



Banco Interamericano de Desarrollo

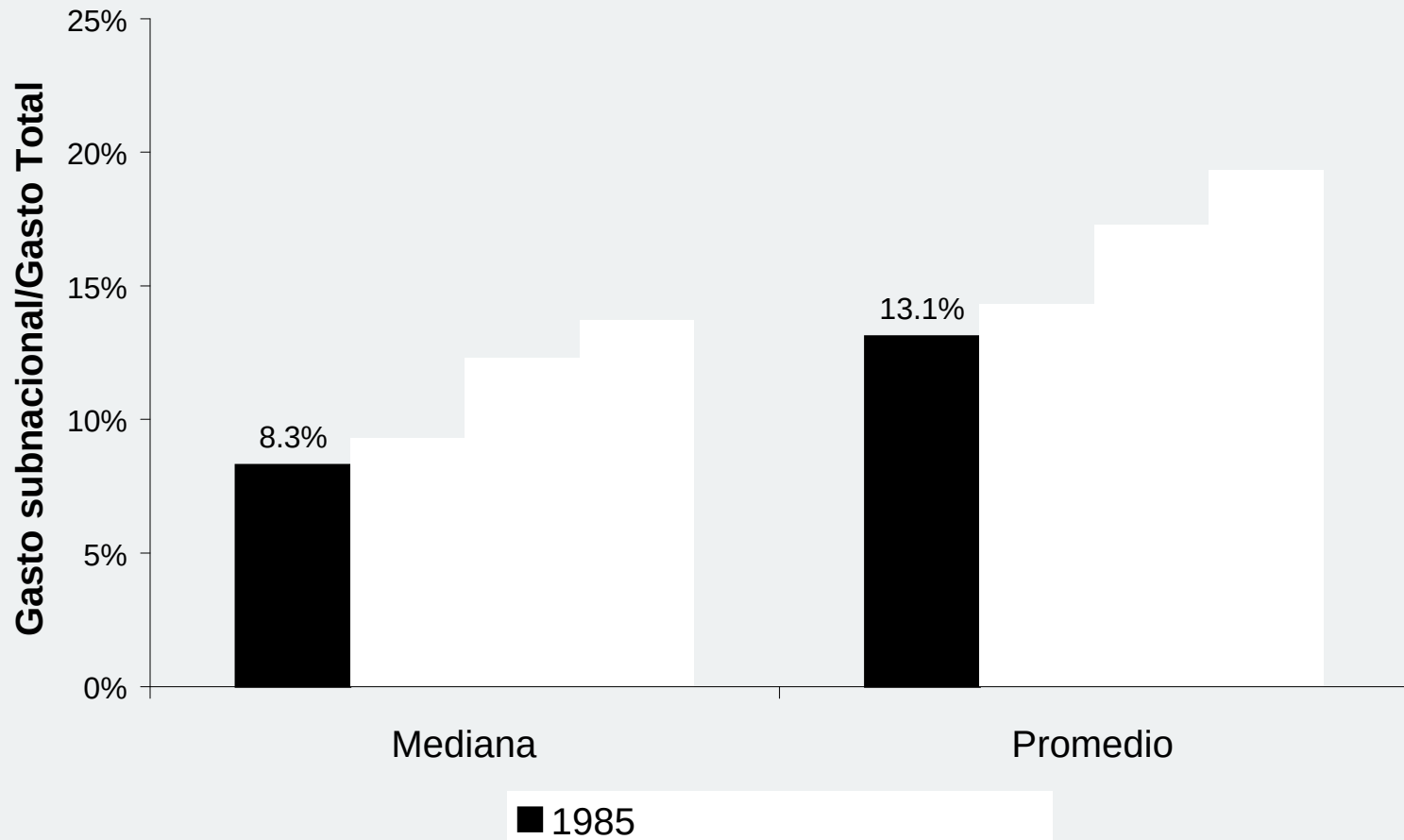
Descentralización y Control Macroeconómico en América Latina

Ernesto Stein

Julio 2008

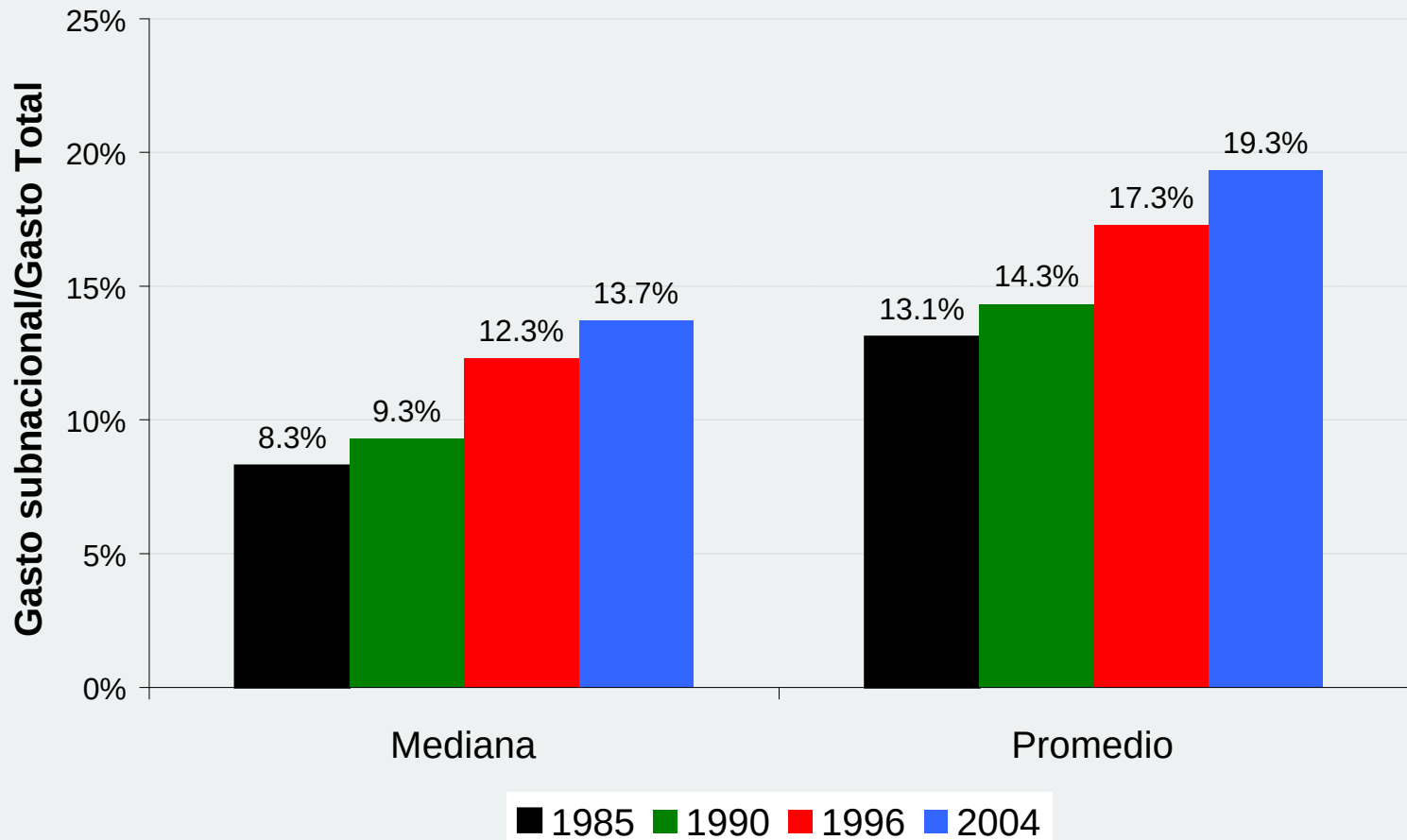
Los gobiernos en América Latina han sido tradicionalmente muy centralizados...

