

---

## medio ambiente y desarrollo

# **F**inanciamiento municipal y combate contra la pobreza: ejes de análisis

Oscar Cetrángolo



División de Desarrollo Sostenible y  
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, diciembre de 2007

Este documento fue elaborado en el marco del proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe”, ROA/28 (8015) de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y recoge argumentos e información de los estudios de casos realizados. El autor, experto en Políticas Públicas de Cepal, Argentina, agradece la colaboración de Daniel Vega por la asistencia en la elaboración del presente documento y los comentarios y sugerencias de Juan Pablo Jiménez, José Luis Samaniego, Daniela Simioni y Raquel Szalachman.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4189      ISSN versión electrónica 1680-8886

ISBN: 978-92-1-323123-4

LC/L.2796-P

N° de venta: S.07.II.G.130

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
<b>II. Condicionantes comunes y heterogeneidad institucional</b> .....	11
1. Un primer intento de clasificación .....	11
2. Heterogeneidad y restricciones a las políticas .....	15
3. Heterogeneidad institucional .....	17
<b>III. Autonomía de los gobiernos locales en los países estudiados</b> .....	19
1. Factores institucionales – demográficos: cantidad, tamaño y concentración de población en los municipios.....	19
2. Elección de autoridades.....	21
3. Potestades municipales.....	22
<b>IV. Financiamiento de los gobiernos locales</b> .....	25
1. Recursos propios de los gobiernos locales.....	26
2. Sistema de transferencias intergubernamentales.....	27
2.1 Tipos de transferencias intergubernamentales .....	28
2.2 Criterios de distribución secundaria: devolver o redistribuir .....	29
2.3 Transferencias con condicionalidades generales y específicas .....	31
2.4 Transferencias condicionadas con contraparte .....	32
<b>V. Programas destinados a combatir la pobreza urbana. Un intento de clasificación</b> .....	33
1. Programas que persiguen funciones propias de su nivel de gobierno o ajenas.....	34

1.1	Programas nacionales cumpliendo funciones propias .....	34
1.2	Programas nacionales cumpliendo funciones descentralizadas .....	35
1.3	Programas locales cumpliendo funciones propias .....	35
1.4	Programas locales cumpliendo funciones nacionales .....	36
2.	Programas integrales.....	36
2.1	Programas integrales a cargo del gobierno central .....	36
2.2	Programas integrales a cargo de los gobiernos locales .....	37
3.	Participación de la sociedad civil .....	37
<b>VI.</b>	<b>Reflexiones finales .....</b>	<b>39</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>43</b>
	<b>Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados .....</b>	<b>45</b>

### Índice de cuadros

Cuadro 1	PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA POR REGIÓN.....	13
Cuadro 2	INDICADORES SELECCIONADOS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL .....	13
Cuadro 3	RELACIÓN ENTRE EL PRODUCTO POR HABITANTE DE LAS JURISDICIONES MÁS RICAS Y MÁS POBRES EN PAÍSES ESTUDIADOS.....	16
Cuadro 4	PRESIÓN TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS CENTRALES. AÑO 2004 I	
Cuadro 5	CANTIDAD DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN ALGUNOS CASOS SELECCIONADOS (2004).....	20
Cuadro 6	CONCENTRACIÓN MUNICIPAL DE LA POBLACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS .....	20
Cuadro 7	MODALIDADES PARA LA CONSTITUCIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES .....	22
Cuadro 8	FUNCIONES A CARGO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE PAÍSES SELECCIONADOS .....	23
Cuadro 9	NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN .....	23
Cuadro 10	RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR NIVEL DE GOBIERNO .....	26
Cuadro 11	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL .....	27
Cuadro 12	CLASIFICACIÓN DE PROGRAMAS PARA ATENDER SITUACIONES DE POBREZA URBANA CITADOS EN LOS ESTUDIOS DE CASO .....	37

### Índice de gráficos

Gráfico 1	DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EN COMPARACIÓN CON EL RESTO DEL MUNDO .....	12
Gráfico 2	INDICADORES DE DESARROLLO POR GRUPO DE PAÍSES .....	14

## Resumen

---

El presente documento tiene por objeto revisar y comparar los hallazgos y conclusiones de diez estudios de caso realizados en el marco del Proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe”. Esos estudios habían analizado las capacidades, fortalezas y debilidades que presentan los respectivos sistemas municipales para poder desarrollar acciones y programas destinados a superar la pobreza. A partir del reconocimiento de algunos rasgos comunes a la región (elevados niveles de desigualdad y concentración de población en áreas urbanas) y otros muy diferentes (heterogeneidad institucional, por ejemplo), se revisaron las iniciativas que son llevadas adelante por los países estudiados para hacer frente a situaciones de pobreza urbana. Se ha encontrado una importante variedad de aspectos y modalidades de abordaje, destacándose la diversidad de arreglos referidos al nivel de gobierno que debe tomar la responsabilidad de atender estas situaciones.

Tratándose de países enfrentando importantes restricciones fiscales y que muestran una gran heterogeneidad de capacidades hacia su interior, cobran especial interés los distintos esquemas de transferencias de recursos que se han encontrado en los estudios de caso y la necesidad de contar con instancias compensadoras y coordinadoras desde los gobiernos centrales. No sólo se trata de atender las deficiencias financieras de los gobiernos. La puesta en marcha de programas locales suele requerir importantes esfuerzos de asistencia en materia de formación de capacidades de diseño e implementación de los mismos. Muchas veces, los municipios no cuentan con equipos técnicos y profesionales necesarios para cumplir con las funciones complejas que deben ser encaradas.



## I. Introducción

---

El desarrollo económico de América Latina durante el siglo pasado ha estado fuertemente asociado al desarrollo urbano. Crecientemente ha aumentado la proporción de la población de sus países alrededor de las grandes ciudades y demás zonas urbanas. No obstante, ese proceso estuvo lejos de ayudar a la construcción de sociedades con mayor grado de cohesión. Por el contrario, las diferencias entre grupos humanos se han mantenido (cuando no aumentado) y la consolidación de la pobreza ha acompañado la historia de los países menos desarrollados.

Este desarrollo urbano tan polarizado se ha caracteriza por la existencia de una mayor concentración de la riqueza en ciertos territorios y la difusión de la pobreza en otros, por lo que se percibe la coexistencia de territorios en donde las potencialidades de mayor desarrollo conviven con importantes deficiencias, pobreza y precariedad (Jordan, 2005). En las zonas urbanas, la pobreza extendida y la desigualdad extrema crean y reproducen un ambiente de creciente tensión social, ineficiencia e inseguridad personal. Las estrategias para erradicar la pobreza deben necesariamente ser multidimensionales, debiéndose trabajar en la búsqueda de propuestas integradas para enfrentar las condiciones de pobreza estructural. Es aquí donde aparecen las instituciones de dimensión territorial, entre las que el municipio es un actor potencialmente relevante.

Desde una perspectiva ambiental, el entorno y condicionamiento físico-espacial de la pobreza gesta procesos cíclicos de reproducción de las situaciones de pobreza, siendo la segregación y la segmentación urbana el reflejo de la vulnerabilidad y la exclusión con la que se presenta la pobreza en las ciudades en América latina y el Caribe.

Por ello, la CEPAL se plantea desde un enfoque de desarrollo integral una propuesta de gestión del desarrollo social, económico y ambiental que no genere mayor pobreza y, por otra parte, se enfrente en forma prioritaria la pobreza y precariedad urbana existente en la Región. El alivio a la pobreza en la Región requiere articular estos ejes, de modo que se potencie su contribución a la lucha contra la pobreza, y por otro lado, se minimicen sus eventuales efectos negativos sobre la misma.

Durante los años 2005 y 2006, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL desarrolló el proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe”. El objetivo del proyecto es la caracterización de la pobreza y precariedad urbana en la región, el diseño de políticas y programas nacionales y locales para la superación de la pobreza y precariedad urbana, y el diseño de estrategias para el financiamiento y la institucionalización de la acción de los gobiernos locales en esta materia. Este proyecto se articula, asimismo, con el trabajo vinculado con los compromisos de CEPAL respecto de las Metas del Milenio y se relaciona con el necesario estudio y seguimiento de los avances en materia de superación de la pobreza.

Como parte de ese proyecto, se realizó una serie de estudios en diez países de la región con el objeto de identificar las capacidades, fortalezas y debilidades que presenta el sistema municipal del país, para desarrollar y colaborar en acciones y programas para superar la pobreza. Interesa de manera especial conocer las posibilidades de que los municipios asuman y lleven adelante una agenda que favorezca a los grupos más pobres en las áreas de acceso al suelo, la vivienda y los servicios públicos, gestión de espacios públicos y creación de empleo, en el marco de una articulación efectiva con los distintos niveles territoriales y administrativos.

Fueron analizados el marco institucional y la estructura de gastos e ingresos del sistema municipal. En algunos casos se profundizó el estudio para algunos municipios en particular. Se estudió la gestión financiera, las capacidades y recursos técnico-profesionales, y el nivel de articulación con la comunidad que presentan estos municipios, y se plantearon conclusiones y recomendaciones para aumentar la eficacia de la acción municipal en materia de superación de la pobreza.

Con el objeto de lograr evaluaciones comparables y acercar una visión de conjunto, los diferentes estudios han tenido como objetivos específicos:

- Analizar la experiencia del país en el tema de la gestión local de programas y acciones para superar la pobreza.
- Estudiar la distribución de roles y responsabilidades en la institucionalidad municipal del país.
- Caracterizar el cuadro de financiamiento y recursos disponibles o posibles de captar por parte de los municipios, en especial para programas de superación de la pobreza.
- Caracterizar la gestión de los gobiernos locales sobre la base de un estudio de municipios seleccionados.
- Analizar la articulación existente entre el nivel local y los niveles nacionales y regionales en materia de ejecución de programas para superar la pobreza, su evolución reciente y los obstáculos que persisten para una efectiva descentralización.

- Sobre la base de los puntos anteriores, identificar las potencialidades y limitaciones actualmente existentes para fortalecer el rol de los municipios en el combate a la pobreza en el nivel local, y señalar tanto estrategias que se estén dando como los conflictos que puedan existir.
- Proponer un perfil de áreas temáticas que debería incluir el fortalecimiento institucional de los municipios para solucionar los problemas críticos vinculados con la precariedad del hábitat y la pobreza en el nivel local.

Los casos estudiados y los expertos que han tenido bajo su responsabilidad la elaboración de los informes han sido: Argentina (Javier Curcio); Brasil (Beatriz Azeredo y Thereza Lobo); Chile (Patricia Cortes); Colombia (Alberto Maldonado); Honduras, Guatemala y Nicaragua (Juan Carlos Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner); México (Alberto Díaz-Cayeros); Perú (Alberto Flores), y Uruguay (David Glejberman).

A lo largo de las tareas realizadas a través de los estudios se ha podido comprobar que, a diferencia de los países con un elevado grado de desarrollo, la construcción del estado benefactor en la región no ha logrado superar los obstáculos provenientes de los elevados niveles de desigualdad. De manera específica las disparidades regionales y la diversidad cultural hacia el interior de cada uno de los países han hecho difícil el logro de consensos relativos a la necesidad de mayor cohesión social. En la medida en que se asocie cohesión social con las ideas de inclusión y pertenencia en países que exhiben desarrollos territoriales desiguales debe tratarse con sumo cuidado las posibilidades de atender situaciones de pobreza desde los ámbitos estrictamente locales. En su lugar, debe estudiarse con atención la articulación de políticas y su financiamiento entre los diferentes niveles de gobierno.

En el presente documento se presentará un análisis comparativo de los diferentes estudios de caso consultados. Teniendo en cuenta lo expresado en el párrafo anterior, la presentación introduce los condicionantes comunes y la heterogeneidad institucional de la región (capítulo II) antes de presentar el grado de autonomía de los gobiernos locales de cada país para la instrumentación de los programas de lucha contra la pobreza tanto a nivel institucional (capítulo III) como financiera (capítulo IV). En el capítulo V se ofrece una clasificación de los programas de combate a la pobreza urbana comentados en los diferentes estudios de caso, atendiendo especialmente a las potestades y capacidades de esos niveles de gobierno.



## **II. Condicionantes comunes y heterogeneidad institucional**

---

Es conocida la heterogeneidad institucional que presenta la región, lo que previene de imaginar soluciones universales para todos los casos. No obstante, también debe señalarse la existencia de un grupo de rasgos comunes que determinan una matriz común de desafíos en materia de política social. Este capítulo estará destinado a introducir el doble eje definido por la existencia de condicionantes comunes a la política social de los países de la región y, a su vez, las diferencias entre los casos estudiados.

