



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

ILPES

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

**DESCENTRALIZACION, EQUIDAD Y
PARTICIPACION EN AMERICA LATINA:
UNA APROXIMACION ECONOMICA**

Iván Finot *

CONTENIDO

Resumen	ii
I. ¿Es la descentralización la política apropiada?	1
II. Ante el agotamiento del Estado centralista	3
III. Nuevos roles del Estado y procesos de descentralización	6
IV. Hacia una nueva política de redistribución	9
V. Descentralización y participación	14
Bibliografía	19

RESUMEN

La descentralización política no es un camino que conduce a la equidad. Al intentar utilizar dicha política para conseguirla se estaría frenando el logro no sólo de ese propósito sino de la eficiencia y la participación, que sí pueden ser favorecidas con la descentralización. La transferencia a gobiernos subnacionales de decisiones sobre gasto social (por ejemplo el dirigido a financiar salud y educación) resulta inconveniente para el objetivo de igualdad de oportunidades, por lo que sería conveniente mantenerlas centralizadas. En cambio la descentralización económica de los servicios sociales, definida como la transferencia de la producción hacia establecimientos independientes, haría que dicha producción sea más eficiente. El rol de los gobiernos locales no debería ser el de producir estos servicios directamente sino asegurar condiciones de eficiencia y exigir calidad.

En cambio la descentralización política resulta directamente funcional al objetivo de adecuar el Estado a los requerimientos de la transformación productiva y, particularmente, al desarrollo local. Lo esencial para que la descentralización política, por un lado, suscite y canalice constructivamente la participación y, por otro, conduzca a una mayor eficiencia en la gestión pública, es hacer que las transferencias de recursos estén condicionadas al aporte local y a que éste sea definido con la participación de los ciudadanos. Además, este condicionamiento haría a la descentralización funcional a la estabilidad.

Para poder viabilizar la equidad - y a la vez la eficiencia y la participación en los términos señalados - se debería desarrollar dos sistemas redistributivos esencialmente diferentes: uno, social, dirigido a las familias, para reducir las inequidades suscitadas por diferencias en términos de ingresos, y otro, territorial, encaminado a disminuir disparidades territoriales en términos de recursos físicos y naturales.

DESCENTRALIZACIÓN, EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA: UNA APROXIMACIÓN ECONÓMICA¹

I. ¿Es la descentralización la política apropiada?

1. Los múltiples problemas que están experimentando los gobiernos de la región demuestran que la tendencia generalizada a la democratización no es irreversible. La consolidación de la democracia dependerá primordialmente de la capacidad de los gobiernos para lograr eficacia y eficiencia en el logro de tres objetivos decisivos: viabilizar el crecimiento económico sustentable, asegurar equidad y canalizar constructivamente la participación.²

2. La CEPAL ya ha señalado que se logrará el crecimiento económico en la medida en que los países transformen su estructura productiva y la hagan competitiva en el mercado global (CEPAL, 1990). Ha indicado además que para asegurar sostenibilidad en el largo plazo es imprescindible que el crecimiento sea ambientalmente sustentable (CEPAL, 1991). También ha señalado que tanto el objetivo de crecimiento sustentable como el de equidad dependen de la capacidad de los gobiernos para integrar la política económica y la política social (1992a).

3. La intervención del Estado es imprescindible tanto para la sustentabilidad como para la equidad. Cada vez resulta más obsoleta la idea simplificadora de que el mejor Estado es el más pequeño. Si bien es conveniente que se reduzca el rol del Estado como productor, a la vez se debe fortalecer su capacidad reguladora, con el objetivo de conseguir que los mercados tengan un funcionamiento socialmente provechoso³; su función redistribuidora, indispensable para el logro de la equidad, y su función articuladora de la participación ciudadana para el emprendimiento de objetivos comunes.

¹ El autor agradece particularmente los comentarios y sugerencias realizados por Gabriel Aghón, Arturo Núñez de Prado, Francisco Alburquerque y Laís Abramo, a primeras versiones de este trabajo sin que, por supuesto, su participación implique responsabilidad alguna sobre el resultado que ahora se entrega.

² Boeninger (1994). Sin embargo, al objetivo de crecimiento se le ha añadido "sustentable".

³ Así lo sostienen el ILPES (1992) y Streeten (1993), refiriéndose al proceso de privatización. Asegurar sustentabilidad requeriría un esfuerzo aún mayor.

4. El mayor desafío para la democracia es cumplir estos nuevos roles no solamente con eficacia respecto al cumplimiento de los objetivos buscados, sino también con eficiencia, es decir con el menor costo posible. Ello se hace imperativo por razones no solamente racionalidad económica sino de competitividad. En este contexto, con la descentralización se busca no solamente adecuar el aparato público a los nuevos roles que debe cumplir el Estado en la gestión del desarrollo económico y social, sino también activar nuevos mecanismos de eficiencia e involucrar la participación ciudadana. A veces, también se le asignan objetivos de equidad.

5. Una rápida revisión de los procesos de descentralización en curso permite observar que ellos, incluso los más antiguos, todavía son relativamente incipientes: frecuentemente no están integrados territorial y sectorialmente, los gastos aún tienden a crecer más que los ingresos locales⁴, los logros en materia de participación son aún escasos⁵ y en algunos casos estaría dando lugar a notables desigualdades⁶. La brecha entre los ritmos de gasto e ingresos no sólo podría ser un indicio de pocos logros en materia de eficiencia, sino también estaría contribuyendo a la inflación⁷.

⁴ Así lo constataron en 1991 Campbell, Peterson y Brakarz. Tres años más tarde Peterson (1994) elaboró un análisis detallado sobre los desequilibrios financieros que estaría ocasionando la descentralización.

⁵ Sin embargo, entre las variadas e interesantes experiencias de participación territorial, suscitadas por la descentralización, se pueden mencionar algunas en Brasil (por ejemplo en Belho Horizonte), donde la población organizada participa en la elaboración del presupuesto; en Chile (Las Condes), donde se somete a consulta el gasto local y se plebiscita el pago de tarifas para financiar infraestructura, y en Bolivia, donde en uno de cada tres municipios las comunidades rurales presentan listas de requerimientos para la asignación de transferencias nacionales a través de las municipalidades.

