; se ordena un gasto mínimo.	El monto de la subvención varía inversamente con la capacidad fiscal relativa y directamente con los gastos de salud municipales.	$G_i = 30.0 [1 - 0.50(NER_i/NER)]$

En que:

- C_i = Ajuste del costo de vida a los sueldos como lo define la ley pública 450.
 DEP_i = Personas de 4 años de edad y sobre los 60 años como tasa de población de la municipalidad i.
 G_i = Subvención de salud del gobierno central per cápita o por beneficiario a la municipalidad.
 $FAPEM_i$ = Transferencias del gobierno central de promedio inicial $(FAPEM/POP)_i$ por beneficiario bajo el programa actual.
 MAL_i = Tasa de malnutrición de la municipalidad i.
 NER_i = Ingreso per cápita no destinado de la municipalidad i.
 P_j = Tasa de reembolso del Ministerio de Salud para el servicio j.
 MH_i = Financiamiento municipal de salud per cápita en la municipalidad i.
 POV_i = Tasa de pobreza de la municipalidad i.
 SAL/EXP = Tasa media nacional de salarios y sueldos para el total de gastos de salud.
 S_j = Cantidad de servicio j prestado por la municipalidad i.

Cuadro E.2: Distribución del Financiamiento de Salud Mediante Diseños Alternativos de Subvenciones

ALTERNATIVAS		GASTO/ESTUDIANTE		TOTAL	
		GOBIERNO CENTRAL MUNICIPAL	GOBIERNO		
#1	Mantener el plan de reembolso de costos existente.	1.57	0.50	2.07	1.32
#2	Sustituir una subvención de fórmula per cápita.	1.53	N.D.	90.7	N.D.
#3a	Sustituir una subvención de fórmula per cápita ajustada para el mantenimiento de los precios de insumos; Ministerio de Educación necesario.	1.58	0.93	90.7	1.29
#3b	Sustituir una subvención de fórmula per cápita ajustada para los precios de los insumos; se ordena un gasto mínimo.	1.58	0.93	90.9	1.56
#4	Sustituir una subvención porcentual de equilibrio basada en la capacidad fiscal.	1.55	N.D.	N.D.	1.55
#5a	Sustituir una subvención de contrapartida variable definida.	1.53	0.45	1.98	1.29
#5b	Sustituir una subvención de contrapartida variable definida; se ordena un gasto mínimo.	1.76	0.91	2.67	1.52

Nota: Los cálculos se basan en todas las municipalidades chilenas; la simulación de la alternativa #5 supone una elasticidad de precios de -0.5.

**Cuadro E.3: Efectos del Diseño Alternativo de Subvenciones en los Gastos y el Financiamiento:
Pobreza Baja versus Pobreza Alta**

ALTERNATIVA		MUNICIPALIDADES CON TASAS BAJAS DE POBREZA (DECIL INFERIOR)			MUNICIPALIDADES CON TASAS BAJAS DE POBREZA (DECIL SUPERIOR)		
		Financiamiento gobierno central	Financiamiento gobierno municipal	(A) Total	Financiamiento gobierno central	Financiamiento gobierno municipal	(B) Total
#1	Mantener el plan de reembolso de costos existente.	1.52	1.09	2.61	2.00	0.36	2.36
#2	Sustituir una subvención de fórmula per cápita.	0.78	N.D.	N.D.	3.07	N.D.	N.D.
#3a	Sustituir una subvención de fórmula per cápita ajustada para el mantenimiento de los precios de insumos; Ministerio de Educación necesario.	0.82	1.09	1.91	3.41	0.36	3.77
#3b	Sustituir una subvención de fórmula per cápita ajustada para los precios de insumos; se ordena un gasto mínimo.	0.82	1.31	2.13	3.41	0.24	3.65
#4	Sustituir una subvención porcentual de equilibrio basada en la capacidad fiscal.	1.08	N.D.	N.D.	1.43	N.D.	N.D.
#5a	Sustituir una subvención de contrapartida variable definida.	1.14	0.51	1.65	1.32	0.41	1.73
#5b	Sustituir una subvención de contrapartida variable definida; se ordena un gasto mínimo.	1.33	1.11	2.44	1.52	1.05	2.57