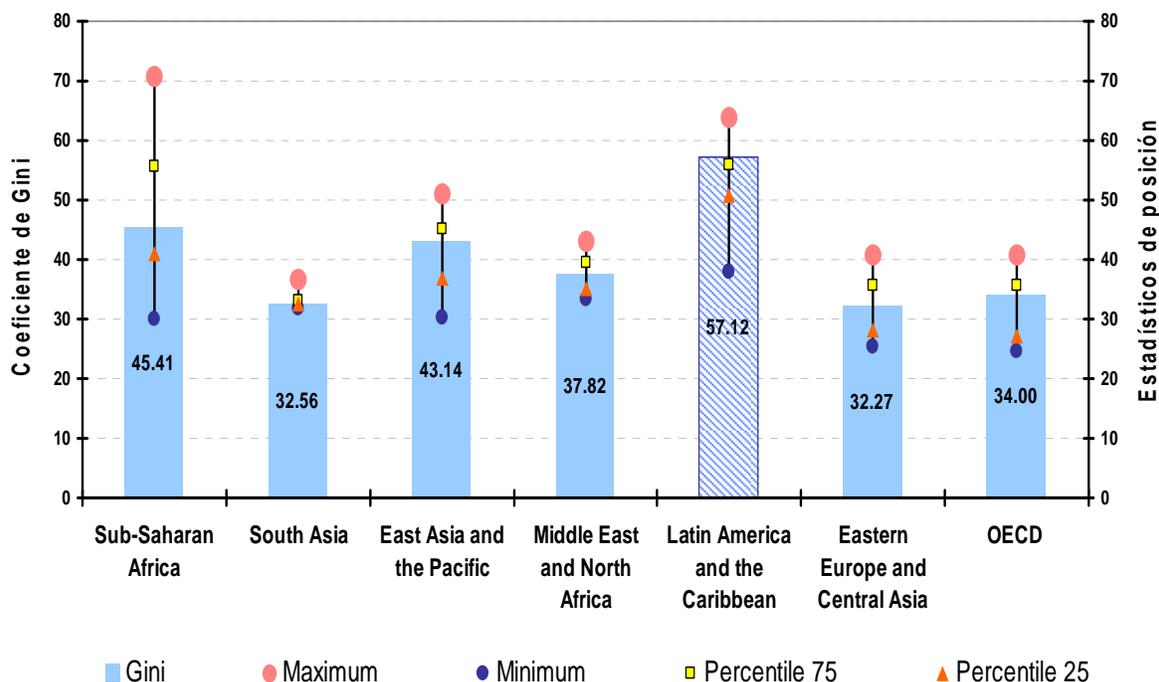
### **1. Un primer intento de clasificación**

Los países incluidos en este estudio participan de un grupo de rasgos comunes a la región. Es sabido que cada caso presenta problemáticas específicas que impiden pensar en soluciones o recetas universales para los mismos problemas. No obstante, pese a esa heterogeneidad, existe un grupo de condicionantes comunes. En especial, al tratarse el problema de la pobreza urbana, conviene comenzar diciendo que América Latina es la región con mayores niveles de desigualdad en el mundo y la segunda con mayor proporción de población urbana. En relación con el primero de esos rasgos característicos, el gráfico 1, que presenta los coeficientes de Gini de las diferentes regiones,<sup>1</sup> muestra que el correspondiente a América Latina es muy superior a la región que le sigue en desigualdad, medida por este indicador.

---

<sup>1</sup> En PNUD (2004) se introduce la idea de un “triángulo latinoamericano” formado por democracia, pobreza y desigualdad.

**GRÁFICO 1**  
**DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,**  
**EN COMPARACIÓN CON EL RESTO DEL MUNDO**



Fuente: CEPAL (2006), p. 24.

Promedio regional ponderado por la participación de la población de los países en sus respectivos totales regionales. Se utilizó el coeficiente de Gini más reciente de cada país dentro del período 1985-2004

Africa Sub-sahariana	30 países
Asia del Sur	5 países
Asia del Este y Pacífico	12 países
Medio Oriente y África del Norte	8 países
América Latina y el Caribe	20 países
Europa del Este y Asia Central	27 países
OCDE	22 países

Por su parte, en relación con el segundo rasgo característico, el cuadro 1 permite confirmar que América Latina y el Caribe es la segunda región con mayor proporción de población urbana, aún mayor que Europa y algo menos que América del Norte. Dentro de la región, los mayores indicadores de urbanismo se registran en los países de América del Sur, en especial Uruguay, Argentina y Chile (cuadro 2). Adicionalmente, en algunos países de la región se da una elevada concentración de la población en pocos municipios. Más de la mitad de la población se localiza en menos del 5% de municipios en Argentina, Brasil, Colombia y Honduras, por ejemplo (véase Curcio, 2005; Azeredo y Lobo, 2005; Maldonado, 2005; y Gómez Sabaini y Geffner, 2006b).

**CUADRO 1**  
**PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA POR REGIÓN**

Región	Porcentaje
América Latina y el Caribe	77
Caribe	64
Centroamérica	69
América del Sur	81
América del Norte	80
Europa	73
Oceanía	73
Estados Árabes	55
África	39
Asia	39

Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

**CUADRO 2**  
**INDICADORES SELECCIONADOS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL**

País	PIB por hab 2003 (en US\$)	Porcentaje pob. urbana 2005	Pob. bajo línea de pobreza	Gini 2002	Ranking IDH 2003
México	6 061	76,5	37,0	0,514	53
Chile	4 523	86,6	18,7	0,550	37
Argentina	3 422	91,8	29,4	0,590	34
Uruguay	3 281	91,9	15,4	0,455	46
Brasil	2 772	83,4	38,7	0,621	63
Perú	2 232	72,6	54,7	0,523	79
Guatemala	2 047	50,0	60,2	0,543	117
Colombia	1 741	76,6	50,6	0,575	69
Honduras	991	47,9	77,3	0,588	116
Nicaragua	785	56,9	69,3	0,579	112

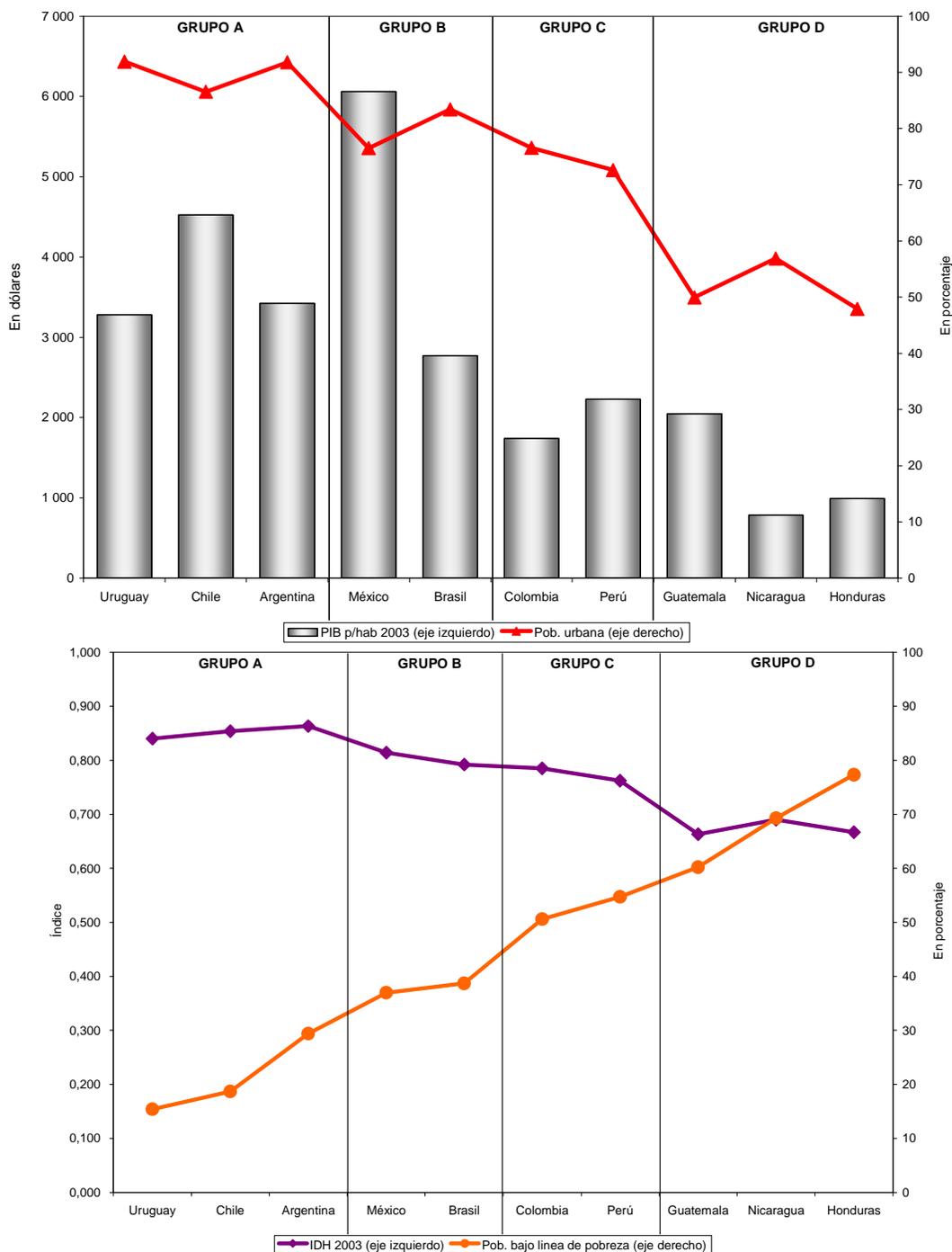
Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL (2005), CEPAL (2006a), PNUD y CELADE.

De la combinación de la información sobre desarrollo, urbanización y distribución del ingreso es posible diferenciar cuatro tipos de casos, que serán de utilidad para el presente estudio. El grupo A, que integran los tres países del cono sur (Argentina, Chile y Uruguay) presentan los mayores IDH y población urbana, así como los más bajos porcentajes de población bajo la línea de pobreza. Luego, las dos economías más grandes de la región (Brasil y México) presentan indicadores algo peores que los anteriores (Grupo B). Colombia y Perú (Grupo C) tienen más población rural, pobreza y menos producto por habitante e IDH, sin llegar a los niveles de los tres centroamericanos que integran el Grupo D (Honduras, Guatemala y Nicaragua).

Además hay que tener en cuenta la dinámica de la pobreza en cada uno de los países. Chile, que en 1987 tenía un 45% de la población bajo la línea de pobreza y un 17% vivía en condiciones de indigencia, paso en el 2003 a 18,8 y 4,7% respectivamente. Pero es importante recordar que esos

últimos indicadores son promedios urbanos rurales de 18,6 y 20,1 para pobreza y de 4,5 y 6,2 para indigencia de zonas urbanas y rurales respectivamente.<sup>2</sup>

**GRÁFICO 2**  
**INDICADORES DE DESARROLLO POR GRUPO DE PAÍSES**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro 2.

<sup>2</sup> Entre 1994 y 2000 de las 198 comunas de Chile para las que existe información comparada, en 179 la pobreza registró una disminución.

## 2. Heterogeneidad y restricciones a las políticas

Más allá de estos rasgos generales de la región, las consideraciones sobre las políticas públicas para atender situaciones de pobreza urbana deben reconocer dos restricciones fundamentales. En primer lugar, se trata de países que muestran una gran diversidad de capacidades hacia su interior. En cada uno de ellos conviven regiones de un elevado nivel de desarrollo y otras en situación de extrema pobreza. Este fenómeno no es otra cosa que la reproducción a nivel territorial de la desigualdad de ingresos de los hogares, apuntada anteriormente. Así como en los países de la región coexisten hogares cuyos ingresos son similares a los de los sectores más avanzados de los países desarrollados con otros con niveles de pobreza al nivel de las economías menos desarrolladas,<sup>3</sup> a nivel territorial sucede algo parecido, marcando una diversidad de situaciones territoriales que obliga a ser cuidadosos al diseñar políticas públicas sociales que abarquen diferentes regiones. Por ejemplo, como señala Cortes (2006), en Santiago de Chile, hay comunas con estándares de vida similares a los de cualquier ciudad del mundo desarrollado (Las Condes, Vitacura) y otras con niveles de pobreza muy elevados (La Pintana, Cerro Navia, San Ramón). Este rasgo es asimilable a muchos territorios de la región.

Para ilustrar este punto, los diferentes estudios de caso han presentado, siempre que ha sido posible, la relación entre los productos por habitante más alto y más bajo en cada país. Lamentablemente, el indicador utilizado no es el ideal y remite a las dificultades propias de las cuentas nacionales de los países de la región. No todos los países cuentan con datos de producto por región (en muy pocos se calcula el ingreso), las metodologías son variadas y de diferente grado de confiabilidad y las unidades jurisdiccionales para las que se realizan los cálculos son también diversas y dependientes de la organización institucional de cada caso. No obstante, sin intentar brindar una medida exacta de las brechas, la mención del indicador parece ser una manera adecuada de dimensionar el problema. En consecuencia, en el cuadro 3 se presenta el indicador mencionado para nueve de los países estudiados.<sup>4</sup> Con la excepción de Honduras y Uruguay<sup>5</sup> (el de mejores indicadores de equidad y de organización marcadamente unitaria) las brechas entre jurisdicciones ricas y pobres son muy fuertes (con un índice mayor a 5). Ello estaría indicando la complejidad de la tarea de mejorar la cohesión social atendiendo las necesidades de la población urbana en situación de pobreza mediante políticas totalmente descentralizadas.

<sup>3</sup> En Heymann y Ramos (2006) se muestra que los ingresos del 10% más rico de Argentina, Brasil Chile y México se encuentran entre el 50 y 70% de los mismos sectores en países desarrollados, mientras que esa relación para el 20% de los hogares más pobres no supera el 16%.

<sup>4</sup> Lamentablemente no se cuenta con la información de Nicaragua.

<sup>5</sup> Se trata de dos países con muy diferente producto por habitante.

