

## CAPÍTULO PRIMERO

### FUNCIONES DEL GOBIERNO

La principal función del gobierno en materia fiscal es llevar a cabo una política pública cumpliendo objetivos de estabilización, redistribución —con fondos recaudados de grupos diferentes a los auxiliados—, y la asignación de funciones y recursos para asegurar la prestación de servicios.<sup>1</sup> Respecto a la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno es esencial el manejo adecuado de varios elementos: la disciplina fiscal agregada, la estabilización económica, la eficiencia en la asignación de funciones y recursos, así como el logro y el mantenimiento de la equidad entre todas las regiones del país, y esto únicamente el nivel nacional de gobierno está capacitado para hacerlo.

En cambio, por su mayor cercanía a los beneficiarios de los servicios prestados, las distintas jurisdicciones del nivel inferior de gobierno pueden desarrollar una más eficiente y eficaz prestación de los servicios públicos,<sup>2</sup> y alcanzar una mayor coincidencia entre las preferencias de la población y el conjunto de bienes y servicios proporcionados por el gobierno.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> De acuerdo con el manual *Government Finance Statistics* del Fondo Monetario Internacional.

<sup>2</sup> Blondal, Jon, “El federalismo fiscal en los países miembros de la OCDE”, en Fukusaku, Kiichiro y Hausmann, Ricardo (dirs. y eds.), *Democracia, descentralización y déficits presupuestarios en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo-Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, 1999, pp. 196 y 200-203.

<sup>3</sup> Stein, Ernesto, “La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina”, en Fukusaku, Kiichiro y Hausmann, Ricardo (dirs. y eds.), *op. cit.*, p. 120.

A través del federalismo fiscal debe lograrse el equilibrio entre gobiernos subnacionales lo bastante fuertes como para prestar y financiar los servicios públicos de manera eficaz y eficiente, y un gobierno nacional lo suficientemente poderoso como para asegurar la disciplina fiscal agregada, la estabilidad macroeconómica, la eficiente asignación de funciones y recursos, y la equidad interregional;<sup>4</sup> esto último a pesar de las condiciones heterogéneas entre los distintos gobiernos subnacionales ya sea a causa de la desigualdad en los recursos económicos que cada uno puede explotar, de la diferencia a causa de ella en el monto de los recursos financieros de que disponen, o del costo desigual de la provisión de los servicios gubernamentales.

Al proceder a la asignación de funciones y recursos<sup>5</sup> debe tenerse en mente que la política fiscal es una importante herramienta para la aplicación de medidas de estabilización económica, y que sólo el gobierno nacional se encuentra en condiciones de administrar eficazmente los estabilizadores automáticos.<sup>6</sup> Asimismo debe considerarse que en cualquier circunstancia el nivel dominante de gobierno debe ser el gobierno nacional,<sup>7</sup> porque representa a la comunidad de jurisdicciones del nivel subnacional y al total de la población del país, y porque con excepción de la prestación de servicios sólo él está en condiciones de hacerse cargo de los mencionados elementos.

<sup>4</sup> Para otra corriente de pensamiento la desigualdad regional es el precio que debe pagarse para tener gobiernos subnacionales fuertes. Ningún país de la OCDE ilustra estos extremos, pero Estados Unidos sigue la primera tendencia y el Reino Unido la segunda.

<sup>5</sup> Que es materia de estudio en el capítulo relativo a la descentralización y devolución de facultades hacendarias.

<sup>6</sup> La imposición, el endeudamiento y la política monetaria. La política de estabilización —el conjunto de medidas para mantener la economía en altos niveles de producción sin excesiva inflación— se realiza dirigiendo los mencionados elementos del financiamiento gubernamental.

<sup>7</sup> Estados Unidos tiene fuertes gobiernos subnacionales, pero el gobierno federal absorbe alrededor de las dos terceras partes de las actividades gubernamentales.

## I. DISCIPLINA FISCAL AGREGADA

Las metas de estabilidad macroeconómica y de crecimiento sostenido hacen necesaria en todos los países una consolidación fiscal para tener finanzas públicas sanas y sólidas, y esto exige finanzas públicas metodizadas en todos los niveles de gobierno.<sup>8</sup> La disciplina fiscal agregada —es decir, el control de los totales— es la meta principal de todo sistema fiscal, y es común que los gobiernos nacionales desconfíen de que los gobiernos subnacionales sean totalmente responsables en este sentido y se abstengan de acumular niveles excesivos e insostenibles de deuda,<sup>9</sup> lo que hace necesario un control directo del gobierno nacional sobre el endeudamiento subnacional.

### *Control sobre el endeudamiento del nivel subnacional de gobierno*

En las últimas dos décadas en muchos países, tanto federales como unitarios, la deuda del sector público muestra una tendencia creciente en relación con el producto doméstico bruto. Dicho incremento reflejan altos niveles de tasas reales de interés y en muchos países falta de disciplina fiscal, como lo atestiguan déficits primarios en las cuentas generales del gobierno. Aunque estos déficits han sido registrados frecuentemente en el gobierno nacional, en algunos países principalmente, pero no exclusivamente federales, déficit y deuda han emergido y aumentado también en los niveles subnacionales.<sup>10</sup>

Lo ideal es que el financiamiento de todos los niveles de gobierno provenga de una amplia base tributaria y se reserve el endeuda-

<sup>8</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development, “Fiscal Design Surveys Across Levels of Government”, *Tax Policy Studies*, OECD, 2002, núm. 6, p. 9.

<sup>9</sup> Blondal, Jon, *op. cit.*, pp. 196 y 197.

<sup>10</sup> Ter-Minassian, Teresa y Craig, Jon, “Control of Subnacional Government Borrowing”, en *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (capítulo 7), usado con permiso de *Decentralizing Government, Finance and Development*, Fondo Monetario Internacional, vol. 34, núm. 3, septiembre de 1997, p. 1.

miento para los gastos de inversión, recurriendo principalmente a mercados financieros internos, cuyo desarrollo es indispensable para que puedan absorber la colocación de instrumentos de deuda pública y privada. El endeudamiento directo del sector público respecto al banco central debe ser bajo o nulo, sin que exista dominio fiscal,<sup>11</sup> ni debe el gobierno depender de los ingresos derivados del señorío.<sup>12</sup> Una política fiscal deficiente hace necesario refinanciar perpetuamente las obligaciones vencidas, cambiándolas por otras del mismo tipo, manteniendo al país en perpetuo estado de endeudamiento.

El crecimiento desbordado de la deuda pública subnacional es síntoma tanto de una falta de controles y de límites sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, como de una estructura inadecuada de relaciones fiscales intergubernamentales que produce graves desequilibrios horizontales o verticales, o también de un sistema de transferencias intergubernamentales carente de criterios transparentes que por lo mismo orilla a negociaciones caso por caso para cubrir desfaldos que hubiera sido posible evitar; o de una combinación de estas fallas.

#### *A. Déficit y endeudamiento*

En los países subdesarrollados los problemas originados por el déficit y el endeudamiento deben ser objeto de mayor cuidado que en los países industrializados,<sup>13</sup> porque sus cuentas fiscales es-

<sup>11</sup> Se conoce como dominio fiscal a la facultad de transformar la deuda en moneda que entra a la circulación. Esto incide negativamente sobre los precios, e implica una degradación de la equidad del sistema tributario y procesos de desajuste importantes, ya que repercuten en las tasas de interés, en la inversión y en la distribución del ingreso.

<sup>12</sup> Originalmente se conoció como señorío el monto que los reyes establecían para ellos sobre los gastos de acuñación. Como actualmente las monedas no tienen un alto valor intrínseco, el señorío está constituido por el margen entre el costo de producir una moneda y su valor estatuario.

<sup>13</sup> Hausmann, Ricardo, “Las instituciones fiscales en las democracias en proceso de descentralización ¿Cuál es el camino a seguir?”, en Fukusaku, Kii-chiro y Hausmann, Ricardo (dirs. y eds.), *op. cit.*, pp. 4 y 18.

tán sujetas a una volatilidad desmesurada —las crisis que afectan los ingresos y los gastos son mucho más severas en aquéllos que en éstos—, y han estado enfrentándola cíclicamente, lo que ha deteriorado su situación financiera.<sup>14</sup>

En un entorno volátil, el déficit presupuestario anual es un indicador incompleto de la situación subyacente del país. Lo que indica a los mercados la naturaleza real del desfalco, es el cálculo del déficit subyacente, que permite determinar si las demandas financieras del gobierno manifiestan un uso eficiente de su capacidad de endeudamiento, o si por el contrario surgen del intento de posponer ajustes inevitables. Las proyecciones a mediano plazo también son útiles para evaluar la sostenibilidad de la situación fiscal.

El manejo del sistema financiero de cada país es decisivo para determinar su capacidad fiscal: un déficit de la misma magnitud puede producir una alteración económica y financiera relativamente leve si es absorbido por un mercado financiero muy desarrollado como los que poseen las economías industrializadas, y

<sup>14</sup> En comparación con los estándares de las economías industrializadas, los déficits fiscales y la concomitante deuda pública en América Latina no han sido particularmente grandes si se miden como porcentajes del PIB: entre 1970 y 1994 fue del 3.8% en los países industrializados de la OCDE y del 3.9% en América Latina; en los años noventa los déficits han sido en ella mucho menores, alrededor del 2% del PIB, aproximadamente la mitad de los registrados en las economías industrializadas. La razón es que para calcular el costo macroeconómico del déficit fiscal y la deuda, y para establecer si una determinada posición fiscal es sostenible, el PIB constituye un instrumento potencialmente equívoco de medición. En este caso la medida más apropiada es la capacidad tributaria del gobierno, que es mucho más limitada en los países latinoamericanos que en los países industrializados: la deuda pública de aquéllos asciende a 2.5 años de ingresos tributarios en comparación con un promedio de 1.6 años en las economías industrializadas, y también como porcentaje del ingreso público los déficits fiscales de los primeros han sido superiores a los de los segundos, y éstos son solventes, mientras que aquéllos no, lo que significa que la clasificación de los bonos de los países subdesarrollados es baja, y mayores las tasas exigidas por los inversionistas para adquirir su deuda. Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, “El desempeño fiscal en América Latina, ¿qué debe explicarse?”, en Fukusaku, Kiichiro y Hausmann, Ricardo (dirs. y eds.), *op. cit.*, p. 40.

generar en cambio una grave convulsión, si como ocurre en los países subdesarrollados los mercados financieros internos están poco desarrollados.<sup>15</sup> Déficits fiscales cuantiosos y volátiles contribuyen a un estado de inestabilidad económica y financiera que complica el manejo cíclico de la política fiscal, provoca ajustes fiscales cíclicos y desestabilizadores, e incluso colapsos altamente perturbadores del régimen cambiario.

Las variaciones en el tipo de cambio real, o en las tasas de interés mundiales, crean inestabilidad en el valor real del servicio de la deuda internacional, y por tanto en el gasto público. El efecto de dichas fluctuaciones depende de la composición del ingreso del sector público y de los compromisos de gasto: si la mayor parte de los recursos gubernamentales se obtiene de bienes comercializados en el extranjero, mientras que la mayor parte de su gasto se relaciona con bienes producidos en el país, una depreciación del tipo de cambio tiende a mejorar el saldo fiscal; pero la misma depreciación en el tipo de cambio real incrementará el déficit fiscal si las entradas del gobierno están estrechamente ligadas a los precios internos, en tanto que eroga grandes cantidades por concepto de bienes importados y deuda denominada en moneda extranjera. En cualquier caso la volatilidad del tipo de cambio real se traducirá en inestabilidad y déficit fiscal.

Un desfalco crónico y su consecuencia, un alto endeudamiento público, tienen efectos negativos en la economía: reducción en volumen y calidad en los servicios públicos que el gobierno está obligado a prestar, exigencia de mayores primas por riesgo en las tasas de interés que han de cubrirse para obtener empréstitos, inestabilidad financiera y económica por los problemas para atender al servicio de la deuda, y disminución del crecimiento económico.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 41-45.

<sup>16</sup> Hallerberg, Mark y Hagen, Jürgen von, “Las instituciones electorales y el proceso presupuestario”, en Fukusaku, Kiichiro y Hausmann, Ricardo (dirs. y eds.), *op. cit.*, p. 73.

### *B. Corrientes que explican la raíz del déficit*

Dos corrientes explican la raíz del problema del déficit: una explica las diferencias en el comportamiento del desfalco con base en las características de los sistemas electorales, y la otra señala que las diferencias en el comportamiento fiscal de cada país proviene de las deficiencias institucionales de su proceso presupuestario: de la forma en que formulan sus presupuestos, los presentan al Congreso para su aprobación, y los ejecutan.<sup>17</sup>

#### *a. Desfalco y sistema electoral*

Aunque el trabajo empírico da poco apoyo al argumento de que los sistemas electorales de representación proporcional dan origen a endeudamiento y grandes déficits, a nivel doctrina sí hay consenso. Quienes sostienen esta posición se apoyan en que los sistemas pluralistas son más estables porque generan gobiernos de un solo partido, en tanto que los de representación proporcional producen gobiernos de coalición formados por partidos heterogéneos; en estas condiciones si hay incertidumbre acerca de su permanencia en el poder, y no hay acuerdo en cuanto a la distribución del costo del ajuste que las crisis que afectan a diferentes grupos de la sociedad exige, los gobiernos se inclinan a un déficit elevado.

#### *b. Desfalco y sistema presupuestal*

La otra corriente se centra en que lo que determina la distribución del poder entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno es el conjunto de normas institucionales —formales e informales— que sustentan el proceso de tomar las decisiones relativas al presupuesto. Esta tendencia<sup>18</sup> ve en el proceso pre-

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 73-77.

<sup>18</sup> Basada en la tradición de la ciencia política estadounidense.

supuestario una extracción de recursos procedentes de un fondo común —formado por los ingresos gubernamentales: impuestos, derechos y empréstitos—, que los políticos utilizan para financiar proyectos que complazcan a electores potenciales.

#### *a'. Déficit e incongruencia entre beneficio y costo*

A diferencia de la tributación, obtenida en forma indiferenciada del total de los contribuyentes para entrar a formar parte de un fondo general, el gasto público sí puede vincularse con grupos específicos de la sociedad. Los recursos públicos se gastan en transferencias y proyectos de política pública —inversiones en infraestructura que aportan beneficios geográficos limitados, subsidios a determinadas industrias o a grupos específicos— que benefician a sectores muy definidos de la sociedad, pero cuyo costo se cubre a expensas de un fondo tributario general, por lo que no existe coincidencia entre las necesidades satisfechas y el desembolso de quienes solventan el costo de remediarlas. Esto tiene importantes implicaciones en el proceso presupuestario, que puede entenderse como un proceso de negociación en el que compiten muchos intereses en materia de gasto público y su financiamiento.

La disparidad entre la incidencia del costo y la del provecho que origina la transferencia de dichos ingresos, lleva a sobreestimar el beneficio marginal neto del gasto, porque para lograr la aprobación de su programa de trabajo, cada organismo de la administración pública que efectúa gasto público tiene que hacer resaltar el bien que su proyecto aportará a los electores-contribuyentes considerando la carga tributaria que su financiamiento implica, lo que da origen a una sobreestimación sistemática del beneficio marginal neto de cada programa gubernamental. Esto hace que los presupuestos aumenten hasta hacer desmesurado el desfalco y el endeudamiento para cubrirlo. Cuanto mayor es el número de participantes que pueden influir en la formulación del presupuesto, y más débiles son los mecanismos institucionales

les que coordinan sus acciones, mayor es la propensión al déficit y a la deuda.

La imprudencia financiera puede atribuirse a factores que van desde una administración débil que por incapacidad o por corrupción emplea tácticas inadecuadas de endeudamiento: deficiente evaluación de la solvencia financiera, garantías insuficientes, acumulación de considerables carteras de préstamos no redituables, dificultades en la recuperación de préstamos, hasta la utilización de las instituciones de crédito como agentes de la política fiscal, así como una perniciosa injerencia política en los criterios para solicitar y conceder préstamos.<sup>19</sup>

### *b<sup>2</sup>. Actores con poder de veto y déficit*

Para superar la tendencia al déficit hay dos procedimientos: la delegación y la negociación.<sup>20</sup> Cuál sea el adecuado depende básicamente del número de participantes con poder de veto. Para los gobiernos que tienen sólo uno, la delegación es más conveniente; para los gobiernos que exceden de ese número, la negociación es mejor. El primer procedimiento es más apropiado para los gobiernos de un solo partido, y el segundo para los de coalición.