Tendencia hacia la descentralización



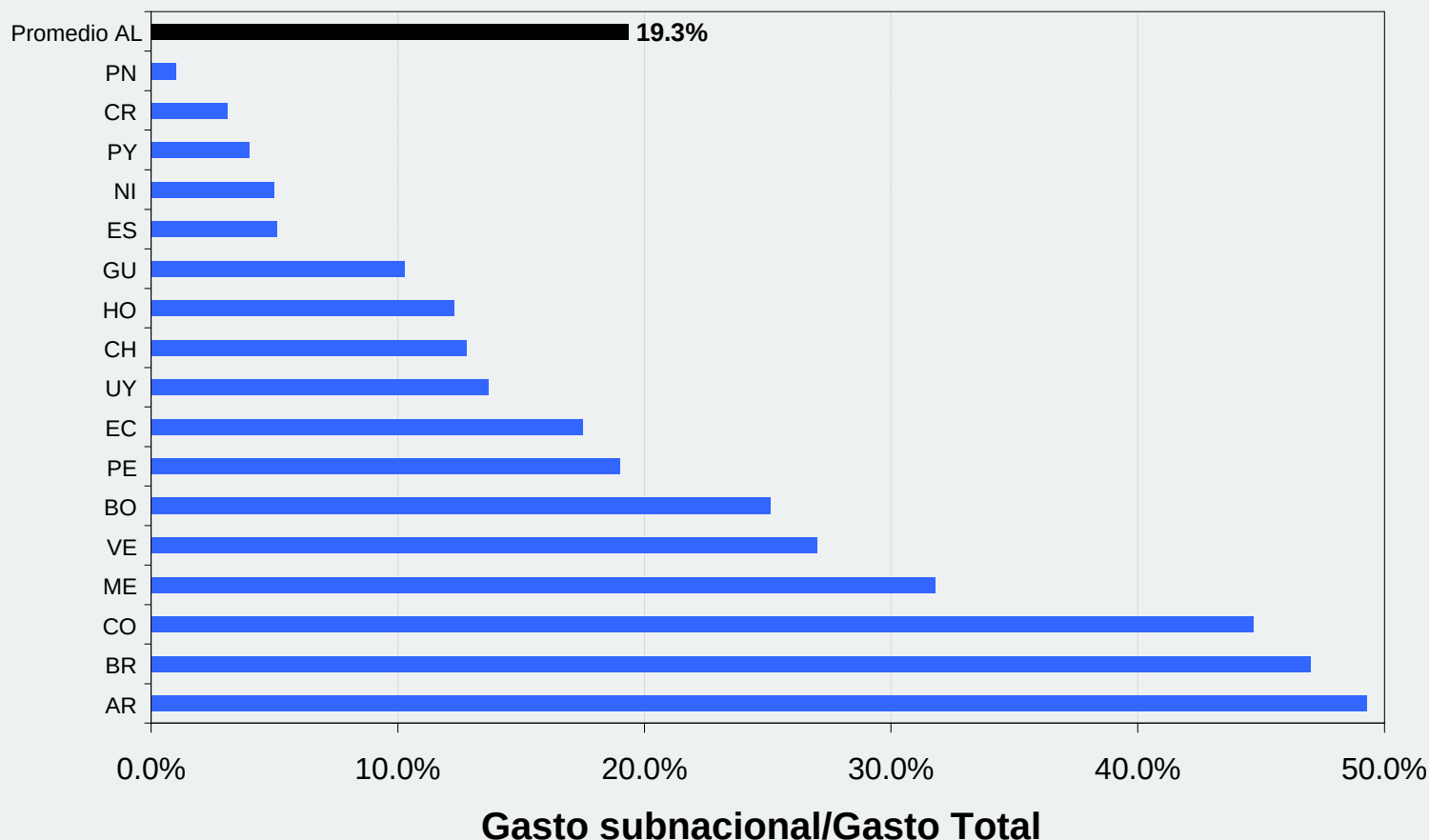
...pero se están descentralizando

Tendencia hacia la descentralización



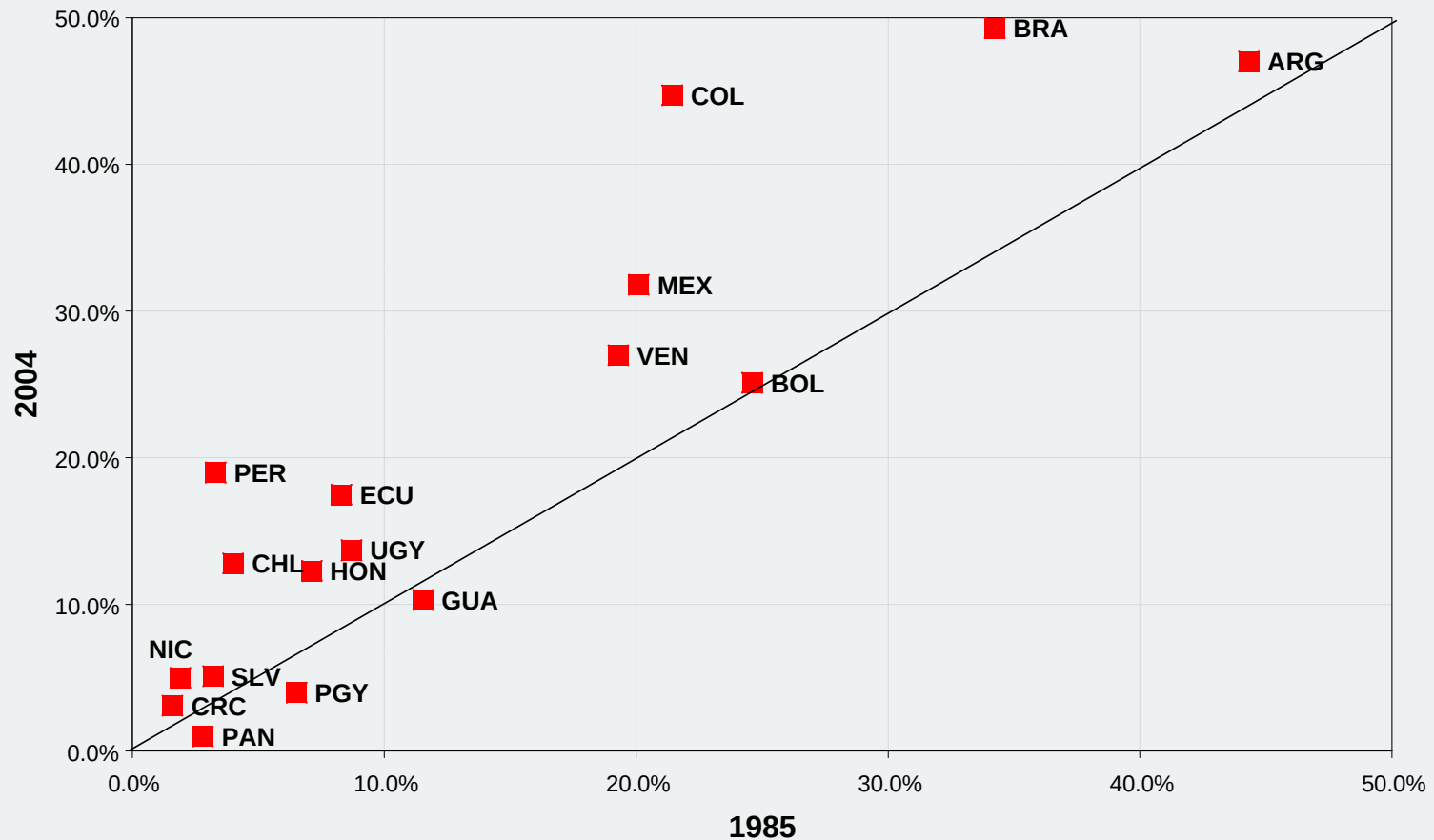
Existe una gran variedad de experiencias en la región...

Descentralización en América Latina, 2004



...pero la mayoría de los países se han descentralizado durante las últimas décadas