Cuadro E.4: Efectos del Diseño Alternativo de Subvenciones en los Gastos y el Financiamiento: Capacidad Fiscal Baja versus Capacidad Fiscal Alta

ALTERNATIVA		MUNICIPALIDADES CON CAPACIDAD FISCAL BAJA (DECIL INFERIOR)			MUNICIPALIDADES CON CAPACIDAD FISCAL ALTA (DECIL SUPERIOR)		
		Financiamiento gobierno central	Financiamiento gobierno municipal	(A) Total	Financiamiento gobierno central	Financiamiento gobierno municipal	(B) Total
#1	Mantener el plan de reembolso de costos existente.	3.79	1.84	5.63	0.94	0.22	1.16
#2	Sustituir una subvención de fórmula per cápita	3.11	N.D.	N.D.	0.99	N.D.	N.D.
#3a	Sustituir una subvención de fórmula per cápita ajustada para los precios de insumos; Ministerio de Educación necesario.	3.70	1.84	5.54	0.94	0.22	1.16
#3b	Sustituir una subvención de fórmula per cápita ajustada para los precios de insumos; se ordena un gasto mínimo.	3.70	0.54	4.24	0.94	1.18	2.12
#4	Sustituir una subvención porcentual de equilibrio basada en la capacidad fiscal.	0.02	N.D.	N.D.	2.03	N.D.	N.D.
#5a	Sustituir una subvención de contrapartida variable definida.	0.17	0.45	0.62	2.07	0.32	2.39
#5b	Sustituir una subvención de contrapartida variable definida; se ordena un gasto mínimo.	0.17	1.90	2.07	2.07	0.69	2.76

Cuadro E.5: Efectos del Diseño Alternativo de Subvenciones en los Gastos y el Financiamiento: Baja Necesidad de Salud Biológica/Sicológica versus Alta Necesidad de Salud Biológica/Sicológica

ALTERNATIVA		MUNICIPALIDADES CON BAJA MORTALIDAD INFANTIL (DECIL INFERIOR)			MUNICIPALIDADES CON ALTA MORTALIDAD INFANTIL (DECIL SUPERIOR)		
		Financiamiento gobierno central	Financiamiento gobierno municipal	(A) Total	Financiamiento gobierno central	Financiamiento gobierno municipal	(B) Total
#1	Mantener el plan de reembolso de costos existente	1.71	0.39	2.10	1.57	0.44	2.01
#2	Sustituir una subvención de fórmula per cápita	1.80	N.D.	N.D.	1.60	N.D.	N.D.
#3a	Sustituir una subvención de fórmula por capitación registrada para los precios de insumos.	1.82	0.39	2.21	1.55	0.44	1.99
#3b	Sustituir una subvención de fórmula por capitación registrada para los precios de insumos.	1.82	0.62	2.44	1.55	0.88	2.43
#4	Sustituir una subvención porcentual de equilibrio basada en la capacidad fiscal.	1.54	N.D.	N.D.	1.69	N.D.	N.D.
#5a	Sustituir una subvención de contrapartida variable definida.	1.51	0.49	2.00	2.30	0.58	2.88
#5b	Sustituir una subvención de contrapartida variable definida; se ordena un gasto mínimo.	1.75	0.93	2.68	2.63	0.63	3.26

Cuadro F.1: Distribución de las Subvenciones para Caminos Rurales Mediante Mediciones Alternativas de Necesidad

Diseños alternativos de subvenciones	Medición de necesidad					
	Total de kilómetros de caminos en el departamento per cápita (N_1)		Total de kilómetros de caminos municipales en el departamento per cápita (N_2)		Total de kilómetros de caminos de tierra municipales en el departamento per cápita (N_3)	
	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo
1. Subvenciones existentes de proyectos en que se comparten los costos	102.6	90.3	107.2	73.7	72.1	74.7
2. Subvenciones de mantenimiento existentes	16.1	11.2	16.2	9.5	13.5	9.3
3. Subvenciones de construcción y rehabilitación existentes	86.5	79.1	90.9	64.2	58.6	65.4
4. Subvención de fórmula basada en N_2	N.D.	N.D.	150.1	33.9	N.D.	N.D.
5. Subvención de fórmula para el mantenimiento basada en N_2	N.D.	N.D.	21.2	4.8	N.D.	N.D.
6. Subvención de fórmula para la construcción y la rehabilitación basada en N_3	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	160.0	9.8