Cuando los miembros del Poder Ejecutivo pertenecen todos a un mismo partido, es más factible que compartan puntos de vista políticos similares en cuanto a la distribución de los recursos entre las diversas categorías de gasto. En este caso los conflictos de intereses surgen principalmente de que el presupuesto es un fondo común limitado, del que todos tienen que extraer recursos para cubrir necesidades ilimitadas.

<sup>19</sup> Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, “La descentralización fiscal y la estabilidad macroeconómica: la experiencia de las grandes economías en desarrollo y en transición”, en Fukusaku, Kiichiro y Hausmann, Ricardo (dirs. y eds.), *op. cit.*, p. 173.

<sup>20</sup> Hallerberg, Mark y Hagen, Jürgen von, *op. cit.*, pp. 87 y 88.

### c'. Déficits estabilizadores

Lo razonable es ahorrar durante los auges para contar con recursos en las crisis, pero los mercados pueden negarse a financiar déficits estabilizadores en épocas desfavorables porque no están en condiciones de saber con certeza si la perturbación es temporal o no, ni de distinguir entre una respuesta prudente del gobierno y una que no lo es.<sup>21</sup> Pueden dudar de la capacidad de la administración pública para generar un superávit suficiente como para amortizar la deuda, o temer que se trate de un caso de gestión desvirtuada: que el Poder Ejecutivo se esté endeudando de más para realizar proyectos con fines de propaganda electoral, porque descuenta demasiado el futuro, o porque deriva ganancias de él. La adopción de normas que establecieran el déficit máximo permisible resolvería muchos de estos problemas: la limitación del déficit subyacente permitiría la existencia de superávit en las épocas favorables para hacer ajustes eficientes frente a descalabros económicos y limitaría los déficits electorales.

Recurrir a empréstitos para financiar proyectos de capital tiene la ventaja de que permite distribuir el costo de la inversión en años futuros, lo que implica que con justicia quienes se beneficien de los servicios deben contribuir con sus impuestos a cumplir con los compromisos del servicio de la deuda, aunque no haya sido su generación la que contrajo el adeudo.<sup>22</sup> El punto central es la reglamentación que se haga sobre el acceso a diversas opciones para obtener préstamos, el propósito del financiamiento —gasto corriente o de capital—, y los criterios y mecanismos de control.

En cuanto a restricciones legales pueden establecerse la autorización previa del gobierno subnacional u otros organismos para el endeudamiento de las subdivisiones políticas de las jurisdicciones del nivel subnacional; el destino del empréstito exclusivamente a la inversión de capital; la limitación del mismo a sectores específicos; la determinación de pautas en cuanto a la

<sup>21</sup> Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

<sup>22</sup> OECD, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

forma de redención de los préstamos, el monto de los intereses y su término; el señalamiento de cortapisas —o su ausencia— en cuanto al acceso a mercados nacionales o extranjeros, o a instituciones especiales de financiamiento; y la especificación de si hay o no responsabilidad nacional o algún otro aval en caso de incumplimiento.

Por lo que hace a las medidas de control nacional sobre los gobiernos subnacionales con problemas financieros, puede establecerse una administración fiscalizadora, distintas formas de financiamiento para los gobiernos en crisis económica, y debe preverse la posibilidad de que los gobiernos quiebren o se declaren en moratoria.

Para el cálculo de los empréstitos y la deuda de los gobiernos subnacionales debe tomarse en cuenta anualmente el endeudamiento bruto y neto a corto y a largo plazo, así como el rendimiento del capital, incluyendo las ganancias por la venta de los bienes o servicios derivados de la inversión; y para el fin del último año debe considerarse la deuda a corto y a largo plazo, así como los activos financieros.

### *C. Métodos para controlar el endeudamiento local*

Clave determinante para asegurar un control efectivo sobre el gasto público que obligue a respetar los objetivos de déficit del sector público total, es el conjunto de restricciones que rigen el acceso de los gobiernos subnacionales al crédito. Hay cuatro métodos<sup>23</sup> para controlar los empréstitos del nivel subnacional de gobierno: control administrativo directo del gobierno nacional sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales,<sup>24</sup> control basado únicamente en la disciplina de

<sup>23</sup> Ter-Minassian, Teresa, “Descentralizing Government”, *Finance and Development*, Fondo Monetario Internacional, vol. 34, núm. 3, septiembre de 1997, pp. 38 y 39.

<sup>24</sup> Francia, Japón, Corea, Reino Unido e India.

mercado,<sup>25</sup> control convenido entre los diferentes niveles de gobierno<sup>26</sup> y control basado en reglas.<sup>27</sup>

Cada uno de los modelos de control presenta ventajas y desventajas, son las circunstancias de cada país las que los hacen más o menos adecuados para ellos.<sup>28</sup> Cuál se aplique depende en cada país de lo dispuesto por la Constitución, del grado de control político y administrativo del gobierno nacional sobre los subnacionales, de la tradición en materia de disciplina financiera, de la presencia o ausencia de desequilibrios fiscales y macroeconómicos graves, y del desarrollo del mercado financiero.<sup>29</sup> Además, como esas particularidades pueden cambiar, según los desequilibrios fiscales y macroeconómicos empeoren o mejoren, el método implantado debe poder evolucionar según las condiciones del país lo requieran.

Las restricciones al gasto son más efectivas si los gobiernos locales tienen restricciones presupuestarias, y más específicamente límites a su capacidad de endeudamiento. Para que los desequilibrios financieros entre los distintos niveles de gobierno —y entre las jurisdicciones del nivel subnacional— no comprometan la disciplina fiscal, deben ser corregidos desde su origen para que no lleven a la acumulación de deuda, ni a repetidas transferencias adicionales del gobierno central.

<sup>25</sup> Hasta recientemente Brasil, que actualmente —lo mismo que Colombia— cuenta con controles directos desde el centro para los empréstitos locales, reglas que limitan el endeudamiento atendiendo a su nivel absoluto o al tipo de empréstitos permitido, y límites en el *ratio* máximo del servicio de la deuda.

<sup>26</sup> Australia, Alemania y los países escandinavos, aunque en Alemania los *länder* deben también seguir la *regla de oro* que prohíbe financiar con préstamos los gastos corrientes, por lo que restringen su endeudamiento a los proyectos de inversión, y el endeudamiento de los municipios está ligado a su flujo de efectivo y sujeto al control del *länder* al que pertenecen; al no haber mercado de valores municipales, y en ausencia por tanto de disciplina de mercado, reglas explícitas aseguran la disciplina fiscal.

<sup>27</sup> España, Suiza y Estados Unidos.

<sup>28</sup> Ter-Minassian, Teresa y Graig, Jon, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

<sup>29</sup> Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *Macroeconomic Management and the Devolution of Fiscal Power*, Internaciona Monetary Fund, wp/02/76, 2002, p. 27.

### a. Control administrativo

Con más frecuencia en los países unitarios que en los federales, el gobierno nacional tiene facultades para controlar directamente el endeudamiento de los gobiernos subnacionales,<sup>30</sup> régimen que puede adoptar varias formas: la determinación anual —o más frecuente— de límites a la deuda general de las jurisdicciones del nivel subnacional, o de éstas separadamente, o de alguno de los elementos del endeudamiento, como el que proviene del extranjero; la revisión y autorización de las operaciones individuales de crédito —incluyendo la aprobación de los términos y condiciones de la operación—; la centralización de todo el endeudamiento gubernamental, distribuyendo parte de él a los gobiernos subnacionales para propósitos autorizados —general-

<sup>30</sup> En el Reino Unido hasta 1988 el gobierno nacional ejerció control directo sobre el gasto de capital de las autoridades locales, más recientemente ha tratado de influir en el nivel del gasto de capital de los gobiernos locales a través de apoyos financieros (subsidios o aprobaciones de préstamos) y a través del requisito de destinar una parte de sus ingresos por la venta de activos para financiar nueva inversión. En Japón al mismo tiempo que es aprobado por el Parlamento el presupuesto del gobierno nacional lo es el Plan Fiscal para los Gobiernos Locales, que establece anualmente las normas para obtener préstamos, que se aprueban generalmente sólo para inversión, tomando en cuenta tanto el *ratio* de servicio de la deuda proyectado, como las necesidades financieras de la localidad. En España, en años recientes los controles del gobierno nacional se han hecho más estrictos en un intento por refrenar el rápido crecimiento de déficit en el nivel regional; toda colocación de bonos de los gobiernos regionales (y la mayor parte del endeudamiento de los gobiernos locales), necesitan previa aprobación del gobierno nacional; los gobiernos locales pueden obtener préstamos para propósitos de liquidez a corto plazo y para propósitos de inversión sin aprobación de un nivel superior de gobierno en tanto su endeudamiento total por cualquier año no exceda del 25% de sus ingresos del año anterior. En India, que es un país federal, los estados que tienen adeudos pendientes con el gobierno nacional —que son casi todos— requieren su aprobación para obtener préstamos; el gobierno nacional ha creado a través de coeficientes portfolio sobre intermediación financiera un importante mercado cautivo para la colocación de deuda estatal, hasta recientemente por debajo de las tasas de interés del mercado; pero el extenso control nacional sobre las finanzas estatales no ha logrado imponer una disciplina efectiva a los estados.

mente proyectos de inversión—; o combinaciones de las formas anteriores.<sup>31</sup>

El control administrativo impuesto por el gobierno nacional sobre el endeudamiento subnacional —en conflicto con la tendencia actual hacia la descentralización—<sup>32</sup> obliga a los gobiernos subnacionales a consultar con el gobierno nacional<sup>33</sup> acerca de sus planes de endeudamiento, tanto respecto al total como a los préstamos individuales, y en caso de desacuerdo prevalece el punto de vista del gobierno nacional.<sup>34</sup>

Las facultades de control generalmente abarcan no sólo la autorización previa del endeudamiento propuesto, sino la supervisión posterior de las operaciones financieras de los gobiernos subnacionales, de acuerdo con bases más o menos detalladas y plazos fijos. Desgraciadamente los controles no son sucedáneos de un sano diseño de relaciones fiscales intergubernamentales que no dé origen a fuertes desequilibrios verticales u horizontales.

Porque el endeudamiento exterior está íntimamente ligado a otras políticas macroeconómicas: la política monetaria, las determinación de tipos de cambio y la gestión de la reserva extranjera, que por su misma naturaleza son responsabilidad de las autoridades del nivel nacional de gobierno —y en particular del banco central—, es conveniente y necesario el control directo del gobierno nacional respecto a la deuda extranjera de las jurisdicciones del nivel subnacional.

Además hay más posibilidades de que un acercamiento a los mercados extranjeros por un sólo prestatario soberano esté mejor coordinado y obtenga mejores términos y condiciones que uno fragmentario, porque para conceder préstamos a los gobiernos subnacionales los prestamistas extranjeros por lo general prefieren una garantía explícita del gobierno nacional, o cuando me-

<sup>31</sup> Ter-Minassian, Teresa y Craig, Jon, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

<sup>32</sup> Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 39.

<sup>33</sup> Con ese propósito existe en Alemania el Consejo de Planificación Financiera y en Australia el Consejo Nacional de Préstamos.

<sup>34</sup> Blondal, Jon, *op. cit.*, p. 197.

nos tienden a confiar en que existe una garantía implícita, por lo que de hecho el gobierno nacional carga con la responsabilidad de la deuda extranjera de los gobiernos subnacionales. Por otra parte, un deterioro en la clasificación extranjera de uno o más prestatarios subnacionales por no haber cumplido con el servicio de su deuda, puede extenderse a los otros prestatarios, públicos y privados.

En el caso de endeudamiento doméstico, el requisito de la aprobación de operaciones individuales de endeudamiento en el nivel subnacional por el gobierno nacional constituye una introducción en decisiones que competen a las administraciones subnacionales, y lo obliga implícitamente a prestar apoyo financiero en caso de inminente incumplimiento. Por esto, en relación con el endeudamiento interno es más conveniente tomar como base criterios adaptados de la disciplina de mercado —como *ratios* máximos de servicios de la deuda en relación con los ingresos— y señalar límites agregados sobre la deuda total de todas las jurisdicciones del nivel subnacional, sujetos a una supervisión efectiva y oportuna.

Los empréstitos pueden ser obtenidos en el contexto de un programa conjunto fijado con otras entidades. Este método de control,<sup>35</sup> en el que un organismo gubernamental emite una opinión sobre las necesidades financieras de cada entidad, requiere una gran capacidad administrativa en el nivel local, dado que las jurisdicciones del nivel subnacional y sus subdivisiones pueden obtener préstamos en moneda nacional y extranjera, y en mercados internos y externos; y sólo el endeudamiento en el extranjero requiere aprobación del ministro de finanzas. Pero bajo circunstancias particulares el gobierno nacional tiene derecho a restringir la capacidad de endeudamiento de una o más jurisdicciones, y el mencionado organismo gubernamental está facultado para controlar los acuerdos para estabilizar el servicio de la deuda en niveles de rendimiento.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Opera en Bélgica.

<sup>36</sup> Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, p. 28.

*b. Disciplina de mercado*

Otra opción de control que tiene el atractivo de no apoyarse en restricciones legales ni administrativas al endeudamiento doméstico ni al foráneo, es la que se basa en la disciplina de mercado.<sup>37</sup> La clave determinante de su efectividad son los criterios que gobiernan el acceso de los gobiernos locales al crédito y que aseguran la seriedad de la disciplina ejercida por los mercados financieros:

...los prestamistas potenciales tienen acceso a la información disponible sobre las deudas y la capacidad de reembolso de los prestatarios, no hay mercados cautivos disponibles para instrumentos gubernamentales, y en caso de inminente incumplimiento los acreedores no cuentan con un afianzador.<sup>38</sup>

Si una de esas premisas falta, la disciplina de mercado no funciona; pero puede poner un freno a los gobiernos subnacionales que tratan de evadir los controles administrativos y normativos, lo que la hace un útil complemento de éstos. A fin de asegurar su rigor debe estimularse a los gobiernos subnacionales para que implanten en sus estructuras legales e institucionales mayor transparencia y para que acepten divulgar información sobre sus finanzas.<sup>39</sup>

Para que la disciplina de mercado sea efectiva tienen que darse cuatro condiciones.<sup>40</sup>

- Los mercados deben ser libres y abiertos, sin interferencia de disposiciones que faciliten la colocación de valores gubernamentales a un costo reducido, confiriendo a la administración pública el carácter de deudor privilegiado;

<sup>37</sup> Se practica en Finlandia.

<sup>38</sup> Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, p. 29.

<sup>39</sup> Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 39.

<sup>40</sup> Ter-Minassian, Teresa y Craig, Jon, *op. cit.*, pp. 2, 9, 10, 15-17.

- la administración pública subnacional debe contar con estructuras institucionales que aseguren una respuesta razonable a las señales del mercado antes de alcanzar el punto de exclusión de nuevos préstamos. Al respecto cabe hacer notar que los cargos de elección popular relativamente breves tienden a hacer que los políticos y funcionarios públicos tengan una corta visión del futuro y pasen por alto las advertencias preliminares de los mercados financieros;
- los acreedores potenciales deben tener información suficiente y veraz sobre la deuda pendiente y la capacidad de reembolso de los prestatarios,<sup>41</sup> y
- los acreedores no deben contar con la posibilidad de un rescate en caso de inminente incumplimiento, lo que excluye la intervención del gobierno nacional para prevenir el de los gobiernos subnacionales.

Basta que una de estas condiciones no se dé para hacer inefectivo al control de mercado, y tan rigurosos requisitos son infrecuentes en la mayoría de los países. Ésta es una razón para no confiar únicamente en la disciplina de mercado para controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Es característico de los países en desarrollo que la información manifestada sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales sea incompleta e incorrecta.

