

Capítulo segundo

DIVISIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES

DE GOBIERNO	27
I. Funciones económicas del sector público	31
1. Política de estabilización	32
2. Redistribución del ingreso	36
3. Asignación de recursos	38
II. Armonización de las formas de gobierno centralizado y descentralizado	40
1. Determinación del grado de centralización	41
2. Factores que intervienen en la delimitación del grado de centralización	42
III. Interacción de fuerzas motrices antitéticas sobre la concentración de atribuciones	43
1. Movilidad interjurisdiccional	44
2. Incremento en el nivel de ingreso per cápita	45
3. Deficiencias administrativas e insuficiencias financieras locales	46
IV. Evolución probable del federalismo fiscal	46
V. Colofón	47

CAPÍTULO SEGUNDO

DIVISIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Desde el punto de vista de la ciencia política, la participación de atribuciones entre los niveles de gobierno emerge de un elaborado proceso de transacciones políticas en el que innumerables pretensiones en pugna deben ser objeto de concesiones mutuas que determinen qué tareas se adjudican al gobierno nacional y a los regionales, y cuáles se prohíben a cada uno. En el mejor de los casos, la distribución acordada representa el máximo grado de equilibrio que pudo formularse entre las aspiraciones debatidas en el momento en el que se estableció la división de poderes, y por lo mismo, debe quedar sujeta a revisiones de acuerdo con las modificaciones en ese punto de balance.

Del hecho de que con la organización existente el sector público no haya podido desarrollar apropiadamente sus atribuciones brotan fuertes presiones para su restructuración. Es notorio que a pesar del persistente incremento de la tributación, en casi todos los países —independientemente de su forma de gobierno y de su estadio de desarrollo— existe un déficit presupuestal, y los servicios públicos se prestan deficientemente. El hecho de que las fuentes de ingresos regionales no se expandan fácilmente²⁷ tiende a crear un creciente desequilibrio entre la determinación de la responsabilidad de proporcionar servicios públicos específicos y la posibilidad de allegarse los arbitrios para hacerlo.

²⁷ Aunque se supone que en un país altamente desarrollado como es Suiza debe darse una concordancia entre los ingresos regionales, la disparidad regional de ingresos —que se había reducido en las décadas de los cincuenta y sesenta— en forma concomitante con la disminución del ritmo de crecimiento económico se ha acentuado desde los años setenta. Véase Frey, René L., “The Interregional Income Gap as a Problem of Swiss Federalism”, en Oates, Wallace E. (ed.), *The Political Economy...*, cit., nota 11, pp. 93-104.

Para reducir el desequilibrio interregional de recursos existen varios procedimientos: el ajuste por la internalización de los costos sociales del crecimiento de los asentamientos humanos, consistente en redistribuir ingresos a nivel local para ayudar a las demarcaciones más pobres y disminuir así el atractivo de asentarse en las zonas urbanas de mayor desarrollo; el ajuste activo, consistente en la planeación regional y en la realización de inversiones de capital por el nivel nacional, y el ajuste pasivo,²⁸ consistente en no interferir con la migración desde las comarcas más pobres hacia las ciudades más ricas y esperar a que con el transcurso del tiempo los productos marginales del trabajo —y por tanto los salarios— coincidan.

El más eficiente es el primero, pero por la disminución en el crecimiento económico que implica la internalización del costo social del asentamiento ninguna región está dispuesta a aplicarlo sin garantía de que otras circunscripciones harán lo mismo en vez de aprovechar la desventaja en la que se coloca la jurisdicción que lo implanta, por lo que la solución ha de darla el nivel nacional de gobierno patrocinando a las comarcas más pobres dentro de un esquema compensatorio interregional, conforme al cual los fondos recolectados en las urbes densamente pobladas se transfieren a los núcleos rurales para indemnizarlos por los costos que el crecimiento industrial les infinge, y para moderar la desigualdad social recursos obtenidos en las áreas más desarrolladas se canalizan hacia las que todavía no alcanzan un grado mínimo de desarrollo económico.²⁹

Por una parte, los desajustes internos de los gobiernos subnacionales aisladamente considerados respecto a sus atribuciones y a la posibilidad de financiar su cumplimiento, y por la otra la interacción de estas disparidades entre los gobiernos de ese mismo nivel y con el nivel nacional de

²⁸ En Suiza, pese a su desarrollo, el último mencionado es el que más se ha aplicado. Conforme al segundo —ampliamente apoyado en los círculos políticos— se han tomado algunas medidas. El primero tiene escasos campeones, porque sólo hasta recientemente ha sido reconocido el costo social de las grandes concentraciones de población, y dado que los cantones y comunidades locales tienen a su disposición medios financieros de los que no son responsables ante las autoridades federales, la posibilidad de reducir el incentivo a apañarse en las comunidades altamente desarrolladas ha sido endeble. *Idem*.

²⁹ Con objeto de reducir las diferencias financieras entre las regiones urbanas y las rurales, las comunidades ricas y las pobres, y las áreas alta y escasamente desarrolladas, desde 1974 existe en Suiza una ley en la que se establece un esquema compensatorio interregional, y en 1975 la Confederación constituyó un fondo para patrocinar a las regiones económicamente débiles. *Idem*.

gobierno obligan a replantear los fundamentos de las relaciones financieras intergubernamentales, lo que lleva a la reconsideración de las formas tradicionales del federalismo fiscal para adaptarlo al proceso del cambio.

