



Marco del PEFA de Medición
del Desempeño en materia de Gestión
de las Finanzas Públicas
a nivel de Gobiernos Subnacionales.
Definiciones y tipología

Documento de trabajo preparado por
Jamie Boex

Secretaría del PEFA
12 de febrero de 2013

Índice

PRÓLOGO	3
GOBIERNOS SUBNACIONALES Y EVALUACIONES DEL PEFA	5
1. Definición de entidades de gobierno subnacional	5
2. El espectro de entidades subnacionales	8
3. Aspectos políticos, administrativos y fiscales de la descentralización: Definiciones y tipología	10
4. Estados federales y unitarios	14
5. Países francófonos y anglófonos	15
ANEXO – TÉRMINOS Y CONCEPTOS CLAVE: FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES Y GOBIERNO SUBNACIONAL	18

Siglas y abreviaturas

FMI	Fondo Monetario Internacional
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas
GFP	Gestión de las finanzas públicas

Prólogo

Jamie Boex preparó este documento de trabajo para la Secretaría como material de antecedentes en el curso de la redacción de las Directrices Suplementarias para la aplicación del Marco del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) a nivel de los Gobiernos Subnacionales, publicadas en enero de 2013. Las Directrices Suplementarias para las evaluaciones a nivel de los gobiernos subnacionales tienen por objeto ayudar a los especialistas a aplicar el Marco del PEFA (el “libro azul”) a nivel subnacional.

Debido a la diversidad de las entidades subnacionales, es casi imposible identificar a todos los sistemas existentes. En este documento se analizan las principales características de los órganos subnacionales objeto de transferencia de competencias y recursos frente a los desconcentrados, y se fijan varias hipótesis de autonomía y atribuciones de los gobiernos locales. Se pretende que el documento sirva de ayuda a los evaluadores para entender mejor la diversidad de entidades subnacionales y el contexto en el que operan.

Secretaría del PEFA,
febrero de 2013

Gobiernos subnacionales y evaluaciones del PEFA

1. Definición de entidades de gobierno subnacional

En el Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2001 del Fondo Monetario Internacional (FMI) se prevén los tres niveles de gobierno que integran el sector gubernamental, a saber: gobierno central; gobiernos estatales, provinciales o regionales, y gobiernos locales. El ámbito pretendido de la evaluación principal del PEFA son *todas las instituciones del gobierno central*, independientemente de su ubicación o su cobertura territorial y administrativa. Gobierno subnacional, por definición es toda jurisdicción de gobierno por debajo del nivel nacional (o central) y abarca por lo tanto los subsectores de gobierno estatal y local.

En la mencionada publicación de 2001 del FMI, pág. 14, se define al estado, la región o la provincia como “la mayor zona geográfica en la que puede dividirse un país con fines políticos o administrativos. Estas zonas pueden describirse en otros términos, como provincias, cantones, repúblicas, prefecturas o regiones administrativas”. Según la definición que consta en dicha publicación, la autoridad legislativa, judicial y ejecutiva de una unidad del gobierno local “se limita a las zonas geográficas más pequeñas en las que puede dividirse un país con fines políticos o administrativos”. Según el Manual de estadísticas de las finanzas públicas del FMI, “Las estadísticas de los gobiernos locales pueden abarcar una gran variedad de unidades del gobierno, como condados, municipios, ciudades, pueblos, villas, delegaciones, distritos escolares y distritos de suministro de agua o de alcantarillado”.

El FMI clasifica a las finanzas públicas teniendo en cuenta las unidades institucionales. Se define a la unidad institucional como “una entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades”. Ello significa que para calificarse como entidades *de gobierno* subnacional, las entidades subnacionales deben ser personas jurídicas independientes del Gobierno central, comúnmente con su propio liderazgo político (elegido). Por lo general se define a las personas jurídicas como aquellas que pueden ser propietarias de activos, realizar transacciones financieras y demandar y ser demandadas por sí mismas. En el Manual del FMI se especifica además que para recibir el trato de unidades de gobierno local “objeto de transferencia de competencias y recursos”, los gobiernos subnacionales “deben tener cierta discrecionalidad para determinar cómo se utilizarán estos fondos y deberán tener atribuciones para nombrar a sus propios funcionarios, independientemente de cualquier control administrativo externo^{1,2}”.

Sin embargo, el FMI reconoce que en la práctica, los gobiernos subnacionales (especialmente los de nivel local) casi siempre carecen del mismo nivel de autonomía que tienen los gobiernos centrales. A diferencia de los gobiernos centrales, las atribuciones y la autonomía de los gobiernos subsoberanos siempre se ven limitadas por la legislación y las reglamentaciones del nivel central del proceso de gestión de las

¹ Por extensión del hecho de que los gobiernos subnacionales deben ser personas jurídicas, la definición de gobiernos subnacionales dada por el FMI entraña además que los gobiernos locales deben tener derecho a recaudar sus propios fondos e incurrir obligaciones contrayendo empréstitos por cuenta propia.

