

## Capítulo 3

---

# ADOPCIÓN DE DECISIONES FISCALES EN LAS DEMOCRACIAS DESCENTRALIZADAS

---

En el capítulo anterior se consideró el problema de la adopción de decisiones fiscales en el ámbito del gobierno central y se sostuvo que las normas de interacción entre los agentes que participan en el proceso presupuestario afectan a los resultados fiscales, en los que también influyen los sistemas electorales. Sin embargo, un aspecto muy importante no incluido hasta el momento en el análisis es el hecho de que muchas decisiones fiscales no se adoptan en el gobierno central, sino que se toman de manera descentralizada en los niveles inferiores de gobierno. En este capítulo incorporamos la dimensión de la descentralización al análisis ya realizado.

Este tema está cobrando cada vez más importancia ya que en varios países de la región se está produciendo un importante proceso de descentralización, tanto en la esfera política como en la fiscal<sup>1</sup>. En la esfera política, el acontecimiento más importante ha sido la adopción generalizada de instituciones democráticas en los niveles subnacionales de gobierno<sup>2</sup>. Este cambio, que va más allá del retorno a regímenes democráticos a nivel nacional, ha tenido gran trascendencia en el ámbito municipal, como se puede observar en el gráfico 3.1. A comienzos de los años ochenta, con pocas excepciones, en la región las autoridades públicas locales eran nombradas por el gobierno central. Actualmente, estos cargos son electivos en casi todos los países.

En la esfera fiscal, si bien los gobiernos de la región siguen caracterizándose por un alto grado de centralización, se observa una clara tendencia a la descentralización. En el gráfico 3.2 se presentan el promedio ponderado y la mediana del grado de descentralización del gasto en 14 países sobre los cuales se dispone de datos comparables para 1985, 1990 y 1995. El grado de descentralización del gasto se mide como proporción del total de gastos del gobierno realizados por los gobiernos subnacionales.

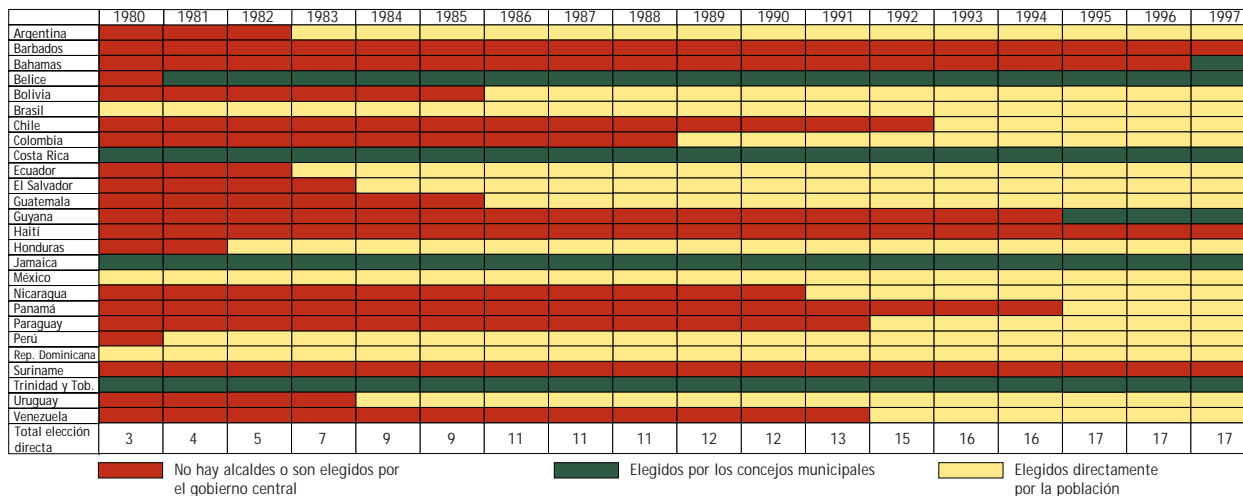
El objetivo de la descentralización no es, en general, imponer una mayor disciplina fiscal. Más bien, la descentralización ofrece la posibilidad de mejorar el problema de la agregación al permitir una concordancia más precisa entre las preferencias de la población y el conjunto de bienes públicos y servicios que el gobierno decide ofrecer. Si las preferencias de las distintas jurisdic-

---

<sup>1</sup> La cuestión de la descentralización en los países en desarrollo ha recibido considerable atención en los últimos años y al respecto se han realizado muchos estudios sobre países de América Latina. Entre otros trabajos recientes cabe citar el capítulo especial del IPES 94, Banco Interamericano de Desarrollo (1994), López Murphy (1995), un proyecto de la CEPAL/GTZ sobre la descentralización en la región, Ter-Minassian (1997) y varios estudios del Banco Mundial (como el de Shah, 1994).

<sup>2</sup> Empleamos la expresión niveles subnacionales de gobierno para referirnos al nivel local (o municipal) y al nivel intermedio, representado en los diferentes países por los estados, provincias, departamentos o regiones.

GRAFICO 3.1  
¿Cómo son elegidos los alcaldes?



Número de países en donde los alcaldes son elegidos por la población

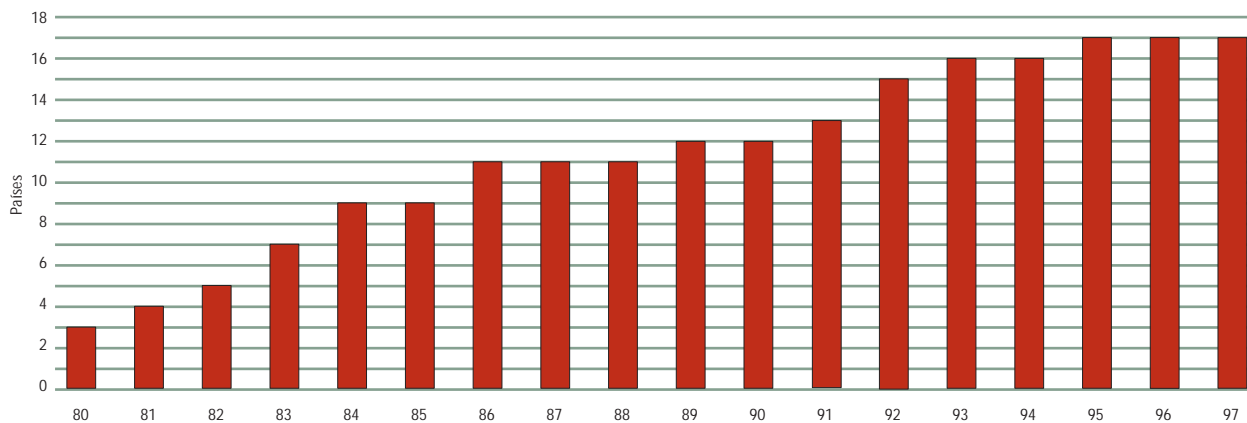
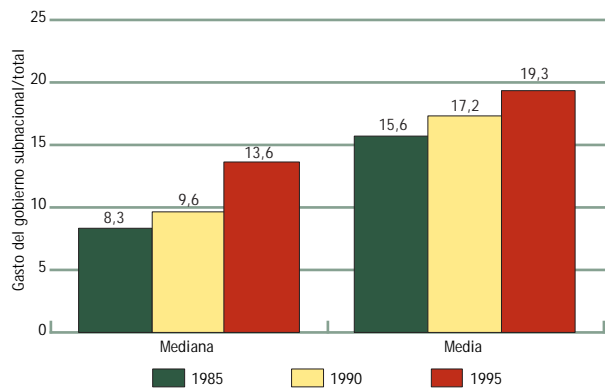


GRAFICO 3.2  
Tendencias de la descentralización  
(Porcentajes)



ciones son heterogéneas, la adopción de decisiones en forma descentralizada permite adaptar ese conjunto de bienes y servicios para satisfacer las preferencias de la población, en lugar de ofrecer un conjunto de bienes y servicios uniforme para todo el país independientemente de las diferentes necesidades. Al consolidar las preferencias de un grupo más pequeño y homogéneo, el resultado social debería ser una mejor asignación de recursos en un sistema basado en la descentralización. Asimismo, la descentralización puede ayudar a resolver los problemas de agencia, al dar a los votantes mayor capacidad para imponer disciplina a los funcionarios públicos locales. Sin embargo, la descentralización puede tener importantes efectos en los resultados fiscales globales. Según la forma en que se estructuren las relacio-

nes intergubernamentales, la adopción de decisiones fiscales de manera descentralizada puede agravar el problema de la coordinación si las jurisdicciones tienen la posibilidad de trasladar a terceros la carga fiscal de los programas de gobierno.

Las relaciones fiscales intergubernamentales dan origen a problemas complejos que pueden agruparse en cinco temas:

- Distribución de las funciones de gasto entre los diferentes niveles de gobierno.
- Autonomía política que se otorga a los niveles inferiores de gobierno para el desempeño de sus funciones.
- Distribución de los impuestos entre los distintos niveles de gobierno.
- Estructura de las transferencias intergubernamentales.
- Grado de autonomía para la obtención de préstamos que se otorga a los niveles inferiores de gobierno.

Tras examinar las principales ventajas y riesgos que trae aparejada la descentralización, en este capítulo se expone la situación en que se encuentran los países de la región en lo que respecta a cada uno de los cinco aspectos mencionados. Determinamos el grado en que la descentralización, y específicamente la forma en que se estructura la descentralización (es decir, la forma en que se combinan los diferentes aspectos), influye en los resultados fiscales globales. La mayor parte de los datos presentados en este capítulo se obtuvieron mediante una encuesta sobre la descentralización a la que respondieron funcionarios de gobierno de 20 países de la región<sup>3</sup>.

## BENEFICIOS Y RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACION

### *Fundamentos de la descentralización*

A los efectos conceptuales, las actividades gubernamentales se han dividido en tres funciones: la función de estabilización (o gestión macroeconómica), la función de redistribución y la función de asignación<sup>4</sup>. ¿Desempeñan mejor estas funciones el gobierno nacional o los gobiernos de nivel inferior? Adelantaremos la conclusión: hay serias limitaciones en la capacidad de los gobiernos subnacionales para ofrecer servicios de estabilización y redistribución; es mayormente en el campo de la asignación donde la descentralización ofrece ventajas.

### *Gestión macroeconómica*

El gobierno central debería ser el principal responsable de llevar a cabo esta función. Existen ventajas de coordinación que no se logran si los gobiernos locales o estatales desempeñan la función de estabilización separadamente. Dado que las economías estatales y locales son relativamente pequeñas y abiertas, los planes de estabilización emprendidos a nivel subnacional no serían muy eficaces porque una gran parte de los efectos se filtrarían hacia otras jurisdicciones. Estas externalidades interjurisdiccionales agravarían aún más el problema de la coordinación. Asimismo, a diferencia del gobierno central, que dispone de otros instrumentos, como la política cambiaria y la política monetaria, los niveles subnacionales sólo tienen acceso a la política fiscal<sup>5</sup>.

### *Distribución*

La movilidad impone graves limitaciones a los gobiernos subnacionales que traten de aplicar una política de redistribución del ingreso. Todo intento de redistribución que suponga una transferencia de recursos de los ricos a los pobres tendrá como consecuencia una migración de los ricos a otras jurisdicciones, y posiblemente la migración de los pobres hacia la jurisdicción que los favorece. De esta manera, todo gobierno local que trate de redistribuir el ingreso se encontrará colmado por una población de bajos ingresos, con escasos recursos para distribuir. Por esta razón, la función de redistribución requiere un enfoque coordinado, que el gobierno central está en mejores condiciones de poner en práctica. A falta de esta coordinación, es probable que la redistribución no tenga toda la magnitud deseable desde el punto de vista social.

<sup>3</sup> La encuesta sobre descentralización proporcionó información detallada sobre la distribución de los gastos y los ingresos, las instituciones políticas en el ámbito subnacional, los sistemas de transferencias intergubernamentales y los procedimientos para la obtención de préstamos por parte de los gobiernos subnacionales, con lo cual se cubren los cinco aspectos mencionados anteriormente. Queremos expresar nuestro agradecimiento a los funcionarios que respondieron a la encuesta por la inestimable ayuda brindada.

<sup>4</sup> Véase Musgrave (1959) y Oates (1972).

<sup>5</sup> Gramlich (1987) ha tratado de refutar la noción de que la política macroeconómica debe quedar reservada exclusivamente al gobierno central, específicamente en el caso de los países de gran extensión, donde las perturbaciones pueden afectar a las diferentes regiones de diversas formas. La crisis del petróleo, por ejemplo, mejoró las condiciones económicas en ciertos sectores de Estados Unidos (por ejemplo en Texas) mientras que llevó a otros a una profunda recesión. En este caso, no es evidente de qué manera ayudarían las medidas de estabilización adoptadas por el gobierno nacional ni qué signo tendrían estas medidas.

### Asignación

Este es el ámbito en el que probablemente la descentralización ofrece mayores ventajas. Los bienes y servicios públicos difieren en sus características geográficas. Sólo unos pocos servicios, como la defensa o las relaciones exteriores, son de alcance nacional en el sentido de que redundan en beneficio de toda la población. Si se descentralizara la función de defensa para adaptarla a las preferencias de cada jurisdicción en cuanto al gasto que debe destinarse a la defensa, cada jurisdicción tendría incentivos para abstenerse de gastar por este concepto y aprovechar los servicios de defensa que presten otras jurisdicciones, lo que constituye una falla de coordinación que podría llevar a que no se presten todos los servicios necesarios. En cambio, los beneficios de otros bienes públicos, como la protección contra incendios, son de carácter local. Los programas federales suelen estructurarse de modo de ofrecer a todos la misma cantidad de bienes públicos, independientemente de las características geográficas del bien en cuestión. Cuando las decisiones se adoptan de manera descentralizada, los gobiernos pueden ser más sensibles a las necesidades y preferencias específicas de la población de cada jurisdicción y pueden adaptar los bienes públicos “locales” que suministran para satisfacer mejor dichas preferencias. Cuanto más diferentes sean las preferencias de cada jurisdicción, mayores serán las ventajas de la descentralización.

Ilustremos este punto con un ejemplo. Es probable que una jurisdicción fundamentalmente rural tenga necesidades en materia de programas de irrigación muy diferentes de los de una jurisdicción urbana. Si bien sería excesivo sostener que las decisiones adoptadas de manera centralizada determinarían que se suministre la misma cantidad de este servicio a ambas jurisdicciones, sí es cierto que un sistema centralizado sería menos sensible a las preferencias de cada jurisdicción. En las democracias centralizadas, las preferencias de la población de la totalidad del país se consolidan de cierta manera (según el sistema electoral en vigencia) a fin de determinar, por medio del proceso presupuestario, el nivel y la composición de los gastos del país. El conjunto resultante necesariamente será muy diferente del que preferirían la población urbana o la población rural, con lo cual se generan pérdidas de bienestar. El gasto en irrigación para la totalidad del país probablemente sea mayor que el que desearía la población urbana, pero menor del que pretendería la población rural. En un sistema descentralizado, las preferencias se consolidan en grupos más pequeños y más homogéneos (urbanos o rurales), de modo

que el resultado social será una mejor asignación de los recursos.

La centralización de las decisiones plantea otro problema conexo debido al hecho de que, según el sistema electoral en vigencia, es posible que algunas jurisdicciones no tengan representación en el Congreso nacional. En este caso, es obvio que al adoptar las decisiones fiscales no se tomarán debidamente en cuenta las preferencias de estas jurisdicciones. Por ejemplo, es probable que al decidir qué proyectos de construcción de carreteras se financiarán, dichas jurisdicciones sean ignoradas sistemáticamente y que las jurisdicciones con amplia representación en el proceso presupuestario reciban la mayor parte de los recursos. En un régimen descentralizado, los programas fiscales pueden determinarse, en principio, en función de las preferencias específicas de cada jurisdicción.

El hecho de que los impuestos y servicios reflejen más adecuadamente las preferencias de la población *existente*, lo que podría denominarse la ventaja estática, es sólo uno de los efectos positivos de la descentralización, ya que ésta también comporta ventajas dinámicas. Una de ellas es que los individuos pueden “votar con los pies”, como sostiene Tiebout (1956), y trasladarse a la jurisdicción que les ofrece los programas fiscales más adecuados a sus preferencias. Además del efecto directo sobre las personas que se trasladan, que obviamente resultan beneficiadas, la movilidad produce el efecto adicional de crear un mayor grado de homogeneidad entre las jurisdicciones, lo que permite que haya una mayor concordanza entre las preferencias de los individuos y los programas fiscales disponibles.

Otra justificación dinámica de la descentralización es que, si diferentes jurisdicciones ofrecen los mismos servicios de distintas formas, es probable que se produzca un mayor progreso tecnológico. Asimismo, si existe movilidad o un alto grado de competencia política, este progreso tecnológico se difundirá con rapidez, ya que las autoridades se verán incentivadas a copiar a las jurisdicciones exitosas para no perder parte de su base de recaudación de impuestos ni exponerse a una derrota en las siguientes elecciones.

¿Qué efectos produce la descentralización en lo que respecta a los problemas de agencia? La descentralización puede facilitar el control de estos problemas, al introducir algunos elementos de competencia que ofrecen a los gobiernos mayores incentivos para actuar correctamente. La descentralización otorga mayor poder a los votantes para deshacerse de los gobernantes inescrupulosos cuando éstos actúan guiados por sus propios inte-

reses y no por los intereses de la comunidad. No obstante, la competencia también puede reducir dichos problemas por otras vías. Brennan y Buchanan (1980) describen al gobierno como un “Leviatán” que procura aumentar al máximo sus ingresos y acaparar el poder monopolista de la base tributaria. En este caso, la descentralización introduce la competencia por apoderarse de la base tributaria, lo que da como resultado un conjunto de bienes y de impuestos más semejante al pretendido por la población (lo cual, en este caso, significa un gobierno de tamaño más reducido). De esta manera, la movilidad de las personas entre las distintas jurisdicciones acerca el mercado de bienes y servicios públicos a una situación de “competencia perfecta”. Sin embargo, como veremos más adelante, bajo gobiernos más benignos, la competencia tributaria puede dar lugar a un sistema impositivo ineficiente y al suministro de un volumen insuficiente de bienes públicos.

En la medida en que los servicios locales se financien con recursos propios de la jurisdicción en que se prestan —y exista por lo tanto una relación estrecha entre los beneficios que reportan estos servicios y los costos que representan para los contribuyentes locales— la descentralización tendrá como resultado una mayor responsabilización por la prestación eficiente de los servicios. Los ciudadanos tendrán grandes incentivos para controlar de cerca la actuación de las autoridades locales. Es posible que dichos incentivos no tengan la misma magnitud si una parte considerable de los gastos locales se financia con transferencias de los niveles superiores de gobierno, y que sean de escasa relevancia si los gobiernos locales están sujetos a limitaciones presupuestarias poco estrictas. Si los individuos no perciben una vinculación clara entre los beneficios de los programas de los gobiernos locales y los costos de dichos programas, no tendrán la misma preocupación por la eficiencia en la prestación de los servicios. En términos más generales, la descentralización estimula la participación política si los individuos consideran que las políticas locales tienen una repercusión más directa sobre su vida, y consideran que tienen mayores posibilidades de que sus opiniones sean escuchadas y tenidas en cuenta en el ámbito local<sup>6</sup>.

Hemos mencionado en la introducción de este capítulo que la descentralización puede agravar los problemas de coordinación que traen aparejados los programas gubernamentales cuyos beneficios se concentran en el ámbito local pero que se financian con un fondo común de recursos. Sin embargo, en determinadas condiciones, en realidad la descentralización puede reducir la magnitud de los problemas que puede sufrir un país por

esta mancomunación de recursos. Considérese el caso de un país en el cual todos los programas gubernamentales que entrañan beneficios de alcance nacional (como la defensa y las relaciones exteriores) están centralizados, mientras que todos los programas que reportan beneficios locales están descentralizados. Supóngase también que todos los programas locales se financian con ingresos locales. En una situación de esta naturaleza, el problema de la mancomunación de recursos se reduce a un juego local de alcance más limitado, ya que no existen programas que reporten beneficios locales y que se financien con recursos nacionales. Sin embargo, como veremos más adelante, no es común que se reúnan estas condiciones, ya que normalmente la descentralización es mayor en el campo de los gastos que en el de los ingresos.

### *Riesgos de la descentralización*

Uno de los peligros más importantes que plantea la descentralización se relaciona con los incentivos que tienen los niveles inferiores de gobierno para comportarse de manera irresponsable desde el punto de vista fiscal, fundamentalmente debido a problemas de coordinación. En parte, los problemas de disciplina fiscal se relacionan con una importante asimetría con la que se ven confrontados los países al considerar la descentralización. En lo que respecta a los gastos, existe un gran número de importantes bienes y servicios públicos “locales” que los gobiernos de los niveles inferiores están en condiciones de prestar con mayor eficiencia. En lo que respecta a los ingresos fiscales, sin embargo, resulta difícil hallar bases tributarias sólidas para los gobiernos intermedios y los gobiernos locales, sobre todo debido a la posibilidad de desplazamiento de la base tributaria entre las distintas jurisdicciones. Es posible que, debido a la movilidad entre las jurisdicciones, los impuestos que resultarían adecuados en el ámbito nacional creen graves distorsiones y den lugar a ineficiencias en la localización de los proyectos cuando se aplican de manera descentralizada. Además de las dificultades que se plantean debido a la movilidad de la base tributaria, existen consideraciones de equidad y economías de escala en la administración tributaria que también limitan el conjunto de bases tributarias “adecuadas” para asignárseles a los niveles inferiores de gobierno. El problema se ve agravado por las deficiencias de los sistemas de administración tributaria en la mayoría de los gobiernos subnacionales de los paí-

<sup>6</sup> Véase Tanzi (1995).

ses en desarrollo. Esta asimetría entre la responsabilidad por los gastos y la capacidad de generar ingresos da origen a una brecha, conocida con la denominación de desequilibrio vertical, que normalmente se zanja con transferencias del gobierno central.

