

**DESCENTRALIZACION FISCAL:
MARCO CONCEPTUAL**

**PROYECTO REGIONAL DE DESCENTRALIZACION FISCAL
CEPAL - GTZ**



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1993

LC/L.793
Noviembre de 1993

Este documento fue preparado por el Experto Principal del Proyecto, Sr. Gabriel Aghón, sobre la base del documento elaborado por el Profesor Gerold Krause-Junk, responsable de la contraparte alemana (GTZ)

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

INDICE DE CONTENIDO

	Página
PREFACIO	5
I. INTRODUCCION	7
II. CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL	8
III. MEDICION DEL GRADO DE DESCENTRALIZACION FISCAL	13
IV. BENEFICIOS POSIBLES DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL	19
V. PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL	22
VI. RECOMENDACIONES	28
NOTAS	41
ANEXO DE CUADROS	43
BIBLIOGRAFIA BASICA SOBRE DESCENTRALIZACION FISCAL .	59

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

Con el presente número de la Serie Política Fiscal se da inicio a la publicación de los trabajos que se vienen llevando a cabo dentro del marco del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe que ejecuta la CEPAL con la cooperación del Gobierno Alemán a través de la GTZ. El Proyecto tiene por objetivo analizar procesos de descentralización fiscal que se vienen desarrollando e impulsando en la Región para extraer enseñanzas de éstos y contribuir a la formulación, difusión e intercambio de recomendaciones generales sobre evaluación y orientación de dichos procesos en América Latina y el Caribe.

Con este objeto, una de las actividades centrales del Proyecto, es la realización de estudios de caso en un grupo seleccionado de países de la región, en donde estos procesos están en el centro de las discusiones gubernamentales y legislativas. En cada estudio se examinan, con una visión articulada de la gestión pública, las relaciones fiscales que existen entre los diferentes niveles de gobierno y las probables connotaciones de eficacia de la gestión descentralizada de las finanzas en el logro de metas de estabilidad macroeconómica, equidad y mejor asignación de los recursos.

Con estos estudios se pretende ofrecer una evaluación preliminar y un análisis comparativo de las experiencias latinoamericanas, destacando los factores que han viabilizado y/o limitado estos procesos. A su vez, dicho análisis será constatado a la luz de la experiencia de algunos países europeos y de norteamérica, con lo cual se espera enriquecer las recomendaciones generales sobre condicionantes mínimos de éxito de los procesos de descentralización fiscal en América Latina y el Caribe.

El presente documento pretende contribuir a la discusión teórica y al debate que viene suscitando el tema, particularmente en el contexto de los procesos de reforma del Estado de los países de la Región. Con este propósito se hace una breve revisión de los conceptos básicos que están en juego en un proceso de descentralización fiscal y a su vez se ofrece una serie de pautas metodológicas útiles para el análisis de tales

procesos, las que asimismo serán aplicadas en los estudios de caso, contemplados en el desarrollo del Proyecto. Adicionalmente y como resultado de la revisión bibliográfica contemplada en el Proyecto, se presenta un lista de documentos y artículos referidos al tema de la descentralización fiscal.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

I. INTRODUCCION

Durante la década pasada y lo que va de la actual se vienen dando cambios sustanciales en los esquemas de relaciones intergubernamentales en los países de América Latina y el Caribe que surgen de lo que podríamos llamar una ola de descentralización, la cual ha ido acompañada de normas constitucionales y legales que redefinen la estructura del Estado y la asignación de recursos y competencias a los distintos niveles de gobierno con un aparente y, en algunos casos, significativo resurgimiento del papel de los gobiernos subnacionales, en términos de un relativo fortalecimiento de éstos, tanto en sus funciones de proveedores de servicios básicos y ejecutores de gasto público, como en menor grado de recaudadores de sus propios ingresos.

El objetivo de este documento es dejar planteado, a manera de marco conceptual, los principios y/o criterios normativos sobre la descentralización fiscal que se han considerado básicos tener en cuenta en el desarrollo del proyecto y particularmente en el análisis de tales procesos, que se tiene contemplado realizar en los estudios de caso.

Una primera parte describe en términos generales lo que significa la descentralización fiscal y los modelos analíticos que comúnmente son utilizados en su análisis. Una segunda parte aborda un aspecto tan complejo como es la medición de un proceso de esta naturaleza y las limitaciones que de ella se derivan. Una tercera y cuarta parte mencionan las posibles ventajas o argumentos a favor de una descentralización fiscal y las posibles desventajas o problemas que ésta puede generar sin que se llegue a una conclusión contundente en una u otra dirección.

Por su parte, la quinta parte del documento retoma las principales ventajas y desventajas de la descentralización fiscal y plantea algunas posibles soluciones que pueden aplicarse en la determinación de una estrategia de descentralización que pretenda conseguir en mejor forma, ciertos objetivos económicos y maximice los beneficios netos que pueden esperarse de una gestión pública descentralizada.

II. CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL

La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. En este contexto, la descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes gobiernos regionales y/o locales y estrechamente relacionadas con la unidad superior o gobierno central.

De esta manera se entendería que un país se está descentralizando cuando sus administraciones subnacionales o territoriales vienen gozando de un cúmulo de competencias significativo que requiere a su vez, de la disponibilidad oportuna y adecuada de recursos financieros para ello. Por tal razón, el tema de las relaciones fiscales intergubernamentales se convierte en un aspecto fundamental dadas sus implicaciones en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro de un Estado.

En otros términos, un sistema fiscal descentralizado presupone la existencia, al menos de dos niveles distintos de competencia política. La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central. De modo que la concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera generalmente como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración administrativa.

Cuando se examina un proceso de descentralización en su dimensión fiscal, por lo general se estudian sistemas políticos con gobiernos nacionales con una significativa importancia como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público. Por diversas razones de tipo político y económico, se analiza la conveniencia y las posibilidades de transferir ciertas facultades a los gobiernos subnacionales.

En este sentido es recomendable analizar qué tipo de funciones debe seguir cumpliendo el Estado de manera centralizada y cuales de ellas pueden ser descentralizadas y hasta qué grado. Para ello resulta práctico utilizar el tradicional enfoque de Musgrave¹ que diferencia tres tipos de funciones del sector público (asignación, distribución y estabilización) y revisar los principales planteamientos del manejo de éstas frente al proceso de descentralización.

Respecto a las funciones de distribución y estabilización, las distintas argumentaciones, apuntan a la conveniencia de su manejo centralizado por parte del gobierno nacional y tan sólo en la función asignativa, las discusiones y análisis dan importancia a la participación de los gobiernos subnacionales en la consecución de una asignación eficiente de recursos, particularmente en el ofrecimiento y provisión de bienes públicos, teoría que será tratada posteriormente en los capítulos III y IV. La superioridad (en términos de alcanzar una asignación pareto-superior) de la provisión local de ciertos bienes públicos por parte de los gobiernos locales está formalizada en lo que ha venido en denominarse el "Teorema de la Descentralización" de Oates² que establece lo siguiente: *"Para un bien público -cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones; que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones"*. El teorema parte del supuesto de que las preferencias de las distintas comunidades -al interior de un país- son heterogéneas y que una provisión homogénea de los bienes públicos, por parte del nivel central, resultará en asignaciones que pueden ser mejoradas en el sentido de Pareto si es que cada gobierno local provee un nivel diferenciado de bienes públicos a sus respectivos habitantes. Esto último es posible dado que cada gobierno subnacional tiene mayor información respecto de las necesidades de su comunidad. Por último debe mencionarse que el resultado señalado no será tan claro si es que se presentan economías de escala considerables en la producción de los bienes públicos, ya que de esa manera la provisión central será más conveniente.

En la práctica, generalmente existen varias alternativas de transferir funciones y/o responsabilidades en materia de ingresos y gastos de los niveles centrales a los niveles subnacionales;

- Una primera está asociada a la idea central de promover procesos de descentralización en ambos agregados fiscales: gasto e ingreso público. Esta consiste en dejar que el nivel subnacional (regional y local) decida libremente acerca del monto y la calidad del gasto público en que ha de incurrir y los ingresos que recaudará. Cada una de las jurisdicciones del nivel subnacional puede hacerlo, por así decirlo, en libre competencia con las otras jurisdicciones de su propio nivel y con el gobierno central. Ello puede llevar a un alto grado de descentralización fiscal, aunque el resultado dependerá en gran medida de lo que haga el gobierno central. Si éste no está dispuesto a dejar cierto ámbito, por ejemplo, si agota todas las bases tributarias posibles y suministra todo tipo de servicios públicos, entonces el gobierno descentralizado quizá no encuentre margen para planificar sus propias actividades.
- Una segunda manera, está ligada a mantener un cierto criterio restrictivo y/o limitado del dinamismo que pueden generar estos procesos y de cierta prevención para el manejo de los efectos no deseados que pueden generarse

desde una perspectiva central o nacional. Por tanto ésta consiste en fijar límites estrictos entre los niveles de gobierno y dejar que las jurisdicciones de los niveles territoriales actúen como lo deseen, siempre que permanezcan dentro de esos límites. En materia de gastos, esa restricción significa que se permite a cada nivel de gobierno emplear el dinero únicamente para fines que figuren dentro de sus propias atribuciones; en materia de ingresos, se permite que las unidades descentralizadas recauden fondos públicos sólo de cierta manera, por ejemplo mediante algunos impuestos en el marco de su propia competencia.

- Una tercera manera quizás además de defender los esquemas centralistas de la gestión pública ve con buenos ojos una mayor centralidad del gasto público y del orden tributario, a través de una mayor restricción de las atribuciones de los gobiernos descentralizados en materia de gastos o ingresos fiscales.
- Adicionalmente existen otras modalidades en donde la competencia fiscal del nivel inferior o subnacional puede reducirse mediante disposiciones que hagan obligatoria la prestación de determinados servicios, o inclusive otorgando facultades al gobierno central para decidir acerca de la cantidad y calidad de los servicios delegados en el nivel inferior, simplemente en lo referente a los aspectos administrativos y técnicos de su prestación. Desde un punto de vista extremo, la competencia fiscal del nivel subnacional puede inclusive reducirse más aún, literalmente hasta cero. Es decir, se vuelve prácticamente inexistente. Tal es el caso de un sistema en que el gobierno descentralizado debe depender exclusivamente de las transferencias que le hace el gobierno central sin traspasársele simultáneamente nuevas responsabilidades de gasto. La política fiscal descentralizada se restringe entonces a las diversas maneras de decidir cómo gastar ese dinero; ahora bien, si el gobierno central decidiera además acerca del modo de emplear las transferencias, no existiría descentralización fiscal alguna, por el contrario perjudicaría cualquier intento en este sentido.

El gobierno descentralizado alcanza un mayor grado de competencia financiera cuando puede influir de alguna manera en las transferencias que va a recibir. Pero, de nuevo, ello depende totalmente del sistema con arreglo al cual se suministran las transferencias.

Si consideramos, por una parte, el derecho que tiene el gobierno descentralizado de determinar sus propios gastos y fuentes de financiamiento y, por otra, la restricción de sus atribuciones mediante límites estrechos fijados por el gobierno central, estamos indudablemente en presencia de una amplia gama de combinaciones de sistemas fiscales intergubernamentales y, por consiguiente, de posibles procesos de descentralización fiscal.

Sobre las anteriores consideraciones se tiene en la actualidad una amplia literatura y discusión, resaltándose sin duda en el marco analítico, los aportes que hacen la teoría de el "escogimiento fiscal" (Public Choice) y el federalismo fiscal en el modelaje

económico de los gobiernos subnacionales y la descentralización. En este sentido, adquieren singular importancia dos modelos analíticos³:

- 1) El modelo "principal-agente" (a principal-agent model) en donde el nivel central del gobierno es el "principal", tiene una amplia intervención y/o control sobre las decisiones de programas que son realizados por los gobiernos subnacionales o "agentes". Asimismo reconoce que la ejecución descentralizada, constituye una estrategia que promueve la eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos locales.

Como bien lo anotan algunos especialistas en este tema, "el problema de agencia" se reduce al diseño de incentivos e instrumentos que canalicen la iniciativa local en la dirección determinada por las prioridades gubernamentales del nivel central. En otros términos se delega la responsabilidad en el nivel nacional y los gobiernos subnacionales deben ser responsables ante dicho nivel.

En un modelo de "principal-agente" adquieren singular importancia el uso de las transferencias intergubernamentales como instrumento para promover la orientación del gasto hacia determinados sectores y la ejecución efectiva de un programa de gasto público. Asimismo la estructura impositiva al igual que el acceso al endeudamiento deben estar por lo general en concordancia y/o consistencia con las políticas macroeconómicas.

Este modelo tiende a presentarse en los países latinoamericanos con sistemas unitarios de gobierno, pese a los esfuerzos de una mayor autonomía local en materia de gastos e ingresos, que paralelamente vienen dándose en los procesos de reforma del Estado.

- 2) El modelo de "escogimiento fiscal" local (local fiscal choice model), en donde se otorga un aumento significativo de competencias y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los gobiernos locales o subnacionales. Las localidades obtienen buena parte de sus ingresos de sus propios contribuyentes.

La existencia de un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones que afectan de manera directa la calidad de vida de una comunidad se fundamentan en un proceso de elecciones, en el cual se delega la responsabilidad al electorado. Un ejemplo de la aplicación de este modelo sería el de muchas localidades de los Estados Unidos y otros países, en que los contribuyentes y el mismo electorado expresan a través de consultas a la comunidad las distintas combinaciones y opciones de impuestos y propuestas de gasto público, que son objeto de la toma de decisiones y que deben ser resueltas bajo restricciones presupuestales. Lo anterior sin duda refuerza la transparencia presupuestal y el sentido de responsabilidad ante los ciudadanos ("accountability").

De acuerdo a esta breve descripción, se esperaría que este modelo tendiese a presentarse en los países latinoamericanos con sistemas federales de gobierno

que dentro del conjunto de estrategias de modernización del estado contiene explícitamente la del fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos subnacionales.

Ahora bien, en la realidad ninguno de estos dos modelos de comportamiento de los gobiernos subnacionales se da en una forma pura y separada, por el contrario se observa en los países latinoamericanos una combinación de elementos de ambos modelos.

Dadas las ventajas que uno u otro pueden ofrecer para alcanzar determinados objetivos de eficiencia, equidad y estabilidad, es conveniente utilizar de ellos los elementos claves que dentro de las estrategias nacionales de desarrollo pueden consolidar los procesos de descentralización fiscal en América Latina. A manera de ilustración el modelo "principal-agente" presenta una mayor efectividad en el diseño y aplicación de políticas tendientes a reducir la pobreza en que se encuentran amplios sectores de la población. Por otra parte el modelo de "escogimiento fiscal" local en teoría ofrece mejores posibilidades de promover eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos eminentemente locales y refuerza a su vez el sentido de responsabilidad ("accountability") sobre el gasto local.

Cada país debe decidir cuál es el grado deseable de centralización y descentralización de sus funciones y competencias y analizar cuáles son los mecanismos de financiación más acordes y adecuados a promover.

III. MEDICION DEL GRADO DE DESCENTRALIZACION FISCAL

El grado de descentralización fiscal de un país pareciera ser en principio el resultado de las combinaciones de mediciones del gasto público y el financiamiento, reduciéndose a la participación de los gobiernos subnacionales en el total del gasto público y la financiación con recursos propios (autonomía fiscal).

No obstante la medición de la descentralización fiscal es un problema aún más complejo, donde las consideraciones anteriores son tan sólo una indicación parcial que requiere ser complementada desde otras ópticas, como la dimensión político-administrativa, legal y restricciones fiscales de estos procesos que en los distintos países adquieren sus respectivas particularidades.

A manera de ilustración, si partiéramos hipotéticamente de dos sistemas fiscales idénticos e introdujéramos una nueva medida de descentralización en uno de ellos (la transferencia de una competencia del gobierno central al nivel inferior), este último sistema será probablemente más descentralizado. Pero los sistemas no son idénticos en el mundo, y por ello es difícil saber exactamente cuál de los dos es más descentralizado. Ello hace que la medición de la descentralización sea un problema importante y, como se verá, de difícil solución.

Haciendo salvedad de las restricciones a que se enfrenta la cuantificación de un proceso de esta naturaleza, una manera sencilla de avanzar en esta dirección es, como se enunciara en líneas anteriores, medir las dimensiones relativas de los presupuestos de ingresos y gastos de los niveles central y descentralizado (véanse los Cuadros A-1 y A-2 del anexo). Se puede, además, dividir el presupuesto de acuerdo con las diferentes funciones de los gastos y presentar la participación de los distintos niveles en dichas funciones. Pero como se señaló anteriormente, la reorientación de determinado monto de gastos o ingresos públicos a través de un presupuesto descentralizado aporta escasas pruebas acerca del grado de autonomía en materia de jurisdicción presupuestaria.

La primera objeción respecto de una interpretación tan simplista puede relacionarse con el hecho de que el monto gastado no representa, en absoluto, un buen indicio de la importancia de los servicios públicos prestados.

La segunda objeción se refiere al hecho de que determinados gastos e ingresos figuran simultáneamente en los presupuestos de los distintos niveles. Por ejemplo, una transferencia del gobierno central o nacional al nivel subnacional inflaría el presupuesto público general. Los gastos financiados en definitiva con dicho recurso deben asignarse a un sólo nivel y es preciso decidir entonces si estos gastos deben imputarse al

presupuesto de la jurisdicción que otorga la transferencia o a la que la recibe. La respuesta dependerá de la importancia relativa que tenga cada una de las jurisdicciones para determinar los gastos en cuestión.

No hay duda de que consideramos los gastos realmente efectuados por un subnivel como parte del presupuesto del gobierno central cuando éste no sólo los financia, sino que también determina el monto y destino de estos gastos.

La influencia que ejercen las jurisdicciones de los distintos niveles en materia de gastos e ingresos públicos es, en realidad, mucho más importante para determinar el grado de descentralización que el monto de los presupuestos correspondientes. De esta manera al intentar hacer una medición de la descentralización fiscal, resulta, por consiguiente, importante descubrir la manera de poner de manifiesto estas influencias.