² Puede definirse a la transferencia de competencias y recursos como el proceso de transferir competencias y recursos a nivel político, administrativo o fiscal a órganos electos con personería jurídica por debajo del nivel nacional.

finanzas públicas a nivel subnacional. Por ejemplo, las unidades de gobierno estatal y local casi siempre deben ajustarse a los procesos fijados a nivel central para la preparación y ejecución de sus presupuestos y pueden o no tener derecho a aplicar impuestos a las unidades institucionales o las actividades económicas que tienen lugar en sus ámbitos. También se reconoce que muchos gobiernos subnacionales dependen mucho de las donaciones de los niveles más altos de gobierno. En algunos casos también hay una relación de mandante-mandatario entre el gobierno central o estatal y el gobierno local, en tanto que la jurisdicción subnacional tiene limitadas atribuciones o ninguna atribución y fundamentalmente ejecuta funciones que le son delegadas por un nivel más alto de gobierno.

A pesar de la definición del FMI, que entraña que los órganos locales deben tener un grado alto de autonomía administrativa y fiscal, es prácticamente imposible determinar un límite único con respecto al grado mínimo de autonomía administrativa y financiera que deben tener los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, la mayoría de los observadores considera que la exclusión de las instituciones subnacionales sin facultades para contraer empréstitos es demasiado restrictiva a los fines de determinar si una entidad subnacional es una entidad de gobierno subnacional objeto de transferencia de competencias y recursos³. El FMI llega a la conclusión de que al asignar entidades del gobierno general a un nivel específico de gobierno “no pueden establecerse reglas precisas que puedan aplicarse a todos los arreglos posibles”(FMI, 2001: 12).

Según la definición consensuada en las obras sobre finanzas subnacionales, de que la transferencia de competencias y recursos es “la transferencia de las facultades decisorias, financieras y de gestión a unidades cuasiautónomas de gobierno local con personería jurídica”⁴, las entidades de gobierno subnacional pueden considerarse como entidades totalmente gubernamentales por debajo del nivel de gobierno central que:

- 1) son personas jurídicas;
- 2) cumplen funciones públicas dentro de sus jurisdicciones territoriales⁵;
- 3) tienen su propio liderazgo político (con frecuencia elegido);
- 4) preparan y aprueban sus propios presupuestos.

En los países que no tienen niveles de gobierno local elegidos, el sector público local comúnmente está integrado por departamentos sectoriales subnacionales “desconcentrados” o unidades territoriales subnacionales del gobierno nacional (por ejemplo, *administrations déconcentrées*), que configuran un nivel jerárquico, administrativo de gobierno de nivel más alto. El FMI reconoce que estos órganos subnacionales o los departamentos subnacionales de los ministerios, departamentos u organismos del gobierno central no son unidades institucionales porque por lo general no tienen capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir pasivos y realizar transacciones. En general, el FMI llega a la conclusión de que todas las entidades financiadas por asignaciones hechas por la legislatura central (nacional) no deben

³ De hecho, en la práctica, el FMI no aplica sus propios criterios estrictamente ni de manera uniforme en la preparación de sus cuadros institucionales (en los que constan las entidades que se consideran de los gobiernos estatales y locales en cada país como parte de su *Government Financial Statistics Yearbook*).

⁴ Por ejemplo, véase Litvack y Seddon (1999).

⁵ Son ejemplos de funciones públicas la prestación de servicios públicos e infraestructura; la recaudación de impuestos y otros ingresos públicos, y la adopción y aplicación de decisiones vinculantes y reglamentaciones que tienen por objeto el bien común de la comunidad.

considerarse entidades de gobierno subnacional y deben amalgamarse en un subsector del gobierno central.

En la práctica, deberán hacerse esfuerzos por distinguir a las entidades subnacionales desconcentradas de los gobiernos subnacionales objeto de transferencia de competencias y recursos porque ambos sistemas suelen valerse de condiciones iguales o semejantes para sus unidades territoriales. Por ejemplo, mientras que en algunos países (por ejemplo, Estados Unidos o Canadá) una provincia es un gobierno subnacional encabezado por un poder ejecutivo elegido y por una legislatura (o un consejo) provincial que tiene su propio presupuesto y reúne todas las características de un gobierno subnacional, en otros países (como Camboya) se usa una terminología equivalente para las administraciones provinciales desconcentradas que están dirigidas por gobernadores designados por el nivel central (y que, en el mejor de los casos, reciben directrices de consejos provinciales asesores) en que las asignaciones provinciales se circunscriben a un presupuesto nacional (central)⁶. Para más claridad, en el cuadro 1 se comparan las características de entidades de gobierno subnacional objeto de transferencia de competencias y recursos frente a los órganos administrativos locales desconcentrados.

Cuadro 1. Entidades de gobierno local objeto de transferencia de competencias y recursos frente a órganos de administración local desconcentrados

	Devolution	Deconcentration
Local entity	Local government	Local administration
Legal characteristics	Corporate body (can own assets, engage in financial transactions, sue and be sued in its own name)	Part of national / state administration
Political characteristics	Own political leadership (typically, elected local council and/or local executive); adopts its own budget	No political decision-making power (advisory council, if any)
Admin. characteristics	Local government appoints own officials and has discretion over own human resources	Local staff are hierarchical part of national civil service
Fiscal characteristics	<ul style="list-style-type: none"> • Has its own budget (separate from higher-level government) • Has own budget accounts; can carry forward balance from year to year • Can raise funds and retains own revenues in own budget • Can incur liabilities by borrowing on its own account 	<ul style="list-style-type: none"> • Budget of jurisdiction is part of national budget as (sub-)organization • Budget is approved by higher-level government (e.g., Parliament) • Finances are part of Consolidated Treasury Account • Any revenues belong to central government

⁶ La desconcentración presupuestaria puede ajustarse a la desconcentración vertical (o sectorial), en que el presupuesto de los departamentos desconcentrados está encuadrado en el presupuesto de cada ministerio sectorial, o la desconcentración horizontal (o territorial), en que el gasto de nivel provincial encuadra en los presupuestos independientes de cada jurisdicción administrativa territorial. Otros países se caracterizan por la desconcentración administrativa pero se ajustan a un método presupuestario centralizado, en que todas las asignaciones subnacionales están incorporadas al presupuesto del ministerio sectorial central sin desglose ulterior por nivel administrativo territorial o jurisdicción.