De acuerdo con el punto de vista clásico y liberal, en un régimen federal las funciones de cada nivel de gobierno deben estar tajantemente separadas, y cada administración debe cumplir con las que le corresponden en forma independiente, financiándolas con sus propios recursos. En la práctica nunca se ha dado una autonomía absoluta entre los niveles gubernamentales, y suponiendo que no se obstruya mutuamente en el ejercicio de sus facultades, puede hacerse referencia a esta inicial interrelación de actividades como a un federalismo coordinado.³⁰

Las modificaciones en las circunstancias en las que debe actuar el sector público, y los cambios en la forma en la que debe proporcionar los beneficios sociales, así como en el volumen en el que debe hacerlo, están haciendo que lo crucial sea ya no determinar qué nivel de gobierno debe prestar cuál servicio, sino —para aumentar su eficiencia— en qué grado deben compartir ambos niveles la responsabilidad de suministrar los más importantes o más generalizados de ellos. Esta forma de organización en la que los diferentes niveles de gobierno cumplen articuladamente las mismas atribuciones corresponde al federalismo cooperativo.³¹

Como el poder es por su esencia indefinidamente expansivo³² y no puede detenerse sino por el choque con otro poder, debe procurarse que las facultades de las autoridades estén tan repartidas temporal y territorialmente, que no puedan gobernar por intereses personales u oligárquicos, sino que tengan que hacerlo conforme a la ley.

En relación con esto, incluso se ha propuesto que en un contexto social y económico moderno la distribución territorial de poder debería ser descentralizada para dividir las fuerzas burocráticas y dispersar el control sobre las funciones públicas entre diferentes niveles de gobierno, ligados no jerárquicamente por mandato, sino coordinadamente por acuerdos. El sistema —altamente fraccionado territorial y funcionalmente, y por lo tanto muy complejo— debería ser muy flexible, al punto de continuo cambio según cálculos periódicos de utilidad que llevaran a combinaciones origi-

³⁰ Sawer, Geoffrey, citado por Oates, Wallace E. (ed.), *Fiscal Federalism*, cit., nota 1, 1972, p. 238.

³¹ Birch y Sawer, citado por Oates, *op. cit.*, nota 1, p. 238.

³² Huxley, Aldous, *La filosofía perenne*, México, Editorial Hermes, 1986, p. 154.

nales de medidas y a una nueva distribución de funciones en busca de un mayor bienestar y de un equilibrio íntegro. A tan laxa y flexible organización se les designa como confederada,³³ entendiendo por ella la existencia de gobiernos separados, ligados sólo por consolidación.

La estructura fiscal de cada país es resultado de sus antecedentes políticos y sociales, así como de las circunstancias presentes en el momento de seleccionar la forma de gobierno; esto explica las grandes diferencias entre ellos, que a la luz sólo de los principios generales de la teoría de la división de poderes son difícilmente comprensibles. Para entenderlas, deben considerarse junto con las circunstancias históricas y sociopolíticas, las condiciones económicas fundamentales, que tienen un impacto predecible en la estructura y operación del sector público, y que ejercen en su organización una presión determinante.

Al momento de diseñar la estructura fiscal de un país, se plantea la cuestión de decidir acerca de la forma de distribución de funciones que con más éxito puede reaccionar a las exigencias de dichas condiciones; esto implica un cuidadoso examen de las posibilidades de organización y financiamiento de los distintos niveles de gobierno para determinar el grado apropiado de descentralización de los sectores hacendario y económico, el cual puede desplazarse dentro de un amplio margen que va de la centralización completa —en la que se reservan al gobierno nacional todas las atribuciones económicas del Estado—, a un sistema altamente descentralizado, en el que los gobiernos regionales realizan gran parte de las tareas del sector público, limitando las responsabilidades en materia económica del nivel nacional de gobierno.

Para determinar el nivel idóneo de gobierno que debe proporcionar cada servicio público deben sopesarse los ahorros que el gobierno nacional puede hacer proporcionando un servicio uniforme, contra las ganancias potenciales de bienestar por la prestación regional de cada uno de ellos en respuesta a las preferencias locales, sin olvidar que para que las jurisdicciones del nivel inferior de gobierno actúen eficientemente deben estar en posibilidad de realizar economías de escala y de impedir el desbordamiento de los beneficios de los servicios proporcionados por cada una de ellas.

³³ Beer, Samuel H., “A Political Scientist’s View of Fiscal Federalism”, en Oates, Wallace E. (ed.), *The Political Economy..., cit.*, nota 11, pp. 21-46.

I. FUNCIONES ECONÓMICAS DEL SECTOR PÚBLICO

El logro de un bienestar social óptimo descansa en dirigir simultáneamente y con éxito tres factores estrechamente relacionados entre sí: la distribución equitativa del ingreso, el diseño eficaz del uso de los recursos para obtener una tasa y un modelo de crecimiento eficientes, a un alto nivel de empleo con precios constantes. En principio, la responsabilidad cardinal respecto a las medidas de estabilización macroeconómica, de redistribución del ingreso y de asignación de recursos debe corresponder al gobierno nacional.

Lo anterior no significa que la actividad del conjunto de los gobiernos subnacionales carezca de influencia en la demanda total³⁴ y en la distribución del ingreso, sino que la característica de la economía regional de ser altamente abierta, y la gran propensión entre los residentes de cada jurisdicción a adquirir bienes fuera de la que les es propia, deja poco campo para una efectiva política regional de estabilización o de redistribución, pues la desviación de la demanda hacia bienes y servicios proporcionados por otras demarcaciones sin que cada autoridad del nivel subnacional sea capaz de contener el gasto de sus residentes dentro de sus fronteras geográficas restringe las posibilidades de cada gobierno regional individualmente considerado para deliberadamente influir mediante disposiciones fiscales en la actividad económica de su circunscripción.

³⁴ Referida a una mercancía específica, la demanda total es la cantidad que de ella —en un periodo dado y mientras no se modifiquen las condiciones subjetivas y objetivas en las que actúa— los compradores están dispuestos a adquirir a cada uno de los precios posibles. La demanda total del conjunto del sistema económico representa a diversos niveles de empleo el monto de los ingresos totales esperados por los empresarios, o alternativamente, la expectativa de los gastos totales realizados por los compradores. Keynes utiliza como medida del volumen total de la producción la cuantía del trabajo empleado; conforme a esto, el precio de la demanda total para cualquier nivel de empleo es la cantidad de dinero que de venderse la producción elaborada por el total de trabajadores ocupados planea recibir el conjunto de los empresarios que actúan en la economía considerada en su totalidad. Del volumen de gasto tanto en consumo como en inversión depende en un momento dado la demanda total, y siempre siguiendo a Keynes, ésta a su vez determina el nivel del empleo. Véase Zamora, Francisco, *op. cit.*, nota 24, pp. 272 y 313; Stonier, Alfred W. y Hugue, Douglas C., *Manual de teoría económica*, Madrid, Aguilar, 1963, pp. 390, 396 y 398; y Dudley, Dillard, *La teoría económica de John Maynard Keynes*, 5a. ed., Madrid, Aguilar, 1962, pp. 31, 32 y 36.