**CUADRO 3**  
**RELACIÓN ENTRE EL PRODUCTO POR HABITANTE DE LAS JURISDICCIONES MÁS RICAS Y MÁS**  
**POBRES EN PAÍSES ESTUDIADOS <sup>a</sup>**

País	Año	Categoría	Más rico	Más pobre	Relación
Argentina	2004	Provincia	Santa Cruz	Formosa	7,9
Brasil	2004	Estado	Distrito Federal	Maranhão	6,9
Chile	2002	Regiones	Antofagasta	Araucanía	5,0
Colombia	2002	Departamento	Casanare	Chocó	8,8
Guatemala	2002	Departamento	Guatemala	Huhuetenango	6,4
Honduras <sup>b</sup>	2003	Departamento	Islas de la Bahía	Intibucá	2,3
México	2000	Estados	Distrito Federal	Chiapas	5,4
Perú	2001	Departamento	Moquegua	Amazonas	7,7
Uruguay <sup>c</sup>	2002	Municipio	Montevideo	Artigas	2,4

Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL oficina en Buenos Aires, INDEC, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco Central e INE de Chile, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, "Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2006" del PNUD, Estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) de México y estudios de casos del presente proyecto.

<sup>a</sup> No se dispone de esta información para el caso de Nicaragua. En este caso, de acuerdo con estimaciones del PNUD, la brecha entre los consumos de los departamentos de mayor consumo (Managua) y el de menor (RAAN) es de 2. No obstante, esta estimación dista mucho del indicador presentado en el cuadro para los restantes países.

<sup>b</sup> Ingreso per cápita

<sup>c</sup> Al estar medido en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) el indicador es menor debido al "efecto Balassa – Samuelson".

La segunda restricción importante en materia de políticas para atender situaciones de pobreza urbana se relaciona con los propios límites impuestos por la tradicionalmente baja presión tributaria en la región. Es sabido que América Latina ha tenido dificultades para cobrar impuestos y, en general, la presión suele ser menor que en países del mismo grado de desarrollo económico.<sup>6</sup> Resulta de suma relevancia introducir este tema ya que pone un techo al volumen de gasto público que puede ser dirigido hacia funciones redistributivas. Al mismo tiempo limita el nivel de gasto sujeto a procesos de descentralización y hace más restrictiva la política fiscal. Como se observa en el cuadro 4 los países estudiados tienen, en promedio, una presión tributaria algo mayor a la región. Teniendo en cuenta la diferencia de la cobertura institucional y alcances de las contribuciones a la seguridad social en cada país, se presenta la información con y sin esas cargas sobre la nómina salarial. En ambos casos Argentina y Brasil son los países con mayor presión tributaria.

<sup>6</sup> Este tema puede ser seguido en Gómez Sabaini (2006). Debe ser mencionado, no obstante, que un grupo de países cuentan con importantes recursos no tributarios, aunque en la mayor parte de los casos se vinculan con fuentes no renovables.

**CUADRO 4**  
**PRESIÓN TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS CENTRALES. AÑO 2004**  
*(Porcentaje del PIB)*

País	Ingresos tributarios	Contribuciones a la Seg. Social	Ing. tributarios totales
Prom. simple AL	13,9	3,0	16,9
Prom. Subregión	15,9	3,6	19,5
Argentina <sup>a</sup>	23,2	3,1	26,3
Brasil <sup>a</sup>	21,1	14,8	35,9
Chile	15,9	1,4	17,3
Colombia	14,4	2,8	17,2
Guatemala	10,3	0,3	10,6
Honduras	17,1	1,1	18,2
México	10,1	1,4	11,5
Nicaragua	15,5	3,4	18,9
Perú	13,3	1,6	14,9
Uruguay	17,9	6,1	24,0

Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006).

<sup>a</sup> Para Argentina y Brasil la cobertura corresponde a Gobierno General.

### 3. Heterogeneidad institucional

Un elemento que marca una clara e importante diferencia entre los países incorporados en el estudio se relaciona con su organización institucional. Tres de los diez países estudiados son de organización federal (Argentina, Brasil y México),<sup>7</sup> mientras que el resto ha adoptado una organización unitaria. No obstante, esta clasificación resulta insuficiente ya que se presentan diferentes tipos de organización federal y unitaria.

Los países de federales coinciden, en general, con los de mayor extensión territorial, y deben diferenciarse en primer lugar, dos tipos. Por un lado, están aquellos casos en donde el federalismo es una manera de mantener unidos estados que previamente gozaban de autonomía y así conformar un país. Por el otro se cuentan aquellos en los que la elección de este tipo de organización surge desde el centro. Los casos de México (la primera organización federal de la región en 1824) y Argentina son casos definidos para limitar la autonomía de los estados provinciales. Brasil, en cambio, es un ejemplo de país federal debido a una definición tomada de manera centralizada. En los tres casos, no obstante se reconoce el federalismo como herencia de la organización colonial.

En relación con el resto, deben diferenciarse los casos más tradicionales de organización unitaria (Uruguay) de otros casos organizados como república unitaria pero descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (Colombia).

Adicionalmente, la organización resultante debe considerar que no siempre fueron unitarios los unitarios ni federales los federales; ello se ve reflejado, en parte, en los muchos intentos de constituciones en diferentes países a lo largo del siglo XIX. A modo de ejemplo, puede mencionarse que en Colombia las Constituciones de 1853, 1858 y 1863 definieron al Estado como federal, mientras que las de 1821, 1830, 1832, 1843 y 1886 lo hicieron como unitario (véase Rodríguez R. Libardo, 2001). En México, por su parte, luego de la primera constitución federal de

<sup>7</sup> En la región son cuatro los países federales, el restante, Venezuela, es un caso particular en donde el federalismo fue decidido desde el centro y parece ser más nominal que real. Véase Fernández Segado (2006).

1824 se sucedieron diversos intentos de organización unitaria y federal hasta la ratificación definitiva del federalismo en la constitución de 1857 (Fernández Segado, 2006). Parcialmente vinculado con lo anterior, y de sumo interés para este estudio, es el diferente reconocimiento del papel de los municipios en cada uno de los países. México, en un extremo, incorpora la definición de estas jurisdicciones locales en el ordenamiento federal mientras que Argentina, en el otro, deja librado el marco normativo municipal a la determinación de cada estado provincial, multiplicándose por 23 las posibles alternativas.

Más allá de las raíces institucionales de cada uno de los países, debe marcarse que el auge que han tenido los procesos de descentralización durante el último cuarto de siglo ha estado acompañado por importantes modificaciones institucionales, de especial relevancia para nuestro estudio. En muchos casos se relacionan con la recuperación de las instituciones democráticas durante este mismo período. Muchas veces se ha defendido la descentralización a partir del impulso y fortalecimiento de la democracia. En este sentido suele acompañarse por la expansión de la elección de autoridades locales mediante el voto. Este tema será tratado en el apartado siguiente.

Uno de los ejemplos más claros en ese sentido es el de la reforma constitucional de Brasil en 1988, que debe ser considerada como el origen de la descentralización a partir de una clara iniciativa política. En esa Constitución las municipalidades son reconocidas explícitamente como unidades de gobierno del Estado Nacional, con autonomía política administrativa y financiera. El caso de Perú es similar ya que, con su reforma constitucional de 1979 se da inicio al proceso de descentralización, con nuevas competencias y elección de autoridades. Este proceso, que comenzó en 1981, sufrió marchas y contramarchas, como se verá luego (véase Flores, 2006). También se debe considerar la reforma de Colombia (1991) y la de Uruguay (1996). En el primero de los casos, debe notarse que el artículo 1 de su Constitución define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república unitaria pero descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.<sup>8</sup> En el caso de Uruguay se establece que el Estado impulsará políticas de descentralización de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.

Por su parte, existen algunos problemas específicos que se presentan en los países estudiados, que merecen ser considerados con especial cuidado. A modo de ejemplo se pueden señalar los casos de los conflictos armados en Colombia y Guatemala. Este último es un caso de país multiétnico y multilingüe (22 idiomas además del castellano) en el que las reformas se pusieron en marcha al finalizar un largo período de guerra civil. Por otro lado, los casos de Honduras y Nicaragua, los de menor ingreso per capita, incorporan la complejidad propia de participar de la iniciativa de alivio para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC).

El nuevo papel de los municipios fue objeto de especial cuidado en las reformas de Nicaragua (1995), donde se reafirma la autonomía municipal y se establece un financiamiento, así como en la de Guatemala (1985) que junto con los Acuerdos de Paz de 1996 pusieron en marcha la descentralización a municipios, con acento en el gasto social. Asimismo, aún cuando no formen parte de reformas en sus Cartas Magnas, se registraron cambios institucionales de significación en lo referido a la autonomía municipal, establecidos por cambios legales, tanto en Chile (1999), Honduras (1991) y Colombia (2001). En este caso, una norma muy importante es la Ley 715 de distribución de funciones y recursos entre niveles de gobierno (véase Maldonado, 2006). Esta temática, referida al papel de los municipios, será objeto de análisis en el capítulo siguiente.

---

<sup>8</sup> De manera similar, la Constitución de Ecuador define al Estado como unitario de administración descentralizada.

### **III. Autonomía de los gobiernos locales en los países estudiados**

---

Diversos factores determinan el grado de autonomía de los gobiernos locales y el papel que estos pueden cumplir en el combate a la pobreza en su territorio. En este capítulo serán tratados tres grupos: institucional – demográfico; político y fiscal. El primero se manifiesta en la cantidad de municipios, su tamaño, así como el grado de concentración de población en cada país estudiado. En el segundo grupo, se considera la autonomía que se ejerce mediante la elección de autoridades. Por último, se debe considerar el grado de descentralización de funciones hacia los municipios y las potestades que le corresponde a cada uno de ellos en los diferentes países (o dicho de otra manera, los alcances del federalismo fiscal). Esta pintura se completa con la autonomía financiera que, teniendo en cuenta la orientación de los estudios realizados, será tratada en un capítulo específico, luego del presente.

#### **1. Factores institucionales – demográficos: cantidad, tamaño y concentración de población en los municipios**

Es imposible pensar el papel de los municipios en el combate a la pobreza con independencia de su tamaño que medimos, en este caso, en función de su población. El tamaño promedio de los municipios es muy diferente por país. Uruguay es el país que presenta el mayor tamaño promedio, más de diez veces superior a los de Perú o Argentina. En parte ello se debe a que se trata de un país unitario sin

gobiernos intermedios. En el cuadro 5 se puede apreciar la diversidad de tamaño promedio, la cantidad de gobiernos intermedios y, dentro de ellos, los municipios, separando la situación de los países federales de los unitarios. En aquellos, precisamente, cobran especial importancia los gobiernos intermedios.

**CUADRO 5**  
**CANTIDAD DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN ALGUNOS CASOS SELECCIONADOS (2004)**

País	Población (Miles)	Federales		Unitarios		Prom. Pobl. en municipio
		Estados	Municip.	Depart.	Municip.	
Brasil	183 910	37	5 508			33 390
México	105 700	32	2 446			43 213
Colombia	44 920			32	1 099	40 874
Argentina	38 370	24	2 150			17 847
Perú	27 560			25	1 836	15 011
Chile	16 170			13	341	47 419
Guatemala	12 290			22	331	37 130
Honduras	7 050			19	298	23 658
Nicaragua	5 380			15	152	35 395
Uruguay	3 440				19	181 053

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI, BID y estudios de caso.

La información que se presenta en el cuadro 6, por su parte, es un buen complemento de la anterior al introducir un indicador simple de concentración poblacional. Allí se puede observar la cantidad y porcentaje de municipios en los que habita la mitad de la población en cada país para los que los estudios de caso permiten construir el indicador. Se observa que en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú la mitad de la población se concentra en menos del 5% de municipios. Esta información debe ser considerada al diseñar y evaluar las políticas para combatir la pobreza ya que estaría indicando, por un lado, que los municipios en donde las políticas tendrán un mayor impacto será un grupo reducido y, por el otro, que se requiere una diversidad de iniciativas en cada uno de los países.

**CUADRO 6**  
**CONCENTRACIÓN MUNICIPAL DE LA POBLACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS**

País	Total de Municipios	Municipios en donde habita el 50% de la población	Porcentaje de municipios que concentran el 50% de la población
Argentina	2 150	78	3,63
Brasil	5 508	224	4,07
Chile	342	36	10,53
Colombia	1 099	53	4,82
Guatemala	331	54	16,31
Honduras	298	20	6,71
México	2 446	99	4,05
Nicaragua	152	23	15,13
Perú	1 836	85	4,63
Uruguay	19	2	10,53

Fuente: Elaboración propia en base a estudios de caso y F.M.I.

Este cuadro ofrece una mirada sintética del problema, pero no logra captar la heterogeneidad de situaciones. En algunos casos existen jurisdicciones intermedias y el tamaño promedio de los municipios surge de considerar ciudades capitales con un enorme peso de actividades administrativas y de servicios, con otras ciudades industriales de gran tamaño (San Pablo en Brasil o Rosario en Argentina), una multiplicidad de situaciones intermedias hasta llegar a comunas de pequeños tamaños y localizadas en zonas de difícil acceso.

Ello obliga a diseñar soluciones flexibles para cada tipo de gobierno, lo que no es sencillo ni factible en muchos casos. Uno de los intentos en este sentido son las acreditaciones para cumplir funciones descentralizadas que se han introducido en algunos casos. En Colombia, por ejemplo, el proceso estableció requisitos para la certificación de municipios para acceder a recursos en educación y salud, así como un Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de Municipios. En Perú, por su parte, también se puso en marcha un proceso de acreditación pero, en la práctica, se convirtió en un simple trámite burocrático que sólo fue cumplido por el 25% de municipalidades distritales (Flores, 2006).