Los sistemas de gobierno subnacional en algunos países tienen una combinación (o conjunto híbrido) de características de transferencia de competencias y recursos y de desconcentración. Por ejemplo, algunos países han elegido consejos locales que no tienen facultades decisorias en materia de presupuesto (desconcentrado) a su nivel. Esto sucedió, por ejemplo, con los consejos populares locales a nivel provincial en Egipto. Los gobiernos regionales (provinciales) de Kazajstán son otro ejemplo de entidades subnacionales híbridas, ya que los órganos subnacionales tienen sus propios liderazgos políticos, pero sus presupuestos están plenamente incorporados en el presupuesto de nivel nacional. A los fines de las evaluaciones del PEFA, a menos que una entidad subnacional adhiera a la definición antes dada de una entidad de gobierno subnacional objeto de transferencia de competencias y recursos, la entidad no debe considerarse un gobierno subnacional por derecho propio.

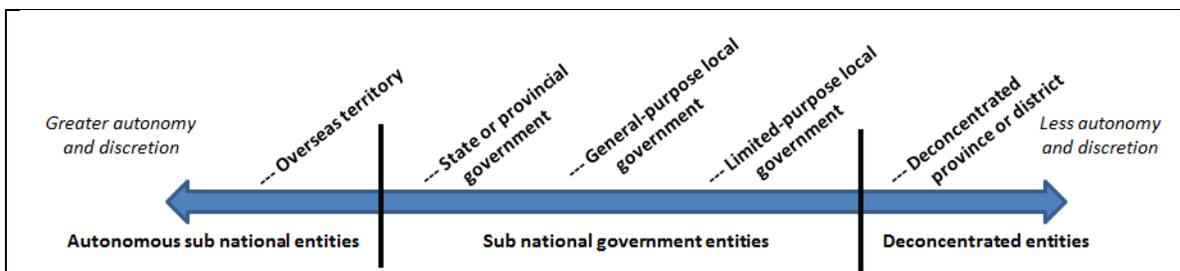
En el Marco del PEFA se sigue la distinción entre los gobiernos subnacionales objeto de transferencia de competencias y recursos frente a los gobiernos desconcentrados. En el Marco de Medición del Desempeño en materia de Gestión de las Finanzas Públicas (pág. 2) se reconoce que “El gobierno central consiste en un grupo central de ministerios y departamentos (y, en algunos casos, unidades desconcentradas, como las administraciones provinciales) que constituyen una unidad institucional única”. Como tales, **los órganos desconcentrados deben incorporarse en una evaluación del PEFA de nivel central**. En cambio, estas Directrices del PEFA a nivel subnacional se prepararon para su aplicación solo a las entidades de gobierno subnacional objeto de transferencia de competencias y recursos, y no deben aplicarse a las entidades desconcentradas de gobierno subnacional.

2. El espectro de entidades subnacionales

A pesar de la directriz sobre la definición presentada en la sección anterior, es importante reconocer que las entidades subnacionales varían considerablemente, entre países e incluso dentro de los países, en cuanto a tamaño, composición, funciones, grado de autonomía y naturaleza.

En el gráfico 1 se presenta el espectro de gobiernos y entidades subnacionales que constituye una manera de clasificar los distintos tipos de entidades de gobierno subnacional que existen en el mundo. El espectro permite observar tres tipos de entidades subnacionales, a saber: entidades subnacionales autónomas, entidades semiautónomas de gobierno subnacional y entidades subnacionales desconcentradas. Estas entidades encuadran en un espectro o variedad que va de mayores atribuciones y autonomía (a la izquierda del espectro) a menores atribuciones y autonomía (a la derecha del espectro).

Gráfico 1. El espectro de entidades subnacionales



A la derecha del espectro se hace la distinción entre entidades desconcentradas y gobiernos subnacionales. Esta distinción en cuanto a la definición ya se ha estudiado en la sección precedente (concretamente en el cuadro 1), aunque es importante observar que aun con sistemas desconcentrados, puede otorgarse a las entidades y los funcionarios subnacionales desconcentrados menores o mayores grados de autonomía y atribuciones (administrativas y fiscales).

Del otro lado del espectro, en la tipología también se hace la distinción entre gobiernos subnacionales “semiautónomos” objeto de transferencia de competencias y recursos frente a las entidades subnacionales autónomas. La última categoría incluye entidades que, aunque no son estados nación plenamente autónomos, gozan de autonomía plena o casi plena para decidir sus asuntos internos. Esta categoría podría abarcar departamentos o territorios de ultramar, protectorados, o algunas “regiones autónomas” o repúblicas subnacionales, como Zanzibar en Tanzania, Guyana Francesa (un *département d'outre-mer* francés) o Puerto Rico (que es un territorio de Estados Unidos). No es poco frecuente que estas entidades tengan una relación intergubernamental única con el gobierno central y puedan basarse en sus propios sistemas de gestión de las finanzas públicas. Por lo tanto, si la finalidad de un PEFA subnacional es tener un panorama de las finanzas subnacionales “ordinarias”, estas entidades comúnmente deberían excluirse de un PEFA subnacional. De hecho, cuando corresponda, dichas entidades autónomas pueden someterse a un PEFA por derecho propio sin necesidad de depender de estas directrices subnacionales.

