

**Palabras de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto, en ocasión de la inauguración del Taller Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina  
CEPAL, Santiago de Chile, Sala Celso Furtado  
25 de noviembre de 2009**

Quiero en primer lugar dar la bienvenida y agradecer a los participantes a este Taller por haber podido hacer un espacio en sus agendas y permitirnos tener esta discusión en nuestra casa para poder analizar en profundidad un tema tan central para la región y la CEPAL como es el de las relaciones fiscales y financieras entre los diferentes niveles de gobierno y su impacto sobre el desarrollo económico y la cohesión social.

Quiero al mismo tiempo agradecer a la GTZ por su permanente apoyo y disposición a acompañarnos en estos esfuerzos y por su trabajo en la región.

Queridos amigos:

En las últimas dos décadas, numerosos gobiernos de América Latina han emprendido procesos de reforma que modifican las competencias asignadas a los distintos niveles de gobierno. Estos procesos, denominados generalmente bajo el término "descentralización", han seguido diferentes caminos dependiendo de los países en los cuales fueron implementados: en países federales han implicado la transferencia de funciones desde el nivel central a niveles más bajos de gobierno, mientras que en países unitarios o altamente centralizados, han dado lugar a distintos procesos institucionales y legales.

Suele argumentarse, a favor de la descentralización, que permite que los gobiernos conozcan mejor las preferencias de los ciudadanos y asignen más eficientemente los recursos, además de introducir mayor competencia entre las jurisdicciones y mejorar la eficiencia del sector público. De esta manera, al acercar el gobierno a la gente, la descentralización puede consolidar la democracia local.

Más allá de estas ventajas potenciales, los hechos muestran que el proceso de descentralización no ha sido uniforme a lo largo de las últimas dos décadas y el estado actual de las relaciones intergubernamentales en los países de la región continúa siendo muy heterogéneo. Esto puede deberse, al menos en parte, al hecho de que la descentralización puede ocasionar pérdidas de eficiencia y dificultar la implementación de políticas redistributivas y la coordinación de políticas macro-fiscales. Al mismo tiempo, la existencia de significativas disparidades regionales registradas en muchos de los países de la región dificulta fuertemente la concreción de muchas de las ventajas potenciales de la descentralización. Así, en muchos casos, los procesos de descentralización se han caracterizado por un deterioro de las finanzas públicas y de la provisión de servicios públicos.

Si bien se señala a menudo que la descentralización origina en algunos países una mayor fragilidad fiscal y amplifica el impacto de las recurrentes perturbaciones macroeconómicas. Sin embargo, un análisis más profundo muestra que, en muchas ocasiones, esto no es necesariamente una consecuencia de la alta descentralización en sí misma, sino más bien de la subestimación de los mecanismos de coordinación del sistema de relaciones intergubernamentales. Es por ello que la coordinación entre distintos niveles de gobierno adquiere un rol fundamental para el logro de los objetivos básicos de los sectores públicos, en especial en países caracterizados por una alta desigualdad regional e importantes asimetrías fiscales.

En teoría, un proceso exitoso de descentralización debería contar con un marco institucional basado fundamentalmente en una distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno y un sistema de transferencias intergubernamentales que permitan aprovechar al máximo la mejora de eficiencia derivada de la descentralización, en un entorno macroeconómico sustentable.

En la práctica, los resultados de los procesos de descentralización dependen de las condiciones en las que son instrumentados. En tal sentido, cabe reconocer en primer lugar que el desarrollo de los procesos de descentralización en nuestra región fue coincidente y contribuyó con la recuperación y el afianzamiento de las instituciones democráticas. Por otro lado, sin embargo, es indispensable reconocer los condicionamientos derivados de una serie de rasgos particulares de América Latina, como lo son la elevada desigualdad distributiva, el alto grado de urbanización, la desigualdad territorial hacia el interior de los países como consecuencia de procesos de desarrollo altamente desequilibrados y los límites que, en muchos casos, enfrentan las políticas públicas dados los reducidos niveles de presión tributaria.