1. *Política de estabilización*

La política de estabilización —el conjunto de medidas para mantener la economía con altos niveles de producción sin excesiva inflación— se realiza dirigiendo los elementos del financiamiento gubernamental: la creación de dinero, el endeudamiento y la imposición.

A. *Creación de dinero*

El dinero por sí mismo es inútil: no sacia el hambre ni la sed, no cubre al desnudo ni da alojamiento al que carece de techo. Es simplemente un medio de cambio y una medida de valor, que facilita las transacciones comerciales porque elimina la necesidad de entregar el satisfactor deseado por la contraparte del trueque. Su función es lo que lo define como medio de pago, y no el material en el que consiste, pues puede ser cualquier objeto —hachas, cuchillos, ganado, sal, arroz, cacao, plumas, monedas, billetes emitidos por el gobierno, cheques, o tarjetas de crédito— que sea generalmente aceptado por los miembros de una comunidad.

Por su durabilidad y rareza, el oro y la plata —en fragmentos o en polvo— resultaron un buen medio de intercambio. Los joyeros y orfebres empezaron a aceptarlos en depósito y a extender recibos por su valor, que por representar su precio en metálico empezaron a ser usados como medio de cambio en lugar del oro o la plata a los que equivalían. Como no cada poseedor de las notas de cambio las presentaba para exigir su conversión en metal, quienes tenían éste en depósito empezaron a emitir notas por más valor de lo que tenían en reserva. Así empezó la banca. A mediados del siglo XVII los grandes bancos —que ya eran concesionados por el gobierno— emitían notas de pago que circulaban dentro del país, a veces con respaldo total en metales, en ocasiones con garantía parcial, y en algunos casos sin resguardo en metálico.

El que sea una autoridad única la que acuñe moneda e imprima billetes conforme a patrones preestablecidos, y determine la relación entre las varias monedas y los distintos billetes, da seguridad a las transacciones mercantiles, pues dentro del territorio en el que ejerza su poder —y sólo en él— el dinero que ella emita es obligatoriamente aceptado como medio de pago, y por el valor que ella fije. Esta centralización además protege al público ahorrador, evitando movimientos especulativos que podrían hacer descender, o incluso desaparecer, sus economías.

El valor del dinero está determinado por la oferta y la demanda de los bienes que con él pueden adquirirse. Si con un volumen dado de dinero en circulación se incrementa el número de bienes en oferta, el precio de éstos se reduce y en esa misma proporción aumenta el valor del dinero, porque con menos unidades de éste se adquieren más satisfactores; por el contrario, si decrecen las mercaderías en oferta, adquirirlas costará más unidades monetarias; por tanto, el dinero pierde valor.

Esta circunstancia: que el efectivo en circulación debe estar en relación con el Producto Nacional —con la existencia de servicios y productos finales de la comunidad— es un motivo adicional para que sea una sola autoridad la que controle la emisión de numerario. Aunque en tiempo de crisis esto no obsta para que sin que exista un acrecentamiento en los satisfactores producidos —inclusive si se da un decremento en ellos— se aumente el circulante, produciendo una inflación tanto más acentuada cuanto mayor sea la discrepancia entre el valor total de los bienes y servicios producidos y la cantidad de dinero en circulación. Condición que se agravaría si cada circunscripción política del país pudiera acuñar su propia moneda o imprimir sus propios billetes.

Por otro lado, la política monetaria —como parte de una determinada política económica seguida en interés general del país— es una herramienta para que a través del control de la emisión el banco central como emisor único pueda dirigir la economía.

B. Endeudamiento

Por lo que toca al nivel nacional de gobierno, el endeudamiento interno es un instrumento de política económica cuyo propósito fundamental es permitirle, para estabilizar la economía, ajustar el nivel de la demanda agregada en un alto nivel de empleo sin inflación. Efectuando gastos en demasia y cubriendo el déficit no con recaudación, sino con emisión de bonos vendidos en el mercado nacional da aliciente al gasto total. La colocación de bonos en una etapa inflacionaria retira poder adquisitivo del sector privado, y si una etapa depresiva hace necesario infiltrar nuevo dinero en la economía, parte de los bonos son comprados por el banco central para aumentar el poder adquisitivo del público en general. De esta manera las operaciones de aquél determinan el monto de la deuda interna y los títulos que la componen.

El financiamiento deficitario empleado como estímulo económico por el nivel subnacional de gobierno tiene efectos diferentes, porque implica para los residentes de cada circunscripción un costo —ausente en el endeudamiento interno nacional—, pues al ser adquiridos los valores fuera de la jurisdicción se carga a la demarcación emisora con una deuda foránea que implica la transferencia de recursos de los vecinos en ella a personas ajena a su distrito. Por eso los gobiernos regionales,³⁵ aun si no tienen restricciones legales, deben evitar los programas de financiamiento por empréstitos para propósitos de estabilización, y limitarlos a la función de sufragar proyectos de capital que permitan la realización de obras importantes cuyos beneficios alcancen a generaciones futuras, que a través del pago del principal e intereses comparten su costo con la generación que inicia el proyecto.

