

ESTUDIO

PRINCIPIOS A CONSIDERAR EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PUBLICAS (LOCALES)*

José Yáñez**

El presente estudio examina los principios económicos envueltos en la descentralización de las finanzas públicas a nivel de gobierno y administración local. El análisis, planteado en términos de cómo conseguir eficiencia y equidad en la ejecución de la descentralización, lleva a concluir que dicho proceso debe producirse en el área de las actividades de asignación de recursos y no en los ámbitos de distribución y estabilización. Se argumenta que los bienes públicos locales constituyen el tema predilecto para iniciar la descentralización. A su vez, para lograr eficiencia y equidad se recomienda la aplicación del principio del beneficio, así como preferir la entrega de subvenciones incondicionadas desde el nivel central al nivel local. Finalmente, se distingue cuando el nivel local debe considerarse un centro de toma de decisiones y cuando debe actuar como un simple administrador de decisiones centrales.

* Artículo presentado en noviembre de 1991, en el marco del trabajo de la Comisión de Estudio sobre el Sistema de Financiamiento Municipal del Centro de Estudios Públicos. El autor agradece a Ignacio Irarrázaval y a los miembros de la Comisión sus valiosos comentarios.

La publicación de este artículo cuenta con el apoyo de la Fundación Hanns-Seidel.

** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Master en Economía, Universidad de Minnesota. Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.

Introducción

El objetivo de este trabajo es señalar y discutir los principios que debieran regir la descentralización de las finanzas públicas en los ámbitos regional y municipal.¹ Se los examinará desde el ángulo de los ingresos de los gastos de estos niveles presupuestarios.

En la primera parte se describe qué es lo que significa la descentralización de las finanzas públicas y qué materias deben continuar centralizadas. Para lograr este objetivo se examinan las funciones que debe cumplir el gobierno en materia de asignación, distribución y estabilización. Se demuestra que la descentralización puede generar resultados técnicamente eficientes cuando es aplicada solamente a la función asignación. El teorema de la descentralización de Oates muestra que lo afirmado precedentemente es de particular relevancia en el caso de los bienes públicos locales.

A continuación se aborda el tema del tamaño, número y niveles de unidades locales. Los economistas no han acometido directamente estos aspectos del problema y más bien han dado como supuesto la existencia de estas unidades de gobierno local. De todas formas, el tema ha sido tocado de manera indirecta al tratar aspectos como la migración de los ciudadanos entre localidades como respuesta a las diferencias de provisión de bienes públicos locales entre ellas. El modelo de bienes públicos locales de Tiebout da el marco teórico para esta discusión. Además, los economistas se han referido a los aspectos negativos que puede generar la migración, tales como la congestión y el atochamiento. Al examinar los beneficios y los costos de la migración se planteó teóricamente una solución a la interrogante del tamaño de la localidad; esto se hace a través del modelo de la Teoría de los clubes de Buchanan.

Enseguida se examinan las principales ventajas y desventajas de la descentralización, para continuar con los principios que se pueden aplicar en la determinación del financiamiento de los bienes públicos locales. Estos

¹ Actualmente se encuentra en tramitación y discusión en el Congreso Nacional un proyecto de reformas a la Constitución referido a gobierno, administración regional y provincial, y administración municipal. Este ya ha sido aprobado, estableciéndose incluso el plazo para las elecciones municipales. También se han enviado al Congreso los anteproyectos de leyes orgánicas sobre municipalidades y regionalización y un proyecto sobre rentas municipales. Estos últimos pueden llegar a tener importantes implicancias económicas, particularmente respecto de las finanzas públicas. Estos proyectos tienen por finalidad producir una descentralización de las finanzas públicas en los planos regional y municipal, con lo cual se espera generar una mayor autonomía en materia de asignación de recursos en estos niveles del Estado.

principios son dos: principio del beneficio y principio de la capacidad de pago; ambos implican y recomiendan ideas de tarificación directa o indirecta muy distinta. Técnicamente, la aplicación de la descentralización en la función asignación, y muy particularmente en el terreno de los bienes públicos locales, requeriría de la aplicación del principio del beneficio. No obstante, empíricamente ello puede no ocurrir y usarse más bien el precepto de la capacidad de pago. Cual sea el principio empleado en la realidad parece ser una cuestión relacionada, al menos en parte, con si el Estado es federado o unitario. En los Estados federados tiende a apreciarse más claramente la puesta en práctica del principio del beneficio y de la descentralización en la función asignación. En los Estados unitarios propende a producirse lo contrario: se usa el principio de la capacidad de pago y hay menor descentralización en la función asignación, y el gobierno central utiliza a los gobiernos locales para llevar a cabo la redistribución de los ingresos.

A continuación se analiza el tema de las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales, entre ellas se destacan: los cobros directos, los cobros indirectos, las subvenciones del gobierno central y el endeudamiento. En la medida de lo posible se debiera privilegiar el uso de los cobros directos y luego el de los indirectos. Debido a que la distribución de la riqueza entre localidades puede ser muy diferente, es posible usar el mecanismo de las subvenciones incondicionadas, financiadas con impuestos recaudados a nivel del gobierno central. Debido a la doctrina de la responsabilidad financiera (desconfianza en la administración a nivel local), el gobierno central normalmente recurre más a las subvenciones condicionadas, planteándose así un dilema para la descentralización de las finanzas públicas. El endeudamiento sólo debiera reservarse para el caso de satisfacer la equidad intergeneracional, es decir, para financiar inversión que rinde sus beneficios a través de un largo período.

La principal conclusión es que la descentralización de las finanzas públicas es aplicable sólo a la función asignación. Además, si se la combina con la aplicación del principio del beneficio en la provisión de los bienes públicos locales, se tendrá una solución eficiente y equitativa.

Descentralización de las finanzas públicas

Para poder llevar a cabo la descentralización de las finanzas públicas se requiere, como condición previa, que el país sea dividido territorialmente en unidades más pequeñas, cada una con sus correspondientes gobiernos locales y ligados al gobierno central. Se pueden establecer diferentes niveles

de unidades territoriales, como por ejemplo: regiones, provincias y municipios. Una agrupación de niveles más bajos conforma un nivel superior. Un grupo de municipios da origen a una provincia, un grupo de provincias da lugar a una región y el grupo de regiones constituye el país.

En su forma más pura, la descentralización consiste en que el gobierno central entrega a las unidades más pequeñas autonomía en la toma de decisiones acerca de materias delimitadas por la misma autoridad central. Esto se hace con el propósito de conseguir en mejor forma ciertos objetivos económicos, políticos y sociales.