El problema que se plantea es que la dependencia excesiva con respecto a las transferencias —a menos que éstas estén claramente definidas y los recursos se asignen conforme a criterios objetivos que no puedan ser manipulados fácilmente por los gobiernos beneficiarios, y con escaso margen de discrecionalidad y negociación entre los diferentes niveles de gobierno— puede debilitar las limitaciones presupuestarias a que están sujetos los gobiernos subnacionales. Cuando se presenta una situación de este tipo, los gobiernos de los niveles inferiores se ven ante la posibilidad de trasladar el costo de los programas locales a otra jurisdicción, situación que constituye la base del problema de coordinación y puede dar lugar a un exceso de gastos. Los problemas de coordinación pueden incluso agravarse en los casos en que los gobiernos subnacionales disponen de un alto grado de autonomía para obtener préstamos, especialmente si el gobierno central no puede evitar tener que acudir en rescate de dichos gobiernos si se encontraran en dificultades financieras. En una situación de esta índole, los gobiernos subnacionales podrían obtener un volumen excesivo de préstamos y extralimitarse en los gastos, y posteriormente trasladar al gobierno central la carga del reembolso de las deudas. Algunos autores han sostenido que estos problemas relacionados con la firmeza con que actúe el gobierno central, que agravan las fallas en la coordinación, probablemente adquieran mayor relevancia cuando existe un alto grado de desequilibrio vertical, es decir, cuando la mayoría de los gastos de las jurisdicciones locales se financian con transferencias del gobierno central. En tales casos, resulta oneroso para los gobiernos subnacionales resolver las dificultades financieras por sí mismos, y al gobierno central le resulta difícil no acudir en su rescate<sup>7</sup>.

Puede surgir un tipo diferente de problema de coordinación si la descentralización no se basa en un contrato claramente definido entre los diferentes niveles de gobierno, en el que se especifiquen las funciones de cada nivel. Suele suceder que los diferentes niveles de gobierno tengan funciones concurrentes en materia de gastos, y que no esté claramente especificada la forma en que deben compartirse estas responsabilidades. Esta situación ofrece incentivos para que algunas jurisdicciones aprovechen el esfuerzo de las demás sin incurrir en costo alguno. Los gobiernos locales pueden decidir prestar un

volumen insuficiente de servicios en ámbitos de competencia concurrente, con lo cual el gobierno central se verá obligado a efectuar gastos adicionales.

La descentralización se fundamenta en gran parte en la premisa de que dará como resultado una mayor concordancia entre las preferencias de la población local y el programa fiscal de bienes públicos e impuestos que ofrezca el gobierno. Algunas de las críticas a la descentralización cuestionan dicha premisa. Los argumentos para este cuestionamiento son de dos tipos: i) los que se basan en consideraciones de representatividad, y ponen en tela de juicio la disposición de los funcionarios locales a atender las preferencias de la población, y ii) los que se centran en la falta de capacidad institucional de los gobiernos locales para ejecutar los programas eficazmente, incluso si su objetivo es satisfacer las preferencias de la población.

Con respecto al primer argumento, cabe señalar que en muchos casos, sobre todo en los países en desarrollo, los gobiernos locales no son elegidos conforme a procedimientos democráticos, o las democracias no funcionan adecuadamente, de modo que no resulta claro en qué medida los gobiernos locales serán sensibles a las preferencias de la población. Si sólo una pequeña parte de la población participa en las elecciones, el proceso político es más proclive a dar lugar a relaciones de clientelismo entre los funcionarios electos y una minoría poderosa que respalda al gobierno a cambio de favores. Aunque no existe acuerdo sobre esta cuestión, algunos autores han sostenido que es mayor la probabilidad de que esta y otras formas de corrupción tengan lugar en los gobiernos locales<sup>8</sup>.

El segundo argumento se centra en la falta de capacidad institucional en el ámbito local. Prud'homme (1995) hace hincapié en la debilidad de las burocracias locales en relación con la burocracia del gobierno central, problema que reviste especial gravedad en los países en desarrollo. Nuestra encuesta arroja datos que corroboran este argumento. En 17 de los 20 países se señaló que la falta de capacidad institucional en el ámbito subnacional era uno de los obstáculos más importantes a la descentralización. Sin embargo, deben tenerse presentes dos cosas. La primera es que la diferencia de capacidad institucional entre el gobierno central y los gobiernos de los niveles inferiores puede ser, en cierta medida, un problema transitorio, que disminuiría con el tiempo a medida que se adquiriera experiencia en la adopción de

<sup>7</sup> Véase Eichengreen y Von Hagen (1996).

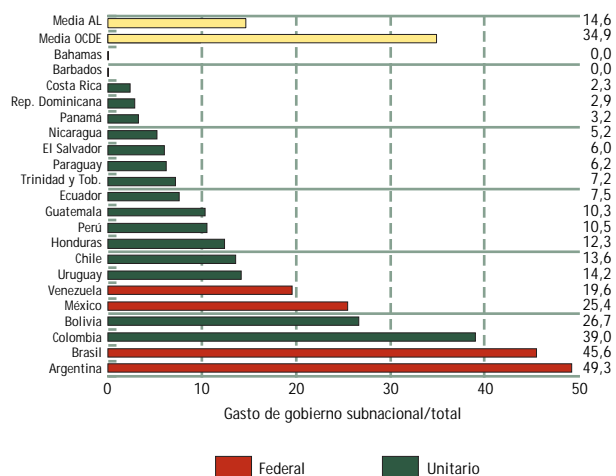
<sup>8</sup> Véase Prud'homme (1995) y Tanzi (1995).

decisiones de manera descentralizada. Sería difícil para un gobierno local tener una determinada capacidad y no utilizarla, pero en caso de que no la tenga puede desarrollar la capacidad pertinente cuando surja la necesidad. La segunda es que se requiere actuar con cautela al establecer comparaciones: las decisiones que en un sistema descentralizado serían adoptadas por un alcalde en el ámbito local o por un ministro en el ámbito estatal, en un sistema centralizado podrían ser adoptadas por un burócrata de un gobierno de nivel inferior, y no está claro en qué medida este burócrata estará más capacitado para adoptar decisiones correctas. Tanzi hace hincapié en las deficiencias de los sistemas de gestión del gasto público de los países en desarrollo, que dan como resultado un control ineficaz de los gastos. Estos sistemas, sostiene Tanzi, son aún más deficientes en el ámbito de los gobiernos locales.

En resumen, la descentralización puede ofrecer grandes ventajas, siempre y cuando se den las siguientes condiciones: i) las autoridades locales sean electivas, el proceso democrático funcione de manera adecuada, establezca la suficiente disciplina electoral y dé lugar a que las decisiones sean más visibles y sus autores se responsabilicen por las mismas; ii) los gobiernos locales tengan la capacidad institucional para hacerse cargo del mayor cúmulo de funciones que les correspondieran en un régimen descentralizado; iii) exista entre los diferentes niveles de gobierno un contrato de descentralización (implícito o explícito) con especificaciones claras; iv) en la mayor medida posible, se mantenga una correlación entre los beneficios de los programas gubernamentales y el costo para los contribuyentes locales y v) las relaciones intergubernamentales (incluidos el sistema de transferencias y las normas sobre obtención de préstamos) se articulen de modo tal que los gobiernos subnacionales estén sujetos a limitaciones presupuestarias estrictas. A continuación, analizaremos la situación en que se encuentra América Latina en los cinco aspectos que mencionamos en la introducción, comenzando con la descentralización de los gastos. La combinación de algunos de estos aspectos nos ofrecerá una idea del grado en que se dan en la región algunas de las condiciones que permiten lograr resultados satisfactorios mediante la descentralización.

GRAFICO 3.3

### Descentralización, 1995 (Porcentajes)



## GRADO DE DESCENTRALIZACION DE LOS GASTOS

*Existe, en general, un alto grado de centralización en los países de la región*

La tradición latinoamericana de centralización se remonta al periodo de la administración colonial, y se mantuvo después del movimiento emancipador, por una parte debido a las estructuras coloniales heredadas y, por la otra, debido a la necesidad de los países de agrupar bajo un solo poder a sus provincias distantes. Incluso hoy, pese a las tendencias a la descentralización que empezaron a observarse recientemente en varios países, sigue existiendo en la región un alto grado de centralización.

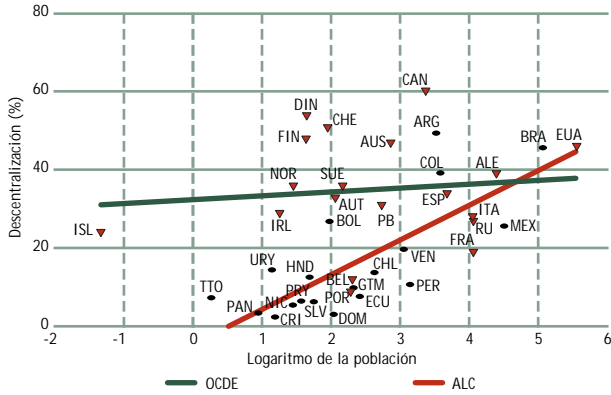
En el gráfico 3.3 se presenta el grado de descentralización, medido como porcentaje del total de los gastos públicos realizados por los gobiernos subnacionales, en los países de América Latina y el Caribe<sup>9</sup>. Para facilitar la comparación, también se incluye el grado medio de descentralización de los países de la OCDE. En este aspecto, la diferencia entre los dos grupos de países es considerable. Mientras que, en promedio, los gobiernos subnacio-

<sup>9</sup> Utilizamos una medición amplia de la descentralización que incluye el gasto en actividades que en todos los casos están centralizadas, como las relaciones exteriores y la defensa. Para algunos ejercicios econométricos, hemos utilizado una medición de la descentralización que no incluye la seguridad social, sobre la cual se disponía de datos.

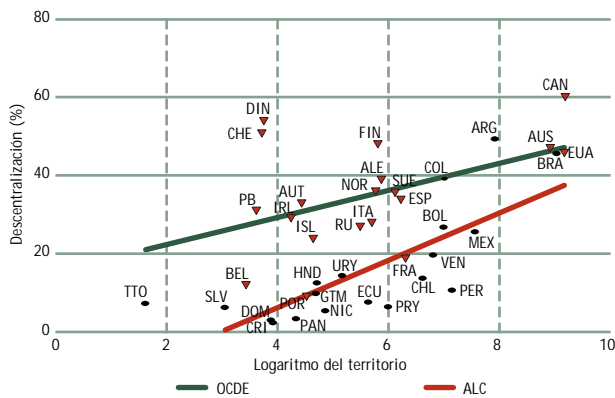
GRAFICO 3.4

Determinantes de la descentralización

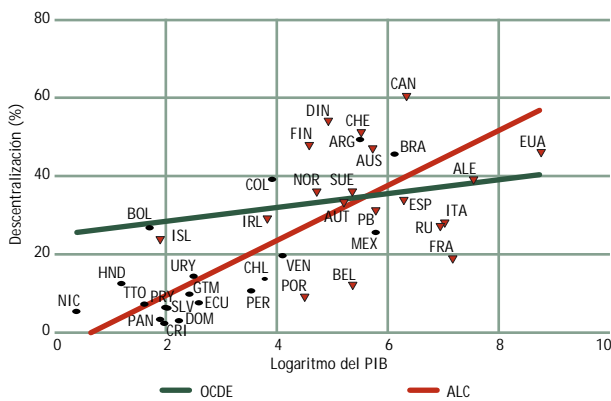
a. Descentralización y población



b. Descentralización y territorio



c. Descentralización y PIB



nales tienen a su cargo el 35% de los gastos en los países industrializados, en América Latina sólo efectúan el 15% de los gastos. El gráfico también muestra la variedad de situaciones que se presentan en la región en lo que respecta al grado de descentralización. En tanto que en la mayor parte de los países los gobiernos subnacionales gastan menos de uno de cada diez dólares del presupuesto estatal, en otros países, como Argentina y Brasil, existe un alto grado de descentralización de los gastos.

Tal como cabría esperar, los países federales, indicados en el gráfico con barras rojas, son normalmente más descentralizados que los países de régimen unitario. En promedio, el grado de descentralización de los países federales es del 35%. En los regímenes federales, normalmente los gobiernos subnacionales poseen un grado considerable de independencia política y administrativa. En cambio, los niveles inferiores de gobierno en los países unitarios están subordinados al poder central<sup>10</sup>.

La extensión es un factor obvio que puede explicar las diferencias en el grado de descentralización entre los países. En el gráfico 3.4 (a, b y c) se presenta la relación entre la extensión del país y la descentralización, cuando la extensión se mide teniendo en cuenta la población, la superficie geográfica y el PIB. Los óvalos representan los países de América Latina, y los triángulos representan los países de la OCDE; se ha incluido una línea de regresión para cada región. Aparentemente, existe una correlación positiva entre la extensión del país y el grado de descentralización, independientemente de la variable utilizada para medir la extensión. A este respecto deben destacarse dos aspectos. El primero es que en América Latina la extensión parece ser un factor determinante de la descentralización de mayor importancia que en los países de la OCDE (indicado por la pendiente mayor de las líneas que corresponden a América Latina). El segundo es que la línea de regresión para América Latina, en cada caso, se sitúa por debajo de la correspondiente a la OCDE, lo que indica que la región presenta un alto grado de centralización incluso si se tiene en cuenta la extensión de los países.

<sup>10</sup> En algunos casos, la denominación de federal es más una declaración que una realidad. El grado de autonomía otorgado a los gobiernos subnacionales en Venezuela, país federal, ha sido menor que en Colombia o Bolivia, ambos países unitarios. Los únicos dos países de la región que se aproximan a verdaderos sistemas federales de gobierno son Argentina y Brasil, de modo que no resulta sorprendente que estos dos países tengan un mayor grado de descentralización.

**En varios países se encuentra en marcha un proceso de descentralización**

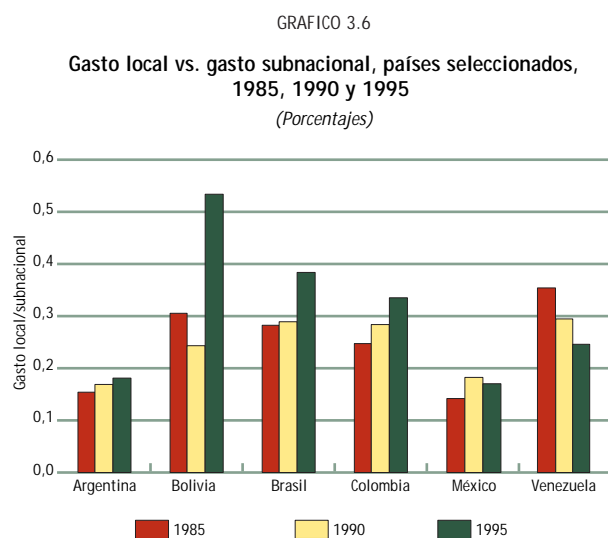
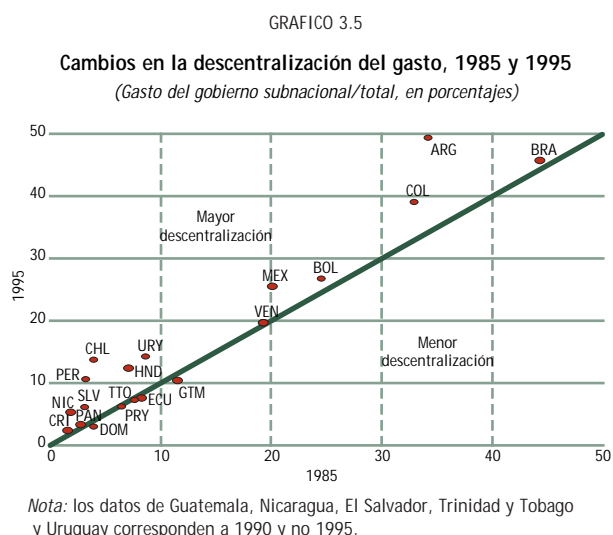
Mientras que en el gráfico 3.2 se presentó la tendencia de la región a la descentralización durante la última década, en el gráfico 3.5 se muestra la transformación operada en este campo en los distintos países. La tendencia a una mayor descentralización ha sido la regla más que la excepción. El grado de descentralización en 1985 se indica sobre el eje horizontal mientras que el valor correspondiente a 1995 está representado por el eje vertical. La línea de 45 grados divide los países que se han descentralizado (por encima de la línea) de los países que han sufrido una mayor centralización (por debajo de la línea). Obsérvese que la mayoría de los países se ubican por encima de la línea y que varios de ellos —en particular, Argentina, Chile, Colombia, México y Perú— han descentralizado considerablemente los gastos. En cambio, ningún país se ha encaminado de manera significativa hacia una mayor centralización.

En los gráficos presentados hasta aquí, se ha definido la descentralización como la parte del total de los gastos públicos que ha estado a cargo de los gobiernos subnacionales, en los que quedan comprendidos los gobiernos del ámbito estatal y del ámbito local. Sin embargo, esta medición no refleja la redistribución de las facultades en materia de gastos entre los gobiernos estatales y locales que ha tenido lugar en algunos países de la región. Sobre esta cuestión, en el gráfico 3.6 se presentan las tendencias en la proporción del gasto subnacional realizado en el ámbito local en los seis países con mayor grado de descentralización.

En Argentina y México, la división del gasto subnacional entre los gobiernos estatales y locales se ha mantenido sorprendentemente estable. En ambos países, los gastos locales representan alrededor de la sexta parte del total de gastos de los gobiernos subnacionales. En Brasil, Colombia, y lo que resulta más significativo, en Bolivia, se ha producido un importante proceso de descentralización de los gastos, que se han trasladado de los gobiernos estatales a los gobiernos locales. En contraposición, en Venezuela los gobiernos locales han perdido poder en materia de gastos, tanto en relación con los gastos subnacionales como con el gasto total.

**Asignación del gasto a los diferentes niveles de gobierno**

La proporción del gasto público total que se asigna a los gobiernos subnacionales nos da una idea de la impor-

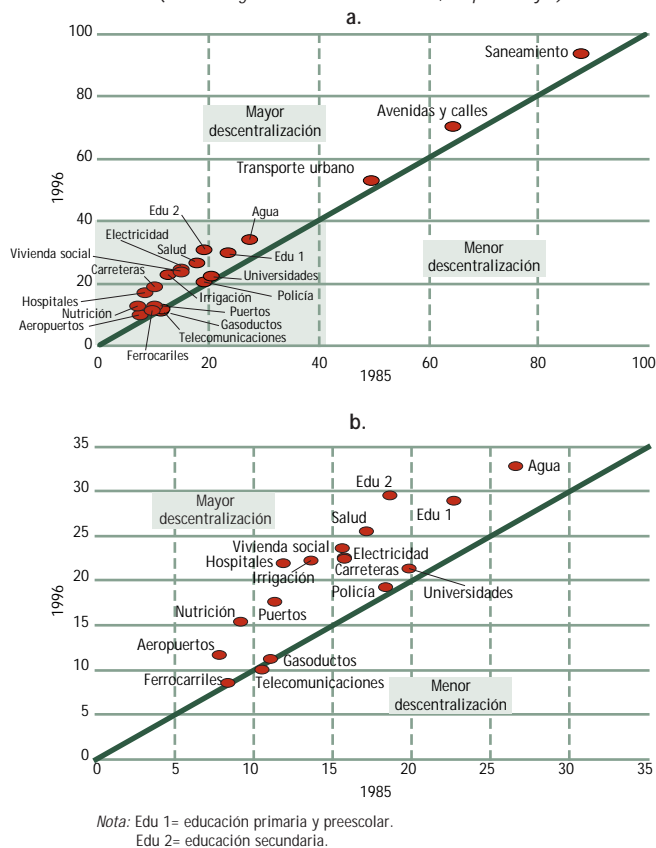


tancia global relativa de los diferentes niveles de gobierno, y de su variación en el tiempo. No nos indica, sin embargo, si efectivamente se descentralizaron algunas actividades. Un aumento de la proporción del gasto no implica necesariamente que los gobiernos estatales o locales hayan asumido nuevas funciones, ya que dicho aumento puede reflejar el ajuste fiscal realizado en el ámbito del gobierno central, o el aumento de gastos de los gobiernos subnacionales en actividades de las que ya se ocupaban.

La información sobre la asignación de los gastos recopilada mediante la encuesta sobre descentralización nos permite determinar el grado en que los diferentes países han transferido efectivamente la responsabilidad

GRAFICO 3.7

Descentralización por sector, 1985 y 1996  
(Gasto del gobierno subnacional/total, en porcentajes)



por los gastos a los gobiernos de nivel inferior durante la última década, o han otorgado a estos gobiernos mayor autonomía para desempeñar funciones que ya se les habían asignado<sup>11</sup> (cuadro 3.1).