De modo que los gastos que realmente figuran en el presupuesto de una sola jurisdicción pueden subdividirse, al menos, en los gastos incurridos durante la realización de las funciones de tipo voluntario, obligatorio y realizados por encargo o delegación de otro nivel (Véase el Cuadro A-3 del anexo).

Las funciones "voluntarias" son aquellas que determinada jurisdicción puede realizar con entera libertad. Los gastos relacionados con esa función reflejan de hecho una autonomía fiscal descentralizada. Las "funciones obligatorias" simplemente conducen al gobierno descentralizado a actuar de conformidad con las normas generales que fija la ley o el nivel superior, mientras las funciones ejecutadas por encargo de otro nivel deben realizarse estrictamente de la manera que establece el nivel que da la orden. Así, las funciones obligatorias dejan un margen sustancial a la interpretación e ingeniosidad del nivel descentralizado. Si una jurisdicción asume funciones por encargo, actúa sencillamente como agente de otra jurisdicción. Tal actividad no implica que la política esté descentralizada. Por el contrario, estas acciones deben atribuirse a las actividades de la dependencia fiscal que da la orden.

Análogamente, no todos los ingresos que figuran en el presupuesto de una sola jurisdicción deben considerarse como un indicio de su autonomía fiscal, máxime cuando el gobierno subnacional no puede disponer libremente de todos los recursos, ni posee la facultad de influir en la calidad y cantidad de sus ingresos.

Si se consideran los impuestos, las tarifas o cargos a usuarios, las transferencias netas recibidas y los créditos como los grupos principales de ingresos (véanse los Cuadros A-4 a A-7 del anexo), se percibirán fácilmente las distintas maneras en que una dependencia fiscal descentralizada puede ejercer influencia de manera autónoma. El máximo grado de autonomía se presentará cuando una dependencia descentralizada tenga facultades legislativas, administrativas y de utilización en relación con sus propios ingresos presupuestarios.

Lo anterior, sin embargo, es un caso excepcional. Por el contrario, las dependencias fiscales del nivel central ejercen, en gran medida, influencia sobre la mayoría de los ingresos o inclusive los fijan.

Si se toman en consideración los principales ingresos tributarios asignados a los distintos niveles, las influencias que se ejercen entre éstos pueden relacionarse con la determinación de la base tributaria y las tasas impositivas, la proporción de los impuestos (en el marco de un sistema de repartición tributaria), las sobretasas (en un sistema de imposición de sobretasas) y la administración de los impuestos.

Del mismo modo, los ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales están, en gran medida, fuera del ámbito de soberanía política de la dependencia descentralizada. Los otros niveles fiscales pueden, por ejemplo, restringir el financiamiento del crédito (monto y finalidad) y aplicarán especialmente sus propias ideas políticas en el manejo de las transferencias fiscales (ver los Cuadros A-8 a A-10).

Si las transferencias cumplen únicamente la finalidad de financiar los gastos "por orden" de otro nivel, no debiera en principio considerarse como ingresos de la dependencia receptora. Si se consideran, por una parte, las transferencias que sirven simplemente para saldar una cuenta y, por otra parte, las que no están condicionadas respecto de las cuales las dependencias fiscales receptoras pueden disponer con entera libertad, existen ciertamente muchas categorías intermedias: por ejemplo, transferencias condicionadas, transferencias con contrapartida, transferencias sin plazo determinado, etc. Es evidente que cada categoría supone un grado diferente de autonomía de la dependencia descentralizada.

Con la información sugerida en los cuadros mencionados se puede intentar medir el grado de descentralización, limitándonos a presentar una descripción más o menos cualitativa, una "visión fotográfica" de los distintos niveles fiscales y sus relaciones recíprocas. Muy seguramente si se quiere avanzar más allá de una descripción cualitativa se debe tratar de elaborar cierta medida cuantitativa de la descentralización. En realidad, esto se ha hecho en algunos estudios, por ejemplo con el concepto de "equilibrio presupuestario vertical", en la forma elaborada por Hunter⁴, y estimado recientemente para países de América Latina como Brasil⁵.

Hunter define un coeficiente de equilibrio vertical (v) de la siguiente manera⁶:

$$V = 1 - \left[\frac{aT_0 + bT_s + cR + dG_0 + eG_c + fB}{E} \right]$$

en donde:

E = Gastos del gobierno subnacional.

T₀ = Ingresos tributarios procedentes de los impuestos decretados por los gobiernos subnacionales.

- T_s = Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos.
 R = Recaudaciones no tributarias del gobierno subnacional.
 G_o = Transferencias no condicionadas sin plazo determinado.
 G_c = Transferencias condicionadas recibidas del gobierno federal o nacional.
 B = Empréstitos netos de los gobiernos subnacionales.

Los valores de a, b, c, d, e, f , están entre 0 y 1 y corresponden a ponderaciones que expresan el porcentaje de cada componente del ingreso controlado o fiscalizado por los gobiernos subnacionales.

Cuanto mayor sea el grado de influencia del gobierno subnacional, tanto menor será la ponderación (y viceversa). Por ejemplo, $a = 0$ significa que los Estados o entidades territoriales están en capacidad de adoptar decisiones de manera autónoma, sin injerencia del gobierno nacional o federal, a fin de modificar sus ingresos tributarios (T_o) según la preferencia de los votantes. Cuando d y e estén próximos a la unidad querrá decir que existe escaso poder de negociación respecto del gobierno nacional o federal. En tal caso, el nivel estatal o subnacional de gobierno a duras penas puede influir en el objetivo y esquema de los programas federales o nacionales en materia de transferencias intergubernamentales.

Por su parte, el coeficiente de equilibrio vertical (v) puede variar desde cero hasta la unidad. Cuando su valor es cercano a cero indica un desequilibrio vertical completo. Cuando el coeficiente (v) es cercano a la unidad puede interpretarse como una indicación de plena autonomía de los Estados o entidades territoriales.

La determinación del coeficiente de equilibrio vertical puede ser de muy difícil estimación. Para ello se requiere tener en primer lugar, un concepto claro de autonomía fiscal y en segundo lugar, una información más o menos detallada acerca de las normas constitucionales y legales, el poder decisorio intergubernamental, y el poder de negociación de los Estados que permiten estimar hasta qué punto cada nivel de gobierno controla cada una de las fuentes de ingresos tributarios.

Teniendo presente los problemas para la estimación del coeficiente de equilibrio vertical, Hunter propone tres versiones simplificadas del coeficiente antes señalado:

- 1) En la hipótesis de que los impuestos estatales o territoriales (T_o, T_s) y los ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales (R) estén totalmente bajo su fiscalización (es decir $a, b, c = 0$).

$$V_1 = 1 - \left[\frac{dG_o + eG_c + fB}{E} \right]$$

- 2) Suponiendo, además de lo expuesto en 1), que el gobierno federal o nacional tenga el control absoluto de las transferencias y préstamos de los Estados (es decir $d, e, f = 1$).

$$V_2 = 1 - \left[\frac{G_0 + G_c + B}{E} \right]$$

- 3) En el supuesto de que el gobierno federal o nacional fiscalice solamente las transferencias condicionadas y los préstamos

$$V_3 = 1 - \left[\frac{G_c + B}{E} \right]$$

Es evidente que estos métodos de cuantificación del grado de dependencia financiera de los gobiernos subnacionales respecto del gobierno federal no ofrecen una información del todo satisfactoria. Las ponderaciones son altamente subjetivas. Además, los agregados utilizados en las fórmulas entrañan elementos que representan grados totalmente diferentes de autonomía descentralizada.

Ahora bien, si se desea contrastar empíricamente el llamado desbalance o desequilibrio fiscal vertical y horizontal de los niveles de gobierno subnacional (Véase Cuadro No. A-11), el punto de partida es sin duda la información o estadística fiscal y la homogeneidad en el tratamiento metodológico tanto de algunos conceptos y clasificaciones básicas como la misma uniformización de las cifras. En este aspecto es conveniente tener presente las limitaciones de las estadísticas fiscales a nivel internacional, particularmente las deficiencias de las fuentes de datos a nivel de los gobiernos subnacionales que como resultado hacen difícil y complejo ver el cuadro completo de fuentes y usos de los ingresos públicos.

De manera general y siguiendo las recomendaciones de los manuales internacionales⁷, se recomendaría la unificación de las estadísticas fiscales de los niveles subnacionales bajo una metodología comúnmente denominada de "operaciones efectivas" que como su nombre lo indica toma por un lado los ingresos efectivamente recaudados y los pagos efectivos en la respectiva vigencia fiscal. Dicho enfoque permite dar una visión más clara del impacto de las operaciones fiscales sobre el ingreso nacional y la demanda agregada. Igualmente facilita la compatibilidad de las cifras fiscales con las monetarias y cambiarias. Este tratamiento es relevante en el análisis económico con miras a estimar las determinantes del déficit o ahorro corriente de los niveles territoriales de gobierno y de otra parte su forma de financiamiento. En el Cuadro 1 se presenta una forma general de ordenamiento de las variables para determinar el déficit fiscal a nivel de los gobiernos subnacionales o regionales⁸, y su financiamiento.

CUADRO No. 1

INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS SEGUN NIVELES DE GOBIERNO¹
(Déficit y financiamiento)
- Millones de Pesos -

- A. **INGRESOS CORRIENTES (1+2+3)**
 - 1. Ingresos Tributarios
 - 2. Ingresos No Tributarios
 - 3. Ingresos por Transferencias
 - a. Del nivel Nacional o Federal
 - b. De otro nivel
- B. **GASTOS CORRIENTES (1+2+3+4)**
 - 1. Funcionamiento
 - 2. Intereses de la Deuda
 - 3. Transferencias Pagadas
 - a. A la Nación o Gobierno Federal
 - b. A otros Niveles
 - 4. Otros gastos
- C. **DEFICIT O AHORRO CORRIENTE (A-B)**
- D. **INGRESOS DE CAPITAL**
- E. **GASTOS DE CAPITAL O DE INVERSION**
- F. **PRESTAMO NETO**
- G. **DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (C+D-E-F)**
- H. **FINANCIAMIENTO (1+2+3)**
 - 1. Interno
 - 2. Externo
 - 3. Otros

¹ Se refiere al sector público no financiero de los distintos niveles de Gobierno: Nacional o Federal, Regional o Provincial y Local o Municipal. Comprende a cada nivel los sectores central (Ministerios y Agencias Centralizadas) y descentralizados (empresas de servicios públicos básicos y, agencias descentralizadas sectoriales).

IV. BENEFICIOS POSIBLES DE LA DESCENTRALIZACION

Un proceso de descentralización fiscal afecta de manera importante el funcionamiento de la economía, particularmente en lo referente a la asignación y provisión de bienes públicos locales, razón por la cual es útil analizar los principales argumentos en favor y/o en contra (beneficios y costos) para incorporarlos en la discusión central, que se sintetiza en cómo un proceso de esta naturaleza puede promover mejores resultados de la gestión pública en términos de los objetivos de eficacia, equidad y estabilidad.

Antes de examinar los posibles beneficios, es conveniente tener presente en el análisis los siguientes supuestos o hipótesis:

- a) Algunos servicios públicos se limitan a determinadas subregiones de una economía en el sentido de que todos los beneficios son percibidos exclusivamente en la región en la que se prestan los servicios;
- b) Los gastos e ingresos públicos necesarios para la prestación de estos servicios producen efectos totalmente en el ámbito de dicha región, y
- c) no se presentan problemas de distribución entre los niveles locales (o interregionales) que no puedan resolverse con facilidad.

Bajo los anteriores supuestos, resulta claramente ventajoso constituir jurisdicciones independientes para cada una de estas regiones y darles autonomía en cuanto a la prestación de estos servicios por las siguientes razones:

- 1) En general, la demanda en materia de bienes o servicios públicos difiere de una región a otra debido a criterios de preferencia de los ciudadanos o diferencias de ingresos. Por consiguiente, la prestación de servicios públicos a nivel regional debería también ser distinta. De esta manera, se considera que las jurisdicciones independientes o gobiernos regionales y locales tienen mucho mayor capacidad que el gobierno central para proporcionar esa oferta diferenciada.
- 2) Aún cuando la demanda de bienes públicos fuera similar en todas las regiones, se estima que las pequeñas jurisdicciones independientes o localidades están en mucho mejor posición de satisfacer estas demandas en razón de la cercanía que existe entre políticos y ciudadanos, lo que supone mayor grado de identificación de las necesidades básicas locales y mejor fiscalización o control en la ejecución de los proyectos. Sin duda la introducción del mecanismo de elecciones para conocer las preferencias de los ciudadanos constituye una ventaja de la descentralización.
- 3) La equivalencia regional entre los gastos públicos y los impuestos recaudados puede también implicar un alto grado de equivalencia personal (tributación por

beneficios). Ello hace que quienes demandan servicios públicos tendrán en cuenta el costo total (o al menos marginal). De esta manera un financiamiento del gasto público que provenga de la misma localidad conduce a que las personas manifiestan o están dispuestas a revelar sus preferencias con mayor claridad. Asimismo es menor el incentivo para la evasión tributaria en el sentido que se perciben más cercanos los beneficios de pagar impuestos.

- 4) La administración descentralizada, quizás funcione con mayor eficiencia (menores costos administrativos) que la administración central, que requiere órganos delegados en las localidades, vis a vis el menor tamaño de las dependencias descentralizadas y su mayor conocimiento de las necesidades locales y características regionales.
- 5) La lucha por el poder político en las pequeñas dependencias puede causar menor daño que en las grandes. Las prácticas ilegales adquieren mayor transparencia, por tanto disminuye el riesgo de que el encargado de tomar las decisiones incurra en conductos discrecionales de muy baja aceptabilidad. Existe mayor probabilidad de incorporar o adaptarse a factores políticos externos de carácter temporal (por ejemplo, el aplazamiento de un gasto hacia futuros períodos electorales).
- 6) La diversidad regional permite la libertad de elección y de movilidad —al menos a empresas y hogares de carácter móvil—. En la mejor hipótesis, esto se traduce en la aglomeración de personas con preferencias similares. El modelo de bienes públicos locales de Tiebout⁹ ofrece un excelente marco conceptual en este aspecto de las migraciones y tamaños de las localidades.
- 7) La autonomía regional y local lleva a competir por factores de producción y, por consiguiente, a un mejor suministro de los servicios públicos. Ello puede darse en un sentido estadístico (una división interregional más favorable del trabajo) y en un sentido dinámico (inicio de la creatividad y de las innovaciones económicas, inclusive en el sector público).
- 8) El componente político constituye una de las ventajas de la descentralización. Una política descentralizada en materia de hacienda pública contribuye a la práctica de la democracia. Ello puede ser beneficioso sobre todo en países que carecen de una tradición democrática bien establecida.
- 9) Aún cuando no se reconociera explícitamente ninguna ventaja económica evidente a la descentralización, la libre determinación de las dependencias de menor tamaño puede considerarse un valor en sí. Este es, al menos, el mensaje del llamado "principio de subsidiariedad", que prefiere lo individual a lo colectivo.
- 10) Aún cuando una comparación abstracta revelara ciertas ventajas de una política descentralizada en materia de hacienda pública, quizá existan situaciones concretas que favorezcan la descentralización. Tal situación puede presentarse cuando el centralismo y la aglomeración son muy intensos y la hacienda pública descentralizada puede fortalecer algún "poder compensatorio". En cierta manera, este argumento se basa en la teoría del "second-best".

A manera de síntesis, los gobiernos subnacionales desempeñan una importante función en la provisión de los servicios públicos básicos de índole local. En este

contexto, como lo afirma el informe para el desarrollo (1988) del Banco Mundial¹⁰ dedicado al tema de las finanzas públicas, la descentralización de las facultades en materia de gastos e ingresos puede mejorar la eficacia en la asignación de los recursos en el sector público al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales y la equidad, mediante la vinculación más estrecha de los beneficios de los servicios y sus costos.

V. PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL

Al especificar las posibles ventajas de la descentralización fiscal en el capítulo anterior se formularon algunos supuestos que, examinados más de cerca, no son ciertamente realistas, al menos si su interpretación se hace en forma rigurosa. Debido a ello, la descentralización no es únicamente un instrumento político provechoso, sino que también crea problemas o dificultades que, de no resolverse con especial cautela, podrían convertir a la descentralización en un desastre político y económico en vez de producir todos los beneficios mencionados anteriormente.

En el marco de las funciones económicas del Estado, los problemas pueden considerarse fundamentalmente con arreglo a las funciones económicas de asignación y distribución (aún cuando en materia de descentralización estos dos aspectos parecieran mezclarse). Respecto a la función de estabilización, se tiene sin duda un amplio concepto que la política macroeconómica por sus objetivos implícitos (estabilidad de precios y alto nivel de empleo) se debe dejar al nivel central del gobierno resultando en este caso irrelevante una discusión sobre un posible manejo descentralizado de dicha función. No obstante es pertinente en el análisis tener presente las relaciones existentes entre el federalismo fiscal y la política macroeconómica, en términos de los posibles efectos no deseados al promover dichos procesos.

De esta manera, veamos rápidamente las dificultades que puedan presentarse con las funciones asignativa y de distribución y algunas consideraciones generales sobre los efectos macroeconómicos.

1. Asignación

A diferencia de los supuestos que se hacían para el análisis de los beneficios, las funciones de política fiscal, realizadas por una dependencia descentralizada, afectan a las personas que se hallan fuera de las fronteras de esa jurisdicción, ya sea a través de los propios servicios públicos o mediante el gasto público y la adquisición de los recursos financieros que acompañan cualquier suministro de bienes públicos. Pero si las llamadas externalidades son inevitables, los problemas de asignación constituyen más bien una consecuencia cierta de la existencia de ciertos bienes públicos locales, en que definitivamente su producción y provisión eficiente está en el nivel intermedio o en el nivel nacional. Para clasificar los diferentes aspectos, habremos de distinguir entre dos tipos de problemas:

1.1. Problemas relativos a las externalidades interjurisdiccionalidades

Si el suministro de bienes públicos, por parte de una dependencia descentralizada o gobierno local, produce efectos positivos directos sobre el bienestar de las personas situadas fuera de esa jurisdicción (o más concretamente, de las personas que no forman parte del electorado de dicha jurisdicción), muy seguramente los encargados de formular las políticas en esa jurisdicción no tendrán en cuenta estos efectos en materia de bienestar. Esto tiene validez, a no ser que las personas que se hallan fuera de la jurisdicción puedan ejercer cierto tipo de presión política o económica sobre esa jurisdicción o descubran algún plan compensatorio.