Uno de los aspectos más importantes de la descentralización es justamente establecer cuáles son las materias o funciones que se deben descentralizar y hasta qué grado. Simultáneamente, otro punto interesante es determinar el o los criterios con que se fijará el tamaño de las unidades y los niveles de unidades. Sobre este último asunto existen variados enfoques posibles: político, seguridad nacional, económico, etc.

El punto de vista analítico que se adoptó en este trabajo es el económico; por lo tanto, desde esta perspectiva se dará una respuesta a los dos temas mencionados en el párrafo anterior.

Descentralización versus centralización

La teoría económica indica la necesidad de la participación del gobierno en la economía cuando el mercado presenta fallas en la asignación de los recursos, la distribución del ingreso y la estabilización de la actividad económica. Debido a esto, se acostumbra a agrupar a las tareas del gobierno bajo los títulos: función distribución, función estabilización y función asignación. Seguidamente se examinarán cada una de estas tres funciones, estudiando la posibilidad de descentralizar las decisiones que cada una de ellas implica a niveles menores de gobierno.

a) Función distribución

En términos prácticos la función distribución se refiere a los programas del gobierno que son diseñados para redistribuir ingreso desde las personas que se consideran en mejor posición hacia aquellas menos afortunadas.

Si esta tarea redistributiva fuese decidida a nivel local, tendría como beneficio directo que se determinaría de acuerdo con los propios deseos de

los miembros de la localidad. Además, en una comunidad pequeña existe la ventaja de que los receptores potenciales sean conocidos de las personas que financiarán el programa, lo que probablemente mejoraría el apoyo a las medidas redistributivas.

Sin embargo, si estos programas son diferentes entre las localidades, por ejemplo en el número de prestaciones y en el tamaño de ellas, se demostrará enseguida que la redistribución es mejor que sea considerada una función del nivel central. En la práctica cabría esperar que los programas distributivos decididos localmente presentaran diferencias apreciables entre sí, debido a que se observa que la riqueza y la pobreza se distribuyen desigualmente en el espacio territorial de un país. Es decir, hay localidades más pobres o más ricas que otras.

Las variaciones de los programas entre localidades inducirían un efecto migración, el cual sería económicamente ineficiente. Esto se debe a que las personas no se trasladarían entre una localidad y otra porque su trabajo sea más valorado en su lugar de arribo, sino más bien debido a que allí esperan recibir pagos de transferencias (beneficios redistributivos) más altos. Los municipios que ofrecieran programas generosos podrían atraer a muchos receptores, lo que se traduciría a poco andar en dificultades financieras para dicho gobierno local. Es decir, esta localidad se transformaría en un receptor de inmigrantes pobres. Por otro lado, para la misma comunidad existe la posibilidad de la emigración de las personas ricas. Es decir, los individuos de más altos ingresos, que son los que proveen de recursos a la autoridad, considerarán en su provecho trasladarse a otras comunidades que entreguen programas redistributivos más pequeños. Con estos resultados, la localidad que decidió ser más generosa con su programa redistributivo multiplicó sus problemas, terminó siendo un importador de personas que absorben recursos y un exportador de personas que producen recursos. Al mismo tiempo, las localidades que eligen ofrecer programas redistributivos más pequeños alcanzan una posición financiera fortalecida.

El efecto migración comentado precedentemente no debe entenderse sólo como un problema hipotético. La investigación empírica llevada a cabo en países que han practicado la descentralización de sus finanzas públicas demuestra que hay importantes grupos de migrantes que responden a las diferencias de programas redistributivos entre localidades, particularmente los pobres.²

²Véase Richard J. Cebula, "A Survey of the Literature on the Migration Impact of State and Local Government Policies", *Public Finance*, N° 1 (1979).

El reconocimiento del efecto migración puede servir como una forma de control de la conducta de los gobiernos locales. Esto se traduciría en una mayor uniformidad en los programas redistributivos entre localidades. No obstante, también el temor al efecto migración puede llevar a algunos gobiernos locales a entregar un programa redistributivo inferior al apropiado para sus miembros.

La discusión previa apunta en favorecer en gran medida, o en su totalidad, la centralización de la función distribución en manos del gobierno central. El conjunto de beneficios entregados por el gobierno central se aplicaría a todos por igual, así como el sistema tributario correspondiente y habría uniformidad geográfica en su tratamiento. Los programas redistributivos reflejarían los deseos de la mayoría de los miembros del país, pero no incorporarían la amenaza de inducir una migración ineficiente.

A pesar de lo señalado anteriormente, los gobiernos locales pueden encargarse de la administración de los programas redistributivos diseñados a nivel central y jugar un rol muy apreciable en la adecuada focalización de dichos programas, al manejar mejor y más abundante información sobre las personas que habitan la comunidad.

b) Función estabilización

La política macroeconómica aparece más nítidamente como una función que debe dejarse al nivel central de gobierno. Es fácilmente comprensible que las acciones emprendidas por cualquier gobierno local no tendrán un impacto macroeconómico perceptible a nivel del país.

Por ejemplo, el superávit presupuestario de un municipio no ayuda demasiado a combatir la inflación. En breve, sería inefectivo. Por otro lado, un municipio operando en una economía con una alta tasa de desempleo, que intentara ayudar a estimular la economía aprobando gastos a cuenta de sus ingresos anticipados, no cambiaría el curso de la economía y sólo colocaría una presión extra sobre las finanzas municipales. En breve, sería poco sabio.

Tampoco tiene mucho sentido dar a los gobiernos locales autoridad monetaria independiente. Si las unidades locales de gobierno pudiesen imprimir dinero, existiría la tentación para ellas de financiarse de esta manera. Si dichas unidades se sienten lo suficientemente pequeñas en relación a la economía, podrían financiar sus gastos a través de la creación de dinero, exportando parte del costo de los bienes proveídos públicamente. Parecería posible entregar a la comunidad un conjunto de servicios públicos sin gravar a sus miembros. El aumento en la cantidad de dinero aumentaría en alguna

medida el nivel de precios y la consecuente caída en el ingreso real sería para todo el país, no solamente para aquellos de la localidad que emitió. Es claro deducir que si todas las comunidades se comportan de igual manera, la posibilidad de exportar los costos se desvanece y el resultado final será una inflación descontrolada.

Debe quedar claro que los gobiernos locales no pueden controlar la oferta monetaria o influenciar las tasas de interés, ya que no tienen la capacidad de perseguir una política monetaria regional activa. También se encuentran severamente limitados en la posibilidad de que ellos puedan tener su propia política fiscal. Dada la total apertura de las economías locales, ello implica que los efectos del estímulo fiscal se filtren hacia otras regiones, lo cual desvía los efectos intentados sobre el ingreso y el empleo locales. Dado que el tamaño de este efecto filtración fuera de la localidad tiene una alta probabilidad de ser creciente, el gobierno local se verá obligado a incurrir en un déficit presupuestario importante en orden a estimular la economía local. Claramente esto es imposible que ocurra así.

