

CAPÍTULO SEGUNDO

DESCENTRALIZACIÓN Y DEVOLUCIÓN DE FACULTADES HACENDARIAS

En un gobierno unitario o en una Federación integrada¹⁵⁷ se asignan a las jurisdicciones subnacionales pocas fuentes de recursos propias, mientras que el gobierno nacional se responsabiliza de la asignación del gasto y de la movilización de los recursos a las jurisdicciones subnacionales, que actúan como meros agentes del gobierno nacional, con estrechos límites para la formulación de sus propias políticas.¹⁵⁸

I. FACTORES QUE INTERVIENEN PARA DETERMINAR EL GRADO DE CENTRALIZACIÓN

Dentro de cada organización nacional el grado de descentralización es afectado por las circunstancias económicas, la situación política y la estructura jurídica, que a su vez es producto de las condiciones sociales, económicas y políticas existentes en el momento de su creación, la cual debe modificarse conforme éstas se transformen.

¹⁵⁷ Organización en la que se admite la existencia de una autoridad federal lo suficientemente fuerte como para lograr acuerdos respecto a la aceptación de instrumentos de armonización financiera que inserten las prerrogativas hacendarias de las entidades federativas en las instituciones hacendarias del poder federal.

¹⁵⁸ Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, p. 163.

*Influencia de las condiciones económicas, políticas y jurídicas
en el grado de descentralización*

La amplitud de la descentralización está influida por la interacción de la extensión geográfica; la riqueza del país —considerando también la equidad con la que está distribuida—; el número de habitantes, así como su grado de congregación en las zonas urbanas; la concentración y rigidez del sistema político, y el marco legal del proceso de tomar decisiones.¹⁵⁹

A. Circunstancias económicas

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

Dado que el subdesarrollo económico está acompañado de escasez de personal calificado y que la multiplicación de centros facultados para tomar decisiones requiere un copioso caudal de recursos, un país pobre —medido según el ingreso *per capita*— difícilmente puede tener un alto grado de descentralización. Por otra parte, la prestación descentralizada de un bien público fomenta el bienestar en las distintas comunidades cuando las causas subyacentes de la diversidad de preferencias homogéneas se deben a diferencias culturales —étnicas, lingüísticas y religiosas—;¹⁶⁰ pero

¹⁵⁹ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales, mecanismos de conciliación*, México, UNAM, 2006, p. 42.

¹⁶⁰ Pommerhene, Werner W., “Quantitative Aspects of Federalism: a Study of Six Countries”, en Oates, Wallace E. (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Massachussets, Lexington Books, 1977, pp. 299-301.

cuando más que discrepancias en predilecciones lo que existe es la incapacidad para costear los servicios adecuados por la disparidad en el ingreso personal, se hace necesaria una mayor redistribución de ingresos, y como quien puede hacerla es el gobierno nacional, esa desigualdad compele a un mayor grado de centralización.

B. *Condiciones políticas*

Desde el punto de vista político, mientras menor es la inclinación del sistema gubernamental a tomar en cuenta los intereses regionales, es más escaso el número de partidos políticos y más reducida su fuerza, más definida es la tendencia a la centralización.¹⁶¹

C. *Estructura jurídica*

El establecimiento de límites a la centralización depende del juego de fuerzas sociales, políticas y económicas dentro de la organización jurídica de cada país en particular, ya que el éxito de los impulsos para vigorizar o para enervar el nivel de centralización fiscal depende en buena parte del grado en el que el marco legal facilita u obstruya la descentralización del proceso de tomar decisiones. En los países democráticos con un alto grado de sectorialismo —dispersión de la responsabilidad respecto a medidas relacionadas con funciones particulares como educación, salud, seguridad, comunicaciones y transportes— y que hayan establecido en su Constitución una forma de gobierno federal, es más factible que la descentralización hacendaria sea mayor que en los países unitarios.¹⁶²

¹⁶¹ Pommerehne, Werner W., *op. cit.*, p. 299.

¹⁶² *Ibidem*, pp. 303-305.

a. Influencia de las condiciones sociales, económicas y políticas presentes en el momento de la creación de la estructura jurídica

Las características de cada estructura federal están determinadas por las condiciones sociales, económicas y políticas que la engendraron, pues no es lo mismo que surja de la agregación de comunidades políticas autónomas,¹⁶³ o de la unión alrededor de una colectividad más fuerte que a causa de una homogeneidad básica —por compartir sus miembros los mismos orígenes étnicos e históricos— es aceptada sin mayor resistencia,¹⁶⁴ a que se origine en la disagregación de comunidades originalmente centralizadas,¹⁶⁵ o a que la existencia de conflictos políticos y regionales de origen cultural o étnico, o dificultades provocadas por el subdesarrollo económico hagan de la existencia de un poder central fuerte, el único modelo viable de organización política.¹⁶⁶

Pero el límite establecido a la centralización en el momento de optar por la forma de gobierno no es estático, sino que conforme varían las circunstancias en las que opera el sector público, también lo hacen los extremos de descentralización o centralización en los que puede actuar con mayor eficacia.¹⁶⁷ Como estructura estática, el grado de descentralización está dado con pretensión de permanencia en el orden constitucional; pero con el objeto de corregir la falta de adecuación entre esa organización invariable y las circunstancias mutables, como proceso es una progresión ilimitada de acuerdos concluidos entre el gobierno nacional y las

¹⁶³ Canadá, Estados Unidos y Australia, formadas por la agregación de colonias independientes.

¹⁶⁴ Alemania, formada por la agregación de los principados alemanes a Prusia.

¹⁶⁵ Como es el caso de gran parte de las ex colonias europeas en Asia, África y América.

¹⁶⁶ Anastopoulos, Jean, *Les aspects, financiers du fédéralisme*, París, Librarie Générale de droit et de Jurisprudente, 1979, pp. 5, 386 y ss.

¹⁶⁷ Peacock, Alan, *The Political Economy of Devolution*, en Oates, Wallace E., *op. cit.*, p. 51.

entidades constitutivas del país en paridad de condiciones, en la que la posibilidad de que las comunidades participantes subsistan depende de su capacidad de transacción en los campos estratégicos del poder.¹⁶⁸

Entre los principios del federalismo como proceso, está el concepto de cooperación, que se manifiesta en pactos de colaboración y coordinación, de manera que las decisiones —ya se trate de procurar metas nacionales o de impulsar acciones regionales— se tomen mediante acuerdos que permitan a las partes proteger sus posiciones, salvaguardando la autonomía primordial de todas ellas.¹⁶⁹ Es el proceso federal el que hace posible cumplir la máxima capital del federalismo *tanta descentralización como es posible y tanta centralización como es necesaria.*¹⁷⁰ Desde esta perspectiva la fórmula federal nunca es concluyente, sino un modelo permanentemente regenerado.

b. Necesidad de una reorganización fiscal

Por una parte la creciente necesidad de bienes y servicios públicos locales, y por la otra la exigencia de preservar la disciplina fiscal, han convertido a la reforma fiscal —incluida la de las relaciones fiscales intergubernamentales— en un aspecto crucial de política para los países en desarrollo, cuyo principal problema es el diseño y ejecución de un sistema apropiado de finanzas gubernamentales que al mismo tiempo que provea servicios públicos locales en forma eficiente y efectiva, procure la disciplina fiscal necesaria para mantener la estabilidad macroeconómica; por eso junto con los nuevos derechos y responsabilidades presupuestarias a los gobiernos subnacionales, debe promoverse la claridad y la transparencia institucional en su manejo.¹⁷¹

¹⁶⁸ May, R. J., *Federalism and Fiscal Adjustment*, Oxford University Press, 1969, cit. en Anastopoulos, Jean, *op. cit.*, p. 413.

¹⁶⁹ Anastopoulos, Jean, *op. cit.*, pp. 412 y ss.

¹⁷⁰ Lamontagne, Cf, *Le lédéralisme Canadien, Evolution et Problèmes*, Québec, 1954, cit. en Anastopoulos, Jean, *op. cit.*, p. 414.

¹⁷¹ Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, pp. 154 y 184.