<sup>42</sup> Las provincias canadienses no tienen límites legales ni constitucionales respecto al endeudamiento doméstico o externo y no están sujetas a controles del gobierno central. Aun en ese país con un mercado financiero bien desarrollado y relativamente transparente, la disciplina de mercado no ha sido totalmente efectiva, la deuda provincial aumentó hasta alcanzar el 23% del producto doméstico bruto en 1994, y sólo posteriormente los gobiernos provinciales empezaron a establecer y aplicar programas de moderación de gastos. La disciplina de mercado está empezando a funcionar, pero necesitó una autorrestricción de los gastos más severa y penosa de lo que hubiera sido necesario si no se hubiera permitido que las deudas provinciales y su servicio llegaran a elevarse a esos niveles. En Brasil —donde inicialmente no existían controles sobre el endeudamiento estatal ni municipal— la rápida acumulación de la deuda

Los gobiernos subnacionales deben ser estimulados a introducir en su estructura legal y administrativa las reformas necesarias para dar mayor transparencia a su gestión, así como para difundir la información sobre el desarrollo actual y futuro de sus finanzas, para reducir su intervención en los mercados financieros deshaciéndose de sus instituciones de crédito —si las poseyeran—, y para eliminar privilegios fiscales o reguladores para los prestatarios gubernamentales —como el requisito a los intermediarios financieros de adquirir deuda gubernamental—. Debe quedar fuera de toda duda que el gobierno nacional no acudirá en su rescate en caso de que presentaran problemas financieros. Mientras más larga haya sido la previa historia de rescates, más prolongado será este proceso. La existencia de leyes de quiebra en las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno y en sus subdivisiones políticas, evita que el gobierno nacional tenga que incurrir en desembolsos, y obliga a los gobiernos afectados a negociar con sus acreedores para reestructurar su deuda.<sup>43</sup>

Asimismo es conveniente establecer límites globales al endeudamiento de las jurisdicciones del nivel subnacional implantando criterios que reproduzcan la disciplina de mercado, como tomar en cuenta para solicitar empréstitos los niveles proyectados y en curso del servicio de la deuda en relación con sus recursos disponibles, y que la proyección de ambos datos utilizada para fijar el tope máximo del endeudamiento sea realista, y aún mejor si es conservadora. Es también importante que para tomar la decisión en cuanto al monto del crédito se tengan en cuenta tanto como sea posible todos los aspectos fiscales relevantes: operaciones ex-

subnacional ha impelido a instituir controles legales y administrativos después de que las autoridades federales —incluyendo el banco central y bancos federales— tuvieron que intervenir, lo que de hecho trasladó las consecuencias del incumplimiento al gobierno federal. Actualmente se prohíbe que los estados pidan préstamos a sus propios bancos comerciales, y se les fijó un plazo durante el cual no pueden emitir nuevos bonos, se les obligó a privatizar sus empresas y con esos ingresos pagar su deuda, y también a reducir el *ratio* de su deuda respecto al ingreso por muchos años.

<sup>43</sup> Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, p. 29.

trapresupuestales, créditos de los proveedores, garantías de los créditos contraídos por las empresas de los gobiernos subnacionales, compromisos de ventas, y ventas que en la misma transacción conceden la propiedad en arrendamiento al vendedor.

En la disciplina de mercado pueden confiar sólo los países con sistemas financieros bien desarrollados y relativamente transparentes, y aún así lo más conveniente es una combinación de controles crediticios tanto desde el punto de vista de la oferta —racionamiento del crédito de acuerdo con los méritos crediticios y los rendimientos esperados—, como del de la demanda.<sup>44</sup>

#### c. Control convenido

Conforme a este método<sup>45</sup> los límites al endeudamiento de los gobiernos subnacionales no se encuentran determinados en una ley ni son dictados por el gobierno nacional, sino que se llega a ellos a través de un proceso de negociación entre ambos niveles de gobierno.<sup>46</sup> Los topes máximos del déficit total, así como los del crecimiento de ciertos rubros de ingreso y gasto, se fijan mediante acuerdo; asimismo se convienen límites específicos para financiar las necesidades de las jurisdicciones subnacionales individualmente consideradas.

Este procedimiento<sup>47</sup> implica que los gobiernos subnacionales intervienen en la formulación de los objetivos macroeconómicos y de los parámetros para determinarlos, y que se comprometen a observarlos. El acuerdo de todos los niveles de gobierno para detener el crecimiento de la deuda pública —o para revertirlo si es necesario— hace más responsables a los gobiernos locales de

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>45</sup> Se emplea en los países escandinavos y Australia.

<sup>46</sup> En algunos países la negociación es esencialmente un proceso bilateral entre el gobierno nacional y cada gobierno subnacional. En Australia es un proceso multilateral que se desarrolla dentro de la estructura del Consejo de Cargas en el que los estados y el gobierno nacional están representados.

<sup>47</sup> Ter-Minassian, Teresa y Craig, Jon, *op. cit.*, pp. 10, 11 y 16.

la conducción de sus políticas presupuestarias, y los compromete más a aplicar los programas de ajuste, aún en los países donde se aplica el método normativo.

Este método —que tiene la ventaja de promover el diálogo y el intercambio de información entre los niveles de gobierno, así como la de crear conciencia en los políticos locales de las implicaciones macroeconómicas de sus opciones presupuestarias— funciona mejor en países con una fuerte tradición de disciplina fiscal y conservatismo, y es inoperante donde falta la disciplina de mercado, el liderazgo del gobierno nacional en materia de gestión fiscal y económica es débil, o se combinan ambas circunstancias.

Un foro de discusión tanto de las políticas presupuestarias como de los proyectos de los distintos niveles de gobierno, en el que ejerza liderazgo político el gobierno nacional, es necesario para facilitar el planteamiento de la necesidad de reformas en los sistemas existentes de relaciones fiscales intergubernamentales, y para ayudar a lograr el indispensable consenso político para adoptarlas. En ambientes cada vez más descentralizados, dicho foro debe ser considerado como la evolución natural de los controles administrativos tradicionales.

#### *d. Control normativo*

El control normativo<sup>48</sup> consiste en reglas generales especificadas en la Constitución o en leyes emanadas de ésta, sobre los niveles de préstamo permitidos a los gobiernos subnacionales. Estos preceptos pueden establecer límites sobre el nivel absoluto de endeudamiento en las jurisdicciones subnacionales, limitar el endeudamiento sólo a propósitos específicos —por lo general proyectos de inversión—, autorizar nuevos empréstitos sólo hasta un nivel consistente con un máximo permitido del *ratio* de servicio de la deuda, prohibir o restringir severamente los empréstitos que implican mayores riesgos macroeconómicos —como obtener préstamos del

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 11 y 12.

banco central—<sup>49</sup> dar cabida a criterios adaptados de la disciplina de mercado, o emplear una combinación de todas estas reglas. Este método —que con frecuencia incorpora elementos de control administrativo— tiene la ventaja de ser transparente y ágil, pero se argumenta en su contra que es inflexible, que estimula la ejecución de maniobras para eludir los requisitos prescritos,<sup>50</sup> y que pierde toda credibilidad si las normas no se cumplen.

El precepto que permite el endeudamiento sólo para proyectos de inversión —lo que se conoce como la regla de oro— es muy común en los países industrializados,<sup>51</sup> distingue entre gastos de capital y gastos operativos, y permite recurrir al crédito sólo para cubrir aquéllos, requisito muy lógico que puede no ser suficientemente restrictivo en países que necesitan generar ahorros gubernamentales para financiar al menos parte de la inversión pública.<sup>52</sup>

En la práctica puede ser difícil impedir que los gobiernos eluden la regla de oro recurriendo a registrar los gastos corrientes como si fueran de capital para escapar a la exigencia de balance del presupuesto corriente; a obtener préstamos a través de empresas propiedad de los gobiernos locales para propósitos que deberían estar financiados a través del presupuesto gubernamental; a hacer uso de instrumentos de deuda que no queden incluidos en los límites de ella; a crear entidades paraestatales cuya operación se deja fuera del presupuesto y cuyas deudas no se tomen en cuenta para calcular los topes máximos de endeudamiento, o a evadir éstos al retrasar los pagos a proveedores, lo que es difícil de monitorear para incluirlos en dicho tope.

Ni la enumeración de los preceptos relativos al control normativo, ni la de las medidas para eludir *la regla de oro* son exhaustivas.

<sup>49</sup> Como ocurre en todos los países de la Unión Europea conforme al Tratado de Maastricht.

<sup>50</sup> Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 39.

<sup>51</sup> Alemania, Suiza y la mayor parte de las Constituciones estatales en Estados Unidos.

<sup>52</sup> Blondal, Jon, *op. cit.*, pp. 197 y 198.

tivas; pero en todo caso sugieren que para ser efectivo el método normativo debe estar apoyado en reglas claras y uniformes de contabilidad gubernamental que definan todo lo que pueda constituir deuda, en las que se fijen límites estrictos, y tanto como sea factible eliminén la posibilidad de efectuar operaciones fuera del presupuesto, por lo que es aconsejable privatizar las empresas propiedad del Estado para reducir la posibilidad de que sean empleadas para disfrazar el endeudamiento público. Además debe crearse un sistema de información de la gestión financiera de la administración pública capaz de proporcionar datos oportunos y confiables de todas las fases del gasto, así como de las operaciones financieras de todos los niveles de gobierno.

Por razones de orden macroeconómico, especialmente monetarias y de balanza de pagos, el acceso de los gobiernos subnacionales al endeudamiento extranjero debe ser estrictamente limitado, y su endeudamiento doméstico debe ser regulado de acuerdo con su capacidad para cumplir con el servicio de la deuda siguiendo criterios parecidos a la disciplina de mercado,<sup>53</sup> como limitar el endeudamiento de las subdivisiones políticas del nivel subnacional atendiendo a indicadores de su capacidad para cumplir con el pago de la deuda —como ingresos anteriores, base fiscal, o servicio de la deuda proyectado sobre el endeudamiento—, y saldar los préstamos a corto plazo con propósitos de liquidez antes del fin de cada año fiscal.<sup>54</sup>

En términos de transparencia y certeza, los métodos de control basados en reglas son superiores a los controles administrativos por su imparcialidad, y también por que evitan las negociaciones entre los niveles nacional y subnacional de gobierno, un proceso que puede ser determinado más que por consideraciones relativas al sano manejo macroeconómico, por factores políticos a corto plazo. Su inconveniente es que carece de flexibilidad y fomenta la manipulación para evadir las reglas.

<sup>53</sup> Estados Unidos, España, Japón y Corea.

<sup>54</sup> Algunos estados de Estados Unidos, y gobiernos regionales y locales de España.

#### D. *Problema del fondo común*

La característica del fondo tributario general de ser un *fondo común*<sup>55</sup> crea una tendencia al gasto excesivo y una inclinación al déficit. Si el procedimiento de presupuestación es descentralizado<sup>56</sup> cada dependencia fija sus políticas y decide su presupuesto sin referencia a las demás y sin que ninguna autoridad coordine el proceso. El resultado es un presupuesto a favor del gasto y con tendencia al déficit.

Una forma de limitar el problema del fondo común lo constituye delegar en el poder ejecutivo —que responde más a intereses generales que a consideraciones territoriales o sectoriales— la decisión sobre el monto total del gasto y del endeudamiento, con la posibilidad de reducir el gasto en forma unilateral de ser necesario un rápido ajuste para afrontar una crisis. Y reconocer al poder legislativo la facultad de efectuar reasignaciones entre las distintas partidas de gasto, y de reducir el monto de éste y del endeudamiento, *pero no para incrementarlos*, porque de no ser así los intereses geográficos o sectoriales representados por el partido mayoritario podrían llevar a una erogación excesiva.<sup>57</sup>

## II. ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

Para minimizar los efectos potencialmente desestabilizadores de la descentralización, es necesario que los niveles de gobierno convengan en conservar la capacidad del nivel nacional para manejar la política fiscal del país y para hacer frente a las alteraciones macroeconómicas, lo que implica delimitar el grado de autonomía fiscal del nivel subnacional; crear incentivos al esfuer-

<sup>55</sup> Hallerberg, Mark y Hagen, Jürgen von, *op. cit.*, p. 78.

<sup>56</sup> No debe confundirse la descentralización del proceso de negociación del presupuesto con la descentralización hacendaria o la del poder político; un país unitario altamente centralizado puede experimentar el mismo problema de negociación presupuestal descentralizada que un país federal.

<sup>57</sup> Stein, Ernesto, *op. cit.*, pp. 125 y 126.

zo fiscal; acordar mecanismos de participación fiscal; determinar los criterios sobre endeudamiento que proporcionen los mejores incentivos al empleo del empréstito, así como los límites más seguros al endeudamiento de los gobiernos locales; establecer estrictas restricciones presupuestarias y mecanismos de control de gasto; y asimismo convenir en instrumentos de coordinación del presupuesto macroeconómico.<sup>58</sup>

Los mejores resultados de la descentralización se dan en países de mediano ingreso con buen gobierno, porque instituciones débiles o viciadas pueden impedir que se obtengan las ventajas que en teoría ofrece la descentralización: los gobiernos demasiado pequeños, los que cuentan con aparatos burocráticos excesivos, los carentes de personal con conocimientos y formación para formular y aplicar programas efectivos de gasto, los desprovistos de sistemas de manejo transparente del gasto público, o los inmersos en la corrupción, no tienen capacidad para aprovechar el potencial que en eficiencia puede rendir la descentralización.<sup>59</sup>

La mayor autonomía de los gobiernos locales respecto a la recaudación, fortalece su independencia respecto a las decisiones de gasto, e incrementa su responsabilidad en cuanto a sus acciones discretionales; pero a toda costa debe impedirse que la devolución de facultades fiscales socave el control macroeconómico del gobierno nacional, porque esto reduciría su capacidad de maniobra sobre el total del gasto público; y si como es común el gasto público local se maneja en forma procíclica, se introduciría un elemento de inestabilidad, cuando de lo que se trata es de mejorar con responsabilidad la autonomía del nivel inferior sobre la disposición de sus bases tributarias, de sus tasas impositivas, y de sus decisiones de gasto, pero sin obstaculizar la capacidad del gobierno nacional para manejar la política fiscal.

Para integrar el control fiscal a un alto grado de devolución fiscal, es necesario que ésta incorpore métodos adecuados de pla-

<sup>58</sup> Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, pp. 19-21, 25 y 30.

<sup>59</sup> Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 36.

neación y control de las finanzas de los gobiernos subnacionales, incentivos al esfuerzo fiscal, así como reglas y mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno. Lo anterior exige acordar con los niveles inferiores objetivos presupuestales, y mantener negociaciones multilaterales para vigilar su cumplimiento.

El método cooperativo para diseñar y aplicar la política fiscal incluye hacer conscientes a las autoridades de nivel inferior de gobierno de las consecuencias de las medidas que tomen, y de que la falta de cooperación puede destruir la estabilidad macroeconómica, por lo que un buen gobierno con poder para hacer cumplir los pactos internos de estabilización es fundamental para prevenir los riesgos asociados con los rescates de los gobiernos locales insolventes, y por tanto para el éxito de la devolución.

### *1. Descentralización y gestión macroeconómica*

Los desequilibrios fiscales graves, los problemas de sobreendeudamiento, el elevado desempleo, y el escaso crecimiento del producto nacional, son síntomas de una deficiente gestión macroeconómica. Financiar los desequilibrios fiscales corrientes y atender el servicio de la deuda sustrayendo recursos a las actividades que pueden impulsar el crecimiento desalienta la inversión privada.

Para que la descentralización fiscal sea consistente con una sólida gestión macroeconómica<sup>60</sup> debe abatir el costo de las actividades del sector público sin mengua de su eficiencia y eficacia, reducir el costo de operación de los servicios públicos sin reducir la calidad ni la cantidad de su prestación, y estimular el desarrollo del sector privado sin desproteger a los trabajadores ni a los campesinos. La forma en que los programas de descentralización fiscal y de devolución de atribuciones fiscales a los niveles inferiores de gobierno repercuten en la estabilidad macroeconómica y en el crecimiento varía en los diferentes países.

<sup>60</sup> Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, pp. 153 y 154.

## 2. *Volatilidad del entorno macroeconómico e imposición*

Si en todos los países los recursos tributarios dependen del ingreso y del producto real,<sup>61</sup> que determinan tanto las entradas de los contribuyentes como sus erogaciones —que son la base de los impuestos sobre el ingreso y el consumo respectivamente—, aún más en los países en desarrollo donde la recaudación reacciona más a las fluctuaciones en el gasto, porque al contrario de las economías industrializadas que se apoyan más en la imposición al ingreso, aquéllos dependen más de los impuestos indirectos basados en el consumo —cuyo rendimiento es más variable que el de los impuestos directos—, y de los ingresos no tributarios. Por otra parte, la mayor inconsistencia de la macroeconomía subyacente origina una mayor inestabilidad en todas las fuentes de ingresos.

