

Las capacidades de los gobiernos municipales para instrumentar política social

Dr. Antonio Sánchez Bernal
Dra. María Luisa García Bátiz¹

Introducción

El año de 1997² reflexionamos sobre la relación que existía entre las finanzas municipales y el desarrollo local. El tema era relevante porque ya habían transcurrido más de diez años en que los gobiernos municipales habían sido el centro de la política de descentralización y porque la globalización desintegró la lógica de economías a escala que ocurre en territorios continuos, para dar paso a espacios territoriales específicos que se integran a través de nodos. El proceso mencionado abrió la puerta a la visión de desarrollo local, que expresa que el coordinador del proceso es el gobierno local. El trabajo se centro en establecer cómo las variables de gasto e ingreso tenían influencia en la generación de actividades y acciones que impactan la economía local.

El resultado principal de la investigación señalaba que la visión existente de federalismo fiscal sustentado en el planteamiento de Musgrave, que indica que los gobiernos subnacionales sólo deben cumplir con la función de asignación de bienes locales que puedan ofrecer de manera más eficiente que el gobierno central, generó el sustento de la centralización en la mayoría de economías. Así, en la década de los ochenta los gobiernos municipales del occidente de México, a pesar de la reforma presentaban ingresos muy limitados que dependían en aproximadamente el 50 por ciento de las participaciones. Por el lado del gasto, los recursos se erogaban en su mayoría en la administración (alrededor de 55 por ciento) y solo una cuarta parte en obra pública, lo que reducía la capacidad de inversión de los gobiernos en proyectos de inversión que tuvieran un efecto

¹ Profesores investigadores del Departamento de Estudios Regionales-INESER del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.
antonios@cucea.udg.mx , marial@cucea.udg.mx.

² Sánchez (1997)

multiplicador. Es importante mencionar que en la década mencionada apareció la variable deuda en las finanzas municipales pero no representaba aún un rubro relevante. La conclusión general, era que la estructura de las finanzas municipales no podían constituir un instrumento para el desarrollo municipal como lo requería la globalización, y que por lo tanto, se vislumbraban dos escenarios: uno donde pocos gobiernos municipales podían encabezar procesos de desarrollo local y el otro, donde los gobiernos eran incapaces de impulsar desarrollo local y por lo tanto donde las condiciones de vida se deterioraban aún más. En suma la brecha entre municipios se expandía.

El resultado era desalentador, pero además se alimentaba por la creencia general de los académicos de que los gobiernos municipales no deberían participar en los procesos de desarrollo. Una década después de haber presentado este trabajo, estamos en una reunión académica donde se debaten los alcances que los gobiernos municipales pueden tener al instrumentar política social, es decir, no tenemos respuestas claras a procesos pasados, sin embargo existe una tendencia mundial sustentada por académicos y organismos internacionales que impulsan a los gobiernos locales a tener un rol más fuerte en la política social.

Ante este hecho, surge la siguiente pregunta: ¿han cambiado las visiones analíticas que permitan pensar que los gobiernos locales pueden instrumentar políticas públicas de carácter social? En este trabajo discutimos esta pregunta, en tres partes. En un primer apartado, presentamos las nuevas consideraciones de la teoría del federalismo fiscal con respecto a procesos locales y el segundo apartado reporta la discusión sobre la relevancia de los gobiernos municipales en la política social. Finalmente presentamos nuestras conclusiones.

Federalismo fiscal y procesos locales.

En otros trabajos Sánchez (1997), Sempere y Sobarzo (1998), López (2004) señalan que la literatura sobre federalismo fiscal es muy clara al definir que a los gobiernos centrales les corresponde las funciones de estabilización y distribución, mientras que la función de asignación se comparte con los gobiernos subnacionales en la medida que éstos puedan ofrecer bienes públicos de manera más eficiente y con mayor posibilidad de adaptarse a las preferencias de los agentes en territorios específicos. Entonces cuando se habla de descentralización en la literatura se habla de transferir la oferta de aquellos bienes que tienen áreas de consumo por subconjuntos de territorio, la oferta de éstos por lo gobiernos subnacionales será eficiente porque se supone que los consumidores votan con los pies, lo cual genera competencia entre gobiernos y por ende eficiencia.

