

Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política

Eduardo Wiesner D.¹

Abstract

This article links the decentralization processes taking place in Latin America with social policies to alleviate poverty and to improve income distribution. The central message is the following: one of the best ways to go forward with distributive justice is through the application of decentralization principles to the micro-institutional framework of social public spending.

Resumen

El presente artículo vincula los procesos de descentralización que están teniendo lugar en América Latina con los esfuerzos de las políticas sociales para aliviar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. El mensaje central de este trabajo es que una de las mejores formas de lograr avances en materia de justicia distributiva es mediante la aplicación de principios de descentralización al entorno micro-institucional del gasto público social.

Key words: Decentralization, public social spending, poverty and distributive justice.

Palabras clave: Descentralización, gasto público social, justicia distributiva y pobreza.

Coyuntura Social No. 29, diciembre de 2003, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

¹ Este artículo fue preparado para un Seminario que tuvo lugar en Santiago de Chile a principios de 2003 organizado por la Cepal sobre "Pobreza Urbana en América Latina". El presente texto no compromete a esta entidad y es responsabilidad exclusiva de su autor.

I. Marco conceptual y objetivos

Desde principios de los años ochenta muchos países en América Latina adoptaron políticas de descentralización como estrategia de largo plazo para aumentar su tasa de crecimiento económico y para mejorar las condiciones sociales en general. Se partió del supuesto de que una mayor cercanía entre el origen y el financiamiento de los recursos fiscales, de una parte, y los contribuyentes y consumidores de bienes públicos, de otra, contribuiría a que los mercados económicos y políticos funcionaran en forma más eficiente². La descentralización en general se percibió como la ruta para lograr tanto ganancias en eficiencia económica como en términos de equidad y justicia distributiva³.

También desde comienzos de los años ochenta América Latina ha venido incrementando su gasto social en busca de mejores condiciones para los grupos de menores ingresos y de más limitadas capacidades iniciales. A esta trayectoria de política se unió en septiembre del 2000 la Declaración del Milenio y el compromiso político de los países miembros de las Naciones

Unidas de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015.

Dentro de este doble contexto⁴ el presente documento tiene como objetivo precisar las interrelaciones institucionales y de política que existen entre la descentralización, la equidad y la reducción de la pobreza urbana. Más específicamente, el documento busca delinear cuál sería la mejor estrategia operacional para preservar y fortalecer las ganancias en equidad que ha logrado la región en la última década. Y de hacerlo aún dentro de la perspectiva altamente probable de una creciente restricción fiscal y presupuestal en la mayoría de los países de la región.

Como se apreciará esa estrategia tendrá mucho que ver con un examen particularmente riguroso del enfoque tradicional de considerar el problema de la pobreza como uno solucionable principalmente a través de mayores recursos públicos. Si bien estos son importantes, más aún lo pueden ser sus fuentes de origen, el entorno micro-institucional y de incentivos dentro de los cuales se hace el gasto y las evaluaciones de resultados que se hagan de todo el proceso.

² Esta es la aplicación del principio de subsidiariedad a la organización del sector público. La Unión Europea incluye este principio como uno de sus requisitos de acceso.

³ A partir de los trabajos de John Rawls (1971), Roemer J. (1996, 1998), Sen Amartya (1992), Birdsall Nancy (1997), Dani Rodrik (1994) y Stiglitz Joseph (1995), el enfoque para tratar los problemas de pobreza y equidad se ha ampliado al contexto de lo que se llama "justicia distributiva". Este concepto busca integrar mejor los temas y las políticas de crecimiento económico, distribución de ingreso, gasto social, bienestar, eficiencia, pobreza y justicia. Para el caso de los países en desarrollo uno de los mejores aportes al tema es el libro de Solimano Andrés, Aninat Eduardo y Nancy Birdsall, (2000) en el cual, entre otros aportes, se subraya la importancia de distinguir entre igualdad de oportunidades, de una parte, e igualdad de resultados, de otra. También se hace la distinción entre "factores moralmente arbitrarios" (las especificidades del contexto histórico) y las condiciones bajo el control personal del individuo dentro de su propia autonomía.

⁴ Un proceso de descentralización bien configurado puede reducir la pobreza y mejorar a largo plazo la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, una de las mejores formas de lograr avances de equidad y de reducción en la pobreza es mediante la aplicación de principios de descentralización al entorno micro-institucional dentro del cual se desarrollan las políticas redistributivas.

II. Estructura del documento

El documento comienza por resumir el marco conceptual que tradicionalmente organiza la interacción entre la descentralización y el suministro de bienes públicos entre distintos niveles o jurisdicciones de gobierno. Se apreciará que el "modelo tradicional" está evolucionando rápidamente. En segundo lugar, el documento resume la experiencia reciente en el campo de la descentralización por parte del Brasil, Chile, Bolivia, Ecuador, México, Argentina y Colombia. El énfasis recae más en la descentralización fiscal que en la del gasto pues se considera que ésta es una mejor forma de medir la descentralización que a través de las transferencias. En tercer lugar, se examinan las condiciones a ser satisfechas para que el gasto descentralizado pueda efectivamente generar ganancias en términos de desarrollo institucional local y de distribución del ingreso. El capítulo IV está dedicado al análisis de los enlaces a través de los cuales se transmiten los efectos entre la descentralización, de una parte, y el gasto público redistributivo, de otra. En el capítulo V se examina el tema del financiamiento para combatir la pobreza urbana. Se advierte que son más importantes los incentivos que contengan el marco institucional del gasto que la cantidad misma de recursos. Por último, se presentan las conclusiones del análisis, sus implicaciones de política y se formulan recomendaciones para mejorar la efectividad del gasto social descentralizado, reducir la pobreza urbana y fortalecer la gobernabilidad municipal.

III. El marco conceptual que integra la descentralización con objetivos de equidad

El marco conceptual que sustenta la distribución de las funciones del Estado entre niveles de gobierno se remonta a R. Musgrave (1959) y a Wallace Oates (1972), quienes plantearon que el nivel nacional se debería encargar de i) las políticas generales, ii) de los bienes públicos más colectivos, como la seguridad y la estabilidad macroeconómica y iii) de los asuntos relacionados con la distribución del ingreso y la pobreza. El nivel subnacional y municipal se encargaría de suministrar los bienes públicos locales y lo haría dentro de un contexto de asignación eficiente de recursos (*the allocative efficiency function*) ya que, a cada nivel de gobierno o jurisdicción⁵, las condiciones de oferta y demanda serían las más propicias para lograr tal efecto.

El argumento principal para asignar la función de equidad al nivel nacional consistía en que este nivel podía decidir mejor cuantos recursos irían para fines redistributivos, como una decisión de política global, consistente con la responsabilidad colectiva de la estabilidad macroeconómica. El nivel municipal, por ejemplo, no tendría mayor incentivo para aliviar la pobreza local pues si tenía éxito atraería una migración de los menos favorecidos a su localidad. No solo no tendría recursos para una creciente demanda por gasto redistributivo sino que su población de mayores ingresos podría "votar con los pies" en contra de esa política⁶.

⁵ La "jurisdicción" se refiere a cualquier ubicación del "bien público local" siempre y cuando sea allí donde la subsidiariedad del ingreso y del gasto se maximice. Ver Wiesner Eduardo (2003), *Fiscal Federalism in Latin America: From Public Choices to Markets - The Case of Brazil, Bolivia, Chile and Ecuador* -, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Si bien este esquema ha servido como una guía general, en la práctica la función redistributiva se ha venido convirtiendo en una responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno en la mayoría de los países. Tal "reparto" de funciones ha venido respondiendo a las características específicas del bien público del cual se trate, así como del contexto microinstitucional que sea más eficiente⁷ para su financiación, producción, consumo y evaluación. Es así como, en el caso de la educación, la salud, la seguridad social, (todos bienes públicos con un alto contenido redistributivo) lo que ocurre, por lo general, es que la Nación fija las políticas globales y financia gran parte del gasto mientras que la gerencia misma del gasto y el suministro del bien o servicio ocurre bajo el ámbito local. Con frecuencia la evaluación de resultados se comparte entre los niveles y jurisdicciones que intervienen en el proceso.

La protección del medio ambiente, un bien público con altos efectos redistributivos, es también una función "compartida" entre niveles de gobierno donde las políticas globales y regiona-

les se fijan al nivel nacional mientras que la gerencia, el manejo y micro-institucional tiene lugar a nivel local y/o municipal. Según Wiesner Eduardo (1995) el "federalismo ambiental" se basa en escogimientos públicos descentralizados o locales para precisar que marco institucional y que instrumentos específicos serían los mejores para cada caso (Wiesner, 1995).

IV. La experiencia de América Latina en materia de descentralización

Sin entrar en todos los detalles de la experiencia de América Latina en materia de descentralización, sí se puede decir que al menos entre 1980 y el 2000 hubo muchos problemas y resultados inesperados⁸. Sin embargo, parece que en algunos países podría estar germinando una "segunda generación" de políticas de descentralización que incorpora lecciones y mejorías importantes especialmente en términos de desarrollo institucional.

Una de las lecciones que parece se está aprendiendo en materia de descentralización en Amé-

⁶ Esta es la celebre expresión de Tiebout (1956) para aludir a la revelación de preferencias por parte de los contribuyentes o consumidores de bienes públicos locales.

⁷ Para la Cepal (2000), "la eficiencia indica el logro de los mejores resultados posibles, en cuanto a cobertura y calidad, con una cantidad determinada de recursos".