⁶ Aquí se puede citar casos contrapuestos: en Chile las administraciones municipales son imprescindibles para localizar a los beneficiarios de subsidios para que la población tenga acceso a servicios poco diferenciados; en cambio en Brasil se observan grandes diferencias en remuneraciones y, se puede suponer, en calidad, entre los establecimientos de la educación pública. En Argentina la relación entre transferencias y niveles de pobreza es negativa (Porto, Sanguinetti, 1995). En Bolivia la asignación de recursos entre municipios en función de población ha significado una mejor distribución de transferencias pero, en general, los municipios más poblados son los más ricos (una excepción notable es El Alto).

⁷ Ver: Rezk (1996) para Argentina; De Britto (1995) y Afonso (1996) para Brasil; Junguito, Melo y Misas (1996) para Colombia.

6. Cabe preguntarse si la descentralización es una política verdaderamente apropiada para lograr los objetivos que se le atribuyen, suponer que responde a una tendencia generalizada aceptada no muy críticamente, y conjeturar que surgirá un reflujo. Pero también es legítimo indagar si se la está aplicando adecuadamente y hacer las correcciones del caso en procesos que - según ya se afirmó - aún son incipientes, camino al que se pretende contribuir en este trabajo.

7. Con este propósito, en los puntos que siguen se examina el contexto histórico general en que se inscriben los actuales procesos de descentralización (B. Ante el agotamiento del Estado centralista); luego se analiza cual sería la utilidad de esa política de reforma para un mejor cumplimiento de los nuevos roles del Estado (C. Nuevos roles del Estado y procesos de descentralización); después se plantean los lineamientos de una política de redistribución social compatible con la descentralización (D. Hacia una nueva política de redistribución), y, finalmente, se analiza cómo, a través de la descentralización, se podría suscitar una forma de participación no sólo compatible sino indispensable para la eficiencia de la gestión pública descentralizada (E. Descentralización y participación).

II. Ante el agotamiento del Estado centralista

8. La actual tendencia a la descentralización política y económica es contraria a otra anterior, de carácter global, que se caracterizaba por una propensión creciente a centralizar en los gobiernos nacionales tanto decisiones propiamente políticas como aquellas que podían ser realizadas por otros agentes económicos. Concurrieron a esa tendencia la producción estandarizada en masa y la consiguiente búsqueda de economías de escala, el desarrollo centrado primordialmente en las economías nacionales⁸, la necesidad de una creciente intervención estatal

⁸ Así lo señala Sakaiya (1991), quien afirma que hasta el surgimiento de Japón las economías estaban orientadas fundamentalmente a proveer mercados nacionales. Los países europeos, cuando no contaban con materias primas, preferían subsidiar sus instalaciones coloniales antes que abastecerse en el mercado mundial, que entonces tenía poca significación.

en la economía, la creciente obligación del Estado de proveer servicios sociales a la población, y la militarización, impuesta, primero, por las guerras mundiales y después por la guerra fría.⁹

9. El centralismo, de la misma manera que en los países desarrollados permitió el surgimiento del Estado de bienestar, en América Latina ha tenido beneficios innegables (Palma, 1985). Sin embargo, en términos globales, esa tendencia empezó a reducirse, y luego a invertirse, en la medida en que, en lo económico, la economía tendía a globalizarse y descentralizarse y, en lo político, disminuyó el peligro de guerras. En América Latina, la crisis de la deuda, primero y la necesidad de competir nacionalmente en un mundo globalizado, más adelante, revelaron una debilidad fundamental del sistema: su ineficiencia que, en nuestro caso, había sido compensada por una creciente dependencia de recursos externos y, probablemente, de aquellos provenientes del narcotráfico.

10. La reacción espontánea desde los primeros síntomas de la crisis fue centralizar aún más.¹⁰ Incluso mientras prevaleció el funcionamiento democrático del Estado, a medida que el centralismo aumentaba, una creciente exclusión fue abriendo cauce a la inequidad, al menos respecto a los equilibrios sociales anteriormente logrados, lo que, junto con la exclusión misma, dio lugar a movimientos sociales radicales. En la mayoría de los casos, la tendencia centralizadora llegó al extremo con la instauración de dictaduras, sistema que, dependiendo de su duración, ha causado efectos devastadores en términos de cultura política democrática.

⁹ Young (1987) señala que la centralización del poder es característica de los casos de emergencia, particularmente los de guerra. El presidencialismo estadounidense sería una tendencia relativamente reciente, determinada por la intervención de ese país en las guerras mundiales, tendencia que estaría disminuyendo en la medida en que desaparece el peligro de nuevas guerras.

¹⁰ Ya en 1985 Palma observó que la crisis económica acentuaba el centralismo. Sostenía además que la descentralización sólo podía ser lograda a través de un movimiento social. Los movimientos sociales parecen importantes para la autonomía de las regiones subnacionales, en cambio, para la actual tendencia descentralizadora, que se está dando principalmente en dirección a los municipios, parecen haber sido más importantes la globalización y la descentralización de la economía a nivel mundial, y la recuperación de la democracia en la región.

11. La situación descrita hizo que el centralismo, como forma de organización de la sociedad, entrara en una crisis de legitimidad y se pusiera en evidencia la necesidad de cambiar las "reglas del juego"¹¹, particularmente en lo que se refiere a las relaciones entre Estado y sociedad. Un primer paso fue la recuperación y la afirmación de las formas democráticas de conformación de los poderes públicos, pese a que a los regímenes democráticos les tocó asumir total o parcialmente la inevitable fase de ajuste que sucedió a la crisis económica. Pero, sobre todo, la convicción colectiva de que es necesario organizarse de otra manera, ante la caducidad de las formas anteriores, ha abierto para los regímenes democráticos una situación de "disponibilidad"¹² por parte de la sociedad, situación que, en general, todavía se mantiene.

12. La actual tendencia a la descentralización política y económica del Estado surge, entonces, como una reacción a la crisis del centralismo. Aunque muchos de los actuales procesos de descentralización estén vinculados formalmente con políticas más antiguas, ahora ellos deben ser considerados como parte una reforma del Estado más profunda, que comprende ambos aspectos: el político y el económico, más propiamente, el productivo. Mientras la descentralización política consistiría fundamentalmente en transferir poder político a colectividades territoriales subnacionales¹³, la descentralización económica sería transferir decisiones sobre producción de bienes y servicios desde los gobiernos hacia productores independientes.¹⁴

¹¹ Término de North (1992), para referirse a las instituciones. Este autor, y los neoinstitucionalistas en general, aplican el concepto de costos de transacción (introducido por Coase, 1960, en el debate sobre externalidades), para analizar cómo la construcción institucional es un componente indispensable del desarrollo económico que no puede ser generado por el mercado.

¹² En el sentido de Zavaleta Mercado, 1967.