Una administración local o regional tendrá presente, por lo regular, los beneficios y costos que se produzcan en su jurisdicción y no las externalidades que produce fuera de su territorio, en consecuencia, los bienes públicos pertinentes se suministrarán en montos inferiores a los socialmente óptimos desde la perspectiva nacional y por tanto no es de esperar que se produzca una eficiente asignación de recursos. Lo que puede suceder en la realidad, es que las dependencias descentralizadas presenten un comportamiento oportunista, bien conocido en la teoría de los bienes públicos como: "Free Rider". Quizá puedan llegar a suspender totalmente el suministro de ciertos bienes y especular en cuanto a que su propia población pueda tener libre acceso a estos bienes suministrados por otras jurisdicciones.

Las externalidades interjurisdiccionales intervienen no sólo en el suministro directo de bienes públicos, sino que también se presentan con los gastos públicos y su financiamiento, que son instrumentos necesarios en el proceso de oferta de bienes públicos. En lo que respecta a los gastos públicos, existe indudablemente una tendencia a que las jurisdicciones descentralizadas prefieran orientar estos gastos hacia los proveedores locales y a entablar, por consiguiente, la división interlocal (o interregional) del trabajo y las posibles economías de escala que se pueden derivar de la coordinación entre localidades y de un determinado manejo centralizado para asegurar la mejor prestación de servicios. La razón de ello, de sobra conocida, radica en el desecho de todo efecto relativo al ingreso o el empleo fuera de las fronteras de las distintas jurisdicciones.

Adicional a los problemas de índole política que se refieren a las preferencias partidistas (clientelismo), la corrupción pueden jugar un papel importante. Dicho fenómeno, naturalmente, no se limita a los sistemas descentralizados, pero la política financiera pública organizada de manera descentralizada, corre el riesgo de adquirir otras características discriminatorias. Quizás en un sistema descentralizado, si se considera en conjunto, existe menos discriminación, que en uno centralizado a causa de una mejor fiscalización de las políticas por parte de la comunidad.

Las externalidades interjurisdiccionalidades constituyen también un problema importante en relación con la captación de todo tipo de fondos públicos. Una de las consecuencias negativas de las externalidades deriva del financiamiento crediticio, en especial si los créditos asumidos por las jurisdicciones descentralizadas y descontados

finalmente por el Banco Central aumentan la oferta monetaria, la tasa de inflación y desplazan las inversiones privadas. El endeudamiento de los gobiernos subnacionales debe aplicarse al funcionamiento de proyectos prioritarios de inversión que produzcan beneficios a través del tiempo, logrando de esta manera cierta equidad intergeneracional. Pero inclusive los derechos a los usuarios o tarifas de los servicios públicos básicos pueden tener efectos externos negativos, por ejemplo si se cobran de manera discriminatoria a todos los usuarios de otras jurisdicciones.

Pero es indudable que las externalidades más importantes se presentan en relación con la tributación. Si una jurisdicción descentralizada puede escoger libremente la base tributaria y las tasas impositivas, puede caer en la tentación de "exportar" impuestos, es decir, transferir parte de la carga tributaria a personas que residen fuera de sus límites. Esto se hace, tal como enseña la teoría del comercio internacional, utilizando el poder monopólico que tenga la región en cuestión, para modificar favorablemente la relación de intercambio. Asimismo, una región o provincia en un sistema descentralizado puede proceder de manera similar respecto del resto de la economía, si se da la circunstancia de ser el único proveedor de determinados productos o recursos naturales. Este comportamiento sería óptimo a nivel local, pero subóptimo a nivel nacional.

Un método más realista de mostrar ventajas a expensas de otras jurisdicciones consiste en ofrecer preferencias tributarias. Esto puede hacerse explícitamente abierto, a través del ofrecimiento de tasas más bajas, o de manera indirecta, por ejemplo mediante una administración muy favorable de los impuestos desde el punto de vista de los contribuyentes.

La rivalidad en materia tributaria entre dependencias fiscales descentralizadas puede llevar ciertamente a resultados absolutamente diferentes. En la mejor hipótesis, obliga a las entidades territoriales a ser eficientes¹¹. En el peor de los casos puede llevar a las jurisdicciones en competencia, a la ruina financiera.

1.2. Problemas de las migraciones

Una de las ideas fundamentales de la descentralización fiscal consiste en ofrecer al sector privado diversos conjuntos de medidas de políticas, entre los cuales las personas pueden elegir el que más convenga a sus intereses individuales. Si un hogar o una empresa particular no puede lograr que cambien favorablemente las políticas fiscales de la comunidad, optaría en principio por emigrar a un lugar donde sus preferencias se encuentran mejor representadas. Frecuentemente la sola amenaza de emigrar contribuye a cambiar la política fiscal de la Municipalidad.

La capacidad de migración o de movilidad geográfica de las personas ha sido tratada teóricamente por Tiebout¹² en su modelo de bienes públicos locales, que plantea que a diferencia de los bienes públicos nacionales (donde se debe aceptar las soluciones que entrega el proceso político) en el caso de los bienes públicos locales existe un mecanismo tipo mercado que permite lograr una mayor eficiencia.

Siendo conscientes de las restricciones del modelo de Tiebout, las migraciones en el marco de un sistema descentralizado, crean también muchos otros problemas. De hecho, a cada contribuyente le conviene básicamente vivir (trabajar o producir) en un lugar donde vivan (trabajen o produzcan) muchas personas adineradas, debido a su gran capacidad y disposición de pagar por los bienes públicos. En ese caso, el impuesto o precio que tendrá que pagar será relativamente bajo (por cada centavo de impuesto pagado, recibe a cambio bienes públicos en grandes cantidades o de alta calidad y tiene que pagar relativamente poco por determinado suministro) y como consecuencia las personas acaudaladas, por efectos de la congestión y segregamiento, tratarán de aislarse, lo que de hecho consiguen muy fácilmente si la política fiscal descentralizada les brinda la oportunidad.

Los ghettos de la gente pobre constituyen, entonces, sencillamente la otra cara de la moneda. Naturalmente, la fundación de clubes privados es siempre una alternativa a los asentamientos exclusivos. Estas estrategias para impedir la inmigración de los pobres, pueden aplicarse de distintas maneras y van desde las restricciones en materia de viviendas hasta la prestación muy exclusiva y limitada de servicios públicos.

Un tema de importancia que surge necesariamente del planteamiento anterior, es el del tamaño de las localidades, el cual ha sido tratado por Buchanan¹³ en la llamada "teoría de los clubes", que aplicada a los gobiernos locales presenta problemas, puesto que las restricciones de migraciones de una parte de los ciudadanos de una localidad entraría en conflicto con la supuesta movilidad de personas que debe existir en un país de tradición democrática.

Si se considera que una de las funciones principales de la política fiscal consiste en ofrecer protección contra la ruina económica personal, entonces la comunidad que esté dispuesta a ofrecer más seguridad que las otras, será un gran atractivo para las personas afectadas por una desgracia económica. Para evitar este tipo de fenómeno ("New York City Effect"), cabe prever que las comunidades ofrezcan menos seguridad que la que convendría asignar.

2. Distribución

Según una opinión ampliamente aceptada, la función distributiva no debe ser susceptible de descentralización. Esto no constituye una postura evidente, ya que los argumentos principales en favor de la descentralización, en especial una orientación rigurosa hacia las preferencias individuales y un alto grado de transparencia de la política pública y sus efectos, no tienen menos validez en el ámbito de la distribución que respecto de cualquier otra política. Al contrario, los ciudadanos de las distintas comunidades pueden opinar de manera diferente acerca de los programas de redistribución de ingresos y probablemente las personas que viven en una pequeña jurisdicción se interesen mucho más en la suerte económica de sus conciudadanos que la gente que vive en un Estado en donde dichos programas son diseñados desde el nivel central.

Pero al menos toda política de distribución sustancial se enfrentaría a graves problemas. Si las comunidades decidiesen este tipo de programas, por ejemplo, pagos previsionales (o transferencias reales) a los habitantes de menores ingresos cabría esperar una atracción automática de personas "pobres" y una salida de personas que pueden pagar, reflejándose la desigualdad (riqueza y pobreza) en el espacio territorial de un país. Este comportamiento que se diera entre distintas localidades incentivaría una migración económicamente ineficiente, con futuros problemas financieros a los gobiernos que tengan mayores programas redistributivos.

En razón de lo anterior, es conveniente que el gobierno a nivel central tenga a su cargo este tipo de programas redistributivos, permitiendo reflejar el interés de la mayoría de las localidades y personas de un país, vis a vis los deseos de una determinada localidad. Las dependencias descentralizadas solamente pueden actuar sobre la base de normas más o menos uniformes e introducir ocasionalmente algunas correcciones adicionales donde sea necesario.

Pero aún cuando la política en materia de distribución sea una cuestión medular, es probable que la descentralización de otras responsabilidades fiscales ocasione problemas de distribución. Ello se debe a que la distribución entre las propias dependencias autónomas descentralizadas se convierte en un asunto de importancia.

Esto no resulta obvio. Los ingresos de las dependencias fiscales descentralizadas pueden reflejar básicamente situaciones económicas locales (o regionales). De manera que si se acepta hasta cierto punto la desigualdad interlocal (o interregional) del ingreso privado, ¿por qué no aceptar la desigualdad del ingreso público?. Hay varias respuestas posibles al respecto.

- a) La igualdad de suministro de bienes y servicios públicos quizá se considere un objetivo más fundamental que la igualdad del ingreso privado.
- b) Se considera que la igualdad de la oferta de bienes públicos es más fácil de lograr que la igualdad del ingreso privado (una razón posible es quizás que la carga excesiva de la redistribución puede ser menor).
- c) La equidad en el suministro de la oferta de bienes públicos constituye un instrumento importante para lograr, por así decirlo, a posterior la nivelación del ingreso privado individual.

De modo que aún cuando la desigualdad interlocal (o interregional) de la redistribución del ingreso sea un simple reflejo de las diferencias del ingreso privado, quizá no se considere tolerable. Cualesquiera sean las bases impositivas asignadas a un nivel fiscal, es muy probable que la recaudación tributaria difiera de una jurisdicción a otra, sin importar la medida de regulación o nivelación que se utilice (por ejemplo, por habitante), a no ser que la recaudación tributaria se distribuya desde el comienzo sobre una base per cápita. Los problemas no adquieren menor importancia si es preciso tener en cuenta distintas necesidades y las rentas públicas se utilizan deliberadamente para desarrollar actividades privadas en regiones atrasadas. Hasta el momento, la descentralización escasamente ha podido alcanzar resultados deseables.

3. Descentralización fiscal y efectos macroeconómicos

Partiendo de un consenso general sobre la responsabilidad del gobierno nacional o federal en el manejo de la función de estabilización, resulta conveniente hacer una breve mención de algunos de los efectos no deseados que puede generar un proceso de descentralización fiscal y que impiden el cumplimiento de las metas macroeconómicas. Veamos algunas de las principales razones que pueden ilustrar dicha problemática.

En primer lugar, el aumento significativo de las transferencias intergubernamentales, si bien aumentan posiblemente el nivel de gasto local -con gran incertidumbre desde el punto de vista de la eficiencia del gasto público-, pueden acentuar el déficit fiscal del gobierno nacional. Lo anterior puede ser aún más crítico si el diseño del sistema de transferencias no conlleva criterios explícitos y transparentes que promuevan la eficiencia, el esfuerzo fiscal y la equidad en la asignación de recursos y provisión de bienes públicos.

Por otra parte la mayor capacidad de ahorro de los gobiernos subnacionales y la generación de déficits en sus finanzas, promueven el uso excesivo del endeudamiento en algunos casos de difícil control por el nivel central, que conduce a efectos perversos desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica e igualmente serias restricciones en la misma gestión financiera local. La experiencia reciente, muestra la conveniencia de introducir severas restricciones sobre la capacidad y volumen de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

El incremento sustancial de otro tipo de ingresos como las participaciones y/o cesiones de rentas nacionales, o algunos extraordinarios y transitorios en el tiempo como son las llamadas "regalías", que a su vez cuentan con bastante discrecionalidad en su uso, sin duda pueden generar mayores presiones de gasto con efectos no deseados sobre la política macroeconómica. Si a esto se le suma un uso ineficiente de los recursos -baja rentabilidad o mala calidad de la inversión- las implicaciones macroeconómicas podrían ser aún peores.

El ejercicio de transferir competencias y recursos, es bastante complejo y por lo general -por lo menos en su fase inicial- conlleva graves repercusiones fiscales para el gobierno nacional. En la práctica no se da un proceso simultáneo de transferencias de competencias y recursos, lo que obedece a diversas razones, entre otras de tipo institucional, política, económica y técnica que imposibilitan un resultado fiscal por lo menos neutral y por el contrario derivan costos netos adicionales para las finanzas nacionales. Sin embargo, las expectativas son -frente a este posible desbalance inicial- que una vez superada la etapa de transición que este proceso conlleva, que se asuman efectivamente las nuevas competencias por parte de los gobiernos subnacionales y por otra se reduzca el nivel del gasto del gobierno nacional. No obstante, los resultados de la experiencia latinoamericana hasta ahora son poco alentadores.

VI. RECOMENDACIONES

Al igual que toda medida de carácter económico, en una decisión a favor o en contra de la descentralización debe tenerse en cuenta las ventajas y los inconvenientes y debe encontrarse, si es preciso, un camino óptimo intermedio. A continuación, se examinan algunos elementos de las estrategias de descentralización que podrían conducir muy posiblemente a la consecución de mayores beneficios netos en la gestión pública.

1. Especificación de las funciones o competencias de índole descentralizado

La piedra angular de todo esquema de descentralización es la especificación de las competencias de la política fiscal de carácter básicamente no centralizado. Naturalmente, en una economía hay una dependencia mutua de todos los factores y por consiguiente, puede ser difícil descubrir una medida fiscal en una sola dependencia descentralizada, que no ejerza algún efecto fuera del territorio de dicha jurisdicción, bajo esta hipótesis bastante restrictiva no existirían mayores ventajas para la descentralización. Ahora bien, las distintas circunstancias que se dan en la práctica reafirman por el contrario, la conveniencia de especificar las competencias de carácter descentralizado por razones como las siguientes:

- a) Varias de las funciones públicas, aunque producen algunas externalidades cuando las ejercen dependencias descentralizadas, son básicamente de carácter descentralizado porque las externalidades tienen escasa importancia.
- b) Desde un punto de vista normativo, algunas externalidades interjurisdiccionales carecen sencillamente de influencia porque son producto de las actividades de una comunidad, es decir, asuntos de su propia incumbencia. Por ejemplo, el sistema de enseñanza básica de una comunidad quizá no sea del agrado de los integrantes de otras comunidades, pero se supone que esto no les compete.

De modo que, en definitiva, el que una función o competencia se considere de índole centralizada o descentralizada no constituye simplemente un asunto de naturaleza técnica, sino que también intervienen indudablemente algunos juicios de valores.

Si se examina la experiencia de diversos países se descubre una variada gama de funciones o competencias de índole central y descentralizado (niveles intermedios y locales). Entre las primeras figuran generalmente: la defensa, las relaciones exteriores, el comercio internacional, la moneda y la banca, el seguro de desempleo y la seguridad social, el transporte aéreo, las telecomunicaciones, entre otras.

Entre las competencias o responsabilidades descentralizadas, se tiene por un lado el nivel intermedio (departamental, provincial, estadual o regional) donde figuran, por lo general, las que tienen que ver con la enseñanza universitaria, el transporte por carretera entre otros. En cuanto a las responsabilidades locales se incluyen principalmente la enseñanza básica y media, el transporte interurbano, la vivienda, los servicios de agua potable y alcantarillado, los puentes, la atención de salud de carácter preventivo, el alumbrado público, la electricidad, los servicios policiales, los parques, la protección contra incendios, la eliminación de desechos y la zonificación, entre otros.

Algunas competencias se consideran como tareas conjuntas de dos o más niveles. Entre ellas se mencionan la enseñanza universitaria, el medio ambiente y recursos naturales, la salud, el bienestar social, los recursos naturales, la promoción industrial y el desarrollo agrícola.

En síntesis, siempre habrá bienes públicos eminentemente locales, otros cuyas externalidades interjurisdiccionales amerite la participación del nivel departamental y/o provincial y otros en que definitivamente su producción y provisión eficiente esté en el nivel nacional.

2. Delimitación de las jurisdicciones

En muchos países las jurisdicciones de los niveles inferiores están delimitadas de antemano y probablemente —o prácticamente— no pueden variarse. En ese caso, la descentralización fiscal tiene que basarse en esa estructura existente. En otros países, quizá puedan reestructurarse las jurisdicciones existentes, posiblemente mediante la separación o fusión de las distintas jurisdicciones. Pero el costo enorme de tal transformación no es insignificante. Con base en lo que muestra la experiencia, toda reestructuración de las jurisdicciones presupone compensaciones importantes y pagos secundarios para vencer la resistencia política. Si la reestructuración es posible, se recomendaría ceñirse a las siguientes normas básicas:

- a) Hasta donde sea posible, el territorio de una jurisdicción deberá abarcar el ámbito de efectividad de cualquier función realizada en esa jurisdicción. Por consiguiente, la delimitación de las dependencias descentralizadas será tanto más pequeña cuanto más estrecho sea el ámbito de efectividad de las funciones asignadas de manera descentralizada.
- b) Es preciso también tener en cuenta el factor producción. Las jurisdicciones no deben ser demasiado pequeñas, de tal forma que impidan utilizar economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos. Pero, naturalmente, no es necesario que cada comunidad ofrezca una gama completa de todos los bienes locales. Las comunidades pueden cooperar entre sí y realizar algún tipo de división del trabajo.
- c) Por otra parte, las dependencias descentralizadas tampoco deben ser muy grandes. La razón de ser de la descentralización fiscal reside en la estrecha relación entre políticos y ciudadanos a fin de que la fiscalización de las políticas

y la observación de las preferencias puedan efectuarse con mayor facilidad y eficiencia.

