

PRIMERA PARTE
PRINCIPIOS ECONÓMICOS FUNDAMENTALES
INCORPORADOS EN EL FEDERALISMO FISCAL

Capítulo primero

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL FEDERALISMO FISCAL | 3 |
| I. Nociones básicas respecto al federalismo | 3 |
| 1. Impracticabilidad de un régimen absolutamente descentralizado | 3 |
| 2. Conciliación entre las ventajas de la centralización y los beneficios de la descentralización | 4 |
| 3. Evolución del federalismo | 5 |
| 4. Concepto de federalismo | 15 |
| II. Federalismo fiscal actual | 18 |
| 1. Definición de federalismo fiscal | 19 |
| 2. Función primordial del federalismo fiscal | 19 |
| 3. Circunstancias que condicionan la selección del nivel de gobierno a cargo de un servicio público | 20 |
| III. Colofón | 25 |

CAPÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL FEDERALISMO FISCAL

Dado que el federalismo fiscal es una faceta del federalismo, debe partirse de la razón de la existencia de éste, de lo que ha de entenderse por tal, y de reconocer la evolución que sus principios han experimentado en el transcurso del tiempo.

I. NOCIONES BÁSICAS RESPECTO AL FEDERALISMO

Como el fin principal de la imposición de tributos es cubrir el costo de los gastos públicos, se arrancará de la prestación de éstos para explicar la existencia de aquéllos. Para enfocar el análisis hacia los elementos esenciales de cualquier sistema fiscal y facilitar la comprensión de su estructura y funcionamiento se parte de un modelo de prestación de servicios simplificado hasta la irreabilidad.

1. Impracticabilidad de un régimen absolutamente descentralizado

Supóngase la existencia de una organización totalmente descentralizada¹ en la que el ejercicio de la facultad de tomar decisiones no implica ningún costo, y tan esquemática que en ella cada uno de los gobiernos regionales rige una comunidad confinada en una circunscripción geográfica, y establece un impuesto que cubre el precio de un mismo y único servicio público respecto al cual los usuarios no rivalizan por su consumo, porque al participar de él no interfieren con el aprovechamiento que los otros hacen, ni reducen los beneficios recibidos por los demás. Dado que lo proporcionado es un bien social puro, la calidad del servicio no es

¹ Los supuestos de este modelo están adaptados de los elementos utilizados por Oates para ilustrar en el capítulo “Imposición y financiamiento por endeudamiento en un sistema federal”, un patrón eficiente de finanzas locales. Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, pp. 126-128, así como el planteamiento de Richard y Peggy Musgrave al explicar la teoría de los bienes sociales en *Public Finance in Theory an Practice*, 4a. ed., Nueva York, Mc Graw Hill, 1984, pp. 49-81.

afectada por el número de los que utilizan, y si bien su prestación implica un gasto que debe ser recuperado a través de un gravamen, su costo marginal —el importe de admitir un consumidor más— es cero, por lo que mientras más son los usuarios menor es la erogación por individuo; por lo tanto, la solución más eficaz es que todos los que van a beneficiarse del servicio se concentren en una misma área.

Los consumidores-contribuyentes radican en la comarca que les proporciona la combinación de nivel de suministro del bien y el correspondiente precio-impuesto que a cada uno parece más adecuada. En poblaciones que proporcionan un alto nivel de abastecimiento —a un precio elevado— se agrupan quienes experimentan una alta exigencia del bien; en tanto que los que sienten un menor apremio de él viven juntos en ciudades con bajo nivel de prestación y reducido impuesto. En ambos casos el gravamen está destinado íntegra y exclusivamente a cubrir el valor del bien proporcionado, por lo que la responsabilidad fiscal de cada residente equivale a la fracción que resulta de dividir entre el número de habitantes el gasto público local. A mayor número de aquéllos menor la cuota proporcional que deben cubrir, por lo que los a vecindados en comunidades más densamente pobladas pagan un impuesto más reducido por el mismo volumen del bien público consumido.

El que la población esté fija en su área geográfica —de modo que coinciden la extensión de la región, la autoridad fiscal y una población inmóvil que se sirve del bien público— permite que se internalicen totalmente los beneficios del suministro del bien, es decir, que la prestación de éste se extienda única y totalmente al conjunto de residentes que lo utiliza, dándose un caso de correspondencia perfecta entre el abastecimiento del bien público y los contribuyentes que pagan por él.

El modelo hipotético empleado para ilustrar esa situación es irracionalmente limitado, pues en la realidad el consumo de ningún bien está perfectamente delimitado dentro de subdivisiones geográficas con población fija, si se compite por la utilización de los distintos servicios públicos proporcionados, y la densidad de la población congestionada su costo y diluye su calidad. De aquí surgen las complejas circunstancias que tienen que considerarse al tratar de obtener la mejor organización del sector público.

2. Conciliación entre las ventajas de la centralización y los beneficios de la descentralización

Abandonando el modelo hipotético una vez cumplida su misión —mediante el absurdo hacer evidente la imposibilidad de una adminis-

tración pública estructurada en forma perfectamente descentralizada— y aceptada una realidad que abarca una multiplicidad de servicios públicos consumidos por grupos de densidad variable, si la distribución de responsabilidades más deseable entre los varios niveles de gobierno que proporcionan servicios públicos no resulta en una correspondencia perfecta —una situación en la que cada bien es proporcionado por la jurisdicción que abarca precisamente el grupo de población cuyo grado de comodidad es influído por el abastecimiento del bien—, el tratar de elevar al máximo el bienestar social implica hacer ajustes entre las ventajas y desventajas de la centralización y de la descentralización, y la forma de organización que permite hacerlo es el régimen federal.

3. Evolución del federalismo

A. Federalismo clásico

Era propio del federalismo clásico —Constituciones de Estados Unidos y de Suiza de 1737-1874— que la distribución de atribuciones y responsabilidades entre la Federación y los gobiernos federados fuera consecuencia del reconocimiento en la Constitución federal de dos órdenes de gobierno autónomos, pero coordinados dentro de una estructura prevista por este mismo ordenamiento.

La división de poderes —la determinación precisa y taxativa del ámbito de acción federal y el establecimiento de la competencia general de las entidades constitutivas— quedaba garantizada en la Constitución como axioma que sancionaba la autonomía de los estados componentes y de la Federación, y se hacía efectiva al dotar a ambos niveles de gobierno de los recursos indispensables para el financiamiento de sus funciones.

Siguiendo una distribución de competencias factible en una época en la que los servicios prestados por el Estado liberal eran escasos: en términos generales frente al exterior incumbía a la Federación ejercer la defensa nacional —sostener y preparar al ejército, producir armamentos y celebrar alianzas con potencias extranjeras— e impulsar a las relaciones internacionales políticas, económicas y comerciales; y respecto a sus partes constitutivas le competía garantizar la paz interna, conservar la cohesión política y social, mantener libre de obstrucciones el mercado común interior y fomentar las comunicaciones intranacionales. Tocante a las entidades federativas, quedaba a su cargo la reglamentación de las relaciones laborales, así como la prestación de los servicios destinados exclusivamente

a sus residentes: seguridad pública —justicia y policía—, educación, salud y asistencia social, energía, transporte y comunicaciones locales.