Bibliografía

- Alcayaga, Rony Lenz y César Oyarzo Mansilla (1991), "Estudios de financiamiento de salud pública: sistemas de recuperación de costos", Informe de avance, No.3, Santiago de Chile, Ministerio de Salud, marzo.
- Austermann, Winnefred (1980), "A legislator's guide to oversight of federal funds", Fiscal Affairs and Oversight Committee, Denver, National Conference of State Legislatures.
- Bahl, Roy W., Jesse Burkhead y Bernard Jump Jr. (18980), Public Employment and State Local Government Finance, Cambridge, Ballinger Publishing Company.
- Bahl, Roy W. y Johannes F. Linn (1992), Urban Public Finance in Developing Countries, Nueva York, Oxford University Press, publicado para el Banco Mundial.
- Bahl, Roy W., Jerry Miner y Larry Schroeder (1984), "Mobilizing local resources in developing countries", Public Administration and Development, vol.4.
- Banco Mundial (1990a), Argentina: Provincial Government Finances, World Bank Country Study, Washington, D.C.
- _____ (1990b), Bolivia Social Investment Fund Project, Staff Appraisal Report No. 8248-BO, Washington, D.C., Human Resources Division, Country Department III, LAC.
- _____ (1991), Macroeconomic Policy Under Fiscal Federalism, Report No.9694-BR, Vol. II, Washington, D.C., Country Operations Division, Country Department I, LAC.
- _____ (1991b), Mexico Decentralization and Regional Development Project for the Disadvantaged States, Staff Appraisal Report No.8786-ME, Washington, D.C., Agriculture Operations Division, Country Department II, LAC.
- _____ (1992a), Brazil: The Challenge of Municipal Sector Development in the 1990s, Report No.10161-BR, Washington, D.C., Infrastructure Operations Division, Country Department I, LAC.
- _____ (1992b), Brazil: Issues in Health Care Delivery and Finance, Washington, D.C., Human Resources Division, Country Department I, LAC, borrador.
- _____ (1992c), Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs, World Bank Technical Paper, No.188, Washington, D.C., Africa Technical Department Series.

- _____ (1992d), Venezuela Decentralization and Fiscal Issues, Report No.11160-VE, vol.I, Washington, D.C., Infrastructure Operations Division, Country Department I, LAC.
- _____ (1993), Colombia: Toward Increased Efficiency and Equity in the Health Sector. Can Decentralization Help?, Sector Study in Progress, LAC, 8 de marzo, borrador.
- Bennett, Robert y otros (1990), Decentralization, Local Governments and Markets, Oxford Careedon Press.
- Beyna, Larry y otros (1977), Managing Decentralization: An Annotated Bibliography, serie Development Management Research, Informe No.1, Syracuse, The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University.
- Bhatnagar, Buvan y Aubrey Williams (comps.) (1992), Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change, World Bank Discussion Paper, No. 183, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Break, George F. (1980), Financing Government in a Federal System, Studies of Government Finance, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Buchanan, James M. (1950), "Federalism and fiscal equity", American Economic Review, vol.40. septiembre.
- Campbell, Tim, G. Peterson y J. Brakarz (1991), Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management, World Bank Regional Studies Program, Informe No.5, Washington, D.C., Departamento Técnico, LAC, Banco Mundial.
- Carpenter, Vivian L. (1990), "Improving accountability: Evaluating the performance of public health agencies", Association of Government Accountants Journal.
- Carrol, Thomas F. (1992a), "Capacity building for participatory organization", Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change, Buvan Bhatnagar y Aubrey Williams (comps.), World Bank Discussion Paper, No.183, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1992b), Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development, Connecticut, Kumarian Press.
- Castaneda, Tarsicio (1990), Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los '80, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
-