⁸ Para una evaluación de la experiencia de América Latina en el frente de la descentralización ver Wiesner Eduardo, (2002), "Bank Lending for Subnational Development: The Policy and Institutional Challenges", Working Paper, Inter-American Bank Development, IDB and Office of Evaluation and Oversight, OVE; Finot Ivan, (2001), "Decentralization en America Latina: Teoría y Práctica", Cepal-Ilpes, Naciones Unidas, Serie Gestión Pública, No. 12.; Campbell Tim; Peterson George; Brakarz José; (1991), "Decentralization to Local Governments in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management". World Bank, Report No. 5; Aghon Gabriel, (1996), "Descentralización Fiscal en América Latina: Un Análisis Comparativo", Cepal-GTZ.; Lopez-Murphy Ricardo (1994), "Estudios del Caso: Argentina, Chile, Colombia y Perú", *Progreso Económico y Social en América Latina*, Inter-american Development Bank, IDB, Informe 1994, Capítulo II.; Krause-Junk Gerold (1996), "La Descentralización Fiscal en América Latina: Una Perspectiva Institucional", Cepal-GTZ.; Giugale, Nguyen, Rojas and Webb (2000) "Overview", in *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, edited by Marcelo Giugale and Steven Webb, World Bank, Washington D.C.

rica Latina es que, entre mayor sea la proporción de un gasto local financiado con recursos propios, mayor es la probabilidad de que el gasto sea efectivo en el logro de sus objetivos, bien sean éstos de carácter estrictamente económicos o con fines redistributivos. Esta es la razón por la cual lo que se podría llamar "la segunda generación de la descentralización en América Latina" (Wiesner, 2002) se está construyendo sobre la base de un aumento relativo del desempeño fiscal subnacional y/o municipal. A pesar de los múltiples problemas que ha tenido la descentralización en América Latina, esta crítica dimensión de su desarrollo parece estar evolucionando en la dirección correcta (ver Cuadro 10).

Esta línea de análisis sugiere que, al nivel de un país como un todo, si se quiere aumentar la efectividad de su sector público la estrategia consistiría en aumentar en términos relativos la proporción del gasto público total que se financia con recursos tributarios, propios del nivel subnacional. Esto es lo que parece ha ocurrido en los Estados Unidos. En este país entre 1980 y 1996 el gasto federal (distinto a defensa, intereses y transferencias) bajo de un 4,2% del PIB a apenas 1,7%. En el mismo período, el gasto de los Estados y el nivel municipal financiado con sus propios recursos tributarios subió de un 8,5% del PIB a un 10,3% (Donahue, 1997).

La primera implicación de política de todo esto es que si se quiere elevar la efectividad de las políticas públicas locales, incluyendo en ellas

las sectoriales más redistributivas como la educación básica y la salud, conviene acercar el financiamiento al gasto. De esta manera, también se fortalece el potencial fiscal local ya que la mayor efectividad del gasto local amplía las bases fiscales y facilita la mayor tributación y recaudo. Esto es lo que puede estar ocurriendo en algunos municipios y estados del nivel subnacional en países como Brasil, Colombia y Chile.

La segunda implicación de política es que, si se quiere fortalecer la gobernabilidad⁹ democrática municipal, la secuencia de las políticas públicas debería comenzar por establecer incentivos que premien el desarrollo fiscal propio y que den prioridad a la calidad de los resultados del gasto público local. Esa gobernabilidad es más el producto de la negociación política sobre lo fiscal -qué prioridades colectivas financiar con que impuestos locales- qué de la disponibilidad absoluta de recursos. En síntesis, la gobernabilidad democrática proviene más del "proceso"¹⁰ y de la restricción fiscal que enfrenta intereses entre sí, que de la facilidad con que, por ejemplo, se exporten impuestos o se eluda la restricción presupuestal¹¹.

En una evaluación hecha para el "Office of Evaluation and Oversight, OVE", del Banco Interamericano de Desarrollo, Wiesner Eduardo (2002) encontró que en Colombia, Brasil y México la proporción de ingresos tributarios subnacionales creció como proporción del PIB y dentro del total durante los años noventa. Aún en el

⁹ El concepto de "gobernabilidad" tiene muchas acepciones y definiciones con múltiples implicaciones tanto técnicas como políticas, públicas y privadas. Según Williamson Oliver (1996) una estructura de gobernabilidad es un marco institucional donde unos incentivos generan distintas modalidades de organización y de resultados.

¹⁰ Bird Richard (2000) subraya la importancia de los "procesos" en todos los desarrollos de la descentralización.

caso de Ecuador, Chile y Bolivia, que tienen tan distintos esquemas institucionales para regular su descentralización, se ha presentado un ligero aumento de la tributación subnacional (Wiesner, 2002). Los siguientes son los resultados para cada país:

A. El caso de Argentina

Argentina ofrece un ejemplo de cuan costoso en términos sociales y de equidad pueden ser las crisis macroeconómicas causadas por excesivo gasto fiscal y sobreendeudamiento. A fines de la pasada década Argentina vió desplomarse gran parte de las ganancias que había logrado en términos de crecimiento y de avances sociales. La

implicación de política de esta experiencia es que una estabilidad macroeconómica anclada en una sólida posición fiscal es una de las mejores formas de asegurar que los grupos más pobres no vean sus niveles de "bienestar" descender aún más.

El Cuadro 1 muestra las participaciones de cada nivel de gobierno en la generación de ingresos tributarios propios. Se aprecia que entre 1993 y 1997 el nivel municipal generó un porcentaje muy bajo, en comparación con otros países de la región, y que no creció por encima del 0,07% del PIB. El nivel estatal mantuvo una "participación" del 3,72% del PIB. Por último, el nivel nacional vio descender su nivel de recau-

Cuadro 1
ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO
1993-1997

Nivel de Gobierno	Como % del PIB			Como % del total		
	1993	1995	1997	1993	1995	1997
a. Nivel nacional	18,26	17,15	17,13	82,81	82,59	81,87
b. Nivel estatal	3,72	3,55	3,72	16,87	17,12	17,79
c. Nivel municipal	0,07	0,01	0,07	0,32	0,29	0,34
d. Total subnacional (b + c)	3,79	3,65	3,79	17,19	17,41	18,13
e. Total ingresos tributarios (a + d)	22,05	20,80	20,92	100,00	100,00	100,00

Fuente: Giugale Marcelo, Webb Steven y Christian Y. González, World Bank.

¹¹ Según Wiesner Eduardo (1995) La clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está dada por la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera la negociación interna, entre ellos, sobre sus prioridades y sobre sus necesidades colectivas, les convierte en factores de estabilización y en moderadores de sus propias expectativas. De este proceso surge una especie de "orden espontáneo". Una gobernabilidad endógena y sostenible. El simple reparto induce inestabilidad y acentúa la pugna por mas recursos gratuitos. El factor que actúa como catalizador entre el proceso fiscal local y el proceso político e institucional a nivel local es el pago libre y voluntario de un mínimo de impuestos y de contribuciones municipales o regionales. Así se origina el interés político. Así se completa la ecuación económica y política.

do tributario. Pasó del 18,26% del *PIB* en 1993 a 17,13% en 1997.

B. El caso de Bolivia

Bolivia ha logrado importantes reformas a nivel macroeconómico, estabilizando la inflación y reduciendo su déficit externo en cuenta corriente. Sin embargo, el déficit fiscal del sector público continúa en niveles superiores a su crecimiento económico. En términos de su esquema de descentralización, el nivel de recaudo fiscal municipal, que era prácticamente inexistente en 1994, ya es del 1,1% del *PIB* en el año 2000. El Cuadro 2 resume la distribución del recaudo tributario por niveles de gobierno.

Como la Ley de Participación Popular en 1994 transfirió un 20% de los recursos del presupuesto nacional a los municipios, no es claro que el proceso de generación de ingresos fiscales propios a partir de 1995 se deba en forma significativa a un mayor esfuerzo fiscal propio del nivel municipal.

Lo anterior sugiere que existe un gran potencial de desarrollo fiscal municipal en Bolivia. Esto indica que se podrían lograr grandes mejo-

rías en la distribución de oportunidades iniciales y para mitigar la pobreza urbana en este país.

C. El caso de Brasil

El Cuadro 3 muestra para el caso de Brasil que entre 1988 y 1999 el nivel de recaudo bruto tributario de los municipios se duplicó pasando de representar 0,7% del *PIB* a 1,7%. Como porcentaje del total, la participación municipal paso del 2,9% al 5,5%.

El Cuadro 4 muestra que aún cuando el nivel federal subió su captación de ingresos tributarios entre 1991 y el 2001, los dos niveles subnacionales también lo hicieron. Esto sugiere un gran esfuerzo por mantener el proceso de descentralización fiscal en este país. Después de todo, por lo general es menos difícil para el nivel nacional el subir el recaudo tributario que para el nivel subnacional.

El Cuadro 4 también revela algo de gran importancia para el contexto de la descentralización. Se trata del gran tamaño fiscal propio del nivel subnacional en el Brasil, superior al 10% del *PIB*, proporción superior a la de todos los países de la región. Dentro de este contexto, se

Cuadro 2
BOLIVIA: INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO 1994-2000
(% del PIB)

Ingresos tributarios	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. Ingresos tributarios nacionales	17,2	16,8	16,9	16,8	18,7	17,3	17,4
B. Ingresos tributarios municipales	0,0	0,7	0,8	0,8	0,9	1,2	1,1
C. Totales (A + B)	17,2	17,5	17,7	17,6	19,6	18,4	18,5

Fuente: "Unidad de Programación Fiscal", Ministerio de Finanzas.

Cuadro 3
BRASIL: INGRESOS TRIBUTARIOS SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO
1988-1999

Nivel de Gobierno	Ingresos tributarios brutos	
	1988	1999 (preliminar)
Como porcentajes del PIB		
Total	22,5	31,8
Gobierno federal	15,8	21,7
Estadual	6,0	8,4
Municipal	0,7	1,7
Como porcentaje del total de ingresos		
Total	100	100
Gobierno federal	70,6	68,2
Estadual	26,5	26,3
Municipal	2,9	5,5

Fuente: IBGE, FGV, STN (Balanco, Geral da Uniao, Financas do Brasil, SFR, Ministry of Social Security and Assistance, CEF, CONFAZ and ABRASF.