Cabe destacar un par de aspectos. En primer lugar, sólo unos pocos países han transferido la responsabilidad por los gastos a los gobiernos de niveles inferiores. En segundo lugar, la descentralización de las actividades se ha limitado sobre todo a los países de mayor extensión, que son los que inicialmente eran más descentralizados. De éstos, Argentina, Bolivia y México fueron los países más activos, y en ellos se ha transferido a los estados una serie de funciones importantes, en particular en los sectores sociales. Mientras que en Argentina y México las funciones se asignaron principalmente a los gobiernos estatales, en Bolivia se descentralizaron los servicios delegando su prestación sobre todo a los municipios. En Colombia, la mayoría de los cambios introducidos implicaron la asignación de un gran número de servicios a los gobiernos locales. No obstante, estas funciones son

compartidas con los niveles superiores de gobierno. En Venezuela, la mayor parte de los cambios se refieren a funciones compartidas entre el gobierno central y los gobiernos estatales en lo que respecta a una serie de servicios cuya prestación antes estaba exclusivamente a cargo del gobierno central<sup>12</sup>.

A priori, cabría esperar que los países en los cuales los niveles inferiores de gobierno han asumido nuevas funciones sean los que han sufrido los cambios más intensos en lo que concierne al grado de descentralización. Aunque es así en el caso de varios países, como Argentina y México, de la comparación del cuadro 3.1 y el gráfico 3.6 se desprende que no siempre ha ocurrido lo mismo. En Chile, Perú, Uruguay y Honduras se incrementó considerablemente la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto sin que estos gobiernos asumieran nuevas funciones en esta materia. En cambio, en Bolivia y Venezuela, el mayor cúmulo de funciones asignadas a los gobiernos de los niveles inferiores no se reflejó en un aumento de la proporción del gasto subnacional.

En el gráfico 3.7 se presenta un resumen de las actividades que han sido descentralizadas en mayor medida y las que con mayor frecuencia se han transferido a los niveles subnacionales a lo largo de la última década. En este gráfico se mide el grado en que se descentralizó cada actividad en toda la región en 1985 (eje horizontal) y en 1996 (eje vertical). Esta medición tiene en cuenta no sólo si los gobiernos subnacionales tenían a su cargo la prestación del servicio, sino también el grado de autonomía de estos gobiernos para desempeñar esa función<sup>13</sup>. Un valor más alto significa que la actividad está descentralizada en un mayor número de países, o que los gobiernos subnacionales tienen un mayor grado de autonomía en el desempeño de sus funciones.

La mayoría de las actividades están muy centralizadas. Las excepciones son las carreteras y el transporte ur-

<sup>11</sup> En la encuesta se incluyeron preguntas sobre el nivel de gobierno que tiene a su cargo la prestación o contratación de los diversos servicios, y también sobre el nivel de gobierno responsable de la decisión sobre el monto a gastar, la distribución de los gastos dentro de cada actividad, la determinación de normas y la supervisión. La información se resume en el cuadro C.1 del apéndice.

<sup>12</sup> Es posible que sorprenda al lector el hecho de que Brasil no integre esta lista. Brasil ya estaba muy descentralizado en 1985, y la descentralización derivada de la reforma constitucional de 1988 se refirió más a las funciones relativas al ingreso que a las relativas al gasto.

<sup>13</sup> La forma en que se efectúa la medición impide que ésta se vea afectada por la privatización de la actividad. En el Apéndice A se incluye una descripción detallada de esta medición, a la que denominamos índice de descentralización de la actividad.

**Cuadro 3.1. Principales cambios en la asignación de responsabilidades de gastos entre 1985 y 1996**

<b>Argentina</b>	
Educación secundaria y hospitales	Las provincias, que ya realizaban el gasto, adquieren competencia exclusiva en la provisión del servicio.
Vivienda social	Pasan de ser servicios prestados por el nivel nacional a ser competencia exclusiva de las provincias.
Programas de nutrición	Las provincias realizan el gasto y definen la estructura del mismo en forma exclusiva. La Nación —que mantenía absoluta exclusividad— conserva las funciones de decisión del monto del gasto y supervisión de estándares.
Carreteras interurbanas	La supervisión de estándares en este sector pasa de ser compartida entre la Nación y las provincias a ser exclusivamente nacional.
<b>Bolivia</b>	
Educación secundaria, primaria y preescolar. Salud pública	Los cantones participan en la definición de la estructura del gasto que deja de ser exclusiva de la Nación.
Carreteras interurbanas	Estos servicios pasan de ser exclusivos del nivel central a ser provistos por los cantones. El nivel nacional retiene facultades de supervisión y decisión del monto.
<b>Colombia</b>	
Vivienda	Deja de ser función exclusiva de la Nación. Los municipios adquieren relevancia en todas las etapas de decisión, con excepción de la supervisión que sigue concentrada en el gobierno central.
Programas de nutrición	Pasa a ser competencia de los municipios aunque la Nación conserva injerencia en la decisión del monto y la estructura del gasto.
Educación primaria y preescolar	Las municipalidades comienzan a participar en decisiones de monto y realización del gasto que estaban reservadas a la Nación y departamentos.
Salud pública	Las decisiones pasan de ser preeminentemente nacionales a ser tomadas primordial (o exclusivamente) en los departamentos y municipios.
Hospitales	De ser un servicio principalmente nacional los hospitales pasan a ser responsabilidad principalmente departamental. Los municipios influyen algunas partes del proceso de decisión y la Nación retiene facultades exclusivas de supervisión.
<b>México</b>	
Educación preescolar, primaria y secundaria	Deja de ser exclusiva del gobierno federal para ser exclusiva de los estados en algunas decisiones y concurrente con preeminencia estatal en otras. El gobierno federal sigue concentrando las decisiones sobre monto y las actividades de supervisión.
Salud pública y hospitales	Las decisiones sobre estructura del gasto y realización del mismo pasan a ser preeminente o exclusivamente de la esfera estatal luego de haber sido exclusivas de la Federación.
Programas de nutrición	El servicio comienza a ser prestado concurrentemente por la Federación y los estados luego de haber sido exclusivamente federal.
Agua potable y alcantarillado	Pasa de ser una actividad federal a ser primordialmente estatal.
Carreteras urbanas e interurbanas	El gobierno federal cede preeminencia a los estados en estos servicios concurrentes.
<b>Venezuela</b>	
Policía	Los municipios comienzan a tener injerencia en esta actividad que estaba concentrada en la República y los estados.
Agua potable y alcantarillado, salud pública, hospitales, carreteras interurbanas, irrigación	Pasan de ser exclusivas del nivel central a ser compartidas con los estados. El gobierno central conserva facultades de supervisión.
Vivienda	Los estados comienzan a tener alguna influencia en las decisiones de realización del gasto.
Colección de residuos	Pasa del gobierno federal a ser exclusiva responsabilidad de los municipios.

bano y, especialmente, la eliminación de residuos sólidos. Estas tres actividades se aproximan mucho al ideal de un bien público local, ya que los beneficios que reportan se concentran en el ámbito local, y las economías de escala no tienen gran influencia más allá de una dimensión razonablemente pequeña. Por esta razón, no resulta sorprendente que estos sectores sean los más descentralizados. Las actividades que se ubican por encima de la línea de 45 grados son aquellas en que ha aumentado el grado de descentralización. En general, la descentralización de las funciones de gasto ha sido más generalizada en los sectores sociales que en el ámbito de la infraestructura, en parte debido a que en muchos casos las actividades en este último ámbito se transfirieron al sector privado.

En resumen, si bien América Latina sigue siendo muy centralizada, sobre todo en comparación con los países desarrollados, se observa una tendencia hacia una mayor descentralización. Varios países han transferido las funciones de gasto del gobierno central a los gobiernos estatales y locales, y han otorgado a estos gobiernos mayor autonomía en el desempeño de las funciones que ya tenían asignadas. Esta tendencia ha sido especialmente importante en los servicios sociales como la salud y la educación.

## DIMENSION POLITICA DE LA DESCENTRALIZACION

La principal ventaja que presenta la descentralización deriva de la posibilidad que ofrece de lograr una mayor concordancia entre los bienes públicos proporcionados por los gobiernos locales y las preferencias de la población. Sin embargo, para que esta posibilidad se materialice, deben darse las condiciones necesarias para que la descentralización resuelva los problemas de agencia. Obviamente, una condición importante es que los gobiernos de los niveles inferiores sean democráticos. Con todo, es posible que no baste con esta condición. Los estudios realizados sobre la participación y las tradiciones cívicas indican que la descentralización da mejores resultados cuando existe en las comunidades locales un alto grado de participación cívica y política, lo cual, a su vez, guarda relación con la tradición de autonomía de los gobiernos<sup>14</sup>. Cuando se cumplen estas condiciones, son mayores las posibilidades de que se verifique el supuesto de que los gobiernos locales están en mejor situación para satisfacer las preferencias de la comunidad. Las comunidades activas y participativas proporcionan mayor información sobre sus preferencias a los funciona-

rios públicos y controlan de manera más directa el desempeño de estos últimos. En esta sección analizaremos la evolución y las características de los sistemas políticos de la región en el ámbito subnacional con el objeto de determinar el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales y de responsabilidad de los funcionarios públicos frente a la población.

La centralización fiscal característica de América Latina es, en parte, el resultado de la escasa autonomía política que tradicionalmente se ha otorgado a los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países. En los años ochenta y noventa, sin embargo, el panorama político ha sufrido una profunda transformación signada por el retorno a la democracia. Este movimiento democratizador intensificó las exigencias de autonomía en el ámbito subnacional. Como se observa en el gráfico 3.1, mediante diferentes reformas constitucionales y legislativas se permitió que las autoridades de los gobiernos subnacionales, que durante años habían sido nombradas por las autoridades centrales, fueran elegidas por votación. Actualmente, los alcaldes son elegidos por medio de mecanismos democráticos en casi todos los países de la región<sup>15</sup>. Varios países establecieron procedimientos electorales también para el nivel intermedio, pero esta práctica no está tan difundida, lo que refleja el menor grado de autonomía que tienen normalmente los gobiernos intermedios en los sistemas unitarios.

Pese a estos extraordinarios avances, es importante destacar que la participación de los ciudadanos no se modifica de un día para otro. En las sociedades en las que no existe una tradición arraigada de autonomía local, y en las cuales las democracias locales son un fenómeno reciente, es probable que durante cierto tiempo, hasta que estas democracias se consoliden, predomine en el panorama político un bajo grado de participación cívica en los procesos políticos. El escaso grado de participación compromete el éxito de la descentralización al acrecentar las probabilidades de que surjan problemas de representación. Puede crear las condiciones propicias para la corrupción y el clientelismo en los gobiernos subnacionales, o la captación de las instituciones de los gobiernos locales y estatales por grupos de intereses espe-

<sup>14</sup> Véase Putnam (1993).

<sup>15</sup> En unos pocos países, las elecciones de alcalde están vinculadas a las elecciones de representantes del concejo municipal. En Honduras, México y Perú, el primer candidato de la lista triunfante en las elecciones para el concejo municipal asume las funciones de alcalde. En Belice, Costa Rica, Jamaica y Trinidad y Tobago, el concejo municipal elegido democráticamente designa al alcalde.

ciales, o dar lugar a que se apoderen del nuevo gobierno local las élites políticas tradicionales de la región. En un contexto de mayor autonomía con respecto al gobierno central, la única forma de evitar la corrupción y otras conductas de los funcionarios públicos orientadas a satisfacer sus intereses personales es el control por parte del electorado. Si este control es deficiente, la descentralización puede agravar los problemas relativos a la calidad de la gestión de gobierno y la responsabilización de los funcionarios. En resumen, en un sistema descentralizado en el cual no existe participación política y cívica las probabilidades de fracaso son mucho mayores que en un sistema con un alto grado de participación política y cívica.

Afortunadamente, la implantación de mecanismos electorales para las autoridades públicas no fueron los únicos cambios introducidos en la región. En algunos países, se complementaron con la adopción de mecanismos de participación popular y con modificaciones de los sistemas electorales que imponen un mayor grado de responsabilidad de los funcionarios locales ante la población local. Como ejemplos pueden citarse la separación de las fechas de los comicios en el ámbito nacional y subnacional (en Colombia, la República Dominicana, Ecuador y Venezuela) o la separación de las boletas electorales en las elecciones de autoridades nacionales y autoridades locales (en Honduras). En el cuadro 3.2 se resumen algunas de las modificaciones más importantes introducidas recientemente en la región en cuanto a los sistemas electorales subnacionales, la autonomía y la participación política local.

Es importante pasar revista a la situación en que se encuentran los diferentes países en la actualidad en lo que respecta a las elecciones, los sistemas electorales y los mecanismos de participación en los niveles inferiores de gobierno. En el cuadro 3.3 se indica si el cargo de jefe del poder ejecutivo de cada nivel es electivo, y cuáles son los sistemas electorales vigentes para el poder ejecutivo y el legislativo, si las elecciones son directas o indirectas, si las elecciones para las legislaturas estatales y los concejos municipales se basan en sistemas de representación proporcional o en sistemas pluralistas, si se permite la reelección, si las fechas de las elecciones estatales y municipales coinciden con las nacionales y si, además del voto, existen otros mecanismos de participación popular en las decisiones de gobierno.

Todas estas posibilidades son pertinentes al considerar la probabilidad de que surjan problemas de agencia. Además de los efectos obvios de las elecciones sobre la representatividad, puede sostenerse que los funciona-

rios públicos locales tienen un mayor grado de responsabilidad ante la población local en los sistemas de elección directa que en los de elección indirecta, en los cuales la disciplina partidista puede tener mayor influencia en los resultados. En América Latina, en general las elecciones son directas, tanto en el ámbito intermedio como en el ámbito local. Si las fechas de las elecciones locales coinciden con las nacionales, es probable que el resultado de las elecciones nacionales tenga gran influencia en el de las elecciones locales. Nuevamente en este caso, la política partidaria nacional desempeña un papel preponderante. Aunque en la mayoría de los países las fechas de las elecciones de autoridades centrales coinciden con las elecciones de los gobiernos de nivel inferior, existe en la región una cierta tendencia a establecer fechas diferentes. Si los funcionarios pueden ser reelegidos, tienen un incentivo adicional para satisfacer las preferencias de los votantes. Sin embargo, las reelecciones, sobre todo en el caso del poder ejecutivo, también pueden dar lugar a un comportamiento estratégico por parte del partido en el poder, lo que da por resultado la existencia de ciclos políticos.

En las legislaturas estatales y locales, los sistemas pluralistas generan mayores incentivos para que los candidatos consoliden una reputación sólida frente al electorado local. En los sistemas de representación proporcional, la política partidaria puede ser un elemento de mayor importancia para determinar la composición y el orden de las listas de candidatos. La desventaja de los sistemas pluralistas, como se analizó en el capítulo anterior, es que dan origen a una agregación de las preferencias, que tiende a la subrepresentación de las preferencias de las minorías. Probablemente por esta razón, la mayoría de los países han adoptado sistemas de representación proporcional en lugar de sistemas que permiten el predominio de la mayoría.

En varios países de la región, además de la elección de los funcionarios públicos y los representantes, los ciudadanos tienen otros medios de participación política en las decisiones de sus respectivas jurisdicciones. Entre estos medios cabe mencionar el referéndum, la iniciativa popular y otras formas de expresión de la voluntad popular, o de desacuerdo con las decisiones de los funcionarios públicos. Todos estos mecanismos contribuirían a resolver el problema de agencia. En virtud de un interesante mecanismo vigente en Colombia desde 1994, los gobernadores y alcaldes pueden ser removidos de su cargo si no llevan a cabo los programas de gobierno para los cuales fueron elegidos. Este mecanismo potencia al máximo la responsabilización, aunque plantea la posi-

**Cuadro 3.2. Algunos cambios recientes en la autonomía política y en la participación ciudadana**

País	Año	Acontecimiento	Cambios
Argentina	1994	Reforma constitucional	Se crearon nuevas entidades territoriales. Se confirió mayor autonomía a los GSN. Se otorga autonomía a la ciudad de Buenos Aires. Se crean mecanismos de consulta popular.
Bahamas	1996	Nueva ley de elección de gobiernos locales	Se crea un mecanismo que permite elecciones a nivel local.
Bolivia	1994	Reforma constitucional	Se aumenta el periodo del mandato local a 4 años. Se elimina la relación de jerarquía de los concejos municipales de capitales de departamentos sobre los concejos municipales provinciales.
Brasil	1982 1985 1988	Reforma constitucional	Se permite la elección de gobernadores de estados. Elecciones directas para las prefecturas de las capitales de municipio. Ampliación de la autonomía político financiera de los GSN y consagración formal de un régimen democrático multipartidario. Introducción de mecanismos como plebiscitos y referendos.
	1996 1997		Aprobación parcial de una enmienda constitucional Permite la reelección inmediata de gobernadores de estados y alcaldes. Se establece un sistema que permite la elección de alcaldes en fechas distintas a las elecciones de autoridades nacionales y estatales.
Chile	1991	Ley de reforma constitucional No. 19.097	Se implementa un sistema de elecciones municipales. Se crea el nivel regional de gobierno.
	1992	Decreto supremo No. 662	Aprueba nueva ley de municipalidades en la que se desarrolla el sistema de elección de alcaldes y concejales.
	1993	Decreto supremo No. 291	Se aprueba nueva ley sobre gobierno y administración regional (los funcionarios del gobierno regional no son de elección popular).
Colombia	1986 1991	Acto legislativo No. 1 Reforma constitucional	Se autoriza la elección popular de alcaldes. Se reafirma la elección popular de las autoridades de los GSN. A los alcaldes se suman los gobernadores de departamentos como oficiales electos. Se establece la no coincidencia de esas elecciones con las del nivel central.
	1994	Ley 131	Establece mecanismos para la revocación de mandato a gobernadores y alcaldes por incumplimiento de los programas de gobierno sobre los que fueron electos.
Ecuador	1991		Se establece un sistema que permite elegir diputados provinciales y concejales municipales en fechas distintas a las elecciones del nivel central.
Honduras	1991	Reformas a la ley electoral y de las organizaciones políticas	Separación de las boletas de votación de los niveles central y locales.
México	A partir de 1997		Elecciones del gobernador del Distrito Federal por primera vez.
Nicaragua	1995	Nueva ley de elecciones	Cambia la mecánica de elección de alcaldes: de ser electos por los concejos municipales a ser electos por votación directa (mayoría relativa).
Perú	1992	Reforma constitucional	Se resta autonomía al nivel intermedio de forma que existen sólo dos niveles efectivos de gobierno.
Rep. Dom.	1994	Reforma constitucional	Se separan las elecciones presidenciales de las legislativas a nivel central y de las elecciones locales.
Venezuela	1989	Promulgación de la ley sobre elección y remoción de gobernadores de estados	Se permite la elección popular de gobernadores de estados por primera vez.
	1989	Reforma a la ley de régimen municipal.	Se cambia el sistema de elección de alcaldes municipales. De ser nombrados por los concejos municipales, los alcaldes pasan a ser elegidos por votación directa.

bilidad de que se creen problemas en la gestión de gobierno. Según datos sobre Suiza y Estados Unidos, el gasto público tiende a ser menor en las jurisdicciones donde los ciudadanos tienen participación directa en el proceso decisorio, lo cual introduce en el sistema ciertos elementos de la democracia directa<sup>16</sup>.

Para determinar si existe una relación entre la autonomía política y la participación en los niveles subnacionales, por un lado, y el grado de descentralización del

<sup>16</sup> Véanse Pommerhene y Schneider (1983) y Santerre (1986).

Cuadro 3.3. Elecciones y participación ciudadana al nivel subnacional

	Ejecutivo						Legislativo				¿Coinciden las elecciones con aquellas a nivel nacional?	Otras formas de participación	
	Intermedio			Local			Intermedio		Local			¿Existen?	Por iniciativa popular
	Posición electoral	Elección directa	Reelección inmediata	Posición electoral	Elección directa	Reelección inmediata	Sistema electoral	Reelección inmediata	Sistema electoral	Reelección inmediata			
Argentina	sí	no	sí	sí	sí	sí	RP	sí	RP	sí	sí	sí	sí
Bahamas				sí	sí	sí			PL	sí	no		
Bolivia	no	n.d.	n.d.	sí	no	sí	Mix	no	RP	sí	no	no	n.d.
Brasil	sí	sí	no	sí	sí	no	RP	sí	RP	sí	sí (estado)	sí	sí
Chile	no	n.d.	n.d.	sí	no	sí	n.d.	n.d.	RP	sí	no	sí (local)	sí (local)
Colombia	sí	sí	no	sí	sí	no	RP	sí	RP	no	no	sí	sí
Costa Rica				sí*	no	sí*			RP	sí	sí		
Ecuador	sí	sí	sí	sí	sí	no	RP	sí	RP	sí	sí	no	n.d.
El Salvador				sí	sí	sí			RP	sí	sí		
Guatemala				sí	sí	sí			RP	sí	sí		
Honduras				sí	no	sí			RP	sí	sí		
México	sí	sí	no	sí	sí	no	Mix	no	PL	no	no	no	n.d.
Nicaragua				sí	sí	no			RP	sí	sí		
Panamá	no	n.d.	n.d.	sí	sí	no	n.d.	n.d.	RP	sí	sí	no	n.d.
Paraguay	sí	sí	no	sí	sí	no	PL	sí	PL	sí	no	no	n.d.
Perú	sí	sí	sí	sí	no	sí	RP	sí	RP	sí	no	sí	sí
Rep. Dom.	no	n.d.	n.d.	sí	sí	sí	n.d.	n.d.	RP	sí	no	no	n.d.
Uruguay	sí	sí	sí				RP	sí			sí	sí	sí
Venezuela	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Mix	sí	Mix	sí	no	sí	sí

Las áreas sombreadas indican que no existe dicho nivel de gobierno.