En resumen, la mejor manera de conseguir la estabilidad económica es que las políticas monetaria y fiscal sean llevadas a cabo a nivel del gobierno central. Las metas principales de tales políticas son la estabilidad de precios y un alto nivel de empleo.

c) Función asignación

La discusión que sigue plantea que los gobiernos locales son más importantes en la consecución de una asignación eficiente de recursos, particularmente en el ofrecimiento de bienes públicos.

Para entender esta afirmación es conveniente clasificar a los bienes públicos en dos categorías. Primero, los bienes públicos nacionales cuyos beneficios se esparcen a través de todo el país, es decir, aquellos que son consumidos en cantidades iguales por todas las personas en todos los lugares del país. El gobierno central es quien se encuentra en mejor posición para determinar la cantidad a producir, puesto que él representa a toda la gente y es más probable que tome en cuenta todos los beneficios y todos los costos. Una autoridad local seguramente tendrá presente sólo los beneficios y costos que se produzcan dentro de sus límites territoriales y afecten sólo a sus habitantes. Por supuesto, de esta preocupación parcial no puede esperarse que se produzca una eficiente asignación de recursos. Además, en esta situación puede presentarse la conducta típica de los agentes económicos (*free rider*), que consiste en esperar que otro financie la provisión del bien público, para luego disfrutar gratuitamente de sus beneficios. Si todos los gobiernos locales

proceden de la misma forma, entonces los bienes públicos no se encontrarán disponibles en la sociedad. Ejemplos de bienes públicos nacionales son la Defensa Nacional, las Relaciones Exteriores, la Carretera Panamericana, etc.

Segundo, los bienes públicos locales en el sentido que todos aquellos quienes los consumen tienen la misma cantidad, pero cuyos beneficios son limitados a un área geográfica más pequeña que el país completo. Estos bienes han sido denominados bienes públicos locales. Indudablemente que es en la provisión de estos bienes que las decisiones públicas a nivel local son las más apropiadas. Cada localidad puede evaluar los beneficios y los costos para sus ciudadanos y a través de un proceso de votación establecer la cantidad de los bienes a ser ofrecidos. Ejemplos de bienes públicos locales son los caminos, señalización del tránsito, parques, plazas, alumbrado, etc.

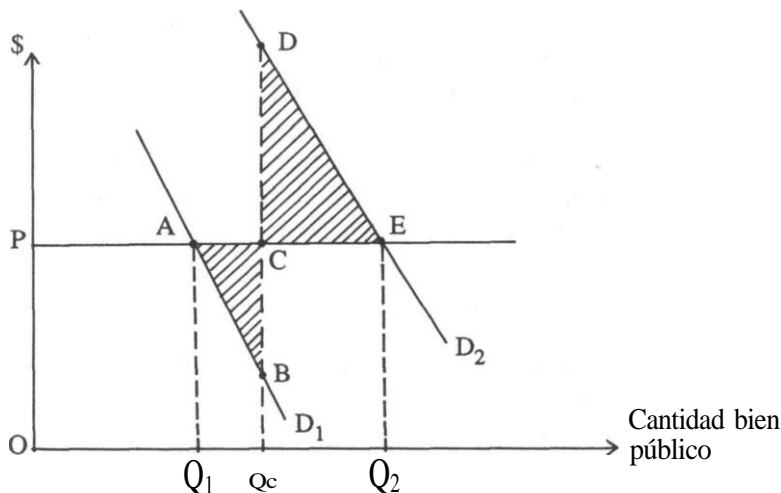
En la medida que los individuos difieren en sus preferencias por los niveles que sean proveídos de los bienes públicos, el gobierno descentralizado tiene la capacidad para diversificar los niveles de las cantidades de bienes públicos de acuerdo con las preferencias locales y mejorar la asignación de recursos en el sector público. Este resultado ha sido formalizado en el denominado Teorema de la Descentralización, postulado por Wallace Oates.³

El teorema de la descentralización de Oates, en una traducción libre, indica lo siguiente: "Para un bien público (el consumo del cual es definido sobre subconjuntos geográficos de la población total y para el cual los costos de proveer cada nivel de producto del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o para el gobierno local respectivo) será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) para el gobierno local proveer los niveles de producto eficientes de Pareto a sus respectivas jurisdicciones que para el gobierno central proveer cualquier nivel de producto especificado y uniforme a través de todas las jurisdicciones".

Las ganancias en bienestar de las decisiones públicas descentralizadas son mostradas en la Figura N°1, la cual puede entenderse como una demostración sencilla del teorema de la descentralización de Oates. En este ejemplo simple la población se dividió en dos grupos. Para facilitar la exposición se supuso que la función de demanda por el bien público era idéntica para todos los individuos en cada uno de los grupos, pero la demanda difería entre los dos grupos. Todos los individuos en el grupo uno tienen una función de demanda D_1 y todas las personas en el grupo dos tienen una función de demanda D_2 . Se asumió que el servicio público es ofrecido a costos constantes por unidad de producto.

³Wallace Oates, *Fiscal Federalism* (Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972).

FIGURA N° 1
Teorema de la descentralización de Oates



El nivel de producto preferido por las personas en el grupo (localidad) uno es Q_1 y el de las personas en el grupo (localidad) dos es Q_2 . En un sistema de gobierno centralizado se entregaría un nivel único y uniforme de bien público, tal como Q_c .

Dado un costo de producción constante igual a OP , es posible establecer para ambos grupos el monto de la pérdida de bienestar proveniente de la decisión centralizada. La pérdida de bienestar para el grupo uno equivale al área del triángulo ABC y ella se deriva del hecho que estas personas deben consumir una cantidad de bien público mayor a la deseada. El consumo excesivo, $Q_c - Q_1$, le reporta a los consumidores del grupo uno un beneficio inferior al costo. La pérdida del bienestar para el grupo dos corresponde al área del triángulo DCE y ésta proviene del hecho que estos individuos deben consumir una cantidad de bien público inferior a la deseada. El consumo deficitario, $Q_2 - Q_c$, le significa a los individuos sacrificar un beneficio superior al costo de producir dichas unidades de producto. De esta manera se demuestra que la asignación de recursos determinada centralizadamente es ineficiente con respecto a aquella que se podría establecer descentralizadamente.