-
- Clune, William H. y John F. Witte (comps.) (1990), Choice and Control in American Education, Volume 2: The Practice of Choice, Decentralization and School Restructuring, Nueva York, The Falmer Press.
- Cooper, Terry L. (1983), "Citizen participation", Organizational Theory and Management, Nueva York, Marcel Dekker.
- COPRE (1993), "Acuerdo nacional para la descentralización", Venezuela, COPRE, marzo, borrador para la discusión.
- COPRE/PNUD (1992), Descentralización, gobernabilidad, democracia, serie Venezuela, la reforma del futuro.
- Danzberger, Jacqueline P., Michael W. Kirst y Michael Usdan (1992), Governing Public Schools: New Times New Requirements, Washington, D.C., The Institute for Educational Leadership.
- Darbera, Richard y Robert Hall (1992), "Local public finance and institutional reform in Niger", Decentralization: Finance and Management Project, Vermont, Associates for Rural Development, Inc., abril.
- Decentralization: Finance and Management Project (1989), "Philippines Local Fiscal Integrity Analysis Report", Associates in Rural Development, Inc., Vermont, agosto.
- _____ (1991), "Rural roads maintenance systems project: Special study on local resource mobilization for road maintenance, Volume I, Final Report", Associates for Rural Development, Inc., Vermont, marzo.
- Else-Mitchell, R. (1986), "Commonwealth payments to the States", Accountability in Intergovernmental Fiscal Transfers, Occasional Paper, No.38, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Epstein, Joyce L. (1992), "School and family partnerships", Encyclopedia of Educational Research.
- Esman, Milton J. y Norman T. Uphoff (1984), Local Organizations: Intermediaries in Rural Development, Ithaca, Cornell UP.
- Ferris, James M. y Donald R. Winkler (1991), "Agency theory and intergovernmental relations", Public Finance with Several Levels of Government, Remy Prud'homme (comp.), La Haya, Foundation Public Finance.

- Finsterbusch, K. y W.A. Van Wicklin III (1987), "The contribution of beneficiary participation to development project effectiveness", Public Administration and Development, vol. 7.
- _____ (1989), "Beneficiary participation in development projects: Empirical tests of popular theories", Economic Development and Cultural Change.
- Fix, Michael y Daphne A. Kenyon (comps.) (1990), Coping with Mandates: What are the Alternatives?, Washington, D.C., The Urban Institute Press.
- Garms, Walter I., James W. Guthrie y Lawrence C. Pierce (comps.) (1978), School Finance: The Economics and Politics of Public Education, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc.
- González-Block, Miguel y otros (1989), "Health service decentralization in Mexico: Formulation, implementation and results of policy", Health Policy and Planning, vol. 4, No.4.
- Graddy, Elizabeth y Michael B. Nichol (1989), "Public members on occupational licensing boards: Effects on legislative regulatory reforms", Southern Economic Journal, No.55, enero.
- Guarda, Gian Carlo (1989), Financing Urban Services in Latin America: Spatial Distribution Issues, World Bank Discussion Paper, No.INU 48, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Hale, George E. y Marian Lief Palley (1981), The Politics of Federal Grants, Washington, D.C., Congressional Quarterly Press.
- Jara, Jorge Jiménez de la, (comp.) (1991), Sistema de salud en transición a la democracia, Santiago de Chile, Ministerio de Salud.
- Jorgensen, Steen, Margaret Grosh y Mark Schacter (1991), Easing the Poor Through Economic Crisis and Adjustment. The Story of Bolivia's Emergency Social Fund, World Bank Regional Studies Program, Informe No. 3, Washington, D.C., Departamento Técnico, LAC, Banco Mundial.
- Kenyon, Daphne A. y John Kincaid (1991), Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism, Washington, D.C., The Urban Institute Press.
- Ladd, Helen F. y John Yinger (1989), America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy, Baltimore, The Johns Hopkins UP.
-