¹³ Es decir, capacidad de autogobierno, a través de autoridades y representantes electos, y sobre la base de impuestos propios.

¹⁴ Concepto que no equivale a privatización, como lo sería la definición de descentralización económica elaborada por Von Haldenwang (1990).

III. Nuevos roles del Estado y procesos de descentralización

13. Para encarar la reforma institucional que el momento histórico requiere, se hace necesaria una revisión crítica de los roles que jugó y debe jugar el Estado, una redefinición de lo que debe ser de competencia colectiva y, dentro de ésta, del papel que le correspondería al Estado (el ámbito de lo público). Cabe señalar, en primer lugar, que las instituciones del Estado no son las únicas que se ocupan de la gestión de intereses colectivos¹⁵; también lo hacen las asociaciones y para hacer más eficiente la gestión de los intereses generales resulta más democrático y a la vez más eficiente, no reemplazarlas sino más bien promoverlas, en la medida en que contribuyan al bien común, y articular su accionar en función de los intereses generales.

14. En primer lugar, para referirse a la transformación que la gestión pública requiere, es necesario analizar cuál la utilidad de la descentralización para el cumplimiento de los objetivos de crecimiento sustentable, equidad y participación y cómo dicha política contribuiría a la eficiencia y la sostenibilidad de la democracia.

15. La tarea de transformar la estructura productiva para competir en el mercado mundial, atañe tanto al sector privado como al público. Al primero le corresponde principalmente la responsabilidad de asignar factores para producir, pero, para que esta tarea sea socialmente beneficiosa, es igualmente indispensable que el Estado vele para que dicha asignación sea realizada en condiciones de competencia y sustentabilidad, lo que implica, según ya se mencionó, potenciar la capacidad normativa del Estado. Por otro lado, para hacer más eficiente la inversión en general (privada y pública), es indispensable la acción gubernamental para la concertación entre intereses particulares y generales.

16. La descentralización política de la gestión del desarrollo sería funcional al objetivo de crecimiento sustentable dentro de las nuevas tendencias económicas, ya que favorecería la descen-

¹⁵ Palma ya había insinuado en 1985 que las oportunidades de participación pueden aumentar por transferencia de decisiones a escenarios "públicos" no estatales.

tralización de la producción y la cooperación entre productores¹⁶, la concertación de los intereses particulares con los generales dentro de cada ámbito territorial y la eficiencia de las decisiones políticas. La función pública se adecuaría mejor a diferenciaciones geográficas (Oates, 1974).

17. Por otro lado, tender a transferir las decisiones sobre producción desde el sector estatal al no estatal (la descentralización económica) resultaría igualmente conveniente, ya que viabilizaría una mejor asignación de recursos a través de la competencia y flexibilizaría la producción.

18. La redistribución del ingreso, en cambio, es una tarea que corresponde fundamentalmente a los gobiernos centrales (Musgrave, Musgrave, 1989). Entonces, en términos generales, así como la descentralización política y la económica son beneficiosas para la eficiencia, la centralización política de la función de redistribución seguirá siendo más conveniente para la equidad.

19. La participación, finalmente, depende de un doble acercamiento: por un lado de la sociedad civil hacia el Estado y, por otro, de éste a la sociedad civil, pero es responsabilidad principalmente de los gobiernos nacionales el adecuar el aparato estatal para viabilizar la participación en beneficio del bien común. Parece evidente que la descentralización política, al reducir el número de asuntos que deben ser discutidos y aproximar las decisiones al ciudadano, favorece la participación.

20. Sin embargo, lo que hace que el concurso ciudadano y la eficiencia sean objetivos no solamente funcionales sino sinérgicos entre sí, es vincular la participación en la gestión del gasto con la obligación de participar en su financiamiento.¹⁷ Así se desprende no solamente del sentido común sino del análisis de De Tocqueville (1835) y del efectuado más tarde - desde el

¹⁶ Aspecto, este último, especialmente importante para impulsar la transformación productiva, según lo señala Boisier, 1992.

¹⁷ Incluso en el lenguaje corriente se usa el término "participación" para referirse a los aportes que los ciudadanos efectúan para beneficiarse de una obra común.

punto de vista económico - por los federalistas fiscales¹⁸. Y *contrario sensu*, institucionalizar una participación que se redujera a la toma de decisiones sobre gasto local y al control del mismo, sin comprometer simultáneamente el concurso ciudadano en el financiamiento de ese gasto, propiciaría la ineficiencia y haría antagónicos los objetivos de participación y eficiencia.

21. Ahora bien, una revisión de los procesos de descentralización en curso¹⁹ permite concluir que, en la mayoría de los casos, las funciones transferidas no están siendo financiadas con fuentes propias sino con transferencias financieras no vinculadas al aporte local²⁰ y, en general, se promueve la participación en el gasto sin que ello implique necesariamente el compromiso del aporte propio. La razón principal para que ello esté ocurriendo sería que los gobiernos centrales están transfiriendo decisiones sobre gasto social, particularmente de salud y educación, casos en los que resultaría claramente inequitativo condicionar las transferencias al aporte local.

22. Asignar a la descentralización objetivos de equidad social resulta contraproducente, tanto para la eficiencia como para la participación y la misma equidad. En efecto, si las transferencias no están condicionadas al aporte local, se tenderá a restringir una participación dirigida a generar presiones para mayores gastos sin contrapartida y, por otro lado, los ciudadanos no se sentirán motivados para participar en las decisiones y controlar un gasto cuyo financiamiento no les

¹⁸ Principalmente Tibout (1956) y Oates (1972 y 1990).

¹⁹ Este documento se basa principalmente en las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia.

²⁰ La excepción sería México (Campbell, Peterson, Brakarz, 1991), proceso relativamente incipiente pero donde el financiamiento de las nuevas competencias es responsabilidad de las haciendas estatales y las transferencias están condicionadas al aporte local. En Brasil (Constitución de 1988, Afonso 1994) y Chile (Espinoza, Marcel, 1993) se ha transferido fuentes de recursos para financiar parcialmente las competencias trasladadas pero estos recursos son complementados con transferencias directas no condicionadas al aporte propio. En Argentina (Porto, Sanguinetti, 1993) y Colombia (Ferreira, Valenzuela, 1993), salvo los recursos canalizados a través de fondos de desarrollo, las nuevas competencias son financiadas casi enteramente con transferencias directas no condicionadas al aporte local. En los países federales (Brasil y Argentina) estas transferencias son de libre disponibilidad mientras en los unitarios tienen condicionamientos de destino (gasto social). En el recientemente iniciado proceso de Bolivia se ha adoptado esta última modalidad (Galindo, Medina, 1995). Se debe señalar, finalmente, que, en el caso de Colombia, se da una ponderación al esfuerzo local (es una ponderación, no una condición).

significa mayor esfuerzo. Pero, si existiera aquel condicionamiento, descentralizar políticamente el gasto social resultaría disfuncional respecto al principio de "igualdad de oportunidades", que la colectividad nacional debería asegurar a cada ciudadano.