El sistema fundado en la búsqueda de soluciones coordinadas para resolver los problemas comunes y en cimentar los vínculos entre las diferentes jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno —y entre ellas y el gobierno nacional— en la complementación de sus respectivas facultades y obligaciones se conoce como federalismo cooperativo. Este procedimiento permite que autoridades independientes ejerzan asociadas sus atribuciones para dejar que cada nivel de administración se sirva recíprocamente de las aptitudes del otro, entendiendo que las distintas entidades administrativas son partes mutuamente complementarias de la misma organización gubernamental, de la que cada uno de los poderes tiende a realizar las funciones ordinarias conforme a su capacidad de hacer frente a problemas concretos.¹⁷²

Las entidades subnacionales se benefician de la mayor apertura del gobierno nacional para lograr una redistribución más equitativa de los recursos, así como de su capacidad para abordar los problemas en su magnitud global, fijando metas y articulando soluciones en representación de la colectividad nacional íntegra. A su vez, el gobierno nacional aprovecha el indiscutible mayor conocimiento de los gobiernos subnacionales tanto sobre las cuestiones regionales que les son propias, como sobre el punto de vista local respecto a los problemas nacionales, lo que les permite ajustar los programas generales a sus propias circunstancias.¹⁷³

En el ámbito de las finanzas, la cooperación es empleada para facilitar la implantación de políticas económicas generales y para conferir homogeneidad al desempeño de las atribuciones y obligaciones de las jurisdicciones subnacionales. Al intervenir el gobierno nacional en las materias proverbiales de las entidades subnacionales asociado a ellas, coadyuvándolas, su colaboración implica la previa aceptación de la autonomía de las colectividades adherentes al plan de colaboración, que pueden defender sus intereses y negociar ajustes a la política común de acuerdo con

¹⁷² Corwin, E. S., “The Passing of Dual Federalism”, *Virginia Law Review*, vol. 36, febrero de 1950, p. 19, cit. en Anastopoulos, Jean, *op. cit.*, p. 410.

¹⁷³ Anastopoulos, Jean, *op. cit.*, p. 411.

sus condiciones particulares. Así entendida, la cooperación entraña la acción coordinada en tareas determinadas y aprobadas de mutuo acuerdo por las autoridades respectivas, creando vínculos que —respetando la autonomía de cada jurisdicción— asocian a la colectividad nacional con las comunidades regionales basados en compromisos entre ambos niveles de gobierno que unen sus esfuerzos y recursos para organizar en común sus políticas y acciones.¹⁷⁴

La transferencia de facultades debe organizarse de tal modo que la autoridad nacional conserve el control necesario sobre el gasto total, y de que la movilización de recursos hacia el nivel subnacional se efectúe sin crear presiones extrapresupuestarias en el nivel nacional, considerando que los programas de devolución promueven la claridad institucional y la transparencia presupuestal sólo si en el nivel subnacional el gasto iguala a los recursos, y los gobiernos que lo integran se comprometen a seguir una disciplina fiscal. Si la decisión de qué necesidades van a satisfacerse y cómo han de serlo la toma el nivel superior de gobierno, un conjunto uniforme de bienes y servicios se provee en toda su jurisdicción; pero dado que las preferencias por determinados servicios son heterogéneas en cada una de las circunscripciones del territorio nacional, las autoridades de éstas pueden combinar mejor el conjunto de bienes y servicios que son demandados por los ciudadanos de su comunidad, especialmente aquéllos cuyos beneficios se concentran geográficamente.¹⁷⁵

Para determinar el nivel de gobierno idóneo para proporcionar cada servicio público, deben sopesarse los ahorros que el gobierno nacional puede hacerse proporcionando un servicio uniforme contra las ganancias potenciales de bienestar por la prestación regional de cada uno de ellos en respuesta a las preferencias locales,¹⁷⁶ sin olvidar que para que las jurisdicciones del nivel inferior de gobierno puedan actuar eficientemente de-

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 412.

¹⁷⁵ Stein, Ernesto, *op. cit.*, pp. 120 y 148.

¹⁷⁶ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, pp. 20-22.

ben estar en posibilidad tanto de realizar economías de escala,¹⁷⁷ como de impedir el desbordamiento de los beneficios de los servicios proporcionados por cada una de ellas.¹⁷⁸

La satisfacción de necesidades, de acuerdo con la preferencia por determinados servicios públicos, se resuelve a nivel local mejor que en el nacional, porque en términos de distribución, hacer coincidir la exigencia por obtener un determinado servicio con *la disposición a sufragarlo* es una forma más eficiente de organizar las finanzas públicas, lo que resulta en ganancias económicas, porque al acercar las decisiones fiscales a las preferencias de los votantes, la descentralización ofrece la ventaja de mejorar la asignación de recursos. Aunque existen casos límite en que con fines reguladores hay instituciones gubernamentales que realizan en forma subsidiaria funciones de carácter comercial, como la acción de proveer bienes y servicios públicos para consumo colectivo, debe ser ajena a fines comerciales o financieros, en caso de que los bienes o servicios sean de esta naturaleza deben ser proporcionados sin fines de lucro, pero atendiendo a que su *autofinanciamiento*

¹⁷⁷ Se conoce con el nombre de economías de la producción en gran escala o de la producción en grande, a la combinación de un aumento en la productividad y un ahorro en el costo, originada por el incremento del volumen de insumos empleados y por la posibilidad de usar medios de producción mejores y más eficientes a medida que aumenta la importancia de la organización a cargo de la prestación de un servicio o de la producción de un bien. Mientras mayor sea aquélla, mejor puede aprovechar las ventajas de la división y especialización del trabajo. Al tiempo que ahorra en el precio de los insumos al adquirirlos en grandes cantidades, tiene acceso a medios de producción de alta calidad al emplear máquinas especiales —cuyo uso de otra forma es incosteable— y al aplicar técnicas cuya utilización es factible sólo cuando se opera en grandes volúmenes; por otra parte, puede contratar personal altamente calificado y sostener actividades de investigación para mejorar la prestación del servicio o la producción del bien. Al quedar estas últimas bajo dirección y vigilancia únicas, se facilita el aprovechamiento más racional de la cantidad productiva, se elimina la multiplicación de los costos y se reducen las pérdidas por desajuste o interrupciones en su suministro o producción. Zamora, Francisco, *Tratado de teoría económica*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1959, pp. 463-467.

¹⁷⁸ Peacock, Alan, *op. cit.*, p. 39.

permite seguir suministrándolos adecuadamente e incorporando las mejoras técnicas que vayan estando disponibles.¹⁷⁹

II. VINCULACIÓN ENTRE SATISFACCIÓN Y COSTO, Y ENTRE NECESIDAD DE GASTO Y BASE FISCAL

Se considera que las preferencias y las necesidades locales se satisfacen mejor a través de los gobiernos subnacionales que del nacional, porque aquéllos pueden tener en cuenta las diferencias que existen en cada jurisdicción tocante a medio ambiente, recursos naturales, y factores culturales, económicos y sociales; y porque puede promoverse un mayor grado de responsabilidad y eficiencia en el empleo de los recursos económicos acercando las asignaciones de gasto a las fuentes de ingresos, y por consiguiente a los votantes.¹⁸⁰

El gobierno nacional debe establecer la estructura para que los procesos políticos y económicos locales operen adecuadamente: implantar un sistema para compensar las divergencias entre la base fiscal y las necesidades de gasto de las diferentes jurisdicciones; instaurar arreglos institucionales que garanticen la eficiencia en la distribución de funciones y de recursos en el nivel subnacional; crear incentivos para la competencia de gasto en construcción de obra y prestación de servicios entre las jurisdicciones, y decretar medidas para mejorar la transparencia y visibilidad de las operaciones locales frente a sus electores.¹⁸¹

Una ley de derechos de los usuarios de servicios públicos crearía tanto un marco normativo para la prestación de los diversos servicios locales —fijando explícitamente los estándares que los beneficiarios podrían razonablemente esperar de los servicios que se les proporcionen—, como un procedimiento para comparar los resultados reales con los estándares publicados. Asimismo

¹⁷⁹ OECD, *op. cit.*, pp. 9 y 11.

¹⁸⁰ Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, p. 153.