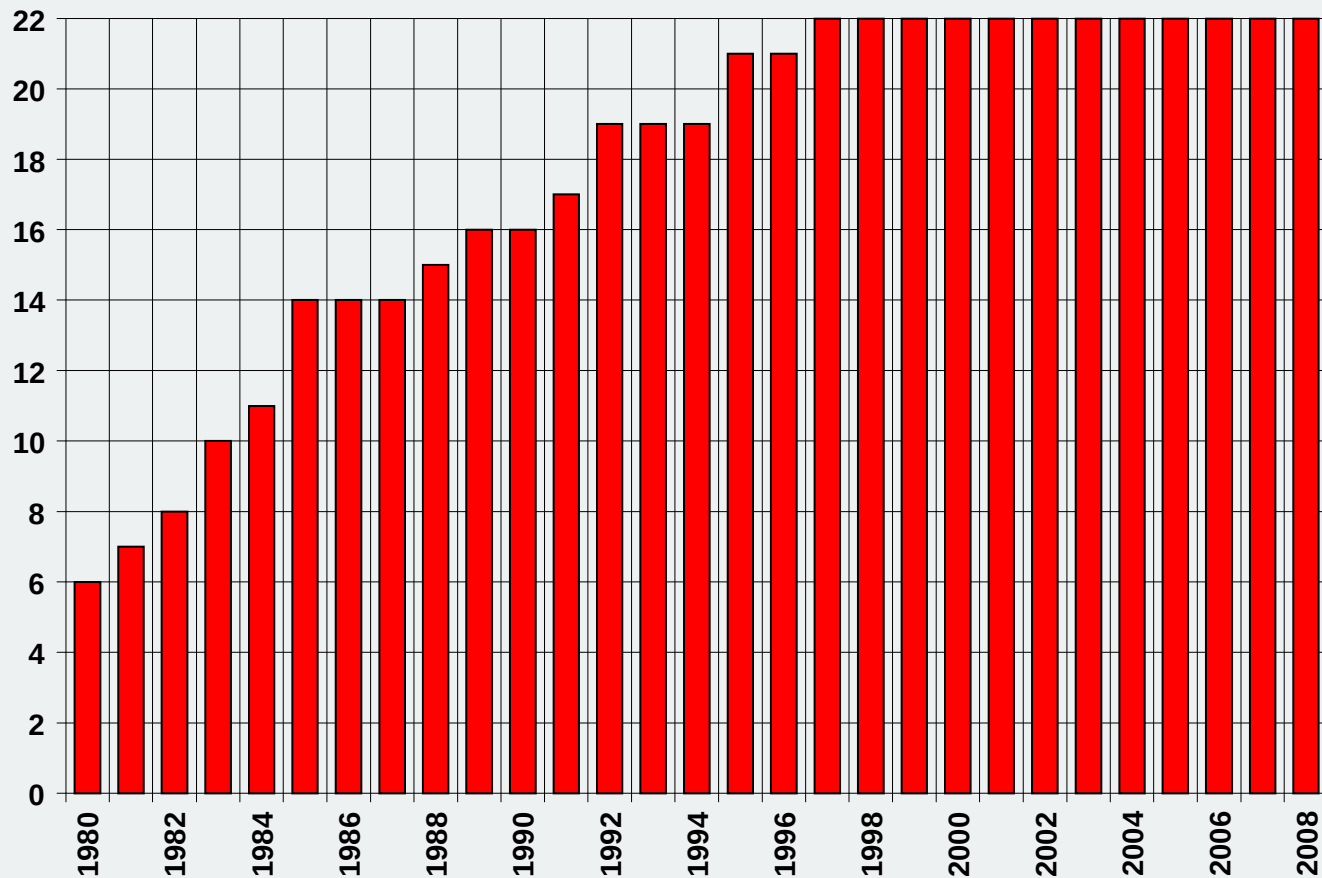
Gasto subnacional/Gasto total



La descentralización no se limita a la
esfera fiscal

Los gobiernos subnacionales se están volviendo mas autónomos

Número de países con elección directa de alcaldes en América Latina



En el contexto de estas tendencias

- Incremento sostenido en el grado de descentralización
- Aumento de la autonomía subnacional

El estudio de los potenciales efectos macroeconómicos se vuelve crucial.

La descentralización ofrece muchos beneficios potenciales

- Mejor adecuación de servicios a preferencias
- Mayor participación política
- Mayor *accountability*
- Mayor innovación en la provisión de servicios

Sin embargo, puede traer algunos problemas

- Captura por grupos de poder
- Problemas de escala
- Debilidad institucional
- *Free riding*

Condiciones para una descentralización exitosa

- Existen democracias a nivel local y funcionan bien
- los gobiernos subnacionales tienen la capacidad institucional para desempeñar en forma adecuada las responsabilidades que se les asignan
- La asignación de responsabilidades está claramente definida
- En la medida de lo posible, se mantiene una correspondencia cercana entre quienes se benefician de los programas públicos y quienes pagan por ellos
- Los gobiernos están sujetos a restricciones presupuestarias duras.

La descentralización es un concepto complejo que involucra una variedad de dimensiones

- Grado de autonomía política subnacional
- Asignación de responsabilidades de gasto
- Asignación de potestades tributarias
- Transferencias intergubernamentales
- Autonomía de endeudamiento
- Potencial de generar problemas macroeconómicos depende de cómo se combinan estas dimensiones

Autonomía política

- ¿Son las autoridades subnacionales electas o designadas?
- ¿*Accountability* hacia la población local o hacia el partido político?
 - Sistemas electorales.
 - Coincidencia de elecciones nacionales/subnacionales
 - Grado de competencia electoral

Autonomía política

- Mayor autonomía y *accountability* hacia la población local permite alcanzar ciertos beneficios de la descentralización (adecuación del gasto a preferencias, participación política)
- Pero genera problemas si los gobiernos subnacionales enfrentan restricciones de presupuesto débiles.
- Existencia de restricciones presupuestarias débiles afecta los incentivos de los votantes.
- Los votantes de una jurisdicción pueden premiar la irresponsabilidad fiscal en las elecciones, si implica recibir más beneficios que son financiados por toda la nación.

Asignación de responsabilidades de gasto

- Dimensión geográfica de los beneficios
- Externalidades
- Economías de escala
- Grado de complejidad
- Temas importantes:
 - Reconocer diferencias entre jurisdicciones.
 - Definir claramente las responsabilidades.

Descentralización del gasto

- Descentralización y tamaño del gobierno: **Hipótesis del “Leviatán”**
- Supuestos:
 - gobiernos maximizadores de ingresos explotan monopolio sobre bases tributarias
 - movilidad inter-jurisdiccional
 - descentralización introduce competencia por la base tributaria
 - los recursos también están descentralizados (coparticipación = colusión)
- Resultado: descentralización reduce el gasto público

Descentralización del gasto

- Descentralización y tamaño del gobierno: **Problema de los recursos comunes**
- Supuestos:
 - los gobiernos subnacionales tienen autonomía de gasto
 - los recursos no están descentralizados en la misma medida que los gastos (el gasto local se financia en parte de un *pool* de recursos comunes)
 - gobiernos subnacionales enfrentan restricciones presupuestarias débiles
- Resultado: La descentralización incrementa el gasto, ya que los gobiernos subnacionales no internalizan en forma completa el costo de sus programas públicos.

Descentralización del gasto

- Mi propia investigación (Stein 1999) sugiere que la descentralización en América Latina incrementa el gasto de gobierno, en forma consistente con el problema de los recursos comunes.
- El impacto es particularmente importante cuando existe un elevado desbalance vertical fiscal (hay mayor descentralización de gasto que de recursos)...
- ...y cuando hay transferencias discrecionales o elevada autonomía de endeudamiento subnacional, que dificulta el compromiso del gobierno central a no rescatar a los gobiernos subnacionales en problemas.