En los últimos años se han realizado aportaciones que enriquecen la perspectiva del federalismo fiscal y que señalan entre otras cosas la relevancia del sistema fiscal en el desempeño de las economías locales. El trabajo de Oates (1999) es relevante porque recupera las nuevas aportaciones que se han realizado a la teoría del federalismo fiscal, aquí me refiero a las que corresponden a su visión del federalismo y crecimiento económico. Desde mi punto de vista el autor abre la puerta para discutir los efectos del sistema fiscal sobre el comportamiento de las economías locales. El autor expresa que a partir de observar que en los países en desarrollo los gobiernos locales son débiles y carecen de capacidades de gobierno, entonces algunos autores plantean que una descentralización mayor es impensable ya que el desempeño de la economía en general decrecería. Ante tal aseveración Oates pregunta ¿la descentralización fiscal es causa ó resultado del desarrollo económico? Y establece podemos considerar la estructura intergubernamental como parte de un gran sistema económico y político que influye en la variedad de interacciones que ocurren entre las fuerzas económicas y políticas. Esto implica que la descentralización fiscal contribuye al desempeño económico y político en las diferentes etapas del

desarrollo. Las implicaciones de esto, es que el potencial de la descentralización fiscal para impulsar el desempeño económico y político puede ser evaluado en términos de las circunstancias específicas que caracterizan a los países en vías de desarrollo. El autor recalca que cuando se realiza un análisis dinámico se observa que las políticas de desarrollo que son sensibles a las necesidades locales y regionales de infraestructura y capital humano son más efectivas para promover el crecimiento económico que cuando son determinadas centralmente e ignorando las diferencias geográficas.

Qian y Weingast (1997) evalúan a partir de la visión de la nueva economía institucional en que medida la descentralización aporta a sostener la productividad y el crecimiento económico. Para los autores es necesario que el gobierno ofrezca bienes públicos y simultáneamente mantenga los incentivos en el mercado para que existan posibilidades de inversión, por un lado requiere retirar ingresos vía impuestos pero no al límite de desincentivar el consumo y la inversión, porque incurriría en prácticas depredatorias. Sin embargo, existen instituciones que regulan la acción entre el gobierno y los agentes que no necesariamente incentivan a los primeros a mantener los incentivos en el mercado. Los autores sostienen que una apropiada descentralización de la información y del poder del estado establece incentivos positivos en el mercado y limita la acción depredatoria estatal y los problemas presupuestales. Utilizando como ejemplo a China establecen que los gobiernos locales tienen más información sobre las empresas del entorno que el gobierno central y que por lo tanto pueden reducir la capacidad depredadora del estado y además como no pueden emitir dinero, sólo el banco central, entonces la acción más directa del gobierno local sobre la regulación de mercados locales es más eficiente y además se logra un control muy fuerte sobre el presupuesto, esto no es así cuando quien genera incentivos y bienes públicos es el gobierno central el cuál puede desincentivar el mercado local por falta de información y además endeudarse ya que tiene la máquina de hacer dinero. Con respecto a la competencia entre jurisdicciones los autores concuerdan con el principio de “votar con los pies”, pero agregan que la competencia entre gobiernos

locales por los recursos móviles que generan que la política de impuestos y regulación no sea depredadora, pero tampoco que genere pocos ingresos que no sea capaz de ofrecer servicios públicos y no exista competitividad en ese territorio. Los autores concluyen que es posible que la descentralización hacia gobiernos locales sea más profunda en la medida que se sostengan la productividad y los incentivos de mercado, esto ocurrirá si existen instituciones que eviten que los gobiernos locales esquiven el cumplimiento de estos principios.

Finalmente presentamos a Bardhan (2002) un autor que enfoca directamente el proceso de la descentralización en las autoridades de gobierno que tienen el contacto directo con la ciudadanía. El autor revisa las nuevas aportaciones al federalismo fiscal y finalmente centra su atención en la posibilidad de que los gobiernos locales impulsen el desarrollo de negocios. Al respecto es escéptico y crítica la posición de Qian y Weingast porque la contrasta con los resultados encontrados en Rusia a través de un estudio econométrico que muestra que los gobiernos locales solo podrían retener en el margen el 10 por ciento de sus ingresos lo que implica generar incentivos negativos en el mercado y por lo tanto, evitar un rápido crecimiento de los negocios locales, finalmente el gobierno tendrá que instrumentar una política de altos impuestos; en suma para Bardhan la competencia no es suficiente para justificar que los gobiernos locales promuevan adecuadamente los negocios. Sin embargo, el autor concluye que la literatura sobre descentralización y desarrollo es incipiente y que se requiere realizar investigación en esa dirección.