¹⁸¹ OECD, *op. cit.*, p. 9.

prevería la creación de un organismo protector de los derechos de los ciudadanos que tendría a su cargo revisar las finanzas y los resultados de cada administración local para facilitar al electorado información útil para responsabilizar de su gestión a esas autoridades, y para confrontar a través de análisis comparativos la eficacia y la eficiencia con las que los diferentes gobiernos locales provean los mismos servicios, lo que haría posible dilucidar los motivos de las diferencias en cuanto a costo y calidad de los servicios suministrados en las distintas jurisdicciones.¹⁸²

Una forma de promover la eficiencia en la provisión de servicios es someter al personal de la administración pública a la disciplina de mercado,¹⁸³ a través de programas de licitaciones públicas obligatorias en los que concurre con contratistas externos, y si no le es posible competir ventajosamente proporcionando la misma calidad a menor costo, esta comparación permite la subcontratación de servicios en el sector privado.¹⁸⁴

Que la provisión de satisfactores en el nivel subnacional dependa de la movilización de recursos locales tiende a reducir el problema del fondo común, pero puede crear o agravar el problema de representación desviada o el de mandato desvirtuado. Sigue si se devuelven amplias bases tributarias a las jurisdicciones subnacionales sin que el gobierno nacional pueda vigilar el uso que de ellas hacen las autoridades locales, porque dado que todo incremento en la tributación local implica costos políticos que se reducen o eluden cuando el gasto local se financia de un conjunto común de recursos obtenidos en otras circunscripciones, existe un estímulo para que los gobiernos locales subutilicen sus bases tributarias si pueden obtener financiamiento alternativo a través de transferencias intergubernamentales. En este caso el problema de fondo común de recursos y los problemas de repre-

¹⁸² Blondal, Jon, *op. cit.*, p. 204.

¹⁸³ Esta iniciativa del Reino Unido ha sido muy exitosa, el programa se inició con la recolección de basura y se ha extendido a servicios financieros y legales.

¹⁸⁴ Blondal, Jon, *op. cit.*, p. 204.

sentación desviada y de mandato desvirtuado pueden reforzarse recíprocamente en vez de excluirse mutuamente.¹⁸⁵

En la medida en que el costo de los servicios públicos se cubre con recursos propios de la jurisdicción que los proporciona, más se vinculan los beneficios obtenidos con el precio pagado por los contribuyentes locales; éstos, por una parte, tienen mayor incentivo para vigilar la actuación de las autoridades responsables de prestarlos, y por la otra, están en mejor posición para exigirles el cumplimiento de una disciplina, que si los servicios son suministrados por personal dependiente del gobierno nacional en un régimen centralizado, y por consiguiente pueden obtener más beneficios en relación con lo que pagan. De acuerdo con esto, la descentralización puede conducir a una mayor participación cívica en la toma de decisiones, a un mejor control de la ciudadanía sobre los actos de los funcionarios públicos, y por consiguiente, a producir gobiernos más pequeños.¹⁸⁶

Pero por otra parte, si la descentralización lleva a una mayor participación cívica se tendrán más en cuenta las preferencias y necesidades de la población que en un régimen centralizado, y si aquéllas son más homogéneas dentro de cada jurisdicción que entre las distintas demarcaciones, es posible que los contribuyentes confieran a su gobierno más recursos tributarios. En este caso, el gobierno se agrandaría, pero este aumento de tamaño no reduciría el bienestar, pues implicaría adecuar los servicios al gusto de la comunidad de beneficiarios.

1. *Prestación de servicios*

Con el fin de alcanzar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios —que deben proporcionarse al menor costo posible para una calidad preestablecida—, es preciso evitar la duplicación y el traslape de esfuerzos señalando qué nivel de gobierno

¹⁸⁵ Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, p. 162.

¹⁸⁶ Stein, Ernesto, *op. cit.*, pp. 121 y 122.

tiene la capacidad técnica y administrativa para responsabilizarse de cada actividad, lo que hace indispensable aclarar el papel que cada uno de ellos desempeña en sectores específicos. Y aun si no es el gobierno nacional el que los presta, puede influir sobre la calidad de los bienes y servicios públicos locales estableciendo pautas y controles para su construcción o provisión, y nivelando la capacidad económica de las jurisdicciones subnacionales para cumplir con dichas reglas.¹⁸⁷

Asimismo, con el fin de evitar situaciones en las que ya sea totalmente o en forma compartida el nivel superior de gobierno es responsable del financiamiento de proyectos llevados a cabo por las administraciones del nivel inferior de gobierno, debe aclararse a quién compete costear dichos programas, porque la indefinición en este aspecto fomenta la tendencia a que el nivel inferior de gobierno limite sus gastos propios, al tiempo en que incurre en erogaciones excesivas con cargo a un fondo común de recursos.¹⁸⁸

2. *Servicios al menor costo*

El electorado de cada jurisdicción debe estar consciente de que ningún nivel de gobierno puede proporcionar servicios como un don gratuito, de que el Estado benefactor no existe, de que todos y cada uno de los servicios tienen un costo, y de que éste tiene que ser cubierto sea por el usuario —entendido más como cliente que como beneficiario— o por la sociedad que en conjunto prospera gracias al estado integral de bienestar, salud y seguridad de todo el cuerpo social, lo que implica que en este caso una redistribución ocurre hacia los individuos, estratos y regiones más débiles. La eficacia en materia de suministro de bienes y servicios públicos está ligada a la capacidad administrativa y técnica de su gobierno para utilizar apropiadamente las bases tributarias que puede gravar, para lo que es indispensable que cuente con el

¹⁸⁷ Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 36.

¹⁸⁸ Blondal, Jon, *op. cit.*, p. 202.

cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes de la circunscripción, y con la aptitud y la decisión para ejercer en caso necesario la facultad de hacer efectivo su cumplimiento coactivo, porque la falta de coincidencia entre la exigencia local de servicios de calidad y la disposición de los usuarios a cubrir su costo, crea un desequilibrio vertical que tiene que cubrirse a través del uso de transferencias del nivel superior de gobierno.¹⁸⁹

3. Fortalecimiento subnacional y eficiente asignación de recursos

La eficiencia en la asignación de los recursos públicos se refiere a su distribución en forma óptima, es decir, destinarlos a remediar precisamente las necesidades más acuciantes; en este aspecto, por estar más cerca de la población, los gobiernos subnacionales cuentan con la ventaja de que pueden conocer mejor cuáles son las aspiraciones y las necesidades específicas de su comunidad. De aquí se infiere que el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales exige una mayor eficiencia en la asignación y utilización de los recursos, y que si sus administraciones cuentan con mayor libertad en cuanto a la forma de utilizarlos, pueden hacer un mejor uso de ellos y en consecuencia necesitar menor apoyo financiero.¹⁹⁰ Pero en el caso de los países en desarrollo es difícil determinar cuál es el tamaño óptimo del gasto público, y quien debe erogarlo, porque en la mayor parte de ellos se padece de una escasez crónica de bienes y servicios públicos.¹⁹¹

III. DESCENTRALIZACIÓN DE FACULTADES HACENDARIAS

La distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno tiene por objeto acercar, tanto como sea posible, las funcio-

¹⁸⁹ Stein, Ernesto, *op. cit.*, p. 131.

¹⁹⁰ Blondal, Jon, *op. cit.*, pp. 201 y 202.

¹⁹¹ Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luís R. de, *op. cit.*, p. 156.

nes de gasto —y los ingresos para financiarlas— a las autoridades a cargo de satisfacer las necesidades de la comunidad a la que sirven.¹⁹² Al proceder a la descentralización¹⁹³ debe cuidarse que la asignación de servicios públicos a los gobiernos del nivel inferior atienda a su capacidad administrativa, al número de habitantes en su jurisdicción y a las economías de escala.¹⁹⁴

Con el propósito de asegurar una mayor conexión entre los servicios y los bienes proporcionados por el gobierno, y las preferencias de los que los reciben, en las últimas décadas se ha estado desarrollando a nivel mundial un movimiento hacia la restitución o cesión a los niveles subnacionales de gobierno de las funciones de gasto, y en menor medida de las de allegarse los recursos para financiar las erogaciones.¹⁹⁵

1. Consideraciones generales respecto a la descentralización

Para lograr la óptima utilización de las fuentes de ingresos y asegurar que los servicios se presten atendiendo al principio de costo-eficiencia, debe contarse con una estructura administrativa adecuada, con relaciones intergubernamentales institucionalizadas que garanticen el equilibrio entre la necesidad de autonomía local y la consecución de las metas nacionales de equidad, y con medidas estándar mínimas para los servicios proporcionados localmente.¹⁹⁶ Esto requiere compromisos institucionales previos que aseguren la disciplina fiscal y el respeto a las restricciones presupuestarias, así como acuerdos que garanticen la confiabilidad y predecibilidad del proceso total.