Como se señaló previamente, el modelo descrito es simple y por ello cabe indicar algunas calificaciones: primero, la magnitud de la pérdida de bienestar depende del grado de homogeneidad de las preferencias de los

individuos. Grupos muy heterogéneos sufrirán pérdidas de bienestar mayores de una decisión centralizada. Segundo, el tamaño de la pérdida, medida a través de los excedentes de los consumidores, se relaciona inversamente con la elasticidad precio de la demanda. Por lo tanto, cuanto más inclinada (inelástica) es la función de demanda, más grande es el área sombreada. Tercero, si existen economías de escala en la producción del bien, entonces el costo unitario para comunidades más grandes será más bajo que para localidades más pequeñas. Las implicancias prácticas de estas calificaciones dependerán de las mediciones empíricas de estas magnitudes. No obstante, dada la naturaleza de los bienes públicos, ellas son extremadamente difíciles de cuantificar en la realidad.

Tamaño, número y niveles de unidades

Como se indicó previamente, hay distintos criterios o puntos de vista para establecer los diferentes niveles de unidades de gobierno, como por ejemplo, político-administrativos o geopolíticos. Lo mismo ocurre con la determinación del número de unidades en cada nivel de gobierno y del tamaño de cada unidad. Desde una perspectiva puramente económica, el tema se ha solucionado asumiendo que existe un gran número de comunidades entre las cuales los ciudadanos escogen vivir. Solamente el tema del tamaño de las localidades ha sido tratado a través de la llamada Teoría de los Clubes.⁴

Los economistas han puesto el énfasis más bien en la movilidad geográfica de los ciudadanos o capacidad de migración. El principal representante de esta idea es Tiebout,⁵ quien sugirió que para los bienes públicos nacionales se deben aceptar las soluciones que entrega el proceso político, en tanto que para los bienes públicos locales existe un mecanismo tipo mercado que permite lograr una mayor eficiencia. Los ciudadanos insatisfechos tienen una alternativa en el caso de los bienes públicos locales que no está al alcance de los bienes públicos nacionales. Los individuos que no están de acuerdo con el conjunto de bienes y servicios proveídos en una localidad pueden mejorar su bienestar trasladándose a una localidad que ofrezca un conjunto de bienes y servicios que los deje más contentos. Esta opción es la que se ha

⁴Véase James M. Buchanan, "An Economic Theory of Clubs", *Económica*, febrero 1965.

⁵Véase Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, octubre 1956.

dado en llamar "que las personas pueden votar con sus pies". Votando con sus pies, los individuos revelan sus preferencias y promueven una eficiente asignación de recursos en el sector público. Además, debido a que todos aquellos quienes eligen vivir en la misma comunidad tendrán gustos similares, no existirán los problemas de la votación como una regla de decisión pública. La asignación de recursos será óptima en el sentido de Pareto.

Para que exista un equilibrio en el modelo de Tiebout es necesario efectuar varios supuestos bastante restrictivos. Uno, los consumidores son perfectamente móviles, por ende, no están restringidos a vivir en una localidad particular debido a amistad, lazos familiares o perspectivas de empleo-desempleo. Dos, el modelo no contempla explícitamente el financiamiento tributario. Tres, si las preferencias son demasiado diferentes entre los individuos, el equilibrio puede requerir un número demasiado grande de localidades. Una posibilidad es tener localidades con una sola persona. Esto pasa por alto la existencia de economías de escala en la producción de bienes públicos y los beneficios de compartir los costos. Cuatro, se pueden producir resultados no deseables desde la perspectiva de la justicia distributiva. Se podrían crear localidades donde viven ricos y otras donde viven los pobres, segregando la pobreza y la abundancia y concentrándolas en comunidades locales.

A pesar de que el modelo de Tiebout es restrictivo, él ha entregado las bases para el estudio de las finanzas públicas locales y del proceso de migración fiscal a través del cual las personas han conformado localidades que son estratificadas según nivel de ingreso. La hipótesis de Tiebout ha sido analizada con mayor éxito al aplicarla a la migración entre localidades dentro de las áreas metropolitanas de un país; por ejemplo, en el caso de Chile podría pensarse en las municipalidades del Gran Santiago o de la Región Metropolitana. Indudablemente que las posibilidades de movilización son muy superiores: en forma relativamente fácil se puede vivir en una localidad y trabajar en otra.

Además de examinar la capacidad migratoria de los ciudadanos desde el punto de vista de su impacto positivo sobre la eficiencia en el uso de los recursos públicos, también se ha considerado su aspecto negativo. El principal inconveniente de la movilidad es la congestión o atochamiento, es decir, los problemas que surgen cuando demasiadas personas se trasladan a vivir a una misma área.

Justamente a partir de considerar en forma simultánea y conjunta los beneficios y los costos antes mencionados se llegó a plantear la solución de Buchanan al problema del tamaño de los clubes. La verdad es que la teoría económica de los clubes propuesta por Buchanan se aplica directamente a

clubes privados como son los de natación, de golf, de fútbol, etc. Aparecen problemas cuando la teoría de los clubes es aplicada a las unidades de gobierno local. Esto es debido a que lo que resulta mejor para un club y sus miembros puede no ser lo mejor para la sociedad como un todo. Algunas veces es fácil entender, desde el punto de vista de la eficiencia, que en beneficio de los ciudadanos existentes en una localidad sea conveniente incentivar una inmigración de nuevos residentes; en otras, restringir la inmigración de ciudadanos y en otras incluso remover ciudadanos a otras localidades. Resulta obvio que no presenta ningún problema social invitar a las personas a incorporarse a un club privado; sin embargo, las restricciones colocadas sobre parte de los ciudadanos no está de acuerdo con la libre movilidad que debe existir en una sociedad democrática, un valor muy apreciado.

Ventajas y desventajas de la descentralización

De acuerdo a lo señalado en las páginas precedentes, la descentralización presenta ventajas y desventajas; por lo tanto, su discusión no puede plantearse en términos de bueno o malo, o de todo o nada. La descentralización es útil en el logro de ciertos objetivos y no lo es para la consecución de otros. De esta manera se debe tomar lo útil e incorporarlo al sistema de la administración de recursos del Estado, para que éste sea más eficiente.

A continuación se resumirán las principales ventajas y desventajas de la descentralización; se comenzará con las ventajas:

- 1) La principal ventaja de la descentralización se encuentra en el ámbito de la función asignación que debe llevar a cabo un gobierno. Particularmente se concentra en los denominados bienes públicos locales, puesto que el gobierno descentralizado tiene la capacidad de entregar los niveles de bienes públicos más de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos de cada localidad. Esto contribuye a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- 2) Dado que la gran ventaja de la descentralización recae en la asignación de recursos para la provisión de bienes públicos locales, esto permite la aplicación del principio del beneficio como un criterio equitativo y eficiente para obtener el financiamiento de este gasto público. Este principio de cobro o de tarificación de bienes es el que se aplica en el caso en que se emplea al mercado como un instrumento de asignación de recursos y será examinado más adelante.