- d) En lo posible, la delimitación de las jurisdicciones debe tener en cuenta los asentamientos existentes de personas con preferencias similares. La mejor manera de lograrlo consiste en utilizar los vínculos históricos y culturales como criterios principales de delimitación de las nuevas demarcaciones políticas.
- e) La estructura general de un nivel deberá estar "equilibrada" en el sentido de que cada jurisdicción no sólo es viable, sino que también puede desempeñar una función propia en el conjunto de todas las jurisdicciones del mismo nivel.

3. Vinculación entre plena autonomía en materia de gastos y autonomía de las funciones

Si se ha dotado a una jurisdicción descentralizada de plena autonomía respecto de la ejecución de determinadas funciones, lo apropiado sería la total autonomía en relación con los gastos respectivos. De manera más concreta: la jurisdicción descentralizada, al realizar una de sus funciones, deberá tener la libertad de decidir si ha de incurrirse en definitiva en gastos públicos y en qué cantidad y con qué propósito. Ello asegura la flexibilidad de la oferta pública según los cambios potenciales de las preferencias de los electores e incentiva el ahorro en la utilización de los recursos. En principio, tal "autonomía en materia de gastos" es una condición necesaria para la ejecución eficiente de las funciones descentralizadas.

Como se dijo anteriormente, siempre existe, por otra parte, el riesgo de que los contratos públicos discriminen en favor de los proveedores locales. Por consiguiente, parece necesario que se establezcan normas para invitar a la presentación de propuestas de un proyecto y que las autoridades de los niveles superiores ejerzan una fiscalización mínima.

Otro de los problemas se presenta en el caso de la existencia de externalidades positivas en el suministro de determinados bienes y servicios públicos descentralizados. En tal caso, la repartición del costo entre las distintas jurisdicciones parece ser un instrumento adecuado. Es evidente, entonces, que ninguna jurisdicción en particular puede ejercer plena autonomía en relación con los gastos totales. Además, desaparece hasta cierto punto la autonomía respecto de determinadas funciones y la autonomía en relación con los gastos correspondientes.

La solución puede hallarse de dos maneras distintas: se podría, en primer lugar, dividir también las responsabilidades en cuanto a la ejecución de las funciones y hacer que determinadas tareas se convirtieran en una "función conjunta" de dos o más jurisdicciones (por ejemplo, el nivel superior fija las normas y el nivel inferior actúa libremente dentro de los límites de dichas normas). Entonces, se produciría en cierta manera una nueva correspondencia de responsabilidades respecto de funciones y gastos. El precio, naturalmente, sería una mezcla de responsabilidades políticas, lo que de nuevo entraña el peligro de la ineficiencia.

La segunda solución es justamente a la inversa: en situaciones de participación en los gastos, una de las jurisdicciones involucradas asumiría la máxima responsabilidad en relación con todo el proyecto y la contribución financiera de las otras jurisdicciones se reglamentaría más o menos según determinadas normas para protegerlas de la política con fines electorales.

4. Sistema de Financiamiento Descentralizado

La ejecución de funciones y determinación de gastos en un contexto descentralizado resulta indudablemente inútil si los gobiernos subnacionales no cuentan con los recursos financieros correspondientes. Existen ciertamente distintas posibilidades de financiación de los gobiernos regionales y locales, ninguna de las cuales está exenta de problemas. A continuación, se presenta, en primer lugar algunas normas generales en materia de recursos descentralizados y en segundo lugar, se hacen algunas consideraciones sobre la conveniencia de los distintos sistemas de financiación pública. Más adelante se examinará las posibles ventajas e inconvenientes de los distintos sistemas tributarios en un sistema fiscal de múltiples niveles.

a) Normas generales en materia de financiamiento descentralizado

- 1) La que parece ser una condición trivial, es quizás la más difícil de cumplir: el financiamiento descentralizado debe ser suficiente para financiar los gastos corrientes o de funcionamiento del nivel correspondiente. De no ser así, la descentralización es indiferente y se vuelve rápidamente ineficiente. La suficiencia de los recursos presupone que las dependencias descentralizadas puedan acceder de alguna manera a una base impositiva importante.
- 2) Una de las premisas del federalismo y/o financiamiento descentralizado reside en que si por un lado se permite a los individuos con similares preferencias agruparse y agruparse y decidir el nivel de gasto asociado a determinada demanda de bienes públicos locales, de la misma manera y en virtud de la corresponsabilidad fiscal debe permitirse ajustar la estructura de los ingresos con un más amplio margen de libertad, particularmente en las fuentes de ingresos provenientes de los impuestos propios y tarifas y/o cargos a los usuarios.
- 3) El financiamiento descentralizado debe guardar cierta relación con el crecimiento y mostrarse estable ante las fluctuaciones económicas. Esa condición garantiza la estabilidad financiera de las dependencias descentralizadas en el largo y el corto plazo. En otros términos debe ser fiscalmente autosostenido y consistente con las políticas nacionales de estabilización y crecimiento. Esto último es importante porque no deberá imponerse a las dependencias fiscales descentralizadas la carga de políticas de estabilización.
- 4) Las rentas descentralizadas deben reflejar de alguna manera el aporte de las dependencias descentralizadas al desarrollo económico local (o regional). Dicha condición presupone la posibilidad de crear los

incentivos adecuados para los sectores privado y público. Los hogares y firmas tienen una idea aproximada del costo de los bienes y servicios públicos y pueden obligar al gobierno a mostrar un interés activo en el desarrollo económico local (o regional).

- 5) La recaudación de las rentas descentralizadas no debiera causar efectos graves fuera de los límites de las jurisdicciones. La razón para establecer esta condición consiste en limitar la ineficiencia de las externalidades y proteger a las comunidades de los efectos adversos que pueda tener la rivalidad en materia de recaudación.

Los niveles subnacionales, particularmente las localidades deberían gravar aquellas bases que tuvieran una baja movilidad interjurisdiccional. En consecuencia, los impuestos que tienen una base fija —por ejemplo, la propiedad— parecen ser más eficaces que los tributos que gravan los bienes móviles —por ejemplo, el capital—, que podrían escapar con facilidad y socavar, por consiguiente, todo esfuerzo importante en materia tributaria.

- 6) Un sistema de rentas descentralizadas además de ser tangible, predecible y transparente, debe proveer incentivos para una mayor autonomía y responsabilidad ("accountability") ante las comunidades de los gobiernos subnacionales.

- 7) Un criterio adicional en favor de un sistema de financiamiento descentralizado, es la posibilidad de promover cierto grado de equidad territorial o interregional entre las distintas dependencias de un nivel descentralizado. Las rentas de las jurisdicciones descentralizadas, particularmente las provenientes de las transferencias fiscales, deben promover los criterios de eficiencia y equidad en la movilización y asignación de recursos.

b) Adecuación y fortalecimiento de las finanzas subnacionales

Como lo anota el informe para el desarrollo (1988) del Banco Mundial, mediante el fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos subnacionales se puede mejorar la eficacia del sector público y reducir la necesidad de las transferencias intergubernamentales para otros propósitos de política como se verá más adelante.

Teniendo presente la diversidad de instrumentos financieros con que cuentan los distintos niveles de gobierno (impuestos, tasas y/o recargos, crédito, coparticipación de impuestos, transferencias intergubernamentales, etc), es conveniente mencionar que algunos de ellos refuerzan preferentemente la capacidad y autonomía fiscal, mientras que otros tratan de resolver el problema de los desequilibrios verticales y horizontales. En fin, son múltiples los propósitos que deben estar articulados y resueltos bajo los principios básicos de la eficiencia, la equidad y una mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales en su gestión.

De esta manera y teniendo presente el conjunto de recursos financieros de que disponen los gobiernos subnacionales y del balance o combinación adecuada de éstos,

se enuncian a continuación algunos de los criterios básicos que deben orientar la obtención de los mismos.

La corresponsabilización fiscal entendida tanto como una mayor autonomía fiscal en el campo de los ingresos, como en su concepción relativa al cumplimiento del principio de equivalencia fiscal, recomienda el empleo de los impuestos y las tarifas y/o cargos como instrumentos fiscales que promueven una correcta asignación de recursos entre usos públicos y privados. Lo anterior también implica la búsqueda de impuestos transparentes, cuya carga fiscal sea claramente percibida por los contribuyentes.

Los impuestos teóricamente deben transmitir correctamente las señales de costos y beneficios recibidos de los bienes públicos a través de la carga fiscal soportada (principio de equivalencia fiscal). Los gravámenes constituyen ciertamente recaudaciones descentralizadas apropiadas, siempre y cuando su concepción se ajuste a las condiciones mencionadas en el literal anterior. La satisfacción de dichos criterios no sólo depende del tipo de impuestos que sirven como fuentes de recaudación descentralizadas, sino también de la influencia que las distintas dependencias descentralizadas ejercen sobre las bases tributarias y las tasas impositivas (autonomía fiscal). Una vez más, ello está determinado por el sistema tributario general, que reglamenta las relaciones entre los distintos niveles fiscales.

Las tarifas o cargos que se cobran a los usuarios deberán al menos satisfacer las condiciones 2 a 5 del numeral anterior. Asimismo, deben establecer una estrecha relación entre la actividad económica privada y las rentas públicas, porque es de suponer que las actividades del sector privado exigen servicios públicos acordes con su propia actividad económica. Deben utilizarse como un instrumento de financiación de la provisión de bienes públicos locales que reflejen el costo de producción y el beneficio de dichos bienes. Obedecen, en cierto modo, al principio del beneficio, sobre el cual el sistema de tarificación deberá ser equitativo y, por consiguiente, es poco probable que produzcan externalidades importantes. Además, son claramente visibles. Podrían traducirse en una desigualdad de rentas en el plano interlocal (o interregional), pero esa circunstancia reflejaría simplemente las distintas demandas en materia de servicios públicos.

Si los beneficios de los servicios locales se extienden a otras jurisdicciones e inclusive al nivel nacional, la financiación no puede darse exclusivamente con cargas a usuarios e impuestos, sino que hace indispensable la utilización de las llamadas transferencias intergubernamentales, instrumento de financiación de los gobiernos subnacionales que viene teniendo importancia creciente dentro de la estructura de los sistemas fiscales y cuyo diseño involucra distintos criterios, entre los que vale la pena mencionar la equidad fiscal vertical y horizontal, la garantía a los niveles subnacionales para la prestación de un nivel mismo de servicios básicos y la consecución de objetivos de política económica de carácter general, entre otros.

El crédito, si bien constituye en principio un mecanismo apropiado de financiación de inversiones prioritarias de los gobiernos subnacionales, constituye por

la experiencia de varios países el recurso financiero menos apropiado para los niveles inferiores en la jerarquía fiscal, ya que es probable que cause efectos adversos al equilibrio fiscal macroeconómico. Por consiguiente, es recomendable que el nivel intermedio fiscalice y restrinja en buena medida el financiamiento de crédito del nivel local; a su vez, el nivel intermedio deberá abstenerse voluntariamente de otorgar importantes financiamientos crediticios y/o someterse a las restricciones de parte del nivel central.

5. Elección del régimen tributario adecuado

La asignación de impuestos en un sistema fiscal de múltiples niveles puede hacerse en principio con arreglo a tres sistemas diferentes: a) separación de impuestos, b) repartición de impuestos y c) imposición de sobretasas.

a) Separación de impuestos

En un sistema de separación de impuestos, cada nivel fiscal decreta sus propios tributos. Pero este aspecto se refiere únicamente a la distribución de la recaudación fiscal y deja básicamente sin resolver la cuestión de saber qué nivel tiene competencia para decidir en materia de leyes tributarias y cuál está a cargo de la administración de los impuestos.

Sin embargo, si este sistema se compara con los otros dos regímenes tributarios —que se analizarán más adelante— la separación de impuestos presenta la mayor posibilidad de que las dependencias descentralizadas tengan facultad para administrar la base tributaria y las tasas impositivas e inclusive para crear nuevos impuestos. De modo que de todos los regímenes tributarios de una economía fiscalmente descentralizada, la separación de impuestos es la que presenta intrínsecamente la mayor vocación hacia la descentralización. Lo menos que puede decirse es que en caso de que la legislación tributaria fuera un asunto reservado al nivel central, se trataría sólo de un medio fácil de delegar algunas facultades legislativas en los niveles descentralizados.

No obstante que la separación de impuestos es aparentemente una buena opción desde una perspectiva de descentralización fiscal, hay varios aspectos que invitan a reconsiderar esta primera impresión. En primer lugar, se sabe por experiencia que en un proceso de descentralización dirigido desde el nivel central, este se reserva para sí todas las bases tributarias más importantes lo que puede conducir a su vez a una ínfima descentralización de los ingresos en donde son evidentes las limitaciones de la tributación regional y/o local por su reducido potencial recaudatorio. Inclusive si los gobiernos subnacionales llegan a poseer una estructura impositiva relevante nunca podrán tener la seguridad de que tarde o temprano no se vean privados de elementos sustanciales de la base tributaria, ya que el nivel central siempre se deja tentar por el deseo de otorgar rebajas de impuestos a expensas de los otros niveles.

En la medida en que las dependencias descentralizadas tengan demasiadas facultades legislativas y administrativas, puede que ello no resulte beneficioso para la

economía en general ni para las propias dependencias descentralizadas. La estructura tributaria general puede volverse confusa y de difícil comprensión para el contribuyente particular. La tasación para fines impositivos se vuelve onerosa para cada contribuyente y para la administración de los impuestos.

El problema más grave tiene que ver con la rivalidad en materia de impuestos. Como se dijo anteriormente, la competencia tributaria es un asunto delicado. En la mejor hipótesis, puede convertirse en la fuerza impulsora para alcanzar eficiencia e ingeniosidad. En el peor de los casos, empujará a las dependencias descentralizadas a una lucha desastrosa para obtener las mejores bases tributarias. Si se busca cómo lograr lo primero e impedir lo segundo, la competencia en materia tributaria deberá limitarse a muy pocos instrumentos, quizá a una sola tasa impositiva de un impuesto sobre una base más bien fija (por ejemplo, la propiedad inmobiliaria).

b) Repartición de impuestos

La repartición de impuestos se refiere básicamente a la distribución de la recaudación tributaria general entre dos o más niveles. Pero implícitamente priva también a las dependencias descentralizadas de toda facultad legislativa directa. No sólo es preciso determinar las proporciones de manera uniforme (es decir, centralmente), sino también las bases tributarias y las tasas impositivas, ya que de otra manera el sistema no funcionaría, aunque un nivel descentralizado en conjunto (por ejemplo, a través de un órgano representativo) pudiera participar en el proceso de legislación tributaria.

De manera que, a diferencia de la separación de impuestos, un sistema de repartición de impuestos parece no dejar margen a la autonomía tributaria del nivel descentralizado. Pero ello no significa que los niveles descentralizados no puedan ejercer influencia alguna sobre la recaudación tributaria. Si se considera la recaudación tributaria como el producto del "precio" y "monto" de los impuestos, las dependencias descentralizadas no pueden influir en aquél pero decididamente pueden hacerlo sobre éste. Lo que pueden hacer y hagan dependerá de la manera de distribuir la recaudación tributaria entre las distintas dependencias.

La forma "natural" de distribuir la proporción de impuestos de un nivel entre las jurisdicciones que constituyen dicho nivel consiste en dejar las respectivas recaudaciones tributarias en el lugar donde se producen. Pero para la mayoría de los impuestos, la recaudación local (o regional) de un impuesto no tiene mucho que ver con su origen económico, que podría constituir una base más adecuada para su distribución. Pero ¿dónde se origina un impuesto?, ¿Se trata del lugar donde se producen los bienes que generan ganancias o donde se venden, o inclusive donde vive el productor?

En la práctica, este tipo de cuestiones debe resolverse de manera pragmática. En consecuencia, en vez de asignar la recaudación tributaria con base en una teoría bien elaborada sobre el origen local, es preferible examinar las consecuencias de los distintos sistemas de distribución de impuestos.

En realidad, se pueden encontrar muchas fórmulas distintas de asignación. En Alemania, por ejemplo, el impuesto sobre el valor agregado, en la medida en que su recaudación va a los Estados, se distribuye básicamente por habitante, con un factor de densidad que favorece las regiones densamente pobladas. Estos factores se utilizan también en otros países (por ejemplo Australia y Suiza), pero en este caso con el efecto contrario: favorecen las áreas escasamente pobladas. La distribución por habitante, naturalmente, hace que la determinación del número de personas sea una operación rentable y cabe pensar especialmente que las pequeñas comunidades se muestren ávidas de reconocer la residencia si la asignación tributaria se hace aplicando la norma por habitante.

Otras fórmulas posibles de asignación tienen en cuenta el ingreso (ponderado o no ponderado), el capital real, el volumen (ventas), el valor agregado y las necesidades (que se definirán de distintas maneras) tanto en el plano local como regional.

La repartición de impuestos, en definitiva, no se opone a la fijación de incentivos a las dependencias fiscales descentralizadas. Dependiendo de las normas de distribución de impuestos, las comunidades pueden dedicarse a todo tipo de políticas fiscales activas. Lo que no pueden hacer es cambiar las leyes tributarias (por ejemplo, adaptar las tasas impositivas a las preferencias especiales de sus ciudadanos). En consecuencia, si una comunidad (Estado o provincia) logra con mucho éxito atraer contribuyentes, no puede distribuir la recaudación tributaria resultante a través de una disminución de las tasas impositivas. Por el contrario, se ve obligada en cierto modo a mantener un nivel elevado —posiblemente ineficiente— del gasto público.