¹⁹² *Ibidem*, p. 161.

¹⁹³ La descentralización fiscal se mide por la participación de las jurisdicciones del nivel subnacional en el gasto total del gobierno, una vez restadas las transferencias intergubernamentales, pero éste es un indicador deficiente de la autonomía subnacional porque no revela el control que tienen sobre sus bases y tasas fiscales.

¹⁹⁴ Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, p. 16.

¹⁹⁵ Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 36.

¹⁹⁶ OECD, *op. cit.*, pp. 10 y 18.

El éxito de la descentralización fiscal depende en gran medida de la gestión que los gobiernos subnacionales hagan del incrementado volumen de fuentes de recaudación y no sólo del ejercicio de las facultades de gasto devueltas, porque si por cualquier circunstancia no utilizan adecuadamente las fuentes de ingresos restituidas y su rendimiento es menor al que pueden producir, se ponen en peligro las metas de las finanzas públicas nacionales. También depende del acierto de los electores para supervisar el desempeño de las autoridades, por lo que es necesario tomar medidas para asegurar la probidad de su gestión: practicar encuestas acerca de la prestación de los servicios, hacer pruebas de mercado respecto a éstos, establecer mecanismos autorregulatorios, implantar un control externo independiente e informar públicamente sobre las actividades del gobierno y sus decisiones fiscales.

El desequilibrio vertical genera dependencia de las transferencias del nivel nacional, lo que origina problemas en tanto estimula a demandar mayor asignación de recursos porque las iniciativas de gasto no necesitan ser meticulosamente examinadas ya que los contribuyentes locales no son los que las costean.¹⁹⁷ Cuando el gasto subnacional adicional se financia a través de transferencias intergubernamentales, la descentralización fiscal tiende a ser contraproducente, porque por una parte exorbita la dependencia de otro gobierno y hace descuidar la movilización de recursos propios; y por la otra porque la falta de coincidencia entre los beneficios que la población recibe de la provisión local de bienes y servicios públicos, y el nulo o escaso costo que para esa misma ciudadanía representa su prestación, reduce la responsabilidad en la gestión del gasto, y por tanto la importancia de la transparencia presupuestaria. Esta circunstancia es conocida como el problema del fondo común.¹⁹⁸

Pero si la descentralización interactúa con el desequilibrio vertical y éste es bajo, aquélla puede reducir el tamaño del gobierno; pero si es elevado puede incrementarlo, porque un eleva-

¹⁹⁷ Fukusaku, Kiichiro y Hausmann, Ricardo (dirs. y eds.), *op. cit.*, p. 22.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 161.

do desequilibrio vertical aumenta la falta de coincidencia entre quienes se benefician de los programas gubernamentales y quienes pagan por ellos. Y mientras más elevado es el número de programas provistos por los gobiernos subnacionales pero financiados por medio de la tributación nacional, mayor es la posibilidad de que se presente el problema del fondo común.

Si a la descentralización y al desequilibrio vertical se suma la autonomía de endeudamiento, el impacto sobre el tamaño de gobierno es mayor, porque la combinación de estas dos últimas circunstancias: el desequilibrio vertical y la autonomía de endeudamiento, constituyen un indicador de restricciones presupuestarias poco estrictas. Esta combinación es la variable que capta más plenamente la posibilidad de que la descentralización se traduzca en un problema de fondo común.¹⁹⁹

Si los gobiernos subnacionales asignan recursos a incrementar el gasto corriente y no el gasto de inversión —lo que implica un aumento de la maquinaria administrativa y por tanto del costo de la nómina local—, que es un rubro que no genera externalidades capaces de estimular el crecimiento de la economía considerada en su totalidad, la descentralización fiscal puede reducir el crecimiento;²⁰⁰ y aun en el caso de que se asignen más recursos al gasto de capital, éste puede resultar improductivo si el componente de inversión del gasto público se financia recurriendo a instrumentos que distribuyen el gasto público en forma inadecuada. Asimismo, puede disminuir el crecimiento si como consecuencia de la descentralización fiscal hay un desajuste entre los objetivos de la política nacional y subnacional, y se incrementa la incertidumbre acerca de la política tributaria.²⁰¹

¹⁹⁹ Stein, Ernesto, *op. cit.*, pp. 140 y 141.

²⁰⁰ Aunque en los países de la OCDE la descentralización no ha tenido efectos adversos, en los países en desarrollo probablemente genere desequilibrios al nivel subnacional que pueden conducir a un deterioro de la posición fiscal del gobierno nacional, y como resultado puede reducirse el crecimiento de sus economías. Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, p. 183.

²⁰¹ Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, pp. 176, 177 y 183.

A. *Condiciones previas a la descentralización*

Para que la descentralización no ocasione deterioro en la economía y puedan aprovecharse sus beneficios en términos de crecimiento,²⁰² es imprescindible que exista un control estricto de las finanzas subnacionales, así como disciplina fiscal y monetaria. Si la descentralización fiscal despoja al gobierno nacional de fuentes de recursos que no son suficientemente utilizadas por al nivel subnacional, y además se impone un sistema rígido de transferencias intergubernamentales, es muy posible que se presenten desequilibrios monetarios y problemas de gobernabilidad macroeconómica. En presencia de desequilibrios fiscales subnacionales originados por el desorden en sus finanzas, para aislar de ellos al gobierno nacional y preservar la estabilidad macroeconómica global es necesario aplicar políticas monetarias estrictas.

Una cuestión importante que hay que dilucidar es si la descentralización fiscal conduce a un deterioro de las finanzas subnacionales, y si tal deterioro perjudica la posición fiscal del gobierno nacional. De acuerdo con los datos suministrados por las economías avanzadas, los gobiernos más grandes tienden a ser menos eficientes y por lo tanto más propensos a los desequilibrios fiscales, y el tamaño de los gobiernos subnacionales no ha contribuido al deterioro de los desequilibrios fiscales del gobierno nacional. En los países industrializados el aumento del gasto subnacional se asocia con la eliminación de presiones presupuestarias en el nivel nacional de gobierno, y con una mejoría en la orientación fiscal de éste.

Pero en los países en desarrollo²⁰³ se observa lo contrario, y cuanto mayor es el gasto del nivel subnacional peor es el desequi-

²⁰² *Ibidem*, pp. 169, 171, 173, 183 y 184.

²⁰³ En los países latinoamericanos se encuentra una correlación negativa y estadísticamente importante entre la autonomía fiscal subnacional —medida como la participación de los ingresos tributarios subnacionales y los saldos fiscales—. La correlación entre la orientación de la política fiscal y la participación

librio fiscal en el nivel nacional. Un motivo es que si se ceden a los gobiernos subnacionales fuentes de recaudación que son más eficientemente utilizadas por el gobierno nacional, se priva a éste de recursos que tampoco son obtenidos por los gobiernos subnacionales, no necesariamente porque éstos sean incompetentes, sino porque hay impuestos que por su propia naturaleza deben ser administrados en forma centralizada. La otra razón es que si se transfieren responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales, sin reducir proporcionalmente la participación del gobierno nacional en él, forzosamente se desequilibran los resultados totales.

El éxito de la descentralización depende de disminuir las presiones presupuestales en el gobierno nacional como consecuencia de un eficiente control de la magnitud del gasto subnacional —que debe ser financiado en su mayor parte con ingresos locales—, y de una reducción de las transferencias realizadas por el nivel nacional. Para reducir el riesgo de desequilibrios, la descentralización debe apoyarse en una distribución eficiente de las fuentes de recursos, en una sensata asignación de responsabilidades de gasto y en un estricto control de las finanzas subnacionales.