Las principales desventajas o limitaciones de la descentralización son las siguientes:

- 1) La descentralización no se debe aplicar en el caso de los bienes públicos nacionales, puesto que al hacerlo la asignación de recursos resultante no sería la óptima, no se considerarían en la evaluación los beneficios que fluirían hacia las demás localidades. Por ende cabría esperar, con una probabilidad bastante alta, que se destinaran recursos por volúmenes menores al óptimo a la provisión de estos bienes, al no tomarse en cuenta las externalidades entre localidades.
- 2) La descentralización también podría entrar en conflicto en la asignación de recursos ante la presencia de economías de escala importantes en la producción y provisión de ciertos bienes públicos. Las economías de escala implican la posibilidad de reducir los costos promedios de producción: en la medida que se incrementa el tamaño o la escala de producción, su aprovechamiento contribuye al logro de una asignación eficiente de recursos. Para hacer uso de dichas economías de escala las decisiones deben tomarse de manera más centralizada. A modo de ejemplo puede señalarse que existen apreciables economías de escala en la administración del sistema tributario (recaudación y fiscalización).
- 3) La descentralización mantiene un cierto nivel de conflicto con la redistribución de los ingresos y con la estabilización de la economía. Esto es producto de que las políticas locales para alcanzar estos objetivos presentan el problema de la filtración de sus efectos fuera de sus fronteras, diluyéndose los aspectos positivos e incrementándose los negativos.

En resumen, en la práctica debe darse un compromiso entre la aplicación de la descentralización y la centralización en las finanzas públicas. La solución no es una cuestión que vaya por cualquiera de los dos extremos, sino más bien por una combinación de ambas.

El financiamiento de los bienes públicos locales y el principio del beneficio

El principio del beneficio plantea que un sistema de tarificación equitativo es aquel en el cual el monto del cobro aplicado a un consumidor

mantiene una relación directa entre el costo de producción y el beneficio que él recibe de los bienes y servicios adquiridos. Lo esencial de este principio es el establecer la conexión entre los ingresos recibidos por las ventas y el costo de producción.

La teoría económica demuestra que los individuos determinan sus niveles óptimos de consumo de bienes igualando el beneficio marginal derivado del consumo con su costo marginal. Trasladando este principio al plano de los bienes públicos locales resultaría en una recomendación de política que diría que el pago efectuado (impuesto pagado) por cada individuo debería estar basado en el beneficio recibido del consumo de bienes y servicios públicos. Así, este principio propone una solución análoga a la ofrecida por el mercado funcionando competitivamente para los bienes y servicios privados.

En un sistema de financiamiento de los bienes públicos locales, basado estrictamente en el principio del beneficio, cada ciudadano debería ser gravado en relación con su demanda por bienes y servicios públicos. Como sus preferencias son distintas, no existe una fórmula de cobro general para ser aplicada a todas las personas. Cada contribuyente debería ser gravado en relación con su valoración.

La aplicación del principio del beneficio a la provisión de bienes públicos locales promueve la equidad, es decir, que el financiamiento de su costo se haga con justicia entre los miembros de la localidad, y la eficiencia en la asignación de los recursos. No obstante que el principio del beneficio ignora completamente el rol redistribuidor y el rol estabilizador del gobierno, no puede emplearse respecto de las decisiones de estas dos funciones.

El principio del beneficio no es de aplicación universal en las finanzas públicas. No obstante, se emplea en circunstancias particulares donde el financiamiento de ciertos bienes y servicios se realiza a través del cobro de cargos a los usuarios: peajes, derechos, impuestos que sustituyen cobros y uniendo la recaudación de un impuesto determinado con un gasto particular.

El principio del beneficio debiera aplicarse en el momento que sea posible y esto ocurre cuando el gobierno está produciendo o proveyendo bienes o servicios privados, como por ejemplo, el servicio de la extracción de basura domiciliaria. En este caso corresponde aplicar un cobro directo a los usuarios. Los peajes están asociados generalmente con la idea de cobrar una suma de dinero por hacer uso de obras públicas, verbigracia: caminos, parques, plazas, etc. Los derechos son también cobros que permiten acceder a diferentes bienes y servicios, como por ejemplo, derechos de matrícula (para acceder a la educación), permisos de circulación (para transitar por los caminos en vehículos motorizados propios), etc. En general, es deseable

cobrar directamente por un bien o servicio; sin embargo, la aplicación del principio de la exclusión puede ser demasiado costosa. En este caso se puede colocar un impuesto sobre un bien o servicio complementario a aquel que se deseaba aplicar un precio, como por ejemplo, los impuestos a los combustibles y permisos de circulación, cuya recaudación se usa en el financiamiento de los gastos en obras públicas y complementarias. El *earmarking* es la práctica de destinar ingresos tributarios específicos al financiamiento de servicios públicos particulares, v.gr., establecer que la recaudación del impuesto sobre los combustibles sea dedicada única y exclusivamente al financiamiento de la construcción, reparación, conservación y mantenimiento de los caminos y obras complementarias. O sea, a través de esta técnica presupuestaria se relacionan impuestos con gastos específicos. Esta técnica presenta desventajas y no se aplica en Chile.

En resumen, el principio del beneficio, que es de aplicación a la función de asignación del gobierno, tiene un papel muy importante que jugar en la provisión de los bienes públicos locales, por cuanto ellos son un tópico especial de la función asignación de recursos y por su intermedio es factible poder determinar de manera más apropiada la valoración que los ciudadanos hacen en dichos bienes y servicios. De esta manera se hace posible cobrar de acuerdo a la valoración de los beneficios que los bienes y servicios públicos locales entregan a los miembros de la localidad.

Como se indicó previamente, el principio del beneficio no se aplica a la función distribución (y estabilización) del gobierno. Con el objeto de que se puedan conciliar estas acciones redistributivas con los principios del financiamiento de los gastos del gobierno, aparece un segundo principio en la literatura llamado de la capacidad de pago. Este principio de equidad en el financiamiento del gasto del gobierno se basa en la siguiente noción particular de justicia: "la igualdad en los pagos (tributarios) implica igualdad en sacrificio o pérdida de bienestar".

El principio de la capacidad de pago

El principio de la capacidad de pago plantea que la contribución de las personas al financiamiento del gasto público es equitativa cuando ellas aportan en relación directa a su capacidad de pago.

La diferencia fundamental con respecto al principio del beneficio es que el principio de la capacidad de pago no contempla la relación directa que se establecía en el primero entre pagos o cobros a los beneficiarios y el gasto del gobierno. Este último se basa exclusivamente en considerar la capacidad

de pagar de los individuos. Se consideran separadamente el lado de los pagos (impuestos) y el lado de los gastos.