Dentro del ámbito de entidades de gobierno subnacional (en el centro del espectro) puede hacerse una clara distinción entre los distintos tipos de gobiernos subnacionales, que van de entidades de gobierno subnacional que gozan de amplia autonomía y atribuciones (por ejemplo, gobiernos de nivel estatal en muchos sistemas federales o confederados) hasta entidades de gobierno subnacional que gozan de un grado cada vez más limitado de autonomía y atribuciones. Esta última categoría abarca gobiernos subnacionales de fines generales que, dentro de los límites de la legislación de nivel de gobierno más alto, brindan una amplia variedad de servicios públicos (incluidos educación pública, servicios de salud, etc.) así como gobiernos locales de fines más limitados, que comúnmente tienen responsabilidad o autoridad sobre un conjunto más estrecho de funciones o responsabilidades, como los servicios públicos urbanos o municipales (abastecimiento de agua, gestión de residuos sólidos, transporte urbano, etc.). Mientras que todos estos distintos tipos de gobiernos subnacionales son evaluables teniendo en cuenta estas Directrices del PEFA a nivel subnacional, la naturaleza de sus atribuciones y autonomía tal vez tenga un impacto distinto en el grado en que el gobierno subnacional tiene control de sus propios procesos y resultados de gestión de las finanzas.

No existe un conjunto único de indicadores que determine en qué lugar del espectro de atribuciones y autonomía encuadran las entidades de gobierno subnacional. En cambio, los gobiernos subnacionales de todo el mundo varían considerablemente respecto del grado de atribuciones, autonomía y responsabilidad que se les otorga respecto de sus sistemas políticos, administrativos y fiscales. Sin embargo, como parte de la evaluación del PEFA, es importante reconocer en qué parte del espectro encuadran los gobiernos locales y tener en cuenta el grado de atribuciones o autonomía que tiene el gobierno subnacional sobre su propia gestión de gobierno, administración y gestión de las finanzas, frente al grado de control que ejercen los gobiernos de nivel más alto. Esta cuestión se analiza en más detalle en la tipología que se presenta en la sección 3 a continuación.

3. Aspectos políticos, administrativos y fiscales de la descentralización: Definiciones y tipología

La descentralización se ha definido tradicionalmente como el traspaso de autoridad y de responsabilidad por las funciones públicas del gobierno central a organizaciones gubernamentales subordinadas o cuasi independientes, o al sector privado. Más recientemente, los profesionales dedicados al desarrollo y los expertos en descentralización han coincidido en que esta no se limita únicamente al traspaso de poderes y recursos del nivel central o al fortalecimiento de la capacidad administrativa de los gobiernos locales. En cambio, la descentralización se define cada vez más como el empoderamiento de las personas a través del empoderamiento de los gobiernos locales o del sector público a nivel local.

La estructura institucional, las responsabilidades, facultades y características de las instituciones gubernamentales subnacionales descentralizadas varían considerablemente de un país a otro. En la bibliografía sobre este tema suele reconocerse que la descentralización se divide en tres dimensiones generales que se relacionan entre sí: la descentralización política, la descentralización administrativa y la descentralización fiscal. Aunque en dicha bibliografía no siempre se utiliza de manera sistemática esta terminología, las siguientes expresiones describen las diversas formas de descentralización con respecto al traspaso de poderes.

Descentralización democrática (política): El traspaso de autoridad política y de facultades decisorias de los niveles superiores de los sistemas políticos a órganos elegidos de niveles inferiores. Como se ha señalado antes, el proceso de traspaso de poderes políticos, administrativos o fiscales, así como de recursos, a órganos elegidos de niveles inferiores se denomina comúnmente transferencia de competencias y recursos.