B. Factores que influyen en la descentralización

No hay una solución única ni estandarizada para solucionar los problemas a que da lugar la distribución de competencias fiscales, porque la organización de las finanzas de los niveles de gobierno y el de las relaciones fiscales intergubernamentales reflejan el proceso de toma de decisiones y la distribución del poder político de cada país, por lo que varían de uno a otro. Varios factores contribuyen a determinar el entramado real de las responsabilidades y facultades nacionales y subnacionales, y en el grado y forma de la descentralización fiscal: lo hacen la geografía física

del gasto subnacional también es positiva y estadísticamente diferente a cero en América Latina.

y la política, así como las tradiciones culturales e históricas; pero principalmente el proceso depende de la configuración del sistema político como unitario o federal, y en este último caso de que —como ya se mencionó al tratar la influencia de las condiciones existentes en el momento de su creación— se haya originado en una agregación de comunidades independientes, o en una disgregación de regiones previamente centralizadas.²⁰⁴

C. Variables que determinan la naturaleza y extensión de la descentralización

La naturaleza y extensión de la descentralización están determinadas por cuatro variables: descentralización del gasto, desequilibrio vertical, discrecionalidad en el sistema de transferencias y autonomía de endeudamiento. La forma en que se proceda a la descentralización debe ser congruente con el objetivo de establecer restricciones presupuestarias estrictas en las jurisdicciones de menor nivel, lo que puede lograrse sólo si se disminuye el grado de desequilibrio fiscal vertical, para lo cual, por una parte, deben asignarse a los niveles inferiores de gobierno *todas las bases de recaudación que puedan utilizar eficientemente, y que estén efectivamente dispuestos a gravar*, al mismo tiempo que se les limita el grado de autonomía de endeudamiento, y por la otra, debe reducirse el grado de discrecionalidad en el sistema de transferencias intergubernamentales.²⁰⁵

Al proceder a la repartición de responsabilidades en materia de gasto y a la asignación de recursos, no debe olvidarse su dimensión de instrumentos de estabilización y de redistribución interregional, ni de que son medios para lograr la integración económica nacional.²⁰⁶

²⁰⁴ OECD, *op. cit.*, p. 10.

²⁰⁵ Stein, Ernesto, *op. cit.*, pp. 140 y 148.

²⁰⁶ Anastopoulos, Jean, *op. cit.*, p. 397.

D. *Organización de la descentralización*

La metodización eficiente de la descentralización fiscal exige la resolución previa de varias cuestiones: qué funciones de gasto y qué fuentes de recaudación pueden ventajosamente ser transferidas; cómo hacer coincidir el monto de los gastos manejados localmente con los ingresos correspondientes; cómo asegurar la responsabilización del nivel subnacional respecto al cumplimiento de las políticas financieras nacionales, y cuál es el nivel aceptable de desequilibrio vertical. Esto implica discernir qué servicios públicos son mejor proporcionados por cada nivel, comparando el estándar nacional de prestación de cada uno contra el que alcanza la provisión subnacional de los mismos; así como analizar los ingresos con que puede contar cada jurisdicción del nivel subnacional tomando en cuenta tanto la composición de su base tributaria, como la selección de sus instrumentos de recaudación, según se apoyen en el principio de la capacidad contributiva o en el del beneficio.²⁰⁷

2. *Descentralización de facultades hacendarias*

El éxito de los programas de restitución o cesión de facultades depende de la existencia en el nivel subnacional de personal con la pericia requerida para desarrollar las funciones que la devolución entraña, porque sin esto los gobiernos no pueden manejar el incremento de recursos, ni asegurar la gestión efectiva del gasto. Aunque el costo de los servicios prestados a nivel local puede ser menor que cuando son proporcionados por el nivel nacional, para que la devolución sea efectiva se necesita que la administración local no sólo sea capaz, sino que pueda detectar mejor que el gobierno nacional las necesidades y preferencias de la población en sus jurisdicciones.

La posibilidad de corregir la política macroeconómica existe sólo en tanto la organización de las instituciones sea adecuada, y

²⁰⁷ OECD, *op. cit.*, p. 10.

éstas mismas sean las apropiadas en todos los niveles de gobierno. Si dicho fundamento es débil, las ventajas teóricas de la devolución se desvanecen, y todo se reduce a trasladar los problemas de la autoridad nacional a sus homólogos locales —incluida la corrupción—, pero sin resolver los conflictos subyacentes. Esa es una de las razones por la que los países industrializados han tenido más éxito que los países con economías emergentes al introducir programas de devolución fiscal.²⁰⁸

A. *Cesión o restitución de facultades de gasto*

El problema de la descentralización excede al de la asignación de responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno atendiendo a cuál de ellos está en mejor posición para proveer más eficientemente determinados bienes o servicios públicos. Es crucial establecer cuál de ellos financiará el gasto y cómo lo hará, porque los impuestos que pueden emplearse con fines redistributivos, los que pueden exportarse a otras jurisdicciones, los sujetos a grandes fluctuaciones cíclicas, los que involucran cuantiosas economías de escala en su administración, y los que se aplican sobre bases tributarias móviles o distribuidas en forma desigual, por razones de eficiencia y equidad, deben asignarse al nivel nacional. Esto implica que las condiciones para que un impuesto sea adecuado para ser manejado en el nivel subnacional son bastantes restrictivas.²⁰⁹

Por otra parte, si el incremento en el monto del gasto subnacional se cubre con transferencias del nivel nacional, el desequilibrio fiscal se traslada a éste, y para solucionarlo puede incurrir en indisciplina monetaria si sucumbe ante la necesidad de crear dinero para costear el gasto, lo que conduce a que la falta de control sobre el gasto subnacional cree desequilibrios fiscales y monetarios en el gobierno nacional, porque los déficits fiscales

²⁰⁸ Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, pp. 6 y 8.

²⁰⁹ Stein, Ernesto, *op. cit.*, p. 131.

financiados de esta manera, producen una marcada vinculación entre los desequilibrios fiscales y la inflación.²¹⁰

Respecto al gasto, es necesario determinar a qué nivel le corresponde decidir su monto y expensarlo, si tiene la autoridad para hacerlo por sí solo o compartida con otros niveles, y si el ejercicio de la responsabilidad de erogar es directa o indirecta.²¹¹ Acercar las funciones de gasto a los usuarios de los servicios debe mejorar su gestión y eficiencia, porque al transferirlas a los niveles de gobierno más próximos a los beneficiarios, se facilita satisfacer adecuadamente las demandas locales, por lo que es factible incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios y reducir los costos operativos. Como consecuencia del incremento general en la eficiencia del gasto del sector público se espera un incremento en el crecimiento económico.

Pero eso ocurre sólo si los programas de descentralización estimulan la prudencia en materia de gestión, deuda y gastos, y si los gobiernos subnacionales mantienen la disciplina fiscal que se hubiera acordado. De no ser así, la descentralización puede agravar los desequilibrios fiscales y en consecuencia aumentar la inestabilidad macroeconómica global. Por eso, el establecimiento de estrictas restricciones al endeudamiento subnacional y la vigilancia eficaz de la posición fiscal de los gobiernos subnacionales deben ser elementos importantes de los programas de descentralización fiscal.

a. Capacidad administrativa y tamaño del gobierno

La capacidad administrativa y técnica²¹² se relaciona con el tamaño de los gobiernos; en los países más ricos los gobiernos son más grandes.²¹³ Un reducido tamaño —medido de acuerdo con el

²¹⁰ Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, pp. 155, 174 y 175.

²¹¹ OECD, *op. cit.*, p. 17.

²¹² Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, pp. 34, 36 y 37.

²¹³ Después de un rápido crecimiento durante los años setenta, el tamaño de los gobiernos en América Latina se redujo a finales de la década de los

gasto consolidado del sector público— refleja el hecho de que los gobiernos tienen una capacidad limitada para recaudar ingresos para financiar el gasto público, situación que deriva en parte de la incapacidad para incluir al grande y creciente sector informal de la economía en los registros de contribuyentes, y en parte a la poca voluntad de someter a los grandes evasores y defraudadores fiscales. Como resultado se imponen tasas relativamente elevadas —en ocasiones comparables a los que existen en las economías industrializadas— a los contribuyentes que sí pueden controlar. Por lo mismo, tienen relativamente poco margen para incrementar los ingresos simplemente aumentando las tasas aplicables a los contribuyentes cautivos, porque esto podría resultar política y económicamente contraproducente.