El principio de la capacidad de pago implica dos ideas diferentes de equidad: la equidad horizontal o el cobro igual para las personas que presentan la misma capacidad de pago; y la equidad vertical o el cobro distinto para las personas que presentan una capacidad de pago diferente.

La capacidad de pago es un concepto bastante debatido porque puede ser aproximado por diferentes variables económicas de los individuos, tales como su ingreso, su consumo o su riqueza. El sacrificio o la pérdida de bienestar que impone el cobro a los ciudadanos está relacionado directamente con la reducción o pérdida de la capacidad de pago.

El principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago incorporan la idea de la equidad intergeneracional. Esta se aplica a las inversiones públicas, las cuales implican un flujo de beneficios a través de un período significativo. Si las inversiones aumentan el nivel de bienestar o el nivel de vida de las generaciones futuras, la equidad intergeneracional requiere que éstas carguen con los costos de ellas. El camino para transferir a las generaciones futuras los costos de las inversiones presentes es el endeudamiento. La carga colocada por una inversión es siempre soportada por la generación presente en la forma de un consumo menor en el período de la inversión. Sin embargo, la generación actual es compensada por su menor consumo presente con un mayor consumo futuro cuando la inversión se financia con deuda.

Si bien la aplicación de ambos principios implica comportamientos económicos diferentes, de todas formas ellos podrían ser tratados como complementarios. El principio del beneficio para la función asignación y el principio de la capacidad de pago para las funciones distribución y estabilización. Por otro lado, como la descentralización se recomienda aplicarla en la función asignación (bienes públicos locales), se podría inferir que el financiamiento de los gastos de los gobiernos locales deberían descansar en la aplicación del principio del beneficio. Todo lo que se proveyera a nivel de los gobiernos locales debería ser cobrado a los beneficiarios de acuerdo a sus preferencias. El principio de la capacidad de pago no tendría aplicación.

Sin embargo, en la práctica es posible encontrar que el gobierno central utilice a los gobiernos locales para llevar a cabo sus políticas redistributivas y de estabilización. Por ejemplo, en Chile se usa actualmente el Fondo Común Municipal, que reúne una fracción del impuesto territorial y de los permisos de circulación, que son recaudados por las mismas municipalidades y que son recursos que el Fisco decidió traspasar a los municipios para el financiamiento de sus gastos en la década de los años 80. Una vez que

las municipalidades entregan al Fondo la porción que les corresponde de acuerdo a la ley, estos recursos son redistribuidos entre los municipios en relación directa a sus niveles de pobreza, medido a través de ciertos indicadores económico-sociales. Se podría argumentar que al menos en términos macroeconómicos todavía se estaría satisfaciendo el principio del beneficio vía la técnica del *earmarking*. Es decir, la recaudación de los tributos antes citados estaría financiando los gastos municipales. No obstante, la fijación del impuesto por permiso de circulación, por ejemplo, se hace en términos progresivos, lo cual no está necesariamente relacionado con lo que se puede desear cobrar con este tributo. Si es el daño de la contaminación ambiental, posiblemente se debiera cobrar según el año del vehículo; si es el costo de los caminos, se debería cobrar según tonelaje del vehículo, etc. Es decir, aquí parece estar más presente la idea del principio de la capacidad de pago que la del principio del beneficio.

La respuesta a cuál es el principio de financiamiento del gasto público que predomina en la práctica, es una cuestión que parece estar muy influenciada en cualquier país, por el hecho de si el Estado es unitario o si el Estado es federado. La descentralización de las finanzas públicas y la aplicación del principio del beneficio es más fácil que se produzca en un Estado federado que en uno unitario. El federalismo es una forma de organización del gobierno en la cual unidades de gobierno subnacional tienen definidos constitucionalmente derechos y responsabilidades. El artículo 3° de la Constitución Política de la República de Chile señala: "El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en gobiernos. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada".

En un Estado unitario es probable que haya temor a la descentralización de las finanzas públicas, porque podría pensarse que al descentralizar la tuición sobre el manejo de algunos recursos públicos se perdería control sobre el presupuesto, produciéndose una tendencia hacia el déficit presupuestario (lo cual significa asumir comportamientos irresponsables de los administradores locales) y una pérdida de manejo de las funciones estabilización y distribución. Desde la perspectiva del gobierno central esto último es cierto, en la medida que éste empleaba los gobiernos locales para cumplir con todas sus funciones. Es innegable de todas maneras que pueden surgir conflictos de interés entre ambos niveles de gobierno funcionando descentralizadamente.

Fuentes de financiamiento de los gobiernos locales

Las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos locales son:

- a) Cobros directos por los bienes públicos locales que provee, tales como: precios, peajes, derechos, etc.
- b) Cobros indirectos, tales como: impuestos territoriales, permisos de circulación, patentes, etc.
- c) Subvenciones del gobierno central, las cuales pueden ser subvenciones incondicionadas, subvenciones condicionadas no equivalentes y subvenciones condicionadas equivalentes.
- d) Endeudamiento.

En seguida se procederá a explicar brevemente las principales características de estas fuentes de financiamiento de los gobiernos locales.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, los cobros directos deben aplicarse como un instrumento que financie la provisión de los bienes públicos locales; estos cobros deben reflejar el costo de producción y provisión de dichos bienes. De esta manera se conseguirá una eficiente asignación de recursos y el sistema de tarificación será equitativo de acuerdo al principio del beneficio. Estos cobros directos no deben usarse para practicar redistribución de ingresos. Las dificultades que impone la pobreza para acceder a estos bienes deberían solucionarse con transferencia del gobierno central, para ayudar a estos sectores sociales a pagar el cobro completo.

Los cobros indirectos o la aplicación de impuesto sobre bienes cuyo consumo es complementario a los bienes públicos por los cuales se desea cobrar, deben realizarse sobre la base del principio del beneficio. Esto en particular significa que los impuestos deben establecerse en varios casos en la forma de sumas fijas, o sea, cobrar cantidades iguales a todos los ciudadanos de la localidad. Esta última idea es la que generalmente concordará de mejor forma con cobrar lo que cuesta proveer el bien público. Los impuestos que se cobren para efectos de cumplir con la función distribución deben ser establecidos y manejados por el gobierno central y no a nivel local.