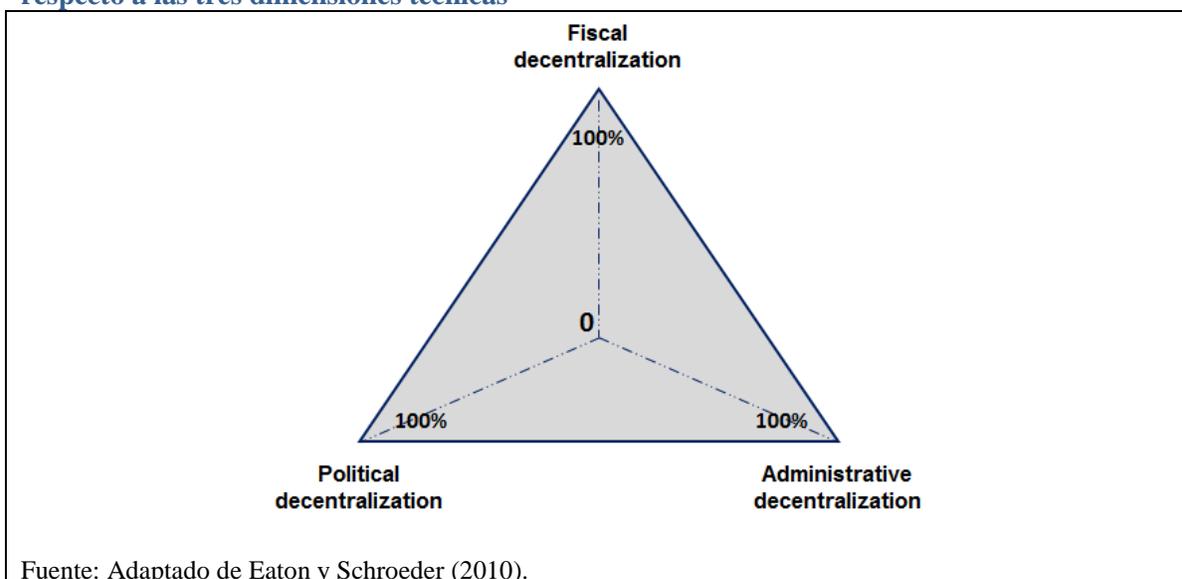
Descentralización administrativa: El traspaso de poderes administrativos y normativos, y a veces de personal administrativo, de niveles superiores a niveles inferiores de los sistemas político-administrativos. Cuando la descentralización administrativa tiene lugar en el contexto de los sistemas administrativos nacionales, la descentralización administrativa suele denominarse desconcentración.

Descentralización fiscal: El traspaso de responsabilidades relativas al gasto, de facultades para recaudar ingresos y/o tomar empréstitos, y de recursos financieros (por

medio de transferencias fiscales intergubernamentales) de los niveles superiores a los niveles inferiores de los sistemas políticos o administrativos de un país.

Una ventaja de esta división de la descentralización en tres dimensiones técnicas es que el sujeto general resulta más fácil de comprender cuando se divide en estos tres segmentos. Al mismo tiempo, sin embargo, si nos concentráramos exclusivamente en una de las tres dimensiones, sin tener en cuenta las otras dos, sería mucho lo que quedaría sin entenderse. En el gráfico 2 se muestra un marco analítico muy sencillo que permite al analista visualizar el grado de descentralización de un país o un sistema en lo que respecta a las tres dimensiones técnicas (descentralización política, administrativa y fiscal).

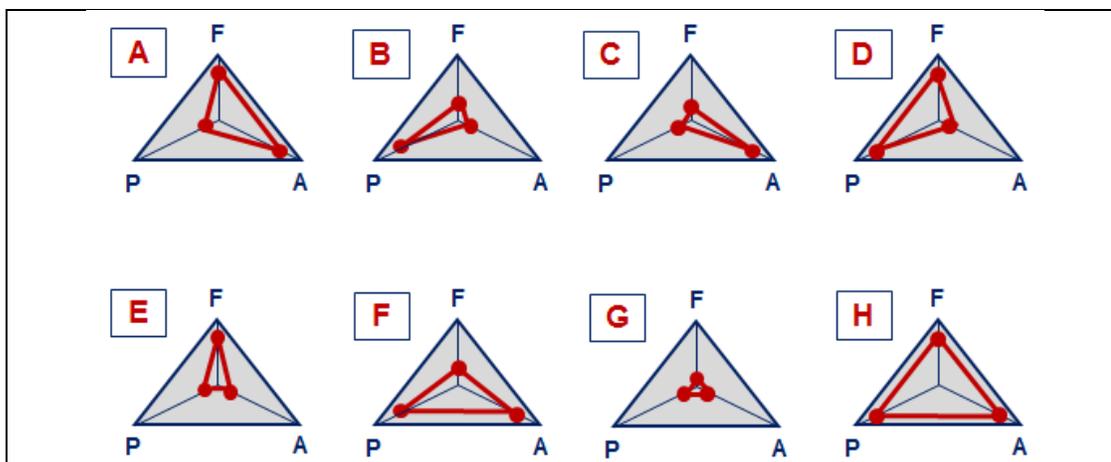
Gráfico 2: Visualización del grado de descentralización gubernamental a nivel local con respecto a las tres dimensiones técnicas



El éxito de las reformas referidas a la descentralización o la eficacia de un sistema de relaciones intergubernamentales solo se puede determinar de manera significativa considerando al mismo tiempo las tres dimensiones de la descentralización. El resultado es una tipología de ocho tipos posibles de entidades de gobierno subnacionales que poseen diferentes combinaciones y permutas de atribuciones y autonomía en sus aspectos políticos, administrativos y fiscales (cuadro 2 y correspondiente gráfico 3)⁷.

Gráfico 3: Tipología de la autonomía y discreción gubernamental a nivel subnacional

⁷ Cabe señalar que en el cuadro 2 y el gráfico 3 se muestra una simplificación de la realidad, ya que cada dimensión de la descentralización se considera únicamente en forma binaria (sí/no). Evidentemente, en realidad, cada dimensión principal de la descentralización se divide en múltiples subcategorías, con una gama completa de opciones, que van desde la ausencia absoluta de poderes o competencias descentralizadas en un extremo del espectro, hasta la plena descentralización de poderes en el otro extremo.