Los gobiernos descentralizados tienden a ser más grandes, porque al proveer bienes públicos que están más de acuerdo con las preferencias de los votantes es posible que se les encomiende la administración de más recursos. Pero también mientras menos estrictas sean las restricciones presupuestarias, más probable es que los gobiernos sean de mayor tamaño, porque en la medida en que los beneficiarios de los programas gubernamentales que generan beneficios a territorios o sectores específicos no internalizan su costo total porque los recursos provienen de un fondo común, las administraciones del nivel inferior de gobierno se sienten inclinadas a utilizar éste en exceso. En este caso el mayor tamaño constituye un indicador de inefficiencia.²¹⁴

ochenta. Después de la crisis de la deuda ha permanecido estable, el promedio en 1995 fue de 28% del PIB (en México fue de 25.8%). En cambio en los países de la OCDE el tamaño de los gobiernos ha crecido durante los últimos decenios, y en dicho año alcanzó un promedio de 49% del PIB, aproximadamente el doble de lo que erogan los gobiernos de los países latinoamericanos. Conforme progresa el proceso de privatización de las empresas públicas, más va reduciéndose el tamaño de los gobiernos latinoamericanos. Stein, Ernesto, *op. cit.*, p. 119.

²¹⁴ Stein, Ernesto, *op. cit.*, p. 148.

b. Responsabilidad de gasto y tamaño de gobierno

En principio se atribuyen a todos los gobiernos locales las mismas funciones y atribuciones independientemente de su tamaño, pero las responsabilidades de gasto entre los niveles de gobierno deben señalarse con base en la dimensión de la unidad de la administración pública apropiada para suministrar eficientemente cada servicio, porque mientras menor es ésta, más reducida es su capacidad financiera y administrativa tanto para suministrarlo, como para construir y mantener sus propias instalaciones para proporcionarlos.²¹⁵ La prestación eficiente de servicios públicos en relación con su costo requiere circunscripciones de un cierto tamaño y con un mínimo de habitantes económicamente activos, en caso contrario, la escasez de recursos produce una gestión por debajo del promedio y que operen por consiguiente con grandes deseconomías de escala que impiden un suministro adecuado de servicios.

El tamaño insuficiente puede solucionarse fusionando varios gobiernos para formar unidades administrativas más grandes o creando organismos con propósitos específicos manejados por varios gobiernos subnacionales para aprovechar las economías de escala, sobre todo en materia de salud pública, y especialmente respecto a los servicios proporcionados por hospitales —un nosocomio puede ser administrado por varias jurisdicciones pequeñas—. La segunda opción resulta más fácil en términos políticos, pero un número excesivo de organizaciones con propósitos particulares puede reducir la responsabilidad, y como resultado disminuir la eficacia y la eficiencia de la administración pública.²¹⁶ Una combinación de los sistemas de servicios locales con los regionales, junto con mecanismos adecuados para hacer más efectivo el gasto de los niveles de gobierno más reducidos, es clave para hacer el costo de la prestación de los servicios más efectivo, para mantener una calidad uniforme en

²¹⁵ OECD, *op. cit.*, pp. 31 y 33.

²¹⁶ Blondal, Jon, *op. cit.*, p. 203.

ellos, y para evitar que los habitantes de una circunscripción busquen gratuitamente servicios en otra.²¹⁷

c. Limitación presupuestaria

Para preservar la capacidad del gobierno nacional para determinar el monto total del gasto público, es indispensable la supervisión del gasto público local, porque una de las consecuencias de la devolución fiscal es que dificulta dicha atribución. Hacer más estrictas las limitaciones presupuestarias no significa simplemente reducir el gasto, sino establecer una interrelación coherente entre la facultad de hacerse de recursos —imponer gravámenes, recibir transferencias y asumir deudas— y la concomitante facultad de gastar.²¹⁸

En la medida en la que la autoridad efectiva sobre el gasto se desplaza al nivel inferior de gobierno, la adecuada gestión fiscal del gobierno nacional depende de los incentivos que previamente a la devolución se hayan establecido para mantenerlo dentro de límites que imposibiliten su exceso. Esta precaución es crucial para que a despecho de un alto grado de devolución hacendaria, el gobierno nacional pueda conservar el control fiscal y su capacidad para manejar la política económica.²¹⁹

d. Distribución de facultades presupuestarias

Mientras más fragmentada es la estructura en el nivel inferior de gobierno porque la integran demasiadas y muy pequeñas subdivisiones territoriales, más dispersa y confusa es la distribución de responsabilidades presupuestarias entre sus gobiernos, y por consiguiente, más débil es la organización de las finanzas subnacionales.²²⁰ Traslapar tareas o dividir elementos de ellas

²¹⁷ Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, p. 25.

²¹⁸ Fukusaku, Kiichiro y Hausmann, Ricardo (dirs. y eds.), *op. cit.*, p. 22.

²¹⁹ Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, p. 23.

²²⁰ OECD, *op. cit.*, pp. 33-35 y 41.

entre las administraciones de un mismo nivel de gobierno constituye un impedimento para garantizar tanto la eficiencia en la prestación de los servicios, como la responsabilidad política local, porque disminuye la posibilidad tanto de proveer servicios congruentes en relación con su costo, como de cumplir con los objetivos de la política nacional.

Dado que la forma y modo de cumplir sus atribuciones depende no tanto de las demandas de su población, como de sus recursos financieros y de su aptitud administrativa, y que no todas las jurisdicciones tienen la capacidad para cumplir las tareas que les corresponden, es preciso hacer arreglos para la transferencia de las funciones a su cargo a otras jurisdicciones o a otro nivel de gobierno, o para que sus habitantes aprovechen los servicios públicos proporcionados en otras localidades.

e. Cooperación presupuestaria

Tomando en cuenta que la cooperación en materia de gasto entre los niveles nacional y subnacional exige instituciones, instrumentos y procedimientos para su control desde el inicio del proceso de toma de decisiones hasta su cumplimiento, pasando por la determinación de objetivos, cuando se implanta una cooperación presupuestaria específica y se asignan nuevas actividades a los gobiernos subnacionales, debe señalárseles una compensación por los servicios que presten, fijando previamente los criterios conforme a los cuales va a calcularse para que no pueda concederse arbitrariamente. El diseño del sistema de cooperación presupuestaria incluye tanto establecer procedimientos bien fundados y basados en fórmulas, como asegurar relaciones claras, estables y confiables; es decir, contar con un control macroeconómico de los gobiernos locales.²²¹

²²¹ *Ibidem*, pp. 31 y 32.

f. Fiscalización del gasto

La presentación de informes financieros y la práctica de auditorías son condiciones indispensables para controlar el manejo del gasto público entre los distintos niveles de gobierno,²²² porque aun respetando los límites en cuanto a las facultades de recaudación y de endeudamiento, que obviamente restringen el nivel total de gasto de los gobiernos subnacionales, simples cambios en la composición de éste —como transferencias a personas en extrema pobreza— tienen gran impacto, porque pueden afectar la demanda total y la balanza de pagos, y por consiguiente anular los esfuerzos de estabilización del gobierno nacional.²²³

B. Cesión o restitución de fuentes de recaudación

La devolución de las funciones de gasto debe estar acompañada de una sensata reasignación de fuentes de ingresos entre los distintos niveles de gobierno,²²⁴ a modo de no despojar al gobierno nacional de los instrumentos tributarios que él puede emplear más adecuadamente, pues si se asignan éstas a las autoridades subnacionales su efectividad disminuye tanto por lo que hace a la óptima explotación de las fuentes de ingreso, como al cumplimiento de metas de redistribución a través del financiamiento de objetivos de política nacional.²²⁵

a. Combinación equitativa de los programas de ingreso y gasto

En los sistemas descentralizados la existencia de factores móviles en la producción y en el comercio interjurisdiccional puede

²²² Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, p. 20.

²²³ Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 36.

²²⁴ Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, p. 177.

²²⁵ OECD, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

ser causa de ineptitud en la recaudación, porque dificulta llevar un adecuado registro, lo que favorece la evasión fiscal. Por otra parte, dada la apertura de la economía de las jurisdicciones del nivel subnacional, puede ocasionar complejos problemas relacionados con la exportación de gravámenes y la rivalidad por atraer contribuyentes.

a'. Exportación de gravámenes

Es difícil determinar el modelo de incidencia de los tributos regionales, porque los obligados al pago de impuestos en cada circunscripción financian parcialmente el presupuesto local trasladando una fracción de sus cargas fiscales a los residentes de otras demarcaciones, que a través de esta exportación de gravámenes absorben parte del costo de los servicios proporcionados a aquellos contribuyentes.