\* En Costa Rica, los alcaldes son elegidos por concejos municipales que son a su vez elegidos a través del voto popular.

Sistemas en la elección de los cuerpos legislativos: En sistemas de representación proporcional (RP) los escaños se distribuyen en proporción al voto obtenido por cada partido de acuerdo a una fórmula repartidora. En sistemas plurales (PL) sólo se elige un candidato por distrito electoral. Sistemas mixtos (Mix) combinan características de los dos.

gasto por el otro, creamos un índice que refleja este aspecto político, utilizando como componentes todos los elementos analizados precedentemente: la existencia de elecciones, las características del sistema electoral local y la existencia de otras formas de participación política. Además, incluimos el índice de derechos políticos publicado por Freedom House, que mide la imparcialidad de las elecciones y el grado en que se respetan los derechos de los ciudadanos que participan activamente en el proceso político<sup>17</sup>. En el gráfico 3.8 se presenta el valor de nuestro índice para cada país sobre el cual hemos podido obtener datos<sup>18</sup>.

Los países con mayor grado de autonomía política y participación cívica en los niveles subnacionales, según nuestro índice, son Chile y Uruguay, a los que siguen Argentina, Brasil y Venezuela. ¿Existe una relación entre la autonomía política y la participación y el grado de descentralización de los gastos? El gráfico 3.9 refleja la relación entre estas dos variables. Según se observa en este gráfico, existe una correlación positiva (aunque no muy fuerte) entre la autonomía y la participación políti-

ca en los niveles inferiores de gobierno y el grado en que se han descentralizado los gastos públicos. Cabe destacar que nos referimos a una relación entre las dos variables y no a una causalidad específica. En realidad, existen argumentos de peso que justifican hablar de causalidad en ambos sentidos. La participación política podría intensificar la exigencia de descentralización, dado que la población comprende que de esa manera se satisfacerían mejor sus preferencias. Al mismo tiempo, una mayor descentralización puede dar lugar a un mayor interés en participar en el proceso político, ya que el gobierno local tendrá a su cargo el suministro de un gama más amplia de bienes públicos e influirá en mayor medida en la vida de los ciudadanos.

<sup>17</sup> Sólo se dispone de índices de Freedom House para los países, de modo que partimos del supuesto de que el respeto de los derechos políticos en el ámbito subnacional se aproximará en gran medida al del país en general.

<sup>18</sup> No se incluye a Bahamas en este índice porque recién se otorgó autonomía a los gobiernos locales en 1996.

GRAFICO 3.8

**Índice de autonomía política  
y participación a niveles subnacionales**  
(Escala entre 0 y 3)

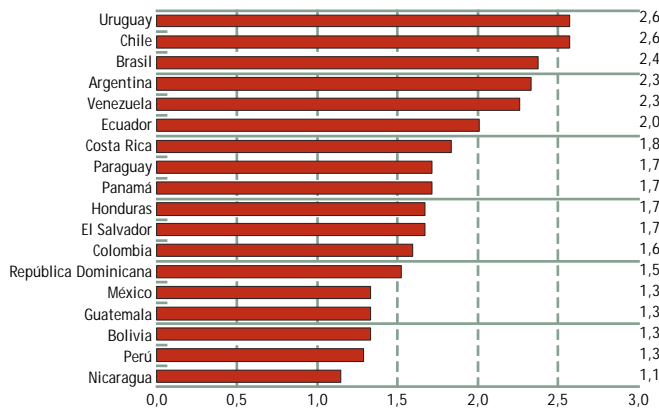
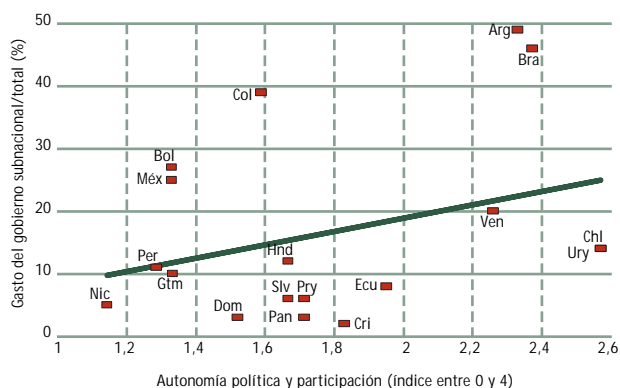


GRAFICO 3.9

**La descentralización del gasto y la dimensión política**



¿Existe alguna desventaja en otorgar autonomía política a los niveles inferiores de gobierno? En realidad, la existencia de gobiernos estatales y locales autónomos fuertes crea la posibilidad de que se agraven los problemas de coordinación. Esta posibilidad revestirá especial importancia en los casos en que el gobierno central interviene en el financiamiento de los gastos de los gobiernos de nivel inferior, y al mismo tiempo necesita contar con el respaldo de los gobiernos subnacionales para lograr que el Congreso apruebe los proyectos de ley que presente. Esto puede dar lugar a una situación de estancamiento y a un prolongado proceso de negociación entre los diferentes niveles de gobierno, sobre todo si las normas que definen las relaciones intergubernamentales, como el sistema de transferencias, no son precisas y dejan margen para la discrecionalidad. Como veremos más adelante, las posibilidades de que surjan problemas de coordinación pueden ser más graves si el mayor grado de autonomía política comprende también la autonomía para obtener préstamos.

### DISTRIBUCION DE LOS IMPUESTOS ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

El problema de la descentralización no se limita a distribuir las funciones de gasto entre los diferentes niveles de gobierno aplicando el criterio de asignar los gastos al nivel de gobierno que, dadas las características de cada bien público o servicio, esté en mejores condiciones de proporcionarlo eficientemente. La forma en que cada nivel de gobierno financie la prestación de estos servicios es

un aspecto crucial de la descentralización. Una posibilidad sería asignar las funciones de recaudación de ingresos a cada nivel de gobierno de modo que pueda financiar íntegramente los gastos que se le han asignado. Esta estrategia puede tener un costo elevado en lo que respecta a la eficiencia del sistema impositivo, ya que en el caso de un gran número de bases tributarias es más eficaz que sean explotadas por el gobierno central. Otra posibilidad sería centralizar las funciones de recaudación de ingresos y financiar la prestación de los servicios descentralizados recurriendo a transferencias intergubernamentales. El problema que plantea esta estrategia es que rompe el vínculo entre los beneficios de los programas de los gobiernos estatales y locales y los costos que soportan los contribuyentes que se benefician directamente con dichos programas. Este problema se agrava si los gobiernos de los niveles inferiores no están sujetos a limitaciones presupuestarias estrictas. Al impedir que los programas de gobierno tengan un “precio impositivo” correcto, esta estrategia puede dar origen a una mayor demanda de programas de los gobiernos estatales y locales que la que sería deseable desde el punto de vista social, y podría derivar en un exceso de gastos.

En la mayoría de los países, el financiamiento de las actividades de los gobiernos subnacionales se basa en un mecanismo intermedio entre las dos posibilidades descritas precedentemente, y América Latina no constituye una excepción al respecto. Mientras que los gobiernos subnacionales financian parte de los gastos con recursos propios, una proporción significativa se financia con transferencias del gobierno central. En esta sección

se examina cuáles son las fuentes de recursos que conviene asignar a los gobiernos de los niveles inferiores, y se proporciona información sobre la forma en que se distribuyen los impuestos en la región.

Los estudios existentes sobre federalismo fiscal ofrecen valiosos criterios para establecer distribución de las facultades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno. A continuación se presenta una lista de pautas generales con respecto a la asignación de las fuentes de ingreso a los diferentes niveles de gobierno<sup>19</sup>.

1. Los impuestos que recaen sobre bases tributarias que pueden desplazarse deben asignarse principalmente al gobierno central (con excepción de las tarifas a los usuarios y los impuestos por beneficios), dado que la movilidad limitará la capacidad de los gobiernos de los niveles inferiores para controlar las tasas impositivas sin perder la base tributaria<sup>20</sup>. Si se permite que los gobiernos subnacionales cobren impuestos sobre factores móviles puede generarse una competencia por la captación de impuestos, lo que representa un problema de coordinación que puede dar lugar a una disminución de la recaudación impositiva o una prestación insuficiente de servicios y bienes públicos. Un ejemplo claro es la guerra de rebajas impositivas que se produce en algunos casos cuando diferentes jurisdicciones tratan de atraer nuevas actividades comerciales. La asignación de bases tributarias móviles a los gobiernos subnacionales también dará por resultado situaciones de ineficiencia en el emplazamiento geográfico, dado que los factores de producción podrían trasladarse, por razones impositivas, abandonando las jurisdicciones en las que son más productivos.

2. Un caso especial de impuestos sobre factores móviles son los utilizados por razones de redistribución del ingreso, como los impuestos progresivos sobre la renta. Los impuestos redistributivos deberían reservarse, en general, al gobierno central. No sólo la migración ocasionará una asignación ineficiente de los factores de producción entre las distintas jurisdicciones si estos impuestos se asignan a los gobiernos de los niveles inferiores, sino que también el esfuerzo redistributivo realizado por el gobierno resultará ineficaz.

3. Los impuestos que, en caso de ser recaudados por gobiernos de niveles inferiores, recaerían en contribuyentes de otras jurisdicciones deben centralizarse. Al trasladar la carga tributaria a terceros que se encuentran fuera de la jurisdicción se reduce el precio impositivo de los programas públicos, lo cual puede dar lugar a un exceso de gastos. Las jurisdicciones locales, sin embargo, tendrán incentivos para recurrir intensamente a estos impuestos, por ejemplo los que recaen sobre hoteles y res-

taurantes de zonas turísticas, en lugar de aplicar impuestos más visibles que recaen sobre la población local, como el impuesto sobre la propiedad, que suele ser impopular.

4. Los impuestos que recaen sobre bases tributarias que están distribuidas de manera irregular (como los recursos naturales) deberían centralizarse. Es probable que ésta constituya una limitación de mayor importancia en los países en desarrollo, en los cuales las bases tributarias suelen estar distribuidas de manera más irregular.

5. Los impuestos que están sujetos a importantes economías de escala, o que requieren información a nivel nacional, deberían centralizarse.

6. Los impuestos que están sujetos a grandes fluctuaciones cíclicas deberían centralizarse. Esto es importante en los casos en que el entorno es inestable, situación muy habitual en América Latina, sobre todo si los gobiernos subnacionales tienen poca capacidad crediticia o escasa autonomía para obtener préstamos y, por lo tanto, ven limitada su capacidad para distribuir los gastos de manera uniforme a lo largo del ciclo.

7. En la medida de lo posible, los gobiernos subnacionales deberían aplicar tarifas a los usuarios e impuestos a los beneficiarios de las prestaciones (incluso sobre los factores de producción móviles) en los casos en que exista una relación muy estrecha entre los pagos y los beneficios recibidos. La recaudación de estos impuestos no da lugar a situaciones de ineficiencia en la asignación de los recursos y transmite señales de precios correctas para determinar el volumen de servicios públicos que deben prestarse.

8. En el ámbito subnacional sólo deben recaudarse impuestos que no representen la contrapartida de determinadas prestaciones cuando se trate de bases tributarias relativamente inmóviles. Una ejemplo sería el impuesto sobre la propiedad.

De la enumeración precedente se desprende claramente que las condiciones para que un impuesto sea "adecuado" como impuesto local son relativamente restrictivas. Como consecuencia, el número de bases tributarias que pueden explotarse con eficiencia en el ámbito local es más reducido que el volumen de gastos que deberían imponerse a los gobiernos subnacionales. Complica aún más la situación el hecho de que en la mayoría

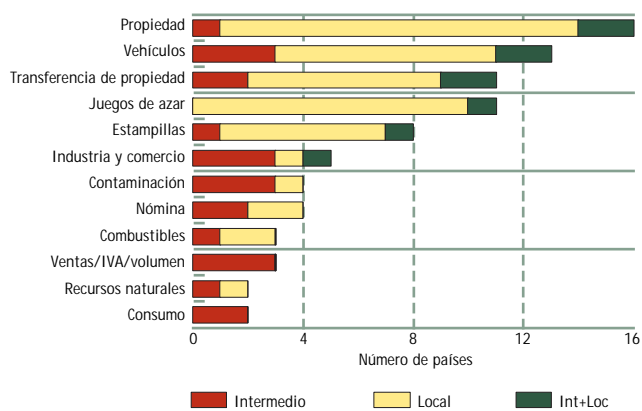
<sup>19</sup> Estas pautas se basan en Musgrave (1983), Oates (1994) y Norregaard (1997).

<sup>20</sup> Estos impuestos recaudados en contrapartida de ciertas prestaciones se basan en el principio de que los que se benefician con los servicios públicos deben pagar por ellos. Un ejemplo es el impuesto sobre los combustibles, cuyo pago está relacionado con los beneficios que se obtienen por el uso de la infraestructura de carreteras.

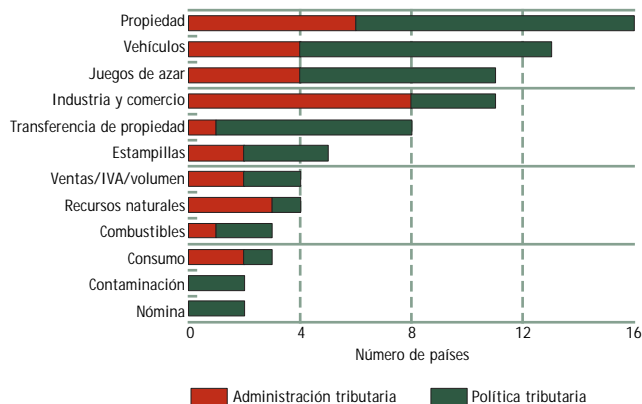
GRAFICO 3.10

Descentralización tributaria

a. Impuestos que más frecuentemente se asignan a gobiernos subnacionales



b. Impuestos del gobierno subnacional: Administración tributaria vs. política tributaria



Nota: Administración tributaria: los gobiernos subnacionales sólo recaudan el impuesto. Política tributaria: el gobierno subnacional fija las tasas o la base tributaria.

de los gobiernos subnacionales de la región los sistemas de administración tributaria son relativamente deficientes. Por tal razón, los países que decidan descentralizar los gastos en un grado significativo a menudo deberán optar entre un alto grado de desequilibrio vertical, o la asignación a los gobiernos subnacionales de fuentes de ingresos que no cumplen algunas de las condiciones enumeradas anteriormente, con lo cual pueden crearse distorsiones importantes.

En el gráfico 3.10 se observa cuáles son los impuestos que se asignan con mayor frecuencia a los gobiernos de niveles inferiores. El primer gráfico muestra el número de países en los cuales el impuesto se asigna a los gobiernos de nivel intermedio o a los gobiernos locales (o a ambos). En el segundo gráfico se distingue entre los

gobiernos subnacionales que sólo administran el impuesto y los que controlan en cierta medida la política tributaria, estableciendo las tasas impositivas o la base tributaria. Del gráfico se desprende claramente que, en muchos casos, los gobiernos de los niveles inferiores recaudan los impuestos pero no tienen control sobre la política tributaria, como ocurre en Chile, Colombia, Perú y Nicaragua, y en cierta medida en México<sup>21</sup>. En líneas generales, el resto de los países tiende a otorgar un mayor grado de autonomía a los gobiernos nacionales en la determinación de todos los aspectos pertinentes de los ingresos que se les asignan.

No resulta sorprendente que el impuesto que se asigna con mayor frecuencia a los gobiernos subnacionales sea el impuesto sobre la propiedad, que en 16 de los 20 países incluidos en la encuesta está asignado a los gobiernos subnacionales, principalmente los gobiernos locales. Las tierras y las construcciones constituyen la base tributaria más estable, lo que hace que sea adecuado asignar el impuesto sobre la propiedad a los gobiernos locales<sup>22</sup>. Otra ventaja de este impuesto es su gran visibilidad y transparencia, que imponen una mayor obligación de rendición de cuentas. Sin embargo, la visibilidad y transparencia también crean resistencia política al impuesto, lo que limita la recaudación potencial.

En muchos países también pueden delegarse en los gobiernos locales los impuestos sobre la circulación de vehículos. Este impuesto puede interpretarse como una tarifa al usuario o como un impuesto en contrapartida de ciertas prestaciones, ya que lo pagan quienes más utilizan la infraestructura de caminos. Otros impuestos que se asignan con frecuencia a los niveles inferiores son los impuestos sobre la industria y el comercio exterior y los impuestos sobre los juegos de azar. En el caso de algunos impuestos sobre las ventas, como los impuestos específicos sobre el consumo de determinados productos y los impuestos sobre las ventas al por menor, resulta apropiado asignarlos a los gobiernos intermedios, siempre que las tasas que se apliquen no sean muy diferentes entre las distintas jurisdicciones. En el caso de los impuestos

<sup>21</sup> En el cuadro C.2 del apéndice se presenta información detallada sobre los impuestos que se asignan a los gobiernos subnacionales, el grado de autonomía de que gozan estos gobiernos con respecto a las bases tributarias que administran, y los principales cambios que se han producido en los últimos diez años en lo que respecta a la asignación de los impuestos.

<sup>22</sup> Existe una controversia doctrinaria con respecto al grado en que puede considerarse que los impuestos sobre la propiedad constituyen un impuesto recaudado en contrapartida de determinadas prestaciones. Por ejemplo, algunas jurisdicciones pueden ofrecer mejores servicios policiales, de carreteras y de protección contra incendios que otras, y financiar estos servicios aplicando una tasa más alta para el impuesto sobre la propiedad.

sobre las ventas al por mayor o sobre la producción, en cambio, existe la probabilidad de que la base se traslade a otras jurisdicciones, por lo cual conviene centralizar estos impuestos.

Uno de los países más descentralizados, Brasil, utiliza intensivamente el impuesto al valor agregado en el ámbito estatal. Este impuesto se aparta de manera decidida de lo recomendado convencionalmente en la teoría sobre el federalismo fiscal, ya que es muy difícil de administrar y genera importantes distorsiones. En el caso particular de Brasil, las tasas impositivas son diferentes según la región de origen y destino de los productos. En Argentina, la principal fuente de ingresos de los gobiernos provinciales es un impuesto sobre el volumen general de negocios (el impuesto a los ingresos brutos), que es un impuesto en cascada que también crea graves distorsiones, independientemente del nivel de gobierno al cual se asigne. En el marco del Pacto Fiscal entre el gobierno central y las provincias se ha previsto reemplazar este gravamen por un impuesto sobre las ventas aplicable en una sola etapa. La situación de Argentina y Brasil ilustra la disyuntiva en que se encuentran los países cuando deciden emprender una descentralización importante de los gastos, ya que deben optar entre un alto grado de desequilibrio vertical y la asignación a los gobiernos de los niveles inferiores de bases tributarias que crean distorsiones o que serían mejor administradas por el gobierno central.

Sin embargo, existen dos bases tributarias que han sido subutilizadas en el ámbito subnacional pero que ofrecen la posibilidad de acrecentar considerablemente la autosuficiencia de los gobiernos de los niveles inferiores sin imponer un costo elevado en términos de eficiencia, lo que contribuiría a resolver, en parte, dicha disyuntiva. El primero es el impuesto sobre los combustibles, que podría ser apropiado para los gobiernos subnacionales dado que, al igual que el impuesto sobre los vehículos, puede interpretarse como un cargo al usuario de la infraestructura vial. Sin embargo, sólo se aplica en el nivel subnacional en Brasil, Colombia y México. El segundo es un impuesto local sobre la renta, recaudado como complemento del impuesto nacional sobre la renta. En este caso, el gobierno central recauda el impuesto federal sobre la renta, y el gobierno estatal o local se “remolca” de dicho impuesto, estableciendo una tasa suplementaria. De esta manera, los diferentes niveles de gobierno comparten la base tributaria. Si bien no es apropiado asignar el impuesto sobre la renta a los gobiernos subnacionales en razón del objetivo de redistribución que se persigue mediante el mismo y de la movilidad de la

base, la aplicación de tasas suplementarias fijas sobre la obligación de pago del impuesto federal elimina la función de redistribución del componente local del impuesto. Además, este impuesto puede interpretarse como el precio de los servicios locales, de modo que no necesariamente induce a una asignación ineficiente de los recursos<sup>23</sup>. Ninguno de los países de la región ha explotado el impuesto sobre la renta en el ámbito estatal o local<sup>24</sup>.

### *Desequilibrio fiscal vertical*

La diferencia entre el volumen de gastos que se requiere para cumplir las funciones asignadas a los gobiernos subnacionales y los recursos que los niveles subnacionales generan por sus propios medios se denomina desequilibrio fiscal vertical<sup>25</sup>. En general, esta brecha se zanja recurriendo a las transferencias del gobierno central, incluidos los convenios de distribución (o “coparticipación”) de ingresos fiscales. En el gráfico 3.11 se presenta el grado de desequilibrio vertical de cada país. A los efectos comparativos, en el gráfico se incluye el promedio correspondiente a los países de la OCDE.