Cuadro 4
BRASIL: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS^a BRUTOS
POR NIVEL DE GOBIERNO 1991-2000 (% del PIB)

Ingresos tributarios por nivel de Gobierno	1991	1995	2000	2001
A. Nivel federal ^b	16,12	19,38	22,75	23,62
B. Nivel estatal	7,32	7,77	8,71	9,21
C. Nivel municipal	1,18	1,32	1,48	1,54
D. Nivel subnacional (B + C) = D	8,50	9,09	10,19	10,75
E. Totales	24,62	28,47	32,94	34,37

^a Excluye transferencias constitucionales. Se refiere así, a los ingresos tributarios brutos que son "propios" de cada nivel antes de transferencias.

^b Incluye el presupuesto de Seguridad Social.

Fuente: Receita Federal.

podría decir que el Brasil es el único país realmente federal en América Latina. Y como las cifras y sus políticas lo muestran es también el que tiene una clara dinámica hacia un creciente federalismo.

En los últimos años Brasil ha logrado enormes avances en cuanto a reducir la pobreza y mejorar las condiciones sociales de los grupos de ingresos más bajos. A estos propósitos ha dedicado crecientes apropiaciones presupuestales.

No obstante tan encomiables esfuerzos aún falta mucho por hacer en particular para reestructurar mejor los marcos micro-institucionales en los frentes de la educación y de la salud. Según Medeci André (2002) uno de los problemas más serios es que "el sistema se basa en incentivos a la oferta y no a la demanda, lo cual no genera estímulos para un aumento de la calidad basado en la competencia entre proveedores".

D. El caso de Colombia

En el caso de Colombia, el Cuadro 5 muestra que los ingresos tributarios del nivel subnacional pasaron de representar un 1,8% del PIB en 1990 a un 2,7% en el año 2000. Sin embargo, la totalidad del aumento correspondió al nivel municipal. El nivel departamental no muestra ningún crecimiento relativo. El crecimiento del recaudo fiscal subnacional vino acompañado por grandes y crecientes transferencias a partir de los

años noventa. Todo lo cual llevo a muy rápidos aumentos del gasto subnacional y a serios déficits fiscales en este nivel.

Como consecuencia, el endeudamiento de las entidades territoriales subió a niveles insostenibles y fue necesario un "bail-out" por parte del gobierno nacional (Sánchez Fabio, 2001).

E. El caso de Chile

Chile es un país que ha escogido una ruta especial -pero muy válida desde el punto de vista teórico y conceptual- para desarrollar su proceso de descentralización. En lugar de focalizar su estrategia en las transferencias se ha concentrado en la descentralización sectorial en particular de la educación¹² y de la salud (Larrañaga, 1999). Este esquema sigue el principio básico de premiar con incentivos al mejor uso de los recursos y lo hace a través de la competencia en el acceso

Cuadro 5
COLOMBIA: INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO
1990-2000

Nivel de Gobierno	Como % del PIB			Como % del total		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
a. Nivel nacional	8,8	9,7	11,6	81,9	81,1	81,0
b. Nivel estatal	1,0	0,8	1,0	8,2	6,5	5,9
c. Nivel municipal	0,8	1,5	1,7	9,9	12,3	13,1
d. Total subnacional (b + c)	1,8	2,3	2,7	18,1	18,9	19,0
e. Total ingresos tributarios (a + d)	10,6	12,0	14,3	100,0	100,0	100,0

Fuente: Colombia: Confis, DNP y para 1990 Fedesarrollo.

¹² El proyecto de Montegrando, por ejemplo, estableció un concurso para 1.200 escuelas públicas, a nivel de educación secundaria, premiando a las que logren mejores resultados académicos. El punto básico es que cada escuela puede escoger su "función de producción" según sus condiciones microinstitucionales específicas.

a recursos dentro del sector público. Lo hace también siguiendo el principio de la descentralización de la gerencia, de la supervisión inmediata y de la evaluación de los procesos micro-institucionales en cada caso y sector.

Aunque Chile da prioridad a la descentralización sectorial, al mismo tiempo está iniciando un proceso que fortalece el desarrollo fiscal municipal. El Cuadro 6 muestra que los ingresos municipales han ganado peso relativo frente al total de ingresos tributarios. Entre 1990 y el año 2000, esos ingresos tributarios pasaron de representar un 7,2% del total a un 8,6%.

Esta tendencia a "municipalizar" los recaudos tributarios se fortalecerá en el futuro. Legislación reciente, como la Ley de Rentas I del 2000 y la Ley de Rentas II del año 2002, busca elevar el recaudo tributario municipal. Uno de los efectos de este proceso será el aumentar los recursos que lleguen a las comunas más pobres. Este hecho, combinado con los sistemas de incentivos y de competencia para el acceso a recursos públicos, permite anticipar que se fortalecerán las ganancias que este país ha logrado en los últimos años en términos de equidad y de disminución de la pobreza en general (Cowan y Gregorio de, 1999).

Según Dagmar Raczynski (2000), "si la pobreza se define como necesidades satisfechas en términos de acceso a la educación, a la salud, a la vivienda y a servicios públicos, la situación de Chile es muy positiva. Según este experto, los niveles absolutos de pobreza se han reducido en los últimos 10 años. Sin embargo, la distribución del ingreso no ha mejorado, aunque tampoco ha empeorado. A lo largo de este proceso la descentralización de los programas para aliviar la pobreza ha tenido como objetivo alcanzar una mejor información sobre las necesidades y demandas de los grupos más pobres en áreas específicas.

Respecto a la observación de Raczynski (2000) sobre la distribución del ingreso es importante subrayar uno de los principios básicos de la teoría de la justicia distributiva. Se trata de comprender que reducciones de la pobreza, de una parte, y de la desigualdad, de otra, no son la misma cosa (Valdés, 1999). Como bien lo señala Valdés (ibíd), Chile ha logrado avances importantes en términos de reducción de la pobreza pero no en cuanto a la distribución del ingreso. Esto debido a que los índices de Gini cambian muy lentamente. La teoría de la justicia distributiva señala que el cambio de la distribución del in-

Cuadro 6

CHILE: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO 1990-2000

Nivel de Gobierno	1990	1995	2000
a. Gobierno nacional central	92,8	92,6	91,4
b. Municipalidades	7,2	7,4	8,6
Total (a + b)	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda de Chile. Dirección de Presupuestos.

greso a largo plazo está asociado más a la efectividad del gasto social en garantizar igualdad de oportunidades iniciales en educación y salud¹³ para los grupos más pobres, que en simples aumentos del gasto social. Lo que cuenta son los aumentos de productividad que genere el gasto no las apropiaciones presupuestales¹⁴.

F. El caso de Ecuador

En el Ecuador el desarrollo fiscal municipal es muy incipiente. Este es un país particularmente centralista¹⁵ donde el nivel nacional es prácticamente el único que recauda ingresos tributarios significativos. El Cuadro 7 muestra que el nivel

nacional captó 8,3% puntos del *PIB* en 1990 y 13,8% en el año 2000. Como proporción del total este nivel captó el 96,4% y el 96,8% respectivamente. Durante el mismo período, el nivel municipal no tuvo crecimiento significativo. Es más, como proporción del total bajo del 3,6% al 3,1% entre 1990 y el 2000.

Dado el bajo nivel de desarrollo fiscal municipal y teniendo en cuenta el efecto cualitativo de recaudar y gastar recursos públicos tan cerca como sea posible al consumidor, se podría pensar que en este país hay un gran potencial para i) generar más recursos fiscales locales y ii) para lograr mejoras substanciales en términos de

Cuadro 7
ECUADOR: INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO
1990-2000

Ingresos tributarios	1990		1995		2000	
	% PIB	% del total	% PIB	% del total	% PIB	% del total
A. Nivel nacional	8,3	96,4	9,3	95,9	13,8	96,8
B. a. Nivel municipal	0,3	3,5	0,4	4,0	0,4	3,1
b. Nivel regional	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Total subnacional (a + b)	0,3	3,6	0,4	4,1	0,4	3,1
C. Totales (A + B)	8,6	100,00	9,7	100,00	14,2	100,00

Fuente: Banco Central del Ecuador, señor Pérez y María Belén Freire.

¹³ Para el caso específico de Chile, Espinosa Consuelo y Gallequillos Sylvia (2001) consideran que una de las grandes innovaciones fue la separación de las funciones de contratación o compra, de una parte, de la provisión de servicios de salud. Esto es lo que llaman la descentralización financiera como tal. El aporte de estos trabajos es variado y riguroso pero el principal es su insistencia en tratar estos temas como parte de la "micro-economía de las organizaciones".

¹⁴ En un estudio sobre la relación entre el crecimiento económico y el gasto público para el caso de Colombia el economista Posada Carlos Esteban (2002) concluye que a largo plazo lo crucial es la efectividad y la calidad del gasto público social.

¹⁵ Algunos expertos podrían observar que es más bien un país "bi-centralista" donde Quito y Guayaquil son dos niveles municipales con dimensión nacional.

mejorar la distribución del ingreso y aliviar la pobreza urbana. Esto se podría lograr combinando los recursos fiscales locales con las transferencias al nivel municipal, pero haría falta que éstos contengan los incentivos adecuados.

G. El caso de México

Aunque México siempre se ha definido constitucionalmente como una federación en realidad es solo a partir de los años noventa que muchas decisiones sobre impuestos, gastos y endeudamiento se han descentralizado en forma significativa. Según Webb Steven (2001) la dimensión tributaria sigue siendo particularmente centralizada. Pero esta situación está cambiando. Como lo muestra el Cuadro 8, la participación del nivel subnacional, en particular del nivel de los Estados, ha venido creciendo. Entre 1990 y 1998, período durante el cual la participación del nivel nacional bajó de 11,1% del PIB a 10,5%, la "cuota" de los Estados subió de 0,26% a 0,39%. Durante el mismo período, la participación tributaria municipal cayó de 0,17% del PIB a 0,14%.