La exportación puede ser muy cuantiosa cuando en una región se fabrica o explota un producto muy característico —minerales, vehículos, vino, cerveza, agua mineral— la mayor parte del cual es destinado a consumo foráneo; o cuando su principal industria es la turística y en los precios cobrados a los paseantes —más elevados que los existentes para el consumo local— se obliga a los visitantes a pagar una porción de los impuestos a cargo de los proveedores de bienes y prestadores de servicios al turismo, quienes así obtienen de aquéllos parte de los fondos necesarios para financiar los servicios públicos de esa localidad.²²⁶

Establecer tributos sobre la comercialización o producción de bienes que serán llevados a otras circunscripciones del territorio nacional implica que los gobiernos subnacionales pueden transferir su carga impositiva a contribuyentes ajenos a su jurisdicción, y en consecuencia, depender de subvenciones implícitas de no residentes; esto crea un incentivo para subemplear las bases tributarias que incidirían en la población local, y para sobreutili-

²²⁶ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, p. 64.

zar las fuentes de recaudación que dan lugar a la exportación de impuestos.²²⁷

b'. Rivalidad por la base tributaria

En la medida en que los contribuyentes de una jurisdicción no están en la posibilidad de exportar sus impuestos, el financiamiento de los programas de servicios públicos proporcionados por ella debe provenir de sus residentes, y mientras más extensa es la actividad económica emprendida por éstos, mayor es la base tributaria de la jurisdicción, por lo que para estimular el crecimiento de dicha actividad contiene con otras demarcaciones en cuanto a dar incentivos al asentamiento de empresas en su territorio.

Sin considerar que para tomar la decisión de afincarse en una jurisdicción se toman en cuenta tanto el costo de los programas públicos —manifestado en los impuestos— como los beneficios derivados de ellos, y que haya proyectos gubernamentales —red de comunicaciones, electricidad, agua, drenaje, seguridad pública— que por relacionarse directamente con la infraestructura industrial favorecen la instalación de negocios, las administraciones subnacionales pueden entrar en una competición tributaria consistente en abatir sus gravámenes para atraer empresas. Si todas las jurisdicciones subnacionales adoptan la misma táctica se pierde el valor que como estímulo económico podría tener la reducción fiscal, subsistiendo sólo la merma en la recaudación que puede compensarse —distorsionando el sistema fiscal— incrementando los gravámenes de los contribuyentes no beneficiados con la exención, aumentando los impuestos de índole distinta a los que son objeto de ella o creando nuevos tributos.

En la medida en la que la disminución de recursos no puede ser resarcida, se reduce el número de los servicios que las jurisdicciones pueden suministrar y la eficiencia con la que pueden

²²⁷ Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, p. 163.

hacerlo, y en los que más se resiente es en los de asistencia y educación, que por no proporcionar ventajas directas a los posibles inversionistas se considera riesgoso prestar, especialmente si se trata de pequeñas demarcaciones actuando no dentro de un plan regional o nacional, sino en forma aislada.²²⁸

*b. Bases tributarias apropiadas para su utilización
por el nivel local*

El rango de las fuentes de imposición adecuadas para el nivel subnacional es más limitado que el de las obligaciones de gasto que los gobiernos subnacionales pueden ejercer. Las bases tributarias apropiadas para el nivel subnacional incluyen los gravámenes a la propiedad tanto mueble como inmueble, los impuestos sobre ocupaciones ejercidas sólo dentro de una jurisdicción: trabajo profesional y asalariado; actividades comerciales, industriales, agropecuarias, piscícolas, aviarias, apiarias, y las cuotas a cargo de los usuarios de los servicios. Debe impedirse tanto que los gobiernos locales apliquen impuestos que por emplear tasas diferenciales atendiendo al origen de los productos sean equivalentes de aranceles internos —sea que la distinción se establezca respecto a la producción local o a artículos semejantes a los de ésta pero de distinta procedencia—, como que exijan requisitos especiales para la circulación y distribución de efectos provenientes de otras entidades —como la inspección de las mercaderías y la obligación de acompañarlas de documentación que deba ser revisada en aduanas locales—, porque en uno y otro caso obstaculizan el acceso al mercado común nacional y por tanto limitan el comercio intranacional.²²⁹

En general, el gobierno nacional debe reservarse los impuestos aplicados a bases móviles —como el capital—; los que presen-

²²⁸ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, pp. 64 y 65.

²²⁹ Buira, Ariel, “México”, en Fukusaku, Kiichiro y Hausmann, Ricardo (dirs. y eds.), *op. cit.*, p. 23.

tan mayor elasticidad al ingreso por ser sus bases más reactivas a los cambios en el ingreso; aquéllos cuyas bases están distribuidas irregularmente entre las distintas regiones del territorio nacional o abarcan más de una jurisdicción; los que pueden emplearse con fines redistributivos, y los que están sujetos a economías de escala.²³⁰

Asignar al nivel subnacional impuestos cuya base excede la jurisdicción de cada una de las administraciones públicas que lo integran, por una parte, reduce severamente el rendimiento de dichos gravámenes, y por la otra, priva al poder nacional de instrumentos de gestión a corto plazo de la demanda.

Si la demanda es deficiente, el gobierno debería estar en condiciones de poder incrementar su gasto o de bajar impuestos, y por su parte, las autoridades monetarias deberían estarlo para bajar las tasas de interés o estimular la inversión. Si hay exceso de demanda, la política fiscal y monetaria tendría que ser restrictiva.

En el corto plazo la demanda puede ser modificada devolviendo impuestos, o dando dinero de manera directa e inmediata —por ejemplo a la población en zona de desastre—, o para desalentar el ahorro e incrementar el consumo —lo que estimula la demanda— anunciar, sin fijar fecha, una baja en las tasas de interés.

Despojarlo de amplias e importantes fuentes de recaudación —y concomitantemente de responsabilidades de gasto—, disminuye estructuralmente su ámbito para maniobrar políticamente, especialmente si por alguna circunstancia debe sujetarse a alguna autoridad supranacional que constriñe su soberanía fiscal.²³¹

La devolución de fuentes de recaudación al nivel subnacional debe hacerse en proporción a sus responsabilidades de gasto. La asignación a los gobiernos subnacionales de la mayor parte del programa de gasto —salud, seguridad pública, educación y asistencia social— debe ir al parejo con la responsabilidad de su

²³⁰ Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 37.

²³¹ OECD, *op. cit.*, p. 9.

financiamiento.²³² Establecer indubitablemente que el costo de los servicios públicos no va a ser absorbido por otro nivel de gobierno, constituye un fuerte incentivo para que nivel subnacional controle el crecimiento de su gasto total y utilice eficientemente las bases de recaudación con que cuenta.²³³

El aumento de recursos en el nivel local como efecto de la devolución de facultades tributarias no ha de minar el control macroeconómico del gobierno nacional, sino preservar su capacidad para manejar la política de ingresos. Al asignar poderes recaudatorios fiscales a los gobiernos locales, debe tenerse en cuenta que un incremento en sus recursos disponibles para gasto —sea que se deba a un aumento en las tasas impositivas o a una mejor administración—, generalmente no contribuye al adecuado control de la demanda doméstica y a cumplir los objetivos de déficit.²³⁴

Para resguardar a la economía nacional de conductas procíclicas y dotar al gobierno nacional de instrumentos de estabilización, los gobiernos locales deben apoyarse no en el impuesto so-

²³² En Dinamarca los servicios de salud, educación y seguridad social representan las tres cuartas partes del gasto del nivel subnacional, y son principalmente manejados por los gobiernos locales. Éstos tienen la responsabilidad de controlar autónomamente sus propios ingresos.

²³³ Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, pp. 21 y 25.

²³⁴ Los déficits presupuestales afectan directamente tanto el nivel de la demanda como su composición. Al influir sobre la cantidad de ahorro e inversión nacional también influyen indirectamente sobre la tasa de crecimiento del ingreso real en el largo plazo. Ingreso y gasto deben ser corregidos por movimientos cílicos en la economía porque parte de la variación en los déficits reales es inducida por el ciclo económico. Los déficits corregidos por efectos cílicos se llaman déficits estructurales. Los efectos de los déficits pueden ser considerados tanto para el caso en que la producción total (PIB real) pueda variar cílicamente, como cuando el PIB se toma como dado y los déficits pueden afectar sólo la composición de la producción. Déficits estructurales más grandes o más pequeños equivalen a cambios en la demanda total, los cuales, a menos que sean contrarrestados por la política monetaria, producen cambios en el PIB total en igual dirección. En general, el cambio en la demanda también moverá tanto las tasas de interés como el tipo de cambio en igual dirección. Esto es, incrementar el déficit estructural, elevará las tasas de interés y apreciará el tipo de cambio, al mismo tiempo que eleva el nivel de PIB y baja el desempleo.

bre la renta —porque de por sí tiende a ser procíclico—, sino en gravámenes menos reactivos a las fluctuaciones del ingreso; para limitar las distorsiones provocadas por migraciones de capital o de trabajadores inducidas por medidas fiscales, deben evitarse las bases tributarias móviles en la imposición local. El impuesto idóneo para las jurisdicciones territorialmente más pequeñas es el relacionado con la propiedad inmobiliaria porque es una base inmóvil, y es estable en relación con el ciclo de los negocios. Asimismo, para impedir el aumento de las disparidades regionales, debe cuidarse la distribución de las bases tributarias entre las distintas regiones.