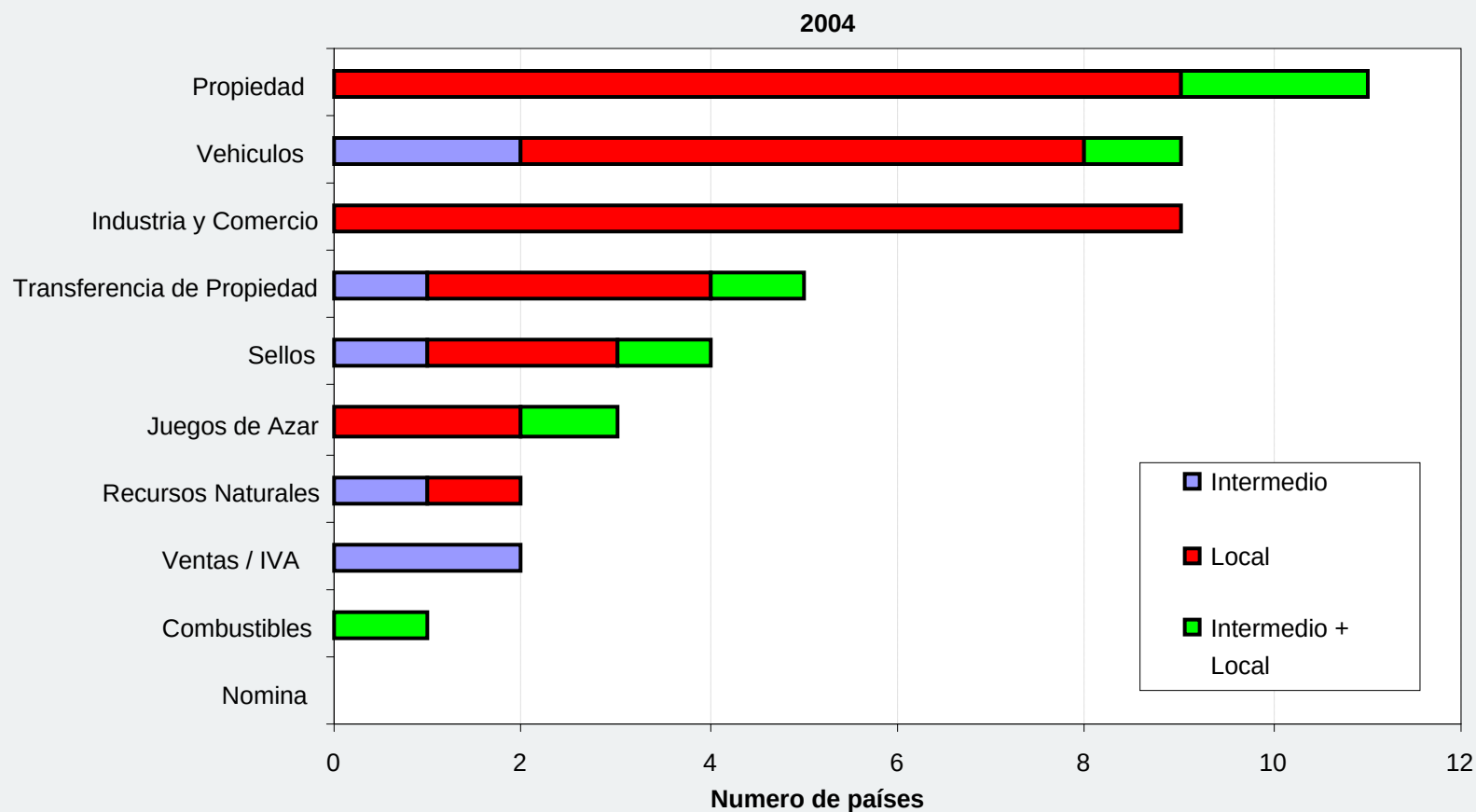
Descentralización del gasto

- Responsabilidades compartidas: Pueden generar *free riding* si las responsabilidades de cada nivel no están claramente delimitadas.
- Puede generar aumentos de gasto si el nivel central no cede las responsabilidades a los gobiernos subnacionales en forma completa (generando duplicación).
- Descentralización elevada: Puede dejar al gobierno central sin espacio suficiente para cumplir con su función de estabilización