C. *Imposición*

Sin poder recurrir a la política monetaria y con restricciones en cuanto a la emisión de deuda, para estabilizar su economía los gobiernos regionales tienen como único sustentáculo la política tributaria, y dado que por tra-

³⁵ En Alemania, los poderes presupuestarios de la federación y los estados son independientes en tanto que la Ley Básica no establezca lo contrario; pero conforme a ésta, ambos deben tomar en cuenta el equilibrio macroeconómico, lo que se cumple por medio de leyes especiales que requieren la aprobación del *Bundesrat*. Para concederla puede exigirse a los gobiernos federales y regionales que congelen un porcentaje de sus impuestos al ingreso en el *Bundesbank*, el cual —también con aprobación del *Bundesrat*— el gobierno federal puede liberar para gasto adicional en tiempo de recesión; los gobiernos locales no se incluyen en este sistema, sus ahorros —que no son controlados por el gobierno federal— no se usan con propósitos de estabilización. Las mencionadas leyes especiales federales pueden imponer a todos los niveles de gobierno límites al préstamo de capital, basados en el promedio del rédito del gobierno en los últimos tres años. No hay preceptos federales que en circunstancias normales sistematicen el endeudamiento regional, sino que los ministerios del interior, con base en la fuerza financiera de cada jurisdicción —aquitada principalmente en términos de su recaudación— juzgan su capacidad de endeudamiento, por lo que cuando aquélla —especialmente la del impuesto al ingreso— declina, se reduce su poder financiero, por consiguiente, se aprueba menos endeudamiento, y por tanto disminuyen los gastos de inversión. Por esto, las leyes regionales que regulan el endeudamiento no son instrumentos útiles en situaciones de desorden económico, pues en períodos de recesión, al no originar un incremento cuando menos constante en la inversión, refuerzan el ciclo recesivo de los negocios en la economía privada. Véase Knott, Jack H., “Stabilization Policy, Grants in Aid and the Federal System in Western Germany”, en Oates, Wallace E. (ed.), *op. cit.*, nota 11, pp. 75-92.

tarse de economías abiertas soportan un cuantioso flujo de bienes, servicios y activos financieros, el margen para desarrollar programas balanceados de impuestos y gastos en forma efectiva es muy estrecho, porque sólo una fracción del poder adquisitivo generado por los estímulos económicos consistentes en reducciones a los gravámenes se gasta en la jurisdicción que los otorga, y a través de la dispersión de los gastos privados la mayor parte del poder de compra así generado se difunde en las comunidades vecinas, de modo que la jurisdicción que concede los incentivos económicos —especialmente si es pequeña, pobre y escasamente poblada— corre el peligro de soportar sola los costos de su política anticíclica sin ser capaz de reservarse sus beneficios. Y porque las contracciones y expansiones de una región interactúan con las de las demás, aun suponiendo que una comunidad tuviera éxito con sus medidas anticíclicas, sería a costa de los distritos vecinos. Los ciclos económicos —fases de exagerada prosperidad que anteceden a la caída total de la actividad económica— por lo general abarcan todo el territorio del país, y por lo mismo sólo pueden ser contrarrestados con medidas dirigidas por el nivel nacional de gobierno.

En resumen, por una parte los gobiernos regionales no están dotados de los instrumentos apropiados para desarrollar una política anticíclica efectiva, ya que no pueden influir en el volumen de circulante, tienen limitaciones respecto al empleo de empréstitos, y en la mayoría de los casos ni sus entradas ni sus erogaciones son lo bastante flexibles; por la otra, las posibilidades de movilidad de los contribuyentes y de los capitales merman aún más su capacidad de acción, por lo que la responsabilidad de la estabilización no puede dejarse a las administraciones del nivel regional. Para mantener la economía en altos niveles de producción sin excesiva inflación, la política de estabilización requiere el empleo de medidas dirigidas en forma centralizada, y sólo el gobierno nacional³⁶ puede utilizar de esa manera los instrumentos monetarios, tributarios y crediticios.

³⁶ Aunque es algo violentamente controvertido, salvo en la época de posguerra —en la que la persecución de sus propios fines coincidió con los de la estabilización económica del sistema total— los gobiernos regionales, especialmente en tiempo de escasez de recursos, no han practicado una consistente estabilización económica.

Tanto durante la recesión de 1967 como durante la subsecuente expansión, los gobiernos regionales de Alemania occidental siguieron un curso desestabilizador en sus gastos de inversión. Desde mediados de la década de los sesenta se discute si el gobierno federal debe inmiscuirse en los ciclos de la inversión pública regional y en qué forma po-

2. *Redistribución del ingreso*

Dado que el bienestar económico depende del nivel de ingresos y que éste está estrechamente relacionado con la posesión de capital, sin la intervención del sector gubernamental sería imposible para una gran parte de la población alcanzar un mínimo de holgura. Obtener éste implica la necesidad de una política pública para lograr una redistribución del ingreso socialmente deseable.

La relación entre los impuestos efectivamente cubiertos y los beneficios obtenidos de la gestión pública no necesariamente coincide con el concepto de incidencia tributaria equitativa, según el cual lo justo es que quienes tienen mejor nivel económico paguen más impuestos que los económicamente débiles, y que éstos reciban más beneficios de los servicios públicos. Si el sistema fiscal no está concebido de acuerdo con un patrón éticamente satisfactorio de incidencia, sino siguiendo el principio

dría hacerlo para conciliar las decisiones financieras subnacionales con los fines de la política fiscal nacional. Como el gobierno federal no tiene autoridad para influir directamente en las decisiones regionales sobre gastos, si considera conveniente como medida de política fiscal alterar el gasto público tiene que luchar contra las decisiones presupuestales independientes de los gobiernos regionales, que por representar más de dos tercios de la inversión pública total pueden anular la política federal, por lo que la colaboración entre la federación y los gobiernos regionales es imprescindible para el éxito de cualquier estrategia federal de estabilización.

Hay evidencia de que los gobiernos subnacionales de Estados Unidos durante los años veinte y la mayor parte de los treinta actuaron procíclicamente. Sobre lo que ocurrió en la posguerra se da un debate. Hay quienes sostienen que los gobiernos subnacionales hicieron una aportación contracíclica entre 1945 y 1961, y quienes aseveran que lo que ocurrió fue simplemente que los gastos y los ingresos se expandieron continuamente en ese periodo.

En Francia y en el Reino Unido, si las consecuencias de las medidas del gobierno nacional se consideran como dadas exógenamente, las acciones de los gobiernos subnacionales fueron generalmente estabilizadoras; pero excluyendo de ellas los efectos de la actividad del gobierno nacional, sucedió lo contrario.