El patrón clásico de relaciones financieras entre la Federación y sus miembros en lo concerniente a la división de quehaceres y de gastos partía de la autonomía presupuestaria de las jurisdicciones participantes en la organización federal. Formalmente la potestad financiera se manifestaba en la inclusión en el presupuesto de cada comunidad de las erogaciones que entrañaba el cumplimiento de sus obligaciones. La determinación de aquéllas era elemento cardinal de la práctica de la autonomía, de la que el señalamiento de deberes y atribuciones era condición imprescindible, ya que la partición de las cargas financieras era precedida por la distribución de las facultades en la Constitución. El requisito de una conexión entre las prerrogativas de una jurisdicción y sus gastos implicaba que no había poder de efectuar desembolsos sin la concomitante facultad de legislar, y que cada titular de autonomía dentro de la estructura federal se responsabilizaba únicamente de las cargas que resultaban de sus propias resoluciones, exentas de cualquier restricción o injerencia por parte de otra autoridad.

Esto significaba que siendo tanto la Federación como sus miembros autónomos e independientes, cada jurisdicción respondía de su propio régimen presupuestal y de solventar sus desembolsos con sus propios medios. Este enlace entre la responsabilidad por los gastos con la obligación de afrontarlos con arbitrios propios —de forma tal que la cantidad de servicios públicos libremente seleccionados que podía prestarse y el nivel en que era dable hacerlo era inseparable del esfuerzo fiscal de cada circunscripción— llegó en las federaciones clásicas al grado de no distinguir la responsabilidad financiera del poder de crear recursos propios.

La autonomía de las entidades federadas excluía así en principio toda intervención federal —aun bajo la forma de transferencia de recursos—, lo que no impidió la existencia de subvenciones del gobierno federal para la prestación local de servicios de importancia nacional, que para no ser tachadas de anticonstitucionalidad debían ser voluntarias tanto para quien las concedía como para quienes las recibían, tener carácter de excepcionales, y ser limitadas en cuanto a tiempo y monto.

B. Transición al federalismo moderno

Si es difícil determinar normativamente qué actividades públicas corresponden a cada uno de los niveles de gobierno de modo que puedan ser

ejercidas independientemente por uno y otro, más arduo es preservar en la práctica esa dicotomía. Cuando el crecimiento de las comunidades y de sus relaciones comerciales abatió las barreras que aislaban a las demarcaciones políticas, y sobre todo cuando las crisis económicas y la eclosión de las reivindicaciones sociales hicieron imprescindible la existencia de un poder rector fuerte y general, se hizo patente lo irrealizable tanto de la aspiración de determinar inmutablemente las relaciones entre la Federación y sus miembros como de la pretensión de restringir las facultades fiscales de la Federación al ejercicio de algunas materias limitativamente definidas; y por lo mismo, lo químérico de la división tajante y perentoria de las funciones públicas que establecían las estrictas normas originales. En las federaciones modernas, y aun en las federaciones sobrevivientes del siglo XIX: Estados Unidos, Suiza, Canadá y Australia,² las atribuciones federales han experimentado una expansión desmesurada, y el gobierno federal ha obtenido facultades concurrentes que por lo general ejerce en forma complementaria al poder de las jurisdicciones federadas.

El incremento de las facultades federales se ha efectuado a través de reformas constitucionales, por acuerdos intrafederales, o por el uso extensivo de los poderes federales en la esfera de la competencia concurrente; y en cualquier caso implica el abandono en distintos grados de las máximas del federalismo clásico, así como la creación de nuevas reglas conforme a un proceso profundamente aglutinador, dentro de un sistema en el que de acuerdo con el planteamiento vigente de las relaciones financieras federales sin que pueda impedirse que un nivel de gobierno induzca las acciones del otro, ninguno adquiera tal preponderancia que pueda determinar las resoluciones ajenas.

Partiendo de que el concepto de autonomía económica más que significar capacidad de crear recursos, expresa el derecho de contar con los fondos suficientes para destinarlos —según las necesidades particulares de cada jurisdicción— a la prestación de los servicios públicos bajo su responsabilidad, el equilibrio entre la centralización y la descentralización financiera proviene de la atribución de las tareas y de las concomitantes responsabilidades de efectuar erogaciones, así como de la redistribución de ingresos entre los niveles de gobierno, de manera que los recursos fiscales y las necesidades financieras de cada uno se correspondan.

² El año de promulgación de las Constituciones de las tres primeras es 1787, 1874 y 1867, respectivamente; el de la Constitución australiana es 1902, pero su gestación ocurrió en las postrimerías del siglo anterior.

El enfrentamiento con la realidad obligó a que el concepto de federalismo clásico —tradicional, liberal, inmutable y legalista— diera paso a una noción evolutiva fundada en la coordinación de las medidas hacendarias y de las instituciones financieras que afectan a la nación como un todo, realizada a través de la concatendación del total de los medios disponibles y del conjunto de las acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional; porque si alguna vez las federaciones estuvieron formadas por economías diferentes, hoy ya no pueden considerarse de ese modo, sino como un agregado económico compuesto de regiones disímiles que integran una unidad.

El papel asumido por el gobierno federal dentro de la política financiera y respecto a la integración económica es el que determina la fórmula de la división de atribuciones en materia de gastos y la magnitud de la redistribución de recursos, ya que con la aparición del Estado intervencionista el ejercicio de la acción pública —en menor grado en las federaciones evolucionadas a partir de sistemas clásicos descentralizados y liberales, que en las federaciones modernas centralizadas, dirigistas, o socialistas— tiende a convertirse en un esfuerzo incesante por realizar los fines sociales prescritos por el interés mayoritario de la nación. Por lo mismo, no puede haber una partición única e inmutable de las funciones federales y federadas, porque dichos fines varían de acuerdo con la realidad política, económica y social de cada país y de cada época.