## 2. Elección de autoridades

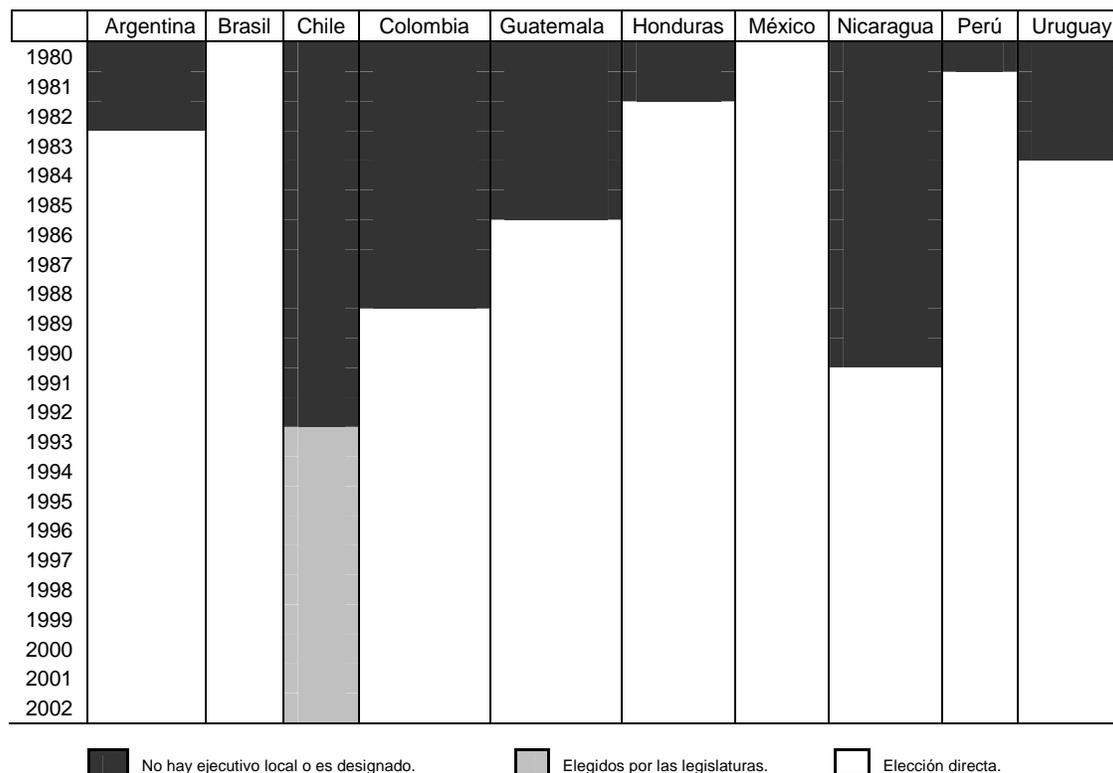
La presentación de la autonomía local en los países estudiados debe incorporar un aspecto de especial interés en relación con la cohesión social y la consideración de la descentralización como proceso que apoya el desarrollo de la democracia. Se trata del progreso en materia de elección de autoridades desde la vuelta de los países a los gobiernos democráticos, en los últimos veinte años.

En algunos casos (Argentina, Uruguay) ya había elección de autoridades en los niveles subnacionales de gobierno con anterioridad (por supuesto, en los períodos en donde estuvieron en vigencia los derechos constitucionales). En otros casos, en cambio, fueron introducidas importantes modificaciones al respecto. Tal es el caso de Perú y Colombia, donde se introdujo la elección de alcaldes en 1998. En Chile, por su parte, el proceso de nombramiento del intendente y la elección de consejeros se realiza de manera indirecta, siendo la excepción en la región. El cuadro 7 ilustra claramente acerca del avance de las prácticas democráticas en los gobiernos subnacionales de los países estudiados.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> En ILPES (2004) se presenta esta información para la totalidad de los países de la región.

**CUADRO 7**  
**MODALIDADES PARA LA CONSTITUCIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES**



Fuente: ILPES (2004).

### 3. Potestades municipales

No resulta sencillo determinar con exactitud el tipo de funciones que desarrollan los diferentes niveles de gobierno en cada país. Las clasificaciones usuales son, por lo general, un agregado de diversas funciones que caen bajo la responsabilidad de los diferentes niveles. No obstante, en el cuadro 8 se presentan las potestades municipales en diferentes funciones, según surge del esfuerzo de clasificación realizado en cada uno de los estudios de caso realizados, sin que ello implique que otros niveles de gobierno puedan ser responsables de aspectos correspondientes a las mismas funciones. Allí se observa que en los diferentes países estudiados, los municipios cumplen con diferentes funciones de la política social y, por lo tanto, distintos modos de combatir situaciones de pobreza. Sobre este tema se volverá más adelante al tratar los diferentes programas de combate a la pobreza urbana en cada país.

**CUADRO 8**  
**FUNCIONES A CARGO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE PAÍSES SELECCIONADOS**

País	Educación	Salud	Agua y saneam.	Vivienda	Transporte	Medio ambiente	Ordenam. urbano y ornato	Otros
Argentina	Básica, polimodal y no universitaria	X	X		X	X	X	Previsión social
Brasil	Preescolar y básica	X			X		X	
Chile	Básica	X	X	X	X	X	X	
Colombia	Preescolar, básica y media	X	X	X	X	X	X	Cult., dep., empleo y desastres
Guatemala	Preescolar, primaria y prog. de alfabetiz.		X	X			X	Cultura y deporte
Honduras		X	X		X		X	
México			X				X	
Nicaragua		X	X		X	X	X	Cult., dep. y comités de emergencia
Perú	Programas de alfabetización	X	X	X				Empleo y fomento de empresas
Uruguay	Primaria, secundaria y preparatoria	X		X			X	Conservac. de playas

Fuente: Estudios de casos.

Por su parte, las diferentes potestades son el resultado del avance de los procesos de descentralización en cada país. Para tener una imagen aproximada al alcance de estos procesos, el cuadro 9 presenta un indicador sintético consistente en el porcentaje de gasto público en manos de gobiernos subnacionales. Se puede comprobar, a primera vista, que son los países con mayor población aquellos en donde se avanzó más decididamente en los procesos de descentralización.

**CUADRO 9**  
**NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN**

*(Gasto público subnacional como porcentaje del total)*

Mayor al 40%	Entre el 20 y 40%	Entre 10 y 20%	Menor al 10%
Argentina (49,5)	Colombia (39,0)	Uruguay (14,5)	Honduras (8,0)
Brasil (45,0)	México (31,8)	Guatemala (12,4)	Nicaragua (5,2)
	Perú (26,8)	Chile (12,2)	

Fuente: Elaboración propia en base a estudios de caso, FMI, MECON y BID.

Los elevados grados de descentralización combinados con las disparidades hacia el interior de cada país determinan una dificultad muy seria que deben enfrentar las políticas públicas que atienden problemas distributivos si se quiere mantener un nivel razonablemente homogéneo de provisión de bienes públicos y sociales y, mucho más, si se intentan políticas compensadoras que

pretendan lograr una mayor igualdad de oportunidades. Por ejemplo, como se señala en el estudio de Chile, en ese país desde mediados de los ochenta se inició un proceso de traspaso de la administración de establecimientos educacionales desde el Ministerio de Educación a las Municipalidades. De acuerdo con Cortés, si bien se han alcanzado elevados niveles de cobertura y años cursados en promedio, existe una importante heterogeneidad por grupos. Las comunas más pobres tienden a mostrar menores niveles de alfabetización y menores años de estudio. Al mismo tiempo también fueron traspasados a la gestión comunal los servicios de atención primaria de la salud. Aquí también se observa heterogeneidad, aunque con una mejora general en los indicadores de percepción de la atención. En la dinámica de la segregación el mercado inmobiliario juega un papel decisivo. No sólo aumentó la distancia entre los ingresos de los ricos y pobres, o entre el nivel de los servicios básicos como educación y salud, sino también aumentó la distancia física entre ambos grupos, resultando una ciudad para ricos y una ciudad para pobres (Cortés, 2006).

Un tema adicional, que no es objeto específico de este estudio, se relaciona con la población rural. En algunos casos esta población forma parte de los municipios (Colombia) y debe ser tratada de manera especial al diseñarse los programas para combatir la pobreza diferenciando características de los diferentes tipos de población. Las características, demandas y costos son totalmente diferentes en las distintas funciones, en especial educación y salud.

## IV. Financiamiento de los gobiernos locales

---

Hemos visto que los países estudiados presentan una gran diversidad de situaciones hacia su interior, colocando a la política para hacer frente a la pobreza urbana ante un doble dilema. Por un lado es imposible pensar en soluciones generales que no tomen en cuenta las particularidades de cada centro urbano, lo que ha dado lugar al desarrollo de una extensa argumentación a favor de la descentralización de las políticas públicas. Por el otro, la propia diversidad de situaciones remite a las diferentes posibilidades de hacer frente autónomamente a sus problemas de pobreza. Esto último responde, no solo a razones políticas, sino, más bien, a la diversidad de capacidades tanto institucionales como financieras. Precisamente, este capítulo tratará acerca de las características del financiamiento de los gobiernos locales que se han encontrado en los estudios de caso y que condicionan el logro de los objetivos de la política social en cada caso.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Esta temática, con especial referencia a la relación entre descentralización y cohesión social se desarrolla en Cetrángolo (2007). Aquí son retomadas algunas líneas argumentales en relación con el financiamiento de los gobiernos locales.

## 1. Recursos propios de los gobiernos locales

En teoría, para que el proceso de descentralización sea completo, los gobiernos subnacionales deben ser autónomos, lo que involucra tener los recursos financieros para poder decidir la mejor asignación del gasto que se corresponde con las preferencias locales. A su vez, los ciudadanos, bajo ese esquema, podrían exigir rendición de cuentas al gobierno que les cobra los impuestos. No obstante, los países de la región no se caracterizan por tener una importante tributación a nivel local.

Los estudios de casos dan cuenta de la dificultad de estos procesos que se originan en los desequilibrios tanto horizontales como verticales. En primer lugar, la concentración de la recaudación tributaria en los gobiernos centrales (en algunos casos acentuada por una dinámica dominada por la mayor centralización de los recursos desde mediados del siglo pasado) se pone de manifiesto de una manera extrema en Chile, Perú, Uruguay, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde más del 90% de la recaudación tributaria es administrada por los gobiernos centrales. Por su parte, los países federales estudiados presentan una mayor descentralización de la recaudación aunque sin alcanzar una participación preponderante (cuadro 10). Seguramente el caso más marcado es Brasil, en donde más del 30% de la recaudación está a cargo de los gobiernos subnacionales debido, básicamente, a la existencia de un impuesto al valor agregado cobrado por los estados, el ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios).<sup>11</sup> No obstante, en estos casos la recaudación subnacional corresponde mayoritariamente a los gobiernos intermedios.

La excepción es Colombia, que siendo un país unitario presenta una participación de recaudación subnacional más elevada que Argentina (con una presión tributaria total muy inferior) básicamente en manos de gobiernos locales. No obstante, la autonomía local es muy relativa ya que allí la Nación tiene la facultad de definir cuales son los impuestos que corresponden a cada nivel de gobierno. Ni los departamentos ni los municipios tienen autonomía para la creación de tributos y solo se limitan a reglamentarlos.<sup>12</sup>

**CUADRO 10**  
**RECAUDACIÓN TRIBUTARIA<sup>a</sup> POR NIVEL DE GOBIERNO**

País	Año de la información	Estructura de la recaudación por nivel de gobierno (Porcentaje)				Total en % del PIB
		Central	Intermedio	Local	Total	
Argentina	2005	84,5	15,2	0,3	100,0	26,9
Brasil	2003	69,0	26,5	4,5	100,0	35,8
Chile	2004	92,6	-	7,4	100,0	18,7
Colombia	1999	81,8	5,9	12,3	100,0	16,9
Guatemala	1999	98,7	-	1,3	100,0	9,5
Honduras	2002	92,7	-	7,3	100,0	17,2
México	2000	77,8	17,3	4,9	100,0	17,0
Nicaragua	2003	89,8	-	10,2	100,0	16,7
Perú	2004	98,1	-	1,9	100,0	15,2
Uruguay	2001	90,0	-	10,0	100,0	18,4

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI, ILPES, MECON y estudios de caso.

<sup>a</sup> Incluye contribuciones a la seguridad social.

<sup>11</sup> Este impuesto genera recursos del orden del 8% del PIB.

<sup>12</sup> En Perú, por su parte, la ley de tributación municipal establece para las municipalidades distritales una potestad tributaria tutelada. Sólo pueden establecer tasas y contribuciones si la norma es aprobada mediante Ordenanza del Concejo Distrital, ratificada por su respectivo Concejo Provincial. Véase Flores (2006).

Puede asumirse que, en general, los gobiernos subnacionales cobran impuestos sobre la propiedad (impuestos inmobiliarios o prediales); en algunos casos, también se cobran tributos sobre las patentes automotores (Argentina, Chile, Nicaragua, Perú y Uruguay, entre otros), sobre los consumos (en Argentina –Ingresos Brutos–, Brasil, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay) y otros de variado tipo. Muchas veces estas potestades se superponen con impuestos similares cobrados por los gobiernos centrales y, adicionalmente, pueden existir niveles intermedios con potestades tributarias propias que compiten con las nacionales y las de los gobiernos locales. Ello sucede en los países federales pero también en varios países unitarios con procesos de descentralización, tal el caso de Colombia entre los aquí estudiados (véase Gómez Sabaini, 2006).