Es interesante observar cómo dos países indudablemente grandes y complejos como lo son México y Brasil y que se definen como "federales" tienen tan distintas estructuras fiscales a nivel intergubernamental. En el Brasil los Estados tienen como recursos propios cerca del 10% del PIB mientras que en México la cifra correspondiente es inferior a 1% del PIB.

A mediados de los años noventa México sufrió una severa crisis macroeconómica y cambiaría producida en gran parte por previos desequilibrios fiscales (Giugale, Lafourcade y Nguyen, 2001). Uno de sus más costosos efectos fue el aumento de la pobreza. Sin embargo, y esto es algo que tiene importantes implicaciones de política distributiva, a pesar que la pobreza empeoró, la distribución del ingreso mejoró. El Cuadro 9 muestra que los coeficientes de Gini descendieron de 52,7 en 1992 a 50,2 en 1996.

Según Baldacci Emanuela, Mello Luiz de y Inchauste Gabriela (2000) lo que explica tan extraño fenómeno es que la crisis golpeó más duro

Cuadro 8

MÉXICO: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO 1990-1998

Nivel de Gobierno	Como % del PIB			Como % del total		
	1990	1995	1998	1990	1995	1998
a. Nivel nacional	11,10	9,30	10,50	96,27	94,51	95,19
b. Nivel estatal	0,26	0,35	0,39	2,25	3,56	3,54
c. Nivel municipal	0,17	0,19	0,14	1,47	1,93	1,27
d. Total subnacional (b + c)	0,43	0,54	0,53	3,73	5,49	4,81
e. Total ingresos tributarios (a + d)	11,53	9,84	11,03	100,00	100,00	100,00

Fuente: Para Mexico: Giugale Marcelo y Webb Steven, World Bank.

Cuadro 9
MÉXICO: LA RELACIÓN ENTRE POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
(Porcentaje)

Medición de equidad	1992	1994	1996	Cambio 1994-1996
Pobreza				
Tasa de pobreza ^a	12,7	10,6	16,9	59,9
Pobreza relativa	30,3	25,8	28,8	11,7
Participación en el total de gastos				
20 % más pobre	2,8	3,0	3,3	10,0
20 % más rico	62,8	61,9	60,5	-2,2
Gini coefficient^b	52,7	51,6	50,2	-2,7

^a La pobreza se mide como consumo en relación con una canasta definida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 1992.

^b El coeficiente Gini es una medida de desigualdad. Si fuese cero habría igualdad perfecta. Si fuese 100 habría desigualdad total.

Fuente: IMF staff estimates based on 1992, 1994 y 1996 Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (national income and expenditure survey's) (ENIGH).

a los grupos urbanos que a los rurales. Aunque había más pobreza al nivel rural no fue allí donde el desempleo y la crisis fue más severa. La implicación de política de esta experiencia es, según estos autores, que los "safety nets" deben organizarse como instituciones permanentes y con capacidad de actuar directamente sobre los grupos más afectados por crisis o por cambios abruptos a nivel de un sector o jurisdicción política.

El Cuadro 10 resume la importancia relativa que tienen los ingresos tributarios según su origen por nivel intergubernamental en Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, México y Argentina.

Desde la perspectiva de la pobreza urbana este cuadro tiene gran relevancia¹⁶ pues sugiere que a nivel municipal (donde están la mayoría de los pobres en América Latina) se está logrando capitalizar en creciente grado el potencial fiscal municipal. Esto importa tanto como posible fuente de nuevos recursos como del impacto cualitativo que tendría el hecho de que se trata de un ingreso tributario generado muy cerca de donde tiene lugar el gasto. Es decir, la probabilidad de que ese recurso se "gaste mejor" parecería ser más alta que si fuese financiado por transferencias o por la exportación de impuestos.

En la mayoría de los municipios de América Latina, el principal componente del recaudo tri-

¹⁶ Aunque los países incluidos en el Cuadro 10 no son una "muestra" seleccionada del universo de países de la región sí representan la tendencia fiscal del nivel municipal donde está ubicada gran parte de la población de la región.

Cuadro 10

DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Como % del PIB			Como % del Total		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Argentina	(1993)		(1997)	(1993)		(1997)
a. Nivel nacional	18,26	17,15	17,13	82,81	82,59	81,87
b. Nivel estatal	3,72	3,55	3,72	16,87	17,12	17,79
c. Nivel municipal	0,07	0,10	0,07	0,32	0,29	0,34
d. Total subnacional (b + c)	3,79	3,65	3,79	17,19	17,41	18,13
e. Total Ingresos Tributarios (a + d)	22,05	20,8	20,92	100,00	100,00	100,00
Bolivia						
a. Nivel nacional	N.A	16,8	17,4	N.A	96,0	94,1
b. Nivel estatal	-	N.A	N.A	-	N.A	N.A
c. Nivel municipal	N.A	0,7	1,1	N.A	4,0	5,9
d. Total subnacional (b + c)		0,7	1,1	-	4,0	5,9
e. Total ingresos tributarios (a + d)	N.A	17,5	18,5	100,0	100,0	100,0
Brazil^a	(1991)			(1991)		
a. Nivel nacional	16,12	20,01	22,97	65,48	67,24	69,23
b. Nivel estatal	7,32	8,32	8,69	29,73	27,95	26,19
c. Nivel municipal	1,18	1,43	1,52	4,79	4,81	4,59
d. Total subnacional (b + c)	8,50	9,75	10,21	34,52	32,76	30,78
e. Total ingresos tributarios (a + d)	24,62	29,76	33,18	100,00	100,00	100,00
Colombia						
a. Nivel nacional	8,8	9,7	11,6	81,9	81,1	81,0
b. Nivel estatal	1,0	0,8	1,0	8,2	6,5	5,9
c. Nivel municipal	0,8	1,5	1,7	9,9	12,3	13,1
d. Total subnacional (b + c)	1,8	2,3	2,7	18,1	18,9	19,0
e. Total ingresos tributarios (a + d)	10,6	12,0	14,3	100,00	100,00	100,00
Chile						
a. Nivel nacional	14,5	17,0	17,5	92,8	92,6	91,4
b. Nivel estatal	-	-	-	-	-	-
c. Nivel municipal	1,1	1,4	1,6	7,2	7,4	8,6
d. Total subnacional (b + c)	1,1	1,4	1,6	7,2	7,4	8,6
e. Total ingresos tributarios (a + d)	15,6	18,4	19,1	100,0	100,0	100,0
Ecuador						
a. Nivel nacional	8,3	9,3	13,8	96,4	95,9	96,8
b. Nivel estatal	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
c. Nivel municipal	0,3	0,4	0,4	3,5	4,0	3,2
d. Total subnacional (b + c)	0,3	0,4	0,4	3,6	4,1	3,2
e. Total ingresos tributarios (a + d)	8,6	9,7	14,2	100,0	100,0	100,0
México			(1998)			(1998)
a. Nivel nacional	11,1	9,3	10,5	96,27	94,51	95,19
b. Nivel estatal	0,26	0,35	0,39	2,25	3,56	3,54
c. Nivel municipal	0,17	0,19	0,14	1,47	1,93	1,27
d. Total subnacional (b + c)	0,43	0,54	0,53	3,73	5,49	4,81
e. Total ingresos tributarios (a + d)	11,53	9,84	11,03	100,00	100,00	100,00

¹ Incluye el presupuesto de Seguridad Social.

Fuentes: para Argentina: Giugale Marcelo, Webb Steven and Christian Y. Gonzalez, World Bank; para Brasil: *BNDES* and Cepal; para Colombia: Confis, *DNP* y para 1990 Fedesarrollo, Misión de Ingreso Público, (2002); para Chile: Ministerio de Finanzas, Dirección de Presupuestos; para Ecuador: Banco Central; para México: Giugale Marcelo, Webb Steven and Christian Y. Gonzalez, World Bank.

butario propio es el impuesto predial. Esta fuente de financiamiento podría estar detrás de la explicación de gran parte del aumento del recaudo tributario municipal¹⁷. Si se tiene en cuenta que seguramente las bases del avalúo catastral del impuesto predial están atrasadas, no parecería aventurado identificar al impuesto predial como la principal veta o cantera de posibles "nuevos" recursos para combatir la pobreza urbana.

V. El gasto social en América Latina y las condiciones para su efectividad

A. El gasto social y la estabilidad macroeconómica

Aunque, como se vio atrás, muchos países mejoraron su desempeño tributario global, en particular el del nivel subnacional y municipal, el ritmo del gasto total creció aún más rápido. El resultado de conjunto fue un incremento de los déficits fiscales y de los niveles de endeudamiento. El Cuadro 11 muestra que para la región en su conjunto el balance fiscal fue crecientemente negativo en los últimos años de la década. Paso de -1,7 en 1995 a -3,3 en el 2001.

Dentro de este contexto de "blanda restricción fiscal" a nivel macroeconómico, el gasto social fue el que más rápidamente creció. Gran parte de este gasto creció dentro de esquemas de

descentralización y de transferencias del nivel nacional al subnacional. El Cuadro 12 muestra que para un número amplio de países la proporción del gasto social en el *PIB* pasó de representar un 10,1% en 1990-1991 a 12,4% en 1996-1997. En algunos países el incremento del gasto social fue muy grande. En el caso de Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú la proporción se duplicó. Con la excepción de Honduras y de Venezuela, en todos los países hubo aumentos relativos. En cuanto a los incrementos del gasto social por sectores con respecto al *PIB*, los mayores incrementos se observan en la educación seguida por la seguridad social.