23. Se puede concluir, entonces, que la descentralización económica y política de la gestión pública - incluida en esta última la participación ciudadana comprometiendo aportes - incentiva la eficiencia en la asignación de recursos y por tanto es la forma de organización más adecuada para impulsar la transformación productiva y encauzar la participación ciudadana. En cambio, a fin de asegurar igualdad de oportunidades y viabilizar la solidaridad, el gasto social debe seguir siendo - o volver a ser - responsabilidad primordial de las colectividades nacionales, a través de sus gobiernos centrales. El problema consiste en compatibilizar ambas formas de organización estatal, cuando se sabe que desarrollo económico y desarrollo social están íntimamente vinculados.

IV. Hacia una nueva política de redistribución

24. Los gobiernos locales, como órganos de gobierno de autonomías subnacionales, deberían poder desarrollar todo el potencial de la autonomía política y fiscal para ocuparse de la concertación para la inversión (en su sentido más amplio) sobre la base del esfuerzo local, pero, en lo que se refiere a gasto social, en lo fundamental tienen que ser sólo ejecutores de una política definida nacionalmente, a la que las políticas locales concurrirían sólo complementariamente.

25. El objetivo de equidad, de cuyo cumplimiento son responsables fundamentalmente los gobiernos nacionales, debería ser instrumentado a través de dos sistemas subsidiarios: uno "territorial", dirigido a compensar - e incluso prever - disparidades territoriales en términos de recursos naturales y físicos; otro, "social", orientado a reducir desigualdades sociales (medidas en términos de ingresos familiares). El sistema de compensación territorial estaría enfocado a fortalecer las autonomías en su capacidad de concertar el desarrollo local; sus desembolsos serían

transferencias condicionadas sólo al aporte local, y estarían destinados a multiplicar dicho aporte discriminando en favor de las colectividades menos dotadas con recursos físicos y naturales.²¹ A su vez, el sistema de redistribución social estaría dirigido a asegurar a cada familia la posibilidad de acceso a una canasta equivalente de servicios sociales.

26. Las decisiones sobre uso de los recursos públicos, que en este caso se realizarían fundamentalmente en la instancia nacional, poco tienen que ver con la asignación de recursos para la producción misma de los servicios de consumo público (Musgrave, Musgrave, 1989). El que las decisiones políticas sobre gasto social deban permanecer primordialmente en los órganos democráticos centrales no es en absoluto contradictorio con que se descentralicen aquellas decisiones que pueden ser mejor adoptadas a través de la competencia regulada. La provisión de servicios públicos, incluso los de carácter social, puede ser realizada de manera más eficiente si los ciudadanos tienen la oportunidad de escoger, independientemente de su nivel de ingresos, entre establecimientos públicos, comunitarios²², cooperativos, solidarios²³, profesionales o empresariales²⁴ que le puedan ofrecer un mínimo establecido por norma, y los gobiernos locales se ocupan de asegurar calidad y competencia en la prestación de los servicios. La descentralización económica de los servicios sociales será conveniente, en la medida en que

²¹ Ya en 1990, se señalaba la necesidad de condicionar las transferencias al esfuerzo local, ya que en un Estado democráticamente descentralizado las decisiones deberían tomarse "sobre la base de la iniciativa y el esfuerzo propios" (Finot, 1990). Entre los países de la región sólo en México las transferencias están condicionadas a la generación de ingresos locales, lo que habría generado un notable incremento de estos últimos (Campbell, Peterson, Brakarz, 1991). Más recientemente, en vista de las experiencias descentralizadoras de Argentina y Brasil, el Fondo Monetario Internacional también está sugiriendo esa modalidad (Shome, 1994). Por otro lado, en América Latina los fondos sociales están contribuyendo a crear una cultura en ese sentido ya que, a la vez que responden a iniciativas locales, condicionan los desembolsos al aporte propio.

²² Operados por las comunidades de base, no necesariamente por los usuarios directos (el caso de Bolivia).

²³ Religiosos o civiles no gubernamentales, con financiamiento extracomunitario y sin fines de lucro.

²⁴ Por ejemplo, en Brasil, una gran parte del gasto público dedicado a salud se ejecuta a través de organizaciones solidarias. En los países andinos, a su vez, ellas muchas veces han llegado a sustituir a los establecimientos estatales (aunque financiadas principalmente con recursos de la solidaridad internacional).

puedan existir proveedores alternativos y el Estado, desconcentrada o descentralizadamente, pueda cumplir con esas funciones públicas indelegables. Por cierto, la segunda opción tendría la ventaja de que los gobiernos locales no sólo tendrían que responder a los centrales sobre el cumplimiento de las normas generales, sino también a sus electores sobre la calidad de los servicios que se presten.

27. Dada la extrema desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a la región, lo ideal sería que el gasto público subsidiara sólo aquella parte del costo de los servicios que las distintas familias, dado su nivel de ingreso, no pudieran cubrir, lo que, evidentemente aumentaría significativamente la cantidad y la calidad de los servicios públicos a los que la gente debe tener acceso, independientemente de sus ingresos.²⁵ En este caso lo decisivo será la capacidad de las administraciones locales para operar un sistema de subsidio a la demanda. Por otro lado, si los gobiernos pudieran asegurar un funcionamiento competitivo de los mercados de recursos humanos especializados, este aumento de la demanda efectiva se debería reflejar en la unificación de dichos mercados (por ahora generalmente segmentados) y en incrementos de las remuneraciones de este personal.

28. La propuesta de institucionalizar el derecho de los ciudadanos a escoger entre proveedores de servicios públicos, no es equivalente a privatización. Se trata sí de utilizar la competencia para lograr una mejor asignación de recursos, pero tomando en cuenta que para ello sería indispensable que los gobiernos locales logaran, simultáneamente, desarrollar una eficaz capacidad reguladora. Por otro lado, se reconoce la importancia de aprovechar el "capital institucional"²⁶ que representan numerosos establecimientos públicos, que no sólo es necesario no perder sino fortalecer. Al subsidiar la demanda - discriminando en favor de los que menos tienen - tales establecimientos y otros sin fines de lucro, podrían competir con ventaja (la ventaja de poder trabajar al costo) con las organizaciones empresariales que pueden contar con más

²⁵ Argentina y Colombia ya avanzan en esta dirección en lo que se refiere a servicios de salud.