De manera que mientras la separación de impuestos entraña el riesgo de una utilización excesiva de las medidas tributarias descentralizadas, la repartición de impuestos —si bien ciertamente no impide la adopción de estrategias fiscales ingeniosas— carece de un instrumento indispensable: el medio de modificar el "precio de los impuestos". Ello parece hacer de la búsqueda de un sistema intermedio la solución ideal.

c) Imposición de sobretasas

La imposición de sobretasas implica un sistema en el cual el nivel central fija todas las normas tributarias para satisfacer sus propias necesidades, en tanto que las jurisdicciones descentralizadas tienen el derecho de imponer sobretasas. En cierto modo, el nivel central está dispuesto a permitir que determinados gravámenes descentralizados "cabalguen" sobre sus propios impuestos.

Con arreglo a tal sistema, los gobiernos subnacionales no tienen el derecho de administrar las bases tributarias (aunque pueden, naturalmente, al igual que en los otros dos sistemas, atraer actividades privadas pertinentes para la generación de impuestos), pero tienen la potestad de modificar la tasa impositiva general y ajustar, de ese modo, la carga tributaria a las preferencias de sus ciudadanos. El otorgamiento de este tipo de ejercicio tributario debe conducir en principio a una cierta disminución de las

transferencias intergubernamentales del nivel central hacia los niveles de gobierno que están facultados para establecer la imposición de recargos.

Si bien, este tipo de sistema o arreglo tributario no permite acceder al nivel óptimo de descentralización fiscal, puesto que los gobiernos subnacionales no son discrecionales sobre la determinación y administración del gravamen, al menos tienen la facultad de decidir con cierta libertad el nivel esperado de ingresos y de obtenerlo mediante un procedimiento relativamente sencillo. Un ejemplo de este sistema se da en España con el establecimiento de recargos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) en favor de las comunidades autónomas.

Si la imposición de sobretasas se limita a un sólo impuesto o a unos cuantos, el sistema conserva su transparencia en la medida en que el régimen tributario central sea de partida transparente.

d) Sistema mixto

En cualquier proceso de descentralización los tres sistemas mencionados pueden utilizarse, naturalmente, en relación con los distintos tributos. El impuesto sobre bienes inmuebles y algunos gravámenes secundarios pueden asignarse por separado a los niveles descentralizados. El impuesto sobre el valor agregado sería apropiado para la repartición de impuestos y el impuesto sobre la renta del nivel central puede ser una opción para la imposición de sobretasas locales.

6. Nivelación de las diferencias en materia de ingresos interlocales o interregionales mediante el uso de las transferencias

Aún cuando la igualdad de los ingresos interlocales (o interregionales) por habitante sea considerado un aspecto importante en la selección de los impuestos de carácter descentralizado así como la delimitación de las jurisdicciones, la distribución de la recaudación tributaria puede caracterizarse generalmente por un alto grado de desigualdad. Se considera que un sistema descentralizado adecuado necesita algún esquema de equidad fiscal que garantice mínimamente la suficiencia financiera de los niveles subnacionales de gobierno (equidad vertical) y compense las disparidades en las capacidades de gasto de los gobiernos subnacionales (equidad horizontal).

Para lograr cierta homogeneidad fiscal, tendrá que considerarse hasta dónde habrán de adoptarse medidas en tal sentido. Ello dependerá claramente del grado de desigualdad en la distribución original de los recursos y del grado de desigualdad que parezca tolerable en una sociedad. Además, la influencia que puede posiblemente ejercer una jurisdicción para mejorar su propia situación financiera es muy importante. Cuanto más pueda hacer por empeño propio o autofinanciación, tanto más cabrá prever que la nivelación fiscal a través del mecanismo de transferencias desincentive cualquier esfuerzo similar de las distintas jurisdicciones y por el contrario acentúe la dependencia fiscal del nivel central. De manera que ésta no deberá llegar a premiar la ineficiencia y castigar el esfuerzo fiscal. Por el contrario, deberá incentivar la eficiencia en la

asignación de competencias, la equidad a los distintos niveles territoriales y una mayor autonomía y responsabilidad de los gobiernos subnacionales en su gestión.

Una cuestión realmente difícil es cómo aproximarse al aspecto de la equidad (vertical y horizontal). A primera vista, el concepto de nivelación fiscal pareciera ser la igualdad de los ingresos tributarios por habitante. Pero es preciso no pasar por alto dos problemas.

- Algunas comunidades quizá cuenten con una escasa recaudación tributaria, pero poseen una considerable cantidad de otros ingresos como las utilidades de las empresas públicas o los derechos de concesión de licencias. No parece adecuado descartarlos ni considerarlos plenamente. Una solución teóricamente no satisfactoria pero pragmática consiste en tenerlos parcialmente en cuenta.
- La demanda de bienes públicos aumenta generalmente con la densidad demográfica. Esto deriva parcialmente del carácter no competitivo del consumo de los bienes públicos. Así cuanto mayor sea el número de personas que utilice determinado bien público, tanto menor será su costo por habitante. Por consiguiente, puede llegarse a la conclusión de que en la nivelación es preciso tener en cuenta la densidad demográfica y asignar más recursos financieros por habitante a las comunidades densamente pobladas.

Por otra parte, al contar una comunidad con determinados ingresos (tributarios) por habitante, la densidad demográfica incrementa los ingresos tributarios absolutos y —en la hipótesis de determinado costo de producción— la cantidad disponible de bienes públicos. En consecuencia, la no competitividad se traduciría en un mayor grado de beneficio individual. Por lo tanto, podría argumentarse una asignación aún menor de recursos a las comunidades densamente pobladas.

Es difícil llegar a un resultado claro respecto de ambas consideraciones. Desde un punto de vista pragmático, no significa que la densidad demográfica carezca de importancia en relación con los pagos entre los niveles fiscales. Al contrario, la densidad se acepta generalmente como sustituto de la "centralidad" de una comunidad, es decir, el grado en que presta servicios a los vecinos que dependen de dicha comunidad.

Hay varias maneras de realizar la nivelación a través de las transferencias, entre las que cabe distinguir principalmente las de tipo horizontal y vertical, condicionada y no condicionada, y la de contrapartida y sin contrapartida, tema que ha sido extensamente tratado por autores como W. Oates, R. Bird y Rémy Prud'homme¹⁴, entre otros.

Puesto que la desigualdad financiera constituye un problema de distribución de recursos dentro de un nivel fiscal, la nivelación horizontal al interior de ese nivel parece ser el correctivo adecuado. Pero quizá haya que admitir una excepción: si algunas jurisdicciones no alcanzan una situación financiera mínima, la intervención del nivel subsiguiente superior parece una función apropiada. En este caso las transferencias se

pueden diseñar bajo el criterio de buscar una igualación de los ingresos per cápita entre las localidades. Ello forma parte de su función estabilizadora del sistema.

Si pudiera tenerse la certeza de que la jurisdicción receptora utilizara las transferencias como mejor conviniera a sus intereses, las transferencias no condicionadas superarían a las condicionadas. Pero se trata indudablemente de una hipótesis no del todo realista. Por lo tanto, el condicionamiento parece ser especialmente adecuado cuando se requieren transferencias "mínimas" o en caso de transferencias discrecionales. El condicionamiento puede relacionarse con la utilización selectiva de transferencias, la ejecución de una política especial, la participación en los gastos generales ("transferencias con contrapartida"), etc.

En general, las subvenciones de nivelación deberán ajustarse a determinadas normas que garanticen el cumplimiento de sus propósitos. No existe sencillamente ninguna norma que prevea todas las eventualidades. Por consiguiente, parece a veces adecuado adoptar medidas distintas, por ejemplo cuando una jurisdicción se ve afectada por una severa crisis financiera que no podría superarse mediante la simple aplicación de las normas previstas para situaciones normales.

7. Internalización de las externalidades inevitables

No hay ninguna posibilidad de evitar los efectos de la política pública de una jurisdicción descentralizada más allá de sus fronteras. Por consiguiente, es preciso poner en marcha algún proceso para incorporar las externalidades.

Nos parece útil hacer la distinción de tres tipos distintos de externalidades: a) las que afectan algunas jurisdicciones cercanas del mismo nivel; b) las que afectan en mayor o menor grado todas las jurisdicciones del mismo nivel y c) las que afectan otros niveles en un sistema fiscal de múltiples niveles. Para cada caso se necesita un plan adecuado de incorporación.

- a) Las jurisdicciones cercanas, por ejemplo las comunidades centrales y sus satélites, deberán constituir instituciones comunes; en caso preciso, la participación será obligatoria.
- b) Si todas las jurisdicciones de determinado nivel, o algunas de ellas, se ven afectadas, será necesario hallar alguna forma de armonización.
- c) Otros niveles (por ejemplo el nivel central) deberán otorgar transferencias especiales para incorporar los beneficios externos de determinadas medidas o de algunas omisiones de las políticas descentralizadas. En caso de externalidades negativas, como las que cabe prever con el financiamiento del crédito de las dependencias descentralizadas, podrá concederse al nivel central el derecho de intervenir y restringir ese tipo de financiamiento.

8. Transparencia de las interacciones normativas y mantenimiento de la responsabilidad política

Al ser el proceso de descentralización en primera instancia una decisión política, debe tener un claro marco constitucional y legal que sea traducido posteriormente en un esquema de competencias y recursos de los distintos niveles de gobierno. Un adecuado proceso de descentralización debe establecer en principio las responsabilidades y/o competencias de cada nivel de gobierno y paralelamente- en lo posible posteriormente- el tipo y volumen de recursos con los que se va a financiar dichas competencias.

Una vez constituidas las dependencias fiscales autónomas, éstas podrán también utilizarse como agentes del nivel central y asignárseles funciones de un nivel superior. Pero al hacerlo, se corre cierto riesgo de que ambos tipos de políticas (niveles inferiores y superiores) se vuelvan indiscernibles (confusión normativa) y que el electorado no pueda distinguir las responsabilidades correspondientes. Por consiguiente, es muy importante hacer claridad respecto de qué tipo de actividades una determinada jurisdicción descentralizada tiene plena responsabilidad o carece de ella.

En cuanto a las actividades que debe realizar una dependencia descentralizada por encargo de una dependencia de nivel superior, ésta deberá asumir el costo. Solamente en la medida en que la dependencia descentralizada ejerza alguna influencia en las características especiales del servicio en cuestión, podrá exigírsele también que contribuya a los gastos.

En un sistema que cuenta con más de dos niveles surge el problema de saber cómo deberán comunicarse los distintos niveles. Por ejemplo, en un sistema de tres niveles, la intervención del nivel central y del nivel intermedio en los asuntos del nivel local puede resultar ineficiente. Por consiguiente, parece adecuado que las políticas del nivel central particularmente, los programas de inversión dirigidos o vinculados con las políticas locales, se canalicen a través del nivel intermedio (provincia, departamento y/o región), quién a su vez y respetando el marco de competencias locales, puede colaborar financiera y técnicamente con las iniciativas locales. En otras palabras, el nivel intermedio deberá en lo posible representar los intereses del nivel local y ser uno de las instancias de coordinación en las relaciones fiscales intergubernamentales. De otra manera, las injerencias de los niveles central e intermedio pueden traducirse en una normativa enredada y confusa.

9. Mejoramiento de la capacidad de absorción y de gestión de los gobiernos subnacionales

Complementariamente al fortalecimiento de un sistema financiero descentralizado, no sólo es esencial incrementar el gasto de los niveles regional y local sino además mejorar la calidad del mismo. De esta manera deberá promoverse una racionalización en el uso de los recursos vis a vis si su utilización estuviese en el nivel nacional o federal, y a su vez, deberá mostrar tasas de rentabilidad aceptable.

La descentralización no debería ir más allá de lo que permite la capacidad de absorción a nivel local para manejar eficientemente las responsabilidades que se le transfieren. Por ello, parte del éxito de la estrategia de descentralización está relacionada el fortalecimiento de la capacidad administrativa y técnica de los gobiernos subnacionales en el manejo de sus competencias y recursos.

En este sentido la visión de un gobierno subnacional "eficiente" debe tener la voluntad de implantar políticas de racionalización y/o modernización del Estado a través de programas de fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial de los gobiernos locales, que guiados con criterios mínimos de eficiencia ofrezcan un mejoramiento de la productividad del recurso humano y de la capacidad de gestión local.

Asimismo y para la correcta evaluación de dichos procesos es necesaria la oportuna disponibilidad de información estadística sobre lo que ocurre en las relaciones fiscales intergubernamentales y en el mismo ámbito de los gobiernos subnacionales¹⁵. Las deficiencias e inexistencia de sistemas de información no permite el seguimiento y la evaluación rigurosa deseable para los efectos de ajustes y recomendaciones de políticas de descentralización fiscal en armonía y coherencia con las políticas macroeconómicas. Sin duda, el mejoramiento de los sistemas de información fiscal a nivel subnacional son instrumental básico para la formulación de políticas y evaluación de los procesos de descentralización fiscal en América Latina y el Caribe.

En síntesis y como lo afirman varios autores y agencias internacionales preocupadas por estos temas, el éxito de los procesos de descentralización fiscal dependen en buena medida de la misma capacidad administrativa y técnica de los gobiernos subnacionales dentro de un contexto de mayor autonomía y responsabilidad ("accountability") en el manejo de su propia gestión.

Notas

1. Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1989) Public Finance: In Theory and Practice.
2. Oates, Wallace (1972) "Fiscal Federalism"
3. Campbell, Tim (1991) "Decentralization to Local Government in Latin America: National Strategies and Local Responses in Planning Spending and Management". Banco Mundial, Documento de Trabajo, Report No. 5, p. 6.
4. Hunter, J.S.H. (1977), "Federalism and Fiscal Balance". Camberra
5. Shah, Anwar (1991), "The New Fiscal Federalism in Brazil" World Bank Discussion Papers, No.124, Washington D.C.

6. Esta sección está basada totalmente en el trabajo del Prof. Gerold Krause Junk y Ms. Regine Müller "Fiscal Decentralization" preparado para el proyecto regional sobre Descentralización Fiscal (CEPAL/GTZ).
7. Se hace referencia tanto al Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI y al Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas.
8. Los gobiernos regionales o subnacionales son parte de un conjunto de instituciones del sector público que "desarrollan actividades de producción de servicios no comerciales, principalmente para consumo colectivo y transferencias de ingreso". Véase documento Serie Política Fiscal 1, del Proyecto Regional de Política Fiscal, página 14.
9. Tiebout, Charles M. (1956) "A Pure Theory Of Local Expenditures", Journal of Political Economy.
10. Banco Mundial (1988), Informe para el Desarrollo, Cap. 7.
11. Kenyon, D.A. and Kincaid J. (1991) "Competition among States and Local Governments", The Urban Institute Press, Washington.
12. Tiebout, Charles (1956) op.cit.
13. Buchanan, James M. (1965) "An Economic Theory of Clubs".
14. Véase entre otros los estudios del prof. Richard Bird referidos a este tema: "Federal Finance in Comparative Perspective" (1986) y "Intergovernmental Fiscal Transfers in Developing Countries" (1991). Asimismo el volumen editado por el prof. Prud'homme (1991), "Public finance with Several Levels of Government".
15. En Wiesner (1992) "Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización", se hace una reiterada mención a la importancia de los sistemas de información fiscal subnacional.

ANEXO DE CUADROS

Modelos a Utilizarse en el Proyecto

CUADRO A-1
INGRESOS EFECTIVOS POR NIVELES DE GOBIERNO
(en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

INGRESOS	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Nivel Nacional o Federal																
- Sector Central																
- Sector Descentralizado*/																
Nivel Intermedio																
- Sector Central																
- Sector Descentralizado																
Nivel Local																
- Sector Central																
- Sector Descentralizado																
Total																
Sector Central **/ Consolidado																
Sector Descentralizado Consolidado																

*/ El sector descentralizado incluye tanto a los organismos descentralizados como a las empresas públicas.

**/ Esta categoría incluye los sectores centrales de los tres niveles de gobierno.

CUADRO A-2
GASTOS EFECTIVOS POR NIVELES DE GOBIERNO
(en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

INGRESOS	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Nivel Nacional o Federal																
- Sector Central																
- Sector Descentralizado**/																
Nivel Intermedio																
- Sector Central																
- Sector Descentralizado																
Nivel Local																
- Sector Central																
- Sector Descentralizado																
Total																
Sector Central **/																
Consolidado																
Sector Descentralizado																
Consolidado																

*/ El sector descentralizado incluye tanto a los organismos descentralizados como a las empresas públicas.

**/ Esta categoría incluye los sectores centrales de los tres niveles de gobierno.

**CUADRO A-3
ASIGNACION DE COMPETENCIAS Y/O FUNCIONES A LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO**

2 Nivel que delega Nivel encargado	A Servicios públicos generales (agua potable, saneamiento)			B Infraestructura Vial			C Educación y salud			D Otros (vivienda, desarrollo agropecuario, turismo, medio ambiente, etc.)		
	n	i	l	n	i	l	n	i	l	n	i	l
Funciones voluntarias	n											
	i											
	l											
Funciones obligatorias determinadas por alguna norma legal	n											
	i											
	l											
Funciones por encargo de otro nivel de gobierno	n											
	i											
	l											

n = nivel nacional o federal; i = nivel intermedio (estatal, provincial o departamental); l = nivel local (municipal, comunal)

NOTA 1: Estos cuadros son cualitativos (deberán ser llenados con X)

NOTA 2: El consultor puede ampliar o redefinir las categorías de funciones (i.e. incluir seguridad ciudadana, etc.)

CUADRO A-4
INGRESOS POR CATEGORÍAS EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO
 (en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

	AÑOS		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
GOBIERNO NACIONAL O FEDERAL																
a.- Tributarios																
b.- No Tributarios																
c.- Transferencias																
d.- Créditos																
e.- Otros Ingresos																
Sub-Total																
GOBIERNO INTERMEDIO																
a.- Tributarios																
b.- No Tributarios																
c.- Transferencias																
d.- Créditos																
e.- Otros Ingresos																
Sub-Total																
GOBIERNO LOCAL																
a.- Tributarios																
b.- No Tributarios																
c.- Transferencias																
d.- Créditos																
e.- Otros Ingresos																
Sub-Total																
TOTAL																

NOTA: En los subtotales están incluidos los organismos descentralizados para dicho nivel de gobierno. En caso de no ser así, especificar.