Como resultado de lo anterior, en la mitad de los casos estudiados, la principal fuente de financiamiento municipal son las transferencias recibidas desde niveles superiores de gobierno. Se trata de algunos de los países unitarios, que concentran la presión tributaria en manos de los gobiernos centrales (Colombia, Guatemala y Perú), y aquellos federales cuya recaudación subnacional queda en manos, básicamente, de los niveles intermedios de gobierno (Argentina y Brasil). Sólo en los restantes casos, los recursos tributarios propios superan el 25% de los ingresos totales de los gobiernos municipales (cuadro 11).

**CUADRO 11**  
**ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL**

País	Año de la información	Estructura de los ingresos municipales (Porcentaje)				Total en % del PIB
		Tributarios propios	Transferencias recibidas	Resto	Total	
México	2000	59,5	27,3	13,2	100	1,4
Honduras	2002	59,0	20,7	20,3	100	2,1
Chile	2004	50,2	31,6	18,3	100	2,8
Uruguay	2002	45,0	24,2	30,8	100	3,8
Nicaragua	2004	44,5	38,9	16,6	100	3,7
Colombia	2002	24,7	48,0	27,3	100	7,1
Brasil	1998	21,0	65,0	13,9	100	5,9
Perú	2004	12,6	56,9	30,5	100	2,3
Guatemala	1999	6,7	56,8	36,5	100	1,8
Argentina	2004	2,0	56,8	41,2	100	2,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI y estudios de caso.

## 2. Sistema de transferencias intergubernamentales

Considerando que las motivaciones y lógica que han predominado en los procesos de asignación territorial de funciones son diferentes a las que han definido la distribución de potestades tributarias, se pueden verificar diferentes grados de desbalance entre ingresos y egresos de cada nivel de gobierno de los distintos países. Estos se manifiestan como la brecha entre ingresos y egresos de los varios niveles de gobierno (desbalance vertical) o como aquella que ocurre entre las capacidades fiscales de los diversos gobiernos subnacionales de un mismo nivel (desbalance horizontal). Estos desbalances debieran ser cubiertos mediante transferencias financieras (véase Ahmad A. y Craig J., 1997).

El desbalance horizontal tiene como principal causa la existencia de economías con desarrollo productivo muy desequilibrado a nivel regional (véase cuadro 3). El nivel de disparidades productivas entre los territorios de un determinado país pone un límite al resultado de los procesos de descentralización y obliga a tomar especiales precauciones.

Dado el desbalance horizontal, cuanto más avanzados se encuentren los procesos de descentralización de funciones, mayores serán los desbalances verticales. Ello no implica que los procesos de descentralización sean un obstáculo a la búsqueda de mayor cohesión social sino que llama la atención sobre la necesidad imperiosa de establecer mecanismos de coordinación de las políticas sectoriales que contemplen la compensación hacia las regiones más necesitadas. Cuanto más centralizada esté la tributación mayor será la necesidad de transferencias básicas para cubrir el financiamiento de las actividades en manos de gobiernos subnacionales. Asimismo, al depender tan fuertemente el logro de objetivos de cohesión social del sistema de transferencias adoptado, resulta imposible evaluar los procesos de descentralización y las posibilidades de los gobiernos locales de cumplir con sus funciones sin atender a los esquemas de transferencias financieras entre jurisdicciones.

## 2.1 Tipos de transferencias intergubernamentales

Las transferencias responden a diferentes modalidades según sea el objetivo buscado. Cuando se trata de transferencias de igualación (destinadas a reducir las diferencias entre las capacidades financieras de los diferentes estados en relación con la provisión de bienes públicos y otras funciones de potestad subnacional) se utilizan, en general, los esquemas de transferencias sin condicionamientos. La importancia relativa de éstos marca, en buena medida, la autonomía de los gobiernos locales y, simultáneamente, define la modalidad de los procesos descentralizadores que permiten aumentar el financiamiento de los gobiernos subnacionales sin afectar su poder de decisión. Ello cobra particular relevancia en los países de organización federal, con mayor autonomía de los gobiernos subnacionales.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal, estos sistemas de transferencias tienen el problema de hacer endógenas las transferencias al aumento en la recaudación y le brindan, en consecuencia, un elevado componente pro cíclico al gasto subnacional. A partir de los estudios de caso, ha sido posible ensayar una clasificación de los sistemas de transferencia de estos países:

- a. Reparto entre la Nación y gobiernos intermedios:** Son propias de países federales. En el caso particular de Argentina, la legislación establece que, salvo los tributos sobre el comercio exterior y las cargas sobre la nómina salarial, un 56,66% de la recaudación le corresponde a las provincias. No obstante, en la práctica un sinnúmero de reformas parciales y medidas de emergencia han determinado que en 2005 las provincias hayan recibido, en virtud del régimen de coparticipación de impuestos, sólo la tercera parte de los recursos teóricamente coparticipables.<sup>13</sup> No existen, en cambio, sistemas de transferencias automáticos hacia los gobiernos municipales.
- b. Reparto entre la Nación y diferentes niveles de gobierno subnacional:** En Brasil, estas transferencias, establecidas por la Constitución, provienen de los impuestos sobre la renta y productos industrializados, llegando tanto a Estados como a Municipios.
- c. Reparto entre niveles intermedios y municipales:** Este esquema es diferente al anterior ya que, como sucede en el caso argentino, el financiamiento municipal es contemplado por diferente legislación en cada estado provincial. Allí existen 23 sistemas diferentes de transferencias entre provincias y municipios.

<sup>13</sup> Para una revisión de esta problemática véase Cetrángolo y Jiménez (2004).

- d. Sistemas que incluyen recursos provenientes de recursos naturales:** En México, durante 1990, se introdujeron importantes cambios en el sistema de transferencias básico así como en el Fondo General de Participaciones. Este fondo distribuye entre los gobiernos subnacionales el 20% de una masa tributaria con pocas excepciones e incluye a los derechos sobre la extracción de petróleo y minería.<sup>14</sup> También en Perú se incluyen en la distribución recursos no específicamente tributarios, como los ingresos provenientes del canon minero, hidroenergético y forestal.
- e. Sistemas con excepciones:** En Honduras, la Ley de Municipalidades establece la obligación, para el gobierno central, de transferir el 5% de los ingresos corrientes presupuestados. En este caso, se destaca un rasgo distintivo consistente en que están excluidos de esta transferencia los municipios con actividad portuaria. Estos reciben el 4% de los ingresos de esta actividad y la aduanera que se desarrolla en cada municipio.<sup>15</sup>
- f. Reparto horizontal:** Muy diferente es el funcionamiento de las transferencias de igualación en Chile. Allí, el Fondo Común Municipal de Chile redistribuye recursos entre los gobiernos municipales, además de recibir fondos del gobierno central.
- g. Reparto que incorpora destinos diferentes a los gobiernos subnacionales:** Como producto de la disputa entre jurisdicciones estatales por eludir la restricción presupuestaria, en algunos casos ciertas instituciones logran obtener asignaciones específicas de una porción de lo recaudado. El sistema de transferencias argentino ofrece numerosos ejemplos en este sentido al contemplar las asignaciones a diferentes fondos para financiar, entre otros destinos, obras de infraestructura, el sistema previsional y el sistema educativo. Aún cuando no fue objeto de estudio en el presente programa, merece citarse que en Bolivia también presenta un singular esquema de reparto de recursos tributarios ya que, además de coparticipar los ingresos con los municipios y prefecturas, también lo hace con las universidades que son autónomas y se financian parcialmente con estos recursos.<sup>16</sup>
- h. Reparto de fondos que no provienen de la recaudación tributaria:** Se trata de casos muy excepcionales que encuentran un ejemplo en un país de la región que no ha sido estudiado en este programa. Atendiendo a sus problemas de sostenibilidad fiscal, situación social y desarrollo económico relativo, Bolivia fue beneficiaria de dos acuerdos de reducción de deuda con el FMI. Si bien se trata de una condonación de deuda destinada a ayudar a solucionar el problema fiscal y financiero del país, en algunos casos se decidió tomar el alivio como transferencia de fondos adicionales que fueron destinadas a incrementar el gasto social en manos de los municipios.

## 2.2 Criterios de distribución secundaria: devolver o redistribuir

Teniendo en cuenta los fuertes desequilibrios existentes entre los ingresos de las regiones de cada país, la posibilidad de mejorar la equidad y la cohesión en la sociedad dependerá de manera significativa de los criterios de distribución dominantes en cada esquema de transferencia de recursos entre jurisdicciones subnacionales (distribución secundaria). Se entiende que una mayor atención de esta problemática demanda de esquemas redistributivos que tomen en consideración indicadores explícitos de las necesidades de cada región.

<sup>14</sup> Véase Gómez (2003) e ILPES (2004).

<sup>15</sup> A excepción del municipio de Amapala que recibe el 8%.

<sup>16</sup> Aproximadamente el 60% del presupuesto universitario es cubierto con esta coparticipación, el restante 40% es cubierto con subvenciones ordinarias a cargo del Presupuesto. Adicionalmente, las universidades cuentan con recursos propios. Este mecanismo, a su vez, presenta cierta similitud con el financiamiento que tiene el Poder Judicial en Argentina.

En un extremo, el esquema que utiliza Argentina para las transferencias desde la Nación a las provincias presenta un sistema de coeficientes fijos sin criterios explícitos en su determinación desde 1988.<sup>17</sup> En cambio, existen criterios definidos de reparto en los fondos de asignación específica a alguna finalidad.<sup>18</sup> Por su parte, cada provincia tiene autonomía para fijar su propio sistema de transferencias a los municipios de su territorio. En la práctica, entonces, funcionan veintitrés esquemas de distribución de fondos diferentes a gobiernos locales.

En el otro extremo, México combina indicadores relacionados con las distribuciones de población y recaudación en las diferentes regiones. Honduras, por su parte, presenta un esquema en donde la distribución surge de combinar sólo dos criterios: por partes iguales y cantidad de habitantes. Guatemala ofrece un esquema algo más complejo al combinar la distribución por población, partes iguales, proporcional al ingreso per capita de cada municipio, su inversa y el número de aldeas y caseríos. En Perú existe un Fondo de Compensación Municipal que distribuye recursos provenientes de diversos tributos entre los municipios provinciales y distritales utilizando una extensa serie de indicadores y diferenciando los municipios en zonas rurales de urbanas.

También existen sistemas que deben ser considerados de transición, atendiendo a la modalidad en que se definen los indicadores de reparto. Es el caso de Nicaragua, en donde el monto global surge de una negociación en la Asamblea Nacional.<sup>19</sup> Allí, la ley 466 señala que la “distribución primaria” (entre el gobierno nacional y el conjunto de gobiernos subnacionales) se establecerá iniciando con un 4% de los ingresos tributarios en el año 2004, e incrementándose en al menos un medio por ciento anual (0,5%), siempre y cuando el Producto Interno Bruto (PIB) haya crecido en al menos un 1% en el año anterior, hasta alcanzar como mínimo el 10% de los ingresos tributarios en la Ley Anual del PGR en el año 2010 (Art. 5). Para el año 2005 se espera que las transferencias alcancen el 6% del PGR. Estos recursos serán transferidos al Municipio de Managua por un 2,5% y el resto entre los restantes municipios del país siguiendo los criterios de equidad fiscal, eficiencia en la recaudación del impuesto de bienes inmuebles, población y ejecución de las transferencias, cada uno de los cuales distribuye el 25% del monto asignado a estos municipios (es decir el 24,375% del total). El destino de estos fondos se reparte entre erogaciones de capital y corrientes en porcentajes variables de acuerdo con la categorización de cada municipio.

El caso colombiano es especial ya que incorpora elementos específicos que vinculan de manera muy clara el sistema de transferencias a las políticas sectoriales. Al ser un país unitario que impulsa la descentralización, define un sistema de transferencias que asigna recursos por sector y dentro de cada uno de ellos la distribución territorial se hace teniendo en cuenta indicadores bastante precisos de reparto. Por ejemplo, la porción de recursos destinada a educación se distribuye principalmente según el costo de la población atendida, con base en tipologías que deberá establecer el gobierno nacional teniendo en cuenta los niveles educativos y las zonas urbana y rural. Dentro de cada una de las tipologías establecidas, la asignación por alumno es igual en todo el país. En el caso en que haya un saldo de recursos después de determinar la población atendida, se distribuirá en base a los criterios de población por atender en condiciones de eficiencia y de equidad. Los recursos así calculados serán girados a los municipios certificados directamente y a los departamentos en el caso de los municipios no certificados; los recursos para calidad estimados dentro de la tipología educativa serán girados a los municipios.

<sup>17</sup> En este país se han presentado serias dificultades en consensuar y sancionar un nuevo régimen de coparticipación de impuestos con criterios explícitos de reparto entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. En parte esto está asociado a la crisis macroeconómica que sufrió el país. Véase Cetrángolo y Jiménez (2004).

<sup>18</sup> Algunos fondos que financian obras de infraestructuras se distribuyen de acuerdo con indicadores propios de los sectores correspondientes. En otros casos se utilizan indicadores de necesidades de asistencia como la proporción de población con necesidades básicas insatisfechas.

<sup>19</sup> Véase Arze y Martínez Vázquez (2004).