Las preguntas de fondo frente a este contexto macroeconómico y de descentralización tienen que ver con el efecto de estos gastos, y su particular entorno institucional, sobre los componentes de la justicia distributiva tanto a corto como a largo plazo¹⁸. Es decir, ¿qué se mejoró? ¿Fue la pobreza absoluta? Fue la relativa? ¿Qué pasó con la distribución del ingreso? Y qué tan efectivo fue el gasto en educación básica y en salud en garantizar una de las principales responsabilidades del estado cuáles la de asegurar igualdad de oportunidades iniciales a los más pobres?

Las respuestas a estas preguntas son complejas, casi nunca son absolutas y mucho menos incontrovertibles. Esas respuestas hacen parte de la agenda permanente (Grindle, Graham,

¹⁷ Tal parece ser el caso de Colombia, Chile, Brasil, y otros países.

¹⁸ Sobre el tema de "divergencia" entre niveles de ingreso Pritchett Lant (1997) observó que en los últimos 200-300 años la divergencia entre países ricos y pobres se ha aumentado. En 1820 el "ratio" entre los países más ricos y los más pobres era de 1 a 6. El "ratio" se amplió de 1 a 70 en 1992. Sin embargo, no es que los países pobres lo sean más sino que los países ricos se enriquecieron más rápido.

Cuadro 11

AMÉRICA LATINA: RESULTADO FISCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Resultado fiscal	- 1.7	- 1.6	- 1.3	-2.2	- 3.0	-2.8	- 3.3

Fuente: Cepal (2002) *Situación y Perspectivas*, Estudios Económicos de América Latina y el Caribe 2001-2002, página 39.

Cuadro 12

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL GASTO SOCIAL Y EL PIB

País	Gasto Social/PIB									
	Gasto social/PIB		Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda asistencia social	
	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
Argentina	17,7	17,9	3,3	3,8	4,0	4,1	8,3	8,0	2,1	1,9
Bolivia	6,0	12,0	3,1	5,9	1,2	1,4	1,0	2,7	0,7	2,0
Brasil	19,0	19,8	3,7	3,4	3,6	2,9	8,1	10,1	3,5	3,4
Chile	13,0	14,1	2,6	3,3	2,1	2,5	7,0	6,7	1,4	1,7
Colombia	8,1	15,3	3,1	4,4	1,2	3,7	3,0	5,4	0,8	1,8
Costa Rica	18,2	20,8	4,7	5,8	7,1	7,3	4,4	5,5	2,0	2,2
El Salvador	5,4	7,7	2,1	2,6	1,8	2,8	1,4	2,0	0,2	0,2
Guatemala	3,3	4,2	1,6	1,7	0,9	0,9	0,7	0,7	0,1	0,9
Honduras	7,8	7,2	-	-	-	-	-	-	-	-
México	6,5	8,5	2,6	3,7	-	-	3,1	3,6	0,8	1,2
Nicaragua	10,3	10,7	4,9	4,3	4,2	4,4			1,2	1,9
Panamá	18,6	21,9	4,7	5,5	6,1	6,8	5,8	6,6	2,0	3,1
Paraguay	3,0	7,9	1,2	3,9	0,3	1,2	1,1	2,6	0,4	0,2
Perú	2,3	5,8								
República Dominicana	4,5	6,0	1,2	2,3	1,0	1,4	0,4	0,7	2,0	1,7
Uruguay	18,7	22,5	2,7	3,0	3,2	3,7	12,4	15,3	0,3	0,5
Venezuela	9,0	8,4	3,4	3,1	1,5	1,1	2,4	2,9	1,6	1,2
Promedio simple	10,1	12,4	3,0	3,8	2,7	3,2	4,2	5,2	1,3	1,6

Fuente: Cepal, (2000), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Santiago de Chile, página 158.

2000 y Lusting 1995) de los investigadores y de las instituciones activas en estos temas. No obstante, según la Cepal (2000), aunque el balance de la década es mixto:

"Se ha reducido la proporción de la población en estado de pobreza, aunque no en grado suficiente".

Frente a esta conclusión de la Cepal la primera implicación de política sería la de precisar cual habría podido ser el marco institucional indicado para mejorar aún más este balance. O qué características se deberían buscar hacia el futuro para mejorar el rendimiento del gasto social en términos de equidad.

B. El marco institucional

La búsqueda de características específicas para mejorar la contribución de la descentralización a las políticas redistributivas comienza por el examen de las siguientes preguntas:

- ¿Los procesos de descentralización se cumplieron bajo una restricción fiscal y presupuestal a todos los niveles de gobierno? ¿Hubo estabilidad macroeconómica?
- ¿Las transferencias que financiaron gran parte del gasto subnacional contenían incentivos significativos para premiar resultados y mejoras concretas en materia de equidad?
- ¿Había monopolios de oferta en los mercados sociales de la educación y la salud?
- ¿Había sistemas de evaluación independientes que vincularan resultados con incentivos y con cambios de política?

Respecto al primer conjunto de preguntas, la respuesta es que, con la excepción de Chile, en la mayoría de los países los procesos de descentralización se desarrollaron bajo muy poca restricción fiscal real. Aunque la descentralización no fue la única causa de los desequilibrios fiscales sí fue una de las principales. El aumento de las transferencias generó un exceso de gasto y de endeudamiento a nivel subnacional. Ello contribuyó a las crisis macroeconómicas y cambiarias de México, Brasil, Argentina, Colombia y otros.

Navarro Juan Carlos (2000), observa que, en el caso de Venezuela, la expansión del gasto social a nivel subnacional ocurrió bajo un serio desbalance fiscal.

Respecto a la segunda pregunta, la realidad es que la mayoría de las transferencias se ampliaron con mínima condicionalidad y sin ningún incentivo significativo para premiar el mejor uso de recursos. Lo que es aún peor, las transferencias se ampliaron primero que la devolución de las competencias (Wiesner, 1992). Se incurrió así en un enorme error de secuencia con efectos fiscales muy negativos. Tanzi Vito (1995) advierte que la descentralización debe comprender tanto el recurso como el gasto y que las decisiones deben ser integrales y hechas al mismo tiempo.

En cuanto a la tercera pregunta, resultaría difícil defender la tesis de que las transferencias automáticas e inflexibles no consolidaron monopolios de oferta, entre otros, en los mercados de la educación y la salud¹⁹. Es decir, la modalidad de financiamiento que prevaleció en los esquemas de descentralización y de gasto social, tuvo pocos o ningún incentivo para ser elástica, eficiente y para contribuir a ganancias en productividad en los sectores respectivos. Se incurrió en lo que Proud'homme (1994) llama "fallas de oferta". Esa modalidad de financiamiento directo y de provisión pública no parece ser la más indicada para proteger los intereses de los grupos más pobres²⁰.

¹⁹ Wiesner Eduardo (1998) argumenta que gran parte del gasto social asociado a la descentralización fue "capturado" por intereses de grupo mejor organizados que la sociedad como un todo.

²⁰ Sobre la controversia entre el suministro directo y público, de una parte, y el financiamiento y suministro indirecto, de otra.

Respecto a la cuarta pregunta, la respuesta es que el marco de política dentro del cual se desarrolló la descentralización y la expansión del gasto social no contenían -y en una gran medida aún no contiene- sistemas de evaluación que fueran independientes, creíbles y que en efecto pudieran inducir cambios en las políticas. Y de esta manera en la disponibilidad de los recursos.

Estas cuatro preguntas y sus respuestas no pretenden ser un balance final ni de conjunto de un proceso más complejo que lo que ellas representan. Sin embargo, otros trabajos confirman el resultado de la evaluación de la descentralización y del mayor gasto público en la provisión de bienes públicos con alto contenido redistributivo en América Latina. No es muy favorable²¹. Ricardo Hausmann (1996) observa que:

“A pesar del significativo compromiso político y fiscal en favor de la educación y la salud, los sistemas de provisión de servicios sociales en América Latina no muestran los resultados que se esperarían en vista del volumen de recursos invertidos y del nivel del ingreso per cápita de las poblaciones a los que están destinados”.

Respecto a la descentralización el mismo experto señala que las soluciones simples, como la descentralización hacia los gobiernos municipales, no constituyen una panacea. Lo básico parece ser que los incentivos y los subsidios se dirijan hacia donde se produce y se consume el

servicio y no hacia donde están los insumos (Hausmann, 1996).

VI. Enlaces sectoriales e institucionales entre la descentralización y el gasto local distributivo

Entre la descentralización y el gasto local con fines redistributivos existen, en general, dos enlaces o canales de transmisión a través de los cuales un proceso influye -y es influido- por el otro. Se trata de una relación recíproca donde el hilo común o el tejido que subyace a los dos es la estructura de incentivos inmersa en cada uno o la que resulta de los dos. Esos enlaces son los siguientes:

- Enlaces macroeconómicos y fiscales
- Enlaces sectoriales y micro-institucionales

Los enlaces macro-institucionales son de doble vía y se transmiten, en primer lugar, a través de las transferencias de nivel nacional al nivel local y de sus efectos expansistas sobre el crédito público y privado al nivel subnacional y sobre la disponibilidad de recursos en general. En la práctica, este primer enlace aligera la restricción presupuestal subnacional o local. El resultado final es la rápida expansión del gasto, la emergencia de déficits fiscales locales, su sobreendeudamiento y su postura en espera de un "bail-out".