-
- La Forgia (1985), "Fifteen years of community organization for health in Panama: An assessment of current progress and problems", Social Science Med., No.21.
- _____ (1987), "Health Committee federations in Panama", Panamá, Ministerio del Interior, inédito.
- Las tareas de la descentralización, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago de Chile.
- Lewis, Maureen A. (1993), "User fees in public hospitals: Comparison of three country case studies", Economic Development and Cultural Change, vol.41, abril.
- Mikesell, J. (1982), Fiscal Administration.
- Moore, Donald R. (1990), "Voice and Choice in Chicago", Choice and Control in American Education, Volume 2: The Practice of Choice, Decentralization and School Restructuring, Nueva York, The Falmer Press.
- Oates, W. (1972), Fiscal Federalism, Nueva York, Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Olson, M. (1965), The Logic of Collective Action, Cambridge M.A, Harvard.
- Ostrom, Elinor, Larry Schroeder y Susan Wynne (1990), "Institutional incentives and rural infrastructure sustainability", Decentralization: Finance and Management Project, Associates in Rural Development, Inc. Vermont, mayo.
- Paul, S. (1991), "Accountability in public services, exit, voice and capture", CECPS, agosto, borrador.
- Phipps, Lloyd y Kenneth Knell (1985), "The how of successful Citizen Advisory Committee operation. A research and development project: Citizen participation in policy making for public schools in Illinois", Urbana, Illinois Citizens Education Council, Illinois University.
- Piola S.F. y S.M. Vianna (1991), "Políticas e prioridades do Sistema Unico de Saude-SUS", Background paper commissioned by the World Bank.
- Presidencia de la República (1992), Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal, Departamento Nacional de Planeación, bajo la dirección de Eduardo Wiesner Duran, Colombia.

- Quehl, Scott (1993), "Reinforcing the building blocks for poverty alleviation in a decentralized public environment", Colombia Poverty Assessment Report, Washington, D.C., Banco Mundial, 10 de febrero.
- Raczynski, Dagmar (1986), La regionalización y la política económico-social del régimen militar: el impacto regional, Notas técnicas, No.84, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Reid, Gary J. (1992), "Civil service reform in Latin America: Lessons from experience", Public Sector Management Division, LAC.
- Reid, Gary J. y Donald R. Winkler (1991), "Decentralization and government size in Latin America", International Institute of Public Finance.
- Robson, K.J. (1987), "Achieving financial accountability in a federal system, part 2", Achieving Financial Accountability in a Federal System, Occasional Paper, No.43, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Rojas, Eduardo (1991), "Descentralización y autonomía local en la asignación de recursos", Revista EURE, No. 51, vol. XVII, Santiago de Chile.
- Rondinelli, Dennis A., John Nellis y Cheema G. Shabbir (1984), Decentralización in Developing Countries: A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers, No.581, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rosen, Harvey S. (comp.) (1986), Studies in State and Local Public Finance, Chicago, Chicago UP.
- Saunders, C.A. (1986), "Accountability for transfers of funds between levels of government: Impressions of recent developments in the United States", Accountability in Intergovernmental Fiscal Transfers, Occasional Paper, No.38, Canberra, Australian National University.
- Shah, Anwar (1991), Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Working Paper, No.WPS 726, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Schroeder, Larry (1990), "Managing and financing rural road maintenance in developing countries", Decentralization: Finance and Management Project, Associates in Rural Development, Inc., Vermont, mayo.
- Silvermann, Jerry M. (1992), Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs, World Bank Technical Paper, No.188, Washington, D.C., Banco Mundial.
-