De la observación de este gráfico pueden extraerse dos conclusiones. La primera es que el desequilibrio vertical en la región es mayor que en los países industrializados. Mientras que el desequilibrio fiscal promedio en los países de América Latina es del 52%, en los países de la OCDE es del 42%. La segunda conclusión es que, dentro de América Latina, el grado de desequilibrio vertical varía considerablemente de un país a otro.

Cabe preguntarse si existe alguna relación entre el desequilibrio fiscal y la descentralización. El gráfico 3.12 responde a esta pregunta en lo que respecta a dos grupos de países. Si bien no existe una relación obvia entre la descentralización y el desequilibrio vertical, en cada gru-

<sup>23</sup> Véase en Bird (1993) un análisis de la conveniencia de aplicar impuestos locales sobre la renta.

<sup>24</sup> Dos países comparten las bases tributarias mediante el “remolcamento” de los gobiernos locales de otros impuestos federales. Uno de esos países es la República Dominicana, donde el gobierno central recauda el impuesto sobre la propiedad y los gobiernos locales aplican una sobretasa sobre el impuesto federal. Perú utiliza este sistema en el caso del impuesto sobre las ventas. En ambos casos, las sobretasas se fijan en el ámbito nacional.

<sup>25</sup> La medida del desequilibrio vertical se define como la razón entre las transferencias intergubernamentales del gobierno central, incluidos los impuestos compartidos, y el total de ingresos fiscales (propios y recibidos por medio de las transferencias) de los gobiernos subnacionales. Otra medición, también utilizada en los estudios publicados sobre el federalismo fiscal, es la razón entre las transferencias y los gastos subnacionales. Ambas mediciones coinciden cuando el presupuesto de los gobiernos subnacionales está en equilibrio. En el apéndice D se presenta una lista de las fuentes de datos.

GRAFICO 3.11  
Desequilibrio fiscal vertical  
(Porcentajes)

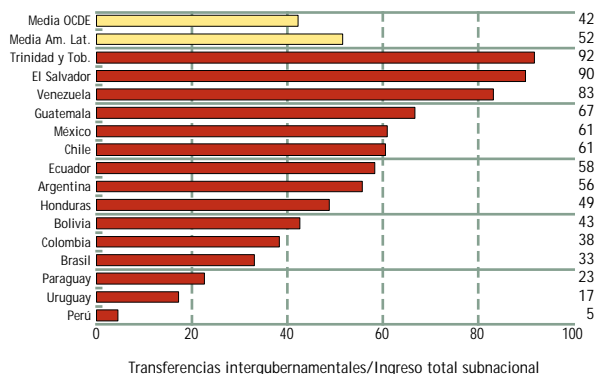
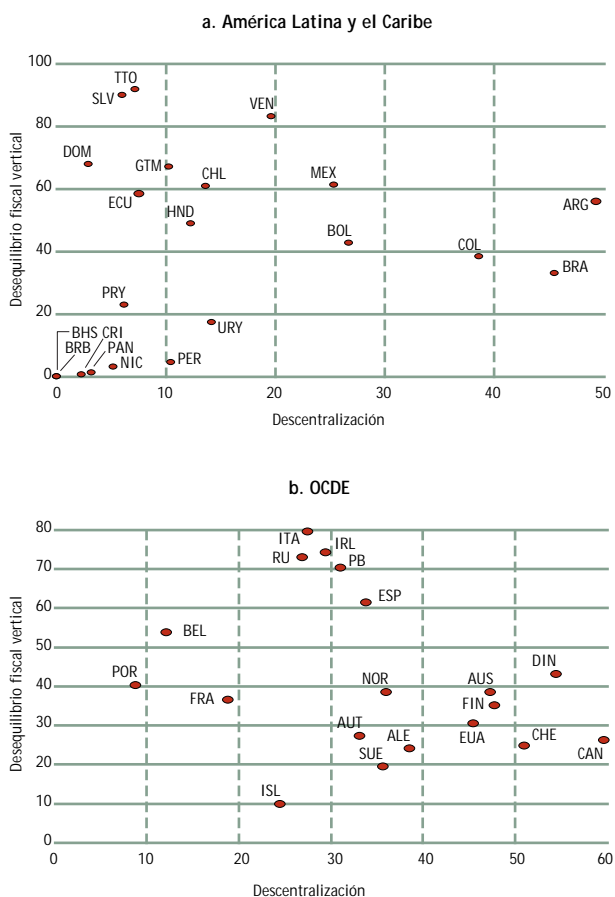


GRAFICO 3.12  
Desequilibrio fiscal vertical y descentralización  
(Porcentajes)



po aparece un perfil similar: el grado de desequilibrio vertical en el grupo de países relativamente centralizados varía sustancialmente, mientras que en los países más descentralizados se observa una menor variabilidad dentro de cada grupo<sup>26</sup>. Por otra parte, mientras que en los países más descentralizados dentro de la OCDE se observan desequilibrios fiscales que, en promedio, no superan el 35%, en los países descentralizados de América Latina el desequilibrio vertical promedio es de alrededor del 50%. Esto parece indicar que en los países en desarrollo es más difícil hallar bases tributarias apropiadas que puedan asignarse a los gobiernos subnacionales.

El alto grado de desequilibrio vertical que se observa en los países descentralizados de la región crea la posibilidad de que surjan problemas de coordinación, sobre todo si los sistemas de transferencias intergubernamentales incluyen un componente importante de discrecionalidad, lo que aumenta la probabilidad de que los gobiernos centrales transfieran recursos para cubrir el déficit fiscal en que puedan incurrir los gobiernos de niveles inferiores. También pueden surgir problemas de coordinación si estos gobiernos tienen un alto grado de autonomía para obtener préstamos, la cual, sumada a un alto grado de desequilibrio vertical, puede influir en el grado de determinación del gobierno central de no acudir en rescate de las jurisdicciones que atraviesen dificultades financieras.

**Asignación de los gastos y los impuestos: una decisión conjunta**

En los estudios sobre federalismo fiscal, generalmente el análisis del problema que plantea la asignación de las funciones de gasto precede al análisis de la asignación de los impuestos. Se ha dado como explicación que es necesario formarse una idea de cuáles serán las necesidades de financiamiento en cada nivel de gobierno al distribuir los recursos entre los diferentes niveles. Aunque ésta parece ser una razón convincente, consideramos que la cuestión de la asignación de los gastos y la asignación de los impuestos deben analizarse de manera conjunta, como lo recomienda Tanzi (1995). Para comprender el

<sup>26</sup> Si bien no hemos comprobado la existencia de una relación clara entre la descentralización y el desequilibrio vertical en la muestra de países de América Latina que hemos utilizado, otros autores han hallado una relación entre ambos. Bahl y Linn (1992) han observado que, en una muestra de gobiernos municipales, el desequilibrio vertical aumenta con la descentralización. Los datos que presentan parecen indicar que, en el mundo en desarrollo, el desequilibrio vertical presenta una tendencia a agravarse en los países que atraviesan por un proceso de descentralización.

**Cuadro 3.4. Alternativas en los programas de transferencia intergubernamental en América Latina**

Método de asignación del total de fondos entre unidades elegibles	Método para determinar el total de fondos divisibles (Número de programas)			
	Participación específica en los impuestos nacionales o estatales	Monto fijo	Decisión ad hoc	Reembolso de gastos aprobados
Origen de la recaudación	15	n.d.	n.d.	n.d.
Fórmula	26	2	8	n.d.
Reembolso de costos	2	n.d.	1	1
Ad hoc	3	n.d.	17	n.d.

porqué, consideremos que las decisiones con respecto a la descentralización deben tener en cuenta tres posibles causas de ineficiencia. La primera es la ineficiencia en la prestación de los bienes y servicios públicos: la descentralización de los gastos puede ayudar a resolver los problemas de agregación y de agencia. La segunda es la ineficiencia en la tributación, y la tercera es la ineficiencia creada por la falta de incentivos para actuar con responsabilidad fiscal, que generalmente va unida a un elevado desequilibrio vertical. Si se decide en primer lugar la forma de asignar los gastos de modo de minimizar los factores de ineficiencia en la prestación de servicios, y con posterioridad se decide la asignación de los impuestos, inevitablemente se producirá como resultado un alto grado de descentralización. Esto se debe a que no se tienen en cuenta los costos que genera la descentralización de los gastos debido al aumento de los dos últimos tipos de ineficiencia. La decisión de ambas cuestiones conjuntamente daría como resultado un menor grado de descentralización.

### TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Si bien los desequilibrios fiscales se corrigen en la mayoría de los casos mediante transferencias del gobierno central, la estructuración de un sistema de transferencias eficaz constituye una tarea compleja. Parte de la dificultad deriva del hecho de que, en general, mediante el sistema de transferencias se procura alcanzar una variedad de objetivos: la equidad regional, el logro de los objetivos nacionales en el marco de la prestación descentralizada de los servicios, la corrección de los efectos secundarios interjurisdiccionales, o simplemente la eliminación de la brecha resultante de la asignación asimétrica de las funciones de gasto y la facultad de recaudar ingresos de los distintos niveles de gobierno. Las transferencias que son apropiadas para alcanzar uno de estos objetivos pueden interferir en el logro de otro objetivo. Por esta razón,

los sistemas de transferencias de la mayoría de los países no incluyen uno sino varios tipos de transferencias.

¿Qué tipo de transferencias encontramos normalmente en América Latina? Para responder a esta pregunta, recurrimos a una taxonomía de las transferencias realizada por Bahl y Linn (1992), específicamente para el caso de los países en desarrollo. Las transferencias se dividen en categorías aplicando dos criterios: de qué manera se determina el monto total (o el conjunto total divisible) de transferencias, y de qué manera se distribuyen las transferencias entre las diferentes jurisdicciones. El conjunto total puede determinarse como una proporción específica de un impuesto o grupo de impuestos, como un monto fijo, de manera ad hoc o discrecional, o como reintegro de gastos aprobados (por ejemplo, en virtud de subvenciones de capitación). Esta suma total se distribuye entre las diferentes jurisdicciones en una de cuatro formas diferentes: según la jurisdicción en que se recaudan los impuestos, aplicando una fórmula, de manera discrecional, o simplemente mediante el reintegro de los gastos que reúnan los requisitos pertinentes. En general, las transferencias mediante las cuales se reintegran gastos aprobados están afectadas a su utilización en actividades o sectores específicos. El resto de las transferencias, en general, no están supeditadas a mayores condiciones, y pueden utilizarse para fines generales. En el cuadro 3.4 se presenta información sobre el número de transferencias de cada categoría en la región en su conjunto<sup>27</sup>.

Es preciso considerar muchos aspectos diferentes al estructurar las transferencias intergubernamentales. Dado el alcance de este estudio, nos concentraremos en los as-

<sup>27</sup> En el cuadro C.3 del apéndice se presenta información sobre los sistemas de transferencias. Para cada país se indica el porcentaje del total de fondos que se transfiere en cada categoría. En el cuadro C.4 del apéndice se presenta información pormenorizada sobre las transferencias más importantes en cada país.

pectos que tienen mayor influencia en los resultados fiscales globales. Nuestro principal interés es determinar las posibilidades de que se presenten problemas de coordinación en el caso de que, como resultado de un alto grado de discrecionalidad en el sistema de transferencias, los gobiernos subnacionales no estén sujetos a limitaciones presupuestarias estrictas.

### *Grado de discrecionalidad*

Las transferencias pueden ser discrecionales en cuanto a la determinación del monto total de recursos transferidos, o en cuanto a la distribución de los mismos. En el cuadro 3.4 se observa que más de la mitad de las transferencias cuyo monto total se determina de manera discrecional también se distribuyen en forma discrecional. Estas transferencias otorgan al gobierno central un alto grado de flexibilidad para determinar el monto que se ha de transferir y para encauzar los recursos hacia las jurisdicciones que más los necesitan. No obstante, por la misma razón, a menos que el gobierno central tenga gran poder frente a los gobiernos subnacionales, es más probable que, como resultado de las transferencias, los gobiernos subnacionales estén sujetos a limitaciones presupuestarias poco estrictas y, por lo tanto, no tengan incentivos suficientes para actuar con responsabilidad fiscal. Esta opinión se basa en la creencia de que, en un sistema discrecional, las transferencias tenderán a asignarse a las jurisdicciones que se encuentren en dificultades financieras, o simplemente no lleguen a cubrir sus gastos con los recursos de que disponen<sup>28</sup>.

Un gobierno subnacional puede incurrir en un exceso de gastos, declarar que no tiene dinero para pagar los sueldos de los empleados públicos y solicitar al gobierno central que acuda en su rescate. Puede inculpar de esta situación al gobierno central y alegar que inicialmente no recibió lo que le correspondía. Para el gobierno central puede resultar más difícil adoptar una actitud firme y no efectuar una transferencia complementaria a los gobiernos subnacionales si tiene la facultad discrecional para hacerlo, que en el caso en que las normas establecen fórmulas precisas para calcular las transferencias. Si el gobierno central no mantiene una actitud suficientemente firme, las diferentes jurisdicciones considerarán que pueden trasladar parte de los costos de los programas que emprendan al resto del país. Cuando esto ocurra, habrá una falla de coordinación que puede crear una situación en la cual los gobiernos subnacionales efectúen gastos más allá de los recursos con que cuentan y posteriormente reciban transferencias complementarias

del gobierno central, situación que puede tener serias consecuencias macroeconómicas y dar lugar a un exceso de gastos y a graves presiones inflacionarias.

Desde la perspectiva de los gobiernos beneficiarios, es importante que las transferencias sean estables y predecibles. Las transferencias discrecionales no se ajustan a estos criterios ya que son las más inestables e impredecibles, lo que a veces torna difícil para dichos gobiernos cumplir adecuadamente sus funciones.

Existen varias transferencias cuyo monto total se define en forma ad hoc pero que se distribuyen de acuerdo con una fórmula determinada con antelación. La utilización de este tipo de transferencia se limita a Chile, Colombia y Perú. En este caso, las consecuencias de la discrecionalidad pueden revestir menor gravedad. Es posible que las diferentes jurisdicciones negocien con el gobierno central el aumento del total de recursos pero probablemente esperen lograr a través de este proceso de negociación resultados menos favorables que en un sistema totalmente discrecional, ya que sólo recibirán una pequeña parte del aumento del total de transferencias. Sólo en unos pocos casos se decide discrecionalmente la distribución de las transferencias pero no su monto total. Un ejemplo es el de los aportes del Tesoro Nacional en Argentina. Se trata de una transferencia de muy poca relevancia de modo que no tendrá mayores consecuencias en el resultado fiscal global. Sin embargo, la transferencia no genera incentivos adecuados para actuar con disciplina fiscal, por lo menos en las provincias más pequeñas ya que su monto es elevado en relación con el presupuesto de algunas de estas provincias.

Para determinar qué países dependen más de transferencias discrecionales hemos construido un indicador que tiene en cuenta todos los elementos arriba discutidos. Una descripción detallada de este indicador que denominamos índice de discrecionalidad de las transferencias intergubernamentales, se encuentra en el Apéndice A. En el gráfico 3.13 se presenta el grado de discrecionalidad que caracteriza el sistema de transferencias de cada país, tanto en lo que respecta a la determinación del total de recursos como a su distribución<sup>29</sup>.

Perú y Trinidad y Tobago son los dos países que ocurren en mayor medida a transferencias totalmente discrecionales. Perú es un país muy centralizado, en el cual

<sup>28</sup> Otra posibilidad es que las transferencias se distribuyan según consideraciones políticas, lo que tampoco sería eficiente.

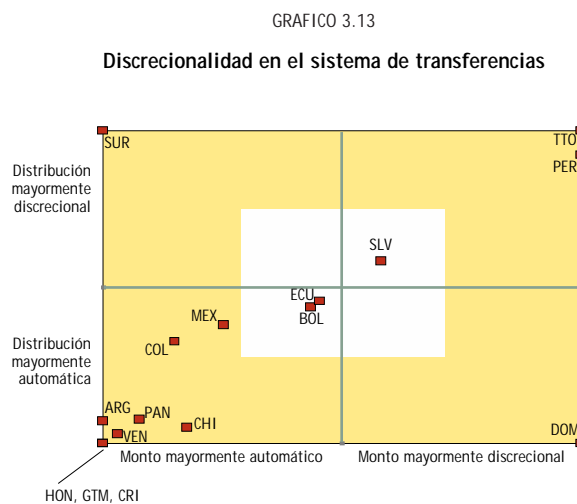
<sup>29</sup> En este gráfico no se incluyen los países con respecto a los cuales no se contaba con datos completos sobre las sumas transferidas, como Brasil, Paraguay y Uruguay.

los gobiernos subnacionales gozan de escasa autonomía política. Por tal razón, es posible para este país mantener un sistema de transferencias discrecionales sin que surjan problemas de coordinación, dado que el poder de negociación de los gobiernos subnacionales es muy reducido frente al del gobierno central. Como se observa en el gráfico 3.13, varios países se encuentran en el extremo opuesto, ya que sus sistemas de transferencias no dejan margen para la discrecionalidad. Los sistemas de transferencias de Bolivia, Ecuador, El Salvador y, en menor medida, México se encuentran en una situación intermedia dado que prevén un grado considerable de discrecionalidad en los dos aspectos.

### *Transferencias determinadas como proporción de los ingresos tributarios*

Estas transferencias son las utilizadas más comúnmente en la región. En algunos casos, las transferencias se asignan tomando como referencia el punto en que se recaudan los impuestos en cuestión. De esta manera, una proporción de lo recaudado en cada jurisdicción regresa a dicha jurisdicción, lo cual crea mayores incentivos para pagar los impuestos, ya que la población sabe que parte de las sumas pagadas permanecerá en su comunidad<sup>30</sup>. Sin embargo, en la mayoría de los casos las transferencias se asignan aplicando fórmulas predeterminadas, que pueden incluir una variedad de criterios, o simplemente ser el resultado de negociaciones previas celebradas entre los diferentes gobiernos. Este tipo de transferencias son decididamente las más importantes en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. Son ideales para equiparar la capacidad fiscal de las diferentes jurisdicciones, y a menudo entre los criterios que integran la fórmula se tienen en cuenta las condiciones socioeconómicas, por ejemplo, el porcentaje de la población que no puede satisfacer sus necesidades básicas, lo contrario de la renta per cápita y la población<sup>31</sup>.

En lo que respecta a las transferencias de impuestos compartidos se plantean varios problemas importantes que pueden influir en los resultados fiscales globales. El primer problema es que este tipo de mecanismo restringe la capacidad del gobierno central para llevar a cabo el ajuste fiscal, sobre todo en los casos en que el monto de las transferencias representa una proporción importante de los ingresos del gobierno central. Por ejemplo, si el gobierno central eleva las tasas de los impuestos con el objeto de financiar un déficit, una gran parte de los nuevos ingresos generados por esta vía se transferirán directamente a los gobiernos subnacionales, de modo que el



aumento de los impuestos perderá eficacia como medio para lograr el ajuste deseado. Además, se producirá otro efecto no buscado ya que los gobiernos subnacionales tendrán acceso a un mayor volumen de recursos (y los gastarán) precisamente cuando el gobierno central está tratando de realizar un ajuste<sup>32</sup>.

Otra consecuencia que se produce cuando las transferencias están vinculadas a las fuentes de ingresos es que, si los ingresos siguen los movimientos cíclicos y el entorno es volátil, como resultado los gobiernos subnacionales recibirán una corriente de ingresos volátil y sujeta a las fluctuaciones del ciclo. Como se ha documentado en el capítulo 1, la volatilidad macroeconómica y el carácter cíclico de los ingresos son características muy comunes en la economía de la región. Las necesidades de financiamiento de los gobiernos subnacionales no varían con el ciclo e, idealmente, tampoco debería variar los recursos fiscales de que disponen dichos gobiernos. Durante los períodos de auge, los gobiernos subnacionales reciben, y generalmente gastan, un volumen mucho mayor de ingresos. Por lo tanto, durante las recesiones, a menos que tengan autonomía para obtener préstamos y amplio acceso al crédito, se verán forzados a ajustar considerablemente los gastos y, dada la rigidez presupuestaria, deberán hacerlo de manera ineficiente. Esto es lo que ocurrió en cierto grado en Argentina, donde el auge que

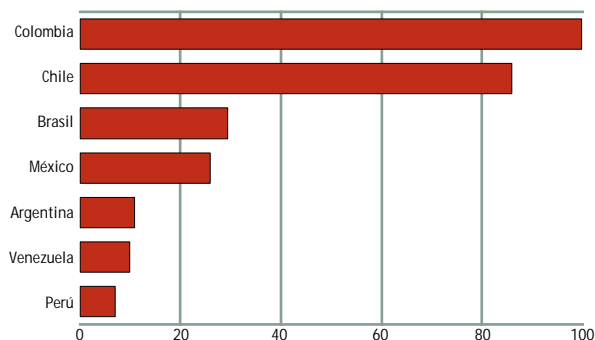
<sup>30</sup> Un ejemplo es Paraguay, donde cada departamento recibe el 15% del impuesto al valor agregado recaudado dentro de su territorio.

<sup>31</sup> Colombia y México incluyen los incentivos al esfuerzo fiscal como uno de los criterios para la distribución de las transferencias.