La anterior es la primera ruta de transmisión macroeconómica. La segunda ocurre de "abajo hacia arriba" y tiene lugar a través de la absor-

²¹ El marco conceptual adoptado adoleció de serios problemas conceptuales (Wiesner Eduardo, 2003, *BID*). Según Campbell, Peterson and Brakarz (1991) se sobrestimó el beneficio potencial de los escogimientos públicos locales. En general, el esquema seguido condujo a (i) una estructura equivocada de incentivos (Lopez-Murphy, 1994), (ii) inflexibilidad en los ingresos y los gastos (Krause-Junk, 1996), (iii) crecientes transferencias (Aghon Gabriel, 1996), (iv) duplicación de gastos (Tanzi Vito, 1995) y pudo haber agregado presiones inflacionarias (Finot Ivan, 2001).

ción de los déficits por parte del nivel macroeconómico. Este proceso de "bailing-out" casi siempre es laberíntico y difícil de descifrar pues se articula dentro de contextos de supuestos "ajustes fiscales subnacionales y de correcciones" que, "de ahora en adelante, sí serán definitivas".

Este proceso de transmisión de déficits entre niveles de gobierno se autoalimenta en sus efectos y causas según el contenido real de los incentivos que los mercados y sus actores establezcan en las respectivas respuestas de cada nivel de gobierno. Si, por ejemplo, la absorción macroeconómica del déficit local se hace a través de un "bail-out" (Rentería, Echavarría y Steiner, 2002; Bevilaqua, 2002; Dillinger y Steven, 1999) por parte del nivel macroeconómico, el nivel local probablemente mantendrá su nivel de gasto real -e inclusive lo aumentará- pero lo hará mediante pasivos fiscales subrepticios (Easterly, 1999; Palackova, Schick, 2002) que solo más tarde, en el siguiente ciclo político, saldrá a la superficie. Por su parte, el nivel macroinstitucional hará grandes esfuerzos por financiarse y recurrir al endeudamiento interno y externo. Todo ello hasta que se agote el financiamiento fácil por "debajo de la línea".

En su conjunto, la reducción de la restricción fiscal en ambos niveles se traducirá en una combinación de resultados integrada por i) la elevación de las tasas reales de interés, ii) la pérdida de ritmo de crecimiento económico, iii) la devaluación del tipo de cambio. En breve, se traducirá en inestabilidad macroeconómica la cual, finalmente, tendrá efectos adversos sobre las políticas redistributivas. La principal conclusión que emerge es que preservar la estabilidad macroeconómica es una de las mejores formas de proteger las políticas redistributivas.

Los enlaces sectoriales y micro-institucionales entre la descentralización y el gasto local con fines redistributivos son también de doble vía y se transmiten, primero, de "arriba hacia abajo", a través de las características específicas que tengan las transferencias y del marco de incentivos micro-institucionales que en efecto contenga el esquema de descentralización. En segundo lugar, hay mecanismos de transmisión, de "abajo hacia arriba", o hacia el marco regulatorio de la descentralización y hacia su sostenibilidad macroinstitucional.

Bajo el primer proceso, los incentivos reales que contengan las transferencias determinan la modalidad de "organización" que las jurisdicciones locales den al suministro de bienes públicos redistributivos. Si las transferencias premian el simple gasto, pues eso es lo que ocurrirá. El gasto aumentará sin mayor efecto en términos de mejoras en la equidad. Si los incentivos no premian las ganancias en la calidad del gasto, y en sus resultados, "¿por qué debería ocurrir algo distinto a su simple ejecución?". Esta pregunta es la que saldría del marco teórico llamado "New Theory of the Firm" el cual cuestiona los supuestos de benevolencia o sensibilidad "social" de parte de los actores políticos o administrativos (Mueller, 1997). Cómo bien lo observan Di Gropello y Cominetti (1998) y la Cepal (2000), para lograr mejoras en calidad se requiere:

"implantar procesos a nivel local que permitan aplicar estándares de desempeño, vincular el financiamiento a los resultados y dar flexibilidad para la gestión de los recursos humanos"

En breve, si los incentivos no premian los resultados cualitativos en términos específicos de mejoras redistributivas la descentralización tendrá poco o nulo efecto sobre estas políticas.

La implicación de política de todo esto es que si se quieren obtener ganancias en equidad, que sean sostenibles, lo primero es asegurar la neutralidad fiscal de las propuestas específicas que contenga el modelo de descentralización. Lo segundo es que al interior de cada proceso sectorial o global de descentralización debe haber el marco de incentivos que induzca en el nivel local (el municipio, la escuela, el hospital, el parque recreativo) la respuesta micro-institucional y gerencial acorde con esos incentivos. Para este efecto convendría descentralizar sucesivamente las etapas del proceso hasta llegar tan cerca como sea posible al cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Hacia el futuro será necesario desarrollar nuevas estrategias ya no basadas en crecientes transferencias sino en la selección de prioridades sobre en qué frentes del gasto social y en qué formas organizacionales específicas se podrían optimizar los objetivos redistributivos. En principio, esto querría decir, mantener la prioridad de asegurar igualdad de oportunidades iniciales en educación y salud para los grupos más pobres.

Resumiendo podría decirse que la clave para elevar tanto la efectividad de la descentralización en general como la contribución del gasto social descentralizado a fines redistributivos radica en la estructura de incentivos que se logre incorporar en cada etapa y dimensión del proceso. En esencia, esos incentivos deben estar dirigidos a:

- Premiar los resultados específicos que busque la política
- Generar información de desempeño sobre los procesos
- Manejar la inmensa heterogeneidad²² de los marcos micro-institucionales y
- Dar espacio a la competencia por recursos y a la búsqueda de mayor flexibilidad desde el lado de la oferta en los mercados de los bienes públicos.

Dentro de este contexto resulta pertinente transcribir la siguiente observación del profesor Rodrik Dani, (2000) "el debate sobre el supuesto conflicto entre crecimiento económico y reducción de la pobreza no tiene sentido y distrae la atención de lo verdaderamente importante: ¿cuál es?, ¿qué funciona?, ¿cómo y bajo qué circunstancias?".

VII. Nuevas fuentes de financiamiento para programas sociales urbanos

Dentro del contexto macroeconómico e institucional examinado en las páginas anteriores, la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para atacar la pobreza urbana tendría que apartarse de un enfoque convencional en el cual la consecución de recursos y su gasto para ayudar a los pobres constituye la esencia de la política. Si bien este "modelo" nunca ha existido y sería

²² Uno de los expertos de mayor prestigio en el mundo de educación observó que "la fortaleza de los incentivos radica en su habilidad para manejar la diversidad y la complejidad".

una simplificación describirlo en forma tan restringida, es importante señalar que sin innovaciones conceptuales y sin cambios en los marcos de política la efectividad del gasto para reducir la pobreza urbana podría resultar comprometida. Y así mismo la consecución de recursos adicionales. En la coyuntura actual, cuando el compromiso multilateral e individual de muchos países, expresado en los objetivos del Milenio, es reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, corresponde fortalecer los marcos conceptuales y orientar las políticas más hacia los incentivos que mejoran la efectividad del gasto social que a la simple búsqueda de más recursos²³. Si no fuera por otras razones, porque la experiencia de muchos países sugiere que los simples aumentos del gasto social no parecen haber contribuido, como se esperaba, a aliviar la pobreza. "No es esta acaso, en una gran medida, la experiencia de muchos países de América Latina?"

El desafío consiste, entonces, más en encontrar el como cambiar las políticas -y en el como evaluarlas- que en hallar más recursos. De otra parte, hay estudios serios y recientes de varias fuentes que muestran que dentro de un entorno de crecimiento económico y de globalización bien aprovechados por muchos países "el número de personas viviendo en extrema pobreza ha bajado de 430 millones en 1970 a 52 millones en 1998" (Sala-i-Martin, 2002).

No solo ha bajado dramáticamente el número de personas viviendo en extrema pobreza

sino que, en el frente aún más complejo de mejorar la distribución del ingreso, también se han logrado grandes avances. Xavier Sala-i-Martin (2002) señala que bajo nueve de las formas más aceptadas de medir cambios en la distribución del ingreso, éste ha mejorado particularmente en la década de los noventa.

Quiere esto decir que se puede cantar victoria o que los objetivos del Milenio ya están cumpliéndose? Claro que no. Todavía en 1998 había 350 millones de personas viviendo bajo pobreza extrema y otro billón apenas por encima del nivel de US\$2 de ingreso por día. Lo que las cifras de Sala-i-Martin sugieren es que sí ha habido progreso y que éste tiene mucho que ver con i) el crecimiento económico, ii) el desarrollo institucional y iii) el aprovechamiento de la globalización.

Pero una vez dicho esto, sobre el agregado total, para el mundo como si fuese un país (Bhalla, 2002) las preguntas que subsisten son: "¿qué hacer específicamente a nivel de un país dado?" A nivel de un grupo de países? Qué hacer, por ejemplo, para el caso de América Latina y el Caribe? Una primera aproximación para responder estas preguntas no podría estar separada de los siguientes factores:

- El origen del financiamiento del gasto municipal.
- El gasto sectorial específico en educación y salud básica.

²³ Este es el enfoque estratégico que tendría la recientemente creada Millenium Challenge Corporation que para el 2006 suministrará US\$5 billion en "grant funding" a un número reducido de los países más pobres del mundo. Serán recursos del gobierno americano.

- Los sistemas de evaluación que vinculen resultados específicos con la disponibilidad de recursos adicionales.

Respecto al primer punto, lo más positivo es que en América Latina la tendencia que se observa es un ingreso tributario municipal en aumento en términos relativos al *PIB* y dentro del total (Cuadro 10). Como, por lo general, entre menor distancia haya entre el recurso y el gasto más alta es la probabilidad de que el gasto sea efectivo en el logro de sus objetivos, se podría ser optimista sobre la capacidad de las jurisdicciones descentralizadas para reducir la pobreza y para mejorar las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos.

La principal implicación de política de este entorno favorable es que habría que buscar fortalecer los incentivos en las transferencias entre niveles de gobierno para premiar tanto un mejor desempeño fiscal municipal como una mayor efectividad del gasto social o redistributivo a nivel local.