La mediación de los efectos procíclicos o anticíclicos de las acciones de los gobiernos subnacionales se hace evaluando la contribución relativa de éstos en el resultado de las medidas de estabilización en el gobierno en general. El método ciclo puro atiende a las variaciones en las tasas de crecimiento del Producto Nacional Bruto que de año en año hubieran ocurrido en ausencia de cambios en los gastos e ingresos de las entidades gubernamentales. Otro modo de tasarlas es en términos de la combinación de los efectos directos y los de multiplicador. Véase Knott, Jack, *op. cit.*, nota anterior, y Pommerhene, Werner W., "Quantitative Aspects of Federalism: a Study of Six Countries", en Oates, Wallace E. (ed.), nota 11, pp. 294 y 295.

del beneficio, el provecho recibido de los bienes públicos —medido en términos de lo que se puede pagar por ellos— es mayor para los económicamente fuertes. A menos que los programas de gasto público estén orientados en beneficio de los económicamente débiles —pues esto da al sistema fiscal un cierto efecto redistributivo— la incidencia de los impuestos subnacionales tiende a ser regresiva, esto es, recae sobre las personas de menos recursos.

Aunque los miembros de cada jurisdicción manifiesten su voluntad de apoyar una política redistributiva, es muy distinto aplaudir la manipulación demagógica del concepto de equidad que aceptar las restricciones que su realización conlleva, y generalmente —para evadir las limitaciones que establecer un programa redistributivo implica— se tiende a aprovechar el esfuerzo ajeno cuando otros distritos proporcionan los servicios o pagan su propio consumo de bienes colectivos, dejando que sean otros los que soporten la carga de los programas de beneficio social. De este modo, cada comunidad tiende a esperar que sea otra la que tome la responsabilidad de desarrollar acciones de ese tipo, o de la mayor porción de ellas. Para alterar en forma considerable la distribución de ingresos los proyectos redistributivos de todos los gobiernos subnacionales tendrían que estar coordinados, individualmente considerados tienen serias restricciones para lograrlo.

Para transferir recursos a los pobres es necesario —a través de impuestos progresivos— canalizar recursos de los económicamente fuertes a los desposeídos, otorgando a éstos impuestos negativos al ingreso, o bienes y servicios gratuitos. En una administración descentralizada en la que los gobiernos subnacionales promueven desarticuladamente diferentes proyectos redistributivos éstos difícilmente pueden tener éxito. La política de redistribución de ingresos no puede ser desarrollada en gran escala al nivel de los gobiernos regionales, porque dada la movilidad de los factores de la producción y de los propios contribuyentes, habitualmente carecen esas autoridades de la capacidad necesaria para ejecutar una política seria de redistribución.

Si la distribución del ingreso es más equitativa en una región que en el resto de las demarcaciones, se crean incentivos para que por una parte los ricos de esa circunscripción busquen otros sitios en los cuales afincarse, y por la otra, para que los pobres de jurisdicciones vecinas se trasladen a ella, ocasionando un descenso en el nivel del ingreso per cápita

de esa localidad, y por lo tanto una disminución en los recursos canalizados al programa de redistribución.

El éxito de la política redistributiva depende en gran parte de los impedimentos a la movilidad que proporcionan los límites geográficos nacionales; por eso son los gobiernos centrales —excluyendo la posibilidad de que los ricos puedan abandonar el país, o cuando menos enviar sus capitales al extranjero— los que pueden desempeñar un papel efectivo en la política pública dirigida a inducir una distribución del ingreso más equitativa.

3. Asignación de recursos

Otra función elemental del sector público es dictar pautas eficientes para el uso de los medios necesarios para proporcionar a jurisdicciones precisas ciertos bienes y servicios, dando para su producción —cuando su naturaleza lo permite— los estímulos indispensables al sector privado, y si la actividad de éste es insuficiente, suministrándolos directamente.

Desde el punto de vista del señalamiento de arbitrios, el inconveniente mayor del gobierno nacional es su indiferencia respecto a la variedad de prelaciones que entre los residentes de las diferentes comarcas existe en relación con los servicios públicos, la que lo lleva a prestarlos de manera uniforme,³⁷ cuando algunas jurisdicciones darían prioridad a otro tipo de servicios —o pagando los impuestos correspondientes los preferirían de mejor calidad, en tanto que otras circunscripciones abonando menos tributos se conformarían con planes reducidos de servicios públicos—.

Responsabilizar a las distintas administraciones del nivel subnacional de gobierno de la prestación de varios servicios públicos presenta ventajas desde el punto de vista de la eficacia de su suministro y de la eficiencia de su nivel de producción. Lo primero, porque puede aumentar la pertinencia

³⁷ Existen, como ocurre en Francia, algunos mecanismos que moderan el poder del gobierno central y que acercan la toma de decisiones al sitio de la demanda de los servicios públicos: la desconcentración, o sea, la transferencia de los poderes de la alta burocracia nacional a la burocracia regional de bajos niveles nombrada y controlada por la autoridad central —no confundirla con la descentralización, que implica la transmisión de poderes del gobierno nacional a funcionarios subnacionales electos—, y la realización de consultas previas a tomar las decisiones respecto a los varios proyectos en que ha de dividirse el monto de la inversión pública que le corresponde a cada jurisdicción. Véase Prud'homme, Rémy, “France: Central Government Control Over Public Investment Expenditures”, en Oates, Wallace E. (ed.), *op. cit.*, nota 11, pp. 65-74.

con la que son prestados al proporcionar cada jurisdicción, dentro de una amplia gama de ellos, los que realmente corresponden a las preferencias de sus residentes, y porque apremiados por éstos, se establece una rivalidad entre aquéllas, que puede incitar a continuas mejoras en su abastecimiento. Lo segundo, porque si los contribuyentes tienen que financiar los servicios con los impuestos que pagan, necesariamente confrontan los beneficios esperados con el costo que implican, y al vincularse la selección de los servicios públicos con los recursos disponibles para cubrir su precio las decisiones tomadas se relacionan mejor con las necesidades reales. En cambio, si la jurisdicción no soporta el costo porque el servicio es suministrado —o los fondos proporcionados— por un gobierno ajeno, existe la inclinación a exigir servicios innecesarios o su expansión indefinida.