Las subvenciones del gobierno central a los gobiernos locales representan empíricamente en muchos países una importante fuente de financiamiento, incluso con una tendencia creciente a través del tiempo. Estas subvenciones las realiza el gobierno central como una forma de influir en las decisiones que adoptan los gobiernos locales a través de incentivos financieros. De esta manera se incentivan ciertas acciones o se desalientan otras de acuerdo a los criterios de la autoridad central. En otros casos los gobiernos locales son simples administradores de programas establecidos por el gobierno central y las subvenciones constituyen el financiamiento de dichos programas. Las subvenciones también pueden ser entregadas como un financiamiento

incondicionado, es decir, los recursos transferidos pueden emplearse como deseen las autoridades locales. Esto puede hacerse por variadas razones. Una de ellas es que el gobierno central puede ser más eficiente en la recaudación de impuestos; la actividad de la administración del sistema tributario presenta economías de escala interesantes. Otra razón es que las localidades difieren en su riqueza; las bases del sistema tributario son distintas en magnitud, por ello el gobierno central redistribuye los impuestos recaudados, entregando más a las localidades más pobres.

Las subvenciones que entrega la autoridad central a los gobiernos locales pueden ser de diferentes tipos, algunos de los cuales se explicarán enseguida. Existen las subvenciones incondicionadas, en las cuales el gobierno central no manifiesta un interés específico sobre el uso que se haga de ellas, más bien el gobierno local que la recibe puede utilizarla como desee. Estas, entonces, son necesarias por razones de equidad. La lógica tras estas subvenciones es que el gobierno central desea garantizar que a nivel de cada localidad se puedan cumplir ciertas funciones básicas a un cierto nivel y él tiene una capacidad superior a la de los gobiernos locales para recaudar tributos. Con muchos servicios, los controles y la supervisión central no serían apropiados y eficientes, porque no podrían tomar en cuenta la diversidad y la heterogeneidad de las necesidades a nivel local. El principal efecto de una subvención incondicionada es elevar el monto del gasto público, pero en una cantidad menor que la transferencia; por ende, los impuestos (cobros) locales se reducen. Otro tipo de subvenciones son las condicionadas. A través de ellas el gobierno central fomenta el gasto local en determinados servicios públicos y ayuda a asegurar eficiencia en la asignación de los recursos. Las subvenciones condicionadas pueden ser a su vez equivalentes y no equivalentes. Las subvenciones son necesarias cuando existen externalidades geográficas importantes. Para alcanzar la eficiencia en la asignación de los recursos, el gobierno central debería financiar los beneficios externos, y el gobierno local debería financiar los beneficios internalizados. En este caso ocurre que el gobierno central paga una parte del precio (costo) y el gobierno local la restante, o dicho de otra forma, por cada peso que gasta el gobierno local en un determinado bien público el gobierno central coloca una cierta cantidad de dinero. Por lo tanto, las subvenciones equivalentes reducen, de hecho, el precio de los bienes públicos, locales y elevan su nivel de consumo. Con una subvención condicionada equivalente de 25 por ciento, para obtener 100 pesos de bienes públicos, el gobierno local sólo tiene que renunciar a bienes privados por 75 pesos. Las subvenciones condicionadas no equivalentes consisten en la entrega de un subsidio para que financien un bien público local específico o garantizar la provisión de un nivel dado de dicho bien.

Estas subvenciones no equivalentes no alteran el precio relativo de los bienes y en la medida que sean inferiores al gasto que la localidad desea voluntariamente hacer en el bien público local, da lo mismo que el gobierno central estipule o no a qué deben destinarse los fondos transferidos. En resumen, si el objetivo del gobierno central es fomentar el consumo de bienes públicos locales, un sistema de subvenciones condicionadas equivalentes es más eficaz que una subvención incondicionada de la misma cuantía. Esto indudablemente que introduce un dilema con respecto al tema de la descentralización de las finanzas públicas. Las subvenciones Acondicionadas permiten a los gobiernos locales que las reciben ajustar bienes que proveen a las necesidades de la localidad. Sin embargo, ¿qué seguridad tiene el gobierno central de que en las localidades los recursos se usarán en forma efectiva? Las condiciones establecidas por el gobierno central, por lo tanto, están diseñadas para servir como controles del gasto local. El problema es que los controles del gobierno central generalmente significan uniformidad, y la uniformidad es la antítesis de la descentralización.

En cuanto al endeudamiento como fuente de financiamiento de los gobiernos locales, su aplicación correspondería en el caso de financiar proyectos de inversión que rindan beneficios a través del tiempo o a varias generaciones, para cumplir con la equidad intergeneracional. Tal vez el endeudamiento debería incurrirse a nivel del gobierno central, pero a cuenta de los gobiernos locales, como una manera de mantener el control de la función estabilización y el control de la responsabilidad financiera a nivel local.

Conclusiones

La descentralización de las finanzas públicas hacia los niveles locales es un proyecto con sus beneficios y sus costos. Los costos pueden disminuirse bastante en la medida que la descentralización se aplique a las funciones del gobierno para las cuales es más apropiada. En la función asignación del gobierno es donde la descentralización de las finanzas públicas presenta los mayores beneficios. Pero se puede ser más preciso: dentro de la función asignación, es en la provisión de los bienes públicos locales en los que se encontrarían los beneficios netos más grandes.

Los beneficios de la descentralización de las finanzas públicas en las materias ya indicadas se traducen en una asignación de recursos públicos más eficiente y también en un sistema de tarificación equitativo, si se sigue el principio del beneficio.

La aplicación del principio del beneficio excluye consideraciones redistributivas y de estabilización del sistema económico. Si la situación de pobreza de las distintas localidades hiciera recomendable entregar los bienes públicos locales en forma gratuita o casi gratuita, esto no debiera trasladarse o afectar la política de tarificación. Se debería seguir cobrando a todos los individuos lo que efectivamente cuesta producir el bien y el problema de acceso al bien como consecuencia de la pobreza debería solucionarse a través de subvenciones dadas por el gobierno central y que los gobiernos locales solamente administrarían.

Las decisiones de la función distribución y estabilización tienen que estar concentradas a nivel del gobierno central.