²⁶ En el sentido adoptado en la propuesta de la CEPAL sobre desarrollo sustentable (CEPAL, 1991).

elementos aprovechando la mayor capacidad de pago de algunos sectores de la población.²⁷ Parece evidente que esta sería una manera eficaz de aumentar la equidad sin pérdida de competitividad, ya que se obtendrían aumentos significativos en la calidad de los servicios recibidos sin incremento en la presión tributaria.

29. Varios autores han señalado el problema del estigma que implica la percepción de subsidios.²⁸ En relación con ello, muchas veces la actual percepción en la región es que los pobres deben recibir servicios del Estado "gratuitamente" y, por eso, de calidad inferior, aunque todos los ciudadanos, incluso los pobres, contribuyen al financiamiento de esos servicios, por lo menos a través de impuestos indirectos. Una manera de encarar este problema sería revalorizar el principio de reciprocidad, es decir, la obligación que el Estado tiene de devolver los impuestos en forma de servicios públicos, es decir, de acceso igualitario para todos. Y viceversa, facilitar el acceso a esos servicios a quienes no evaden el pago de impuestos.

30. Para ello, habría que tender a universalizar la obligación de pagar impuestos. Aunque el costo de cobrarlos resulte mayor que lo recaudado, la diferencia debería ser considerada como una inversión rentable en desarrollo institucional. Por cierto, para la mayoría de los ciudadanos, los beneficios del sistema redistributivo deberían resultar mucho mayores que los impuestos que pagan y esto tendría que hacerse muy evidente. Para legitimar el esfuerzo de universalización y aumentar los recursos disponibles sería indispensable, además, una política eficaz contra la evasión por parte de los mayores contribuyentes.²⁹

²⁷ La educación subsidiada de Chile representa ya una experiencia valiosa en esta dirección. En Castañeda (1990) se puede encontrar una relación completa sobre la política de subsidios de Chile y la importancia de los municipios para su implementación.

²⁸ Besley y Coate (1992) y también L. Rainwater (1982) y R. Moffit (1983).

²⁹ Países como Argentina y Chile están demostrando que es posible reducir la evasión. Por otro lado, el poner en evidencia la ventaja de pagar impuestos para la mayoría de la población, debería estar acompañado de un fortalecimiento de la cultura de la solidaridad, ya que el otro lado del "estigma" es el "resentimiento" de los que pagan impuestos, o pagan más (Besley, Coate, 1991).

31. Un obstáculo importante para viabilizar esta última propuesta sería la informalidad. Como es sabido, generalmente se trata de asalariados y/o "trabajadores por cuenta propia". En el caso de los asalariados, por un lado se puede esperar que ellos mismos presionarían a sus empleadores para poder acceder al nuevo sistema de redistribución y, por otro, habría que eliminar los impuestos al empleo que aún existen (por ejemplo los "aportes patronales"). En cuanto a los "trabajadores por cuenta propia", habría que eliminar la doble tributación que significa el hacerlos imponer a la vez sobre sus ingresos personales y sobre el valor agregado por su actividad (conceptualmente lo mismo, cuando se trata de un verdadero "trabajador por cuenta propia").

32. Ahora bien, por razones obvias, las administraciones centrales tienen poco interés y experimentan muchas dificultades para cobrar impuestos a los pequeños contribuyentes. En cambio las administraciones locales, al igual que tienen ventajas evidentes para evaluar requerimientos de subsidios, tendrían una superioridad similar para ocuparse de esa cobranza. En suma los gobiernos locales tendrían un rol decisivo en el funcionamiento del sistema redistributivo, ya que tendrían a su cargo su operación, y la adecuación y el control de la normativa para la producción de servicios. A fin de asegurar equidad y desarrollar capacidad institucional, los gobiernos centrales deberían subsidiar estas funciones de los gobiernos locales.

33. En general, el efecto neto del sistema redistributivo que se propone debería ser mucho más progresivo y favorable para los pequeños contribuyentes que el actual, aun sin tomar en cuenta los beneficios provenientes del "círculo virtuoso" (Fajnzilber, 1988) que el gasto social puede desencadenar, y los que se lograrían en términos de integración social y fortalecimiento de la ciudadanía. Por otro lado, parece evidente que vincular los desembolsos de los sistemas redistributivos con el aporte propio (territorial o familiar) fortalecería las haciendas fiscales y reducirían presiones inflacionarias. Para ello habría que lograr institucionalizar la relación Estado-ciudadano, basada en la reciprocidad, en lugar de la actual, de Estado-beneficiario. Este cambio se fundamentaría en la participación que la descentralización puede viabilizar.

V. Descentralización y participación

34. El análisis anterior ha permitido configurar los roles de los gobiernos locales como agentes de los gobiernos centrales para la redistribución social del ingreso. Quedaría por dilucidar como se compadecen estos roles con el desarrollo local, a cargo de las autonomías subnacionales, del cual hacen parte servicios tales como sanidad, salud y educación (Albuquerque 1995a). Ellas tendrían a su cargo tanto la adecuación y el control de normas como la concertación para la producción en general, y de estos servicios en particular, y, por tanto, contarían con instrumentos para incorporar dichos servicios en sus respectivas estrategias de desarrollo. En realidad resultarían fortalecidas, ya que no tendrían la obligación de producir los servicios directamente ni la responsabilidad principal para financiar un acceso igualitario por parte de la población; mantendrían sí la obligación de asegurar su provisión, pero contando con mercados asegurados gracias a los subsidios nacionales. Por otro lado, las autonomías subnacionales tendrían un rol protagónico en la creación de empleo³⁰, elemento central de la distribución del ingreso, respecto al cual las políticas de redistribución resultan subsidiarias.

35. Además, existe un amplio margen para que las colectividades locales instrumenten sus propias políticas de redistribución progresiva del ingreso. En efecto, a fin de lograr transparencia y eficiencia, contemporáneamente se recomienda vincular los pagos que realizan los ciudadanos con beneficios específicos (tarifas por servicios e impuestos sobre beneficios) (Musgrave, 1983), lo que, de aplicarse, permitiría liberar recursos como los provenientes de impuestos potencialmente muy progresivos, como es el impuesto a la propiedad inmueble, para fines redistributivos, complementando territorialmente la redistribución social.³¹

³⁰ Greffe (1988) (citado por Boisier, 1992), ha señalado la utilidad de un manejo descentralizado de la políticas de empleo. La OIT, a su vez recoge experiencias y extrae conclusiones sobre el rol de los gobiernos locales en el desarrollo local y el empleo, en Vidal y Nilsen (1993).