<sup>32</sup> Este problema se ha señalado en BID (1994) y en Tanzi (1995). El aumento del gasto subnacional en un momento en que el gobierno central está tratando de llevar a cabo el ajuste se ha denominado "perversidad fiscal".

GRAFICO 3.14

**Condicionales de las transferencias**  
(% de las transferencias totales que son condicionales)



*Nota:* Las transferencias en Bahamas, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tobago son no condicionadas.

se produjo a raíz del Plan de Convertibilidad dio como resultado un crecimiento explosivo de los ingresos desde 1991 y 1994, que se transmitió a las provincias a través del mecanismo de coparticipación de impuestos. La mayoría de los gobiernos provinciales aumentaron sus gastos en consonancia con el aumento de los ingresos. Posteriormente, tras la crisis que produjo el efecto tequila, varios de estos gobiernos provinciales sufrieron un proceso de ajuste que tuvo un alto costo. Debido a este problema, algunos autores han recomendado que, en el caso de Argentina, se determine una suma fija para las transferencias a las provincias en lugar de una proporción de los impuestos, o que se nivelen de alguna otra manera<sup>33</sup>. Sin embargo, en la región en general no se ha recurrido ni a transferencias de monto fijo ni a mecanismos de nivelación.

### **Transferencias condicionales**

Las transferencias condicionales son aquellas afectadas a gastos en actividades o sectores específicos. Se recurre a este tipo de transferencias cuando el gobierno central desea imponer a los gobiernos subnacionales sus prioridades en materia de gastos. Huelga decir que estas transferencias restringen la autonomía de los gobiernos subnacionales para decidir el destino de sus gastos presupuestarios. Cuando un servicio se presta de manera descentralizada, es posible que el gobierno central desee cerciorarse de que se preste un nivel mínimo de servicios en todas las jurisdicciones. Esto se logra estableciendo normas mínimas comunes en cuanto al acceso y la calidad de los servicios, y transfiriendo al mismo tiempo re-

ursos, afectados a la actividad fijada como objetivo, para facilitar el cumplimiento de dichas normas. Serían ejemplos en el campo de la educación la determinación de un nivel mínimo de gasto por estudiante, o de un número de años de escolaridad obligatoria. El uso de transferencias condicionales es bastante común. En la región en su conjunto, hemos estimado que de cada dólar que se transfiere a los gobiernos subnacionales, la cuarta parte corresponde a una transferencia condicional, mientras que el resto no está supeditado a mayores condiciones. El sector en el que más comúnmente se utilizan las transferencias condicionales es el de la educación, al que le siguen los de la salud, abastecimiento de agua e infraestructura de caminos. Como se observa en el gráfico 3.14, Chile y Colombia son los países en los que más se recurre a las transferencias condicionales. Por consiguiente, estos países dejan escaso margen de libertad a los gobiernos subnacionales para determinar la asignación de los recursos.

Cabe citar como ejemplo de transferencia condicional el subsidio para educación aplicable en Chile, que es el de mayor importancia en el país. Consiste en un subsidio fijo por estudiante matriculado, que está condicionado a niveles mínimos de gasto por estudiante. Este tipo de subsidio de "capitación" tiene importantes ventajas en comparación con las transferencias determinadas como proporción de los ingresos: no limitan la capacidad del gobierno central en la gestión de la política macroeconómica, y no están sujetas a fluctuaciones cíclicas. Son estables y predecibles, y cuando aumentan, no lo hacen como resultado de un aumento de los ingresos sino de un aumento de la producción (mayor número de estudiantes matriculados) que exige un mayor financiamiento. Por estas razones, consideramos que este tipo de subsidios, que sólo se aplican en Chile, debería utilizarse con mayor frecuencia en la región. El único inconveniente que podrían presentar, desde la perspectiva del gobierno central, es que generan un derecho subjetivo a recibirla y restan flexibilidad presupuestaria en el caso de que fuera necesario aplicar una política de austeridad fiscal.

Las subvenciones de contrapartida son un tipo especial de transferencias condicionales, que se utilizan para corregir efectos secundarios interjurisdiccionales. En este tipo de programas, el gobierno central transfiere recursos a los gobiernos de los niveles inferiores a condición

<sup>33</sup> Véanse Sanguinetti y Porto (1996), Artana y López Murphy (1995) y Banco Mundial (1996).

de que éstos proporcionen un determinado volumen de cofinanciamiento. El objetivo es modificar los precios relativos a los que se enfrentan los gobiernos subnacionales de modo que gasten más en los servicios sujetos a efectos secundarios positivos. Un ejemplo clásico es la utilización de subvenciones de contrapartida para la construcción de caminos interjurisdiccionales. Dado que este tipo de proyecto de infraestructura también beneficia a los habitantes de otros estados que no contribuyen con sus impuestos a sufragar los costos, el gobierno central puede financiar una parte de la inversión para evitar que los servicios viales sean insuficientes. La distribución de los costos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales debe tener un alcance coherente con la magnitud de los efectos secundarios.

Sin embargo, en América Latina no está muy generalizado el uso de transferencias de contrapartida. Sólo cuatro países (Bolivia, Colombia, México y Venezuela) aplican programas de este tipo. Un inconveniente de las subvenciones de contrapartida es que tienden a asignarse a las jurisdicciones más ricas, que son las que están en mejores condiciones de proporcionar financiamiento de contrapartida.

### AUTONOMIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES PARA OBTENER PRESTAMOS

En América Latina, las normas sobre obtención de préstamos por parte de los gobiernos subnacionales varían considerablemente de un país a otro. Nuestro interés en esta materia deriva del hecho de que, como ocurre con las transferencias discrecionales, la autonomía para contraer préstamos plantea la posibilidad de que los gobiernos subnacionales se vean frente a limitaciones presupuestarias poco estrictas. El eje de la cuestión es el problema de la firmeza o determinación con que actúe el gobierno central, ya que suele ser difícil para éste adoptar la firme actitud de no acudir en rescate de los gobiernos estatales y locales si se encuentran en dificultades financieras. Este es un caso en el cual el problema de la determinación con que actúe el gobierno central y el problema de la coordinación se complementan: si el gobierno central no tiene la capacidad para actuar con firmeza, la autonomía para obtener préstamos dará origen a problemas de coordinación, lo que puede derivar en una conducta fiscal irresponsable por parte de los gobiernos subnacionales.

Puede haber razones para otorgar a los gobiernos estatales y locales cierto grado de capacidad para contraer préstamos. Dado que los beneficios de inversiones

tales como las escuelas y los caminos se distribuyen a lo largo del tiempo, resulta lógico obtener fondos en préstamo (por lo menos en cierta medida) de modo que los pagos también se distribuyan en el tiempo, en lugar de obligar a los contribuyentes actuales a sufragar todos los costos. Sin embargo, los gobiernos estatales y locales no deberían obtener préstamos más allá del punto en que la tasa de rendimiento (económico o social) del proyecto de inversión marginal que se emprenderá con los fondos prestados es igual a la tasa de interés<sup>34</sup>. En ese punto, el costo de un proyecto adicional financiado mediante créditos será mayor que sus beneficios. No obstante, estos gobiernos podrían tener interés en obtener préstamos más allá de ese punto si creen que podrán trasladar parte del costo del reembolso a terceros ajenos a su jurisdicción, por ejemplo, el gobierno central. Asimismo, cuando existe el riesgo de que deban realizarse operaciones de rescate, los mercados, obviamente, no constituyen un mecanismo disciplinario adecuado. Si el prestamista confía en que el gobierno central acudirá en auxilio de los gobiernos locales en caso de que no puedan pagar sus deudas, estará dispuesto a satisfacer las necesidades del prestatario. En este caso, la política adecuada podría ser la imposición de limitaciones a los gobiernos subnacionales en cuanto a la obtención de préstamos<sup>35</sup>.

Por consiguiente, la clave reside en que los prestatarios y prestamistas consideran que el costo del reembolso de los créditos puede trasladarse al gobierno nacional. En esta materia, lo importante es saber qué factores determinan la capacidad de los gobiernos centrales para adoptar la firme actitud de no acudir en rescate de los gobiernos locales. Queda mucho por aprender aún para responder a esta pregunta, pero se han esbozado algunas hipótesis. Eichengreen y Von Hagen (1996) han sostenido que un factor importante es el grado de desequilibrio vertical. Si los gobiernos subnacionales cuentan con bases sólidas de recaudación de impuestos y generan por sí mismos una parte importante de sus ingresos, a los gobiernos centrales les resultará más fácil exigirles que soporten el costo del ajuste en caso de dificultades financieras. Si, por el contrario, las bases tributarias de los gobiernos subnacionales son endeble y la mayoría de

<sup>34</sup> Es posible que, si los proyectos que se financian tienen un alto rendimiento social pero no producen una corriente de ingresos que permita el reembolso de los préstamos, las limitaciones financieras obliguen a los gobiernos a obtener préstamos sobrepasando el nivel óptimo.

<sup>35</sup> Véase Ter-Minassian (1995) para una descripción de los diferentes tipos de acuerdos en relación con los empréstitos de los gobiernos subnacionales y su eficacia.

Cuadro 3.5. Autonomía de endeudamiento en América Latina

	No se permite el endeudamiento de los gobiernos subnacionales	Se requiere la aprobación del gobierno central al endeudamiento subnacional	El endeudamiento no se puede utilizar para gastos corrientes	Límites numéricos en el total o la mayoría del endeudamiento subnacional	Los gobiernos subnacionales poseen bancos	Existen importantes empresas subnacionales con prácticas liberales de endeudamiento	Participación tributaria como garantía de la deuda
Argentina			•	•	•	•	•
Bahamas	•						
Bolivia		•	•				•
Brasil		•			•	•	•
Chile	•						
Colombia			•	•	•		•
Costa Rica			•	•			
Ecuador			•			•	
El Salvador							
Guatemala		•					
Honduras		•					
México			•			•	•
Panamá		•	•				
Perú			•				
República Dominicana		•					
Trinidad y Tobago		•					
Uruguay							
Venezuela		•					

los recursos de estos gobiernos provienen de las transferencias del gobierno central, será oneroso para el gobierno subnacional resolver la crisis por sí solo y, por lo tanto, será muy difícil para el gobierno central adoptar la determinación de no realizar operaciones de rescate.

Cabría sostener que lo importante no es el grado de desequilibrio vertical, sino también la capacidad de los gobiernos subnacionales para adoptar decisiones de manera autónoma en materia de política tributaria. Por ejemplo, en Colombia, los gobiernos subnacionales recaudan varios impuestos y, como resultado, los desequilibrios verticales son relativamente pequeños. Sin embargo, los gobiernos subnacionales no pueden determinar de manera autónoma la base tributaria ni las tasas de los impuestos. En casos de este tipo, lo único que puede hacer el estado para lograr mayores ingresos es mejorar la administración tributaria<sup>36</sup>.

Otro factor que afecta al grado de determinación del gobierno central es el hecho de que existan o no bancos públicos de propiedad de los gobiernos subnacionales. Cuando estos gobiernos tienen bancos de su propiedad, éstos suelen ser la principal fuente de financiamiento para el gobierno. Especialmente en el caso de las jurisdicciones de gran extensión, al banco central podría resultar

difícil negarse a rescatar a un banco estatal o provincial en problemas financieros porque si no lo rescata podría producirse el colapso del sistema de pagos. En conocimiento de esta situación, es posible que los bancos y los gobiernos subnacionales no actúen condicionados por una limitación estricta. Este mecanismo ha sido muy importante en algunos de los principales estados del Brasil, país donde los desequilibrios verticales son los más bajos de la región, pero en el cual los gobiernos estatales han recurrido de manera intensiva a sus bancos para obtener financiamiento, y donde la relación entre éstos y los gobiernos se ha caracterizado por la falta de independencia.

¿En qué medida los gobiernos subnacionales de los países de América Latina y el Caribe tienen autonomía para contraer préstamos? Diversos aspectos pueden influir en el grado de autonomía para endeudarse. Los cinco primeros se relacionan con las limitaciones a la obtención de préstamos por parte de los gobiernos subnacionales y los dos últimos con los procedimientos de obtención de préstamos que podrían debilitar dichas

<sup>36</sup> Naturalmente, otra posibilidad es reducir los gastos.

limitaciones. En el cuadro 3.5 se presenta un resumen del tipo de normas sobre obtención de préstamos vigentes en cada uno de los países analizados. En el cuadro C.5 del Apéndice se incluye una descripción más detallada y completa.

### *¿Están facultados los gobiernos subnacionales para obtener préstamos?*

Aunque con considerables diferencias en el grado de autonomía, en general los gobiernos subnacionales de la región tienen la posibilidad de obtener préstamos. Una excepción es Bahamas, donde los gobiernos locales no pueden contraer deudas. En Chile, para que los gobiernos subnacionales puedan obtener préstamos se requiere una ley específica, que debe ser aprobada por una mayoría especial si el plazo de reembolso del préstamo es mayor que el período del mandato presidencial. Durante el período analizado no se aprobó ninguna ley a este efecto, y por esta razón en la encuesta la respuesta fue que los gobiernos subnacionales no pueden obtener préstamos. México y Venezuela no autorizan a los gobiernos subnacionales a contraer préstamos externos.

### *¿Es autónoma la decisión de obtener préstamos?*

Las normas con respecto a la autorización para obtener préstamos varía en gran medida entre los distintos países. De los 18 países sobre los cuales se obtuvo información, siete requieren la autorización del gobierno central para todos los préstamos (Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela). Los gobiernos subnacionales pueden contraer préstamos internos sin necesidad de aprobación del gobierno central en Argentina, Colombia, México, Perú y Uruguay. En Ecuador, los gobiernos subnacionales pueden obtener préstamos de cualquier fuente sin necesidad de autorización del gobierno central.

### *¿Cómo se garantiza la deuda de los gobiernos subnacionales?*

Las garantías nacionales sobre la deuda de los gobiernos subnacionales pueden tener efectos ambiguos en lo que respecta al acceso de estos gobiernos al crédito. Estas garantías pueden hacer que los gobiernos subnacionales sean mejores sujetos de crédito, pero suelen estar acompañadas de la necesidad de autorización del gobierno central, de modo que éste tiene la prerrogativa de restringir la obtención de préstamos por parte de los go-

biernos de niveles inferiores, y muchos gobiernos, de hecho, ejercen dicha prerrogativa con cautela.

Sin embargo, existe un mecanismo que ha cobrado creciente importancia en los últimos tiempos en varios países, entre ellos Argentina, Brasil, Colombia y México, en virtud del cual los fondos que corresponden a una jurisdicción conforme a los acuerdos de coparticipación de impuestos se utilizan como garantía de la deuda de dicha jurisdicción. Lo peculiar de estos mecanismos es que, en caso de incumplimiento, el acreedor puede cobrar su crédito directamente del gobierno central antes de que los fondos sean transferidos al gobierno subnacional. De esta forma, siempre que no se haya comprometido una parte importante de los futuros fondos derivados de impuestos compartidos, en realidad el acreedor está sujeto al riesgo de incumplimiento por parte del gobierno central y no de la jurisdicción prestataria. Aunque en algunos casos estas garantías también requieren la aprobación del gobierno central, resulta difícil denegar la utilización de fondos que, en última instancia, corresponden al gobierno subnacional. Por lo tanto, los gobiernos centrales han adoptado una actitud mucho más liberal con respecto a la autorización de estas garantías en comparación con las garantías que otorgan con sus propios fondos. En algunos casos, de esta manera se ha ampliado significativamente el acceso al crédito de los gobiernos subnacionales, a la vez que se ha reducido el costo de los préstamos. El inconveniente es que este mecanismo es otra forma de eludir la disciplina que imponen los mercados, ya que todas las jurisdicciones tienden a considerar que tienen un riesgo similar, independientemente de sus resultados fiscales.

### *¿A qué limitaciones cuantitativas se enfrentan los gobiernos nacionales para obtener préstamos?*

En varios países, los gobiernos subnacionales están sujetos a diferentes tipos de limitaciones cuantitativas para obtener préstamos:

- Limitaciones cuantitativas establecidas por las leyes o la constitución, que especifican que el servicio de la deuda (o la deuda en sí) no pueden superar determinado porcentaje de los ingresos corrientes. Como ejemplo de este tipo de limitaciones cabe citar la situación de la mayoría de las provincias de Argentina (el servicio de la deuda debe ser inferior al 20% o 25% de los ingresos corrientes), los departamentos de Colombia (la proporción de la deuda con respecto a los ingresos corrientes debe ser inferior al 80%, o los pagos de intereses como proporción del ahorro operacional deben ser inferiores

al 40%) y las municipalidades de Costa Rica (el servicio de la deuda sobre los proyectos de inversión que no generan ingresos no puede exceder del 10% de los ingresos ordinarios).

- Límites que restringen la capacidad del sistema financiero nacional para otorgar préstamos a los gobiernos subnacionales. Es el caso del Brasil, donde los préstamos a los gobiernos subnacionales no pueden exceder (en términos reales) de las cifras de 1989, y también es la situación en Colombia.

Existe un gran cúmulo de datos sobre los gobiernos estatales de Estados Unidos que indican que las limitaciones cuantitativas tienen un importante efecto de restricción sobre el déficit y la deuda. Estas limitaciones ofrecen a los gobiernos subnacionales cierto grado de autonomía, dentro de márgenes perfectamente especificados. El problema que plantean las limitaciones cuantitativas es que suelen crear incentivos para eludirlas mediante una contabilidad creativa. En algunos casos, los límites no se han respetado. Actualmente, varios gobiernos subnacionales sobrepasan dichos límites en Colombia y en Argentina.

### *¿Existen limitaciones con respecto al uso de los créditos por parte de los gobiernos subnacionales?*

En ocho países de la región existen limitaciones al uso de los fondos obtenidos en préstamo por los gobiernos subnacionales. En su mayor parte, estos países han adoptado lo que se ha denominado la “regla de oro”, que determina que los préstamos sólo pueden utilizarse para financiar inversiones. Si se cumple, esta regla supone que el ahorro corriente del gobierno no puede ser negativo, lo que impone disciplina en el proceso presupuestario. Dado que las inversiones producen beneficios que se distribuyen a lo largo del tiempo, su financiamiento mediante préstamos permite distribuir también los pagos en el tiempo. Algunos países permiten contraer préstamos para reformas estructurales (Argentina) o para el pago de indemnizaciones por despido (Colombia). Estas actividades también pueden considerarse inversiones cuyos beneficios se distribuyen en el tiempo. En cambio, la obtención de préstamos para financiar gastos corrientes o déficit presupuestarios no puede justificarse por las mismas razones. La mitad de los países no impone ningún tipo de restricción al uso de los fondos obtenidos en préstamo (véase el cuadro 3.5).

### *¿Tienen bancos de su propiedad los gobiernos subnacionales?*

No es coincidencia que los países en los cuales los gobiernos subnacionales tienen bancos de su propiedad sean los tres países donde los gobiernos subnacionales han asumido un mayor volumen de préstamos: Argentina, Brasil y Colombia. En Argentina y Brasil, los bancos provinciales o estatales han tenido un papel especialmente importante en el financiamiento de los gobiernos provinciales o estatales. En Colombia, la presencia de bancos estatales ha tenido una relevancia mucho menor. El hecho de que no exista una relación de independencia entre el gobierno y su banco asegura el acceso fácil al financiamiento, y limita la capacidad del mercado para imponer disciplina. Además de acrecentar significativamente la autonomía de los gobiernos para obtener préstamos, la estrecha relación existente entre el gobierno y el banco plantea otros dos problemas. El primer problema es que flexibiliza la limitación presupuestaria a la que está sujeto el gobierno al crear un mayor riesgo de necesitar operaciones de rescate, lo cual puede dar origen a un sobreendeudamiento de los gobiernos subnacionales. El segundo problema es que los bancos estatales normalmente no operan conforme a criterios comerciales, sino que suelen asignar el crédito según las prioridades políticas del gobierno. Como resultado, el banco puede verse en dificultades y el gobierno puede verse obligado a acudir en su rescate, lo cual, a su vez, deteriora la solvencia fiscal del gobierno. No obstante, Argentina y Brasil están tomando medidas para reducir el alcance de estos problemas derivados de la existencia de bancos estatales. En Argentina se ha llevado a cabo un importante proceso de privatización de los bancos provinciales, que abarca la mayoría de las provincias. En Brasil, se han establecido nuevas normas que limitan la capacidad de los gobiernos estatales para obtener préstamos de sus bancos.

### *¿Son los gobiernos subnacionales propietarios de empresas públicas con libertad para obtener préstamos?*

Aun las normas más estrictas sobre obtención de préstamos por los gobiernos subnacionales pueden ser insuficientes si existe un gran sector de empresas públicas que se conduce de manera liberal en la obtención de préstamos. En muchos casos, el gobierno subnacional debe hacer frente a los pagos de la empresa pública. La mayor parte de la deuda de la provincia de Buenos Aires corres-

ponde a deudas contraídas originalmente por la compañía de electricidad, ESEBA, que posteriormente fueron asumidas por la provincia. Los países donde las empresas públicas están sujetas a normas poco estrictas en cuanto a la obtención de préstamos son Argentina, Brasil, Ecuador y, en menor medida, México, donde se requiere la aprobación del gobierno estatal para contraer deudas.