Cuadro 2: Reformas en materia de descentralización y grado de empoderamiento

Tipo	Descentralización política	Descentralización administrativa	Descentralización fiscal	¿Pleno empoderamiento?
A	No	SÍ	SÍ	No
B	SÍ	No	No	No
C	No	SÍ	No	No
D	SÍ	No	SÍ	No
E	No	No	SÍ	No
F	SÍ	SÍ	No	No
G	No	No	No	No
H	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

Fuente: Boex y Yilmaz (2010), basado en Eaton y Schroeder (2010).

Podría sostenerse que las reformas en materia de descentralización resultan satisfactorias (en el sentido de lograr un mayor empoderamiento de las personas frente al sector público) únicamente cuando las autoridades locales tienen facultades políticas, administrativas y fiscales para responder a las necesidades de sus representados (esto es, el tipo H). Muchos países con sistema de gobierno federal, así como muchos países industrializados y de ingreso mediano, encuadran en esta categoría, al igual que numerosos países con sistemas de gobierno unitarios bien descentralizados (por ejemplo, Dinamarca, Indonesia o Filipinas). Además, existen numerosos ejemplos de gobiernos municipales en todo el mundo que corresponden a este tipo de estructura de gobierno subnacional (por ejemplo, Sudáfrica, Mozambique)⁸.

Cuando los gobiernos subnacionales solo tienen poderes en una o dos de estas dimensiones, su capacidad para responder de manera eficaz y significativa a las necesidades de sus ciudadanos se ve considerablemente restringida. Eaton y Schroeder (2010) sostienen que las opciones A a D son cuatro combinaciones que se dan con frecuencia⁹.

⁸ En cambio, el tipo G describe la ausencia de descentralización en las tres dimensiones. Este tipo de estructura representa a países altamente centralizados donde básicamente no existe una descentralización significativa (por ejemplo, Afganistán).

⁹ Boex y Yilmaz (2010) analizan los tipos E y F. El tipo E es raro pero puede darse en ciertas circunstancias, por ejemplo, cuando un donante procura promover la descentralización mediante la transferencia de recursos externos al nivel de gobierno local en ausencia de descentralización política o administrativa significativa. Por ejemplo, aun

Una estructura descentralizada del tipo A corresponde a la de países cuyo gobierno central ha transferido recursos fiscales y responsabilidades administrativas a los gobiernos locales elegidos, pero retiene el control político de los funcionarios subnacionales. Numerosos ejemplos de la realidad ilustran el atractivo de esta postura para el gobierno nacional. Históricamente, varios gobiernos militares (particularmente en América Latina) ejercieron un estricto control político sobre las autoridades subnacionales designadas, pero al mismo tiempo traspasaron a estas la responsabilidad de las escuelas y hospitales y les dieron acceso a ingresos fiscales adicionales. Más recientemente, las autoridades del Partido Comunista chino han traspasado a los gobiernos provinciales las facultades fiscales y administrativas que necesitan para atraer y conservar a los inversionistas, sin permitir la transición hacia una democracia subnacional.

Una estructura descentralizada del tipo B refleja una respuesta completamente diferente del gobierno central ante las inquietudes que puede suponer la descentralización. En este tipo de gobierno subnacional, las autoridades subnacionales pueden ser seleccionadas mediante elecciones (por ejemplo, descentralización política), pero no tienen un control significativo sobre los recursos financieros ni el personal administrativo. Italia es un ejemplo de un país que ha estado en esta situación; allí, tras la introducción de elecciones regionales, durante 20 años no hubo una descentralización fiscal significativa. Igualmente, en Egipto, los consejos populares locales (hasta 2011) y los consejos a nivel subdistrital (*Upazila Parishad*) en Bangladesh (desde 2009) son otros ejemplos de órganos locales elegidos que no tienen poderes fiscales ni administrativos *de facto*.

Un sistema de gobierno subnacional del tipo C representa una situación en la que únicamente los poderes (y responsabilidades) administrativos están descentralizados, sin que existan los correspondientes poderes políticos o fiscales. En estos casos, los gobiernos subnacionales desprovistos de poderes políticos básicamente se convierten en agentes del gobierno de nivel superior. Los gobiernos regionales de Perú o de Kazajstán y las ex repúblicas soviéticas son ejemplos de este tipo de gobierno subnacional.

Los sistemas del tipo D son descentralizados en los aspectos políticos y fiscales, pero las autoridades centrales mantienen un grado de control considerable de los aspectos administrativos. Como ejemplos cabe mencionar a Uganda y Tanzania: el grado de descentralización política y fiscal de los gobiernos locales es razonable, pero el empleo de los funcionarios públicos a nivel local está bastante controlado por las autoridades del gobierno central. Un ejemplo extremo de este tipo de sistema puede ser Sierra Leona: si bien se ha ido avanzando en la descentralización política y fiscal, básicamente la contratación, administración y financiamiento de todos los funcionarios locales seguían dependiendo del gobierno central.

cuando en Afganistán los municipios se autofinancian completamente, en la actualidad estos no cuentan con autoridades políticas elegidas y están sujetos a fuertes controles administrativos del gobierno central. Esto también suele ocurrir en situaciones posteriores a un conflicto, en las que los comités de desarrollo comunitario o gobiernos cuasi locales disponen de recursos pero carecen de poderes políticos o administrativos (formales o *de facto*) (por ejemplo, los consejos comunales en Camboya o los consejos de desarrollo a nivel de los poblados en Nepal). El tipo F corresponde a una situación en la que los gobiernos locales están descentralizados *de jure* en cuanto a los aspectos políticos y administrativos, pero la existencia de instrumentos fiscales altamente condicionales despojan, en efecto, a las autoridades locales de las verdaderas facultades decisorias.