CUADRO A-5
INGRESOS TRIBUTARIOS SEGUN TIPO DE IMPUESTO Y NIVEL DE GOBIERNO
(en moneda corriente y como proporción del PIB)

	AÑOS		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																
IMPUESTO A LA RENTA EMPRESARIAL																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																
IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																

(continúa)

(continuación Cuadro A-5)

	AÑOS		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
IMPUESTO A LOS BIENES INMUEBLES																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																
IMPUESTO A LAS PATENTES (Industriales, Comerciales, de Registro de Vehículos, etc)																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																
IMPUESTO AL CONSUMO																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																
OTROS IMPUESTOS (ESPECIFICAR)																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																
TOTAL																

NOTA 1: El consultor podrá alterar el cuadro en función a los principales impuestos del país
 NOTA 2: En el caso de impuestos participados entre diferentes niveles de gobierno indicar cuál de los impuestos sigue tal modalidad (con una nota a pie de página) y debe incluirse como ingreso de cada nivel de gobierno lo que le corresponde en el proceso de reparto.

CUADRO A-6
INGRESOS NO TRIBUTARIOS SEGUN TIPO Y NIVEL DE GOBIERNO
(en moneda corriente y como proporción del PIB)

	AÑOS		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
MULTAS Y PEAJES																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																
LICENCIAS O PERMISOS																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																
TARIFAS O CARGOS A USUARIOS																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																
REGALIAS																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																
OTROS																
a.- Nivel Nacional																
b.- Nivel Intermedio																
c.- Nivel Local																
TOTAL																

NOTA 1: El consultor podrá alterar el cuadro en función a los principales ingresos no tributarios de los distintos niveles de gobierno en el país.

NOTA 2: Las transferencias intergubernamentales no se incluyen, éstas se presentan en otro cuadro

CUADRO A-7 (a y b)
CREDITO Y FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Atribuciones en materia de Tipo de institución crediticia	Programación (determinación y usos)			Autorización de endeudamiento (capacidad real y legal de endeudamiento)			Negociación de condiciones financieras			Supervisión y control		
	n	i	l	n	i	l	n	i	l	n	i	l
Banca de Fomento												
Banca Comercial												
Agencia de credito externo												

n = nivel nacional o federal; i = nivel intermedio; l = nivel local

NOTA 1: Este cuadro es de índole cualitativa (deberá ser llenado con X).

NOTA 2: Cada nivel de gobierno (n, i, l) incluye el gobierno central y el sector descentralizado respectivo.

NOTA 3: Corresponde un cuadro (A-7a) a los gobiernos intermedios y otro (A-7b) a los gobiernos locales.

CUADRO A-8 (a y b)
TRANSFERENCIAS 1/.....DEL GOBIERNO NACIONAL A LOS NIVELES INTERMEDIOS Y LOCALES 4/
CRITERIO 2/
AÑO 19..

UNIDAD JURISDICCIONAL 3/	GOBIERNOS INTERMEDIOS			GOBIERNOS LOCALES			TOTAL		
	Total	Per Cáp.	% total	Total	Per Cáp.	% total	Total	Per Cáp.	% total
1.-									
2.-									
3.-									
8.-									
9.-									
10.-									
TOTAL									
1/	Las transferencias pueden ser condicionales, incondicionales, etc. (ver documento)								
2/	Los criterios usados para asignar las transferencias pueden ser el nivel de población, nivel de pobreza, esfuerzo fiscal, o una combinación de los anteriores. El consultor deberá ser explícito en el criterio utilizado para el ordenamiento respectivo.								
3/	Las unidades jurisdiccionales serán las relevantes en cada país. Estas pueden ser estados, provincias, regiones, departamentos, etc. Estas se refieren a los niveles intermedios.								
4/	En el caso de las transferencias a los gobiernos locales, éstas deberán agruparse bajo la unidad jurisdiccional de nivel intermedio que corresponda.								
NOTA 1: Se entiende que deberá presentarse un cuadro (A-8a) para los gobiernos intermedios y otro (A-8b) para los gobiernos locales.									
NOTA 2: Se sugiere este mismo cuadro para el caso de los impuestos participados que no son contabilizados como transferencias.									

CUADRO A-9
TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN 19
 (en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

Receptor	Nivel de gobierno federal y/o central	Nivel de gobierno intermedio	Nivel de gobierno Local
Distribuido por			
Nivel de gobierno federal y/o central			
Nivel de gobierno intermedio			
Nivel de gobierno Local			

NOTA: Se recomienda presentar este cuadro para el último año de información disponible. Asimismo es deseable que se presente un cuadro adicional con información referida a otro(s) año(s) con alguna anterioridad (3 o 5 años) con el fin de realizar comparaciones.

CUADRO A-10
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL O NACIONAL POR FUNCIONES A LOS GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES EN 19__
(en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

Función	Nivel de gobierno	Gobiernos Intermedios		Gobiernos Locales		Gobiernos Interm.y locales	
		Total	% del Total por habitante	Total	% del Total por habitante	Total	% del Total por habitante
Servicios públicos en general							
Orden público y seguridad							
Salud y Educación							
Seguro y bienestar social							
Vivienda y servicios comunitarios							
Recreación, cultura y religión							
Agricultura, caza y pesca							
Minería, manufactura y construcción							
Otros							
TOTAL			100%		100%		100%

NOTA 1: Esta clasificación corresponde a la que realiza el Fondo Monetario Internacional, sin embargo el consultor puede ampliar o redefinir la clasificación sugerida según las características del país bajo estudio.

NOTA 2: Se recomienda presentar este cuadro para el último año de información disponible. Asimismo, es deseable que se presente un cuadro adicional con información referida a otro(s) año(s) con alguna anterioridad (3 a 5 años) con el fin de poder realizar comparaciones

CUADROS A-11 (a y b)
GOBIERNOS INTERMEDIOS (Estados, Provincias, departamentos, regiones, etc.) y/o GOBIERNOS LOCALES
EQUILIBRIO VERTICAL
(en moneda nacional corriente y como porcentaje del PIB)

AÑOS	Ingresos Propios 1/		Transfe- rencias	Ingresos Totales	Gastos Autónomos 2/	Gastos no Autónomos 3/	Gastos Totales	Equilibrio Vertical	Otros Indicadores
	Trib.	No Trib.							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)/(5)	(1)/(4)
1985									
1986									
1987									
1988									
1989									
1990									
1991									

- 1/ Los ingresos propios se refieren a aquellos para los cuales el nivel de gobierno tiene autonomía con respecto al nivel nacional.
(i.e. sin incluir transferencias)
- 2/ Los gastos autónomos son aquellos gastos que los gobiernos intermedios o locales determinan independientemente de las decisiones de otros niveles de gobierno. El consultor debe ser específico en la metodología de cálculo de esta magnitud.
- 3/ Los gastos no autónomos podrían definirse como aquellos vinculados a funciones delegadas por el nivel nacional o federal y, por lo general, son financiadas mediante transferencias condicionadas. Si existiesen sugerencias con respecto al cálculo de esta magnitud y a los criterios utilizados, ser específico en la metodología utilizada.
- NOTA: Corresponde un cuadro (A-11a) a los gobiernos intermedios y otro cuadro (A-11b) a los gobiernos locales.

CUADRO A-12
AÑO 19...GOBIERNOS INTERMEDIOS
EQUILIBRIO HORIZONTAL
(en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

AÑOS	Ingresos Propios 1/		Impuestos Participados	Transfe- rencias	Totales	Ingresos Totales	Gastos Autónomos 2/Autónomos 3/	Gastos no Autónomos 2/Autónomos 3/	Gastos Totales	Equilibrio Vertical	Otros Indicadores	
	Trib.	No Trib.	Total (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)/(5)	(5)/(7)	(4)/(7) (1)/(4) (1)/(7)
1985												
1986												
1987												
1988												
1989												
1990												
1991												

- 1/ Los ingresos propios se refieren a aquellos para los cuales el nivel de gobierno tiene autonomía con respecto al nivel nacional. (i.e. sin incluir transferencias)
- 2/ Los gastos autónomos son aquellos gastos que los gobiernos intermedios o locales determinan independientemente de las decisiones de otros niveles de gobierno. El consultor debe ser específico en la metodología de cálculo de esta magnitud.
- 3/ Los gastos no autónomos podrían definirse como aquellos vinculados a funciones delegadas por el nivel nacional o federal y, por lo general, son financiadas mediante transferencias condicionadas. Si existiesen sugerencias con respecto al cálculo de esta magnitud y a los criterios utilizados, ser específico en la metodología utilizada.
- NOTA: Se recomienda presentar este cuadro para el último año de información disponible. Asimismo es deseable que se presente un cuadro adicional con información referida a otro(s) año(s) con alguna anterioridad (3 a 5 años) con el fin de poder realizar comparaciones.

BIBLIOGRAFIA BASICA SOBRE DESCENTRALIZACION FISCAL *

Como parte de una de las actividades del Proyecto Regional (CEPAL/GTZ) "Descentralización Fiscal en América Latina", se hizo una revisión de la literatura sobre el tema. A continuación se presenta una lista de los documentos y artículos relacionados al tema de la descentralización fiscal tanto a nivel teórico como a estudios empíricos que hemos considerado pertinente tener presente tanto para el desarrollo del Proyecto como para los estudiosos del tema.

Abalos, José; Jordán, Ricardo; Lira, Luis; Riveros, Fernando (1992)
"Análisis Crítico y Perspectivas del Nuevo Sistema de Financiamiento Regional"
Mimeo, Programa de Asesoría, Fundación Friedrich Ebert. pp.33

Abizadeh, Sohrab; Basilevsky, Alexander, (1990).
"Measuring the Size of Government". *Public Finance*, Vol. XXXXV, N°3, pp. 353-357.

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) (1991)
"Significant Features of Fiscal Federalism. Revenues and Expenditures" Volume 2
Washington, D.C.

_____, (1993).
"Significant Features of Fiscal Federalism: Budget Processes and Tax Systems"
Report M 185 (Washington)

Adkings, Lee C.; Gade, Mary N., (1990).
"Tax Exporting and State Revenue Structures". *National Tax Journal*, Vol. XLIII,
N°1, pp. 39-52.

Alvarado, Betty (1993).
"Relaciones Fiscales entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales". Mimeo.
Primer Borrador, preparado para la Fundación Friedrich Ebert, Lima - Perú.

Aghón, Gabriel (1990)
"Reforma Fiscal: La autonomía en los hechos". *Revista Estado Moderno*, Bogotá.

* La presente recopilación bibliográfica contó con la colaboración del Sr. Carlos Casas, consultor del proyecto.

- Aragon, Y.; Laffont, J.J.; Le Pottier, J. (1988)
 "Testing the Democratic Hypothesis in the Provision of Local Public Goods"
Journal of Public Economics, Vol. 36, pp. 139-151.
- Arnott, Richard J.; Stiglitz, Joseph E., (1988).
 "The Analytics of Moral Hazard", *National Bureau of Economic Research, Working Papers Series*, N°2484.
- Ashford, E. Douglas, (1990).
 "Decentralizing France: Spatial and Functional Tensions, Decentralization Local Government and Markets". EN: *"Decentralization, Local Governments, and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda"* Edited by Bennet J. Robert, Oxford: Clarendon Press, p. 362.
- Astudillo Moya, Marcela, (1985).
 "Federalismo Mexicano y la Descentralización Financiera". *Problemas del Desarrollo*, vol. 16, N°62-63, pp. 181-201.
- Aten, Robert H., (1990).
 "Efficiency Implications of Recent Developments in State Tax Policy". En: Robert J. Bennet, op. cit., pp. 131-142.
- Bahl, Roy W., (1971).
 "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis". *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. XVIII, pp. 570-612.
- _____, (1972).
 "A Representative Tax System Approach to Measuring Tax Effort in Developing Countries". *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. XIX, pp. 87 ff.
- _____; Sjoquist, David L., (1990).
 "The State and Local Fiscal Outlook: What Have We Learned and Where Are We Headed?". *National Tax Journal*, Vol. XLIII, N°3, pp. 321-342.
- _____; Linn, J.F., (1983).
 "The Assignment of Local Government Revenues in Developing Countries". En: *"Tax Assignments in Federal Countries"*, editado por Charles McLure Jr. The Australian National University Press, Canberra, p. 191.
- _____, (1992)
 "Urban Public Finance in Developing Countries" Oxford University Press, World Bank Book. Washington D.C. pp. 552
- Bailey, Stephen; Paddison, Ronan, (1988).
 "Local Government Finance". London, New York.

- Balmaceda, Margarita; Nathan, Richard P., (1990).
 "Comparing Federal Systems of Government". En: Robert J. Bennet, op.cit., pp. 59-77.
- Banco de la República (1990).
 "Finanzas Públicas Regionales en Colombia 1980-1987". Subgerencia de Investigaciones Económicas. Bogotá D.E. Colombia.
- Bayoumi, Tamim, (1990).
 "The 1990 Reform of United Kingdom Local Authority Finance". *IMF Working Paper* 90/58, International Monetary Fund, European Department.
- Beck, John H., (1990).
 "Measuring Government Performance: Component". *National Tax Journal*, Vol. XLII, pp. 217-218.
- Bell, Christopher Ross, (1988).
 "The Assignment of Fiscal Responsibility in a Federal State: An Empirical Assessment". *National Tax Journal*, Vol. XLI, N°2, pp. 191-207.
- Bennet, Robert J., Ed. (1990a).
 "Decentralization Local Governments, and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda". Clarendon Press. Oxford, New York, Toronto.
- _____, (1990b).
 "Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda?". En: Robert J. Bennet, op. cit. pp. 1-26.
- _____, (1990c).
 "Decentralization and Local Economic Development". En: Robert J. Bennet, op.cit., pp. 221-244.
- Bertranou, Fabio (1992).
 "Reforma Fiscal Provincial en Argentina: El Caso de Mendoza 1987-1991" Serie Política Fiscal 30, Proyecto Regional de Política Fiscal. División de Desarrollo Económico. CEPAL
- Bezdek, Roger H; Jones, Jonathan D., (1988).
 "Federal Categorical Grants-In-Aid and State-Local Government Expenditures". *Public Finance*, Vol. XXXXIII, N°1, pp. 39-55.
- Bewley, Truman F. (1981)
 "A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures" *Econometrica* Vol 49, No.3 pp. 713-740.

- Bird, Richard, (1976).
 "Assessing Tax Performance in Developing Countries: A Critical Review of the Literature". *Finanzarchiv*, p. 34.
- _____, (1982).
 "Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia". Departamento Nacional de Planeación (DNP) Bogotá, p. 15.
- _____, (1986).
 "Federal Finance in Comparative Perspective". Toronto: Canadian Tax Foundation.
- _____, (1990a).
 "Fiscal Decentralization in Colombia". En: Robert J. Bennet, op.cit. pp. 394-410.
- _____, (1990b).
 "Intergovernmental Finance and local Taxation in Developing Countries: Some Basic Considerations for Reformers". *Public Administration and Development*, Vol. 10, p. 278.
- _____, (1991).
 "Intergovernmental Fiscal Transfers in Developing Countries". p. 3. (Publicación próxima a aparecer).
- _____, (1992).
 "Tax Policy and Economic Development". The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.
- _____, (1993a).
 "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*. Vol 46, junio, pp. 201-221
- _____, (1993b).
 "Aspects of Federal Finance: A Comparative Perspective" Mimeo. Artículo preparado para el Simposio Internacional sobre Reforma Fiscal. Sao Paulo, Brasil
- _____; Wallich, Christine (1993)
 "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies. Towards a Systematic Framework of Analysis" *World Bank Working Papers*, Public Economics WPS 1122. March.
- _____; Uchimura, Kasuko, (1989).
 "Colombia: Decentralizing Revenues and the Provision of Services a Review of Recent Experiences". World Bank, Washington D.C., Report N°7870-CO.

- _____; Slack, Enid, (1991).
 "Financing Local Government in OECD Countries: The Role of Local Taxes and User Charges". En: Jeffrey Owens, Giorgio Panella, editors *"Local Government: An International Perspective"*, pp. 83-98.
- Blackorby, Charles; Donaldson, David, (1988).
 "Cash Versus Kind, Self-Selection, and Efficient Transfers". *The American Economic Review*, Vol.78, N°4, pp. 691-700.
- Boadway, Robin, W.; Wildasin, David, E., (1984).
 "Public Sector Economics". 2. Aufl., Boston, Toronto.
- Boadway, Robin; Roberts, Sandra; Shah, Anwar (1993).
 "The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries: A Federalism Perspective", Mimeo. Artículo presentado al Simposio Internacional sobre Reforma Fiscal, Sao Paulo, Brasil.
- Boisier, Sergio (1992)
 "Las Relaciones entre Descentralización y Equidad" *Revista de la CEPAL* No. 46. pp. 113-131
- _____, (1987a).
 "Decentralization and Regional Development in Latin America". *CEPAL Review*, N°31, pp. 139-151.
- _____, (1987b).
 "Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional". Santiago: CEPAL. 96 p. (Cuadernos del ILPES, N°32).
- _____, et al., (1991).
 "La Descentralización: el Eslabón Perdido de la Cadena Transformación Productiva con Equidad y Sustentabilidad". Santiago: ILPES, 115 p.
- Bomfim, Antulio; Shah, Anwar, (1991).
 "Macroeconomic Management and the Division of Powers in Brazil". Policy Research, and External Affairs, *Working Papers Public Economics*, WPS 567, Country Economics Department, The World Bank, Washington D.C.
- Bovenberg, A. Lans, (1991).
 "The Case for the International Coordination of Commodity and Capital Taxation". En: Remy Prud'homme, editor, *"Public Finance with several levels of governments"* pp. 315-328.
- Bradbury, Katharin L., (1991).
 "Can Local Governments Give Citizens What They Want?". *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, p. 7.