Descentralización de potestades tributarias

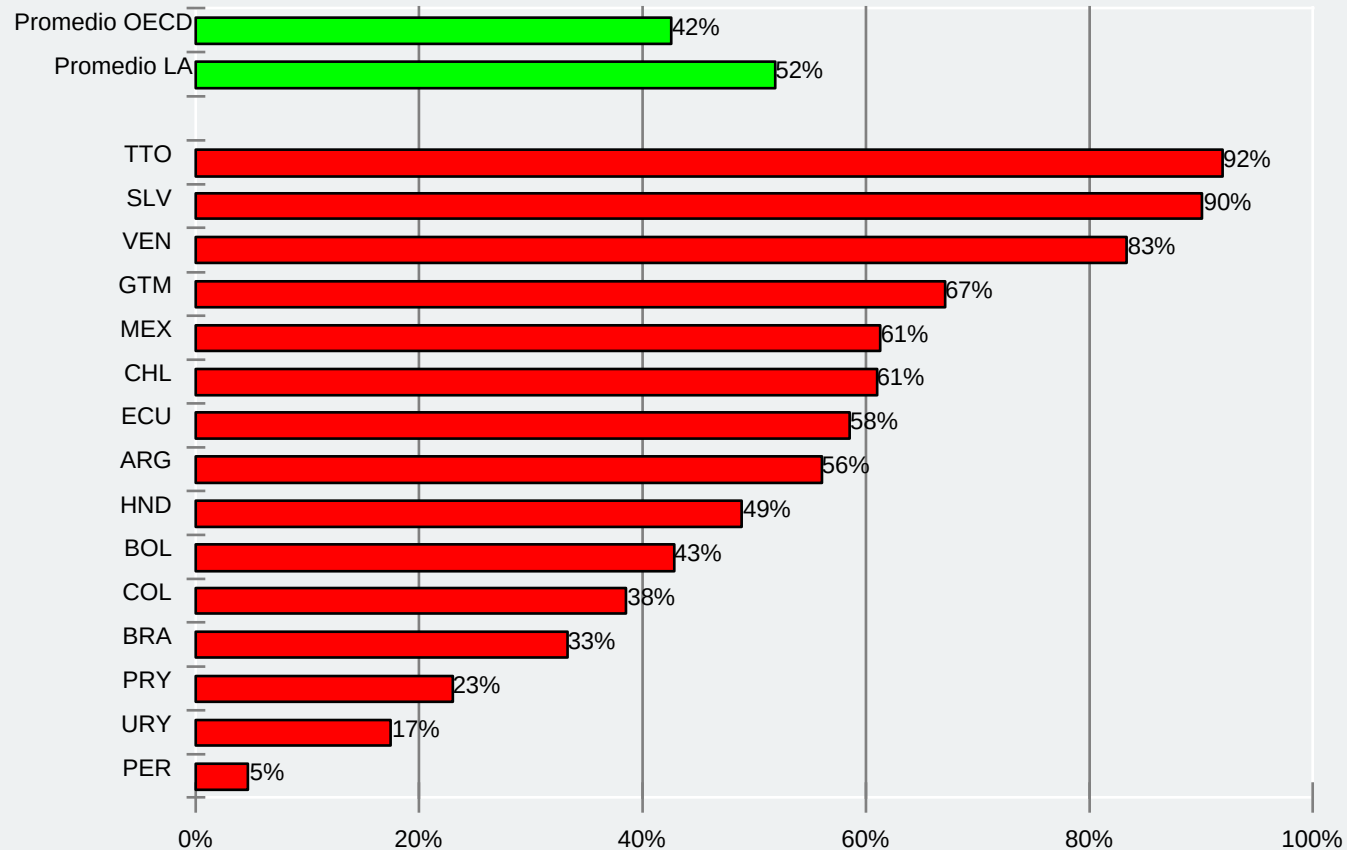
- No es fácil encontrar buenas fuentes de recursos locales
 - Movilidad de las bases tributarias
 - Economías de escala en administración tributaria
 - Consideraciones de equidad
- Fuentes de recursos apropiadas:
 - Cargas al usuario
 - Impuesto a la propiedad y a los vehículos
 - ¿Otras? (Sobretasas IVA / Rentas? Impuestos a consumos específicos?)
- Capacidad tributaria y esfuerzo fiscal.