C. Federalismo moderno

Apartándose del molde clásico, en el siglo XX han surgido nuevos sistemas federales con un campo de acción de la Federación ampliamente acrecentado,³ que combinan en distinto grado la diversidad regional con la eficiencia de un poder nacional poderoso, frente al cual las partes federales pueden preservar sus poderes conciliando en una síntesis la normatividad general del gobierno nacional con la ejecución descentralizada de la casi totalidad de los servicios, así como con la participación de las entidades miembros tanto en la creación de las leyes federales como en la ejecución de las medidas administrativas establecidas por el gobierno

³ Cuya estructura Triepel califica de *unitarismo federal*, en *Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche*, Tübingen, 1907, p. 72. Citado por Anastopoulos, Jean, *Les aspects financiers du fédéralisme*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979, p. 43.

federal;⁴ o bien llegar a presentar características de las colectividades administrativas regionales de los Estados unitarios.⁵

Las condiciones sociológicas, económicas y políticas que engendran esta integración dentro de una estructura federal determinan que dicha organización en unos casos surja de la unión alrededor de una colectividad más fuerte que a causa de una homogeneidad básica —por compartir sus miembros los mismos orígenes étnicos e históricos— es aceptada sin mayor resistencia, ya se trate de federaciones formadas a partir de comunidades políticas autónomas⁶ o dependientes;⁷ y que en otros casos la existen-

⁴ En Alemania Federal la Ley Fundamental de 1949 instituye un poder federal fuerte que dispone de competencia legislativa muy amplia; pero reconoce la competencia de principio de los países miembros, que participan en la formación de las leyes federales en las materias que les interesan —especialmente las que inciden económicamente en ellos y las que organizan la participación de la federación en sus inversiones—, en la administración de las políticas federales, y en la planificación financiera coyuntural.

⁵ En Austria, las regiones político-administrativas tienen poderes restringidos.

⁶ Los países alemanes alrededor de Prusia. En 1949 se creó la República Federal en el área occidental de la República Alemana instaurada en 1918 a la caída del Imperio fundado en 1871 por Guillermo de Hohenzollern —príncipe de Prusia—, que abarcó territorios que como Baviera habían sido hostiles tradicionalmente a aquel principado. El Imperio se integró con los territorios de la Confederación germana —restaurada en 1850—, originalmente establecida en 1815 por los estadistas europeos al reconstruir la geografía política del continente después de las guerras napoleónicas, y que formaba sólo una laxa asociación de treinta y nueve miembros totalmente independientes que ejercían todas las funciones del gobierno. La idea de formar un Estado nacional unido se había gestado como reacción a la vergüenza sufrida durante el lapso —1806 a 1813— en el que como árbitro de Alemania, Napoleón mantuvo bajo su poder a la Confederación del Rhin, creada por él; pero no convenía a los intereses de los restantes países.

Sin embargo, la incitación a establecer un Estado liberal y unificado persistió y se robusteció a raíz del buen éxito de la Unión Aduanera organizada en 1835 por Prusia, que unió a todos los países alemanes, excluyendo a Austria. Aunque para 1789 el principado de Prusia rivalizaba con Austria como factor político de peso, Alemania era una nación formada por numerosos principados —que por sí mismos mantenían ejércitos, celebraban tratados, promulgaban leyes y establecían impuestos— que tenían como antecedente remoto a los más de trescientos ducados entre los que se dividió en la Edad Media el territorio que había correspondido a Luis el Alemán al desintegrarse en 843 el Imperio Carolingio, y que sólo protocolariamente rendían pleitesía al emperador que residía en Viena, pues el poder real era ejercicio por sus soberanos, situación que se agravó cuando la reforma religiosa intensificó la desunión política.

⁷ Parte de los restos de un Estado unitario —el Imperio Austro-Húngaro— componen la Federación austriaca, constituida por el núcleo de lo que fue un vastísimo imperio: el Sacro Imperio Romano Germánico, creado por Otón I en 962, en el que la elección imperial tenía carácter colegiado.

cia de una Federación con un poder fuerte constituya el único modelo viable de organización política en razón de los problemas que los conflictos políticos regionales de origen cultural o étnicos, las dificultades provocadas por el subdesarrollo económico —o la interacción de ambas circunstancias— plantean para la creación de un Estado moderno.⁸

En 1282 el ducado de Austria —frontera oriental del Sacro Imperio— fue cedido a un príncipe de la casa de Habsburgo, la cual, mediante conquistas y alianzas matrimoniales, llegó a ser la dinastía más poderosa en Europa —Carlos I de España era Carlos V de Austria—, y en la que tradicionalmente desde 1440 recayó la elección de emperador —a excepción del lapso comprendido entre 1740 y 1745—; aunque después de la Guerra de los Treinta Años, el Tratado de Westfalia redujo el Imperio a una ficción política. En 1804, anticipando la destrucción del Sacro Imperio Romano Germánico a raíz de las guerras napoleónicas, Francisco II asumió el título de emperador hereditario de Austria. En 1867 se formó una monarquía dual, el Imperio Austro-Húngaro, constituido por los dos Estados, con iguales derechos, unidos por la misma dinastía, que subsistió hasta que al finalizar la Primera Guerra Mundial, Bohemia —que desde 1620 formaba parte de Austria— pasó a integrar Checoslovaquia; y en 1920, por el Tratado de Trianón Hungría —independizada desde 1918— cedió Eslovaquia a Checoslovaquia, Transilvania a Rumanía, y Croacia-Eslavonia a Yugoslavia. Constituido en República, el territorio austriaco se redujo a las fronteras que el principado tuvo en el siglo XIV. De cultura eminentemente teutona —mantuvo con Prusia una lucha secular por la supremacía en Germania, que terminó en 1886 con la victoria de aquélla—, fue anexada a la Alemania de Hitler. Después de la Segunda Guerra Mundial volvió a sus fronteras de 1919 como república federal democrática. El antecedente de su Constitución vigente, la de 1945, es el ordenamiento de 1920 con sus enmiendas de 1929.

8 Como es el caso de gran parte de las Federaciones provenientes de las ex colonias europeas en América, África y Asia; con las notorias excepciones de Canadá, Estados Unidos y Australia, que se formaron no de la desintegración de una ex posesión extranjera, sino de la agregación de colonias independientes.

La colonialización de la parte septentrional de Norteamérica fue iniciada por franceses en 1535; pero desde 1670 sus reclamaciones sobre el territorio fueron impugnadas por los ingleses. En 1763 el Tratado de París confirmó la victoria obtenida por las armas en 1759 y Nueva Francia fue cedida a Inglaterra; pero se garantizó el respeto a las leyes, lenguaje y religión de los franceses que permanecieron asentados en el territorio. En 1791 éste se dividió en Alto y Bajo Canadá —cada uno con gobierno nombrado por la Corona y asamblea electa—, los cuales, en 1841, a raíz de los disturbios del año anterior, fueron reincorporados. Aunque desde 1864 franceses e ingleses tenían igual representación, los problemas políticos llevaron a la disolución de la Unión y a crear una Federación, cosa que se hizo en 1867, año en el que se creó el dominio del Canadá y se promulgó la Constitución.

Dadas las dificultades en las comunicaciones, gozaron de gran autonomía las colonias que en la costa occidental de Norteamérica con fines preponderantemente comerciales desde el siglo XVII había patrocinado Inglaterra. Provocando gran disgusto entre los colonos y con escaso éxito en cuanto a su aplicación, a partir de 1764 Inglaterra preten-

En la organización federal actual se conserva el orden conforme al cual las autoridades federales recaudan de sus contribuyentes ingresos para el erario federal, al mismo tiempo que las jurisdicciones federadas están facultadas para servirse de arbitrios propios —no necesariamente recaudados por ellas— al menos bastantes para cubrir sus necesidades, sin que exista potestad de la Federación que le permita corregir las leyes o reglamentos emitidos por las entidades federativas ni su aplicación; las únicas limitaciones impuestas a éstas se encuentran en la Constitución federal y en sus propias Constituciones. Asimismo, las partes integrantes de la Federación pueden participar en la deliberación de las normas financieras y en la adopción de las medidas hacendarias del gobierno federal, y en todo caso se les asocia a la actividad de éste.