### 2.3 Transferencias con condicionalidades generales y específicas

En la medida en que los recursos transferidos sigan las prioridades definidas por los niveles centrales de gobierno en respuesta a una descentralización incompleta de alguna función, se requieren transferencias condicionadas al destino definido centralizadamente. Con mucha frecuencia, estas situaciones se dan cuando priman los objetivos de cohesión social. Esas condicionalidades pueden estar más o menos especificadas.

Como ejemplo de condicionalidad de tipo más general, en Honduras, las transferencias deben estar destinadas mayoritariamente a gastos de capital. En El Salvador, el sistema de transferencias (compuesto por el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios y el Fondo de Inversión social para el Desarrollo Local) está destinado a financiar proyectos de infraestructura social y económica.<sup>20</sup> En Uruguay, por último, el artículo 298 de la Constitución establece “destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo”. Este tipo de práctica indica una prioridad de los objetivos de cohesión social por sobre los de sostenibilidad fiscal.

Otras modalidades más específicas de transferencias, que se presentan en varios países de la región, tienden a asegurar el financiamiento de servicios descentralizados y, en consecuencia, están condicionadas a su uso en un determinado sector. Brasil, por ejemplo contempla las transferencias del Fondo para la Mantención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF), así como las que financian el Sistema Único de Salud (SUS). De manera reciente (principios de 2006), en Argentina se incorporó una modificación al esquema que trata de asegurar un monto determinado al financiamiento de los sistemas educativos descentralizados.<sup>21</sup>

En Guatemala existen transferencias de los fondos sociales destinados a financiar determinadas obras y proyectos. Estos, que obedecen a una variedad de destinos, son un instrumento central en la descentralización ya que se ubican en una zona intermedia en materia de condicionalidades de su uso, existiendo disputas acerca del margen que debe prevalecer. Diferente es el caso de los Aportes Constitucionales, de destino general, que no tiene mayores limitaciones en su utilización.

Por último, como un tipo de condicionalidad especial puede ser considerada la existencia de esquemas de financiamiento para programas específicos. En Perú existe la transferencia del Programa de Vaso de Leche que, estando a cargo de los gobiernos locales, considera, para su distribución, indicadores específicos relacionados con el programa (cantidad de niños, madres gestantes, ancianos, niños afectados por TBC, índice de pobreza).

El caso colombiano, por su parte, es muy especial dentro de la región y consiste en un sistema general de uso condicionado, según lo establece la Ley 715 de 2001. Allí se divide la transferencia en tres grandes partes: 58,5% para educación, 24,5% para salud y 17% para otros destinos (agua potable y saneamiento básico, recreación y deporte, cultura y otros), estableciéndose criterios para distribuir los recursos de cada uno de esos fondos entre municipios y departamentos. En consecuencia, pareciera que no existe posibilidad de redistribuir recursos del propósito general hacia educación o salud si algún municipio así lo prefiriera, siendo la autonomía local en este sentido muy reducida, en especial teniendo en cuenta la ausencia de potestades tributarias.

El sistema colombiano tiene mucha similitud con el de México. Allí, si bien la mayor parte del financiamiento municipal proviene de las participaciones federales que no se encuentran condicionadas en su uso, también reciben recursos provenientes de fondos que en México se

<sup>20</sup> Las transferencias a los municipios de este último fondo surgen de la demanda de la comunidad que se expresa mediante cabildos abiertos. Véase Arze y Martínez Vázquez (2004).

<sup>21</sup> Ley de Financiamiento Educativo, 26075.

conocen como “aportaciones” federales.<sup>22</sup> De hecho, a partir de 1998 los principales bienes y servicios públicos en México son provistos por los gobiernos estatales y municipales.

## 2.4 Transferencias condicionadas con contraparte

Revisten especial interés los distintos tipos de iniciativas que se contemplan destinadas a presionar o incentivar a los gobiernos subnacionales a cumplir con determinados objetivos de políticas descentralizadas que son definidos en la política sectorial desde el centro o con cierto consenso federal.

La modalidad más tradicional de introducir incentivos de este tipo es mediante transferencias con contraparte. En estos casos, al coincidir objetivos de política del gobierno central y subnacionales las transferencias desde el nivel central se realizan sólo en la medida en que cada gobierno local manifieste su adhesión a esa política mediante la asignación a la misma de una porción de su presupuesto como contraparte a los fondos recibidos. Esta práctica permitiría mejorar el logro de mayor cohesión con el uso más eficiente de los recursos fiscales. Un ejemplo es el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), que es una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, que ha realizado recientemente convenios de descentralización hacia grupos específicos de municipalidades que contemplan la futura contraparte local. Esta estaría definida en función de la capacidad económica de cada municipio y sujeta a la presentación del Plan Municipal.<sup>23</sup>

En Argentina se ha puesto en marcha el Plan Nacer que tiene por objetivo general disminuir la morbi-mortalidad de madres y niños menores de 6 años mediante el cambio en la lógica del modelo de financiamiento. La Nación transfiere recursos a las provincias por cada persona inscripta que no tenga cobertura social explícita (seguro público o privado). Los pagos se realizan en dos partes: 40% en función de objetivos alcanzados, medidos mediante 10 trazadoras (en caso de no cumplir con alguno de ellos se debita de la cuenta la proporción correspondiente), y el 60% restante en relación al envío de los padrones de beneficiarios.<sup>24</sup>

Otra modalidad de transferencia que intenta incentivar la adopción de determinado tipo de innovación en las políticas consiste en la incorporación de fondos concursables. En el caso chileno son de carácter nacional o regional y se administran sectorialmente, por lo que no se reflejan en los presupuestos municipales. Se tratan más bien de recursos con criterios de asignación definidos centralmente, que animan a los municipios a presentar propuestas de proyectos novedosos para su financiamiento. Ejemplos relevantes de este tipo de fondos son el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y el programa Chile Barrio, administrados por el nivel central de gobierno que son parte de la política nacional para la superación de la pobreza, con énfasis en los sectores urbanos. En México también existe este tipo de mecanismo mediante la asignación por concurso de fondos nacionales a propuestas innovadoras en el área de educación.

<sup>22</sup> Las aportaciones están constituidas por 8 fondos destinados a la educación básica y formal, los servicios de salud, la infraestructura social, el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la educación tecnológica y de adultos, la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal, el fortalecimiento de los estados y el Fondo de Aportaciones Múltiples.

<sup>23</sup> La asignación de los recursos entre municipios se realiza con un claro criterio de focalización, mediante el cual se calcula la “Inversión ideal por municipio” cuya proporción del total de inversión depende del índice de pobreza municipal y la población municipal. Dicha inversión ideal se ajusta por variaciones en el costo de los proyectos debido a su localización y se establece un mínimo de 0,1% de la inversión que sería lo requerido para financiar un pequeño proyecto. Véase Gómez Sabaini y otros (2006b).

<sup>24</sup> Durante 2005 el programa alcanzó a las 9 provincias que presentan la combinación más desfavorable de los indicadores de mortalidad infantil y materna, así como condiciones de pobreza. Se espera que entre 2006 y 2007 terminen de incorporarse el resto de las provincias. Los tres primeros años se financia el 100% de la cápita, el cuarto año el 70% y el quinto el 40%, esperándose luego que el programa sea financiado por las provincias. Estas, además, contribuirán al financiamiento del programa aportando sus recursos humanos y su capacidad instalada. Desde un primer momento se han impuesto condicionalidades de tipo presupuestario de forma tal que con la implementación no exista un reemplazo de fondos que disminuya las partidas presupuestarias provinciales que financian el gasto en salud.

## **V. Programas destinados a combatir la pobreza urbana. Un intento de clasificación**

---

Recorriendo los estudios realizados es posible reconocer una gran variedad de iniciativas que los gobiernos han puesto en marcha con el objeto de combatir la pobreza en zonas urbanas. El recorrido a lo largo de sus características, además de ser complejo, no podría agregar más información que la que podría lograrse a lo largo de la muy aconsejable lectura de cada uno de los estudios de caso. En su lugar, en este espacio creemos más conveniente intentar una tipología de iniciativas indagando sobre las características de cada uno de los programas, sus similitudes y rasgos distintivos.

Un elemento central que debe ser tenido en cuenta, tiene que ver indisolublemente con el tipo de programas que estamos considerando y los niveles de gobierno que los ponen en práctica en cada caso. Como se explicó, tratándose de acciones que tienen un fuerte impacto sobre la distribución del ingreso, la teoría aconseja que su diseño y financiamiento corran por cuenta de los gobiernos centrales. Al mismo tiempo, ya sea por presión de las circunstancias o por el avance de los procesos de descentralización, son cada vez más comunes los programas que son desarrollados por los gobiernos locales. En consecuencia, una primera clasificación es la que distingue los programas entre nacionales o locales y, dentro de cada uno de ellos de acuerdo con la función que persiguen sea ésta propia del nivel de gobierno que lo ejecuta, del otro o situaciones ambiguas. Adicionalmente interesa saber el grado de articulación entre diferentes niveles de gobierno cuando, por diferentes razones, son varios los que

se ocupan de una misma función. De manera especial, se debe considerar la existencia de programas destinados a mejorar la calidad de vida e infraestructura urbana, teniendo en cuenta las distintas finalidades que persiguen estas acciones: provisión de agua y desagües, vivienda, ambiente, urbanización.

Finalmente, se han relevado un grupo de programas más generales que intentan reducir o eliminar las situaciones de pobreza urbana mediante propuestas integrales que involucran diferentes temáticas y que en algunos casos integran programas de desarrollo local, pueden formar parte de algún plan nacional de desarrollo nacional o pueden abordar una mecánica que beneficie a la totalidad de iniciativas descentralizadas, como son los programas que incentivan la participación de la sociedad civil.

Este último punto merece ser resaltado teniendo en cuenta que varios de los documentos hicieron mención explícita de la multiplicidad y variedad de programas destinados a atender situaciones de pobreza. Muchas veces esas iniciativas se superponen sin que exista necesariamente la necesidad de enfoques específicos, lo que deriva en pérdidas de eficiencia y despilfarro de recursos escasos. Más aún, debe considerarse que la búsqueda de una mayor cohesión en nuestras sociedades no puede depender de iniciativas aisladas.

## 1. Programas que persiguen funciones propias de su nivel de gobierno o ajenas

### 1.1 Programas nacionales cumpliendo funciones propias

El tipo de programa típico para atender situaciones de pobreza que llevan a cabo los gobiernos centrales se refieren a los destinados a efectuar *transferencias de ingresos* a los hogares necesitados. Ejemplo de ellos se encuentra en el programa Chile Solidario (destinado a asistir a 225.000 familias en situación de extrema pobreza). En algunos casos estos programas surgen como respuesta a situaciones especiales de crisis económica (*Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados*, en Argentina) o conflicto (*Desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto*, en Colombia). También existen casos en donde la transferencia está implícita en el abaratamiento de bienes de primera necesidad para los hogares pobres, como sucede con el precio del gas licuado mediante el *Plan Nacional de Garrafa Social*, también en Argentina.

Un segundo grupo tiene como objetivo fundamental cubrir las *necesidades alimenticias* de los hogares más pobres. Tal el caso de los programas *El Hambre más Urgente* de Argentina; *Hambre Cero* de Brasil; *Bienestar Familiar y Nutrición* en Colombia; *Programas de Complementación Alimentaria, Comedores y Alimentos por Trabajo* en Perú. En algunos casos, estos programas están especialmente destinados a la población infantil o en edad escolar, como sucede con los *Programas de Alimentación Escolar y de Nutrición Infantil* en Guatemala y los que son ejecutados por los Centros de Atención de Infancia y Familia en Uruguay. El *Programa Hogares y Albergues* brinda acceso alimentario a la población adolescente en riesgo moral y de salud albergada en instituciones de ayuda social.

Un tercer grupo de programas propios de la Nación son los relacionados con las *políticas de empleo* destinadas a los hogares más pobres. Aquí se pueden citar como ejemplo el *Programa Manos a la Obra*, que promueve la generación de empleo y participación en espacios comunitarios en Argentina; el *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil* (PETI) en Brasil destinado a los niños de 7 a 14 años en trabajos insalubres, penosos o degradante, en familias con ingresos menores a medio salario mínimo per capita, y el *Programa de Empleo y Capacitación Laboral* en Colombia.

## 1.2 Programas nacionales cumpliendo funciones descentralizadas

Un dilema propio de los países federales o con avanzados procesos de descentralización (aún en países de organización unitaria) se relaciona con la necesidad de políticas compensadoras a nivel federal frente a la imposibilidad de las iniciativas destinadas a lograr mejoras distributivas en manos de gobiernos locales. Esta imposibilidad, debida a carencias no solo financieras sino de capacidades de gestión, puede entrar en colisión con la descentralización de funciones. Es por ello que muchas veces las iniciativas cuidan una necesaria coordinación con programas locales. Otras veces se intenta articular estos programas con otros de mayor alcance y multifuncionales que lleva adelante el gobierno federal.

Es importante diferenciar algunas iniciativas que, desde el gobierno central, tratan de cubrir las falencias de las políticas locales. Allí se cuentan la distribución de bienes complementarios de funciones descentralizadas, como por ejemplo los programas de *Distribución de Libros* en Brasil, y de *Medicamentos* en Brasil y Argentina (*Programa Remediar*). Otra forma de actuar de manera complementaria se presenta en el *Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio* (FUNDEF) de Brasil, que involucra una garantía de gasto mínimo por alumno en la red pública.

En otros casos, la necesidad de compensación se trata de resolver con el apoyo a las capacidades locales frente a procesos de descentralización. En este caso, se pueden citar las iniciativas de Honduras en la *Descentralización Fiscal y Gestión Financiera Municipal* y la *Descentralización de los Servicios Públicos*.