Impuestos asignados de forma mas frecuente a los Gob. Subnacionales



Desbalance Vertical Fiscal

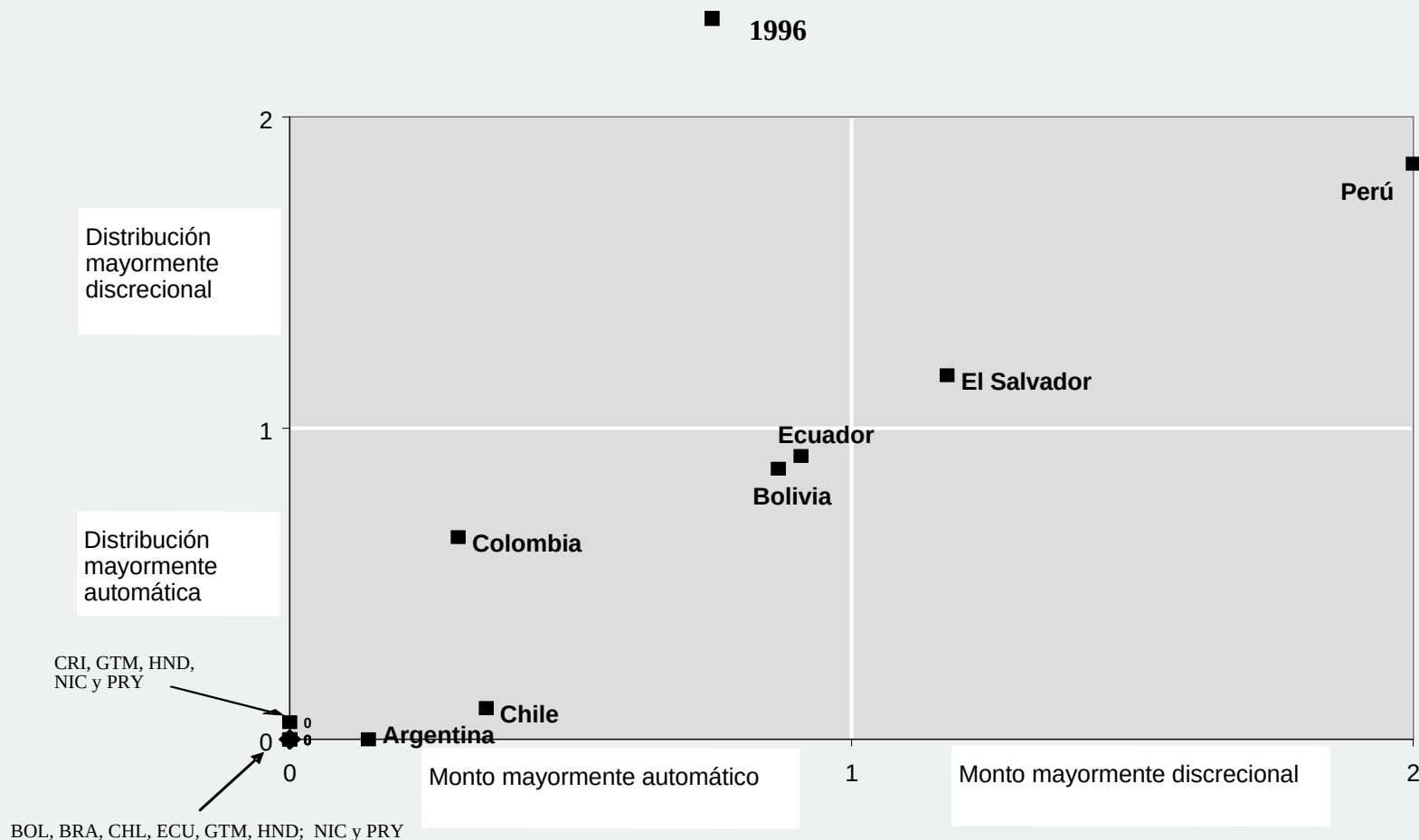
Transferencias del gobierno central / ingresos totales subnacionales (1996)



Transferencias intergubernamentales

Discrecionales:

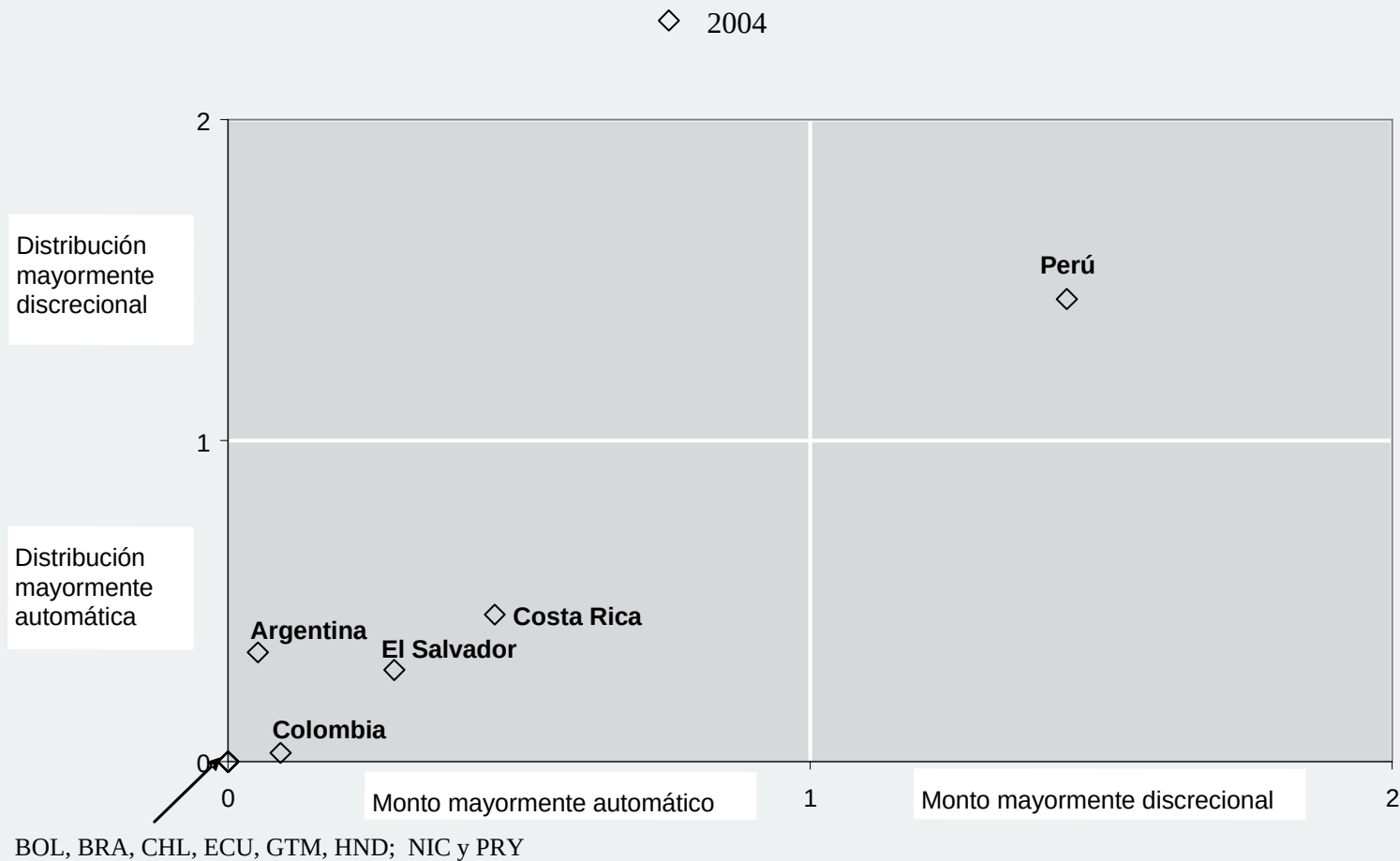
- No son estables ni predecibles
- Pueden generar restricciones presupuestarias débiles.



Transferencias intergubernamentales

Discrecionales:

- No son estables ni predecibles
- Pueden generar restricciones presupuestarias débiles.



Transferencias intergubernamentales

Discrecionales:

- No son estables ni predecibles
- Pueden generar restricciones presupuestarias débiles

Atadas a recursos (son las mas utilizadas)

- ¿ Atadas a cuales recursos?
- Prociclicalidad
- Efectos perversos durante ajustes fiscales

Definidas en base al número de beneficiarios (ejemplo Chile)

- Estables y predecibles
- Siguen a los *outputs*, no a los *inputs*

Transferencias de igualacion (ejemplos Canada y Australia)

- Principio: que diferentes jurisdicciones, haciendo mismo esfuerzo fiscal, tengan suficientes recursos para proveer nivel minimo de aceptable de servicios.
- Se igualan bases tributarias, no recaudacion. Si la jurisdiccion hace mayor esfuerzo tributario, se queda con los frutos de ese mayor esfuerzo

Autonomía de endeudamiento

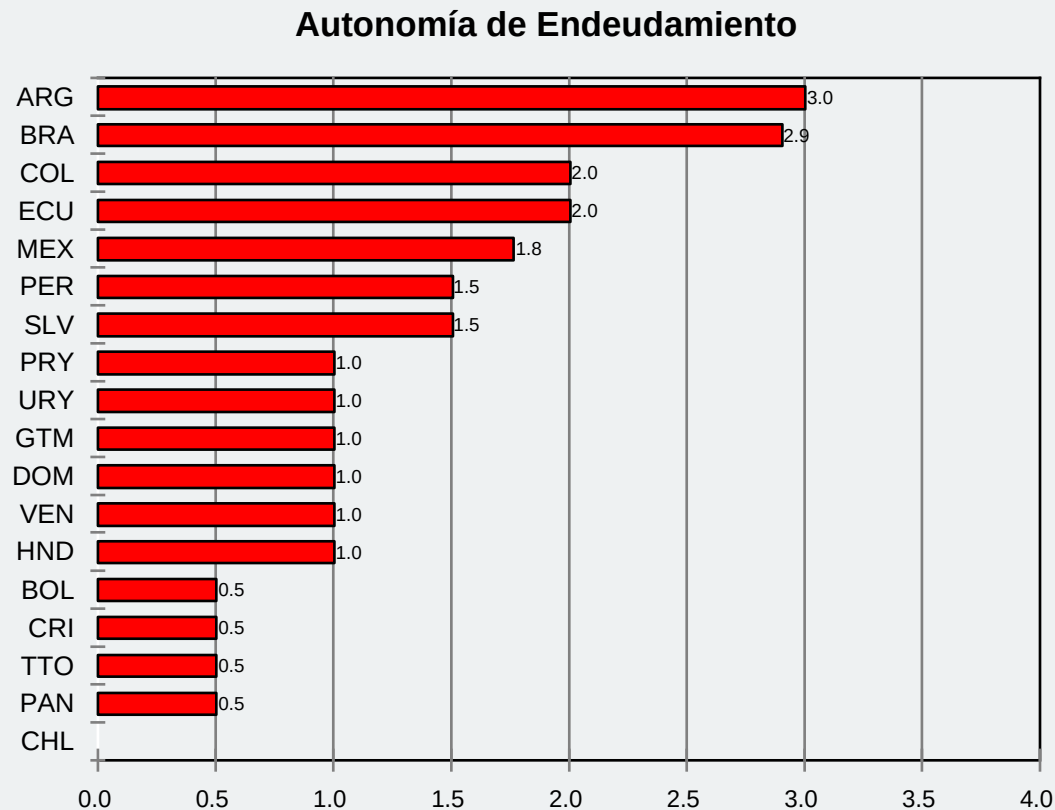
- ¿Por qué endeudamiento subnacional?
Porque hay inversiones cuyos beneficios se extienden en el tiempo.
- El peligro de una autonomía excesiva: si hay posibilidad de rescates por parte del gobierno central, el mercado no impone disciplina
- En este caso, es necesario imponer límites a la autonomía de endeudamiento local.