El sistema fundado en la búsqueda de soluciones coordinadas para resolver los problemas comunes, y en cimentar los vínculos entre las diferentes jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno —y entre ellas y el gobierno federal— en la complementación de sus respectivas facultades y obligaciones, se conoce como federalismo cooperativo. Este procedimiento permite que autoridades independientes ejerzan asociadas sus atribuciones para dejar que cada nivel de administración se sirva recípro-

dió establecer impuestos de importación y exportación sobre su comercio de ultramar. Los delegados de las doce colonias, reunidos en el primer congreso continental —como respuesta al intento de Inglaterra de castigar a Massachussets por actos de vandalismo cometidos contra un navío inglés, en represalia a la concesión del monopolio del comercio del té a la Compañía Británica de las Indias Orientales— declararon la independencia en julio de 1776. Los abusos de Inglaterra hicieron a las colonias rehacias a dotar de amplias atribuciones al gobierno central —inexistente en la época colonial— que la presión de la guerra hacía necesario. Los artículos de la Constitución de 1781 sólo le dieron poder para levantar el ejército, acuñar moneda, contratar empréstitos y dirigir las relaciones internacionales —amén de proporcionar escasos servicios vitales—. Sin mejor medio de financiamiento que la creación de dinero, llevó al país a la inflación; por otra parte, los Estados habían iniciado una lucha de tarifas que impedía el comercio. Al redactarse la Constitución de 1787 se le reconoció a la Federación, poder para regular esta materia, así como para gravarla.

La Mancomunidad Australiana —nación independiente dentro de la Mancomunidad Británica— se formó en 1901, como consecuencia del deollo del nacionalismo en la última década del siglo anterior, y de la necesidad de una acción común en muchas materias, particularmente respecto a la defensa. Sus estados constitutivos son las excolonias —que con excepción de Australia occidental, desde mediados del siglo XIX se autogobernaban— organizadas a partir de los núcleos formados desde 1788 por asentamientos ingleses, originalmente colonias penales.

camente de las aptitudes del otro, entendiendo que las distintas entidades administrativas son partes mutuamente complementarias de la misma organización gubernamental, de la que cada uno de los poderes tiende a realizar las funciones ordinarias conforme a su capacidad de hacer frente a problemas concretos.⁹

Las entidades federativas se benefician de la mayor aptitud de la Federación para lograr una redistribución más equitativa de los recursos, así como de su capacidad para abordar los problemas en su magnitud global, fijando metas y articulando soluciones en representación de la colectividad nacional íntegra. A su vez, el gobierno federal aprovecha el indiscutible mayor conocimiento de los gobiernos federados tanto sobre las cuestiones regionales que les son propias como sobre el punto de vista local respecto a los problemas nacionales, lo que les permite ajustar los programas generales a sus propias circunstancias.

De esta manera, la cooperación es empleada en el ámbito de las finanzas para flexibilizar los dispositivos financieros del federalismo clásico, para facilitar la implantación de políticas económicas generales y para conferir homogeneidad al desempeño de las atribuciones y obligaciones de las jurisdicciones federativas. Al intervenir el gobierno federal en las materias proverbiales de las entidades federativas asociado a ellas, coadyuvándolas, su colaboración implica la previa aceptación de la autonomía de las colectividades adherentes al plan de colaboración, que pueden defender sus intereses y negociar ajustes a la política común de acuerdo con sus condiciones particulares.

Así entendida, la cooperación entraña la acción coordinada en tareas determinadas y aprobadas de mutuo acuerdo por las autoridades respectivas, por lo que no significa el abandono del régimen federal ni su sustitución por una modalidad de la organización unitaria descentralizada,¹⁰ sino un estadio en la evolución del sistema federal acorde con las necesidades

⁹ Corwin, E. S., *Virginia Law Review*, vol. 36, febrero de 1950, p. 19, citado por Anastopoulos, *op. cit.*, nota 3, p. 410.

¹⁰ En ésta, el poder central es el único titular de soberanía. Como desmembraciones descentralizadas y desconcentradas del Estado unitario, las entidades del nivel regional de gobierno están sometidas a las disposiciones normativas del gobierno nacional y sujetas a su control. Carecen de autonomía fiscal, ya que al respecto disponen sólo de las facultades derivadas que le son otorgadas por las leyes nacionales que definen sus atribuciones y responsabilidades financieras, y determinan el ámbito legal dentro del cual pueden ejercitarse su competencia delegada.

y atribuciones del Estado moderno, en el que los vínculos que asocian a la colectividad nacional con las comunidades regionales se basan —respectando la autonomía de cada jurisdicción— en compromisos entre ambos niveles de gobierno que unen sus esfuerzos y recursos para organizar en común sus políticas y acciones.

El hecho de que continúen en operación las mismas fuerzas políticas, sociales y económicas que engendraron la distribución original del poder establecida en la Constitución no implica un abandono del régimen federal, pero sí una desviación del molde del federalismo clásico, pues produce una interdependencia política entre las entidades federativas y la Federación, fruto de la realización de avenencias continuas en las que —aun respetando las divergencias— se gesta una integración de facultades.

a. Devolución de facultades

Una vez que con su carácter rector de la comunidad la Federación ha integrado a la sociedad y a la economía nacionales, cabe dentro de lo posible revertir el proceso de centralización que le ha permitido hacerlo, y que inicie acciones tendientes a disminuir su preeminencia. Esta contracción¹¹

¹¹ El Reino Unido ha tenido que ceder a las demandas de devolución de poder del centro a las regiones desde que en 1974 el Partido Laborista enfrentó la posibilidad de perder el apoyo de los nacionalistas galeses y escoceses que exigían esa transferencia. La reclamación incluía aspectos políticos, como la creación de asambleas electas por representación proporcional y la representación en la Casa de los Comunes del Reino Unido en relación con la densidad de población para todas las regiones, no sólo Gales y Escocia. Respecto a los poderes financieros —en esa época el 84% de los servicios era financiado por el centro— se solicitaba que dentro del total acuerdo con el gobierno central la responsabilidad de los gastos relacionados con los principales servicios sociales y con los programas de mejoramiento del medio ambiente se trasladara a las regiones. Las concesiones se han hecho de modo que no significa transferencia real del poder, porque para mantener el control centralizado de las finanzas con propósitos de estabilización se ha devuelto sólo la responsabilidad de financiar una mínima parte de los gastos descentralizados.