Las actividades llevadas a cabo o que podrían decidirse a nivel de los municipios y en las cuales se puede aplicar el principio del beneficio son: los caminos interiores de la localidad (no los caminos de importancia provincial, regional o nacional), el alumbrado público de la localidad, la señalización del tránsito local, los parques y plazas de la localidad, el servicio policial de la localidad, aseo y ornato públicos de la localidad, etc. En todos estos casos de bienes públicos locales el financiamiento podría provenir de la aplicación de un mecanismo indirecto de cobro, como es la vía tributaria. Probablemente la aplicación del impuesto territorial sea el camino más pertinente para efectuar dicho cobro, pero debería establecerse de manera de cobrar por el valor de estos bienes y servicios entregados a la comunidad. Es altamente posible que lo indicado precedentemente requiera un impuesto territorial igual para todos los ciudadanos de la comunidad. El financiamiento de obras públicas locales, así como sus obras complementarias, podría descansar en la aplicación de un tributo como los permisos de circulación, pero también determinados de forma de cobrar lo que el municipio entrega a sus ciudadanos. Otra alternativa sería el peaje. En el caso de servicios como los de recolección de basuras, autorizaciones legales y certificaciones de obras de mejoramiento de las edificaciones particulares, obras sanitarias, etc., correspondería un cobro directo a quien solicita el servicio. En este último conjunto de ejemplos se trata de bienes y servicios privados, que deben ser cobrados a su correspondiente precio de mercado o según lo que cuesta producir los servicios. La participación del municipio en estas actividades proviene del hecho de aprovechar las economías de escala implícitas en la producción de estos bienes y servicios y de reducir los costos de información y transacción para los involucrados. En el caso de servicios privados que generen externalidades positivas apreciables, como es el caso de la salud, educación y vivienda, se debería cobrar directamente una parte del valor de la prestación (el equivalente al beneficio privado que es internalizado por su consumidor)

y la otra parte debería ser subsidiada (el equivalente al valor de la externalidad positiva generada). El subsidio tendría que ser determinado y financiado por el nivel central.

El municipio no debe embarcarse por su propia cuenta en la labor redistributiva y estabilizadora; por lo tanto, no debería aplicar el principio de la capacidad de pago para guiar sus decisiones. Este principio de equidad correspondería que fuese aplicado a nivel central, que es donde debe definirse la política redistributiva y de estabilización del país. Por cierto que como consecuencia de las decisiones del nivel central, entre las cuales se encuentra usar a los municipios como una instancia para ejecutar la redistribución y estabilización, éstos podrían aparecer como guiando sus acciones por el principio de la capacidad de pago. Desde esta perspectiva, así debería entenderse el actual mecanismo del Fondo Común Municipal y los tributos que el Fisco transfirió a beneficio municipal, el impuesto territorial y los permisos de circulación. Esto no corresponde a una descentralización de las finanzas públicas de la manera planteada precedentemente.

El endeudamiento sólo debería ser utilizado como fuente de financiamiento municipal cuando se trate de proyectos de inversión con una maduración de largo plazo. Además, debiera evitarse que cada municipio incurra en su propia emisión de deuda; el gobierno central tendría que hacerlo a cuenta de los gobiernos locales. Esto se produciría, por una parte, para mantener el control de la función estabilización, y por otra, para evitarse los muchos problemas asociados al hecho de que los municipios pueden presentar diferencias económicas y financieras importantes entre sí. Esto último podría conducir a que los distintos municipios accedieran al mercado del crédito en condiciones muy desiguales, experimentando costos diferentes.

La manera más concreta, para respetar la idea básica de la descentralización hacia las localidades, sería que las subvenciones entregadas por el gobierno central fuesen del tipo de incondicionadas, cuando se trate de financiamiento para los bienes públicos locales. Esto significa que los recursos recibidos sean asignados por la autoridad local hacia lo más preferido por los ciudadanos de la comunidad. Si la autoridad central desea intervenir en el destino de las subvenciones, lo puede hacer a través de entregar subvenciones condicionadas. La disponibilidad de este tipo de alternativas es la que abre posibilidades de conflicto entre las autoridades locales y la autoridad central. Este mecanismo debe usarse en el caso de la educación, salud y vivienda, donde la autoridad central tiene que subsidiar el equivalente a la externalidad positiva que generan estos servicios.

Empíricamente, la aplicación de la descentralización de las finanzas públicas hacia los niveles locales, en los términos en que ha sido bosquejada

precedentemente, es una cuestión que descansa fuertemente en la confianza que posea la autoridad central en la capacidad e intereses que tengan las autoridades locales para ejercer los derechos y deberes que les serían asignados. Es indudable que si, por alguna razón, las autoridades locales desearan complicar el trabajo de la autoridad central, lo pueden hacer. Respecto de este punto, en la práctica pareciera darse algún grado de correlación entre si el Estado es federado o unitario y el nivel de descentralización existente en las finanzas públicas hacia los gobiernos locales. De todos modos, esto no significa aceptar que en un Estado unitario no pueda haber descentralización de las finanzas públicas a nivel local.

Para avanzar en la dirección de producir una descentralización en las finanzas públicas a nivel local, se debería entender, en primer término, que ello resultaría como producto de un proceso gradual. Es necesario plantear una solución integral, es decir, hay que abordar y avanzar desde varios puntos de vista. Un aspecto es el legal, el cual implica que se debe llevar a efecto una reforma de la legislación municipal. Otro aspecto es el del personal, para lo cual es necesario preparar el requerido y crear los incentivos correspondientes para que se desempeñe apropiadamente. Otro ángulo de la solución es la descentralización de los recursos financieros; si esto no ocurre, difícilmente se podrá hablar que hay descentralización a nivel local.

En el estado actual en que se encuentran las cosas, un tema que debiera ser de la máxima importancia es la discusión de la ley de rentas municipales. A través de ella se puede incorporar la aplicación del beneficio como un principio de tarificación de muchas de las actividades que se desarrollan a nivel local, las formas de subsidios recibidos desde el nivel central, la política de endeudamiento, la separación entre las acciones de asignación (de decisión municipal) y las redistribución y estabilización (el municipio es un simple administrador de las decisiones centrales), etc.

Bibliografía

- Aronson, Richard. *Public Finance*. Mac Graw - Hill Book Company, 1985.
- Atkinson, A. y Stiglitz, J. *Lectures on Public Economics*. Mc Graw - Hill, 1980
- Brown, C. y Jackson, P. *Public Sector Economics*. Martin Robertson, 1978.
- Buchanan, James. "An Economic Theory of Clubs". *Económica*. Febrero 1965.
- Buchanan, James y Flowers, Marilyn. *The Public Finances: An Introductory Textbook*. Sexta Edición. Irwin, 1987.

- Cebula, Richard. "A Survey of the Literature on the Migration Impact of State and Local Government Policies". *Public finance*. N° 1 (1979).
- Musgrave, Richard y Musgrave Peggy. *Public Finance: In Theory and Practice*. Mc Graw-Hill, 1984.
- Oates, Wallace. *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Rosen, Harvey. *Public Finance*. Segunda edición. Irwin, 1988.
- Rubinfeld, Daniel: "The Economics of Local Public Sector". *Handbook of Public Economics*. Vol. II. North Holland, 1987.
- Stiglitz, Joseph. *La economía del sector público*. Antonio Bosh, editor, 1988.
- Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional (TASC). "Descentralización de las finanzas públicas". Informe N° 21, julio, 1991.
- Tiebout, Charles. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*. Octubre 1956.
- Yáñez, José. "Bienes Públicos". *Documento de Docencia* N° 5. Universidad de Chile, Departamento de Economía, 1985. □