Autonomía de endeudamiento 1996

- ¿ Pueden endeudarse los gobiernos subnacionales?
- ¿ Requieren autorización del gobierno central?
- ¿ Existen restricciones numéricas al endeudamiento?
- ¿ Hay restricciones en cuanto al uso de la deuda?
- ¿ Existen bancos públicos subnacionales?
- ¿ Se utiliza la coparticipación de impuestos como garantía?

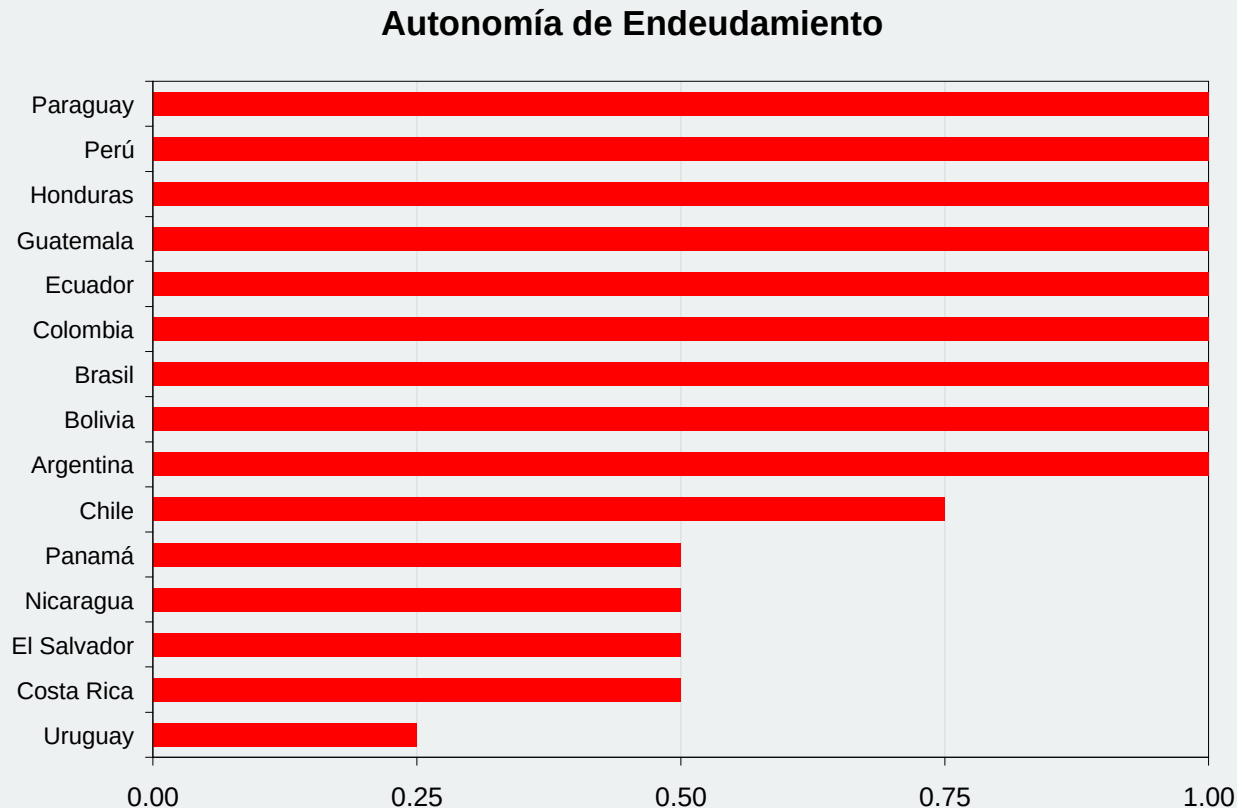
Autonomía de endeudamiento 1996

Existe una gran variedad en cuanto al grado de autonomía de endeudamiento en América Latina



Autonomía de endeudamiento 2004

Existe una gran variedad en cuanto al grado de autonomía de endeudamiento en América Latina



Estrategias para el control del endeudamiento subnacional:

- Disciplina de mercado
- Control directo por parte del gobierno nacional
- Reglas numéricas de endeudamiento (estilo Maastricht).
- Cooperación entre diferentes niveles de gobierno.

Como imponer límites al endeudamiento?

- Se pueden imponer en el contexto de leyes de responsabilidad fiscal, como en Brasil (donde aplica a nivel federal y de los gobiernos subnacionales).
- Límites expresados como deuda/recursos y como servicios de deuda/recursos.
- Límites prudenciales (semáforos, como en Colombia), pero que gatillen acciones para no alcanzar los límites máximos (como en Brasil).
- Incentivos para que el mercado financiero imponga disciplina
 - ponderar por riesgo a efectos de requerimientos de capital, de acuerdo a situación financiera del GSN (o a credit ratings, como México)
 - Limitar el uso de transferencias como garantía (como en México)

Algunos elementos básicos para evitar desajustes macroeconómicos asociados a la descentralización:

1. Definir claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno, evitando asignar responsabilidades compartidas.
2. Los gobiernos locales deben cubrir con recursos propios una parte importante de sus necesidades de financiamiento
3. Minimizar el grado de discreción en el sistema de transferencias.

Algunos elementos básicos para evitar desajustes macroeconómicos asociados a la descentralización:

4. Establecer mecanismos de estabilización cuando la mayor parte de las transferencias están atadas a recursos
5. Privilegiar los mecanismos de transferencias que generen incentivos para una provisión eficiente de servicios.
6. Limitar la autonomía de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Algunos elementos básicos para evitar desajustes macroeconómicos asociados a la descentralización:

7. Privatizar o cerrar los bancos propiedad de los gobiernos subnacionales
8. Evitar que el banco central financie los déficit del gobierno central, o de los gobiernos subnacionales



Banco Interamericano de Desarrollo

Descentralización y Control Macroeconómico en América Latina

Ernesto Stein

Julio 2008