La importancia del segundo factor difícilmente puede ser exagerada. Es quizá el aspecto central de la discusión sobre la equidad y sobre la justicia distributiva. Se trata nada menos que contestar la pregunta sobre en qué sector o sectores se deben focalizar los esfuerzos para reducir la pobreza y para mejorar la distribución del ingreso. ¿En programas asistenciales "targeted" a los pobres? ¿En subsidios directos o indirectos de vivienda? ¿En programas de empleo? ¿En renovación urbana?

La respuesta que ofrece el presente escrito es que la prioridad debe recaer en el gasto sectorial en educación y salud básica. Más específicamente en los niños pobres. En los hijos de los pobres.

Después de todo, parece que la mayoría de los pobres son niños y que la mayoría de los niños son pobres. Este es el grupo que estratégicamente debería ser escogido para focalizar allí la lucha contra la pobreza urbana. Este grupo combina lo urgente con lo importante. Si a los niños no se les educa a tiempo se les pasa la ventana de oportunidad que tienen para maximizar su aprendizaje y rendimiento. Y si se les educa bien tendrán rápida capacidad de entrar a la fuerza laboral y permanecer en ella mejorando su ingreso y posiblemente la distribución del ingreso en general.

En breve, la prioridad debe recaer en el gasto sectorial en educación y salud básica. Es allí donde se encuentra un alto multiplicador para cambiar las "condiciones iniciales" de los más pobres y para igualar oportunidades en el punto de partida del proceso social. Siguiendo los aportes de Solimano Andrés (2000), Rodrik Dani (2000), Rawls John (1971,1993), Harsanyi John (1991) y muchos otros, lo que en verdad reduce la pobreza y mejora la distribución del ingreso a largo plazo se encuentra más en el asegurar igualdad de oportunidades que en el buscar igualdad de resultados.

La estrategia de focalizar las políticas en los niños pobres no ha pasado desapercibida para la Cepal. En su Panorama Social (2001-2002, p. 13) esta entidad hace hincapié en que para alcanzar las metas del Milenio:

"Es imprescindible el rápido incremento de los índices de cobertura de la educación y el mejoramiento sustancial de su calidad, lo que permitiría reducir las brechas existentes entre los niños y jóvenes de distintos estratos socioeconómicos".

Compartiendo este enfoque, el Fondo Monetario Internacional subraya que el gasto social en educación primaria, debidamente gerenciado, tiene grandes dividendos en términos de reducir la pobreza. Mucho más significativos que simplemente dar empleo burocrático o subsidios globales.

En cuanto al tercer determinante del contexto de la efectividad del gasto social, el principio básico es que el gasto social debe ser evaluado con gran rigor técnico y conceptual. Inclusive con más atención que a otro tipo de gastos. Uno de los propósitos fundamentales de estas evaluaciones sería precisar si los marcos institucionales favorecen la eficiencia y la efectividad del gasto.

En América Latina estos marcos institucionales (en Colombia, Bolivia, Ecuador, Chile, Brasil y otros) favorecen esquemas rígidos, inflexibles, donde hay pocas evaluaciones reales y donde los que salen ganando son los intereses organizados desde el lado de la oferta educativa o de salud básica (Vélez, 1996). En la mayoría de los casos hay rentas de destinación específica para financiar insumos específicos, limitando severamente la capacidad de procesos que, desde el lado de la demanda, podrían generar grandes ganancias en eficiencia y en equidad. Esas rentas de destinación específica acaban siendo "capturadas"²⁴ por quienes, como dice A. Downs (1957), están más cerca de ellas. Los llamados "rent-seekers"²⁵.

Resumiendo, podría decirse que si bien el entorno fiscal municipal en América Latina es propicio y que, en principio, podría haber más recursos para combatir la pobreza urbana, ésta es solamente la mitad de la solución del problema. Quizás menos de la mitad. La otra parte tiene que ver con las características institucionales, es decir, con los incentivos y con sus consecuencias -buscadas y no buscadas- en cada país, en cada sector y en cada nivel de gobierno. En breve, se trata de un problema mucho más complejo que la sola obtención de recursos. Se trata, nada menos, que de asegurar los resultados redistributivos de corto y largo plazo.

VIII. Conclusiones, implicaciones de política y recomendaciones

A. Hallazgos y conclusiones

- Aunque durante los años noventa muchos países en América Latina mejoraron su desempeño tributario, los montos y el ritmo del gasto total crecieron aún más rápido. El resultado de conjunto fue el surgimiento de déficits fiscales y de sobreendeudamiento. Dentro de la rápida expansión del gasto total, el gasto social y las transferencias asociadas con este tipo de gasto y con la descentralización, fueron las que más rápidamente crecieron.
- Aunque hubo un mayor gasto público social, en la mayoría de los países ello ocurrió den-

²⁴ El tema "captura" corresponde a los beneficios que extraen -sin la acción del mercado- quienes se organizan alrededor de una intervención estatal y logran privilegios especiales.

²⁵ El concepto de "rent-seeking" y de "rent-seekers" fue introducido en la literatura económica principalmente por Gordon Tullock (1967) y por Krueger, A., (1974). Para un excelente examen del tema ver Tollison Robert (1997).

tro de un contexto institucional donde prevalecieron los incentivos "equivocados" y donde la estructura de la organización se mantuvo centralizada, favoreciendo la oferta y debilitando las opciones de demanda por parte del usuario o del consumidor del bien público final.

- Como consecuencia de los déficits fiscales y del sobreendeudamiento la mayoría de los países experimentaron i) una alta volatilidad macroeconómica, ii) crisis cambiarias, iii) pérdidas en su ingreso real; y iv) desmejoraron en su bienestar social.
- En países como Brasil, Colombia, México, Chile, Ecuador y Bolivia, el desempeño tributario del nivel subnacional, y en particular el municipal, creció como proporción del PIB y dentro del total. Aunque con distintas intensidades este desarrollo sugiere que los procesos de descentralización podrían estar virando hacia la dirección correcta.
- Según la Cepal y otros observadores durante la década de los años noventa algunos países lograron importantes avances en términos de equidad, reducción de la pobreza y ampliación de las oportunidades iniciales. Sin embargo, desde comienzos de la presente década esta situación podría estar cambiando y, en algunos países, Colombia, Venezuela y Argentina, por ejemplo, se están presentando desmejoras en las condiciones sociales de los grupos y de ingresos medios y más pobres. Es fundamental, por lo tanto, identificar rápidamente qué cambios de política se deberían introducir para proteger a estos grupos.

B. Implicaciones de política

- La primera implicación de política es que la inestabilidad macroeconómica tiene profundos y muy negativos efectos sobre la equidad, la pobreza y la distribución del ingreso. Finalmente, las ampliaciones del gasto social si no son sostenibles y no contienen los incentivos "correctos" pueden tener efectos deplorables sobre el empleo y sobre la calidad de vida de los grupos más pobres y de la sociedad en su conjunto. Mientras prevalezca un entorno de permisividad fiscal es muy difícil que los "incentivos correctos", i.e. los que premian la efectividad en términos de los resultados que busca la política, tengan capacidad para prevalecer.
- La segunda implicación de política es que, si bien podría haber mayores recursos fiscales a nivel municipal, lo que determina la efectividad del gasto social y su resultado en términos de equidad es el contexto institucional que rodea ese gasto. Si se quiere fortalecer la gobernabilidad democrática municipal, la secuencia de las políticas públicas debería comenzar por establecer incentivos que premien el desarrollo fiscal propio y que den prioridad a la calidad de los resultados del gasto público local. Esa gobernabilidad es más el producto de la negociación política sobre lo fiscal que de la disponibilidad absoluta de recursos. En síntesis, la gobernabilidad democrática proviene más del "proceso" y de la restricción fiscal que enfrenta intereses entre sí, que de la facilidad con que, por ejemplo, se exporten impuestos o se eluda la restricción presupuestal.

C. Recomendaciones de política

- Desde la perspectiva de cómo reducir la pobreza en el corto plazo y mejorar la distribución del ingreso a largo plazo, la recomendación central de este documento es que el gasto social debe focalizarse en la educación y en la salud de los niños pobres. Este es el grupo que merece la máxima prioridad. Para lograr ganancias en equidad ese gasto debe ser hecho bajo incentivos que eleven su efectividad y garanticen que en realidad son iguales las oportunidades iniciales para los más pobres.
- Aunque la estabilidad macroeconómica y el balance fiscal sostenible no son una garantía de que se incrementará la tasa de crecimiento de un país, o de que se lograrán mejoras significativas en términos de reducción de la pobreza, o de que se alcanzaran ganancias en gobernabilidad, su ausencia sí genera pérdidas de bienestar en particular dentro de los grupos de ingreso más bajo. Por esta razón, la recomendación que esta obteniendo amplio respaldo desde distintas vertientes políticas y teóricas es que América Latina debe recuperar y mantener un contexto macroeconómico más estable.
- La tercera recomendación tiene que ver con la importancia de mejorar todo el marco de información que hace falta para "completar" los mercados políticos y sociales y para evitar que el gasto con fines redistributivos siga "capturado" por monopolios de oferta y por "public-sector rent seekers". Sin mayor divulgación a los potenciales "ganadores" de las reformas sociales será muy difícil que el "conflicto distributivo" se resuelva en favor de la mayoría de los pobres y de la sociedad en general.