Distributors of World Bank Publications

- ARGENTINA**
Carlos Hirsch, SRL
Galeria Guemes
Florida 165, 4th Floor-Ofc. 453/465
1333 Buenos Aires
- AUSTRALIA, PAPUA NEW GUINEA,
FIJI, SOLOMON ISLANDS,
VANUATU, AND WESTERN SAMOA**
D.A. Information Services
648 Whitehorse Road
Mitcham 3132
Victoria
- AUSTRIA**
Gerold and Co.
Graben 31
A-1011 Wien
- BANGLADESH**
Micro Industries Development
Assistance Society (MIDAS)
House 5, Road 16
Dhanmondi R/Area
Dhaka 1209
- Branch offices:*
Pine View, 1st Floor
100 Agrabad Commercial Area
Chittagong 4100
- BELGIUM**
Jean De Lannoy
Av. du Roi 202
1060 Brussels
- CANADA**
Le Diffuseur
151A Boul. de Mortagne
Boucherville, Québec
J4B 5E6
- Renouf Publishing Co.
1294 Algoma Road
Ottawa, Ontario
K1B 3W8
- CHILE**
Invertac IGT S.A.
Av. Santa Maria 6400
Edificio INTEC, Of. 201
Santiago
- CHINA**
China Financial & Economic
Publishing House
8, Da Fo Si Dong Jie
Beijing
- COLOMBIA**
Infoenlace Ltda.
Apartado Aereo 34270
Bogota D.E.
- COTE D'IVOIRE**
Centre d'Édition et de Diffusion
Africaines (CEDA)
04 B.P. 541
Abidjan 04 Plateau
- CYPRUS**
Center of Applied Research
Cyprus College
6, Diogenes Street, Engomi
P.O. Box 2006
Nicosia
- DENMARK**
SamfundsLitteratur
Rosenørns Allé 11
DK-1970 Frederiksberg C
- DOMINICAN REPUBLIC**
Editora Taller, C. por A.
Restauración e Isabel la Católica 309
Apartado de Correos 2190 Z-1
Santo Domingo
- EGYPT, ARAB REPUBLIC OF**
Al Ahram
Al Galaa Street
Cairo
- The Middle East Observer
41, Sherif Street
Cairo
- FINLAND**
Akateeminen Kirjakauppa
P.O. Box 128
SF-00101 Helsinki 10
- FRANCE**
World Bank Publications
66, avenue d'Iéna
75116 Paris
- GERMANY**
UNO-Verlag
Poppelsdorfer Allee 55
D-5300 Bonn 1
- HONG KONG, MACAO**
Asia 2000 Ltd.
46-48 Wyndham Street
Winning Centre
2nd Floor
Central Hong Kong
- HUNGARY**
Foundation for Market Economy
Dombóvári Ut 17-19
H-1117 Budapest
- INDIA**
Allied Publishers Private Ltd.
751 Mount Road
Madras - 600 002
- Branch offices:*
15 J.N. Heredia Marg
Ballard Estate
Bombay - 400 038
- 13/14 Asaf Ali Road
New Delhi - 110 002
- 17 Chittaranjan Avenue
Calcutta - 700 072
- Jayadeva Hostel Building
5th Main Road, Gandhinagar
Bangalore - 560 009
- 3-5-1129 Kachiguda
Cross Road
Hyderabad - 500 027
- Prarthana Flats, 2nd Floor
Near Thakore Baug, Navrangpura
Ahmedabad - 380 009
- Patiala House
16-A Ashok Marg
Lucknow - 226 001
- Central Bazaar Road
60 Bajaj Nagar
Nagpur 440 010
- INDONESIA**
Pt. Indira Limited
Jalan Borobudur 20
P.O. Box 181
Jakarta 10320
- IRAN**
Kowkab Publishers
P.O. Box 19575-511
Tehran
- IRELAND**
Government Supplies Agency
4-5 Harcourt Road
Dublin 2
- ISRAEL**
Yozmot Literature Ltd.
P.O. Box 56055
Tel Aviv 61560
- ITALY**
Licosa Commissionaria Sansoni SPA
Via Duca Di Calabria, 1/1
Casella Postale 552
50125 Firenze
- JAPAN**
Eastern Book Service
Hongo 3-Chome, Bunkyo-ku 113
Tokyo
- KENYA**
Africa Book Service (E.A.) Ltd.
Quaran House, Mfangano Street
P.O. Box 45245
Nairobi
- KOREA, REPUBLIC OF**
Pan Korea Book Corporation
P.O. Box 101, Kwangwhamun
Seoul
- Korean Stock Book Centre
P.O. Box 34
Yeoido
Seoul
- MALAYSIA**