Por otra parte la volatilidad del entorno macroeconómico subyacente<sup>62</sup> origina una importante inestabilidad en la base tributaria y en consecuencia en los ingresos fiscales, porque son afectados por las variaciones en la relación entre los precios de exportación y los de importación: si la exportación de recursos naturales está en el sector público, una mejoría en dichos términos incrementa directamente los ingresos no tributarios; si el mayor ingreso proveniente de los mayores precios de exportación se canaliza hacia el sector privado, se produce un aumento en los impuestos sobre el ingreso que repercuten en los ingresos públicos. Obviamente si los términos de intercambio empeoran, ocurre lo contrario, y considerando esas mismas circunstancias tanto los ingresos no tributarios como los impuestos se abaten.

<sup>61</sup> En cuanto a la volatilidad del crecimiento del producto real y a la de las variaciones en los términos de intercambio, en Latinoamérica han sido aproximadamente el doble que en las economías industrializadas, en tanto que la volatilidad del crecimiento del consumo privado y del tipo de cambio real ha sido tres veces más alta. Aún más caprichoso que el crecimiento del PIB real ha sido el del consumo privado, algo muy importante porque los gobiernos de la región dependen en gran medida de los impuestos basados en él.

<sup>62</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 43-45.

### 3. *Volatilidad de los resultados fiscales*

En las economías industrializadas los ingresos tributarios reaccionan menos a la actividad económica que en los países en desarrollo, porque la base de los sistemas tributarios de aquéllas está constituida por los impuestos sobre el ingreso y las contribuciones al sistema de seguridad social, en tanto que los gobiernos de los países en desarrollo dependen por una parte de fuentes de ingresos no tributarias: la explotación de sus recursos naturales —cuyos precios fijan las economías avanzadas—, y el rendimiento de las empresas de propiedad estatal; y por la otra su mayor recaudación deriva de impuestos indirectos —especialmente sobre el comercio, y en menor grado sobre la producción—. Los ingresos no tributarios y los impuestos indirectos son fuentes de ingresos inestables porque su base subyacente es volátil, lo que obliga al sistema político a proceder a frecuentes y cuantiosos ajustes fiscales. La estructura de los sistemas impositivos de los países subdesarrollados incrementa así la vulnerabilidad de sus finanzas públicas frente a las crisis macroeconómicas.<sup>63</sup>

Asimismo, en los países desarrollados el gasto público no guarda relación con las fluctuaciones a corto plazo en el PIB, y los pagos de transferencias —que incluyen el financiamiento de importantes programas sensibles al ingreso y al desempleo— tienden a incrementarse durante las recesiones siguiendo un comportamiento antílico, por lo que contrarrestan los movimientos moderadamente cíclicos de otros componentes del gasto público.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 37, 38, 42, 43, 46 y 52.

<sup>64</sup> Si la medición se hace en relación con el gasto fiscal, el gasto de capital es dos veces más volátil en Latinoamérica que en los países desarrollados, los pagos por concepto de salarios los son cuatro veces más, las compras de bienes y servicios no salariales seis veces más, y los pagos por transferencias cerca de nueve veces más. La desviación estándar de quince puntos porcentuales en el gasto corriente de Latinoamérica —aproximadamente cuatro veces la volatilidad del crecimiento del PIB, cuando en la OCDE no es mucho mayor que la de éste— tienen un efecto adverso sobre la eficiencia de los programas de gasto

Por el contrario, en los países en desarrollo gastos e ingresos son marcadamente procíclicos, y la volatilidad de sus resultados fiscales<sup>65</sup> es corolario no de una actitud pasiva ante un entorno económico tornadizo, sino que es consecuencia de la tendencia a que la política fiscal amplifique las variaciones macroeconómicas de una manera cíclica. En estas condiciones, si un incremento del gasto subnacional se financia a través de la movilización de mayores ingresos tributarios locales, o se cubre con fondos obtenidos de cortes en el gasto del nivel nacional, es posible que no ocasione serios desequilibrios fiscales entre los niveles de gobierno; pero si hay un desequilibrio entre los recursos movilizados localmente y los transferidos por el nivel superior de gobierno, un incremento en el gasto subnacional probablemente incremente la dependencia subnacional, y agregue tensiones en las finanzas del gobierno nacional.<sup>66</sup>

#### *A. Presupuestación y política*

Los arreglos institucionales que influyen en los resultados fiscales son principalmente el que se relaciona con el sistema electoral y el sistema político, y el que se refiere al proceso para tomar

público. Si estas fluctuaciones representaran movimientos anticíclicos en el presupuesto que estabilizaran la economía y en consecuencia redujeran el costo macroeconómico de las crisis que la afectan, valdría la pena pagar este costo; pero ocurre todo lo contrario: el gasto público latinoamericano es altamente procíclico, porque amplifica los *shocks* en vez de amortiguarlos.

<sup>65</sup> Con cualquier sistema de medición los resultados en Latinoamérica han sido muy inconstantes: si se hace en relación con el PIB la fluctuación es de 3%, en tanto que en las economías industrializadas es de 1.5%; comparada con el superávit primario —que excluye el pago de intereses— la variación es de 3.4%, contra el 1.4% en las economías industrializadas. Si el cálculo se hace atendiendo a los ingresos fiscales la variación típica en el saldo fiscal asciende en Latinoamérica a un 20% de los ingresos fiscales, cuatro veces la que se da en los países industrializados; si se atiende al sistema financiero interno que debe absorber los shocks fiscales, la volatilidad ha sido diez veces más grande en América Latina que en los países industrializados.

<sup>66</sup> Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, p. 161.

decisiones presupuestarias.<sup>67</sup> La relación entre el carácter cíclico de la política fiscal y el de los ciclos fiscales electorales es consecuencia no deseada de las interacciones estratégicas entre los numerosos participantes en el proceso de tomar decisiones fiscales. El entorno institucional que las produce se origina en las normas electorales y en las normas presupuestales.

Tanto los sistemas políticos —presidencial o parlamentario— como los sistemas electorales —pluralistas o de representación proporcional— son adoptados atendiendo a razones relacionadas con la cohesión social, y no a objetivos macroeconómicos ni a consideraciones sobre su impacto fiscal, pero una vez reconocido que influyen sobre los resultados fiscales, es ineludible tomar en cuenta las instituciones políticas y electorales al implantar las instituciones presupuestarias, y disponer en éstas lo necesario para superar las dificultades asociadas con aquéllas para obtener los resultados fiscales deseados.<sup>68</sup> Por lo mismo, el análisis de la política fiscal no debe limitarse en la práctica ni en la academia a las metas por alcanzar y a los instrumentos para lograrlas, sino abarcar las instituciones en las que ha de desarrollarse y los procedimientos que van a seguirse. Lo que está en juego no son simples intereses económicos sino una interacción entre instituciones políticas, electorales, fiscales y financieras aún no plenamente estudiada, pero innegable.

La forma en la que se preparan y gestionan los presupuestos cuya discusión coincide con un periodo electoral —o lo precede—, tienen importantes consecuencias a largo plazo sobre los resultados fiscales, porque con fines de propaganda, y con el propósito de complacer —o por lo menos no disgustar— a importantes sectores del electorado, en el año previo al que pone fin a un periodo de gobierno —y en el que se desarrolla la campaña electoral de los candidatos a encabezar el nuevo— se aplican políticas fiscales más laxas: se reducen los impuestos, los programas de gasto se incrementan, y se fingen expansiones económicas, y sin otro poder

<sup>67</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 32, 33, 61 y 62.

<sup>68</sup> Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 9, 17 y 26.

que sirva de contrapeso, el jefe del Ejecutivo puede explotar la incapacidad del electorado para distinguir entre una expansión económica real, y una situación de bonanza artificial creada para fingir un auge inexistente y cerrar con broche de oro un periodo de gobierno, aunque obligue al jefe del Ejecutivo entrante a comenzar su periodo con severos ajustes a la economía.

Esta relación entre el ciclo presupuestario y el periodo electoral provoca que si el ajuste fiscal que debe hacer el nuevo gobierno es severo —fuertes aumentos en los impuestos y drásticos cortes en los programas gasto—, dada la volatilidad del entorno macroeconómico subyacente se desestabiliza la economía.<sup>69</sup> Pero el procedimiento resulta atractivo porque sus consecuencias macroeconómicas las asume otro régimen.<sup>70</sup>

En los países subdesarrollados lo tornadizo de los resultados fiscales se debe más que a una respuesta pasiva ante las conmociones macroeconómicas, a que el gasto público se expande en los auges económicos y se contrae cuando la economía decae, intensificando las fluctuaciones y las perturbaciones rápidas que ocurren en la economía en vez de absorberlos. En esos países el ciclo fiscal responde, además de al ciclo económico, a presiones políticas asociadas con los periodos electorales que producen sobre los resultados fiscales fluctuaciones motivadas por razones políticas. A lo anterior se añade que la tendencia al déficit mantiene su economía con una carga de deuda pública mayor a la que pueden soportar, y que la volatilidad macroeconómica origi-

<sup>69</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 32, 33, 59-61.

<sup>70</sup> En los países industrializados no se ha encontrado una relación sistemática entre elecciones y resultados fiscales; pero en los países de América Latina en los que la volatilidad macroeconómica es grave —y como consecuencia el presupuesto es fácilmente afectado por los shocks— en el periodo electoral el déficit es aproximadamente 1.3 puntos porcentuales mayor que en los años que no coinciden con elecciones. En el ejercicio que sigue a ellas la imposición se incrementa y el gasto público retorna a su nivel normal, en tanto que el saldo tiende a ser superior al normal aproximadamente por 1.3 puntos porcentuales, lo que hace un giro en dicho saldo de más de 2 puntos porcentuales atribuibles al proceso electoral.

na la necesidad de efectuar repetidos ajustes fiscales a menudo de gran magnitud, mientras que presupuestos relativamente exiguos restringen la maniobrabilidad.

#### *a. Sistema electoral*

Mientras mayor el número de partidos —cada uno de los cuales representa un reducido y particular electorado— más grande es el riesgo de que el gobierno sea minoritario y por tanto sea ineludible formar coaliciones. En estas condiciones en que los legisladores pueden tratar de imponer los proyectos que les interesan a sus representados —a sabiendas de que su costo será absorbido por el conjunto de contribuyentes, y de que en caso de que su proyecto de lugar a endeudamiento, quienes los eligieron sólo pagarán una pequeña fracción del servicio adicional de la deuda— sería raro que internalizaran el costo social del abuso de un recurso comunitario: el fondo común de recursos fiscales. Esta actitud puede promover un gasto público excesivo y por tanto una tendencia al déficit, y cuando el monto de éste exige un ajuste fiscal, se procede a demorarlo esperando que la situación haga crisis después del cambio de gobierno, y sea otra administración la que cargue con las consecuencias políticas.<sup>71</sup>

La disciplina de partido puede reducir el número efectivo de agentes en la política fiscal e internalizar la externalidad<sup>72</sup> inherente en el problema del fondo común; pero la disciplina no es independiente del sistema político, y a medida que aumenta el número de partidos con acceso al congreso son más severos los

<sup>71</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 62.

<sup>72</sup> Toda externalidad es una ineficiencia económica originada en la discrepancia entre el beneficio y el costo de una actividad desarrollada por una persona o conjunto de ellas, que para bien o para mal afecta a otras según compartan o no el costo o los beneficios de ejecutarla. La internalización de la externalidad se refiere a circunscribir tanto el costo social como el correspondiente beneficio en la jurisdicción que presta un servicio o proporciona un bien, impidiendo que sus consecuencias afecten positiva o negativamente a quienes son ajenas a su población.

problemas relacionados con la falta de coordinación, por lo que mientras mayor es la representación proporcional más posibilidades hay de que los déficit aumenten.<sup>73</sup>

#### a'. Sistemas de representación proporcional

Con el propósito de incrementar la representatividad del sistema político dando entrada al Poder Legislativo a partidos que representan electorados reducidos que de otro modo no estarían representados o lo estarían insuficientemente, los sistemas de representación proporcional dan como resultado la existencia de un mayor número de partidos que los sistemas pluralistas, lo que se traduce en mayor fragmentación política en el Congreso.

Un alto grado de fragmentación política puede agravar los problemas de coordinación en el proceso de tomar decisiones sobre política fiscal, porque la naturaleza colectiva de éstas tiende a promover el gasto excesivo durante los auges económicos —lo que en sí mismo es cíclico—, y prepara a la economía para una reacción aún más cíclica ante las desaceleraciones económicas.<sup>74</sup> Además los sistemas políticos fragmentados se caracterizan por una mayor rotación de los grupos en el poder y coaliciones variables entre ellos, lo que crea recelo sobre la autoridad del gobierno en funciones para comprometer a las administraciones futuras en el curso de acción decidido por él; esto agrava el problema de la falta de credibilidad porque no existen garantías de que los futuros gobiernos logren los superavits fiscales necesarios para financiar los grandes déficit durante las épocas desfavorables, lo que a su vez refuerza el carácter cíclico de la política fiscal porque repercute en las políticas cíclicas haciéndolas más severas y difíciles de evitar.<sup>75</sup>

Los sistemas electorales que permiten la inclusión de un gran número de partidos en el Poder Legislativo proporcionan

<sup>73</sup> Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, p. 14.

<sup>74</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 58, 62, 63, 67 y 68.

<sup>75</sup> Hallerberg, Mark y Hagen, Jürgen von, *op. cit.*, p. 76.

la ventaja de una mayor representación de los diversos intereses políticos, pero a costa de una menor capacidad de decisión que incrementa los problemas de coordinación con consecuencias adversas respecto a los resultados fiscales. Los países que se caracterizan por la presencia de un gran número de partidos en la coalición gobernante tienden a experimentar mayores déficits fiscales, porque las dificultades de coordinación agravan los problemas de endeudamiento y la indisciplina fiscal.<sup>76</sup>

Un factor importante al respecto es el número de partidos que obtiene escaños en el Congreso, y el número de representantes electos por cada distrito electoral se relaciona con la magnitud de los distritos. Por elegir a un solo representante por distrito, los sistemas pluralistas promueven un sistema bipartidista y por consiguiente es más probable que tengan gobiernos mayoritarios de un solo partido, y más probabilidades hay de que cuenten con mayoría absoluta en el Legislativo, circunstancia que generalmente ocurre en estos sistemas.<sup>77</sup> Por el contrario, la magnitud de los distritos en los sistemas de representación proporcional es variable, y siempre mayor que la que se observa en los sistemas pluralistas; por lo mismo tienden a producir un mayor número de partidos en el Legislativo y se caracterizan por generar gobiernos de mayoría multipartidaria.

#### *b'. Sistemas pluralistas*

Los sistemas pluralistas funcionan con un menor número de partidos —mientras más reducido más factible es que la disciplina partidista pueda reducir los problemas de coordinación—. En un régimen presidencial la falta de cooperación del Congreso no hace caer al jefe del Ejecutivo como ocurre en los sistemas parlamentarios, pero puede conducir a una baja disciplina de partido, lo que crea un problema de coordinación ya que cada

<sup>76</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, p. 33.

<sup>77</sup> Hallerberg, Mark y Hagen, Jürgen von, *op. cit.*, pp. 79 y 82.

legislador es bastante autónomo, aun si el número de partidos es reducido.<sup>78</sup>

### *b. Sistemas políticos*

Otro factor que incide en el número de participantes en el proceso presupuestal es la forma en que se elige al jefe del Ejecutivo. En los sistemas parlamentarios lo es por el Poder Legislativo, y los partidos que forman la coalición mayoritaria lo apoyan y votan juntos los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo.<sup>79</sup> En los sistemas presidenciales la ciudadanía elige directamente al jefe del Poder Ejecutivo, que por consiguiente no depende de la asamblea legislativa; y puede suceder que la mayoría de ésta no coincida con el partido al que pertenece el presidente, y que por tanto éste tenga que gobernar con congresos controlados por la oposición.

Por esta razón los sistemas presidenciales no garantizan una acción coordinada entre el Ejecutivo y los legisladores participantes en el proceso de aprobación de los proyectos de ley enviados por aquél, y particularmente en la del presupuesto, ya que intervienen miembros de por lo menos dos partidos diferentes en el proceso presupuestario, y si el Poder Legislativo está compuesto por representación proporcional, es posible que el número de partidos que interviene sea aún mayor, lo que incrementa la posibilidad de que el déficit también lo sea, porque los sistemas políticos en estas circunstancias tienden a generar presiones a favor de un mayor gasto público que si no proviene de una mayor tributación —única fuente sana de financiamiento del gasto corriente— forzosamente lo hace de una mayor deuda pública. Esto respalda la idea de que la fragmentación política agrava los problemas del sesgo a favor del déficit.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, p. 14.