4. Estados federales y unitarios

Si bien las evaluaciones de los gobiernos subnacionales que se realizan en el marco del PEFA se centran en gran medida en los aspectos presupuestarios y fiscales (y, en cierta medida, los aspectos administrativos) de la descentralización, es importante reconocer el sistema de gobierno político del país que se está evaluando.

Los sistemas de gobierno se pueden dividir en dos tipos generales: unitarios y federales¹⁰. Un país con un sistema unitario es un estado gobernado como una sola unidad, en la que el gobierno central es supremo y las unidades subnacionales (ya sea unidades administrativas locales o gobiernos locales) ejercen únicamente aquellos poderes que el gobierno central decide delegar en ellas. En cambio, una federación por lo general se define como una unión que comprende varios estados o regiones parcialmente autónomos unidos por un gobierno central (“federal”). Por lo general, el estatus de los estados integrantes está establecido en la Constitución y no puede ser modificado por el gobierno federal o central. En algunos casos, los estados integrantes también tienen sus propias constituciones, que pueden ser enmendadas sin recurrir a la federación.

La distinción entre una federación y un estado unitario es a menudo bastante ambigua y, como se muestra a continuación, con frecuencia hay similitudes (y diferencias) en los dos tipos de estructuras políticas verticales. Un error frecuente es que la descentralización (fiscal) es una estrategia apropiada solamente para los países federales. Si bien muchos países federales a menudo están bastante descentralizados, nada impide que los estados unitarios aprovechen las ventajas potenciales de un sistema (fiscalmente) descentralizado. Existen ejemplos de países federales relativamente centralizados en comparación con otros descentralizados (Austria frente a Canadá), y ejemplos de países unitarios muy centralizados en comparación con otros descentralizados (Bangladesh frente a Dinamarca).

En los países federales, la política exterior y la defensa nacional suelen ser responsabilidad del gobierno federal. Con respecto a la distribución vertical de otros poderes y responsabilidades, no se sigue ningún modelo común. Por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica establece que los estados mantienen todos los poderes que no han sido conferidos específicamente al gobierno federal, mientras que en Canadá, el gobierno federal conserva todos los poderes que la Constitución no confiere a las provincias. En los países federales, los distintos estados pueden tener el mismo estatus (federalismo simétrico) o bien, por razones históricas o de otra índole, tener distintos poderes (federalismo asimétrico).

En la mayoría de los casos, una federación está constituida en dos niveles: el gobierno central (o federal) y las regiones (estados, provincias, territorios). En muchos países federales, la relación entre el estado y el gobierno local es una relación unitaria en la que el nivel estadual es supremo. En estos sistemas federales, las relaciones entre el estado y los gobiernos locales y los sistemas financieros a nivel estadual y a nivel local pueden diferir considerablemente de un estado a otro (lo cual dificulta bastante la evaluación de los procesos de gestión de las finanzas públicas a nivel local). No todos los sistemas federales están estructurados de esta manera. Por ejemplo, en Brasil, la Constitución de 1988 reconoce la unión, los estados y los municipios como entidades políticas

¹⁰ El análisis de las secciones 4 y 5 se basa, en parte, en PEFA (2008).

autónomas. Como tales, los municipios brasileños tienen su propio consejo legislativo y gozan de autonomía y, jerárquicamente, son independientes del gobierno federal y del gobierno estadual. De la misma manera, la Constitución de Sudáfrica (de 1966) señala que el gobierno está constituido por las esferas de gobierno nacional, provincial y local, que son distintas e interdependientes, y están relacionadas entre sí.

Muchos estados federales han surgido históricamente de una unión voluntaria de los estados integrantes, pero este no es el caso de todos los países federales. Por ejemplo, en Argentina, Brasil, México, Etiopía y Nigeria, el gobierno central ha influido, por diversas razones, en la formación de la federación.

En el Foro de las Federaciones (<http://www.forumfed.org>) se puede obtener más información sobre los sistemas federales, incluida una lista de estados federales.

5. Países francófonos y anglófonos

Para poder evaluar adecuadamente los sistemas de gestión de las finanzas públicas a nivel subnacional es necesario conocer a fondo las tradiciones administrativas del país y su marco fiscal intergubernamental. Por ejemplo, si las leyes, regulaciones o tradiciones del gobierno central de un país determinado restringen la capacidad de los gobiernos locales para tomar empréstitos, ello tendrá un efecto importante en la evaluación de este aspecto en una evaluación del PEFA a nivel subnacional.

Las diferentes prácticas y tradiciones históricas y coloniales siguen teniendo un gran impacto en los sistemas administrativos y de gobierno subnacionales de muchos países. Mientras que muchos países del Commonwealth iniciaron su camino a la independencia con algún tipo de gobierno local elegido, ese no fue necesariamente el caso en muchos países francófonos o de habla portuguesa.