Las aportaciones recientes en el ámbito del federalismo fiscal ligan nuevos y relevantes temas. Específicamente el federalismo fiscal y el desarrollo (incluyendo al local) esta abordándose porque representa una preocupación analítica y contextual en el mundo entero. No existe, por lo tanto un argumento contundente en torno a nivel de descentralización y su influencia en el desarrollo local, pero los trabajos señalan claramente que la relación existe, principalmente en la practica y que las explicaciones fundamentadas principalmente en la nueva

economía institucional no tienen la contundencia requerida para incorporarlos como principios teóricos en la teoría del federalismo fiscal. Finalmente es importante subrayar que el debate entre los especialistas del federalismo fiscal apenas se está acercando a reconocer que la descentralización centrada en los gobiernos locales si aporta al proceso de desarrollo económico, es decir al impulso de negocios, creación de infraestructura y empleos, pero está muy lejos de visualizar un concepto amplio de desarrollo que implique un sustento para pensar que los gobiernos locales pueden realizar política social eficiente. Finot (2002) sustenta que los pobres resultados en eficiencia y participación ciudadana de la descentralización en los países de América Latina se deben a que los sistemas básicos de transferencias territoriales prevalecientes no están orientados a la provisión de servicios públicos básicos donde las decisiones sean adoptadas autónomamente sobre la base del aporte local, el autor menciona a México como el único país que se sale de esta tendencia por lo cual tiene mejores logros especialmente en la oferta de bienes públicos básicos. El autor propone una descentralización política (la de mayor profundidad) en la provisión de infraestructura y servicios básicos, ya que la demanda de estos bienes está claramente diferenciada debido a factores productivos y de estructura productiva.

En suma, las visiones más abiertas del federalismo fiscal no tienen una apertura amplia para que los gobiernos municipales se involucren sustancialmente en la política social, incluso autores como Finot restringen los alcances de la descentralización a la provisión de infraestructura y bienes públicos que si bien aportan en el combate a la pobreza, no constituyen los elementos fundamentales en la política social como en el caso de la educación, alimentación y salud entre otros.

Gobierno municipal y política social

En el apartado anterior evidenciamos que aún las visiones más abiertas a explorar la participación de los gobiernos municipales en el desarrollo, aun tienen muchas dudas sobre la factibilidad de este tipo de políticas, pero además se analiza la idea pensando en desarrollo económico, es decir no se piensa en un concepto amplio de desarrollo, ya que para los economistas ortodoxos el desarrollo económico genera automáticamente incremento de la calidad de vida, por lo tanto la política social es innecesaria.

Entonces, cuáles autores sustentan que los gobiernos locales tienen un papel fundamental en la política social. Robert (2001) argumenta que la política social ha sido reorientada en América Latina por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la aparición del proceso de globalización que obliga a los Estados a reducir su peso fiscal y aumentar su legitimidad. El autor arguye que ante este contexto y la reorganización del estado se requirió de un nuevo acercamiento a la política social, el modelo que emerge es el denominado régimen de asistencia social liberal, que consiste en que a través de la descentralización, la asistencia social es suministrada buscando la cooperación y cofinanciamiento por parte de las comunidades locales, por medio del sector privado sin fines de lucro. Los problemas que enfrenta esta estrategia es que su impulso en el diseño esta impregnada por la visión de buen gobierno sustentada por los estilos gerenciales de la administración, lo cuál limita muchas practicas locales ya que si no se puede medir su desempeño con precisión no tiene mérito. Otra restricción de la política social a escala local se refiere a la austeridad fiscal y la naturaleza sectorial de la política social lo que se traduce para los gobiernos locales en una alta competencia por recursos, para lo cual requieren expertos que difícilmente logran estrategias de desarrollo comunitario integradas y consistentes.

Tschirgi (2000) sustenta que hay una nueva visión sobre la política social porque estudios comparativos de corte amplio entre países que dieron origen al Reporte sobre Desarrollo Humano en 1990 muestran que no existe una relación lineal

entre crecimiento económico y desarrollo humano y social. Este hecho analítico da origen a una reforma de la política social que busca el desarrollo con objetivos sociales y que tiene como uno de sus instrumentos esenciales la descentralización.