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte comprenden las unidades políticas de Inglaterra, Escocia, Gales, Irlanda del Norte y multitud de islas e islotes. Gales es un país totalmente asimilado a Inglaterra desde las Actas de Unión de 1536 y 1542. Conforme al Acta de Unión de 1707, con la fusión de los parlamentos y las Coronas de Escocia e Inglaterra se integró el Reino de Gran Bretaña. Irlanda fue conquistada por Inglaterra en 1171; pero se mantuvieron en ella constantemente movimientos de liberación hasta que las cuatro quintas partes de la isla fueron reconocidas en 1921 como dominio autogobernado dentro de la Mancomunidad Británica, y como república independiente desde 1949. La parte nororiental de Irlanda fue constituida en 1920 como unidad

del poder del gobierno federal depende de que las entidades federativas demuestren su capacidad para diseñar sus políticas y para administrar las medidas de ellas emanadas sin discriminaciones ni distorsiones que afecten el interés general del país.

b. Federalismo como estructura y federalismo como proceso

Lo que hace posible conciliar la noción tradicional de federalismo con sus manifestaciones actuales es considerar su doble calidad: como estructura estática está dado con pretensión la permanencia por el orden constitucional; pero con objeto de corregir la falta de educación entre esa organización invariable y las circunstancias mutables, como proceso es una progresión ilimitada de acuerdos concluidos entre la Federación y sus entidades constitutivas en paridad de condiciones, en la que la posibilidad de que las comunidades participantes subsistan depende de su capacidad de transacción en los campos estratégicos del poder.¹²

Entre los principios del federalismo como proceso está el concepto de cooperación, que se manifiesta en pactos de colaboración y coordinación, de manera que las decisiones —ya se trate de procurar metas nacionales o de impulsar acciones regionales— se tomen mediante acuerdos que permitan a las partes proteger sus posiciones, salvaguardando la autonomía primordial de todas ellas. Es el proceso federal el que hace posible cumplir la máxima capital del federalismo tanta descentralización como es posible y tanta centralización como es necesaria.¹³ Desde esta perspectiva, la fórmula federal no es nunca concluyente, sino un modelo perennemente regenerado.

política distinta componente del Reino Unido. El poder es ejercido en ella por un gobernador que representa a la Corona asesorado por un primer ministro y un gabinete responsable ante el Parlamento irlandés, y cuenta con un sistema impositivo propio, adicional al del Reino Unido; su sistema judicial es independiente, pero estructurado según el modelo inglés. Escocia tiene sistemas administrativo, eclesiástico y judicial especiales; por lo demás está integrada a Inglaterra y Gales. Véase Peacok, Alan, “The Political Economy of Devolution: the British Case”, en Oates, Wallace E. (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Massachusetts, Lexington Books, 1977, pp. 49-63.

¹² May, R. J., *Federalism and Fiscal Adjustment*, Oxford University Press, 1969, citado por Anastopoulos, Jean, *Les aspects financiers..., cit.*, nota 3, 1979, p. 413.

¹³ Lamontagne, *Le fédéralisme canadien. Evolution et problèmes*, Québec, 1954; *ibidem*, p. 414.

4. *Concepto de federalismo*

Considerando las múltiples perspectivas desde las cuales el estudio del federalismo puede ser abordado, no se pretende dar una definición que las condense todas; en vez de ello, atendiendo a que en la realidad los elementos económicos, sociales, jurídicos y políticos se entrelazan en inagotables combinaciones, se exponen distintas nociones de federalismo desde el punto de vista de las diferentes áreas de examen a que esos factores dan lugar.

A. *Idea política*

Como forma política, el federalismo¹⁴ es el arquetipo de estructura de poder regido por principios que subrayan la necesidad de la dispersión del mando para garantizar las libertades locales, y que establece para efectos del ejercicio de la autoridad la supremacía de la negociación y de la coordinación entre los distintos núcleos de poder.

B. *Enfoque científico-político*

Desde el punto de vista del científico-político,¹⁵ lo que importa es la división y el uso del poder. Conforme a esto, el federalismo se define como la forma de gobierno en la cual el poder se comparte de tal modo, que los regímenes tanto nacional como regionales son, en lo que atañe a sus respectivas atribuciones, coordinados e independientes. Un sistema en el cual el poder de los gobiernos subnacionales se ejerce a conveniencia del gobierno nacional, que meramente delega a aquéllos ciertas funciones de tomar decisiones, no es calificado como federal.

Los científicos-políticos consideran que un Estado es federal cuando el ámbito de responsabilidad e independencia de cada nivel de gobierno está explícitamente definido y garantizado por su inclusión en una Constitución, que es respetada y que puede ser modificada sólo por mayoría extraordinaria, de modo que la división territorial de poderes quede asegurada por una excepcional protección legal; sujeta esta condición a que

¹⁴ Según Elazar, Daniel J., *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1974, vol. IV.

¹⁵ De acuerdo con Wheare, Kenneth C., citado por Oates, *Fiscal Federalism*, cit., nota 1, pp. 14-17.

de hecho los gobiernos subnacionales ejerzan un genuino poder independiente de tomar decisiones.¹⁶ Con base en estos principios, sólo reconocen un reducido número de países como federales.

C. Percepción jurídica

Jurídicamente un país es federal o unitario¹⁷ de acuerdo con lo que establece su Constitución. Un Estado federal es aquel en el que la norma suprema crea dos órdenes delegados y subordinados a ella que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federadas, y en el que éstas gozan de autonomía para otorgarse la ley fundamental de su régimen interno con independencia de las autoridades federales, cuentan con los recursos económicos para satisfacer sus necesidades e intervienen en el proceso de reforma constitucional. Estas características pueden no darse simultáneamente en un determinado Estado, y pueden no cumplirse en todos los países en el mismo grado.

Aunque en ambos casos la unidad del Estado es la Constitución, en tanto que en el Estado unitario las divisiones territoriales son meramente administrativas, en el Estado federal su existencia implica descentralización política y se les dota de autonomía constitucional. Tanto el régimen federal como el de las entidades federadas emanan de un mandato constitucional, y ningún nivel de gobierno puede contravenir las disposiciones de la ley creadora que le otorga competencia y expresa las facultades del sistema federal, y las atribuciones de las entidades federativas, cuyas autoridades no se encuentran subordinadas a aquél, sino que dentro de su competencia son libres.

Dentro de la división de potestades que realiza la ley fundamental una de especial y trascendental importancia es la de índole económica, que se revela en la facultad tributaria: para satisfacer sus necesidades, las entidades federativas pueden imponer contribuciones, es decir, allegarse recursos cuya posesión debe darles independencia de decisión y de acción dentro del marco constitucional.

¹⁶ Lo que implica la existencia de descentralización. Si los niveles inferiores de gobierno actúan por simple delegación de poder administrativo, se trata de un caso de desconcentración.

¹⁷ Conforme a Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982, pp. 238-240.