<sup>79</sup> Hallerberg, Mark y Hagen, Jürgen von, *op. cit.*, pp. 83, 84, 98 y 99.

<sup>80</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 65-67.

Si el presidente cuenta con un gobierno de mayoría unipartidario hay un solo actor con poder de veto, pero si no se da esa situación existen dos actores con dicho poder. En ausencia de normas presupuestarias jerárquicas, es muy difícil que los partidos que pueden bloquear una legislación —específicamente el presupuesto— deleguen la facultad de legislar en un solo actor: el presidente, su rival político. Estos países tienen que apoyarse en negociaciones para lograr la disciplina fiscal.

### c. Sistema presupuestario

Las instituciones presupuestarias *fuertes* —las que son restringidas, jerárquicas y transparentes— pueden refrenar la tendencia al déficit,<sup>81</sup> especialmente en los países con sistemas de representación proporcional, porque suponen reglas más estrictas sobre el financiamiento del déficit, una mayor inteligibilidad del proceso presupuestario y procedimientos que otorgan más poder y responsabilidad para determinar el gasto agregado y el déficit fiscal al Poder Ejecutivo respecto al Congreso, y al encargado de las finanzas respecto a otros secretarios o ministros. Lo anterior sugiere que si las instituciones presupuestarias son las adecuadas, puede aunarse la mayor inclusividad de la representación proporcional con la disciplina fiscal. En los países donde existen muchos actores con poder de veto, la delegación a un sólo actor no es posible, en este caso la solución al problema de fondo común consiste en promover entre los actores relevantes el establecimiento de pactos precisos sobre los objetivos fiscales y los mecanismos apropiados para hacerlos cumplir.<sup>82</sup>

El conjunto de normas y procedimientos mediante los cuales se formula y ejerce el presupuesto en el Poder Ejecutivo, y se modifica y aprueba por el Poder Legislativo, constituyen la normatividad presupuestaria que está integrada por tres clases de preceptos: los que imponen restricciones al déficit, los que regulan la

<sup>81</sup> *Ibidem*, pp. 66, 68 y 69.

<sup>82</sup> Hallerberg, Mark y Hagen, Jürgen von, *op. cit.*, p. 108.

preparación del presupuesto, y los que rigen la transparencia del proceso para integrarlo.

*a*'. Normas que restringen la tendencia al déficit

El hecho de que la legislación presupuestaria reconozca más poder al Ejecutivo que al Legislativo en esta materia promueve la disciplina fiscal, porque es más factible que aquél se someta a restricciones globales a que acepten hacerlo los legisladores que tienden a patrocinar los programas que benefician a su electorado. Y la disciplina fiscal queda mejor protegida si la dirección del proceso presupuestario se asigna a una sola dependencia del Ejecutivo—específicamente al encargado de las finanzas—que si al respecto se otorgan iguales facultades a todas ellas.<sup>83</sup>

Por eso, en los países pluralistas—en los que operan gobiernos de un solo partido—, se producen déficit promedio menores que en los países con sistemas que confieren al Legislativo mayores facultades en materia de presupuesto y en los que la existencia de gobiernos de coalición obliga a negociar.<sup>84</sup> Pero aun ese arreglo institucional es insuficiente para hacer frente a los ciclos presupuestarios electorales.<sup>85</sup>

La fragmentación política está relacionada con mayores déficits fiscales y un mayor gasto público<sup>86</sup> aun en los países industrializados que tienen instituciones presupuestarias débiles, porque la disciplina fiscal y las instituciones presupuestarias sólidas están estrechamente vinculadas. En los países subdesarrollados<sup>87</sup>

<sup>83</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 63, 64, 68 y 69.

<sup>84</sup> Hallerberg, Mark y Hagen, Jürgen von, *op. cit.*, pp. 76 y 108.

<sup>85</sup> Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, p. 17.

<sup>86</sup> Von Hagen y Harden, “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline”, *European Economic Review*, núm. 39, 1995; Poterba, “Budget Institutions and Fiscal Policy en the US States”, *American Economic Review*, 86(2), 1996, cit. Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, p. 33.

<sup>87</sup> Alesina, Hausmann, Homez y Stein, *Budgetary Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, 1996, NBER Working Paper, núm. 5586, cit. Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, p. 33.

las instituciones presupuestarias no sólo no resuelven, sino que agravan los problemas fiscales medulares —principalmente el carácter cíclico de la política fiscal— porque aun si las instituciones políticas y las estructuras de decisión son análogas a las que existen en los países industrializados, actúan en contextos políticos, económicos, y sociales muy diferentes: menos flexibles y mucho más complejos por el endeudamiento excesivo, la extrema volatilidad del entorno macroeconómico, y porque en ausencia de normatividad apropiada los arreglos políticos e institucionales que determinan el proceso para tomar decisiones presupuestales puede verse negativamente afectado.<sup>88</sup>

#### *b'. Normas que regulan la preparación del presupuesto*

Respecto a la forma de tomar las decisiones presupuestarias dentro del Poder Ejecutivo existen dos procedimientos: la delegación, conforme a la cual una ley confiere a un organismo del Ejecutivo atribuciones estratégicas especiales para coordinar el proceso a modo de obtener una solución en la que todos coadyuven, y la negociación, que implica un proceso de conciliación de intereses al inicio del proceso presupuestario, con miras a alcanzar un acuerdo que permita lograr la meta prevista.<sup>89</sup>

Pueden identificarse dos orientaciones, la delegación de facultades estratégicas a un encargado de finanzas fuerte, y el compromiso través de acuerdos negociados entre los participantes en el proceso presupuestario. La elección del enfoque institucional está determinada por el número de miembros con poder de veto involucrados en dicho proceso, el cual a su vez depende de dos factores políticos: el sistema electoral, y si el jefe del Poder Ejecutivo se elige o no mediante elecciones directas. La delegación es más apropiada para los gobiernos unipartidarios, mientras que los gobiernos multipartidarios deben recurrir a los compromisos negociados.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 31-33.

<sup>89</sup> Hallerberg, Mark y Hagen, Jürgen von, *op. cit.*, p. 86.

<sup>90</sup> *Ibidem*, pp. 106 y 107.

*a”.* Negociación del presupuesto

Si se sigue el método de negociación el meollo está en la naturaleza multilateral de la discusión de la información al comienzo del proceso presupuestario y en los argumentos defendidos con base en ella, con el propósito de obligar a los participantes a considerar la carga tributaria total que implica el gasto adicional, y poder así eliminar la externalidad que causa la tendencia al déficit.<sup>91</sup> *De esta manera se pacta colectivamente dentro del propio Ejecutivo el conjunto de objetivos fiscales conforme a los cuales va a estructurarse el proyecto de presupuesto.*

La negociación del presupuesto da inicio en el Poder Ejecutivo, especialmente si sus miembros pertenecen a partidos políticos diferentes; pero aun si todos ellos pertenecen al mismo partido, si el número de grupos de poder dentro de él es relevante, la conciliación de intereses es imprescindible. Pero en última instancia, aunque el número de participantes con poder de veto influya en la decisión institucional, más que la abundancia o escasez de ellos es la ausencia o presencia de coordinación lo que determina la existencia de disciplina fiscal, o la falta de ella.

Sería inverosímil que en un gobierno de coalición todos los miembros del gabinete coincidieran en cuanto a la distribución de los recursos del gobierno entre los distintos grupos y sectores de la población, por lo que la decisión sobre el presupuesto entraña un compromiso entre los miembros de la alianza. Resulta obvio que para un gobierno de estas características es más difícil delegar facultades estratégicas al encargado de las finanzas que para un gobierno unipartidario, porque en este caso se trata no sólo de reducir la tendencia al déficit, sino de determinar la distribución del gasto tomando en cuenta las preferencias de los distintos partidos de la liga representados en el gabinete.

Independientemente de que el presupuesto sea o no negociado dentro del Poder Ejecutivo, a menos que el partido al que

<sup>91</sup> *Ibidem*, pp. 78, 79, 85, 87, 88 y 99.

pertenece el presidente tenga mayoría absoluta en el Congreso, el presupuesto tiene que ser negociado en este organismo.

La facultad del Legislativo para examinar los programas de trabajo del Ejecutivo, para modificarlos y para autorizar el gasto público que entrañan, así como los ingresos para cubrirlo, implica la existencia de un proceso de negociación entre ambos poderes. Las restricciones legales a las modificaciones que pueden ser efectuadas por el Poder Legislativo conducen a una mayor disciplina fiscal, y si el Ejecutivo puede mantener su ventaja en materia de información, la práctica refuerza las limitaciones establecidas en la ley. Dado que la magnitud de la discrepancia entre el beneficio marginal y el costo marginal de un proyecto es de menor interés para los legisladores, si con apoyar el gasto complacen a quienes los eligieron la tendencia a aumentar el gasto —y por tanto el déficit— tiende a ser mayor con el relativo poder que tiene el legislativo en el proceso presupuestario.

#### *b*”. Delegación de funciones a un miembro del Poder Ejecutivo

Conforme al método de delegación, el encargado de las finanzas es quien por disposición legal está obligado a presentar la primera propuesta presupuestaria y a determinar la agenda en las reuniones de gabinete en las que se toman las decisiones presupuestarias.<sup>92</sup> Asimismo, está facultado para restringir las alteraciones que el resto de los ministros o secretarios pueden hacer a su proposición, para coordinar la elaboración del presupuesto, y para cuidar que todas las autoridades implicadas cooperen. Cuanto más fuerte sea el ministro o secretario de finanzas más coincidirá el proyecto de presupuesto aprobado en el Ejecutivo con su proyecto original —que debe acercarse a un resultado óptimo para la colectividad—, y menor será la tendencia al déficit. La magnitud de éste es generalmente el principal elemento

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 85-87 y 90.

que se utiliza para calificar la actuación del encargado de las finanzas.

Para cumplir sus responsabilidades el encargado de las finanzas debe tener facultades para supervisar a los demás miembros del Ejecutivo, y debe estar asimismo dispuesto a supervisarse a sí mismo, debe disponer de incentivos para recompensar a los que cooperan y debe tener poder para castigar a los que se insubordinan. En los gobiernos unipartidarios el máximo castigo es la destitución del puesto. Si en un gobierno parlamentario el primer ministro es el líder del partido en el gobierno, esta posición reforzará su poder sobre el gabinete, pero si preside un gobierno de coalición no es tan fácil castigar al ministro rebelde, y el incidente puede llevar a romper esa alianza, lo que origina la disolución del gobierno.

Si el número de participantes en el proceso presupuestal coincide con el de los partidos involucrados en las decisiones presupuestarias, se infiere que los gobiernos parlamentarios de un solo partido logran mantener la disciplina fiscal mejor que los gobiernos de coalición, y que cuanto mayor sea el número de participantes con intereses especiales que defender mayor será la tendencia al déficit; característica que comparten con los sistemas presidenciales en tanto pueden generar gobiernos divididos.

#### *c”.* Ejecución del presupuesto

Aun si se decretó un presupuesto con una baja tendencia al déficit, difícilmente será efectivo si no se hace cumplir durante su etapa de ejecución.<sup>93</sup> Cuanta más autonomía tengan los departamentos responsables del gasto para decidir el momento de ejercer sus partidas y el volumen de sus operaciones financieras, más complicado será para el encargado de finanzas atajar las desviaciones del presupuesto.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 90.

### *d*”. Renegociación del presupuesto

Durante un ejercicio fiscal las circunstancias políticas y económicas pueden cambiar alterando lo que se había previsto al momento de discutir el presupuesto, y estas modificaciones pueden hacer necesario renegociarlo,<sup>94</sup> lo que da lugar a los mismos problemas de coordinación previamente analizados.

Si por la estructura política la aplicación de una medida fiscal anticíclica requiere mucho tiempo, efectuar cambios discrecionales en la política fiscal requiere cautela, pues la respuesta ante una recesión puede producirse cuando ya se ha iniciado la recuperación, amplificando el ciclo en vez de reducirlo.<sup>95</sup>

### *c*’. Normas que rigen la transparencia del proceso para integrar y ejecutar el presupuesto

La confianza que puede suscitar la fiscalización superior coadyuva a solucionar los problemas de falta de credibilidad, de mandato desvirtuado y gestión desviada, y de ausencia de coordinación; pero para que ella misma sea verosímil, debe ser autónoma para garantizar que esté a salvo tanto como sea posible de los grupos de presión, y eliminar así la posibilidad de que utilice su autoridad para apoyar intereses políticos. Y debe no sólo auditarse resultados sino interpretar las normas fiscales para impedir que los encargados de aplicarlas lo hagan en su propio beneficio, y generar proyecciones porque en éstas se basan las decisiones sobre asignación de recursos. Su información debe ser pública, explicar *ex post* las desviaciones entre los valores proyectados y los reales, y estimular la supervisión por parte del FMI. Para asegurar su autonomía la legislatura debe nombrar al fiscalizador superior a largo plazo y mediante una mayoría extraordinaria.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>95</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, p. 48.

<sup>96</sup> Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 17, 18 y 20.

#### *4. Interacción gubernamental en materia de decisiones colectivas*

Para tomar decisiones colectivas en materia fiscal, los gobiernos deben resolver cuatro problemas medulares: la agregación de preferencias, la coordinación, la gestión y el compromiso.<sup>97</sup> Todo pacto institucional referente a la política fiscal involucra la responsabilidad de tomar decisiones acerca de cómo abordar e intentar solucionar estos problemas que pueden causar tendencia al déficit, políticas cíclicas y desequilibrios presupuestales ligados a períodos electorales; para encararlos las diversas partes involucradas deben acatar las normas y los procedimientos que regulan la interacción entre ellas.

##### *A. Decisiones colectivas y agregación de preferencias*

En las democracias representativas los electores votan por los candidatos que creen que defienden sus preferencias individuales, cuya agregación se convierte a través del proceso electoral en opciones sociales.<sup>98</sup> Esa suma de preferencias individuales vinculadas con las opciones sociales a través del proceso electoral ejerce gran influencia sobre el funcionamiento de los sistemas políticos, y en consecuencia sobre las decisiones fiscales; éstas a su vez están supeditadas a la normatividad relativa a procurar el equilibrio regional y el respeto de los derechos de las minorías, lo que restringe el ámbito de las decisiones que pueden tomar los representantes políticos. Cuando es necesario tomar medidas duras pero ineludibles, hay la tendencia a demorar la acción esperando que sea otro cuerpo colectivo el que soporte la responsabilidad del ajuste.

##### *B. Decisiones colectivas y coordinación*

Los problemas de coordinación pueden abordarse a través de la delegación o a través de normas. Delegar a una única auto-

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>98</sup> *Ibidem*, pp. 5 y 8.

ridad la prestación de un servicio puede corregir la externalidad ocasionada por el financiamiento obtenido de un fondo común; pero si se calcula que recurrir a éste puede causar un excesivo gasto o endeudamiento, deben establecerse normas explícitas que limiten esta opción.<sup>99</sup>

### *C. Decisiones colectivas y gestión*

Tanto los políticos electos por voto popular como los burócratas contratados por ellos, deben actuar conforme al interés de quienes eligieron a aquéllos, pero es difícil impedir que se guíen por su propio beneficio. Este es en esencia el problema de mandato desviado o de representación desvirtuada —según se dé en el Poder Ejecutivo o en el Poder Legislativo—, que se agrava mientras mayor es el grado de discrecionalidad con el que los poderes del gobierno pueden actuar, y se exacerba si sus acciones pueden ocultarse al público.<sup>100</sup> Mientras más se dificulte a los políticos, funcionarios y empleados públicos actuar subrepticiamente, más se restringe su posibilidad de explotar las ventajas de su investidura o cargo en su propio provecho.<sup>101</sup> Esto es lo que hace necesarias las auditorías externas y autónomas.

Si la naturaleza competitiva del proceso político —que está influida por la estructura del gobierno— da la posibilidad de recompensar a los políticos y funcionarios que cumplen sus responsabilidades honestamente, y de castigar a los que son desleales, puede actuar como un factor de disuasión de la prevaricación, y cuanto mayor es la descentralización, más fácil es para los electores percibirse de los fallos de los funcionarios de su circunscripción e imponerles una disciplina, algo que se dificulta si los cargos en la jurisdicción del nivel inferior de gobierno son ejercidos por empleados del nivel superior de gobierno.