³¹ En esta función redistributiva los gobiernos locales actuarían como centros respecto a las colectividades territoriales que integran su jurisdicción (incluso para el caso de los municipios, donde dichas colectividades serían las comunidades que los integran).

36. La decisión política fundamental que estaría a cargo de las colectividades locales sería la selección de proyectos de interés común, vinculada al aporte que le tocará realizar a cada uno, a través de tarifas y de impuestos.³² Estos proyectos serían básicos pero no exclusivamente, de infraestructura y servicios locales. Con un enfoque sistémico y aprovechando sus mayores ventajas en términos de gestión global, las colectividades subnacionales deberían poder definir sobre esa base estrategias dirigidas a alcanzar sus propios objetivos tanto en materia económica como social y de otra índole. Las políticas y recursos de ámbitos superiores serían incorporadas como insumos de esas estrategias.

37. Para que los gobiernos locales pudieran cumplir adecuadamente las funciones que les corresponden, se debería tender a descentralizar las decisiones políticas referidas a la inversión y servicios locales, hasta los niveles más próximos al ciudadano, y fortalecer los gobiernos locales en aquello en que el Estado es insustituible y dichos gobiernos pueden desarrollar ventajas. Recapitulando, esas ventajas serían: evaluar proyectos y concertar el desarrollo local; adecuar y hacer cumplir las normas generales dirigidas a asegurar competencia, calidad en los bienes y servicios prestados (particularmente los pagados con recursos públicos), y un medio ambiente saludable y sustentable; y ser agentes financieros tanto de las colectividades locales como del sistema nacional de redistribución social. Simultáneamente, se debería entregar a las colectividades subnacionales la capacidad de autoimponerse, transfiriéndoles impuestos y atribuciones para fijar las tasas de esos impuestos³³, y tarifas por el uso de sus bienes.

38. Lo anterior, sin embargo, aún no sería suficiente para alcanzar los objetivos, tanto de eficiencia como de participación, que se esperan de la descentralización. Para esto sería imprescindible viabilizar el concurso ciudadano. Con esta finalidad, se podría aprovechar el

³² Lo que muestra la importancia de que los gobiernos locales puedan contar con capacidad para evaluar proyectos.

³³ Por ejemplo como ocurre en Brasil, donde la Constitución define cuáles son los impuestos que los ciudadanos deben pagar a cada ámbito de colectividad territorial a la que pertenecen y corresponde a éstas determinar las tasas respectivas. En cambio, no sería recomendable que las colectividades subnacionales pudieran crear sus propios impuestos.

potencial de participación, aún no valorizado, que existe en el natural interés de la gente (particularmente de las mujeres) por mejorar su entorno colectivo inmediato, en términos no sólo materiales sino también sociales y culturales, y su disposición a contribuir directamente para este fin, como lo demuestran múltiples experiencias, particularmente en asentamientos con población de menores recursos, en todos los países de la región.

39. Se debería institucionalizar el que cada ciudadano pudiera tener la oportunidad de participar directamente para mejorar colectivamente su entorno inmediato, y que sus aportes en tiempo o recursos fueran valorizados y descontados de sus impuestos o reembolsados. La gestión municipal debería ser complementaria a esta gestión en la base y, en todo caso, los ciudadanos siempre deberían decidir, por consulta directa o a través de sus representantes, cuánto de su ingreso desean aportar para el desarrollo local³⁴ y luego poder exigir el cumplimiento de lo decidido. La hipótesis fundamental de esta propuesta es que los ciudadanos participarán y exigirán responsabilidad a los gobiernos que eligen, en la medida en que puedan decidir sobre gasto vinculado a su propio aporte. Este nuevo tipo de relacionamiento entre el ciudadano, su comunidad y la gestión pública sería la base de una nueva "estructura de oportunidades de participación"³⁵, que permitiría, a la vez, canalizar a esta última para lograr eficiencia en asignaciones que sólo pueden ser realizadas a través de decisiones políticas³⁶, y comprometerla para el seguimiento, la evaluación y la sanción de la gestión de su mandato colectivo. Este sería el nuevo marco al que deberían adecuarse las otras formas de participación, tan indispensables como esta participación "territorial", para construir, interactivamente entre Estado y sociedad civil, la institucionalidad local que el desarrollo requiere.

³⁴ Según ya se mencionó, en Chile ya se cuenta con experiencias exitosas a este respecto.

³⁵ Concepto de Boeninger (1984).

³⁶ Los economistas que se ocupan de opción pública (*public choice*) analizan cómo la democracia funciona más eficientemente que el mercado en las asignaciones para consumo colectivo. La síntesis más completa sobre este tema sería la de Müller (1989).

40. Sin duda lo más valioso para encarar este tipo de participación son las culturas de autogobierno comunitario, a veces secular, desarrolladas particularmente por las comunidades que se han visto obligadas a resolver sus problemas colectivos básicamente por sus propios medios. Muchas de estas organizaciones territoriales de base constituyen verdaderos gobiernos (Albó, 1988) y, en general, administran con mucha eficiencia los limitados recursos que sus miembros aportan en función de decisiones adoptadas colectivamente (Finot, 1990). En lo que se refiere al ámbito rural, en particular, la FAO (1995) afirma: "Las organizaciones rurales de voluntarios se consideran cada vez más instrumentos indispensables... constituyen los 'órganos de la sociedad cívica rural', es decir una amplia variedad de voluntarios rurales y sus redes de apoyo, que son controladas y financiadas por sus propios miembros y persiguen los fines definidos por éstos".³⁷

41. También constituyen experiencias valiosas en el sentido indicado las desarrolladas por múltiples programas sectoriales y por los fondos de desarrollo, donde se exige la participación de los usuarios (en decisiones y aportes). Tales recursos, sin embargo, deberían ser canalizados y procesados a través de las organizaciones territoriales (estatales y civiles), ya que éstas representan el interés general.³⁸

42. Para encarar una política de participación y descentralización de la manera como se propone, habría que partir, en cada caso, de un relevamiento de la(s) cultura(s) de organización y participación en la base con que cuenta cada país, a fin de determinar - o actualizar - un marco jurídico para estas organizaciones. Además, a fin de facilitar el tipo de funcionamiento

³⁷ El sistema de transferencias condicionadas al aporte propio, como se hace en México, y el asignar a las comunidades de base un rol de gestión, favorecerían el desarrollo de esa cultura, mientras transferencias no condicionadas a dicho aporte y asignar a las comunidades un rol sólo de vigilancia podría erosionarla rápidamente.