Moher (2000) presenta las conclusiones de un trabajo que revisa la reforma en la política social en tres países (Chile, Canadá y Ghana) y menciona que en la ola de la reforma social se ha enfatizado el proceso de descentralización en su instrumentación y poco se ha trabajado en su diseño. Argumenta con sustento en los casos analizados que los resultados de la descentralización es materia de la política social son insatisfactorio y poco contundentes, las razones de este hecho es la insuficiente redistribución de autoridad y poder de decisiones a los gobiernos locales, ambigüedad en las líneas de acción y en la revisión de reglas. Agrega que en la esfera local (gobiernos y ONG'S locales) existe limitada capacidad organizacional, de los recursos humanos y ausencia de expertos, así como inadecuados mecanismos de transferencia de los recursos y limitada capacidad para generar ingresos propios (gobiernos). Diversos autores como Cabrero (2004) han mostrado las limitadas capacidades de los gobiernos municipales en México para gobernar adecuadamente, por lo cual los resultados de la política de descentralización son insuficientes.

Consideraciones Finales

La teoría del federalismo fiscal con la aportaciones de la organización industrial y de la nueva economía institucional ha reformulado su visión respecto al papel de la descentralización y por ende de los gobiernos subnacionales en el proceso de desarrollo. La necesidad de mantener la productividad y los incentivos de mercado permite que se requiera de una mayor descentralización de la información y de poder de los gobiernos centrales a los subnacionales, además hay evidencias de que las políticas de desarrollo que consideran las necesidades de infraestructura y de capital humano en territorios específicos tienen más éxito que cuando son

ignoradas por un gobierno central. Si bien dichas aportaciones no forman parte de los axiomas paradigmáticos del federalismo fiscal si constituyen un nuevo camino para explorar. A partir de estos elementos se genera la necesidad de explorar de manera sistemática y profunda la relación entre federalismo fiscal y desarrollo, en especial cuando se habla de descentralización fiscal se requiere analizar sus efectos sobre el desarrollo regional.

Sin embargo cuando se habla de la posibilidad de que se incorporen lo gobiernos subnacionales a los procesos de desarrollo se refiere a un concepto muy ligado al crecimiento económico local, al fortalecimiento de negocios y a la creación de empleos, es decir no hay una inferencia analítica a la relevancia de los gobiernos locales en relación a logros de política social, por lo cuál diríamos que hay poco sustento en la visión del federalismo fiscal para pensar en que la política social desde los gobiernos municipales tiene sentido.

Finalmente queremos subrayar, que los gobiernos municipales en México carecen de capacidades de gobierno para cumplir con las tareas actuales, por lo cuál aumentar una nueva función sería poco eficiente bajo las condiciones actuales. En suma la política social en México con fuerte influencia de los gobiernos locales no tiene soporte analítico, lo cuál no es tan relevante como la ausencia de capacidades para desempeñar una gestión gubernamental integra.

Bibliografía

- Bardhan, Pranab (2002) Decentralization of governance and development. En *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no. 4 (Autumn, 2002) pp. 185-205.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004) Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? En *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, Num. 3, II Semestre 2004, pp. 753-784.
- García Bátiz, María Luisa, Sergio M. González Rodríguez, Antonio Sánchez B. y Basilio Verduzco Chávez (1998) *Descentralización y iniciativas locales de desarrollo*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-UCLA Program on México-Juan Pablos Editor.
- Finot, Iván (2002) Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. En *Revista de la CEPAL*, No. 78.
- López González, Mauricio (2004) Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos. Documento de Trabajo Núm. 147, División de Administración Pública, México: CIDE.
- Morales, Tschirgi y Moher (2000) Reforming Social Policy. Changing perspectives on sustainable human development. En International development research centre.
- Oates Wallace E. (1999) An Essay on fiscal federalism. En *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no. 3, pp. 1120-1149.
- Qian, Yingyi y Barry R. Weingast (1997) Federalism as a commitment to preserving market incentives. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, no. 4 (Autumn, 1997) pp. 83-92.
- Roberts, R. Bryan (2001) Las nuevas políticas sociales en America Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz. Documento elaborado para el taller: Agencia Conocimiento y poder. Wageningen.
- Sánchez Bernal, Antonio (1997) El municipio emprendedor: finanzas públicas y desarrollo local. En David Lorey y Basilio Verduzco (comp.) *Realidades de la utopía. Demografía, trabajo y municipio en el occidente de México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on México y Juan Pablos Editor.
- Sánchez Bernal, Antonio (1998) Relevancia de los estudios en desarrollo económico local. El caso de los municipios mexicanos. En *Revista Interamericana de Planificación, Ecuador*: SIAP, Vol. XXX, Núms. 117 y 118, Enero-Junio.
- Sempere, Jaime y Horacio, Sobarzo (1998) El federalismo fiscal en México, En: Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (comp.) *Federalismo fiscal en México*. México: El Colegio de México.
- Sour, Laura (2004) El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? En *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, Num. 3, II Semestre 2004, pp. 733-751.