<sup>99</sup> *Ibidem*, pp. 8 y 9.

<sup>100</sup> *Idem*.

<sup>101</sup> Uno de los argumentos para privatizar las empresas públicas es reducir, tanto como es posible, las actividades gubernamentales ante la imposibilidad de eliminar los problemas de gestión desvirtuada.

#### *D. Decisiones colectivas y compromiso*

Toda decisión en materia económica involucra un cálculo referido al futuro. Garantizar los resultados de una inversión efectuada en un momento dado, implica que el gobierno presente en esa ocasión adquiere con los inversionistas compromisos que se extienden hacia años por venir, y lo que para ese gobierno fue oportuno prometer, puede que para uno posterior sea conveniente desconocer; por eso la disposición a invertir está determinada por la confianza en el cumplimiento de los compromisos explícitos e implícitos.<sup>102</sup>

Un factor que influye en la posibilidad de interesar a los inversionistas es el grado de polarización de la sociedad. Si la política gubernamental cuenta con el apoyo de un amplio sector de los ciudadanos hay mayor seguridad para los inversionistas; pero si la oposición es fuerte, existe el temor a una reversión política. La solución al problema del incumplimiento del compromiso es la eliminación de la discrecionalidad fijando normas específicas en la Constitución, o condicionando la reversión de las políticas al consentimiento de una mayoría especial.

#### *E. Conexión entre los factores que afectan las decisiones colectivas*

Con frecuencia el debate a nivel académico se centra sólo en una de esas materias básicas: algunos autores se enfrascan en las cuestiones de gestión —por ejemplo los que vituperan al Estado depredador— y proponen reducir hasta su mínima expresión la intervención del gobierno en la economía; otros se aplican a analizar la credibilidad de la administración pública en relación con el problema de compromiso y se inclinan a exigir que todas sus funciones estén explícitamente señaladas en la Constitución; otros más se enfocan a las dificultades que origina el fondo común y se concentran en la delegación de funciones.

<sup>102</sup> Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, p. 10.

Quienes en la práctica deben tomar decisiones en materia de política fiscal tienen que hacerlo tomando en cuenta todos los aspectos a la vez.<sup>103</sup>

Las cuestiones de coordinación y de compromiso pueden solucionarse a través de normas, pero no de las mismas normas, lo que crea conflictos potenciales: los primeros pueden abordarse delegando algunas opciones decisivas a una autoridad capaz de internalizar las externalidades, que podría ser el Ejecutivo, pero esto probablemente agrave los problemas de gestión desvirtuada porque éste puede abusar utilizando su discreción para manipular el presupuesto con fines políticos.

Además esa solución no resuelve los conflictos de compromiso, ya que esa autoridad también está sujeta al inconveniente de la falta de coincidencia entre el tiempo del término de su gestión y el cumplimiento de lo pactado. A éstos también puede hacérseles frente a través de normas, pero si son demasiado rígidas, considerando lo volátil del entorno, pueden ocasionar complicaciones por falta de flexibilidad, y si se introducen en ellas cláusulas de escape, quedan sujetas a interpretación y se reduce su credibilidad, lo que puede causar problemas de gestión desvirtuada en quienes están autorizados para interpretarlas. Los compromisos de deuda son más confiables si una vez aprobado el gasto las autoridades ajustan los impuestos a modo de equilibrar el presupuesto; pero esto conduce a gastos e impuestos excesivos, ya que propiamente no aborda el problema de coordinación.

### 5. *Fluctuaciones cíclicas*

Para que ante una crisis o una desaceleración económica no se generen temores acerca de la viabilidad de las finanzas públicas, parte de los ingresos temporalmente elevados que se reciben en los períodos de bonanza deben ser ahorrados para tener superávits fiscales suficientes que aseguren en las crisis futuras una

<sup>103</sup> *Ibidem*, pp. 11, 12, 14 y 16.

posición fiscal lo bastante sólida<sup>104</sup> como para poder contar en los periodos desfavorables con el financiamiento indispensable para poner en práctica medidas anticíclicas estabilizadoras,<sup>105</sup> que es la forma en la que las economías desarrolladas responden ante crisis o desaceleraciones cíclicas de la economía.

Las grandes economías industrializadas son relativamente estables y tienden a determinar su política fiscal en forma relativamente anticíclica, y si aun para ellas es difícil sostener superávits fiscales importantes durante los periodos boyantes, lo es aún más en el volátil entorno de los países subdesarrollados, donde el precio de no hacerlo es mucho más alto, porque su política fiscal exige ajustes mucho más profundos y onerosos.

#### *A. Necesidad de solvencia para responder en forma anticíclica*

Para salvar las fluctuaciones económicas sin hacer más gravosa la imposición puede ser razonable recurrir al endeudamiento en épocas desfavorables para amortizar la deuda en épocas de bonanza; pero por más que se sepa que lo adecuado durante una recesión es una política fiscal estabilizadora, y que con el fin de paliar las fluctuaciones económicas y mantener estables las tasas tributarias es conveniente para el gobierno contratar empréstitos en los periodos desfavorables y amortizar la deuda en los períodos de bonanza, si no hay certidumbre de que éstos lleguen y los inversionistas no se interesan en financiar el déficit<sup>106</sup> porque desconfían de que el adeudo sea pagado, el gobierno puede verse obligado a restringir el gasto y elevar los impuestos durante las

<sup>104</sup> Considerando la respuesta del saldo fiscal a los cambios en la actividad económica real, la política fiscal de los países latinoamericanos que comenzaron el periodo con una situación fiscal sólida, ha sido notoriamente menos cíclica que la de los países que comenzaron el periodo con grandes déficits.

<sup>105</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 57, 59 y 63.

<sup>106</sup> Se considera como un déficit fiscal bajo el que es menor del 3% del PIB. Uno mayor de ese porcentaje es difícilmente manejable y acarrea una pérdida de credibilidad.

recesiones, o sea, a reaccionar en forma cíclica.<sup>107</sup> Pero para un gobierno apenas solvente o francamente insolvente es muy difícil si no imposible recurrir a medidas de otro tipo.

Esta es la causa de que con la esperanza de restablecer la confianza en la viabilidad de las finanzas públicas a mediano plazo y de mantener la demanda de financiamiento conciliada con una demanda más restringida,<sup>108</sup> los gobiernos de los países subdesarrollados tengan en los períodos desfavorables<sup>109</sup> pocas opciones aparte de una fuerte contracción fiscal que incluya importantes reducciones en el gasto público y aumentos en las tasas tributarias. Si no se remedia el impedimento para ingresar a los mercados de capital que la insolvencia hace crónico, las crisis económicas que originan una concatenación de respuestas costosas y desestabilizadoras perpetúan las dificultades económicas.<sup>110</sup>

La falta de acceso a fuentes no inflacionarias de financiamiento refuerza el carácter cíclico de la política fiscal en los países no industrializados, por eso ha aumentado la práctica de recurrir durante los períodos desfavorables al crédito del FMI y a otras fuentes *extraordinarias* de financiamiento internacional,<sup>111</sup> dado que sus gobiernos no tienen otra opción porque sus profundas y repetidas crisis suscitan dudas acerca de la factibilidad política de realizar los ajustes necesarios, y les niegan la posibilidad de recibir otro tipo de financiamiento. Y entonces la ineludible respuesta fiscal cíclica agrava el problema de la volatilidad macroeconómica,<sup>112</sup> porque ésta aumenta cuanto más cíclica es la política fiscal, lo que a su vez amplifica las fluctuaciones eco-

<sup>107</sup> Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, p. 10.

<sup>108</sup> Esta parece ser una parte importante de la historia fiscal latinoamericana.

<sup>109</sup> Como ha sido típico en América Latina.

<sup>110</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 40, 48, 52, 55, 57 y 63.

<sup>111</sup> Atrasos y operaciones especiales de financiamiento, como el respaldo ofrecido por la Tesorería de Estados Unidos a México en 1995.

<sup>112</sup> La volatilidad se mide como el grado de la desviación estándar del crecimiento del producto real. En Colombia, República Dominicana y Ecuador, donde la volatilidad macroeconómica es menor, la política fiscal es mucho menos cíclica.

nómicas generando una mayor volatilidad. Por otra parte, un entorno macroeconómico altamente inestable dificulta el manejo de una política fiscal anticíclica. Ambas circunstancias se potencian una a la otra.<sup>113</sup>

### B. *Inflación anticíclica*

En las economías industrializadas la inflación tiende a aumentar durante los períodos de auge económico y a disminuir en períodos de recesión, es decir, es cíclica; y cuanto mayor es el déficit fiscal de un año, menor es la inflación en el subsecuente. En los países subdesarrollados ocurre lo contrario: la inflación tiende a aumentar durante las épocas desfavorables y a reducirse cuando la economía está en auge, lo que implica que el impuesto inflacionario se incrementa cuando los tiempos son adversos y decrece cuando son favorables, reforzando el carácter cíclico de la política fiscal.<sup>114</sup> Y debido a que la falta de confianza en que el sistema político pueda hacer frente adecuadamente al déficit presupuestario creado por las adversas circunstancias económicas origina un brote de pánico que lleva a un retiro masivo de depósitos bancarios y a que la depreciación que esto causa en la moneda nacional incrementa la inflación, a diferencia de lo que pasa en las economías industrializadas cuanto mayor es el déficit fiscal de un año, más aumenta la inflación en el que le sigue.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> En América Latina esto ha amenguado la inversión, ha suspendido el adelanto educacional, ha empeorado la inequidad en la distribución de los ingresos, ha exacerbado el estado de pobreza en la región y ha hecho disminuir el crecimiento económico.

<sup>114</sup> En América Latina todos los componentes del presupuesto muestran un comportamiento cíclico y a veces marcadamente cíclico. Un incremento de un punto porcentual en el PIB real, está asociado a un aumento de más de dos puntos porcentuales en el gasto de capital público real, y de más de un punto porcentual en el consumo del gobierno.

<sup>115</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 52 y 53.

### *C. Volatilidad fiscal e inestabilidad monetaria*

También existe un estrecho vínculo entre la volatilidad fiscal y la inestabilidad monetaria y financiera, porque la primera está relacionada con resultados monetarios inestables, lo que socava el sistema financiero interno. La política fiscal y la política monetaria deben estar coordinadas para impedir que surjan conflictos entre el manejo de la deuda —que atiende a la relación costo/riesgo— y la política monetaria dirigida a alcanzar una meta explícita de inflación.<sup>116</sup>

<sup>116</sup> Existe un vínculo definido causal entre inflación y crecimiento. Las medidas para hacer bajar la inflación conducen a un bajo crecimiento o a estancamiento porque los gobiernos aplican políticas restrictivas de la demanda. Esto conduce a altas tasas de desempleo y bajas tasas de capacidad utilizada, de inversión y de crecimiento de la productividad. A pesar de eso, el FMI y los países industriales, en especial EUA, han impuesto también en varios países emergentes y en transición, esquemas de metas de inflación, que hacen caso omiso de las necesidades de desarrollo y de combate a la desigualdad económica y social en esos países. No basta con mantener baja la inflación; es preciso además impulsar el *desarrollo* económico, mejorar el nivel de vida y lograr un desarrollo equitativo que acabe con la migración. Nadie puede negar que la inflación merma el bienestar de la población. Resulta lógico entonces que la política monetaria apoye el crecimiento a largo plazo manteniendo baja la inflación; pero pretender llegar a niveles exageradamente bajos de ese indicador, introduce un peligroso e indeseable riesgo deflacionario, que daña seriamente a cualquier país, en especial a los emergentes y en transición.

En el caso de las metas explícitas de inflación, las autoridades realizan un anuncio formal de la meta y se comprometen a hacer todo lo posible para su consecución. Los países que aplican este esquema monetario tienen un considerable nivel de credibilidad y gozan de cierta estabilidad financiera (aunque éste pudo haberse logrado a costa de la extranjerización del sector financiero, como en el caso de México y de otros países latinoamericanos) y para mantener la inflación baja necesitan hacer un claro compromiso de perseguir una meta de inflación. Sin embargo, este compromiso se da al precio de menos flexibilidad para perseguir otros objetivos como el crecimiento de la producción y del empleo.

El sistema de metas explícitas de inflación ha sido adoptado por varios países emergentes y en transición, pese a que difieren de los países industrializados en cuanto a estructura económica, desarrollo de los mercados financieros y capacidad del banco central para conducir su política de manera independiente. Pero sobre todo, existen diferencias acusadas en nivel de vida y distribución del

Un alto nivel de deuda implica grandes obligaciones por concepto de su servicio, lo que atenta contra la estabilidad monetaria. Esto eleva las tasas de interés nominales: si el banco central mantiene baja la inflación, las tasas de interés reales se incrementan, y esto se traduce en un escaso crecimiento económico.

En América Latina los auges fiscales están fuertemente asociados al abandono de los regímenes cambiarios fijos, modificación que ha sido altamente perturbadora para la economía.<sup>117</sup>

ingreso. En aras de alcanzar la meta de inflación, en los países emergentes y en transición se está sacrificando el crecimiento económico y se está acentuando la desigualdad en la distribución del ingreso.

El gobierno debe financiarse principalmente en los mercados financieros internos, cuyo desarrollo es indispensable para superar la imposibilidad de emitir deuda en su propia moneda y para lograr la estabilidad cambiaria y financiera; los mercados financieros internos deben ser capaces de absorber la colocación de instrumentos, tanto de deuda pública como privada. *El endeudamiento directo del sector público respecto al banco central debe ser bajo o nulo, esto es, no debe haber lo que se llama “dominio fiscal”*. Tampoco dependerá el gobierno de los integrantes derivados del señoreaje, *lo conveniente es que tenga una amplia base tributaria. Una política fiscal deficiente hace necesario que el gobierno continuamente refinancie obligaciones vencidas, cambiando éstas por otras obligaciones del mismo tipo*. Por ello, previamente a la adopción de Metas Explícitas de Inflación se requiere aplicar un programa de consolidación fiscal para tener finanzas públicas sanas y sólidas, esto es, déficits fiscales bajos o inexistentes. De otro modo existe el riesgo de que el banco central se convierta en comprador residual de bonos gubernamentales.

La política monetaria y la política fiscal deben coordinarse, pues pueden surgir conflictos entre el manejo de la deuda, que atiende a la relación costo-riesgo, y la política monetaria, que se preocupa por alcanzar la meta inflacionaria. Por ejemplo, para conservar la credibilidad de su política monetaria, el banco central puede preferir que el gobierno emita deuda indexada a la inflación o que pida préstamo en el extranjero, mientras que quienes manejan la deuda pueden considerar que la deuda indexada a la inflación y a la deuda en moneda extranjera hacen más vulnerable la economía nacional. *El manejo de la deuda pública debe apoyar la meta de inflación*; las autoridades fiscales deben estar plenamente conscientes de que un alto nivel de deuda implica grandes obligaciones por concepto de su servicio, lo que atenta contra la estabilidad monetaria. Esto eleva las tasas de interés reales, lo que se traducirá en un escaso crecimiento económico. El acuerdo entre las autoridades fiscales y monetarias es necesario a fin de evitar que los agentes económicos perciban discrepancias en la política económica.

<sup>117</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 54-56.

La devaluación tiende a erosionar el valor real de los compromisos de gasto que no hubieran sido indizados, lo que permite temporal y parcialmente hacer frente al déficit fiscal, pero el desenlace del proceso es que el impuesto inflacionario<sup>118</sup> tiende a disminuir cuando la economía está a punto de caer en una recesión y a aumentar en los períodos de auge, lo que refuerza el carácter cíclico del presupuesto y tiende a desorbitar las fluctuaciones económicas.