D. Noción económica

Sin que el régimen constitucional carezca de importancia —en él se señalan pautas para el uso de los recursos y para la distribución del ingreso—, el que los gobiernos subnacionales actúen con facultades delegadas por la autoridad a la que la Constitución se las confirió, o con poderes que dicho ordenamiento les otorgue originariamente, es de interés secundario.¹⁸ En tanto que las decisiones de los mandatarios de cada jurisdicción satisfagan principalmente los intereses de los que en ellas residen, es la propia sociedad la que cimenta el federalismo, entendido como el patrón de descentralización tanto de las atribuciones del Estado entre los diferentes niveles de gobierno como de la forma de financiarlas.

Por consiguiente, las dificultades resultantes de la coexistencia dentro de un mismo país de dos sistemas fiscales diferentes establecidos por unidades políticas distintas con derecho a recaudar sus propios impuestos puede surgir también en Estados de estructura unitaria, siempre que en ellos —con carácter general o como régimen especial para determinadas regiones— esté reconocida alguna forma de autonomía tributaria para entidades territoriales distintas del gobierno nacional.¹⁹

Desde el punto de vista político, existen diferencias esenciales entre la facultad de exigir impuestos que corresponde a los Estados miembros de una Federación, y la que pueden tener determinadas entidades territoriales de un Estado unitario en virtud del régimen de descentralización financiera. Pero soslayando la desemejanza de origen y de naturaleza de dicha atribución, desde el punto de vista de la técnica tributaria la coexistencia de los dos sistemas fiscales origina problemas similares en uno y otro caso, y los mecanismos y procedimientos utilizados para resolverlos son los mismos.

¹⁸ Siguiendo a Oates, Wallace E., *op. cit.*, nota 1, pp. 16-19.

¹⁹ Pese a ser un Estado unitario, en España no existe absoluta unidad fiscal, pues algunas provincias aplican regímenes tributarios especiales que suponen un alto grado de descentralización —e incluso, en varios aspectos, de autonomía fiscal—. Es el caso de Navarra y Álava, y en menor grado Canarias, Ceuta y Melilla. En Álava, la gestión de los impuestos estatales se encomienda a un ente provincial en vez de llevarla a cabo directamente la administración central; y hay quienes consideran que el régimen de Navarra es manifestación de verdadera autonomía fiscal territorial. Durante la vigencia del Estatuto Catalán —1932 a 1938— en tiempos de la Segunda República, Cataluña ejerció autonomía tributaria. Véase Díaz-Monasterio-Gurén, Félix de Luis y Arco Ruete, Luis del, *La distribución de las fuentes de ingresos impositivos en una Hacienda federal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1978, pp. 251-282.

II. FEDERALISMO FISCAL ACTUAL

Conforme al modelo contemporáneo de federalismo fiscal, la estructuración de los impuestos más redituables es prerrogativa federal, en tanto que la responsabilidad por la mayor parte de los gastos públicos atañe a las entidades federadas,²⁰ cuya autonomía en esta materia está garantizada por el desarrollo de la cooperación financiera intrafederal, que conduce a la vinculación interjurisdiccional de las finanzas para prestar servicios públicos homogéneos en la totalidad del territorio nacional, y para alcanzar propósitos comunes llevando a cabo las diferentes políticas económicas mediante medidas integradas de estabilización económica y de redistribución de ingresos. Lo que caracteriza al federalismo fiscal actual es la multiplicación de las relaciones financieras y su índole de cooperación, que al combinar en grados diferentes la división y la integración²¹

²⁰ Generalizando, seis décimos de los ingresos totales son recaudados por los gobiernos federales, en tanto que la mitad de los gastos públicos es efectuada por las entidades federativas. En los estados unitarios descentralizados el 85% de los ingresos es recaudado por los gobiernos centrales, y éstos efectúan el 75% de las erogaciones. Anastopoulos, *op. cit.*, nota 3, p. 405.

²¹ Actualmente Suiza es el país más descentralizado, en tanto que a pesar de la pujanza de las entidades federadas, en Estados Unidos, Canadá, Alemania, y sobre todo en Australia hay una manifiesta integración del poder financiero.

Porciones de lo que hoy es Suiza también formaron parte del Sacro Imperio Romano Germánico. En 1291, para proporcionarse mutua ayuda contra el creciente poderío de la casa de Habsburgo, se unieron tres comunidades montañosas integradas por campesinos acostumbrados a dirigir sus propios asuntos. Ése fue el embrión de una Confederación que creció en el siglo XIV con la anexión de nuevos territorios, y a la que en 1499 el emperador Maximiliano I le reconoció no de derecho, pero sí de hecho, su independencia. Por uniones voluntarias o por conquista, más dominios fueron agregados en el siglo XVI, en el que las guerras de Reforma y Contrarreforma amenazaron su existencia. El riesgo fue sorteado con la práctica del arbitraje y la neutralidad, que dio como fruto el reconocimiento formal de su independencia en 1647. Bajo la égida de revolucionarios franceses que apoyaron movimientos populares e incluso la invadieron, la ConFederación fue sustituida por la República Helvética —con régimen unitario—, que se mantuvo hasta que en 1803 Napoleón reintrodujo los principios federales de administración. Despues de las guerras napoleónicas, de acuerdo con el pacto federal de 1815 emergió una Confederación de veintidós cantones soberanos, que de hecho era poco más que una alianza militar. Los enfrentamientos entre los cantones católicos y protestantes iniciados en 1830 terminaron en 1848 con la promulgación de una nueva Constitución, conforme a la cual los cantones se asociaron en una única unión aduanera y perdieron su soberanía, y la Confederación se convirtió en un Estado federal. En 1874 dicho ordenamiento empezó a ser enmendado para reforzar la autoridad central.

de las finanzas regionales y nacionales pone de manifiesto la convergencia de los sistemas hacendarios de los dos niveles de gobierno.

1. Definición de federalismo fiscal

El federalismo fiscal²² es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones, respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo, se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional, entendiendo que el ejercicio de dicha potestad está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios. En este sentido, todo sistema fiscal, de manera que varía de país a país dentro de un amplio espectro, engloba al menos algunos principios federales.

2. Función primordial del federalismo fiscal

La función capital del federalismo fiscal²³ es sentar las bases de una estructura que respecto a cada atribución de la administración pública encuentre el punto de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades públicas de acuerdo con las preferencias de los residentes del país, y el respeto a las inclinaciones de los vecinos de cada una de las subdivisiones del territorio nacional; dicho de otro modo: delimitar cuándo se trata de materias de interés general y cuándo de alcance únicamente regional.

Desde el punto de vista de la teoría económica en lo tocante a un gobierno con múltiples niveles de autoridad, existen algunos principios básicos respecto a la distribución de funciones; pero es imposible tratar de construir una organización en interés sólo de una posible mayor eficiencia económica, dado que la creación y permanencia de las instituciones se origina y sostiene en una combinación de presiones sociales, económicas y políticas a las que las estructuras existentes en los distintos niveles de gobierno deben ir adaptándose; especialmente si se observa que la idea mis-

²² Para explicar, de acuerdo con el análisis económico, las nuevas formas de federalismo que emergían, en la década de los setenta Tullok, Olson, y sobre todo Oates, partiendo del gobierno ejercido por niveles políticos múltiples —tema de la economía política— desarrollaron como rama independiente de estudio especializado el federalismo fiscal.