### *Medición de la autonomía para obtener préstamos*

Teniendo en cuenta todos los elementos antes analizados, con excepción de las garantías, hemos construido un índice de autonomía para obtener préstamos en el ámbito de los gobiernos subnacionales para los países de América Latina y el Caribe. Obviamente, los países en los cuales los gobiernos subnacionales no pueden contraer préstamos tienen una autonomía igual a cero. De los otros criterios, se asignaron ponderaciones mayores a la existencia de bancos de propiedad de los gobiernos subnacionales y a la necesidad de autorización del gobierno. En el gráfico 3.15 se presentan los valores del índice (que tiene un máximo de 4 puntos) correspondientes a cada uno de los países<sup>37</sup>.

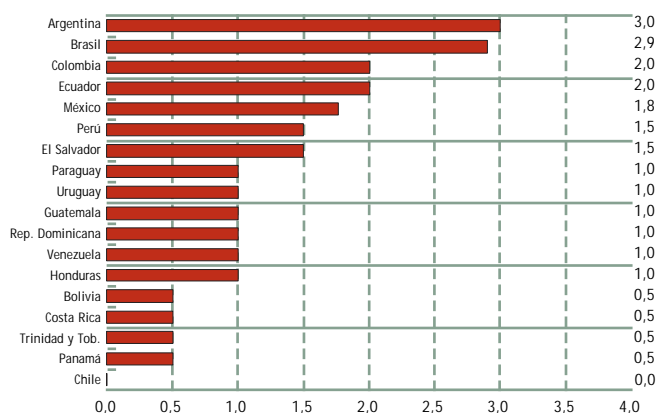
Puede observarse que Argentina, Brasil y Colombia, los tres países con mayor volumen de endeudamiento de los gobiernos subnacionales, también registran el grado más alto de autonomía para obtener préstamos.

## DESCENTRALIZACION Y RESULTADOS FISCALES

A lo largo de la descripción del grado de descentralización y la naturaleza de las relaciones intergubernamentales en la región se ha planteado como telón de fondo la cuestión de los posibles efectos sobre los resultados fiscales. Hemos destacado que, mientras que la descentralización puede reducir los problemas de agregación y de agencia, plantea la posibilidad de agravar los problemas de coordinación, sobre todo cuando al gobierno central le resulta difícil adoptar la firme actitud de no acudir en auxilio de los gobiernos subnacionales en dificultades. Estos problemas de coordinación que trae aparejada la descentralización pueden agravarse cuando existe un gran desequilibrio fiscal, sumado a un sistema de transferencias intergubernamentales caracterizado por la discrecionalidad, o a un alto grado de autonomía de los gobiernos subnacionales para obtener préstamos. En esta sección se analiza el efecto que tienen sobre el tamaño del gobierno el alcance y la estructura de la descentralización<sup>38</sup>.

GRAFICO 3.15

### Autonomía de endeudamiento (Escala entre 0 y 4)



### *La descentralización y el tamaño del gobierno*

Hemos utilizado datos sobre el grado de descentralización y sobre el desequilibrio vertical, la autonomía para obtener préstamos y el grado de discrecionalidad del sistema de transferencias para estudiar si estas variables influyen en el tamaño del gobierno. Al examinar el posible efecto de la descentralización sobre el tamaño del gobierno a lo largo de este capítulo, nos centramos principalmente en el grado de probabilidad de que existan problemas de coordinación, a saber, el problema de la mancomunación de recursos. Sin embargo, la descentralización puede influir en el tamaño del gobierno a través de otras tres vías, que se analizan en el recuadro 3.2.

¿Qué impacto cabe esperar que tengan nuestras variables institucionales sobre el tamaño del gobierno? Comencemos por la descentralización, definida como el porcentaje de los gastos públicos cuya ejecución está a cargo de los gobiernos subnacionales. Como se explica en el recuadro 3.2, existen varios factores a través de los cuales la descentralización puede influir en el tamaño, y estos factores no actúan en la misma dirección. Nuestro análisis parece indicar que la descentralización puede reducir el tamaño del gobierno si el grado de desequilibrio vertical es bajo (a través de una mayor competencia

<sup>37</sup> En el apéndice A se presenta una explicación detallada de la fórmula utilizada para construir el índice.

<sup>38</sup> No hemos comprobado la existencia de una correlación entre la descentralización y otros indicadores de los resultados fiscales, como el déficit, la deuda y el carácter cíclico.

### Recuadro 3.1. Instituciones fiscales en el ámbito estatal: el caso de las provincias argentinas

En la sección del capítulo anterior relativa a las instituciones presupuestarias se centró la atención en los mecanismos institucionales que rigen el proceso presupuestario en el ámbito del gobierno nacional. Sin embargo, es importante la forma que adopten estos mecanismos en cada uno de los niveles de gobierno. Recopilar y procesar los datos sobre las instituciones presupuestarias y otras instituciones fiscales en los gobiernos de los niveles inferiores habría sido, obviamente, una tarea de enormes proporciones, más allá del alcance de este estudio. No obstante, en un trabajo reciente de Sanguinetti y Tommassi (1997) se llevó a cabo precisamente esa tarea con respecto a las provincias argentinas. Este estudio revela que las instituciones fiscales provinciales son un importante factor determinante de los resultados fiscales de las provincias.

Estos autores recopilaban una considerable cantidad de datos sobre los mecanismos institucionales relacionados con el proceso presupuestario en el ámbito provincial a fin de elaborar un índice que refleje la solidez de dichos mecanismos. El índice se basa en los siguientes aspectos institucionales:

- Las restricciones impuestas a la legislatura para modificar el proyecto de presupuesto presentado por el gobernador. La gama va desde la imposibilidad de modificar los gastos y el déficit hasta la inexistencia de toda restricción.
- Los mecanismos aplicables en los casos en que el presupuesto no es aprobado al iniciarse el ejercicio. Sólo una provincia aprueba el presupuesto presentado por el gobierno. En el resto, se adopta el presupuesto del año anterior.
- La firmeza de las restricciones con respecto a la obtención de préstamos. Las provincias difieren en cuanto al tipo de mayoría necesaria en la legislatura para aprobar nuevas deudas, la existencia y rigurosidad de las restricciones cuantitativas y las limitaciones con respecto al uso del crédito.
- La firmeza de las restricciones con respecto a la obtención de préstamos por parte de los gobiernos municipales, tomando como base los mismos criterios del caso anterior.
- El grado de independencia de las autoridades locales con respecto a los organismos de contralor fiscal, tomando como base las facultades, composición, forma de designación de sus miembros y duración del mandato.
- Las características de los acuerdos de coparticipación de impuestos entre los gobiernos provinciales y los municipios de su jurisdicción. En particular, el grado de discrecionalidad del mecanismo de distribución o su condicionamiento a criterios predeterminados, y la pertinencia de los criterios utilizados.
- La inclusión de referencias explícitas en la constitución provincial a la promoción de determinadas actividades económicas.

Para cada una de estas categorías, los autores asignaron a las provincias valores de 0 a 10, de acuerdo con la naturaleza de sus mecanismos institucionales, otorgando los valores más altos a las provincias con sistemas más jerárquicos, que imponen limitaciones más rigurosas con respecto a la obtención de préstamos, dando así más transparencia al sistema. En el gráfico A se presenta el índice de las instituciones fiscales que corresponde a cada provincia, resultante de sumar los puntajes asignados a cada una de ellas en cada una de las categorías.

El gráfico B muestra que existe una relación negativa entre el índice de las instituciones fiscales y la magnitud del déficit primario de la provincia durante el período 1983-96. Por consiguiente, en el caso de las provincias argentinas, la estructura de las instituciones fiscales tiene efectivamente gran influencia en los resultados fiscales. Esta importante conclusión obtenida por Sanguinetti y Tommassi parece indicar que se justifican los esfuerzos por reformar las instituciones fiscales en el ámbito subnacional.

GRAFICO A

#### Índice de instituciones fiscales

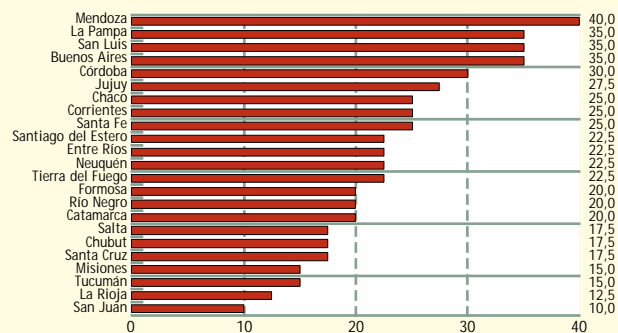
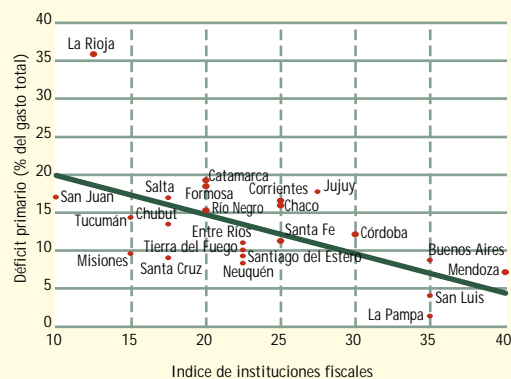


GRAFICO B

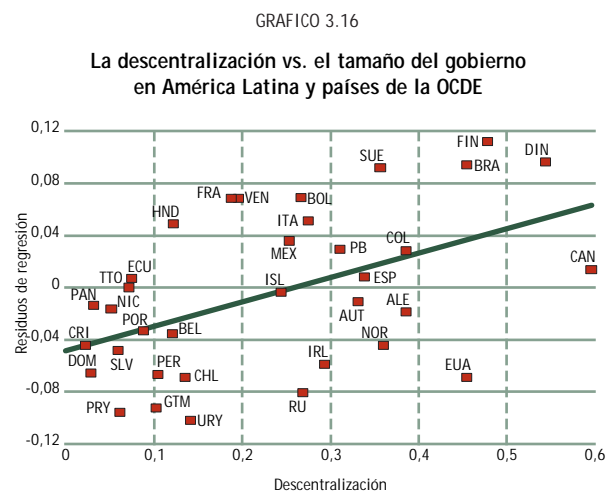
#### Instituciones y resultados fiscales, 1983-96



entre los gobiernos, que reduce los problemas de agencia, y un menor riesgo de problemas de coordinación entre las jurisdicciones), pero puede ampliar dicho tamaño si el grado de desequilibrio vertical es elevado (aumento de la probabilidad de problemas de coordinación, y efecto de adhesión). Por lo tanto, la teoría no nos ofrece una visión clara a priori de lo que cabe esperar como efecto puro del grado de descentralización del gasto sobre el tamaño del gobierno.

Los efectos que cabe esperar del desequilibrio vertical son más definidos. Cuanto mayor sea el grado de desequilibrio vertical, mayores serán las probabilidades de que surjan problemas de coordinación, dado que un desequilibrio vertical más elevado crea una mayor incongruencia entre las personas que se benefician con los programas de gobierno y las que proporcionan los recursos para pagarlos. Sin embargo, no cabe esperar que este efecto sea igual en países con diferente grado de descentralización. Por ejemplo, no podría esperarse que haya grandes diferencias en el tamaño del gobierno en un país en el cual el 95% de los gastos públicos correspondan al gobierno central, independientemente de que el 5% restante que se gaste en el ámbito local se financie con recursos propios o mediante transferencias del gobierno central. En cambio, cabe esperar que un desequilibrio vertical tenga un impacto más relevante en los casos en que el grado de descentralización de los gastos es mayor. Por tal razón, en lugar de analizar los efectos del desequilibrio vertical por sí solo, consideraremos el producto de la descentralización y el desequilibrio vertical como variable explicativa. Este producto mide el alcance de los programas caracterizados por reportar beneficios locales que se financian con impuestos de alcance nacional.

Por último, deseamos captar de alguna manera el efecto de la aplicación de las limitaciones presupuestarias estrictas o laxas en el ámbito subnacional. Siguiendo el razonamiento de Eicchengreen y Von Hagen (1996), utilizamos el producto del desequilibrio vertical y la autonomía para obtener préstamos como indicador de las limitaciones presupuestarias laxas o, más específicamente, como medida de la dificultad que tiene el gobierno central para comprometerse a no acudir en rescate de los gobiernos subnacionales. El producto del desequilibrio vertical y la autonomía para obtener préstamos probablemente tenga un efecto positivo sobre el tamaño del gobierno, y es probable que este impacto sea mayor cuanto mayor sea el grado de descentralización. Por esta razón, analizaremos el efecto del producto de estas tres variables —la descentralización, el desequilibrio vertical y la autonomía para obtener préstamos— sobre el tama-



Nota: Los residuos se calculan a partir de una regresión del gasto de gobierno versus variables de control: endeudamiento al principio del periodo, población de 65 años o más y apertura comercial.

ño del gobierno. Como alternativa, utilizamos el grado de discrecionalidad del sistema de transferencias en lugar de la autonomía para obtener préstamos a fin de captar el grado de rigurosidad de las limitaciones presupuestarias. Un problema que se presenta en lo que respecta a la discrecionalidad es que sólo se dispone de datos sobre un conjunto más reducido de países.

Los resultados del análisis estadístico formal se incluyen en el apéndice B. Las conclusiones más importantes se resumen a continuación.

*La descentralización tiene un efecto positivo sobre el tamaño del gobierno.* En nuestra muestra de países de América Latina y países miembros de la OCDE, el grado de descentralización de los gastos tiene un efecto positivo sobre el tamaño del gobierno. En el gráfico 3.16 se presenta la relación entre estas dos variables. El eje vertical representa el tamaño del gobierno que queda por explicar después de considerados los otros factores determinantes, como la proporción de la población de más de 65 años de edad, el volumen de la deuda pública y la apertura. Si la diferencia entre dos países en cuanto al grado de descentralización es de 20 puntos porcentuales, el más descentralizado tendrá, en promedio, un sector de gobierno más extenso, que representa cuatro puntos porcentuales más del PIB<sup>39</sup>. En el gráfico 3.17 se observa que esta relación positiva es aun más fuerte si

<sup>39</sup> Se obtuvieron resultados similares al utilizar el PIB per cápita como variable de control en lugar de la variable edad. El PIB per cápita no se incluyó como control en las regresiones que hemos preferido porque no produjo un efecto significativo sobre el tamaño del gobierno al utilizarlo en una regresión junto con la variable edad, que a su vez siguió siendo significativa.

### Recuadro 3.2. Canales a través de los cuales la descentralización puede influir en el tamaño del gobierno

**Competencia entre los gobiernos:** Este canal está relacionado con la visión monolítica del gobierno, según lo planteado por Brennan y Buchanan (1980). La descentralización influye en el tamaño del gobierno al reducir la importancia del problema de agencia. Se caracteriza al gobierno como un “Leviatán” que trata de maximizar sus ingresos. Este objetivo se ve facilitado en un sistema centralizado, dado que el gobierno ejerce el poder monopolista de la base tributaria. En un sistema descentralizado, la movilidad a través de las fronteras jurisdiccionales asegura cierto grado de competencia entre los gobiernos para atraer a los contribuyentes hacia su territorio ofreciendo un programa fiscal más ventajoso. Esta competencia impone limitaciones a la voracidad fiscal de los gobiernos. Como resultado, el tamaño del gobierno se reducirá con la descentralización. ¿Cómo ven Brennan y Buchanan la distribución de los impuestos entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Como una colusión entre los diferentes niveles de gobierno! La verificación de esta teoría fue realizada originalmente por Wallace Oates (1985), quien analizó la relación entre la descentralización y el tamaño del gobierno en una muestra de corte transversal integrada por 43 países y en los estados de Estados Unidos, pero no hallaron sustento alguno para la explicación del Leviatán. Si bien algunos estudios han arrojado resultados que corroboran en cierta medida esta hipótesis, en los estudios realizados sobre una muestra de corte transversal de países en general no se han obtenido datos que la respalden (Oates, 1994, pág. 148).

**Participación política:** Si la descentralización, al reducir los problemas de agregación y agencia permite lograr una mayor concordancia entre las preferencias de la población y el programa fiscal que se les ofrece, ¿significa ello que el gobierno tendrá menor o mayor tamaño? Oates (1985) sostiene que podría dar lugar a un gobierno de mayor dimensión, ya que la población confiará al gobierno un mayor volumen de recursos tributarios, sabiendo que estos recursos se gastarán de una forma que se aproxima mucho a sus preferencias. Esta hipótesis intuitiva se contraponen a ciertos datos que indican que un mayor grado de participación política va unido a un gobierno de menor tamaño. Pommerhene y Schneider (1983), por ejemplo, analizan el efecto de la democracia directa sobre el tamaño del gobierno en una muestra de cantones suizos. Los cantones que practican la democracia directa, por oposición a la democracia representativa, tienen gobiernos de tamaño mucho menor, entre otras cosas. ¿Es la conclusión intuitiva de Oates incompatible con estos datos? No necesariamente. Supongamos que, como en la opinión de Brennan y Buchanan, los funcionarios públicos tienen preferencia por un gobierno de mayor extensión. En este caso, una participación más amplia podría tener dos efectos diferentes. Por una parte, intensificaría el control de la población sobre la actuación de los funcionarios públicos, reduciendo el problema de agencia. Esto asegura que el tamaño real del gobierno se aproxime

al deseado por la población. Pero al mismo tiempo, puede hacer que la población desee un gobierno de mayor tamaño. Lo que esto significa es que, según un planificador social, la descentralización conduciría, a través de la participación política, a gobiernos de mayor tamaño. Sin embargo, si se supone que los funcionarios públicos actúan en interés propio, este aumento del tamaño deseado podría ir acompañado de una disminución del tamaño real si, en las jurisdicciones donde la participación es menor, los gobiernos tienen una extensión mucho mayor de la que la población desearía.

**Economías de escala:** Si en la prestación de los servicios públicos pueden lograrse considerables economías de escala, la descentralización puede dar lugar a un gobierno de mayor dimensión.

**Efecto de adhesión:** Los gobiernos que reciben transferencias tienden a efectuar un mayor volumen de gastos utilizando estas transferencias que si los fondos provinieran de un aumento del ingreso de la población. En otras palabras, si las transferencias intergubernamentales se remitieran directamente a los habitantes de una jurisdicción en lugar de entregarse al gobierno, los gastos aumentarían en una proporción mucho menor. Esta fuerte regularidad empírica, a la que se ha denominado “efecto de adhesión” debido a que supone que el dinero tiende a “adherirse” al lugar al que llega, no tiene fundamentos teóricos sólidos, tanto así que ha aparecido publicada en la sección de “anomalías” del *Journal of Economic Perspectives* (Hines y Thaler, 1995). A los efectos de este estudio, este efecto implica que la descentralización podría dar lugar a gobiernos de mayor tamaño, siempre y cuando una parte importante de los gastos realizados por los gobiernos subnacionales se financien con transferencias.

**El problema de la mancomunidad de recursos:** La descentralización no produce un efecto de características definidas en lo que respecta a la magnitud del problema de la mancomunidad de recursos. Este efecto depende de la forma en que se estructure la descentralización. Supongamos un sistema en el cual todos los programas de gobierno que producen beneficios locales están a cargo de los gobiernos locales, mientras que todos los que reportan beneficios de alcance nacional (como la defensa) están a cargo del gobierno central. Supongamos asimismo que todos los programas locales se financian con impuestos locales recaudados en contrapartida de ciertas prestaciones, de modo tal que no es necesario que se realicen transferencias intergubernamentales. En este caso, la descentralización contribuiría a controlar el problema de la mancomunidad de recursos, ya que reduce en gran medida el grado en que el país en general financia los programas cuyos beneficios se concentran geográficamente (Oates, 1989). Si subsiste un problema de mancomunidad de recursos, éste se presentará dentro de cada jurisdicción y no entre jurisdicciones distintas. Si las jurisdicciones tienen una extensión suficientemente pequeña, en este mundo ideal que planteamos todos los costos de los pro-

gramas de gobierno serán sufragados por las personas que se benefician con los mismos, de modo que el volumen que se requerirá de estos programas será el socialmente óptimo. Supongamos ahora que, debido a las dificultades que se plantean para hallar bases tributarias apropiadas para los gobiernos subnacionales, los ingresos se mantienen centralizados en gran medida, mientras que los gastos se descentralizan exactamente en la forma que acaba de describirse. En este caso, el problema de la mancomunidad de recursos podría revestir mayor gravedad, dado que se quiebra la relación de correspondencia entre los que se benefician con los programas y los que sufragan su costo. La gravedad del problema dependerá en cierta medida de la configuración del sistema de transferencias intergubernamentales. Si las transferencias son automáticas y responden a una fórmula preestablecida basada en un conjunto de criterios, el problema sólo surgirá en el momento en que se determine la fórmula, dado que los mismos factores que dan lugar a un exceso de gastos cuando el presupuesto se discute en el Congreso pueden dar origen a transferencias de mayor envergadura que las socialmente óptimas cuando el Congreso adopta la decisión pertinente. Si las transferencias son discrecionales, la situación puede agravarse, si hay una tendencia a asignar las transferencias a las jurisdicciones con problemas financieros. Si se presenta esta situación, los gobiernos subnacionales tendrán incentivos para incurrir en un exceso de gastos y solicitar posteriormente nuevos fondos al gobierno central. Si el costo de resolver los problemas financieros es mucho mayor para el gobierno subnacional que para el gobierno central (lo que podría ocurrir debido a la mayor amplitud de la base tributaria del gobierno nacional), el gobierno subnacional podría esperar obtener lo que pide.