³⁸ Según Cunill (1991), todas las organizaciones de la sociedad civil representan intereses particulares. Sin embargo, se puede afirmar que las organizaciones territoriales, aun las que no pertenecen al Estado, representan intereses generales, aunque geográficamente acotados, en la medida en que todos los ciudadanos de su jurisdicción tengan derecho a participar. Y, *contrario sensu*, bajo el mismo principio que parece inspirar la afirmación citada, el Estado también representaría los intereses "particulares" de una colectividad nacional. Por lo demás, el trabajo citado sería el más completo y el de mayor importancia referido a la región sobre el tema de la participación.

propuesto, se debería, por un lado, facilitar la participación y el contacto entre representantes y representados y, por otro, hacer viables a todos los municipios. Para ello, habría que inducir el fraccionamiento de los megamunicipios y favorecer la asociación, la mancomunidad y aun la fusión de los más pequeños, y efectuar algunas reformas electorales, tales como hacer que una parte de los concejos sea elegida por distrito municipal.

43. Con este trabajo se pretende solamente contribuir a definir algunos elementos, provenientes del análisis económico, que podrían ser útiles en la reforma del Estado que cada país encara en la actual coyuntura histórica. Estos elementos se refieren al necesario "cambio en las reglas del juego" que la nueva estrategia implica. Por cierto estos cambios tienen que darse a partir de las tradiciones institucionales y los recursos culturales de cada país.

BIBLIOGRAFÍA

- Afonso, José R. (1994)
Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil
CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 61, junio de 1994
- Afonso, José R. (1996)
Descentralização fiscal, efeitos macroeconomicos e função de estabilização: o caso (peculiar) do Brasil
CEPAL (Santiago), VIII Seminario Regional de Política Fiscal, 22 de enero de 1996
(Borrador para discusión)
- Aghón, Gabriel (1995)
Descentralización fiscal en América Latina: balance, retos y perspectivas
CEPAL (Santiago).
- Albó, Javier (1988)
"La comunidad rural como germen de una nueva sociedad"
in CEPAL (Ed.) *Desarrollo agrícola y participación campesina*
(Santiago de Chile), LC/G/1551-P
- Alburquerque, Francisco (1995a)
Cambio tecnológico, reestructuración productiva y estrategia de desarrollo
ILPES (Santiago), LC/IP/R.159, 9 de octubre
- Alburquerque, Francisco (1995b)
Espacio, territorio y desarrollo económico local
ILPES (Santiago), LC/IP/R.160, 6 de noviembre
- Alburquerque, Francisco (1995c)
Factores decisivos y rasgos diferenciadores del desarrollo económico local
ILPES (Santiago), LC/IP/R.161, 16 de noviembre
- Alburquerque, Francisco (1996)
Descentralización y desarrollo productivo
Coloquio Internacional sobre el Estado Actual de la Descentralización en América Latina y Francia
(Asunción, Paraguay), marzo de 1996 (mimeo)
- Besley, Timothy; Coate, Stephen (1991)
"Understanding welfare stigma: taxpayer resentment and statistical discrimination"
Journal of Public Economics, 48, 1992, pp. 165-183
- Bittar, Jorge Ed. (1992)
O modo petista de governar
Teoria & Debate (São Paulo)
- Boeninger, Edgardo (1984)
Participación: oportunidades y requisitos para su desarrollo
CED (Santiago), julio de 1984
- Boeninger, Edgardo (1994)
"Reforma y modernización del estado en América Latina"
in ILPES (Ed.), *Reforma y modernización del estado*

- CEPAL (Santiago), 1995
- Boisier, Sergio (1992)
La descentralización, el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad
 CEPAL (Santiago), LC/IP/IP-G.62-P, marzo de 1992
- Borja, Jordi (1986)
 "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado"
In Borja J. et al. Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local
 ICI, FLACSO, CLACSO (Santiago), 1987
- Buchanan, James M. (1965)
 "An economic theory of clubs"
Economica, 32, pp.1-14
- Campbell, T.; Peterson, George; Brakarz, José (1991)
Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management
 World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report No. 5
- Carciofi Ricardo (Coord.) (1995)
Descentralización y financiamiento de la educación y de la salud, las experiencias de Argentina y Chile
 (Borrador)
- Castañeda, Tarsicio (1990)
Para combatir la pobreza
 CEP (Santiago)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990)
Transformación productiva con equidad
 (Santiago de Chile) LC/G.1601-P
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991)
El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente
 (Santiago de Chile) LC/G.1648 (CONF.80/2), 5 de febrero de 1991
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992a)
Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado
 (Santiago de Chile) LC/G.1702, 6 de febrero de 1992
- CEPAL-UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe -
 Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe) (1992b)
Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad
 (Santiago de Chile) LC/G.1702/Rev.2-P, agosto de 1992
- Coase, R. (1960)
 "The problem of social costs"
Journal of Law and Economics, 3, pp. 1-44
- Cornes, Richard; Sandler, Todd M. (1986)
The theory of externalities, public goods, and club goods
 Cambridge University Press
- Cunill, Nuria (1991)

Participación ciudadana
CLAD (Caracas).

Davis, Lance E; North, Douglass C. (1971)
Institutional change and american economic growth
Cambridge Univ. Press

De Tocqueville, Alexis (1835)
"De la démocratie en Amérique"
Trad. *La democracia en América*
Fondo de Cultura Económica (México), 1984

Duverger, Maurice (1970)
"Institutions politiques et droit constitutionnel".
Trad. *Instituciones políticas y derecho constitucional*
Quinta edición. Ariel (Barcelona)

Espinoza, José; Marcel, Mario (1993)
Descentralización fiscal: el caso de Chile
CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 57, abril de 1993

Fajnzilber, Fernando (1988)
"Crecimiento y equidad en América Latina"
in CEPAL (Ed.) *Desarrollo agrícola y participación campesina*
(Santiago de Chile), LC/G/1551-P

FAO (1995)
El desarrollo rural sostenible: progreso y problemas
(Internet)

Ferreira Ana M.; Valenzuela Luis C. (1993)
Descentralización fiscal: el caso colombiano
CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 49, diciembre de 1993

Finot, Iván (1990)
"Democratizar el estado, una propuesta de descentralización para Bolivia"
in Toranzo, Carlos (Ed.) *Descentralización y democratización del Estado*
ILDIS (La Paz)

Franco, Rolando (1996)
"Los paradigmas de la política social en América Latina"
Revista de la CEPAL 58, abril 1996, pp. 9-22

Galindo, Mario; Medina, Fernando (1995)
Descentralización fiscal en Bolivia
CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 72, octubre de 1995

Görgens, Egon (1987)
"Competencia y política de competencia en la economía social de mercado"
in CIEDLA (Ed.) *La política de competencia en la economía social de mercado*
(Buenos Aires), 1988

Harnecker, Martha (1995)
Haciendo camino al andar

LOM, FLACSO, MEPLA (Santiago)

Hirschman, Albert O. (1970)

Exit, voice and loyalty, responses to decline in firms, organizations and states
Harvard Univ. Press (Cambridge, Mass.)