### III. EQUIDAD INTERREGIONAL

Al proceder a determinar medidas tendentes a lograr la igualdad tanto entre los distintos niveles de gobierno, como entre las jurisdicciones existentes dentro de un mismo nivel, ha de partirse de que es imposible eliminar totalmente los desequilibrios vertical y horizontal. El primero porque, por una parte, hay instrumentos de recaudación que se administran más eficientemente en forma centralizada —el impuesto sobre la renta aplicable a contribuyentes que perciben ingresos provenientes de diversas jurisdicciones, o el que recae sobre bases móviles; y el impuesto al valor agregado que grava el valor acumulado en sucesivas etapas de producción o comercialización desarrolladas en distintas jurisdicciones—, y por la otra porque la centralización puede facilitar economías de escala en la recaudación, reducir distorsiones y desigualdades asociadas con la asignación geográfica de las bases tributarias, y limitar la competencia tributaria entre las diferentes jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno, circunstancias éstas que debilitan su capacidad de recaudación.<sup>119</sup>

Por lo que hace al desequilibrio horizontal,<sup>120</sup> incluso donde la devolución fiscal es alta y corre al parejo de la capacidad ad-

<sup>118</sup> En México la correlación entre los movimientos cíclicos en el consumo del gobierno y el producto real es aproximadamente de 0.79, lo que indica que es muy estrecha (más elevada sólo la de Costa Rica, Perú y Venezuela, ésta de 0.86; la menor es la de República Dominicana, 0.16).

<sup>119</sup> Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

<sup>120</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 24.

ministrativa de las jurisdicciones subnacionales por lo que éstas pueden allegarse fondos propios para satisfacer las necesidades de sus localidades, es imposible eliminar la diversidad de circunstancias que determinan la extensión de las bases tributarias de las distintas circunscripciones y que afectan su capacidad de recaudación en relación con sus necesidades de gasto.<sup>121</sup> En este caso el papel de las subvenciones cambia y las transferencias intergubernamentales se usan menos para proporcionar fondos adicionales para el gasto público local, y más para nivelar el ingreso entre las distintas regiones.<sup>122</sup>

Para estimular la eficiencia en el empleo que en el nivel inferior de gobierno se hace de las transferencias y movilizar hacia él sólo los apoyos económicos que pueden ser aprovechados adecuadamente, es necesario evaluar constantemente de las subvenciones otorgadas —especialmente las destinadas a promover programas de interés nacional— tomando en cuenta indicadores del acierto en la ejecución de las funciones de gasto, para impulsar a las circunscripciones favorecidas a rivalizar con su mejor gestión para merecer más transferencias.<sup>123</sup>

El problema es que la fuerte dependencia respecto a las transferencias —a menos que estén muy claramente definidas las condiciones para suministrarlas, se asignen de acuerdo con criterios objetivos que no puedan ser fácilmente manipulados por los gobiernos receptores, y den poco margen de discrecionalidad y negociación entre los diferentes niveles de gobierno— puede debilitar los límites presupuestarios de los gobiernos subnacionales. Cuando esto ocurre, da pie para que los niveles más bajos de gobierno transfieran el costo de sus programas locales a personas situadas fuera de su jurisdicción, lo que constituye la base del problema del fondo común. Este problema puede volverse aún más grave cuando los gobiernos subnacionales tienen un alto grado de autonomía para endeudarse, en particular si el gobierno na-

<sup>121</sup> Blondal, Jon, *op. cit.*, p. 201.

<sup>122</sup> Stein, Ernesto, *op. cit.*, p. 148.

<sup>123</sup> OECD, *op. cit.*, p. 10.

cional encuentra difícil comprometerse a no rescatarlos en caso de que surjan problemas financieros. En este caso los gobiernos subnacionales pueden incurrir en gastos excesivos, endeudarse desproporcionadamente, y luego transferir la carga al gobierno nacional.<sup>124</sup>

Por eso, atendiendo a que los desequilibrios vertical y horizontal ejercen presión sobre las relaciones fiscales intergubernamentales, alteran las finanzas públicas agregadas y menoscaban la gobernabilidad macroeconómica global,<sup>125</sup> es crucial delinear un sistema racional de transferencias intergubernamentales no sólo para lograr una distribución equitativa de recursos dentro del país, sino también para asegurar que los límites del endeudamiento de los gobiernos subnacionales puedan mantenerse bajo control.<sup>126</sup> Y al hacerlo debe evitarse la discrecionalidad, estableciendo reglas que fijen indubitablemente el monto total de las transferencias y definan las condiciones para su distribución, porque no hacerlo así fomenta que los gobiernos subnacionales provoquen situaciones que obliguen al gobierno nacional a conceder transferencias adicionales.

La distinción cualitativa entre los diversos tipos de transferencias —participación en impuestos y las varias formas de subsidios— es un indicador que revela las distintas vías a través de las cuales la dependencia subnacional respecto del gobierno nacional influye en las relaciones intergubernamentales y en la gobernabilidad macroeconómica.<sup>127</sup>

Fijar como objetivo explícito para concederlas la equidad *per capita*, introduce la automaticidad y ayuda a reducir las disparidades regionales en cuanto a financiamiento, porque hace coincidir el gasto real con el volumen de transferencias; pero debe hacerse conciencia de que el sistema de transferencias no constituye una

<sup>124</sup> Stein, Ernesto, *op. cit.*, p. 127.

<sup>125</sup> Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, pp. 161 y 163.

<sup>126</sup> Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 37.

<sup>127</sup> Fukusaku Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, p. 163.

panacea, que no puede proporcionar igualación a las regiones más pobres, ni asegurar que se observen los niveles mínimos nacionales estándar en cada servicio.<sup>128</sup>

Precisamente porque la equidad entre las distintas regiones es una prioridad, no debe tenderse a ella únicamente por medio de subvenciones, sino principalmente a través de establecer y mantener incentivos para que cada una de ellas mejore su capacidad de generar recaudación, particularmente a través del fomento de un desarrollo económico que dé bases para la tributación,<sup>129</sup> porque el problema de fondo no es fiscal sino económico: la ausencia de actividades productivas que den base para la imposición. Carentes de base tributaria propia, las regiones más pobres no dan a su población mucho margen para seleccionar servicios, ni condiciones para variar el nivel de los que escogen.

### 1. *Participación en impuestos*

La atribución de parte del rendimiento de los ingresos fiscales declarados como comunes puede hacerse por la propia Constitución, sea que señale los ingresos comunes y fije los porcentajes que corresponden a cada nivel de gobierno —lo que garantiza la autonomía financiera de las entidades si el monto previsto coincide con el de sus necesidades de gasto—,<sup>130</sup> o bien simplemente

<sup>128</sup> Drumond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

<sup>129</sup> Ahorrar en transferencias a las localidades fuertes, hace posible en Finlandia otorgar a las localidades con un impuesto al ingreso inferior al promedio nacional de acuerdo con una base *per capita*, un subsidio que suple la diferencia. En Suecia el subsidio igualador consiste en transferencias de las regiones relativamente ricas a las relativamente pobres, preservando un incentivo a éstas para incrementar sus propias bases fiscales.

<sup>130</sup> La Constitución Suiza, además de reconocer una gran autonomía financiera a los cantones, como indemnización por la disminución de recursos pecuniarios debida a modificaciones temporales en la distribución de fuentes de ingresos y como resarcimiento por los gastos efectuados para la recaudación de impuestos por cuenta de la Confederación, prevé el reparto de ciertos ingresos a ésta atribuidos, y fija el porcentaje conforme al cual se efectúa esa participación.

prevea su distribución<sup>131</sup> confiando a la discreción de la legislatura nacional determinar los coeficientes del reparto, pues deja a la decisión unilateral del gobierno fijar el monto de la participación.<sup>132</sup>

#### *A. Perecuación*

Dado que existen regiones que a causa de su menor desarrollo económico adolecen de una aptitud restringida para obtener ingresos que les permitan autofinanciar los servicios que deben prestar, la sobrevivencia de la comunidad nacional exige aliviar las disparidades regionales de recursos o las diferencias en el rendimiento de los impuestos —o ambas— derramando ayuda financiera en beneficio de las regiones menos favorecidas, por lo que se hace indispensable crear un instrumento para reparar la heterogeneidad en la capacidad financiera de las distintas zonas, tratando de que todas ellas estén en condiciones de prestar —dado el estándar nacional— un nivel de servicios aceptable sin que se ven obligadas a soportar un grado de presión fiscal excesivo en relación con el existente en otras comarcas, de modo que el esfuerzo fiscal para proporcionar un nivel estándar de servicios sea equivalente en todas las partes constitutivas del país. Ese instrumento es la perecuación.

Independientemente de proceder a corregir las causas de la desigualdad económica entre las distintas circunscripciones aplicando una política de desarrollo regional a largo plazo, para atenuar esas diferencias deben establecerse —como medida a corto

<sup>131</sup> A partir de 1969, para unificar el sistema fiscal, se estableció en Alemania el uso común de los rendimientos de los impuestos más importantes. La participación en el impuesto sobre la renta de las personas y sociedades está fijada por la Constitución, pero respecto al impuesto sobre los rendimientos de los negocios, desde 1965, la participación es fijada por las leyes presupuestales federales.

<sup>132</sup> Acatando los preceptos de las leyes federales sobre relaciones financieras y perecuación, se distribuye en Austria el rendimiento de diversos impuestos federales comunes entre la Federación, los países y sus subdivisiones.

plazo— transferencias intergubernamentales de recursos efectuadas de una entidad a otra, o del gobierno nacional a las distintas jurisdicciones.

Esas entregas de fondos son necesarias tanto para subsanar el desequilibrio económico derivado de las diferencias en la capacidad fiscal de cada una de las distintas circunscripciones, como para corregir los desajustes entre las funciones que cada nivel de gobierno debe desempeñar y los ingresos con los que para el efecto cuenta cada uno de ellos. En tanto permite al gobierno nacional intervenir a fin de obtener la igualdad relativa de recursos entre las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno, constituye una manifestación de la integración de las finanzas públicas.

Aunque indirectamente favorece la nivelación de los ingresos de los individuos, de lo que se trata con la perecuación es de reducir los efectos presupuestarios de la desigualdad regional de recursos,<sup>133</sup> ampliando la base financiera de las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno para reforzar su autonomía.<sup>134</sup>

Instaurar nuevas relaciones intergubernamentales horizontales y verticales para corregir los efectos de la estructura del poder financiero y económico del conjunto de unidades políticas integrantes del país y de la del gobierno federal, es una característica importante del federalismo moderno, porque la existencia de medidas que compensen efectivamente la tendencia del capital a concentrarse en las zonas más competitivas y que permitan aliviar la presión fiscal y liberar recursos para inyectar en la eco-

<sup>133</sup> En la India —donde la mayoría de los estados son financieramente débiles— es menos un instrumento de redistribución de recursos que un medio para subsidiar el desarrollo económico. Además de las subvenciones otorgadas por la administración nacional a las entidades federadas para que puedan satisfacer sus necesidades financieras, el 60% de los planes regionales de desarrollo económico y social es financiado por el gobierno federal.

<sup>134</sup> A diferencia de los subsidios, ayudas financieras relativamente potestativas con las que se coadyuva a la prestación de servicios descentralizados de interés nacional.

nomía regional, es un prerequisito para el desarrollo concorde de cualquier conjunto de regiones integrado política y económico; ya que privadas de aplicar políticas económicas y fiscales adecuadas para atraer empresas que realicen actividades productivas que den base a una mayor recaudación, las comunidades con menor potencial económico soportan más duramente los efectos de la integración económica y monetaria al mercado común nacional.

El surgimiento y desarrollo de la idea de solidaridad nacional —del concepto de que es un derecho de las colectividad económica más débiles el que mediante un esfuerzo complementario de compensación de las desigualdades financieras interregionales la carga fiscal total sea soportada en común— entraña el logro de la igualdad de todos los habitantes del país respecto a suministro de los servicios públicos, independientemente de su residencia y de su contribución al financiamiento de las cargas públicas.

*a. Distinción de la perecuación de acuerdo con la fuente de las transferencias*

Atendiendo al gobierno que efectúa las transmisiones de numerario —que en cada caso tienen distintos objetivos— se denomina perecuación horizontal a la que se realiza de unos gobiernos regionales a otros, de aquellos que por su situación financiera tienen mayor capacidad para obtener ingresos a aquellos que por sus escasas fuentes de actividad económica están menos desarrollados. Y si con el fin de compensar el desequilibrio provocado entre la administración nacional y las distintas circunscripciones del nivel regional como consecuencia de que los impuestos aplicados por aquél producen más rendimientos, el que efectúa la entrega de fondos es el nivel nacional a las distintas jurisdicciones que lo integran, se trata de perecuación vertical.

Al hacer partícipes a los gobiernos regionales de recursos más elásticos al crecimiento económico por medio de esta última, se

trata no tan sólo de lograr una redistribución más justa de ingresos entre las distintas áreas geográficas y económicas —proporcionando ayuda financiera a las comarcas más necesitadas o más fiscalmente presionadas— sino de reconocerles en principio su autonomía. El otorgamiento de fondos del gobierno nacional a las administraciones subnacionales conlleva a la redistribución de responsabilidades, trasladando parte de ellas a éstas, dándoles así más independencia y disminuyendo la tendencia a concentrar facultades en el gobierno nacional.

#### *b. Perecuación horizontal*

Conforme a la perecuación horizontal,<sup>135</sup> recursos de las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno se reúnen en un fondo para ser redistribuidos en función de una serie de criterios como que el ingreso *per capita* sea inferior al promedio nacional, o que el índice de desarrollo económico de las jurisdicciones beneficiadas sea inferior al establecido sobre la base del desarrollo económico del total o de un número seleccionado de las jurisdicciones regionales. Esto favorece a las demarcaciones más débiles, pues las entidades sobre el índice de perecuación —monto de los ingresos que cada región debería obtener en condiciones de igualdad perfecta de recursos— calculado sobre la base de la capacidad fiscal promedio del conjunto de circunscripciones, otorgan contribuciones obligatorias a los que están por debajo de ese índice.

<sup>135</sup> Evolucionando desde su instauración en 1949, el sistema más genuino y perfecto de perecuación horizontal fue el implantado en la Alemania Federal, pues aunque la distribución se hacía en virtud de una ley federal, la Federación actuaba sólo como intermediaria en representación de los estados miembros, ya que la característica principal de este método era su aspecto de reparto fraternal de ingresos de las regiones más ricas a las pobres, con la aprobación de los países en el seno del Consejo Federal. Cuando a pesar de esta entrega de recursos las entidades más indigentes se encontraban todavía por debajo del índice de perecuación, la Federación las apoyaba con subvenciones complementarias.

### c. Perecuación vertical

Mientras mayor sea la integración<sup>136</sup> del poder fiscal en el gobierno nacional, más necesaria es la distribución de fondos de éste a los gobiernos del nivel regional, sobre todo a los menos favorecidos,<sup>137</sup> que por insuficiencia de fuentes de ingreso, lo reducido de sus tasas impositivas, o por cualquier otra causa, no pueden asumir con efectividad sus funciones como miembros integrantes de un país. La perecuación les garantiza un ingreso no muy inferior al promedio aceptado —el total de las demarcaciones o el de algunas de ellas tomadas como referencia— para permitirles, con un esfuerzo razonable, funcionar a un nivel que no sea exageradamente inferior al de las otras entidades.

## B. *Métodos para la distribución de participaciones*

Existen varias formas de sistematizar la participación en impuestos que se emplea para corregir los desequilibrios generados por las diferencias entre los recursos disponibles y las necesidades de gasto.<sup>138</sup> A menudo se otorga sobre la base de dar a todas las jurisdicciones el mismo porcentaje sobre el monto recaudado en su territorio; esto no corrige los desequilibrios horizontales, para hacerlo es necesario utilizar fórmulas basadas en criterios de redistribución.<sup>139</sup>

<sup>136</sup> Obligado por el alto grado de integración del poder fiscal en la Federación, Australia es el país que ha ido más lejos en la perecuación vertical. Su Constitución prevé que el Parlamento puede acordar ayuda financiera a las entidades federadas, y ya desde 1910 la legislación federal otorgaba una subvención especial a los estados que habían sufrido la disminución de sus recursos por medidas económicas federales, y a todas las entidades una ayuda de veinticinco libras por habitante.

<sup>137</sup> Desde 1957, en Canadá se entrega a las provincias económicamente más débiles —por relación del rendimiento de los impuestos en cada provincia respecto al rendimiento promedio nacional— la diferencia entre el régimen fiscal representativo y sus propios recursos fiscales.

<sup>138</sup> Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

<sup>139</sup> En Alemania, la participación sobre el impuesto al valor agregado se distribuye conforme a una base *per capita*, lo que implica un grado de redistribución

La participación puede otorgarse sobre impuestos individualmente considerados<sup>140</sup> o sobre la recaudación total del nivel superior de gobierno. Concederla sólo sobre determinados gravámenes da al nivel superior de gobierno un incentivo para concentrar tanto sus acciones tendentes a estimular el cumplimiento voluntario, como sus medidas coactivas, en los impuestos que no son participables o lo son en menor medida, así como a decretar incrementos sólo en éstos omitiendo hacerlo en los que son participables, lo que puede distorsionar el sistema fiscal. Esto no ocurre cuando la participación se distribuye sobre la recaudación total del nivel superior de gobierno.