Pueden suscitarse problemas incluso mayores si los gobiernos subnacionales gozan de un alto grado de autonomía para obtener préstamos. En este caso, la posibilidad de que se incurra en un exceso de gastos antes de que se aprueben nuevas transferencias puede verse facilitada por un mayor acceso al crédito. Los gobiernos subnacionales pueden llevar adelante un proyecto de construcción de un puente o un hospital y solicitar fondos adicionales al gobierno central una vez que el proyecto ha sido ejecutado. Eichengreen y Von Hagen (1996) sostienen que este riesgo disminuye cuanto mayor es el grado de control de sus fuentes de recursos por parte de los gobiernos subnacionales. El razonamiento en que se basan es que, si estos gobiernos tienen un alto grado de control de sus fuentes de ingreso, por ejemplo un grado de desequilibrio fiscal vertical bajo, cabe esperar que asuman por sí mismos el costo de resolver sus problemas financieros. En este caso, al gobierno central le resultará más fácil adoptar una actitud firme y negarse a un pedido de rescate, con lo cual se reduce o elimina el problema de riesgo moral.

restringimos la muestra a los países de América Latina solamente. Los efectos de la descentralización sobre el tamaño del gobierno son muy similares si se consideran definiciones más restringidas del tamaño del gobierno, excluyendo los pagos de intereses, la seguridad social y los gastos de capital.

*La forma en que se estructura la descentralización repercute en el tamaño del gobierno.* Como esperábamos, el producto de la descentralización y el desequilibrio vertical tiene efectos positivos y significativos sobre el tamaño del gobierno, independientemente de la definición que se utilice para la variable tamaño. Esto significa que los países descentralizados con un alto grado de desequilibrio vertical tienen, en promedio, un gobierno de mayor extensión.

En el gráfico 3.18 se presenta la relación entre el tamaño del gobierno y la interacción entre la descentralización, el desequilibrio fiscal y la autonomía para obtener préstamos<sup>40</sup>. Como se esperaba, en el caso de los países de América Latina, a valores más altos para esta interacción corresponde una mayor extensión del gobierno. En cambio, los efectos no son significativos en el caso de los países de la OCDE. Si incluimos en el análisis tanto la descentralización como la triple interacción, la descentralización pierde relevancia. Los resultados son similares cuando se utiliza la discrecionalidad de las transferencias en reemplazo de la autonomía para obtener préstamos como indicador de limitaciones presupuestarias poco estrictas en el caso de los países de América Latina<sup>41</sup>. Esto parece indicar que, aunque la descentralización reviste importancia, es mayor la importancia de la estructuración de las relaciones fiscales intergubernamentales de modo tal de fomentar una conducta fiscal responsable.

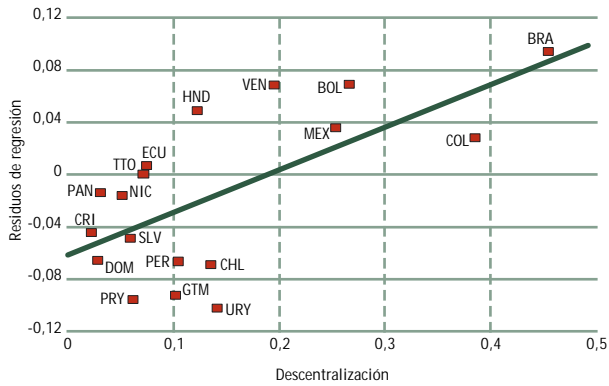
Estos resultados sugieren que, en realidad, los problemas de coordinación son un factor que debe ser motivo de inquietud para los países descentralizados. Los resultados ponen de relieve la importancia de explotar en la mayor medida posible la capacidad de los gobiernos estatales y locales de generar ingresos de manera efi-

<sup>40</sup> Dentro de la región, el valor que recibe Argentina es atípico, por lo cual se excluyó de la muestra. Una posible interpretación es que la Ley de Convertibilidad de 1991 intensificó el compromiso del gobierno de no acudir en rescate de las provincias que se encuentren en dificultades financieras. En realidad, el gobierno central realizó transferencias extraordinarias a los gobiernos provinciales en 1989 y 1990, pero no lo ha hecho desde 1991. En este caso, por lo tanto, el producto del desequilibrio vertical y la autonomía para obtener préstamos puede estar subestimando el grado de rigurosidad de la limitación presupuestaria.

<sup>41</sup> Estos resultados son más débiles cuando se utiliza el PIB per cápita como variable de control en lugar de la variable edad.

GRAFICO 3.17

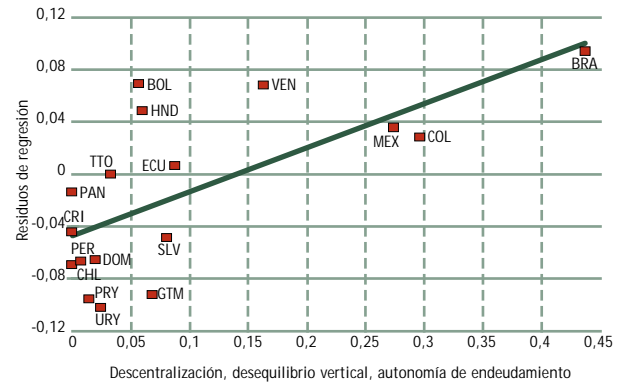
### Descentralización vs. tamaño del gobierno en América Latina



Nota: Los residuos se calculan de una regresión del gasto de gobierno versus variables de control: endeudamiento al comienzo del período, población de 65 años o más y apertura comercial.

GRAFICO 3.18

### Descentralización, desequilibrio vertical y autonomía de endeudamiento vs. tamaño del gobierno



Nota: Los residuos se calculan a partir de una regresión del gasto de gobierno versus variables de control: endeudamiento al principio del período, población de 65 años o más y apertura comercial.

ciente para reducir el grado de desequilibrio vertical y, con criterio más general, organizar las relaciones intergubernamentales de modo de promover una conducta fiscal responsable por parte de los gobiernos subnacionales.

## HACIA UN PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION VIABLE DESDE EL PUNTO DE VISTA FISCAL

La descentralización plantea la posibilidad de mejorar el problema de agregación al permitir que las decisiones se ajusten más a las preferencias de los votantes. También puede mejorar el problema de agencia al imponer a los gobiernos una obligación más estricta de rendición de cuentas. Sin embargo, al crear la posibilidad de interacción entre las diferentes jurisdicciones, la descentralización podría dar lugar a problemas de coordinación que pueden manifestarse en limitaciones presupuestarias poco estrictas.

Hemos comprobado que los gobiernos descentralizados tienden a ser de mayor extensión. Este resultado es coherente con varias interpretaciones. Una de ellas es que, debido a que se encomienda a los gobiernos locales el suministro de bienes públicos que son más acordes a las preferencias de los votantes, se les asigna la administración de un mayor volumen de recursos. Por lo tanto, este resultado per se no es un indicio de ineficiencia. Sin embargo, también hemos comprobado que la forma que adopte la descentralización también influye en el tama-

ño del gobierno. En particular, los mecanismos que crean una mayor posibilidad de que las limitaciones presupuestarias sean poco estrictas parecen estar acompañados de un gobierno de mayor extensión. Estas evidencias son una clara indicación de que existen distorsiones políticas.

Para lograr un sistema de correcto funcionamiento es importante que el proceso de descentralización se organice de modo tal que permita proporcionar los bienes (una mayor concordancia entre las preferencias y las medidas de gobierno, y una mejor rendición de cuentas) sin caer en fallas de coordinación. Para lograr una situación de este tipo es preciso mejorar las instituciones democráticas y establecer limitaciones presupuestarias más estrictas.

### Mejorar las democracias

La democracia local funciona correctamente si permite que las decisiones públicas se ajusten a las preferencias de la sociedad y asegura que los políticos y burócratas actúen con honestidad y responsabilidad. A tal efecto, es preciso que haya un alto grado de participación cívica, normas claras con respecto al financiamiento de las elecciones y los partidos políticos, una prensa libre, imparcial y competitiva y un sistema judicial de correcto funcionamiento. De lo contrario, es posible que para los grupos de presión resulte factible, y en realidad menos costoso, ejercer una influencia indebida sobre los gobiernos locales que sobre los gobiernos nacionales, los me-

dios de prensa poderosos pueden entronizar a los gobernantes de su preferencia, importantes sectores de la vida pública pueden escapar al escrutinio público, y la sensación de impunidad puede tener graves efectos corrosivos. Para que los gobiernos de cualquier nivel funcionen correctamente es indispensable que existan sistemas políticos que funcionen adecuadamente.

### *Aplicar limitaciones presupuestarias más estrictas a los gobiernos subnacionales*

En este capítulo se ha hecho hincapié en que la descentralización es una cuestión compleja que comprende una diversidad de aspectos, entre los que se incluyen la distribución entre los diferentes niveles de gobierno de la facultad de recaudar impuestos, las funciones relativas a los programas de gobierno, la capacidad para obtener préstamos y la naturaleza de las transferencias intergubernamentales. Si estos aspectos conexos no se organizan de manera coherente, es posible que las limitaciones presupuestarias a que estén sujetos los gobiernos subnacionales sean poco estrictas. Por lo tanto, para resolver el problema que plantea este tipo de limitaciones presupuestarias se requiere estructurar todos estos aspectos de manera coherente.

### *Limitar eficientemente el desequilibrio fiscal*

Un alto grado de desequilibrio fiscal da origen a problemas de incentivos en la asignación de recursos en el ámbito local, porque no necesariamente los planes de gastos tienen que estar supeditados al hecho de que los ciudadanos locales estén dispuestos a sufragar dichos gastos. Sin embargo, los desequilibrios verticales son inevitables porque muchos instrumentos impositivos pueden administrarse con mayor eficiencia de manera centralizada. La centralización de los ingresos permite lograr economías de escala en la recaudación y reducir las distorsiones y las situaciones de falta de equidad que trae aparejada la asignación de bases tributarias móviles o de distribución irregular a los gobiernos estatales y locales. Sin embargo, en los países descentralizados deben redoblar los esfuerzos por reducir el grado de desequilibrio vertical asignando a los gobiernos estatales y locales las fuentes de ingresos que pueden explotar eficientemente, y velando por que dichas fuentes de ingresos no sean subutilizadas.

Toda vez que fuera posible deberían imponerse tarifas a los usuarios de los servicios, y dichas tarifas deberían tener un nivel suficiente para cubrir el costo de la

prestación del servicio. Los impuestos sobre la propiedad y los vehículos deberían asignarse a los gobiernos de los niveles inferiores, y las valuaciones deberían reflejar las condiciones reales del mercado. En algunos casos, también podrían asignarse a los gobiernos de los niveles inferiores los impuestos sobre los combustibles y los impuestos locales complementarios sobre la renta, como forma de reducir el grado de desequilibrio vertical. El fortalecimiento de la administración tributaria en los gobiernos estatales y locales también puede contribuir a reducir este problema.

### *Establecer normas sobre estabilización y transferencias no discrecionales*

Aun después de realizar todos los esfuerzos posibles por ampliar la capacidad tributaria de los gobiernos locales, subsistirán desequilibrios verticales y será necesario que en el proceso de descentralización se defina un sistema de transferencias. Dos principios importantes a considerar en la estructuración de este sistema son la no discrecionalidad y la estabilización. Las transferencias discrecionales generan incentivos para que los gobiernos subnacionales incurran en un exceso de gastos y creen la necesidad forzosa de transferencias adicionales. La discrecionalidad se reduce si existen criterios claramente establecidos, no sujetos a manipulaciones, que definan tanto el monto total de las transferencias como su distribución.

Si bien es común que las normas sobre transferencias se basen en la distribución de los ingresos recaudados por medio de determinados impuestos o de la recaudación impositiva total, existen razones valederas para evitar este tipo de fórmulas. En primer lugar, dan lugar a que las transferencias sean inestables y estén sujetas a las mismas variaciones cíclicas que las fuentes de las que provienen. Ello impone una presión innecesaria sobre todos los sistemas políticos estatales y locales, que probablemente tengan problemas tan graves como el gobierno nacional para hacer frente a las fluctuaciones. Por consiguiente, lo mejor es que el gobierno proporcione servicios de estabilización en lugar de imponer esta carga a cada uno de los gobiernos subnacionales<sup>42</sup>. En segundo lugar, las normas que se basan en la distribución

<sup>42</sup> Sin embargo, en los casos en que el gobierno central no proporciona servicios de estabilización a los gobiernos subnacionales, puede ser beneficioso para estos gobiernos crear fondos de estabilización, o fondos para imprevistos, mecanismo de amplia utilización en los gobiernos estatales de Estados Unidos.

de los ingresos crean mayores dificultades al gobierno central para cubrir los déficit fiscales, porque permiten que el gasto público en el ámbito subnacional se incremente cada vez que aumentan los recursos del gobierno central.

Las transferencias que se basan en el principio de reembolso del costo implícito pueden resultar especialmente eficaces para financiar los servicios sociales. Si estas transferencias se distribuyen conforme a una fórmula de capitación, es decir, una suma de dinero fija por cada persona que recibe los servicios, no sólo definen una norma clara sino que también transmiten una importante señal de precios. Constituyen una forma de poner en práctica el principio de que los recursos presupuestarios deben seguir a los resultados, y no a los insumos. Cabe destacar como ejemplo el caso de las transferencias para educación en Chile. Asimismo, estas transferencias no tienen las características cíclicas analizadas anteriormente y, por consiguiente, representan una corriente de ingresos más estable para los gobiernos subnacionales.

#### *Delimitar las funciones evitando que existan funciones concurrentes*

Las limitaciones presupuestarias también pierden rigor cuando no existe una clara división de funciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. En muchos países, el proceso de descentralización no ha dado lugar a una transferencia directa de funciones y responsabilidades sino a un acuerdo de coparticipación en virtud del cual dos o más niveles de gobierno proporcionan en definitiva el mismo servicio, ya se trate de la educación primaria, la vivienda o el mantenimiento de caminos. A través de este mecanismo, los gobiernos locales pueden retraer recursos del gobierno central si deciden prestar un volumen insuficiente de servicios en esferas de responsabilidad compartida y forzar al gobierno central a realizar gastos adicionales en la jurisdicción local. Por esta razón, una separación clara de funciones y responsabilidades puede permitir un mejor control de los presupuestos del gobierno central, una mejor planificación y prestación de los servicios y una utilización más transparente de los recursos subnacionales.

#### *Establecer límites estrictos a la facultad de los gobiernos subnacionales para obtener préstamos*

Otra forma de restar rigor a las limitaciones presupuestarias es otorgando a los gobiernos subnacionales la facultad para obtener un volumen excesivo de préstamos, en

la expectativa de que el gobierno federal o el banco central acudirán en auxilio en caso necesario. A este respecto, es importante considerar las siguientes opciones.

Algunos gobiernos, como el de Chile, han optado por prohibir la obtención de préstamos de manera autónoma. Esta opción ofrece la ventaja de reducir los problemas de coordinación pero a costa de restringir gravemente la capacidad de los gobiernos estatales y locales para realizar inversiones, a menos que dispongan de fondos a través de algún mecanismo. Otros países han optado por otorgar mayor autonomía. En este caso, es importante que las instituciones presupuestarias estén estructuradas de manera correcta en el ámbito subnacional. Un elemento crucial es la existencia de limitaciones al déficit. En el capítulo 2 hemos sostenido que, en el caso de los gobiernos nacionales, las disposiciones que imponen un límite fijo al déficit, como las normas de equilibrio presupuestario, son ineficientes o inviables, dado el grado de volatilidad que es común en América Latina. Lo mismo podría ser válido para el ámbito subnacional si el gobierno central no proporcionara una corriente estable de transferencias. Sin embargo, como hemos sostenido, si se ponen en práctica este tipo de mecanismos, las limitaciones estrictas a la obtención de préstamos podrían ser un componente importante de las instituciones presupuestarias subnacionales. De hecho, en Estados Unidos, 49 de los 50 estados han adoptado libremente algún tipo de norma que impone el equilibrio del presupuesto.

Los gobiernos subnacionales no deberían tener bancos de su propiedad, o en el caso de que los tuvieran, éstos deberían estar sujetos a restricciones con respecto al otorgamiento de préstamos directos o indirectos a sus propietarios. De lo contrario, los gobiernos podrían eludir sus propias instituciones presupuestarias y forzar al banco central a acudir en su rescate, como ha ocurrido con demasiada frecuencia.

Asimismo, deberían establecerse límites precisos con respecto a la facultad de los gobiernos subnacionales para constituir garantías sobre las transferencias futuras a las que tienen derecho a fin de obtener nuevos préstamos. Si bien este tipo de mecanismo puede reducir el costo del financiamiento al transferir el riesgo al gobierno nacional, limita la posibilidad de que el mercado transmita una señal sobre la insostenibilidad de la situación fiscal hasta que se ejecuta totalmente la garantía. Para entonces, es posible que el gobierno ya se encuentre sobrendeudado.

Por último, debería crearse un marco adecuado que contemple el financiamiento de proyectos. Los gobier-

nos subnacionales deberían tener la facultad de otorgar en garantía el flujo de fondos derivado de un proyecto de desarrollo a fin de obtener financiamiento. Sin embargo, deben establecerse normas claras para el caso de incumplimiento, de modo que se definan con toda claridad los derechos de propiedad y se restrinja la posibilidad de realizar operaciones de rescate.

Hemos iniciado este estudio señalando que América Latina se halla en un proceso de democratización y descentralización. Al mismo tiempo, en muchos países han mejorado los resultados fiscales y las reformas económicas han avanzado a un ritmo asombroso. Este lo-

gro reviste gran trascendencia dadas las dificultades para controlar algunas deficiencias de la elección colectiva. Mediante la comparación de los resultados obtenidos dentro de la región y contrastando sus características con las que se observan en los países industrializados hemos podido identificar algunos de los elementos determinantes del éxito. Aunque subsisten problemas importantes, la tarea por delante no parece tan ardua como el trabajo ya realizado. Es posible crear y mejorar las instituciones necesarias para asegurar que las metas de la participación democrática vayan paralelas a las metas de una evolución fiscal sólida, estabilidad y crecimiento económico.

## REFERENCIAS

---

- Artana, Daniel, Ricardo López Murphy (1995). Descentralización fiscal: algunas lecciones para Latinoamérica. En: A. Porto (ed.) *Finanzas públicas y economía espacial*. La Plata, Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.
- Bahl, R. y Linn, J. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1994). Descentralización fiscal: la búsqueda de la equidad y la eficiencia. *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1994*. Washington, DC: BID.
- Banco Mundial (1996). Argentina: Provincial Financial Study: Selected Issues in Fiscal Federalism. División de Gestión del Sector Público y Desarrollo del Sector Privado, Departamento Regional 1. Oficina Regional de América Latina y el Caribe.
- Bird, R. 1993. Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal* 46(2), Junio: 207-227.
- Brennan, J. y J. Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Eichengreen, Barry y Jurgen Von Hagen (1996). Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union. *American Economic Review* 86 (2).
- Gramlich, E. (1987). Subnational Fiscal Policy. *Perspective on Local Public Finance and Public Policy: A Research Annual* 3: 3-27.
- Hines, J. y R. Thaler (1995). The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives* 9 (4).
- López Murphy, Ricardo, ed. (1995). *Fiscal Decentralization in Latin America*. Washington, DC: Centers for Research in Applied Economics, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw Hill.
- \_\_\_\_\_. 1983. Who Should Tax, Where, and What? En: McLure, Jr., ed. *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: Australian National University Press.
- Norregaard, J. (1997). Tax Assignment. En: T. Ter-Minassian, ed. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional. En prensa.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- \_\_\_\_\_. (1985). Searching for Leviathan: An Empirical Study. *American Economic Review* 75: 748-57.
- \_\_\_\_\_. (1989). Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections. *American Economic Review* 79: 578-83.
- \_\_\_\_\_. (1994). Federalism and Government Finance. En: J. Quigley y E. Smolensky, eds. *Modern Public Finance*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Pommerhene, W. y F Schneider (1983). Does Government in a Representative Democracy Follow a Majority of Voters' Preferences? An Empirical Examination. En: H. Hanusch, ed. *Anatomy of Government Deficiencies*. Berlín: Springer.
- Prud'homme, R. (1995). On the Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer* 10 (2).
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sanguinetti, P. y A. Porto (1996). Reflexiones sobre el ciclo económico, coparticipación, endeudamiento y finanzas provinciales. Seminario Internacional de Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva. Universidad Nacional de La Plata.

- Sanguinetti, P. y M. Tommasi. 1997. Los determinantes económicos e institucionales de los déficit en los presupuestos provinciales. Mimeo.
- Santerre, R. (1986). Representative Versus Direct Democracy: A Tiebout Test of Relative Performance. *Public Choice* 48: 56-63.
- Shah, A. (1994). The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. *Policy and Research Series 23*, Banco Mundial.
- Tanzi, V. (1995). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Conferencia del Banco Mundial sobre la Economía del Desarrollo. Washington, DC.
- Ter-Minassian (1995). *Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experience*. Fondo Monetario Internacional. Mimeo.
- . (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional. En prensa.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Government Expenditures. *Journal of Political Economy* (octubre): 422.