- Break, George F., (1982).
 "Issues in Measuring the Level of Government Economic Activity". *The American Economic Review*, Vol. 72, N°2, pp. 288-295.
- Breton, Albert; Frascini Angela (1992)
 "Free-Riding and Intergovernmental Grants" *Kyklos* Vol. 45. Fasc.3 pp. 347-362.
- Breton, Albert; Wintrobe Ronald (1975)
 "The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy" *Journal of Political Economy*. Vol 84, No.1, pp 195-207.
- Brosio, Giorgio; Manzini, Antonio, (1990).
 "Public Production or Subcontracting? In Search of Long Term Trends and Explanations". En: Gerold Krause-Junk, editor, "*Public Finance and Steady Economic Growth*", Proceedings of the 45th Congress of the International Institute of Public Finance pp. 277-285.
- Brooke, Rodney (1993)
 "Vínculo entre el gobierno central y local en el Reino Unido: Las Relaciones Fiscales" *Planeación y Desarrollo*. Vol XXIV No.1 Enero-abril. Departamento Nacional de Planeación. Colombia.
- Brown, Charles C.; Oates, Wallace E., (1987).
 "Assistance to the Poor in a Federal System". *Journal of Public Economics*, Vol. 32, pp. 307-330.
- Buchanan, James M., (1950).
 "Federalism and Fiscal Equity". *The American Economic Review*, Bd. 40, pp. 583-599.
- _____, (1965).
 "An Economic Theory of Clubs" *Economica* Vol 32. pp. 1-14
- Bucotevsky, Sam (1982).
 "Inequality in the Local Public Sector", *Journal of Political Economy*, Vol 90, No.1 pp. 128-145.
- Campbell, Tim; Peterson, George; Brakarz, José (1990)
 "Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Efficiency of Local Response. A LATIE Regional Study. Decentralization in Chile. Country Report." World Bank.
- Campbell Tim; Peterson George; Brakarz Joseph, (1991).
 "Decentralization to Local Government in Latin America: National Strategies and Local Responses in Planning Spending and Management". Banco Mundial, Documento de trabajo, Report N°5, p. 61.

- Cárdenas, Jorge Hernán (1991)
 "Avances en el Proceso de Descentralización en Colombia: Comentarios a propósito del Plan de Desarrollo", Santafé de Bogotá.
- Cárdenas, Miguel y otros (1991)
 "Descentralización y Estado Moderno", *Publicaciones del FESCOL-FAUS*, Santafé de Bogotá.
- Casas T., Carlos (1993).
 "La Descentralización de las Finanzas Públicas en el Perú. Una aproximación Preliminar" Documento de Trabajo. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Santiago de Chile.
- Castañeda Tarcisio (1993)
 "Descentralización de los Sectores Sociales" *Planeación y Desarrollo*. Vol XXIV No.1 Enero-abril. Departamento Nacional de Planeación. Colombia.
- Castro, Héctor, (1990).
 "La Descentralización del Estado Guatemalteco en el Gobierno de Vinicio Cerezo". *Estudios Sociales Centroamericanos*, N°52, pp. 85-108.
- Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales -CELCADEL-, (1990).
 "Finanzas Municipales". Estudios Breves de 8 países Latinoamericanos. Quito.
- Centro de Estudios Municipales "Cordillera", Programa de Asesoría de la Fundación Friedrich Ebert-FAUS, (1992).
 "El Sistema Financiero Municipal Chileno: Problemas, Desafíos y Propuestas".
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (1990)
 "Descentralización Político-Administrativa". Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública. Centro de Documentación. Caracas, Venezuela.
- CEPAL, ILPES; BIRF, (1991).
 "Economic Development Institute, Seminario sobre Descentralización Fiscal y Bancos de Proyectos: compendio de documentos". Santiago: ILPES. 699 p.
- CEPAL, Subsede de México., (1985).
 "Relaciones Tributarias entre los Diversos Niveles de Gobierno de un Sistema Federal: el Caso de México". México, DF: CEPAL. 137 p.
- CEPAL (1992).
 "Las Finanzas Públicas de América Latina en la Década de 1980", *Cuadernos de la CEPAL*, No.69. Santiago de Chile.

- Davey, Kenneth (1988)
 "Municipal Development Funds and Intermediaries" *Working Paper PPR WPS 32*, World Bank.
- Davis, Albert; Lucke, Robert, (1982).
 "The Rich-State-Poor-State Problem in a Federal System". *National Tax Journal*, Vol. XXXV, N°3, pp. 337-363.
- De la Cruz, Rafael (1991).
 "La Descentralización en Venezuela: un reto para la Gestión del Estado. Antecedentes y Perspectivas", PNUD, Proyecto VEN/89/501 de Desarrollo de las Capacidades Gerenciales del Estado.
- Doolittle, Fred C.; Ladd, Helen F., (1982).
 "Which Level of Government Should Assist the Poor?". *National Tax Journal*, Vol. XXXV, N°3, pp. 323-336.
- Dornbusch, Rudiger, (1990).
 "Economic Reconstruction of Latin America". En: Gerold Krause-Junk, editor, op.cit. pp. 1-20.
- Eberts, Randall W.; Gronberg, Timothy J., (1990).
 "Structure, Conduct, and Performance in the Local Public Sector". *National Tax Journal*, Vol. XLIII, N°2, pp. 165-173.
- Edel, Matthew; Sclar, Elliot (1974)
 "Taxes, Spending and Property Values: Supply Adjustment in a Tiebout-Oates Model" *Journal of Political Economy* Vol 82. No.5 pp. 941-954.
- Elazar, Daniel, (1991).
 "Cooperative Federalism". En: D.A. Kenyon y John Kincaid Eds. "*Competition Among States and Local Governments*", Washington D.C. The Urban Institute Press, p. 65-86.
- Epple, Dennis; Allan Zelenitz (1981).
 "The Implications of Competition among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?" *Journal of Political Economy*, Vol 89, No.6, pp.1197-1217
- Fisher, Ronald, (1991)
 "Interjurisdictional Competition: A summary Perspective and Agenda for Research" En: Kenyon y Kincaid eds. op.cit.
- Forbes, Kevin F.; Zampelli, Ernest (1989)
 "Is Leviathan a Mythical Beast" *The American Economic Review*. Vol 79, No. 3. pp. 568-577.

- Fundación de Investigaciones Económicas - FIEL (1992).
 "Hacia una Nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina". ADEBA.
 Buenos Aires.
- Galilea, Sergio (1987).
 "La Planificación Local: Nuevas Orientaciones Metodológicas" *EURE*, Vol. 14
 No. 41, Dic. 1987, pp. 65-81.
- García de Romaña, Alberto (1991).
 "La Descentralización en Perú" En: *"Descentralización Política y Consolidación Democrática"* Dieter Nohlen Ed. pp. 201-215
- Gertler, Paul; Glewwe, Paul, (1990).
 "The Willingness to Pay For Education in Developing Countries". *Journal of Public Economics*, Vol. 42, pp. 251-275.
- Gilbert, Guy (1990)
 "Incentives and the Optimal size of Local Governments: A Model" Mimeo.
 University of Paris X. pp. 30
- Gómez Sabaini, Juan C. (1993).
 "Coordinación de la Imposición General a los Consumos entre Nación y Provincias"
 Mimeo, Buenos Aires.
- Gonzalez Cano, Hugo N. (1992)
 "El Federalismo Fiscal y la Descentralización Tributaria" *Boletín de la Dirección General Impositiva* No.458 Febrero 1992. Argentina
- Gonzales de Olarte (1992).
 "La Economía Regional de Lima". Instituto de Estudios Peruanos - Consorcio de
 Investigación Económica. Lima - Perú.
- González Roberto, Ernesto (1992).
 "Regionalización: Primer Bienio" Fundación Friedrich Ebert. Lima, Perú.
- Goodspeed, Timothy J., (1989).
 "A Re-Examination of the Use of Ability to Pay Taxes by Local Governments".
Journal of Public Economics, Vol. 38, pp. 319-342.
- Gordon, Roger, H.; Slemrod, Joel (1986)
 "An Empirical Examination of Municipal Financial Policy" En: Harvey Rosen Ed.
"Studies in State and Local Public Finance", NBER pp. 53-82

- Gordon, Roger, H., (1983).
 "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism". *The Quarterly Journal of Economics*, Volume XCVIII, pp. 567-586.
- Grand Le, Julian, (1975).
 "Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities". *The Economic Journal*, Vol. 85, pp. 531-547.
- Grand Le, Julian; Reschovsky, Andrew, (1975).
 "Concerning the Appropriate Formulae for Achieving Horizontal Equity through Federal Revenue Sharing". *National Tax Journal*, Vol. XXIV, N°4, pp. 475-486.
- Gramlich, Edward M., (1987).
 "Federalism and Federal Deficit Reduction". *National Tax Journal*, Vol. XL, N°3, pp. 299-313.
- _____ y Daniel Rubinfeld (1982)
 "Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median-Voter Hypothesis" *Journal of Political Economy*, Vol 90 No.3 pp. 536-560
- Greenwood, Michael J.; Hunt, Gary L.; Rickman, Dan S., (1991).
 "Migration, Regional Equilibrium, and the Estimation of Compensating Differentials". *The American Economic Review*, Vol. 81, N°5, pp. 1382-390.
- Groenenwegen, Peter, (1990).
 "Taxation and Decentralization: A Reconsideration of the Costs and Benefits of a Decentralized Tax System". En: Robert J. Bennet, editor, op.cit. pp. 87-115.
- Groot de, Hans, (1988).
 "Decentralization Decisions in Bureaucracies as A Principal-Agent Problem". *Journal of Public Economics*, Vol. 36, pp. 323-337.
- Grosskopf, Shawna; Yaisawarng, Suthathip, (1990).
 "Economies of Scope in the Provision of Local Public Services". *National Tax Journal*, Vol. 43, pp. 61-74.
- Grossman, Philip J., (1989).
 "Intergovernmental Grants and Grantor Government Own-Purpose Expenditures". *National Tax Journal*, Vol. XLII, N°4, pp. 487-494.
- Hamlin, Alan P., (1985).
 "Federalism, Horizontal Equity, and the Optimal Grant". *Public Finance Quarterly*, Vol. 13, N°2, pp. 115-131.

- Henderson, James (1968)
 "Local Government Expenditures: A Social Welfare Analysis" *The Review of Economics and Statistics*, Vol 50, mayo pp 156-163.
- Henderson, J. Vernon (1985).
 "The Tiebout Model: Bring Back the Entrepreneurs", *Journal of Political Economy*, Vol 93, No.2, pp. 248-264.
- Herber, Bernhard; Pawlik, Paul U., (1983).
 "Measuring Government's Role in the Mixed Economy: A New Approach". *National Tax Journal*, Vol. XXXVI, N°1, pp. 45-56.
- Hewitt, Daniel; Heffley Dennis, (1989).
 "Unfolding the Flypaper Effect: The Effects of Intergovernmental grants in an open Local Economy". International Monetary Fund, *IMF Working Papers* 89/58, Washington D.C.
- Hirsch, Werner Z., (1973).
 "Urban Economic Analysis". New York, St. Louis, San Francisco
- Hunter, J.S.H., (1974).
 "Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Framework for Evaluation". *Finanzarchiv*, Vol. 32, pp. 481-492.
- Hunter, J.S.H., (1977).
 "Federalism and Fiscal Balance". Canberra.
- Hyman, Robert (1993)
 "Public Finance: A contemporary application of theory to policy" Fourth Edition, Philadelphia. The Dryden Press.
- Imai, Keiko (1992).
 "Decentralizing Government Deficit Finance in Argentina", *The Developing Economies*, Vol. XXX, No.4, pp.430-449.
- Imbriani, Cesare; Roberti, Paolo, (1991).
 "The Challenge of Policy Compatibility and Local Finances: A Discussion with Reference to the Italian Situation and the 1993 Objective". En: Jeffrey Owens, Giorgio Panella, editors, op. cit. pp. 67-81.
- IMF, (Varios años)
 "Government Finance Statistics Yearbook" Statistics Department.
- IMF Fiscal Affairs Department, Tax Administration Division (1989)
 "Tax Administration in Developing Countries. Strategies and Tools of Implementation" *Working Paper PPR WPS* 43. World Bank, pp. 38

- Inman, Robert (1988)
 "Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New federalist fiscal Order" En: Harvey Rosen Ed. op.cit.
- Irarrázaval, Ignacio, (1992).
 Centro de Estudios Públicos, "Problemas y Propuestas para el Sistema de Financiamiento Municipal". Documento de trabajo N° 176.
- Irarrázaval, Ignacio, Ed. (1993).
 "Desafíos de la Descentralización. Propuestas para consolidar la Autonomía y el Financiamiento Local y Regional". Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.
- Islam, Muhammed N., (1989).
 "Tiebout Hypothesis and Migration-Impact of Local Fiscal Policies". *Public Finance*, Vol. XXXIV, N°3, pp. 406-418.
- Johnson, William R., (1988).
 "Income Redistribution in a Federal System". *The American Economic Review*, Vol. 78, N°3, pp. 570-573.
- Jones, Rich; Whalley, John (1988)
 "Regional Effects of Taxes in Canada" *Journal of Public Economics*, Vol. 37, pp. 1-28
- Joulfaian, David; Mookerjee, Rajen, (1990).
 "The Intertemporal Relationship Between State and Local Government Revenues and Expenditures: Evidence from OECD Countries". *Public Finance*, Vol. XXXV, N°1, pp. 109-117.
- Joulfaian, David; Marlow, Michael L., (1991).
 "Public Sector Employment, Competition, and Government Size". *Public Finance*, Vol. XXXVI, N°2, pp. 222-235.
- Kaplow, Louis, (1989).
 "Horizontal Equity: Measures in Search of a Principle". *National Tax Journal*, Vol. XLII, N°2, pp. 139-154.
- Khan, Ashfaq, (1988).
 "Public Spending and Deficits: Evidence from a Developing Economy". *Public Finance*, Vol. XXXIII, N°3, pp. 396-402.
- Kevenhorster, Paul, (1990).
 "Development through Decentralization: An Assessment of Local Administration Promotion in Developing Countries". UNCRD Working Paper N°90-1, United Nations Centre for Regional Development. Nagoya, Japan.

- King, David, N., (1988).
"Fiscal Federalism". En: Stephen Bailey y Ronan Paddison Eds. op.cit., pp. 6-29.
- King, Desmond, (1988).
"Sources of Local Finance in the United States". En: Stephen Bailey y Ronan Paddison Eds. op.cit., pp. 84-115.
- King, David, (1990).
"Accountability and Equity in British Local Finance: The Poll Tax". En: Robert J. Bennet, editor, op.cit. pp. 143 -154.
- King, David, (1991).
"Grants as a Source of Local Government Finance". En: Jeffrey Owens, Giorgio Panella, eds. op.cit., pp. 173-188.
- Kinkaid, John, (1991).
"The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy", En: Kenyon y Kinkaid John Eds. op.cit. pp. 87-114.
- Knoop, Joachim, (1993)
"Relaciones Intergubernamentales en la República Federal Alemana" En: *Planeación y Desarrollo*. Vol XXIV No.1 Enero-abril. Departamento Nacional de Planeación. Colombia.
- _____, (1991a).
"¿Descentralización: una perspectiva para América latina?". Programa de Asesoría FAUS de la Fundación Friedrich Ebert, Bogotá.
- _____, (1991b).
"La Reestructuración de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en el Marco de la Descentralización en Venezuela" FAUS. Fundación Friedrich Ebert. Mimeo. pp. 26
- Krause-Junk, Gerold Ed., (1990).
"Public Finance and Steady Economic Growth, Proceedings of the 45th Congress of the International Institute of Public Finance", Buenos Aires 1989, The Hague.
- Lagemann, Eugenio; Vitali, Luis Carlos (1993)
"Federalismo Fiscal no Mercosul". Secretaria de Fazenda. Governo do Rio Grande do Sul.
- Letelier, Leonardo (1993).
"La Teoría del Federalismo Fiscal y su Relevancia en el Caso Municipal Chileno" *Cuadernos de Economía*, Año 30, No. 90, pp. 199-224. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

- Levin, Jonathan, (1991).
 "Measuring the Role of Subnational Governments". *IMF Working Paper* 91/8, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Lindauer, David L. (1988)
 "The Size and Growth of Government Spending" *Working Paper PPR WPS 44*, World Bank, pp. 41
- Linn, Johannes y Bahl, Roy W. (1984).
 "The Assignment of Local Government Revenues in Developing Countries". En: Charles McLure Ed. *"Tax Assignments in Federal Countries"*.
- Macmanus, Susan, (1990).
 "Decentralizing Expenditures and Responsibilities". En: Robert J. Bennet, ed., op.cit. pp. 157-171.
- Macon, Jorge (1989).
 "Federalismo y Descentralización Fiscal en Latinoamérica". CIEDLA, Buenos Aires.
- Manvel, Allen D., (1971).
 "Differences in Fiscal Capacity and Effort: Their Significance for a Federal Revenue-Sharing System". *National Tax Journal*, Vol., XXIV, N°2, pp. 193-204.
- Martín, Juan; Guijarro, Maite (Compiladores) (1989).
 "Finanzas Públicas y Desarrollo. Coloquio Franco-Latinoamericano". ILPES, Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Marcel, Mario; Crispi, Andrés, (1991).
 "Administración Estatal y Finanzas públicas: la transformación del Estado en Chile". *Cuadernos del CLAEH*, año 16, N°58-59, pp. 99-114.
- Martner, Gonzalo, (1991).
 "El Financiamiento de la Inversión Pública Regional y Municipal: el Caso Chileno del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y el Fondo Común Municipal". pp. 67-96: tbs. En: CEPAL. ILPES; BIRF. Economic Development Institute. Seminario sobre Descentralización fiscal y Bancos de Proyectos: compendio de documentos. Santiago: ILPES. 699 p.
- Mattos, Carlos A. de, (1989).
 "Falsas expectativas ante la descentralización: localistas y neoliberales en contradicción". *Nueva Sociedad*, N°104, pp. 118-126.
- Meltzer, Allan; Scott Richard (1981)
 "A Rational Theory of the size of Government" *Journal of Political Economy*, Vol.89, No. 5, pp 914-927

- Mieszkowski, Peter; Zodrow, George R., (1989).
 "Taxation and the Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes". *Journal of Economic Literature*, Vol. XXVII, N°3, pp. 1098-1146.
- Moesen, Wim; Rompuy van, Paul, (1991).
 "The Growth of Government Size and Fiscal Decentralization". En: Rémy Prud'homme, ed., op.cit. pp. 113-124.
- Mofidi, Alaeddin; Stone, Joe (1990)
 "Do State and Local Taxes Affect Economic Growth?" *The Review of Economics and Statistics*, pp. 686-691
- Morrill, Richard, (1990).
 "State and Local Government Commissions and Governance of the Metropolis". En: Robert J. Bennet, ed., op.cit. pp. 297-308.
- Mumford, Lewis, (1990).
 "Federalism in the History of Thought". *The Federalist*, edited by Mario Albertini, 32. Jg., N°3, pp. 248-253.
- Musgrave, Richard A., (1961).
 "Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism". *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*. Edited by National Bureau of Economic Research, pp. 97-133.
- _____, (1969).
 "Fiscal Systems". New Haven and London Yale University Press.
- _____, (1983).
 "Who Should Tax, Where and What?". En: "*Tax Assignment in Federal Countries*", Canberra: Australian National University, Center of Research on Federal Financial Relations, p.2.
- _____, (1990).
 "Horizontal Equity, Once More". *National Tax Journal*, Vol. XLIII, N°2, pp. 113-122.
- _____; Musgrave, Peggy, B., (1989).
 "Public Finance in Theory and Practice", New York, St. Louis, San Francisco u.a.
- Musgrave, Peggy B., (1991).
 "Merits and Demerits of Fiscal Competition". En: Rémy Prud'homme, ed. op.cit., pp. 281-297.