Bibliografía

- Aghon, Gabriel (1996), "Descentralización Fiscal en América Latina: Un Análisis Comparativo", Cepal-GTZ.
- Baldacci, Emanuela; Mello, Luiz de, y Inchauste, Gabriela (2002), "Financical Crisis, Poverty and Income Distribution", *Finance and Development*, IMF, Junio, página 24.
- Bevilaqua, Afonso (2002), "State Government Bailouts in Brazil", *Research Network Working Paper*.
- Bhalla, Surjit (2002), *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality and Growth in the Era of Globalization*, Institute for International Economics.
- Bird, Richard (2000), "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Designs and Policy Outcomes", Inter-American Development Bank, Washington D.C., page 35.
- Birdsall, Nancy, and Juan Luis, Londoño (1997), "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", *American Economic Review* (May): 32-37.
- Brakarz, José (1991), "Decentralization to Local Governments in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management, World Bank, Report No. 5.
- Campbell, Tim; Peterson, George and Brakarz, José (1991), "Decentralization to Local Governments in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management, World Bank, Report No. 5.
- Cepal, (2000), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, página 75.
- Cowan, Kewin y Gregorio de, José (1999), "Distribution and Poverty in Chile Today: Have we Gained or Lost Ground?", *Distributive Justice and Economic Development: The Case of Chile and Developing Countries*, editado por
- Solimano, Andrés; Aninat, Eduardo y Birdsall, Nancy The University of Michigan Press, página 129.
- Cox, Christian y Lemaitre, Jose Mario (1999), "Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results", *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, edited by Perry and Leipzinger, World Bank Institute página, 171.
- Di Gropello, Emanuela y Rosella, Cominetti (1998), "La Descentralización de la Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana".
- Dillinger, William y Webb, Steven (1999), "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina y Brasil", *Policy Research Working Paper No. 2121*, The World Bank, página 14.
- Donahue, John (1997), "Tiebout? Or not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. II, No. 4 Fall, página 74.
- Downs, Anthony (1957), *An Economics Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Dreze, Jean y Sen, Amartya (1989), *Hunger and Public Action*, Oxford University Press.
- Easterly, William (1999), "When is Fiscal Adjustment an Illusion?", *Economic Policy* No. 28.
- Easterly, William y Levine, Ross (2001) "What Have we Learned from a Decade Empirical Research on Growth?", *The World Bank Economic Review*, Volume 15, No. 2, página 193.
- Espinosa, Consuelo (2002), "Descentralización Financiera en el Sector de la Salud: La Política y su Implementación", *Descentralización: Nudos Críticos*, editado por Raczynski Dagmar y Serrano Claudia, Cieplan y Aseorías para el Desarrollo S.A., Santiago de Chile, página 296.
- Finot, Ivan (2001), "Decentralization en America Latina: Teoría y Práctica", Cepalilpes, Naciones Unidas, Serie Gestión Pública, No. 12.
- Giugale, Nguyen Rojas and Webb (2000), "Overview", in *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, edited by Marcelo Giugale and Steven Webb, World Bank, Washington D.C.
- Graham, Carol (2000), "From Safety Nets to Social Sector Reform: Lessons from the Developing Countries for the Transition Economies", *Social Development Latin America: The Politics of Reform*, edited by Joseph S., Tulchin & Allison M. Garland, Lynne Rienner Publishers, página 71.
- Grindle, Merilee (2000), "The Social Agenda and the Politics of Reform in Latin America", *Social Development in Latin America*, editado por Tulchin Joseph y Garland Allison.
- Harsanyi, John C., (1991), "Value Judgements", *The World of Economics*, edited by John Eatwell, Murray Milgate, Peter Newman, W.W. Norton, página 702.
- Hausmann, Ricardo, (1996), "Cómo Organizar con Exito los Servicios Sociales", *Progreso Económico y Social en Amé-*

- rica Latina*, página vii, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- IMF (2002), "Fiscal Dimensions of Sustainable Development", Prepared for the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, August 26-September 2, 2002, Fiscal Affairs Department, Washington D.C., page 19.
- Krause-Junk, Gerold, (1996), "La Descentralización Fiscal en América Latina: Una Perspectiva Institucional", Cepal-GTZ.
- Krueger, A. (1974), "The Political Economy of the Rent-seeking Society", *American Economic Review*, (June), 291-303.
- Larrañaga, Osvaldo, (1999), "Health Sector Reform in Chile", *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, edited by Perry and Leipziger, World Bank Institute página 223.
- Leibovich, José (2003),
- Lopez-Murphy, Ricardo (1994), "Estudios del Caso: Argentina, Chile, Colombia y Perú", *Progreso Económico y Social en América Latina*, Inter-american Development Bank, IDB, Informe 1994, Capítulo II.
- Lusting, Nora (1995), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Medici, Andre (2002), *El Desafío de la Descentralización: Financiamiento Público de la Salud en Brasil*, Banco Interamericano de Desarrollo, página 117.
- Mueller, Dennis (1997), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge University Press. Ver en particular el capítulo I.
- Musgrave, Richard (1959), *The Theory of Public Finance*, N.Y: McGraw-Hill.
- Navarro, Juan Carlos (2000), "The Social Consequences of Political Reforms: Decentralization and Social Policy in Venezuela", *Social Development in Latin America: The Politics of Reform*, editado por Tulchin Joseph y Garland Allison, Woodrow Wilson Center, Lynne Rienner Publishers, página 212.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, N.Y: Hartcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace (1999), "An Eassy on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, September 1999) pp.1120-1149.
- Palackova, Hana; Schick, Allen (2002), *Government at Risk*, Oxford University Press.
- Posada, Carlos Esteban (2002), "Crecimiento Económico y Gasto Público: Un Modelo para el Caso de Colombia", Banco de la República, *Borradores de Economía*, No. 218, página 41.
- Priest, George L. (1993), "The Origins of Utility Regulation and the Theories of the Regulation Debate", *The Journal of Law and Economics*, April, 1993, vol. XXXVI (1) (PT2).
- Pritchett, Lant (1997), "Divergence, Big Time", *Journal of Economic Perspectives*, 11(3): 3-17.
- Proud'home, Remy (1994), "On the Danger of Decentralization", World Bank Policy Research Paper No. 1252.
- Raczynsky, Dagmar (2000), "Overcoming Poverty in Chile", *Social Development in Latin America: The Politics of Reform*, editado por Tulchin Joseph y Garland Allison, Lynne Rienner Publishers, página 119.
- Ravallion, Martin (1992), "On Hunger and Public Action: A Review Article on the Book by Dreze and Sen", *The Research Observer*, Volume 7, No. 1, January, The World Bank, página 1.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, p.61.
- Rawls, John (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.
- Rentería, Carolina; Echavarría, Juan José y Steiner, Roberto (2002), "Decentralization and Bailouts in Colombia", Inter-American Development Bank, IDB's Research Network Project, Washington D.C.
- Rodrik, Dani (1994), "King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle". In Albert Fishlow et al., eds., *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*. Washington D.C: Overseas Development Council.
- Rodrik, Dani (2000), ver su "Growth Versus Poverty Reduction: A Hollow Debate", *Finance and Development*, I.M.F., Diciembre, 2000, página 9.
- Roemer, J. (1996), *Theories of Distributive Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Roemer, J. (1998), *Equality of Opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sala-i-Martin, Xavier (2002), "The World Distribution of Income", NBER, Working Paper No. 8933.
- Sánchez, Fabio (2001), *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia Descentralización y Macroeconomía*, Archivos de Economía, Documento 160, Departamento Nacional de Planeación, páginas 21 y 22.

- Sen, Amartya (1992), *Inequality Re-examined*. Oxford: Oxford University Press.
- Solimano, Andrés; Aninat, Eduardo and Nancy, Birdsall (2000), *Distributive & Economic Development: The Case of Chile and Developing Countries*, The University of Michigan Press, página 20.
- Solimano, Andrés (2000), *Distributive Justice and Economic Development*, Edited by Nancy Birdsall, Eduardo Aninat and Andrés Solimano, The University of Michigan Press.
- Stiglitz, Joseph E. (1995), *Whither Socialism?*, The MIT Press, página 197.
- Tanzi, Vito (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", World Bank, *Annual Conference on Development Economics 1995*, edited by Michael Bruno y Boris Pleskovic, Washington D.C.
- Tiebout, Charles (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, October.
- Tollison, Robert (1997), "Rent-seeking", *Perspectives on Public Choice*, edited by Dennis C. Mueller, Cambridge University Press, page 506.
- Tullock, Gordon (1967), "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft", *Western Economic Journal* (now *Economic Inquiry*) 5, 224-32.
- Valdés, Alberto (1999), "Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy: Chile, 1987-95", *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, edited by Guillermo Perry y Danny M. Leipziger. The World Bank, Washington D.C., página 260.
- Veléz, Carlos Eduardo (1996), *Gasto Social y Desigualdad: Logros y Extravíos*, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, Bogotá Colombia.
- Webb, Steven (2001), "Descentralización", *Mexico a Comprehensive Development Agenda: for the New Era*, editado por Marcelo M. Giugale, Olivier Lafourcade, and Vinh H. Nguyen, The World Bank, Washington D.C., página 709.
- Wiesner, Eduardo (1992), *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal: Informe Final de la Misión para la Descentralización*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, DNP, Bogotá, Colombia.
- Wiesner, Eduardo (1995), "The Political Economy of the Environment in Developing Countries: Market Failure and Institutional Response", *Public Economics and the Environment in an Imperfect World*, editado por Bovenberg Lans y Cnossen Sijbren, Kluwer Academic Publishers, página 199.
- Wiesner, Eduardo (1995), "La Visión Global y la Reforma del Marco de Política", *La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, DNP, página 12,13, Bogotá, Colombia.
- Wiesner, Eduardo (1998), "Transaction Cost Economics and Public Sector Rent Seeking in Developing Countries", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, edited by Picciotto and Wiesner, The World Bank.
- Wiesner, Eduardo (2000), *Ecuador: La Descentralización, el Ajuste Fiscal y el Desarrollo Municipal*, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, Región 3.
- Wiesner, Eduardo (2002), "Bank Lending for Subnational Development: The Policy and Institutional Challenges", Working Paper No., Inter-American Bank Development, IDB and Office of Evaluation and Oversight, OVE.
- Wiesner, Eduardo (2003), *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*, Banco Interamericano de Desarrollo, The John's Hopkins University Press, Washington D.C.
- Williamson, Oliver (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, página 11.