Ningún servicio deja de tener importancia nacional y regional; pero las decisiones respecto a los servicios cuyos beneficios se restringen a una circunscripción —ejecución de la ley, administración pública, protección policiaca, servicio de bomberos, recolección de basura, drenaje y abastecimiento de agua— son mejor tomadas a nivel subnacional. Por su naturaleza, hay servicios que tienen un carácter más global que otros —la defensa nacional, los programas de desarrollo nacional, las relaciones internacionales y la investigación básica— y corresponden al gobierno nacional. Debe considerarse, además, que entre cada jurisdicción y sus subdivisiones políticas existe el mismo problema que entre el gobierno nacional y los subnacionales respecto a la centralización o descentralización de los servicios.

Mientras mayor es el número de subdivisiones políticas dentro de un área, más tienden a confiar en la actividad de las demarcaciones vecinas y en última instancia a adicionarla si les resulta indispensable. Cada jurisdicción —que se sabe una entre muchas— tiende a descuidar los efectos que su conducta tiene en el nivel agregado de actividad del nivel de gobierno al que corresponde, y si le es posible se beneficia del servicio proporcionado por las comunidades aledañas, absteniéndose de prestarlo o reduciendo su suministro.

La escala en la cual un bien es proporcionado por un cierto nivel de gobierno depende no sólo de la naturaleza del servicio, sino también de la proporción en la cual —internalizando sus efectos— el desbordamiento de sus beneficios puede ser evitado. En caso de que sólo un número limitado de distritos presten un servicio con extensos derramamientos en su aprovechamiento, es posible que pueda realizarse la programación coordinada

del mismo; pero cuando la producción de efectos espaciales externos abarca a una multitud de circunscripciones, las posibilidades de una acción concertada se reducen, y el nivel de gobierno que las engloba debe hacerse cargo de la prestación del servicio, o bien aliviar las deficiencias que surgen en el nivel inferior de gobierno por la diseminación de los bienes y la congestión de los costos, estimulando a las jurisdicciones que comprende a alcanzar niveles eficientes de actividad por medio de aportaciones que igualen el valor de los beneficios marginales que confieren a otras circunscripciones.

Si la presencia de externalidades y la existencia de economías de escala son convergentes, no surge el problema de determinar cuál nivel de administración debe proporcionar determinado servicio; pero si por los desbordamientos de los costos y de los beneficios —educación superior, investigación científica— o por las múltiples metas implicadas —proyectos de desarrollo económico de gran alcance; planes de educación elemental, media y superior; mejoras a las vías generales de comunicación y sus ramificaciones y subramificaciones; redes hidrológicas extensas— hay tendencias antagónicas en cuanto a las ventajas y desventajas respecto a su centralización o descentralización, la solución puede buscarse no en una distribución de los varios servicios entre los diferentes niveles de gobierno, sino si así lo exigen las circunstancias, cada uno de ellos —en cuanto concierne al alcance que tenga el servicio en su jurisdicción— debe tener intervención, sea actuando en forma compartida —situación que no deja de ser compleja, porque cada nivel de gobierno puede tener sus propias preferencias—, o separando la facultad de tomar decisiones de la obligación de prestar el servicio, pues la falta de correspondencia financiera —la ausencia de coincidencia entre la autoridad responsable de la erogación y la que puede sufragarla— no implica ineluctablemente que la reglamentación del servicio y su prestación correspondan al nivel de gobierno que lo costea.

II. ARMONIZACIÓN DE LAS FORMAS DE GOBIERNO CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO

Dado que tanto la centralización como la descentralización desde distintas perspectivas presentan aspectos de primacía e inferioridad, lo que se requiere es un orden que concierte los beneficios y eluda los perjuici-

cios de cada una de ellas. El régimen federal satisface esa condición.³⁸ Al amalgamar tanto un gobierno nacional como núcleos regionales de gobierno, en el federalismo se efectúa la conciliación entre la administración excesivamente centralizada y la descentralización radical.

Suponiendo que cada nivel de gestión se ocupe de las funciones que mejor puede cumplir, desde la perspectiva de la economía del federalismo combina la fuerza de ambas formas de administración. El gobierno federal asume la responsabilidad de estabilizar la economía, lograr una distribución de ingresos más equitativa, y asignar recursos para proporcionar aquellos servicios públicos que influyen en forma importante en la satisfacción de las necesidades de los residentes de todas las jurisdicciones. Consumando su actividad, los poderes de las entidades federales y de sus subdivisiones políticas suministran los bienes y servicios públicos que sacian sólo las necesidades primordiales de los vecinos de sus respectivas circunscripciones.

1. Determinación del grado de centralización

Entre dos conceptos opuestos —totalitarismo y anarquía— la autoridad pública se desplaza entre una mayor o menor concentración de la facultad de adoptar resoluciones. Establecer en un momento dado cuál es para cierto país y sus subdivisiones políticas el grado apropiado de centralización requiere correlacionar la prestación de cada servicio público con el nivel de gobierno a cargo de tomar colectivamente las decisiones al respecto. En un intento por armonizar las ventajas de la unificación económica con el deseo de autonomía financiera, cada sistema fiscal —desde el que organiza las relaciones entre las subdivisiones de cada comarca con ésta hasta el que ordena las relaciones entre los países miembros de la Comunidad Económica Europa con ésta—³⁹ se establece como resultado de la perenne interacción de las fuerzas económicas y políticas que inducen a una mayor concentración de funciones, y la antagónica atracción centrífuga del control fiscal diseminado entre las jurisdicciones del nivel regional de gobierno.

³⁸ Oates, Wallace E., *op. cit.*, nota 1, pp. 14 y 15.