Como se señaló, hay iniciativas de este tipo que se articulan con programas asistenciales en manos del gobierno federal. Es el caso del *Programa de Emergencia Habitacional* de Argentina, que funciona con cooperativas de trabajo conformada por beneficiarios del *Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados*.

Por último, resulta de sumo interés para este estudio la consideración de programas específicamente relacionados con problemas típicamente urbanos. En este sentido, deben incorporarse, obviamente, el *Programa de Calidad de Vida Urbana* en Colombia, pero también los programas de *Agua Potable y Saneamiento Básico* de ese mismo país; el *Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Alcantarillado de Aguas Servida* de Chile, y el *Fondo Guatemalteco de Vivienda*. Asimismo, el *Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico* de Argentina, su implementación con gobiernos provinciales, municipales y también con prestadores locales.

## 1.3 Programas locales cumpliendo funciones propias

Más allá de los problemas de financiamiento y capacidades locales señalados anteriormente, frente a las necesidades de sus habitantes, los gobiernos locales presentan innumerables ejemplos de programas que intentan brindar servicios a los hogares más necesitados. Por supuesto, el impacto varía considerablemente según sea el financiamiento de cada uno de esos programas. Por ejemplo, en Brasil existe una iniciativa federal que, cumpliendo con lo establecido por la Constitución de 1988 en materia de acceso universal a la salud, pone en manos de los municipios la ejecución del *Programa de Salud Familiar*, encargado de brindar atención primaria. También puede citarse, en el caso peruano, el *Programa Salud Itinerante* del Municipio de Lima

En cambio, el Municipio de Montevideo tiene a su cargo exclusivo una serie de programas asistenciales entre los que se pueden citar el *Programa de Verano para Niños en Situación de*

*Calle*, el *Programa A marcha Camión* (de recreación para niños y jóvenes) y *Merenderos y Comedores en los Barrios*.

Del mismo modo que en relación con los programas nacionales, conviene resaltar los programas locales referidos específicamente a la problemática urbana. Se cuentan, por ejemplo, los *Programas Multisectoriales de Inversión* organizados por las Prefecturas en Brasil o el subsidio al boleto para usuarios del transporte público en Montevideo. Un programa asimilable a este grupo de características muy especiales es la suspensión de la deuda anterior a 2002 de tributos vinculados a vivienda propia de contribuyentes de menores recursos, también en Montevideo.

## 1.4 Programas locales cumpliendo funciones nacionales

Resulta de sumo interés para completar esta parte de la tipología citar la existencia de programas a cargo de gobiernos locales que intentan suplir las falencias de gobiernos centrales en algún área que debiera ser, en teoría, de incumbencia nacional. Los ejemplos que se encuentran en los estudios de caso se refieren a programas de empleo o capacitación laboral, que se entienden tradicionalmente de resorte de los gobiernos centrales. En este caso es posible citar los programas de capacitación laboral que lleva adelante el Municipio de Montevideo (por ejemplo el *Programa Girasoles* destinado a la capacitación en albañilería y jardinería). En Argentina también existen iniciativas de este tipo por fuera del gobierno nacional pero son llevadas adelante y financiadas por gobiernos intermedios (provinciales).

Esta temática remite a la dificultad de aplicar en la realidad la distribución jurisdiccional que se manifiesta en la normativa y en los textos teóricos. De manera especial, sobresalen intentos de políticas que articulan iniciativas de diferentes niveles de gobierno. Así como se mencionaron anteriormente los programas nacionales que se desarrollan intentando coordinarse con políticas municipales, también existen programas municipales con intentos de articulación interjurisdiccional. En el estudio de caso de Argentina se menciona un ejemplo de ello. Se trata del *Proyecto Local sobre Seguridad Alimentaria, Análisis Bromatológico y Educación del Municipio de Corral de Bustos* que pretende articular las acciones de la escuela (provincial), la universidad (nacional) y la municipalidad para mejorar la alimentación mediante diversas acciones.

## 2. Programas integrales

### 2.1 Programas integrales a cargo del gobierno central

Se han recogido referencias a programas integrales destinados a superar situaciones de pobreza que, en el caso de países unitarios, son llevados adelante por el gobierno central. Tal es el caso del *Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana* y el *Programa de Desarrollo Social* del FOSIS, ambos en Chile. En esta misma línea se inscriben las iniciativas de *Fortalecimiento del Desarrollo Local* para las comunidades más pobres de Honduras y, también en ese país centroamericano, el *Plan Nacional de Atención Comunitaria a Grupos de Extrema Vulnerabilidad*, que incluye acciones combinadas de asistencia para mejorar la atención de salud, educación y capacitación de los grupos más vulnerables.

En el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) de Nicaragua se pusieron en marcha una serie de acciones con apoyo de organismos de financiamiento internacional que atacan de manera conjunta los problemas de pobreza urbana tratando de proteger el gasto público con ese destino de las restricciones presupuestarias. Entre esas acciones se incluyen programas educativos, de salud, nutricionales, de atención a la niñez y la adolescencia.

## 2.2 Programas integrales a cargo de los gobiernos locales

Por su parte, hay varios ejemplos de acciones integradas en manos de los gobiernos locales. Muchos de ellos se relacionan con la construcción de Agencias de Desarrollo que por su naturaleza cumplen una multiplicidad de objetivos y, por supuesto, requieren de la articulación con otros niveles de gobierno. Aquí se pueden citar los ejemplos del *Programa Crecer* en el Municipio de Rosario de Argentina, y la instalación de Agencias Municipales en la Municipalidad de Lurin (Perú).

En otros casos, sin llegar a la formación de Agencias de Desarrollo, se han propuesto y llevado a cabo iniciativas que integran varios tipos de actividades. Tal el caso de las “campañas solidarias” en el Municipio de Bahía Blanca (Argentina), los programas integrados en el “Plan Estratégico Rosario” (Argentina) o la creación del Comité de Lucha contra la Pobreza en la Municipalidad de Villa María del Triunfo (Perú).

## 3. Participación de la sociedad civil

Ciertamente, muchas de las iniciativas incorporan diferente grado y modalidad de participación de la ciudadanía. En algunos casos ello forma parte de los objetivos explícitos de los programas o se propone incentivarla.

Al igual que en los restantes temas, vamos a incorporar la diferencia entre los programas municipales y nacionales. En este caso, un claro ejemplo está en la creación de Consejos Consultivos Municipales, Comunales y Barriales para incluir a la sociedad civil en la implementación del *Plan Jefes* de Argentina.

En relación con los programas municipales, se puede citar el *Programa de Gestión Participativa del Municipio de Florencio Varela* (Argentina), el ya citado *Plan Estratégico Rosario* (Argentina), el *Programa Lucha contra la Pobreza en las Zonas Urbano Marginales de Lima Metropolitana* (Perú) o los *Centros Juveniles* y el *Programa de Fortalecimiento de la Participación de Adultos Mayores* en Montevideo (Uruguay).

En *resumen*, el cuadro 12 presenta una síntesis de la clasificación propuesta:

**CUADRO 12**  
**CLASIFICACIÓN DE PROGRAMAS PARA ATENDER SITUACIONES DE**  
**POBREZA URBANA CITADOS EN LOS ESTUDIOS DE CASO**

	A cargo de gobierno central	A cargo de gobierno local
Programas tradicionalmente centralizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencia de ingresos</li> <li>- Alimenticios</li> <li>- Empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empleo y capacitación laboral</li> <li>- Programas articulados con otros niveles de gobierno</li> </ul>
Programas tradicionalmente descentralizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribución de bienes complementarios de funciones descentralizadas</li> <li>- Garantía de gasto mínimo</li> <li>- Apoyo a capacidades locales</li> <li>- Programas articulados con los locales</li> <li>- Desarrollo urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisión de servicios descentralizados</li> <li>- Programas asistenciales</li> <li>- Desarrollo urbano</li> </ul>
Iniciativas integrales	Estrategias nacionales	Agencias de desarrollo local

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios de caso.



## VI. Reflexiones finales

---

A lo largo del presente documento se han revisado y comparado los hallazgos y conclusiones de diez estudios de caso realizados en el marco del Proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe”. Se ha intentado identificar las capacidades, fortalezas y debilidades que presenta el sistema municipal de cada uno de los países estudiados con el objeto de poder desarrollar acciones y programas para superar la pobreza. Siguiendo los objetivos del Proyecto, ha interesado de manera especial conocer las posibilidades de que los municipios asuman y lleven adelante una agenda que favorezca a los grupos más pobres en las áreas de acceso al suelo, la vivienda y los servicios públicos, gestión de espacios públicos y creación de empleo, en el marco de una articulación efectiva con los distintos niveles territoriales y administrativos.

Como punto de partida se ha reconocido la existencia de importantes condicionantes comunes en los países de la región, a la vez que salta a la vista la enorme heterogeneidad institucional de los casos. En relación con la primera observación, los países de la región presentan elevados niveles de desigualdad y concentración de población en áreas urbanas. Pero, más allá de estos rasgos comunes, se ha presentado una clasificación de los países estudiados que va desde los países del Cono Sur de América Latina con los mejores indicadores relacionados con la población en situación de pobreza hasta los casos más complicados que corresponden a los países de Centroamérica incorporados en el estudio.

Como se vio, las iniciativas que son llevadas adelante por los países estudiados para hacer frente a situaciones de pobreza urbana son sumamente diversas y abarcan una gran variedad de aspectos y modalidades de abordaje. Lo presentado es sólo una muestra que refleja algunos de los programas impulsados en sólo diez países de la región.

Por un lado, esa variedad de iniciativas puede atentar contra el más eficiente uso de los escasos recursos disponibles ya que puede implicar superposición de programas, como ha sido señalado en algunos de los estudios de caso del programa. Más allá de los problemas tradicionales de ineficiencia, este rasgo llama la atención acerca de un dilema tradicional en este tipo de situaciones en donde problemáticas que presentan una multiplicidad de aristas y manifestaciones no siempre pueden ser atendidos por una única oferta de política pública. En todo caso, lo que queda claro es la necesidad de coordinación y articulación entre propuestas diversas, si es que éstas resultan imprescindibles.

Por otro lado, y más importante en relación con los argumentos presentados en este documento, muchas veces esa diversidad se vincula con la organización institucional de cada país y su relación con las capacidades financieras de los diferentes gobiernos locales.

Aquí aparece un segundo dilema en el diseño de programas para atender situaciones de pobreza. Se trata de aquel relacionado con la necesidad de atender estas situaciones desde el ámbito local cuando la literatura y experiencia señalan que los problemas relativos a la equidad son mejor abordados desde las políticas centralizadas, habida cuenta, especialmente de los problemas de financiamiento.

La manifestación más clara y evidente de estos dilemas en los países estudiados se ha presentado en el cuadro 10, donde se comprueba la superposición de iniciativas centrales y locales en las mismas líneas programáticas. Existen programas locales que atienden funciones generalmente reservadas a los gobiernos centrales (empleo) como programas a cargo del gobierno central destinados a cubrir las falencias de funciones descentralizadas (salud, educación, desarrollo urbano).

Para comprender la magnitud de estos dilemas en el diseño de políticas públicas para atender situaciones de pobreza urbana se deben reconocer dos restricciones fundamentales. En primer lugar, se trata de países que muestran una gran diversidad de capacidades hacia su interior. En cada uno de ellos conviven regiones de un elevado nivel de desarrollo y otras en situación de extrema pobreza. Este fenómeno no es otra cosa que la reproducción a nivel territorial de la desigualdad de ingresos de los hogares. Así como en los países de la región coexisten hogares cuyos ingresos son similares a los de los sectores más avanzados de los países desarrollados con otros con niveles de pobreza al nivel de las economías menos desarrolladas, a nivel territorial sucede algo parecido, marcando una diversidad de situaciones territoriales que obliga a ser cuidadosos al diseñar políticas públicas sociales que abarquen diferentes regiones.

La segunda restricción importante en materia de políticas para atender situaciones de pobreza urbana se relaciona con los propios límites impuestos por la tradicionalmente baja presión tributaria en la región. Ello pone un techo al volumen de gasto público que puede ser dirigido hacia funciones redistributivas. Adicionalmente, otro elemento que marca una clara e importante diferencia entre los países incorporados en el estudio se relaciona con su organización institucional. Tres de los diez países estudiados son de organización federal (Argentina, Brasil y México), mientras que el resto ha adoptado una organización unitaria.

No obstante, esa clasificación resulta insuficiente ya que se presentan diferentes tipos de organización federal y unitaria, como se ha desarrollado en el documento. Adicionalmente a éste, son diversos los factores que determinan el grado de autonomía con que los gobiernos locales de cada país pueden desarrollar políticas de combate a la pobreza. En el documento, además de

presentarse una idea de los límites impuestos por los diferentes tamaños de los municipios y el diferente grado de concentración de la población en ellos, se ha introducido el avance en las modalidades de elección de autoridades locales y de potestades municipales a lo largo del tiempo, a medida que se ha avanzado con los procesos de descentralización fiscal.

En relación con este último aspecto, se ha mostrado que los gobiernos locales de los países estudiados, además de tener a su cargo funciones relativas al ordenamiento urbano y otras típicas de este nivel de gobierno, pueden asumir importantes responsabilidades en materia de salud, educación (en especial básica). Por ejemplo, en países como Argentina y Brasil, más del 40% del gasto está en manos de gobiernos subnacionales (estados y municipios).