University of Malaya Cooperative
Bookshop, Limited
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
- MEXICO**
INFOTEC
Apartado Postal 22-860
14060 Tlalpan, Mexico D.F.
- NETHERLANDS**
De Lindeboom/InOr-Publikaties
P.O. Box 202
7480 AE Haaksbergen
- NEW ZEALAND**
ERSCO NZ Ltd.
Private Mail Bag 99914
New Market
Auckland
- NIGERIA**
University Press Limited
Three Crowns Building Jericho
Private Mail Bag 5095
Ibadan
- NORWAY**
Narvesen Information Center
Book Department
P.O. Box 6125 Etterstad
N-0602 Oslo 6
- PAKISTAN**
Mirza Book Agency
65, Shahrah-e-Quaid-e-Azam
P.O. Box No. 729
Lahore 54000
- PERU**
Editorial Desarrollo SA
Apartado 3824
Lima 1
- PHILIPPINES**
International Book Center
Suite 1703, Cityland 10
Condominium Tower 1
Ayala Avenue, H.V. dela
Costa Extension
Makati, Metro Manila
- POLAND**
International Publishing Service
Ul. Piekna 31/37
00-677 Warszawa
- For subscription orders:*
IPS Journals
Ul. Okrezna 3
02-916 Warszawa
- PORTUGAL**
Livraria Portugal
Rua Do Carmo 70-74
1200 Lisbon
- SAUDI ARABIA, QATAR**
Janir Book Store
P.O. Box 3196
Riyadh 11471
- SINGAPORE, TAIWAN,
MYANMAR, BRUNEI**
Gower Asia Pacific Pte Ltd.
Golden Wheel Building
41, Kallang Pudding, #04-03
Singapore 1334
- SOUTH AFRICA, BOTSWANA**
For single titles:
Oxford University Press
Southern Africa
P.O. Box 1141
Cape Town 8000
- For subscription orders:*
International Subscription Service
P.O. Box 41095
Craighall
Johannesburg 2024
- SPAIN**
Mundi-Prensa Libros, S.A.
Castello 37
28001 Madrid
- Libreria Internacional AEDOS
Consell de Cent, 391
08009 Barcelona
- SRI LANKA AND THE MALDIVES**
Lake House Bookshop
P.O. Box 244
100, Sir Chittampalam A.
Gardiner Mawatha
Colombo 2
- SWEDEN**
For single titles:
Fritzes Fackboksforetaget
Regeringsgatan 12, Box 16356
S-103 27 Stockholm
- For subscription orders:*
Wennergren-Williams AB
P.O. Box 1305
S-171 25 Solna
- SWITZERLAND**
For single titles:
Librairie Payot
Case postale 3212
CH 1002 Lausanne
- For subscription orders:*
Librairie Payot
Service des Abonnements
Case postale 3312
CH 1002 Lausanne
- THAILAND**
Central Department Store
306 Silom Road
Bangkok
- TRINIDAD & TOBAGO, ANTIGUA,
BARBUDA, BARBADOS,
DOMINICA, GRENADA, GUYANA,
JAMAICA, MONTSERRAT, ST.
KITTS & NEVIS, ST. LUCIA,
ST. VINCENT & GRENADINES**
Systematics Studies Unit
#9 Watts Street
Curepe
Trinidad, West Indies
- UNITED KINGDOM**
Microinfo Ltd.
P.O. Box 3
Alton, Hampshire GU34 2PG
England

193046

193046

TISD WB / DP no.235 Spa

Winkler, Donald R.
The design and
administration of
intergovernmental

Banco Mundial

Sede

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Teléfono: (202) 477-1234

Facsimile: (202) 477-6391

Télex: WUI 64145 WORLDBANK

RCA 248423 WORLDBK

Dirección cablegráfica: INTBAFRAD

WASHINGTONDC

Oficina de Europa

66, avenue d'Iéna
75116 Paris, Francia

Teléfono: (1) 40.69.30.00

Facsimile: (1) 40.69.30.66

Télex: 640651

Oficina de Tokio

Kokusai Building
1-1 Marunouchi 3-chome
Chiyoda-ku, Tokio 100, Japón

Teléfono: (3) 3214-5001

Facsimile: (3) 3214-3657

Télex: 26838



0037-1

LSD Library
L 3600

ISBN 0-8213-2823-9