³⁹ Véase Emerson, Michael, *The Finances of the European Community; a Case Study in Embryonic Federalism*, en Oates, Wallace E. (ed.), *op. cit.*, nota 11, pp. 129-169.

Independientemente de que el gobierno sea formalmente unitario o federal, mientras más elevado es el grado de centralización fiscal mayor es la dependencia de los gobiernos subnacionales con respecto al nacional, lo cual da a éste mayor facilidad para realizar políticas regionales, sectoriales y macroeconómicas, y también para emplearla como recurso estratégico de control político.

2. Factores que intervienen en la delimitación del grado de centralización⁴⁰

Dentro del contexto legal de cada nación, la amplitud de la descentralización⁴¹ está influida por la interacción de la extensión geográfica, la riqueza del país —considerando también la equidad con la que esté distribuida—, la densidad de la población, así como su grado de congregación en las zonas urbanas, y la concentración y rigidez del sistema político.

A. Estructura jurídica

El establecimiento de límites a la centralización depende del juego de fuerzas sociales, políticas y económicas dentro de la organización jurídica de cada país en particular, ya que el éxito de los impulsos para vigorizar o para enervar el nivel de centralización fiscal depende en buena parte del grado en el que el marco legal obstruya o facilite la descentralización del proceso de tomar decisiones. En los países democráticos con un alto grado de sectorialismo —dispersión de la responsabilidad respecto a medidas relacionadas con funciones particulares, como educación, salud, comunicaciones y transportes— y que hayan establecido en su Constitución una forma de gobierno federal, es más factible que la descentralización financiera sea mayor que en los países totalitarios y unitarios.

⁴⁰ De acuerdo con el análisis realizado respecto a los sistemas fiscales de Canadá, Francia, República Federal de Alemania, Suiza, Inglaterra y Estados Unidos por Werner W. Pommerhene, *op. cit.*, nota 36, pp. 275-355.

⁴¹ El grado de centralización o descentralización se mide por la proporción de la participación del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales en los gastos totales del país.

B. Circunstancias económicas

Porque los efectos externos de la prestación de los servicios producidos por cada comunidad son más reducidos mientras mayor es la extensión geográfica del territorio nacional, mientras más dilatada es ésta más vasta puede ser la descentralización. Una exigua densidad de población en el país induce a una mayor centralización, porque no existen concentraciones humanas lo suficientemente compactas como para manifestar preferencias definidas, situación que se invierte si existe una gran congregación en las zonas urbanas.

Dado que el subdesarrollo económico está acompañado de escasez de personal calificado, y que la multiplicación de centros facultados para tomar decisiones requiere un copioso caudal de recursos, un país pobre —medido según el ingreso per cápita— difícilmente puede tener un alto grado de descentralización. Por otra parte, la prestación descentralizada de un bien público fomenta el bienestar en las distintas comunidades cuando las causas subyacentes de la diversidad de preferencias homogéneas se deben a diferencias culturales —étnicas, lingüísticas y religiosas—; pero cuando más que discrepancias en predilecciones lo que existe es la incapacidad para costear los servicios adecuados por la disparidad en el ingreso personal, se hace necesaria una mayor redistribución de ingresos, y como quien mejor puede hacerla es el gobierno nacional, esa desigualdad compele a un mayor grado de centralización.

C. Condiciones políticas

Desde el punto de vista político, mientras menor sea la inclinación del sistema gubernamental a tomar en cuenta los intereses regionales, más escaso el número de partidos políticos, y más reducida su fuerza, más definida será la tendencia a la centralización.

III. INTERACCIÓN DE FUERZAS MOTRICES ANTITÉTICAS SOBRE LA CONCENTRACIÓN DE ATRIBUCIONES

El límite establecido a la centralización en el momento de optar por la forma de gobierno no es estático, sino que conforme varían las circunstancias en las que opera el sector público también lo hacen los extremos

de descentralización o centralización en los que puede actuar con mayor eficacia.⁴²

Dos factores, la movilidad interjurisdiccional y el incremento en el nivel del ingreso per cápita —manifestaciones ambas del proceso de desarrollo económico— pueden actuar, según el caso, como impulsos centrípetas o centrífugos; las insuficiencias financieras y las deficiencias administrativas de las organizaciones fiscales de los gobiernos regionales incitan siempre a un incremento del papel del gobierno nacional.

1. Movilidad interjurisdiccional

En la medida en la que aumentan el desarrollo económico, la extensión de las redes de comunicación y la eficacia de los sistemas masivos de transportación, se facilita que los residentes de las distintas regiones conozcan las condiciones de vida de los vecinos de otras demarcaciones, las comparen con las propias, y si les es posible se movilicen entre ellas de acuerdo con sus intereses. Estas facilidades crecientes para la movilidad estimulan la concentración de individuos con preferencias similares respecto a distintos servicios públicos por las ganancias en bienestar que tal forma de organización les brinda, lo que aumenta las ventajas de obtener ciertos servicios de los niveles de gobierno más inmediatos a la población que los integra, y por tanto a descentralizarlos. Esta tendencia se ve al menos parcialmente invalidada por una inclinación hacia la exigencia de mayores similitudes entre las distintas jurisdicciones.

En uno y otro caso los gobiernos del nivel regional deben tomar en cuenta el flujo y reflujo de las personas y de los capitales provocado por la influencia de sus decisiones sobre la conducta de los contribuyentes de

⁴² La supervivencia política de cualquier gobierno depende de hacer algunas concesiones a las demandas de descentralización política y económica. Un Estado altamente centralizado como el Reino Unido —en el que los gobiernos regionales son inmediatamente responsables de la prestación de importantes servicios sociales, pero altamente influidos en su suministro por el gobierno nacional, que proporciona el 84% de su financiamiento—, obedeciendo a las demandas de descentralización política y económica ha iniciado reformas constitucionales, pero sin incorporar transferencias reales de poder, pues para mantener con propósito de estabilización económica el control centralizado de las finanzas no se contempla en ellas la devolución de la atribución de financiar una proporción sustancial de los gastos regionales con recursos propios. Véase Peacock, Alan, “The Political of Devolution: The Britsh Case”, en Oates, Wallace E. (ed.), *op. cit.*, nota 11, pp. 49-64.

la propia y de otras circunscripciones, pues la movilidad de éstos anula las fronteras geográficas del patrón original de los costos y beneficios relacionados con los servicios proporcionados por las diferentes jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno, e induce a una mayor centralización.