Los métodos de participación con coeficientes fijados en una ley o en la Constitución<sup>141</sup> dan predictibilidad a los ingresos del nivel inferior de gobierno, lo que es importante para su planeación presupuestaria. Pero desde la perspectiva nacional dan rigidez al presupuesto y pueden neutralizar el impacto de la política fiscal, porque cuando el gobierno nacional decide restringir el gasto elevando impuestos, si éstos son compartidos dan a los gobiernos subnacionales más dinero y por tanto la posibilidad de incrementar sus gastos, lo que puede evitarse si la porción de ingresos que va a los gobiernos subnacionales se recauda con una tasa constante sobre una base compartida.

Las fórmulas fijas de participación pueden tener efectos procíclicos si los impuestos se elevan automáticamente durante un periodo de expansión, incrementando así la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales, y cortándosela abruptamente en las crisis económicas. Para aminorar las fluctuaciones cíclicas de los impuestos compartidos deben introducirse elementos de flexibilidad al sistema de participaciones, como ligar las transferencias a un promedio móvil de los ingresos del nivel superior de go-

a los *länder* con menos recursos; India utiliza fórmulas que combinan el ingreso *per capita*, e indicadores de atraso y del esfuerzo fiscal estatal.

<sup>140</sup> Argentina, Brasil, Alemania, India y Rusia siguen el primer sistema, y México el segundo.

<sup>141</sup> Como en Brasil y Colombia.

bierno, u obligar a los gobiernos del nivel inferior a crear fondos de estabilización cuando tienen un exceso de ingresos.

Los arreglos de participación ascendente —del nivel inferior de gobierno hacia el nivel superior— funcionan sólo en países con una larga tradición de estrecha política de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno,<sup>142</sup> o en confederaciones relajadas o áreas de economía común en las que la responsabilidad de la política de estabilización continúa siendo responsabilidad de los estados miembros. Además, dado que en las bases, en las tasas o en ambos elementos, puede haber variaciones importantes entre las distintas jurisdicciones, habría distorsiones en el flujo de recursos hacia el nivel superior, lo que haría necesario armonizar las políticas impositivas de dichas circunscripciones. Asignar todos, o la mayoría de los poderes de recaudación con participación ascendente<sup>143</sup> —especialmente si la fórmula es renegociada frecuentemente— priva al gobierno nacional de instrumentos impositivos para la gestión macroeconómica, y dificulta la redistribución del ingreso a través del sistema fiscal.

## 2. *Subsidios*

El otro mecanismo para transferencias intergubernamentales son los subsidios del nivel superior de gobierno al nivel inferior: del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, y de éstos a sus subdivisiones políticas. La distinción principal es entre subsidios abiertos o incondicionales, y subsidios específicos o condicionados.

### A. *Subsidios incondicionales*

Los subsidios incondicionales pueden ser usados como si se tratara de los propios impuestos de la administración beneficiaria.

<sup>142</sup> Como en Alemania

<sup>143</sup> Como ocurría en Yugoslavia hasta la caída del socialismo.

ria, y están destinados a corregir los desequilibrios horizontales manteniendo un promedio de ingresos fiscales que asegure la prestación de los servicios públicos indispensables con un costo estándar y uniforme entre las distintas regiones.<sup>144</sup> En esta categoría la única distinción posible respecto a su utilización es entre gasto corriente y gasto de capital, y si son de esta naturaleza, no puede condicionarse su empleo a proyectos particulares.<sup>145</sup>

### B. *Subsidios condicionados*

Los subsidios con fines específicos restringen el uso de los fondos a ciertos propósitos, al cumplimiento de metas precisas que deben alcanzarse en los programas financiados con ellos o a ambas condiciones. Si bien imponer condiciones se justifica por la necesidad de asegurar estándares generales mínimos para la provisión de servicios elementales como educación primaria, salud, y preservación ambiental, limita la autonomía de los gobiernos subnacionales; que sean esos requisitos defendibles o no en teoría, su empleo en la práctica es difícil, por lo que los controles sobre el uso de esos subsidios a menudo son más formales que reales. Aún más difícil es especificar y supervisar la restricción que se refiere a la ejecución de los programas financiados con las subvenciones.<sup>146</sup>

Desde el punto de vista del gobierno nacional, las condiciones en las transferencias son necesarias para conseguir que sus políticas sean ejecutadas de manera uniforme en todo el país, porque la justificación de esas subvenciones es asegurar en todo el territorio un nivel homogéneo en la prestación de los servicios básicos indispensables.<sup>147</sup>

Para establecer el grado de condicionalidad y decidir la estructura de los subsidios, debe considerarse cómo pueden afectar

<sup>144</sup> Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, p. 23.

<sup>145</sup> OECD, *op. cit.*, p. 15.

<sup>146</sup> Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 38.

<sup>147</sup> Blondal, Jon, *op. cit.*, pp. 201 y 202.

la estructura del gasto público subnacional, la capacidad de las administraciones públicas locales para determinarlo, y su disposición a ejercer una disciplina efectiva sobre él.

Imponer la condición de igualar con fondos propios los recursos transferidos por el nivel superior de gobierno, por una parte obliga a las administraciones receptoras a encauzar recursos a áreas prioritarias para aquél pero no necesariamente para ellas, a costa de la provisión de servicios que de acuerdo con los intereses de la comunidad a la que sirven tienen precedencia; y por la otra coloca en desventaja a las regiones más pobres en relación con las más ricas respecto a la posibilidad de utilizar este tipo de transferencias. Pero por razones relacionadas con la gestión presupuestaria y macroeconómica el empleo de los subsidios abiertos debe limitarse.<sup>148</sup>

### *C. Subsidios de ámbito global*

Los subsidios de ámbito global caen entre las dos categorías, porque están orientados a financiar amplios rubros específicos de gasto —educación, salud, seguridad, preservación y saneamiento del medio ambiente—, pero sin estipular programas definidos dentro de ellos.

### *3. Procedimientos para la distribución de los subsidios*

Dentro de cada una de las categorías anteriores pueden identificarse diferentes procedimientos en cuanto a la forma de distribución —discrecional o de acuerdo con criterios objetivos—, y a su relación con objetivos y políticas del gobierno nacional.<sup>149</sup>

En el caso de los subsidios discretionales el nivel superior de gobierno puede o no proporcionarlos, y si lo hace los concede a su arbitrio, ya que no hay criterios generales para su distribución, que

<sup>148</sup> Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 38.

<sup>149</sup> OECD, *op. cit.*, pp. 15 y 16.

se efectúa a voluntad del gobierno que los reparte; en tanto que los subsidios concedidos aplicando criterios objetivos se distribuyen de acuerdo con indicadores de la capacidad de recaudación, de las necesidades de gasto o de ambos indicadores.

#### *A. Subsidios discrecionales*

La discrecionalidad puede referirse a la determinación del monto total que ha de concederse, al propósito de la asignación, o a ambos aspectos. Este último caso confiere al gobierno nacional la máxima flexibilidad para canalizar recursos a las jurisdicciones con mayores necesidades, a las que tienen dificultades financieras, o a las que experimentan discrepancia entre sus necesidades de gasto y sus recursos disponibles.<sup>150</sup>

Cuando la discrecionalidad se refiere al monto total de la subvención, pero la asignación se efectúa conforme a una fórmula predeterminada, lo que las jurisdicciones pueden negociar con el gobierno nacional es una cifra mayor de recursos, y lo obtenido de este proceso es menor que en el caso de una completa discrecionalidad. Menos frecuente es la discrecionalidad respecto a la asignación pero no al monto total.<sup>151</sup> En cualquier caso, si la cuantía de las transferencias no es importante, sus consecuencias para los resultados fiscales agregados no es de cuidado; sin embargo, desde el punto de vista de la disciplina fiscal —por lo menos en las jurisdicciones más pequeñas— sí pueden serlo, ya que en comparación con los menguados presupuestos de algunas de ellas el monto de los apoyos puede aun ser considerable.

En las economías en desarrollo se justifica un cierto grado de discrecionalidad<sup>152</sup> en cuanto a la determinación del monto de los apoyos del gobierno nacional, porque las fluctuaciones económicas

<sup>150</sup> Stein, Ernesto, *op. cit.*, pp. 127, 131, 133-135.

<sup>151</sup> Todas las transferencias son discretionales en Perú y en Trinidad y Tobago, y totalmente automáticas en Honduras, Guatemala y Costa Rica. En México son de distribución y monto principalmente automático.

<sup>152</sup> OECD, *op. cit.*, p. 9.

cas que las caracterizan dificultan aun las transferencias generales bien fundadas objetivamente, ya que producen una tendencia al gasto excesivo y a disminuir la responsabilidad financiera.

Pero a menos que la administración nacional sea muy fuerte respecto a las subnacionales, es posible que las transferencias discretionales tengan el efecto de reducir las restricciones presupuestarias de los gobiernos subnacionales —y concomitantemente su responsabilidad fiscal—, y si esto ocurre, las jurisdicciones subnacionales pueden suponer que les conviene gastar más de lo que sus recursos permiten y luego recibir ayuda del gobierno nacional, desplazando así parte del costo de sus programas a contribuyentes ajenos a su jurisdicción, dando origen al problema del fondo común, que se agrava si los gobiernos subnacionales tienen un alto grado de autonomía para endeudarse —y en particular si el gobierno nacional no puede dejar de rescatarlos en caso de que enfrenten problemas financieros—, porque pueden incurrir en gastos excesivos y luego trasladar la carga al gobierno nacional.

Otro riesgo de la discrecionalidad es que las transferencias se asignen de acuerdo con consideraciones políticas, empleándolas como soborno al intercambiarlas por el apoyo de los legisladores que en el Congreso representan a las jurisdicciones subnacionales beneficiadas, o a sus contribuyentes.

#### *B. Subsidios concedidos atendiendo a criterios objetivos*

Si no hay normas que establezcan mediante fórmulas pre-determinadas el procedimiento para conceder subsidios, puede resultarle más difícil al gobierno nacional no acceder a otorgar apoyos complementarios a los gobiernos subnacionales, dado que cuenta con la facultad para hacerlo. Por eso han de estar muy claramente establecidos los criterios objetivos conforme a los cuales van a asignarse las subvenciones —a modo de que no puedan ser fácilmente manipulados por los gobiernos receptores, y de que exista poco margen de discrecionalidad y negociación entre los diferentes niveles de gobierno—.

Para asegurar que las transferencias no se distribuirán arbitrariamente e impedir los riesgos asociados con el uso abusivo de subsidios niveladores que pueden estimular al nivel inferior a no esforzarse por obtener ingresos propios, y llevar al nivel superior de gobierno a excesos presupuestales —y aun a la pérdida del control sobre la política fiscal—, previamente a su otorgamiento deben haberse determinando los criterios de igualación, y haberse establecido el marco jurídico para su concesión, a modo de introducir la automaticidad y reducir la necesidad de negociaciones periódicas bilaterales o multilaterales entre el gobierno nacional y las distintas jurisdicciones del nivel subnacional.<sup>153</sup>

El reparto regional de transferencias no debe basarse en negociaciones bilaterales entre cada región y el gobierno nacional, sino en reglas apoyadas en indicadores económicos —como densidad de población, distribución por edades, por actividades productivas, así como nivel de desempleo—, y definirlo como un porcentaje del PNB, incrementando los recursos disponibles para los mismos siempre que el ahorro generado a través de un control de costos mejorado permanezca dentro de límites pre establecidos.

Emplear el esfuerzo fiscal como criterio objetivo para otorgar subsidios, tiene el propósito de elevar el interés del gobierno subnacional por mejorar su recaudación, de modo que el incremento alcanzado en ésta se refleja en un aumento en el monto del subsidio.<sup>154</sup> Pero tomar como base para otorgar transferencias los ingresos recaudados en las jurisdicciones del nivel subnacional, las hace inequitativas y mutables, lo que agrava las brechas fiscales y genera tensiones cíclicas, porque el gasto se incrementa automáticamente cada vez que aumentan los ingresos, y disminuye cuando éstos se reducen. Para evitarlo, la transferencia global debe fijarse como una proporción del PIB, porque esto impide que el gasto subnacional se incremente cuando el gobier-

<sup>153</sup> Drumond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, pp. 21 y 24.

<sup>154</sup> OECD, *op. cit.*, p. 15.

no nacional está procurando reducir el déficit, lo que favorece la estabilidad.<sup>155</sup>

Distribuir los subsidios de acuerdo con el principio del reembolso hipotético —que es particularmente eficaz para el financiamiento de los servicios sociales— es una forma de poner en práctica el principio de que los recursos presupuestarios deben erogarse de acuerdo con los resultados y no de acuerdo con los insumos, lo que incorpora un elemento estabilizador. Si consisten en una cantidad fija por persona atendida, no sólo es claro el objetivo perseguido, sino que proporcionan un elemento inequívoco para el cálculo del costo de los servicios.

Por lo que toca al empleo de los subsidios como instrumentos de política nacional debe ser valorado en conexión con la asignación de gasto. Los gobiernos nacionales pueden obtener los mismos objetivos señalando estándares para los servicios locales, en vez de usar subsidios específicos o discretionales.<sup>156</sup>

#### IV. COLOFÓN

Por importante que sea contar con una base teórica no puede esperarse que las respuestas del gobierno se ajusten a proposiciones derivadas de elucubraciones puramente académicas que estudian cada problema por separado en forma lineal, cuando en la práctica el conjunto de las circunstancias debe evaluarse y afrontarse como un todo integrado, aunque sus diversos elementos hagan que cualquier solución pueda desencadenar reacciones secundarias adversas: la delegación de la facultad de presupuestar al Ejecutivo facilita la disciplina fiscal, pero puede agravar los problemas de mandato desvirtuado; y dar demasiada injerencia en ese proceso al Legislativo; favorece el proceso democrático, pero puede agravar el problema de representación desviada. Todos los problemas deben resolverse con apego a normas, pero

<sup>155</sup> Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, p. 24.

<sup>156</sup> OECD, *op. cit.*, p. 16.

desgraciadamente no a las mismas normas, lo que puede ocasionar conflictos, apegarse estrictamente a reglas favorece la transparencia e incrementa la credibilidad del gobierno, pero a costa de reducir la flexibilidad necesaria para responder a las crisis macroeconómicas.

Para lograr los resultados deseados del proceso presupuestario es necesario que las instituciones que lo integran sean las adecuadas de acuerdo tanto con la naturaleza del sistema político—presidencialista o parlamentario— como del sistema electoral—pluralista o de representación proporcional—. Asimismo ha de tenerse en cuenta si se trata de una democracia ya afianzada o de una recién estrenada, porque en este caso hay un alto riesgo de encontrar en los puestos de elección popular personas sin experiencia en materia económica ni política, y mientras más fisuras existan en el entorno político, más difícil es alcanzar consensos que deben abarcar no sólo los objetivos por lograr, sino también los procedimientos para hacerlo; y más laborioso es impedir que las disensiones afecten la disciplina fiscal y dificulten la estabilidad económica.

La imposibilidad de constatar cómo y en dónde se erogan los recursos gubernamentales es el principal estímulo para una competencia de deshonestidad entre autoridades cuya probidad está en entredicho simplemente por serlo y evasores fiscales que en esa presunción justifican su falta de solidaridad social. El hecho de que todo ciudadano tenga acceso a las cuentas públicas en realidad no significa mucho, porque la complejidad de los registros contables hace necesaria su interpretación por especialistas. Lo que realmente incrementaría la credibilidad del gobierno, forzaría a los funcionarios a cumplir sus obligaciones, y ajustaría las acciones tomadas a las preferencias sociales, sería que un organismo autónomo tomara a su cargo esa interpretación y la constatación física de lo asentado en los registros contables. Un organismo autónomo a cargo de examinar—respecto a ambos niveles de gobierno— no sólo las cuentas públicas, sino también las proyecciones, y de calcular el nivel idóneo de endeudamiento.

to considerando el déficit subyacente, daría más certidumbre al proceso presupuestario, disminuiría las controversias durante su desarrollo, eliminaría las dudas respecto a la legitimidad de las acciones gubernamentales, y aumentaría la confianza en la gestión de las autoridades.