Los sistemas de administración distrital o local conforme a los cuales las funciones locales son básicamente una unidad desconcentrada del gobierno central (es decir, “el gobierno central a nivel local”) a menudo se asocian a las ex colonias francesas. El sistema de planificación central de la ex Unión Soviética también se basaba en un sistema administrativo desconcentrado y muy centralizado. (En esos países, el presupuesto de los niveles inferiores de gobierno suele estar incorporado en el presupuesto del nivel inmediatamente superior, práctica que a veces se denomina modelo “matrushka” de presupuestación desconcentrada). Como resultado, muchas antiguas economías de planificación centralizada (tanto de la ex Unión Soviética como en países tales como Egipto), y muchos países francófonos de África y Asia se apoyan más firmemente en sistemas administrativos desconcentrados con control centralizado, en vez de apoyarse más en gobiernos locales elegidos a los que se hayan transferido competencias y recursos.

Si bien la descentralización democrática sigue en marcha en muchas ex colonias francesas (por ejemplo, Senegal, Burkina Faso y Benin), el sistema de gobiernos locales semiautónomos ha existido por más tiempo en muchos países anglófonos. Las entidades subnacionales de los países francófonos pueden ser órganos administrativos desconcentrados, entidades de gobierno local a las que se han transferido competencias y recursos, o una forma híbrida, pero las autoridades locales de los países del Commonwealth son casi siempre “verdaderas” entidades de gobierno local, con

personalidad jurídica, que pueden entablar demandas o ser demandadas, como se define en la sección 1.

Incluso en el caso de las diferentes tradiciones históricas y administrativas, las comparaciones entre países muestran numerosas diferencias entre ellos en el funcionamiento y estructura de sus gobiernos locales. En algunos países, existe un solo nivel de gobierno local (por ejemplo, en Malawi), mientras que en otros hay varios niveles de gobierno subnacional que corresponden a la definición de las entidades de gobierno subnacionales (por ejemplo, en India o Indonesia).

El grado de descentralización política y fiscal también puede variar considerablemente dentro de las mismas tradiciones históricas y administrativas: en algunos países, las autoridades locales son designadas en sus cargos, mientras que en los países con una historia o tradición administrativa común, las autoridades de las entidades locales son elegidas. Igualmente, en algunos países, las autoridades locales pueden aumentar los ingresos o tomar empréstitos y gozan de bastante autonomía con respecto al gasto de los recursos, mientras que en otros países, las entidades locales, independientemente de que tengan una historia o tradición administrativa común, tienen escasas o nulas facultades reales en estos dos aspectos.

Bibliografía

Boex, Jamie y Serdar Yilmaz. 2010. "An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector". IDG Working Paper 2010-06. Ciudad de Washington: The Urban Institute.

Eaton, Kent y Larry Schroeder. 2010. "Measuring Decentralization". En *Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security*, compilado por Kent Eaton Connerley y Paul Smoke. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Fondo Monetario Internacional. 2001. *Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2001*. Ciudad de Washington: FMI.

Litvack, Jennie y Jessica Seddon (comps.). 1999. Decentralization Briefing Notes. Ciudad de Washington: Banco Mundial.

Secretaría del PEFA. 2008. Guidelines for application of the PEFA Performance Measurement Framework at Sub National Government Level (versión preliminar para comentarios).

Anexo – Términos y conceptos clave: Finanzas intergubernamentales y gobierno subnacional

Descentralización administrativa: El traspaso de poderes administrativos y normativos, y a veces de personal administrativo, de niveles superiores a niveles inferiores de los sistemas político-administrativos.

Descentralización (definición tradicional). El traspaso de autoridad y de responsabilidad por las funciones públicas del gobierno central a organizaciones gubernamentales subordinadas o cuasi independientes, o al sector privado.

Descentralización. El empoderamiento de las personas a través del empoderamiento de los gobiernos locales o del sector público a nivel local.

Desconcentración. Un enfoque de la descentralización conforme al cual los recursos y las facultades decisorias se transfieren de los departamentos administrativos y las autoridades del nivel central (o nivel superior) a departamentos y autoridades subnacionales, los que si bien están ubicados en jurisdicciones subnacionales, continúan formando parte de la jerarquía de la administración nacional (estatal).

Delegación. El proceso de traspaso de la responsabilidad de prestar ciertos servicios del gobierno central a órganos de gobierno local que no son totalmente controlados por el gobierno central pero que, en definitiva, rinden cuenta plenamente a este último.

Transferencia de competencias y recursos. El proceso de traspaso de poderes políticos, administrativos y fiscales, así como de recursos, a órganos de gobierno local elegidos de niveles inferiores.

Descentralización fiscal. El traspaso de responsabilidades relativas al gasto, de facultades para recaudar ingresos y/o tomar empréstitos, y de recursos financieros (por medio de transferencias fiscales intergubernamentales) de los niveles superiores a los niveles inferiores de los sistemas políticos o administrativos de un país.

Transferencias fiscales intergubernamentales. Pagos no obligatorios y no reembolsables efectuados entre dependencias gubernamentales, normalmente (aunque no siempre) de una dependencia de nivel superior a una de nivel inferior.

Ingresos de fuentes propias. Una fuente de ingresos públicos sobre la cual un gobierno subnacional tiene un control sustancial. Los economistas consideran que esto se refiere a un impuesto: a) cuya recaudación se destina al nivel local, y b) respecto del cual las jurisdicciones del gobierno local controlan la tasa marginal, ya sea a través de su discrecionalidad normativa o mediante directrices relativas a la recaudación.

Descentralización política. El traspaso de facultades decisorias en materia política de los niveles superiores de los sistemas políticos a órganos elegidos de niveles inferiores.