Por otra parte, en muchos países de la región, la importancia estratégica de los recursos naturales, combinada con el sostenido aumento de sus precios en los últimos años, han convertido a este sector en un objetivo central de las políticas de ingresos públicos de los gobiernos, que han diseñado múltiples mecanismos de recaudación de estos recursos. La asignación y distribución de los ingresos y regalías provenientes de los sectores productores de productos no renovables se ha convertido, así, en una de las partes más activas de los procesos de descentralización y reasignación de funciones, implicando la consideración de múltiples tópicos, que van desde aquellos relacionados con la economía política del proceso de reforma hasta los derivados del impacto macrofiscal de la reforma, pasando por la eficiencia y equidad de la asignación.

La modalidad adoptada en cada caso para resolver algunos de los dilemas que plantea la descentralización tiene repercusiones en términos de sostenibilidad macroeconómica y fiscal, ya que luego de la asignación de responsabilidades en materia de ingresos y gastos entre los distintos niveles de gobierno, suelen surgir desequilibrios fiscales verticales y horizontales. Es habitual que la asignación de recursos fiscales no equipare completamente las asignaciones de gasto, lo que resalta la importancia del diseño del esquema de transferencias financieras intergubernamentales para la eficiencia y equidad del gasto público local y la sustentabilidad macroeconómica. Un sistema de transferencias compensatorias, diseñado adecuadamente de manera tal que considere la capacidad fiscal y las necesidades relativas de cada región puede contribuir a evitar que se generen situaciones de ineficiencia o inequidad derivadas de la toma de decisiones descentralizadas.

La gran heterogeneidad territorial que caracteriza a nuestra región repercute en la magnitud y en la calidad de la provisión de bienes y servicios, tales como infraestructura, educación, salud y ayuda social y puede dificultar el logro de objetivos de equidad nacional. En la medida que estos servicios sean provistos cada vez más por gobiernos subnacionales, resulta fundamental un sistema de transferencias adecuadamente diseñado.

En este sentido el objetivo de aumentar la cohesión social en el contexto de una creciente descentralización implica la preocupación por fortalecer el sentido de inclusión y de pertenencia de todas las regiones a un proyecto común. En países con territorios que presentan importantes desigualdades en materia de capacidades de distinto tipo, la cohesión remite necesariamente a la necesidad de otorgar un papel activo a los gobiernos centrales en la compensación de diferencias y en la articulación de políticas sectoriales que, aunque pueden tener un diferente grado de descentralización, deben gestarse alrededor de un eje común.

Por todas estas cuestiones, el objetivo del Proyecto en general y de este Taller en particular es asistir a los gobiernos de la región en la definición de mecanismos de financiamiento (ya sea a través de recursos propios como de transferencias intergubernamentales), así como de mejorar el acceso de la ciudadanía a las prestaciones sociales, en forma eficiente –al menor costo, de acuerdo con estándares de calidad-, solidaria y oportuna, teniendo en cuenta el nivel de gobierno más adecuado para esta provisión.

El taller que estamos inaugurando, organizado por la División de Desarrollo Económico con apoyo de la Cooperación Alemana (GTZ), se propone evaluar el estado de las relaciones intergubernamentales en

América Latina, la relación entre la heterogeneidad institucional que caracteriza a la región, sus rasgos estructurales y el impacto que han tenido los procesos de reasignación de funciones en términos de equidad y sostenibilidad macrofiscal.

Como Ustedes podrán ver en la agenda, el propósito del taller es analizar un conjunto bastante amplio de temas que van desde la relación entre desarrollo económico y descentralización hasta el impacto macroeconómico de la reasignación de funciones y el sistema de relaciones intergubernamentales resultante, pasando por temas de gasto social e infraestructura, cohesión social y financiamiento de las responsabilidades de gasto subnacional. Esperamos que el diálogo y el debate entre los expertos participantes, contribuya a la identificación de los puntos críticos de los procesos de descentralización en los países de la región, como así también permita la discusión de una agenda que contenga posibles líneas futuras de investigación en esta materia.

Gracias nuevamente por estar aquí y les deseo unas provechosas jornadas de trabajo.