Los elevados grados de descentralización combinados con las disparidades hacia el interior de cada país determinan una dificultad muy seria que deben enfrentar las políticas públicas que atienden problemas distributivos si se quiere alcanzar un grado razonable de cohesión social, manteniendo niveles homogéneos de provisión de bienes públicos y sociales, y políticas compensadoras que pretendan lograr una mayor igualdad de oportunidades.

Hemos visto que los países estudiados presentan una gran diversidad de situaciones hacia su interior. Es imposible pensar en soluciones generales que no tomen en cuenta las particularidades de cada centro urbano, lo que ha dado lugar al desarrollo de una extensa argumentación a favor de la descentralización de las políticas públicas. No obstante, la propia diversidad de situaciones remite a las diferentes posibilidades de hacer frente autónomamente a sus problemas de pobreza. Esto último responde, no solo a razones políticas, sino, más bien, a la diversidad de capacidades tanto institucionales como financieras.

En la mitad de los casos estudiados, la principal fuente de financiamiento municipal son las transferencias recibidas desde niveles superiores de gobierno. Si bien los gobiernos subnacionales suelen cobrar impuestos sobre la propiedad y, a veces, sobre las patentes automotores, los consumos y otros de variado tipo, muchas veces estas potestades se superponen con impuestos similares cobrados por los gobiernos centrales y, adicionalmente, pueden existir niveles intermedios con potestades tributarias propias que compiten con las nacionales y las de los gobiernos locales (ello sucede en los países federales pero también en varios países unitarios con procesos de descentralización, tal el caso de Colombia entre los aquí estudiados).

Considerando que las motivaciones y lógica que han predominado en los procesos de asignación territorial de funciones son diferentes a las que han definido la distribución de potestades tributarias, se pueden verificar diferentes grados de desbalance entre ingresos y egresos de los varios niveles de gobierno y de los diversos gobiernos subnacionales de un mismo nivel. La existencia de estos desbalances es lo que motiva la necesidad de importantes transferencias financieras entre niveles de gobierno.

Cuanto más avanzados se encuentren los procesos de descentralización de funciones, mayores serán los desbalances a ser cubiertos con transferencias. Ello no implica que los procesos de descentralización sean un obstáculo a la búsqueda de mayor cohesión social sino que llama la atención sobre la necesidad imperiosa de establecer mecanismos de coordinación de las políticas sectoriales que contemplen la compensación hacia las regiones más necesitadas.

Cuanto más centralizada esté la tributación mayor será la necesidad de transferencias básicas para cubrir el financiamiento de las actividades en manos de gobiernos subnacionales. Asimismo, al depender tan fuertemente el logro de objetivos de cohesión social del sistema de transferencias adoptado, resulta imposible evaluar los procesos de descentralización y las posibilidades de los gobiernos locales de cumplir con sus funciones sin atender a los esquemas de transferencias financieras entre jurisdicciones.

A lo largo del documento se han revisado diversas modalidades de transferencias de recursos que se han encontrado en los estudios de caso y se ha intentado una clasificación de las mismas en función de los objetivos de política que deben sustentar. Precisamente, se ha tratado de poner el acento sobre la importancia de que el diseño de los mecanismos de transferencias y, en general, el financiamiento de las programas de atención a la pobreza urbana respondan y sustenten las prioridades implícitas en la definición de las políticas mediante la correcta determinación de los incentivos financieros.

Es por ello que cualquiera sea el papel que en cada caso juegan los gobiernos locales no debe subestimarse la necesidad de contar con instancias compensadoras y coordinadoras desde los gobiernos centrales. En varios de los casos estudiados se han detectado la existencia de importantes iniciativas en este sentido. Es sabido que se trata de intentos que suelen chocar con dificultades de variado tipo, no obstante la articulación de los programas es un aspecto que asegura el uso eficiente de recursos escasos con el mayor impacto sobre la equidad.

Más aún, debe comprenderse que no sólo se trata de la compensación de deficiencias financieras. La puesta en marcha de programas locales suele requerir importantes esfuerzos de asistencia en materia de formación de capacidades de diseño e implementación de los mismos. Muchas veces, los municipios no cuentan con equipos técnicos y profesionales necesarios para cumplir con las funciones complejas que deben ser encaradas.

## Bibliografía

---

- Ahmad A. y Craig, J. (1997), Intergovernmental Transfers en Ter-Minassian, T. (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington.
- Arze, F. J. y Martínez-Vázquez, J. (2004), “Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua”, en *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, No. 3.
- Azeredo, B. y Lobo, T. (2005), “O sistema municipal e o combate a pobreza no Brasil”, *Serie medio ambiente y desarrollo 109*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2005), *Panorama Social de América Latina 2005*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2006), “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”, Documento del Trigésimo Primer Período de Sesiones, Montevideo.
- \_\_\_\_ (2006a), *Anuario Estadístico 2006*, Santiago de Chile
- Cetrángolo, O. (2007), “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”, *Serie Políticas Sociales 131*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. eds. (2006) *Tributación en América Latina: En busca de una nueva agenda de reformas*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo O. y Jiménez J.P., (2004), “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos permanentes”, *Serie Gestión Pública 47*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cortés, P. (2005), “El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile”, *Serie medio ambiente y desarrollo 111*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Curcio, J. (2005), “Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina”, *Serie medio ambiente y desarrollo 123*, CEPAL, Santiago de Chile.

- Díaz Cayeros, A. (2006), "Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal", Serie medio ambiente y desarrollo 130, CEPAL, Santiago de Chile.
- Fernández Segado, F (2006), El federalismo en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. <http://www.biblio.juridica.org/libros/libro.htm?l=1081>.
- Flores, A. (2005), "El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú", *Serie medio ambiente y desarrollo 120*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Glejberman, D. (2005), "El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay", *Serie medio ambiente y desarrollo 121*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gómez, E. (2003), "La descentralización fiscal en México", en ILPES (2003), "Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal" *Serie Seminarios y Conferencias 32*, Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, J. C. (2006). "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión" (mimeo), CEPAL, Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, J.C. y Geffner, M. (2006), "Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza", *Serie medio ambiente y desarrollo 129*, CEPAL, Santiago de Chile
- (2006b), "Honduras: el papel de los municipios en el combate a la pobreza", *Serie medio ambiente y desarrollo 128*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2006), "Nicaragua: el papel de los municipios como instrumento para el combate de la pobreza", *Serie medio ambiente y desarrollo 131*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Heymann, D. y Ramos, A. (2006), "Convergencia arriba, divergencia abajo: ¿A quién le fue tan mal en la economía argentina?", CEPAL, Buenos Aires.
- ILPES (2004), *Panorama de la gestión pública*, Santiago de Chile.
- Jordán (2005), "Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe", *Serie Manuales 49*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Maldonado, A. (2005), "El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia", *Serie medio ambiente y desarrollo 110*, CEPAL, Santiago de Chile.
- PNUD (2004), "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", Nueva York.
- Rodríguez R., Libardo (2001), p. 11, *Estructura del poder público en Colombia*, Ed. Temis Bogotá.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

medio ambiente y desarrollo

## Números publicados

**El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

134. Financiamiento municipal y combate contra la pobreza: ejes de análisis. Oscar Cetrángolo (LC/L.2796-P), N° de venta: S.07.II.G.130 (US\$ 10.00), noviembre 2007. Email: [raquel.szalachman@cepal.org](mailto:raquel.szalachman@cepal.org)
133. Primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe. Daniela Simioni y Raquel Szalachman (LC/L.2743-P), N° de venta: S.07.II.G.79 (US\$ 10.00), marzo 2007. Email: [raquel.szalachman@cepal.org](mailto:raquel.szalachman@cepal.org)
132. Status and potential of commercial bioprospecting activities in Latin America and the Caribbean. Fernando Quezada (LC/L.2742-P), Sales No.: E.07.II.G.78 (US\$ 10.00), February 2007. E-mail: [jose.gomez@cepal.org](mailto:jose.gomez@cepal.org)
131. Nicaragua: el papel de los municipios como instrumento para el combate de la pobreza. Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner (LC/L.2644-P), N° de venta: S.06.II.G.170 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: [raquel.szalachman@cepal.org](mailto:raquel.szalachman@cepal.org)
130. Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal. Alberto Díaz Cayeros (LC/L.2639-P), N° de venta: S.06.II.G.166 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: [raquel.szalachman@cepal.org](mailto:raquel.szalachman@cepal.org)
129. Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza. Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner (LC/L.2634-P), N° de venta: S.06.II.G.160 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: [raquel.szalachman@cepal.org](mailto:raquel.szalachman@cepal.org)
128. Honduras: el papel de los municipios en el combate a la pobreza. Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner (LC/L. 2632-P), N° de venta: S.06.II.G.158 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: [raquel.szalachman@cepal.org](mailto:raquel.szalachman@cepal.org)
127. Previendo y regularizando la informalidad del suelo en América Latina. Marco Legal. Nora Clichevsky (LC/L.2592-P), N° de venta: S.06.II.G.121 (US\$ 10.00), agosto 2006. E-mail: [daniela.simioni@cepal.org](mailto:daniela.simioni@cepal.org)
126. Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después. Nicolo Gligo V (LC/L.2533-P), N° de venta: S.06.II.G.60 (US\$ 10.00), mayo 2006. E-mail: [joseluis.samaniego@cepal.org](mailto:joseluis.samaniego@cepal.org)
125. Agriculturalization as a syndrome: a comparative study of agriculture in Argentina and Australia. Sarah Young (LC/L.2531-P), Sales N°: E.06.II.G.58 (US\$ 10.00), May, 2006. E-mail: [gilberto.gallopín@cepal.org](mailto:gilberto.gallopín@cepal.org)
124. Previendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe. Nora Clichevsky (LC/L.2472-P), N° de venta: S.05.II.G.218 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: [daniela.simioni@cepal.org](mailto:daniela.simioni@cepal.org)
123. Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina. Javier Curcio. (LC/L.2467-P), N° de venta: S.05.II.G.214 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: [daniela.simioni@cepal.org](mailto:daniela.simioni@cepal.org)
122. Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social. Olga Segovia, Ricardo Jordán (LC/L.2466-P), N° de venta: S.05.II.G.213 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: [daniela.simioni@cepal.org](mailto:daniela.simioni@cepal.org)
121. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay. David Glejberman (LC/L.2465-P), N° de venta: S.05.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: [daniela.simioni@cepal.org](mailto:daniela.simioni@cepal.org)
120. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú. Alberto Flores (LC/L.2464-P), N° de venta: S.05.II.G.211 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: [daniela.simioni@cepal.org](mailto:daniela.simioni@cepal.org)
119. Bienes y servicios ambientales en México: caracterización preliminar y sinergias entre protección ambiental, desarrollo del mercado y estrategia comercial. Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2463-P), N° de venta: S.05.II.G.210 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: [jose.leal@cepal.org](mailto:jose.leal@cepal.org)
118. Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extrapampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento, e integración de políticas. David Manuel-Navarrete, Gilberto Gallopín y otros (LC/L.2446-P), N° de venta: S.05.II.G.193 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: [gilberto.gallopín@cepal.org](mailto:gilberto.gallopín@cepal.org)
117. La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. Joan Mac Donald (LC/L.2445-P), N° de venta: S.05.II.G.192 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: [daniela.simioni@cepal.org](mailto:daniela.simioni@cepal.org)
116. Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú. Jorge Mario Chávez Salas (LC/L.2429-P), N° de venta: S.05.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: [jose.gomez@cepal.org](mailto:jose.gomez@cepal.org)

115. Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino Ernesto Rezk (LC/L.2428-P), N° de venta: S.05.II.G.175 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jacquatella@cepal.org
114. El financiamiento del desarrollo sostenible en el Ecuador. Nelson Gutiérrez Endara, Sandra Jiménez Noboa (LC/L.2396-P), N° de venta: S.05.II.G.139 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
113. Revisión crítica de la experiencia chilena en materia de crédito y microcrédito aplicado a iniciativas de la microempresa y pymes para lograr mejoras en la gestión ambiental. Enrique Román (LC/L.2384-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
112. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de la pyme en Chile y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Marcelo Sepúlveda (LC/L. 2382-P), N° de venta: S.05.II.G.126 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
111. El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. Patricia Cortés (LC/L.2381-P), N° de venta: S.05.II.G.125 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
110. El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
109. O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil. Beatriz Azeredo, Thereza Lobo (LC/L.2379-P), N° de venta: P.05.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
108. Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil. Aécio S. Cunha (LC/L.2358-P), N° de venta: P.05.II.G.96 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
107. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Mary Gómez Torres (LC/L.2357-P), N° de venta: S.05.II.G.95 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
106. Gasto y desempeño ambiental del sector privado en Colombia. Carlos Manuel Herrera Santos (LC/L.2356-P), N° de venta: S.05.II.G.94 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
105. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. José Leal (LC/L.2352-P), N° de venta: S.05.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
104. Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil. Karen Pires de Oliveira (LC/L.2351-P), N° de venta: P.05.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
103. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Javier Abugattás (LC/L.2349-P), N° de venta: S.05.II.G.88 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
102. Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. Manuel Glave Tesino (LC/L.2327-P), N° de venta: S.05.II.G.72 (US\$ 10.00), junio 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
101. Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia. Diana Ruiz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño y Alvaro Prada Lemus. (LC/L.2306-P), N° de venta: S.05.II.G.55 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
100. Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana. Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán (LC/L. 2303-P), N° de venta: S.05.II.G.51 (US\$ 10.00), marzo 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....