²³ Oates, *op. cit.*, nota 1, pp. 19 y 20.

ma de lo que debe considerarse como eficiencia económica varía según la evolución de los distintos puntos de vista sociales y políticos.

3. Circunstancias que condicionan la selección del nivel de gobierno a cargo de un servicio público

Las condiciones que tienen que evaluarse para intentar establecer la mejor estructura de la administración pública son muy complejas, porque lograrlo implica seleccionar el nivel de gobierno apropiado para proporcionar cada uno de los numerosos servicios que tiene que prestar el Estado, sopesando el provecho potencial de bienestar con mayor descentralización de la facultad de tomar decisiones, contra la posible ventaja en satisfacción con un incremento en la centralización. Los motivos que determinan la elección de una u otra son la eficiencia para prestar el servicio, la economía en el costo de suministrarlo, el ahorro en el costo de tomar decisiones colectivas, los efectos externos entre grupos de consumidores, y la movilidad de los individuos entre las jurisdicciones.

A. Eficiencia para prestar el servicio y economía en el costo de suministrarlo

La cuestión de determinar qué nivel de gobierno es el indicado para prestar cada uno de los servicios públicos que el Estado debe proporcionar implica un ajuste entre el ahorro en el costo por el aprovisionamiento en común a varias o a todas las colectividades, y la ventaja en bienestar para los beneficiarios al proveerlo en forma descentralizada de acuerdo con las preferencias propias de los residentes de cada comunidad.

Mientras más heterogéneos son los grados de eficiencia con los que se suministra el servicio en cada una de las distintas regiones, los incentivos para la descentralización son mayores y más marcada la declinación de las ventajas de prestarlo en forma centralizada. La ganancia en satisfacción por el abastecimiento descentralizado se hace mayor a medida que existe en el país una más definida variedad de exigencias personales, y al mismo tiempo se da una mayor concentración territorial de aquéllos con niveles homogéneos de ellas. A medida que se dan en mayor grado los supuestos contrarios, las ventajas de la centralización aumentan.

Si en cada nivel de aprovisionamiento del bien o de la prestación del servicio el costo de suministrarlo es idéntico para el gobierno nacional —interesado en proveer un nivel uniforme en todo el país— que para el gobierno regional —que posee mayor conocimiento de las preferencias de sus residentes—, hay cuando menos igual eficiencia si el abastecimiento lo efectúa este último. Sin embargo, si el gobierno nacional está en posibilidad de realizar economías de escala²⁴ que escapan al alcance de los gobiernos subnacionales, la centralización puede ser conveniente.

B. Ahorro en el costo de tomar decisiones colectivamente

Crear y mantener en funcionamiento un mecanismo colectivo para tomar decisiones es en sí mismo oneroso, porque implica tiempo y esfuerzo para elegir a los funcionarios de cada jurisdicción; cubrir sus salarios, y dotarlos de personal, instalaciones e instrumentos de trabajo.

Las ventajas de establecer en cada circunscripción del nivel subnacional de gobierno y en sus subdivisiones políticas, entidades independientes para proporcionar cada servicio público, debe contrapesarse con el incremento en el costo de suministrarlo debido a la multiplicidad de los organismos encargados de hacerlo. Economizar en los costos de tomar decisiones colectivas es un incentivo para reducir el número de jurisdicciones que han de efectuarlas.

²⁴ Se conoce con el nombre de economías de la producción en gran escala o de la producción en grande, a la combinación de un aumento en la productividad y un ahorro en el costo, originada por el incremento del volumen de insumos empleados y por la posibilidad de usar medios de producción mejores y más eficientes a medida que aumenta la importancia de la organización a cargo de la prestación de un servicio o de la producción de un bien. Mientras mayor sea aquélla, mejor puede aprovechar las ventajas de la división y especialización del trabajo. Al tiempo que ahorra en el precio de los insumos al adquirirlos en grandes cantidades, tiene acceso a medios de producción de alta calidad al emplear máquinas especiales —cuyo uso de otra forma es incosteable— y al aplicar técnicas cuya utilización es factible sólo cuando se opera en grandes volúmenes; por otra parte, puede contratar personal altamente calificado y sostener actividades de investigación para mejorar la prestación del servicio o la producción del bien. Al quedar estas últimas bajo dirección y vigilancia únicas, se facilita el aprovechamiento más racional de la cantidad productiva, se elimina la multiplicación de los costos y se reducen las pérdidas por desajustes o interrupciones en su suministro o producción. Zamora, Francisco, *Tratado de teoría económica*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1959, pp. 463-467.

C. Efectos externos derivados de la prestación del servicio público

En el modelo hipotético de prestación de servicios en una organización absolutamente descentralizada se ha supuesto que tanto el beneficio como el costo asociado con el consumo del bien proporcionado por el gobierno son trascendentes sólo para los residentes de cada jurisdicción. Para alcanzar en la realidad esa condición ideal de correspondencia perfecta es preciso, en la medida de lo posible, internalizar —circunscribir a la comunidad en la cual se presta— todos los beneficios y todos los costos relacionados con el suministro de cada servicio, de modo que en las decisiones concernientes a la extensión en la que ha de proporcionarse el bien, y a la calidad con la que ha de serlo, se tomen en cuenta sólo los intereses de aquellos en cuyo bienestar influye, y únicamente ellos lo financien.

La posibilidad de que los efectos de los servicios públicos puedan ser internalizados decrece conforme la dimensión de la comunidad disminuye: en algunos casos no todos los que se benefician con el bien residen en la jurisdicción que proporciona el servicio, y en otras ocasiones de su suministro no depende el bienestar de algunos de los individuos que radican dentro de la demarcación. Esta correspondencia imperfecta implica para la colectividad una reducción en la satisfacción que debía proporcionarle el servicio prestado por su gobierno, e incrementa las ventajas de que servicios o bienes que son primordialmente de interés local, pero que tienen efectos externos, sean suministrados por el nivel inmediato superior de gobierno aun si dejan de tomarse en cuenta preferencias regionales que sí se considerarían si su abastecimiento estuviera descentralizado.

D. Movilidad interjurisdiccional

Las personas con demandas similares respecto a los servicios públicos tienden a congregarse en las comarcas que ofrece la selección de ellos al precio —los impuestos necesarios para financiarlos— que les conviene, por lo que se produce un flujo de contribuyentes como respuesta, al menos parcial y posiblemente inconsciente, a diferencias fiscales.

a. La movilidad interjurisdiccional como causa de un rendimiento eficiente de los servicios públicos

Existe la corriente de pensamiento²⁵ que sostiene que respecto a los bienes públicos cuyo consumo se restringe a un área geográfica específica y son abastecidos en forma descentralizada, los particulares pueden generar su rendimiento eficiente.