2. Incremento en el nivel de ingreso per cápita

Si a lo anterior se añade la nivelación en la distribución del ingreso, conforme pasa el tiempo el apremio por servicios públicos uniformes y más eficientes va extendiéndose por todo el territorio nacional.

Que el aumento en el nivel del ingreso per cápita eleva la exigencia de programas para mejorar la prestación de los servicios en las áreas más pobres se deduce del hecho de que a diferencia de lo que ocurre en los países menos desarrollados —tanto por la posibilidad económica de hacerlo como por evitar que la combinación de la insuficiencia de los servicios con la movilidad interjurisdiccional imponga costos externos reales a los residentes de las jurisdicciones más ricas—, en los países con más alto grado de desarrollo económico se canaliza una mayor proporción de los gastos públicos a pagos de transferencias, y la finalidad redistributiva del ingreso que implica la ejecución de esta medida hace necesaria una mayor centralización.

Porque la descentralización administrativa implica altos costos de operación, el nivel de ingresos per cápita influye también en el grado de descentralización, porque existe una relación inversa entre dicho indicador y el grado de centralización. Si en el momento de convenir en el grado de centralización el país se encontraba en un estadio temprano de desarrollo económico y social —con niveles de ingreso y educación relativamente bajos— es obvio que la existencia de administradores capacitados era escasa, y que diseminarlos en el territorio nacional hubiera obstaculizado su eficacia. Pero a medida que crecen los niveles de ingreso y educación se eleva el número de funcionarios regionales capaces y aumenta la viabilidad de autonomía financiera, y por tanto la posibilidad de actuar en forma descentralizada.

Por otra parte, respecto a aquellos servicios públicos para los que el adelanto tecnológico va abriendo la posibilidad de economías de escala impracticables al seleccionar el grado de descentralización, aumentan las ventajas de su prestación centralizada.

3. Deficiencias administrativas e insuficiencias financieras locales

En el sector privado de la economía, el aumento en el costo de producción por el incremento de los salarios y de las materias primas puede ser compensado por aumentos en los precios o por innovaciones técnicas que eleven la productividad, cosa que difícilmente ocurre en el sector público, por una parte por la naturaleza de los servicios a su cargo —educación, salubridad, saneamiento, protección— que implican el empleo intensivo de labor humana y respecto a los cuales por costosos hay impedimentos para aplicar los avances de la tecnología moderna; y por otra, porque por razones políticas y sociales la retribución por ellos no puede elevarse conforme a su valor de mercado.

Debido a esa presión en los costos, y a que por la inflexibilidad de los impuestos locales respecto a las variaciones del ingreso no pueden ser compensados con mayor recaudación, los gastos de los niveles subnacionales de gobierno pueden crecer más rápidamente en períodos de alteraciones económicas insignificantes, y estancarse o decrecer en tiempos de crisis.

En cualquier circunstancia, la actividad más impopular del gobierno respecto a la prestación de los servicios públicos es allegarse los fondos necesarios para costearla. Si la recaudación regional es insuficiente para garantizar un abastecimiento mínimo satisfactorio, el gobierno nacional —en caso de que no proporcione los servicios por sí mismo— debe proveer los fondos para suministrarlos. Las regiones más débiles del nivel subnacional de gobierno reciben con beneplácito la ayuda financiera del gobierno nacional; presionadas por sus residentes beneficiados con los servicios subsidiados, las regiones más fuertes la aceptan con reserva, conscientes de que en algún momento la transferencia de fondos puede ser acompañada de controles en cuanto a su empleo, y que dado el caso de que la administración permaneciera descentralizada, sería posible que junto con la responsabilidad del financiamiento el gobierno nacional asumiera la facultad de tomar decisiones políticas en sus jurisdicciones.

IV. EVOLUCIÓN PROBABLE DEL FEDERALISMO FISCAL

La fuerza de atracción de las formas más centralizadas de gobierno no es uniforme ni continua, en períodos de tranquilidad social es menos pro-

nunciada; pero durante crisis sociales severas —depresión económica, disturbios políticos internos, guerra— en los que la sobrevivencia del país o de la estructura política establecida exige mayor grado de control centralizado, los contribuyentes están más inclinados a tolerar —o no pueden impedir— una mayor injerencia del gobierno nacional, y aunque después del conflicto la participación de éste en los presupuestos regionales de ingresos y gastos decline, el punto de equilibrio entre ambos niveles de gobierno no vuelve al balance original.

Durante la primera mitad del siglo XX —en la que ocurrieron las dos guerras mundiales y la gran depresión— tanto en los países formalmente federales como en los unitarios se presentó una centralización manifestada en un aumento de la participación de los gobiernos nacionales en la recaudación y en los gastos públicos. Entre 1950 y 1965⁴³ la tendencia se invirtió, pues hasta ese año, aunque no faltaron desequilibrios y guerras en distintos países, no se dio una depresión económica sostenida y generalizada; pero de persistir y agravarse la crisis económica mundial, los incentivos para la centralización podrían aumentar.

V. COLOFÓN

Dada la incitación a la evolución que la interacción de las fuerzas centrípetas y centrífugas producen al influir en la configuración tanto del patrón de descentralización como de la facultad de determinar los servicios que cada nivel de gobierno debe prestar y de la forma de financiarlos, es imposible llegar a soluciones, interpretaciones y justificaciones válidas respecto a todos los países y a sus diversas etapas de desarrollo. Pero, aunque en distintos momentos y con diferente vigor uno u otro impulso sea el preponderante, la interacción de la movilidad interjurisdiccional, del nivel de ingresos per cápita, y de la insuficiencia financiera de las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno apunta hacia una mayor centralización.

⁴³ Véase Oates, Wallace E., *op. cit.*, nota 1, pp. 230 y 237.