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1993)

Gestión estratégica, planificación y presupuesto
CEPAL (Santiago), LC/IP/R.122, 6 de noviembre de 1992

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1994)

"Reforma y modernización del Estado"
in ILPES (Ed.) *Reforma y modernización del Estado*
CEPAL (Santiago), LC/IP/L.107, 1995, pp. 19-36

Jacobi, Pedro R. (1993)

"Política educacional e participação"
in Meger, S. (Ed.) *Municipalização das políticas públicas*
IPEA, IBAM, ENAP (São Paulo).

Junguito, Roberto; Melo, Ligia; Misas, Martha (1996)

Efectos fiscales de la descentralización: Colombia 1967-1994.
CEPAL (Santiago), VIII Seminario Regional de Política Fiscal, 22 de enero de 1996
(Borrador)

Katt, Hartmut (1993)

"Bases conceptuales del federalismo y la descentralización"
Contribuciones (Buenos Aires) 4/93, Fundación Konrad Adenauer

Morell Ocaña, Luis (1984)

La administración local
Tecnos (Madrid)

Müeller, Dennis C. (1989)

Public choice II, a revised edition of public choice
Cambridge Univ. Press

Musgrave, Richard (1983)

"Who should tax, where and what"
in McLure (Ed.) *Tax assignment in federal countries*
Australian Nat. Univ. Press (Canberra), pp. 2-19

Musgrave, Richard A.; Musgrave, Peggy B. (1989)

"Public finance in theory and practice"
Trad. *Hacienda pública, teórica y aplicada*
McGraw-Hill (Madrid), Quinta Edición, 1992

North, Douglass C. (1990)

Institutions, institutional change and economic performance
Trad. "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico"
Fondo de Cultura Económica (México), 1993

North, Douglass C. (1992)

Transaction costs, institutions, and economic performance

International Center for Economic Growth (San Francisco)

Oates, Wallace E. (1972)

"Fiscal federalism"

Trad. *Federalismo fiscal*

Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid), 1977

Oates E. Wallace (1990)

"Fiscal Federalism: An Overview"

in Prud'homme, Rémy (Ed.)

Public finance with several levels of government

Foundation Journal Public Finance (La Haya), 1991

Osborne, David; Gaebler, Ted (1992)

"Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector"

Trad. *La reinención del gobierno - La influencia del espíritu empresarial en el sector público*

Paidós (Barcelona), 1994

Palma, Eduardo (1983)

La descentralización desde una perspectiva política

ILPES (Santiago), Documento CPRD D/90

Palma, Eduardo (1985)

La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad

ILPES (Santiago), Documento CPS-48

Palma, Eduardo; Ruffián, Dolores (1989)

Las nociones de centralización y descentralización

ILPES (Santiago), Documento CPRD-D119

Porto, Alberto; Sanguinetti, Pablo (1995)

Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva, el caso argentino

CEPAL/GTZ; Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal y Gestión Descentralizada en América Latina:

Mejores Prácticas y Lecciones de Política; Cartagena de Indias, octubre 1995

Peterson, George E. (1994)

La experiencia descentralizadora en América Latina: panorama temático y lecciones aprendidas

IULA/CELCODEL, Seminario sobre Descentralización en América Latina, Córdoba (Argentina), julio de 1994

Piola, Sérgio F. (1993)

"Municipalização das políticas públicas: a experiência da saúde"

In Meger, S. (Ed.) *Municipalização das políticas públicas*

IPEA, IBAM, ENAP (São Paulo).

Porto, Alberto; Sanguinetti, Pablo (1993)

Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino

CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 45, noviembre de 1993

Rezk, Ernesto (1996)

Descentralización fiscal y estabilización: aspectos conceptuales y experiencia argentina

CEPAL (Santiago), VIII Seminario Regional de Política Fiscal, 22 de enero de 1996 (Borrador para discusión)

Sakaiya, Taichi (1991)

"The knowledge-value revolution or a history of the future"

Trad. *Historia del futuro, la sociedad del conocimiento*

- Ed. Andrés Bello (Santiago), 1994
- Shome, Parthasarathi (1994)
Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica
 CEPAL (Santiago), Serie Política Fiscal 64, abril de 1995
- Silverman, Jerry M. (1992)
Public sector decentralization, economic policy and sector investment programs
 World Bank (Washington D.C), Technical Paper Number 188, Africa Technical Department
- Streeten, Paul (1993)
 "Markets and states: against minimalism"
World Development, Vol. 21
 N°8, pp. 1281-1298
- Tavares de Almeida, Maria H. (1995)
Federalismo y políticas sociales
 CEPAL (Santiago), Serie Políticas Sociales 7, junio de 1995
- Tiebout, Charles M. (1956)
 "A pure theory of local expenditures"
Journal of Political Economy, pp. 416-424
- Vidal, Angel L.; Nielsen D. (Ed.) (1993)
The design and implementation of strategies for local employment and economic development
 OIT (Turin)
- Von Haldenwang, Christian (1990)
 "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina"
Eure, Vol. XVI, N°50 (Santiago), 1990, pp. 61-77
- Williamson, Oliver E. (1985)
The economic institutions of capitalism
 The Free Press (New York)
- Williamson, Oliver E. (1994)
Institutions and economic organization: the governance perspective
 The World Bank (Washington), Annual Bank Conference on Development Economics, April 28-29
- Young, James (1987)
 "Evolução do sistema de governo nos Estados Unidos"
 CEDAP-FUNCEP (Ed.) *Presidencialismo e parlamentarismo*.
 (Brasília)
- Zavaleta Mercado, René (1967)
El crecimiento de la idea nacional
 Casa de las Américas (La Habana), 1967