- Myers, Gordon M. (1990).
 "Optimality, Free Mobility, and the Regional Authority in a Federation". *Journal of Public Economics*, Vol. 43, pp. 197-121.
- Niskanen, William A. (1967)
 "The Peculiar Economics of Bureaucracy" *The American Economic Review*. May pp. 293-305.
- Nohlen, Dieter Ed. (1991).
 "Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur". Síntesis, Editorial Nueva Sociedad.
- Oates, Wallace E., (1969).
 "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis". *Journal of Political Economy* Vol. 77.
- _____, (1972).
 "Fiscal Federalism". New York, Chicago, San Francisco.
- _____, (1977).
 "The Political Economy of Fiscal Federalism". Lexington, Massachusetts, Toronto.
- _____, (1989).
 "Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Considerations". *The American Economic Review*.
- _____, (1990).
 "Fiscal Federalism: An Overview". En: Remy Prud'homme Ed. op.cit. pp.1-18.
- _____, (1993).
 "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*. Vol 46, junio, pp. 237-243.
- _____; Bradford, D.F.; Break, G.F.,
 "Financiación de las Autonomías". Ediciones H. Blume. Madrid.
- _____; Schwab, Robert M., (1988a).
 "The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition" En: Daphne Kenyon and John Kincaid Eds. op.cit. pp. 127-146
- _____, (1988b).
 "Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?". *Journal of Public Economics*, Vol. 35, pp. 333-354.

- Olson, Mancur, Jr., (1969).
 "Strategic Theory and its Applications; The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government". *The American Economic Review*, Vol. LIX, N°2, pp. 479-487.
- Owens, Jeffrey; Panella, Giorgio, (1991).
 "Local Government: An International Perspective". North-Holland, Amsterdam, New York, Oxford, Tokyo.
- Owens, Jeffrey; Norregard, John, (1991).
 "The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries". Jeffrey Owens, Giorgio Panella, Eds. op.cit. pp. 3-54.
- Panella, Giorgio, (1991).
 "Local Government Finance: The Need for Resource Diversification". En: Jeffrey Owens, Giorgio Panella, Eds. op.cit., pp. 117-140.
- Papke, James, (1983).
 "The Response of State-Local Government Taxation to Fiscal Crisis". *National Tax Journal*, Vol. XXXVI, N°3, pp. 401-405.
- Patsouratis, Vassilis A., (1990).
 "Fiscal Decentralization in the EEC Countries". *Public Finance*, Vol. XXXXV, N°3, pp. 423-439.
- Pauly, Mark V. (1973)
 "Income Redistribution as a Local Public Good" *Journal of Public Economics*. Vol 2 pp 35-58.
- , (1974)
 "Optimality "Public" Goods and Local Governments: A General Theoretical Approach" *Journal of Political Economy*, Vol.82 pp. 572-585.
- Perry, Guillermo; Rodríguez, Jorge A. (1991).
 "Las Finanzas Intergubernamentales en la Constitución de 1991". *Coyuntura Económica*, Vol.21, No.4. Santafé de Bogotá.
- Petersen, John, (1983).
 "The Growing State-Local Deficit Threat". *National Tax Journal*, Vol. XXXVI, N°3; pp. 411-414.
- Porto, Alberto (1990).
 "Federalismo Fiscal, El caso Argentino" Instituto Torcuato di Tella. Editorial Tesis, Buenos Aires.

- Possen, Uri; Slutsky, Steven (1990)
 "Fiscal Policy with Multilevel Governments" Mimeo, Cornell University, pp.40
- Prawda, Juan (1992)
 "Educational Decentralization in Latin America. Lessons Learned" A view from LATHR No. 27. Human Resources Division. Technical Department. Latin America and the Caribbean Region. The World Bank. pp. 63
- Proyecto Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, (1989).
 Serie Política Fiscal 1. "Un Marco Analítico-contable para la Evaluación de la Política Fiscal en América Latina".
- Proyecto Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, (1989).
 Serie Política Fiscal 2. "América Latina: La Política Fiscal en los Años Ochenta".
- Prud'homme, Rémy, (1991).
 "Public Finance with Several Levels of Government, Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance". Edited in Brussels 1990, The Hague, Koenigstein 1991.
- Quigley, John M.; Smolensky, Eugene, (1991).
 "Redistribution with Several Levels of Government: The Recent US Experience" En: Rémy Prud'homme, Ed. op.cit., pp. 125-136.
- Raczynski, Dagmar (1992)
 "Municipios: ¿ Qué opina la Gente ? Resultados de la Encuesta CIEPLAN en el Gran Santiago" *Apuntes Cieplan* No.109
- Refuse, Robert Jr. (1991)
 "Some Observations on Interjurisdictional Competition and Federal Grant Policy" En: Kenyon y Kincaid Eds. op. cit. pp. 167-174
- Reid, Gary J., (1989).
 "Measuring Government Performance: The Case of Government Waste". *National Tax Journal*, Vol. XLII, N°1, pp. 29-44.
- _____; Donald Winkler (1991)
 "Decentralization and Government Size in Latin America" ponencia presentada al 47 congreso del International Institute of Public Finance "Public Finance in a Changing Political Environment", Leningrado 25-29 Agosto 1991.
- Reschovsky, Andrew; Schwartz, Amy Ellen, (1991).
 "The Impact of Grant-in-aid Cutbacks on Fiscal Disparities among Recipient Governments". En: Rémy Prud'homme, Ed., pp. 235-248.

- Rey, Mario, (1991).
 "Towards a Revision of the Theory of Fiscal Federalism". En: Jeffrey Owens, Giorgio Panella, Eds. op.cit. pp. 211-218.
- Rezende, Fernando, (1990).
 "Tax Reform in Highly Indebted Countries: Lessons from the Brazilian Experience". En: Gerold Krause-Junk, Ed. op.cit. pp. 286-298.
- Rodrigues Afonso, José Roberto (1992)
 "Federalismo Fiscal & Reforma Institucional: Falácias, Conquistas e Descentralizacão" Mimeo.
- Rojas, Eduardo, (1991).
 "Descentralización y autonomía local en la asignación de los recursos". *EURE*, vol. 17, N°51, pp. 7-21.
- Rojas, Fernando (1990).
 "Visión Panorámica de la Descentralización del Estado en Venezuela". ILDIS, Caracas.
- Rondinelli, Dennis A., (1990).
 "Financing the Decentralization of Urban Services in Developing Countries: Administrative Requirements for fiscal Improvements". *Studies in Comparative International Development*, Vol. 25, N°2, pp. 43-59.
- Rondinelli A. Dennis, (1990).
 "Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy". *Research Triangle Institute, Policy Research Series*, p. 41.
- Rosen, Harvey Ed. (1986).
 "Studies in State and Local Public Finance". National Bureau of Economic Research. The University of Chicago Press.
- , Ed. (1988).
 "Fiscal Federalism: Quantitative Studies" National Bureau of Economic Research. The University of Chicago Press.
- Roumasset, James, (1989).
 "Decentralization and Local Public Goods: Getting the Incentives Right". *Philippine Review of Economics and Business*, Vol. XXVI, N°1, pp. 1-13.
- Rubinfeld, Daniel, (1987).
 "The Economics of the Local Public Sector". *Handbook of Public Economics*, Vol. II, North-Holland: New York, p. 571.

- Rufián Lizana, Dolores M., (1991).
 "Descentralización y desconcentración de la política social: análisis de experiencias y recomendaciones". Santiago: ILPES. 44 p.
- _____, (1993).
 "El Financiamiento en los procesos de Descentralización" *Revista de la CEPAL*, No. 50, Santiago de Chile.
- _____; Palma, Eduardo (1990)
 "La Descentralización: Problema contemporáneo en América Latina" Santiago, ILPES. 156 pp.
- Ruiz-Huerta, et. al. (1992)
 "Corresponsabilidad Fiscal" Número especial de la Revista *Hacienda Pública Española*. I/1992. Editada por el Instituto de Estudios Fiscales
- Sandler, Todd, M.; Shelton, Robert B., (1972).
 "Fiscal Federalism, Spillovers and the Export of Taxes". *Kyklos*, Vol. XXV, pp. 736-753.
- Sanguinetti, Pablo (1993)
 "The Politics of Intergovernmental Transfers and Local Government Deficits: Theory and Evidence" *Estudios Económicos*, enero-junio
- Schram, Arthur J.H.C., (1990).
 "A Dynamic Model of Voter Behavior and the Demand for Public Goods among Social Groups in Great Britain". *Journal of Public Economics*, Vol. 41, pp. 147-182.
- Scott, Anthony (1964).
 "The Economic Goals of Federal Finance". *Public Finance*.
- Schmidt, Gregory (1989).
 "Political Variables and Governmental Decentralization in Peru", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 31, Nos. 1 & 2. Institute of Interamerican Studies.
- Schroeder, Larry, (1988).
 "Intergovernmental Grants in Developing Countries". *World Bank, Working Papers* 38, p. 68.
- Shah, Anwar, (1991a).
 "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations". Policy Research, and External Affairs, *Working Papers Public Economics* WPS 726, The World Bank, Washington D.C.

- _____, (1991b).
 "The New Fiscal Federalism in Brazil". *World Bank Discussion Papers*, N°124, Washington D.C.
- Shannon, John, (1983).
 "Austerity Federalism - the State-Local Response". *National Tax Journal*, Vol. XXXVI, N°3, pp. 377-382.
- Shannon, John, (1986).
 "Interstate Tax Competition - the Need for a New Look". *National Tax Journal*, Vol. XXXIX, pp. 339-340.
- Skapedras, Peter D. (1984).
 "State and Local Governments. An Assessment of their Financial Position and Fiscal Policies" Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review, Winter 1983-1984, pp. 1-13.
- Slack, Enid (1979)
 "Local Fiscal Response to Intergovernmental Transfers" *The Review of Economics and Statistics*. Vol 61. pp 364-370
- Smith, Stephen, (1991).
 "Reasons for the Decentralization of Government". En: Jeffrey Owens, Giorgio Panella, Eds. op.cit. pp. 55-64.
- Sonderstrom, Lars, (1990).
 "Fiscal Federalism, Revenue Sharing and the Size of Government". En: H. Carlsson, B. Larsson, "Problems of the Mixed Economy". North-Holland, pp. 197-211.
- Sorensen, Peter Birch, (1991).
 "Welfare Gains from International Fiscal Coordination". En: Rémy Prud'homme, Ed. op.cit. pp. 329-342.
- Souza, Paulo; Pérez, María C.; Marsiglia, Francisco; Amorim, José; Granziera, Ruy (1990).
 "Efecto de la Descentralización del Gasto Público sobre el Empleo y los Ingresos en el Sector Informal Urbano. El caso de Sao Paulo" En: PREALC, "Ventas Informales. Relaciones con el sector moderno". Programa Mundial del Empleo. PREALC pp. 43-102.
- Steunenberg, Bernard (1992)
 "Referendum, initiative and Veto Power: Budgetary Decision Making in Local Government" *Kyklos*, Vol. 45, Fasc.4, pp. 501-529.

- Stiglitz, Joseph E., (1977).
 "The Theory of Local Public Goods" En: Feldestein, M. y Inman, R. "The Economics of Public Services", New York: MacMillan.
- Stiglitz, Joseph, (1988).
 "Economics of the Public sector". II edición, W.W. Norton Co., New York, p. 82.
- Stine, William F., (1985).
 "Estimating the Responsiveness of Local Revenue to Intergovernmental Aid". *National Tax Journal*, Vol. XXXVIII, N°2, pp. 227-234.
- Strauss, Robert P., (1990).
 "Fiscal Federalism and the Changing Global Economy". *National Tax Journal*, Vol. XLIII, N°3, 315-320.
- Strauss, Robert P. (1974)
 "The Impact of Block Grants on Local Expenditures and Property Tax Rates" *Journal of Public Economics*. Vol 3 pp. 269-284
- Swartz, Thomas; Peck, John Ed. (1990).
 "The Changing Face of Fiscal Federalism". M.E. Shape Inc.
- Tanzi, Vito, (1977).
 "Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue". *IMF Staff Papers*, No.3, pp. 154-167.
- Tanzi, Vito; Shome, Parto; Figliuoli, Lorenzo; Ize, Alain; Fernández, Arturo; Harland, Erik; Spahn, Bernd (1992)
 Brazil: Issues for Fundamental Tax Reform. Mimeo
- Tatsos, Nicolas, (1991).
 "The Choice between Different Sources of Finance". En: Jeffrey Owens, Giorgio Panella, Eds. op.cit. pp. 99-115.
- Thimmaiah, G., (1976).
 "Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Restatement". *Finanzarchiv*, Vol. 34, N°2, pp. 497-508.
- Tiebout, C., (1956).
 "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, octubre, pp. 416-424.
- Toranzo Roca, Carlos F., ed., (1990).
 "Reforma Fiscal y descentralización". La Paz: ILDIS. 60 p., (Taller de investigaciones Socio-económicas, N°9).

- Tullock, Gordon, (1990).
 "Sociological Federalism". En: Robert J. Bennet, Ed. op.cit. pp. 78-84.
- United Nations, (1990).
 "Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 1990". Volume I.
- Uribe, Eva María y McCleary, W.A., (1990).
 "Earmarking Government Revenues in Colombia". *World Bank Working Papers*, WPS 425.
- Villela, Luis, (1993)
 "Sistema Tributario y Relaciones Financieras Intergubernamentales: La experiencia Brasileña", *Planeación y Desarrollo*. Vol XXIV No.1 Enero-abril. Departamento Nacional de Planeación. Colombia.
- Wallis, John Joseph; Oates, Wallace, (1988)
 "Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government" En: Harvey Rosen, Ed. op.cit. pp. 5-32
- Werneck, Rogério (1992)
 "Fiscal Federalism and Stabilization Policy in Brazil" Texto para Discussao No.282. Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, pp. 33
- Wiesner, Eduardo, (1992).
 Colombia: "Descentralización y Federalismo Fiscal". Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (Informe Final de la Misión para la Descentralización y las Finanzas Territoriales).
- Wildasin, David, (1987).
 "The Demand for Public Goods in the Presence of Tax Exporting". *National Tax Journal*, Vol. XL., N°4, pp. 591-601.
- Williams, Alan (1978)
 "The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local Government" *The American Economic Review* Vol. 65, pp. 18-33.
- Wilson, John D., (1986).
 "A Theory of Interregional Tax Competition". *Journal of Urban Economics*, Vol. 19, pp. 296-315.
- Wiseman, Jack, (1990).
 "Principles of Politicas Economy: An Outline Proposal, Illustrated by Application to Fiscal Federalism". Constitutional Political Economy, Center for Study of Public Choice, George Mason University, Vol. 1, p. 121.

- Wolman, Harold, (1990).
 "Decentralization: What it is and why we should care". En: Robert J. Bennet, Ed.
 op. cit. pp. 29-42.
- Wolpert, Julian, (1990).
 "Generosity and Civic Commitment: The local Public and Voluntary Sector". En:
 Robert J. Bennet, Ed. op.cit. pp. 172-193.
- World Bank, (1988).
 "World Development Report 1988".
- _____, (1990).
 "Argentina: Provincial Government Finances". Washington, DC: World Bank. 218
 p. (World Bank Country Study).
- _____, (1991).
 "Lessons of Tax Reform", Washington D.C.
- _____, (1992).
 "Venezuela. Decentralization and Fiscal Issues" Report No. 11160-VE. Volume I
 y II. LA1 Department. Infrastructure Operations Division.
- Yáñez, José (1993).
 "Principios a Considerar en la Descentralización de las Finanzas Públicas". En:
 Irarrázaval, Ed. Op.cit. pp. 27-55.
- Yinger, John (1982)
 "Capitalization and the Theory of Local Public Finance" *Journal of Political
 Economy* Vol. 90, No.5 pp 917-943
- _____; Ladd, Helen F., (1989).
 "The Determinants of State Assistance to Central Cities". *National Tax Journal*,
 Vol. XLII, N°4, pp. 413-428.
- Zax, Jeffrey S. (1989)
 "Is There a Levhiatan in your Neighborhood ?" *The American Economic Review*.
 Vol. 79, No.3, pp. 560-567
- Zimmermann, Horst, (1990).
 "Fiscal Federalism and Regional Growth". En: Robert J. Bennet, Ed. pp. 245-264.

SERIE POLITICA FISCAL*

Nº	Título:
1	"UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489)
2	"AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
3	"LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529)
4	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
5	"POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
6	"AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
7	"LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
8	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
9	"DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
10	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
11	"DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
12	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
13	"EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
14	"O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)
15	"CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
16	"LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
17	"LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
18	"EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
19	"EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
20	"EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
21	"MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
22	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
23	"UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)

* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)
- 36 "POLITICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCION: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASION TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASION FISCAL EN MEXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACION FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)"

*** Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.