Para fundamentarla se diseñó un modelo —partiendo de la selección de productos que hacen los consumidores de bienes privados— conforme al cual cada uno de los núcleos sociales que integran la organización político-económica ofrece diferentes combinaciones de bienes públicos e impuestos para financiarlos, y cada uno de los consumidores —perfectamente móviles y viviendo todos ellos sólo de dividendos— selecciona para residir en ella aquella comunidad que al precio que está dispuesto a pagar le proporciona el nivel que desea de los servicios públicos de su preferencia, y en consecuencia se asienta en ella. El libre desplazamiento permite así la concentración de individuos con gustos homogéneos respecto al tipo de servicios públicos requeridos y similar capacidad para financiarlos. Si la relación servicio-precio deja de ser satisfactoria, quien esté inconforme simplemente se muda a la comunidad que conforme a sus necesidades efectúe esa combinación eficientemente. A esta manifestación de inclinaciones se le designa con la expresión “votar con los pies”.

El modelo se basa en circunstancias sumamente restringidas que de hecho no se dan: por una parte la movilidad absoluta de los contribuyentes, y por la otra el hecho de que todos ellos son perceptores únicamente de dividendos, están perfectamente informados de todas las combinaciones de servicios e impuestos, y se guían sólo por intereses fiscales.

b. La movilidad interjurisdiccional como obstáculo para la prestación eficaz de los servicios públicos

Otra línea de análisis²⁶ desarrolla un planteamiento opuesto al anterior. Conforme a este modelo, se parte por lo que respecta al ámbito es-

²⁵ El origen de esta línea de análisis deriva de “A Pure Theory of Local Expenditures”, un artículo de Tiebout publicado en 1956, en el que propuso este modelo. En la literatura posterior este enfoque ha sido atacado, defendido o ampliado, pero nunca ignorado.

²⁶ Este razonamiento lo hace Pierre Pestieau en el ensayo “The Optimality Limits of the Tiebout Model”, en Oates, Wallace E. (ed.), *The political economy...*, cit., nota 11, pp. 173-186.

pacial de que los beneficios que resultan del aprovechamiento de los bienes públicos son internos para la colectividad que los proporciona sin ningún desbordamiento interregional, y de que cada uno de los residentes se somete a un impuesto que refleja exactamente el costo del bien público del que se sirve, y por lo que respecta a los individuos, se parte de que están perfectamente informados de las distintas combinaciones fiscales regionales y de que tienen una movilidad irrestricta y libre de costo.

Suponiendo que de acuerdo con las preferencias de sus residentes cada circunscripción está produciendo los bienes públicos en grado óptimo, si un grupo numeroso de individuos muda de residencia su lugar de destino no será capaz de modificar su patrón de prestación de servicios, porque la capacidad para proporcionarlos es relativamente fija en cada región, por lo que consecuentemente habrá un desacoplamiento entre las posibilidades de suministrar el bien y las preferencias de sus habitantes, y tanto los residentes originales como los inmigrantes salen perdiendo con el ingreso de nuevos consumidores de servicios públicos a la comunidad, que enfrentada a su nueva extensión ya no puede actuar eficientemente.

Pero aun si el grado óptimo de prestación de los servicios públicos pudiera alcanzarse con la movilidad interjurisdiccional, no necesariamente sería socialmente deseable. Donde ésta puede fácilmente realizarse —y de hecho ha operado— es en una misma ciudad, dentro de la cual puede escogerse el sitio de residencia y efectuar la mudanza a un costo relativamente bajo sin que esto implique desarraigarse del medio social conocido: cambiar de trabajo, abandonar parientes y amigos, suspender estudios. El flujo de los miembros de las clases económicamente altas del centro de las ciudades a los suburbios ha contribuido a la degradación de muchas áreas urbanas en menoscabo del nivel de vida de los que permanecen en dichas zonas. Los pudientes viven mejor, porque en concordancia con los mayores impuestos cubiertos gozan en común de bienes públicos que los pobres no pueden permitirse pagar, porque su abastecimiento requiere una base gravable considerable, por lo que las carencias de los menesterosos se hacen mayores.

c. Impedimentos a la movilidad perfecta y congestión del costo de los servicios por saturación de la capacidad de proporcionarlos

En la realidad, escasas son las personas que tienen información completa del nivel de prestación de los servicios públicos de cada comunidad

y de la cuantía de los correspondientes impuestos, la selección del sitio de residencia no se hace sólo en función de las combinaciones fiscales, sino de las muchas oportunidades de variada índole ofrecidas por las diferentes comunidades, y el mudarse de circunscripción implica un costo; además, en la práctica difícilmente hay un servicio público que no beneficie a regiones distintas de la que lo proporciona, y si los desbordamientos son importantes y los que los disfrutan no pagan por ellos, no puede lograrse una distribución eficiente de recursos en el sector público, porque los impuestos no reflejan exactamente el costo del bien público consumido.

Por otra parte, como el número de personas que se sirven de los bienes o servicios proporcionados por las distintas jurisdicciones —caminos, educación, sanidad, policía, bomberos— influye en el nivel en el que puede ser disfrutado, asumiendo que todos los miembros de la comunidad hacen uso de ellos en la misma proporción la cantidad per cápita que pueden aprovechar depende del volumen disponible del bien y de la densidad de población de la comunidad, mientras mayor es ésta, menor es el consumo por persona de aquél. Donde no existe control del tamaño del grupo —reglas de zonificación que restrinjan la extensión y la composición de una colectividad— y llega a ser mayor que el óptimo, la saturación de la capacidad de prestar el servicio producida por la movilidad de los consumidores causa el problema de la congestión del costo del mismo.

III. COLOFÓN

Considerando las externalidades jurisdiccionales, los costos del ejercicio de la facultad de tomar decisiones respecto a la acción pública y la congestión de los costos de suministrar los servicios por la saturación de éstos como resultado de la movilidad de los individuos, resulta evidente la complejidad del problema crucial, que ha de resolverse conforme a los postulados del federalismo fiscal: decidir a qué nivel de gobierno se atribuye el aprovisionamiento de cada uno de los servicios públicos y la correspondiente facultad de allegarse los recursos para hacerlo.

De aquí la necesidad de estudiar a la luz de las conveniencias e inconvenientes de la concentración o disgregación de funciones, la división entre los distintos niveles de gobierno de las atribuciones del sector público y de las fuentes necesarias para financiar su cumplimiento. Reconociendo que las modificaciones en las circunstancias económicas, políticas y socia-

les que dan origen a ese reparto lo someten a las concomitantes adaptaciones, no puede haber una solución definitiva al problema de la distribución de las facultades y de los ingresos.

Como cualquier manifestación de organización gubernamental, el federalismo fiscal no es un orden estático, por lo que la permanencia de cualquier fórmula en vigor depende de su aptitud para abarcar intereses diferentes y aun opuestos.