Separar la facultad de gastar de la responsabilidad de recaudar los fondos para costear las erogaciones, hace olvidar la relación entre los beneficios derivados del gasto público y su precio: los impuestos pagados para financiarlo.²³⁵ Por eso el mejor arreglo es asignar a cada nivel de gobierno sus propias fuentes de ingreso, complementándolas —para mantener la equidad interregional— con varios tipos de transferencias intergubernamentales para cubrir la diferencia entre la asignación de recursos y los gastos. Algunos países dividen las fuentes de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno, y en otros, ambos niveles gravan la misma fuente.²³⁶

c. Vinculación entre las políticas fiscales nacionales y las subnacionales

Para asegurar la vinculación entre las políticas fiscales nacionales y las subnacionales, previamente a la instauración de una coordinación hacendaria, deben implantarse las medidas necesarias para dar coherencia política a las acciones de los dos niveles

²³⁵ Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 37.

²³⁶ Australia e India son ejemplos del primer caso, Alemania de impuestos en participación, y en Canadá y Estados Unidos los impuestos de ambos niveles se traslanan.

de gobierno.²³⁷ Asimismo, aunque equivalga a imponer restricciones a la autonomía local, para garantizar la eficiencia de la gestión subnacional debe quedar indubitablemente establecido que no queda a la decisión de los gobiernos subnacionales aplicar los gravámenes que les han sido asignados o no hacerlo, y que no cumplen con la obligación de imponerlos decretando tasas mínimas; también ha de señalarse si han de existir topes mínimo o máximo sobre el rendimiento que pueden extraer de sus fuentes específicas de recaudación, y límites mínimo o máximo respecto del monto de tasas impositivas específicas.²³⁸

También debe quedar claramente especificado si pueden o no conceder exenciones, y en caso afirmativo, establecer límites respecto a su cuantía, porque cuando en el curso de la descentralización se devuelve a los gobiernos subnacionales un considerable poder de tributación, se introduce la posibilidad de que empleen la subutilización de sus fuentes de recaudación como un estímulo fiscal para atraer empresas a sus jurisdicciones creando una competencia malsana en la que las jurisdicciones abaten su recaudación concediendo exenciones, o garantizando extraoficialmente la deficiente administración para mantener bajos los impuestos. Para asegurar la explotación óptima de sus fuentes de recaudación, debe proporcionarse a los gobiernos subnacionales

²³⁷ En Bélgica el Consejo Superior de Finanzas supervisa las políticas financieras tanto del gobierno nacional como de las regiones y comunidades, para lo cual hace una evaluación anual de las necesidades financieras de cada entidad, y con base en ella emite informes y sus recomendaciones; también está facultado para declarar la necesidad de restringir la capacidad de crédito de esas entidades. En Finlandia, Suecia y Dinamarca, para refrenar los incrementos en las tasas fiscales anuales y en el gasto de los gobiernos locales, el gobierno nacional y las asociaciones municipales celebran acuerdos anuales sobre recomendaciones colectivas. En Alemania el Consejo de Planeación Financiera, integrado por los ministros de finanzas de cada uno de los *länder*, representantes de las municipalidades, y el ministro federal de finanzas —que lo preside—, tiene la responsabilidad de asegurar la consistencia de los planes financieros de cada *länder* y del gobierno federal con la meta fiscal agregada. Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, p. 20.

²³⁸ OECD, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

acceso a los sistemas nacionales de valuación, registro e información, y de ser necesario, asistencia.

Para atenuar las alteraciones económicas que la diversidad de centros de poder con facultades para hacerse de recursos y gastarlos va a originar, es necesario previamente hacer concordar las instituciones hacendarias a través de la coordinación tanto de las legislaciones fiscales como de la administración fiscal, y también de la concertación financiera. La delimitación de una adecuada base tributaria para las entidades subnacionales es condición para el buen funcionamiento de las organizaciones en las que la descentralización del poder fiscal es ya un principio de gobierno, y donde la descentralización no ha formado parte de la estructura gubernamental, antes de ampliar el ámbito de acción del nivel subnacional —sea por cesión, por restitución de fuentes de ingresos, o por abandono de un cierto espacio fiscal²³⁹ por el gobierno nacional— ambas formas de coordinación y la concertación financiera son requisitos indispensables.

a'. Coordinación impositiva

La coordinación impositiva se realiza a través de la armonización de los impuestos que puede ser vertical²⁴⁰ u horizontal. Es vertical si vincula los impuestos de los diferentes niveles de gobierno, y es horizontal si hace coincidir los regímenes fiscales de los gobiernos subnacionales por la adopción en éstos de sistemas similares en lo fundamental.

La forma más efectiva de coordinación es la que entraña tanto la armonización vertical —a través de acreditar total o parcialmente el impuesto local contra el impuesto nacional,²⁴¹ o de

²³⁹ Espacio fiscal es la reducción de un cierto número de puntos del porcentaje de los impuestos nacionales para permitir la expansión de los tributos locales por ese monto.

²⁴⁰ En Suiza existen programas de armonización fiscal por lo que respecta a la imposición al ingreso y a la riqueza.

²⁴¹ Como en Canadá y Estados Unidos.

establecer una tasa adicional local sobre la misma base gravada por el nivel nacional—, como la armonización horizontal²⁴² de los gravámenes, adoptando la misma manera de recaudación, y la misma forma de calcular la base tributaria, quedando las distintas jurisdicciones en libertad de aplicar tasas y exenciones diferentes de acuerdo con el nivel de servicios públicos elegido por sus contribuyentes.

b'. Coordinación administrativa

La forma más elemental de coordinación administrativa consiste en el intercambio de información, pasa por la celebración de convenios para la recaudación y administración de impuestos con el reembolso de los gastos inherentes, y llega a su expresión más acabada en la armonización del derecho presupuestario, estableciendo en él reglas comunes a todos los niveles de gobierno.

c'. Concertación financiera

La concordancia en el ejercicio de las atribuciones de las jurisdicciones del nivel subnacional en cuanto a la prestación de servicios y a su financiamiento, ha planteado la necesidad de una coordinación financiera efectuada a través de la concertación realizada a través de organismos integrados por autoridades nacionales y locales,²⁴³ o a través de instituciones que congregan

²⁴² Las provincias canadienses han uniformado la forma de calcular la base gravable del impuesto sobre la renta.

²⁴³ La Conferencia de Primeros Ministros, el Consejo de Empréstitos y la Comisión de Subvenciones de la Mancomunidad ejercen en Australia la función de coordinación. La obligación contractual convenida en los acuerdos de las conferencias entre el gobierno nacional y las provincias canadienses imponen límites a la autonomía de ambos niveles de gobierno. A través de la Asamblea de Ministros de la Federación y de las entidades federadas, en Alemania se trata de armonizar las prácticas administrativas y de obtener en cada país (*länder*) una legislación equivalente a la federal. Gracias a un procedimiento de

sólo a autoridades del nivel subnacional de gobierno.²⁴⁴ En uno y otro caso, estas corporaciones son responsables de crear mecanismos de coordinación gubernamental.

d. Descentralización y fondo común

La falta de correspondencia entre el beneficio marginal y el costo marginal²⁴⁵ de la expansión de las actividades del sector

consulta muy desarrollado entre el Departamento Federal de Finanzas y los directores cantoriales de finanzas, en Suiza ningún proyecto de ley federal o de modificación constitucional se adopta sin que los cantones hayan tenido ocasión de dar su parecer. Y está asegurada la colaboración institucional en la aplicación de las leyes cuya ejecución incumbe a los cantones o en la que tienen participación.

²⁴⁴ En Austria se reúnen representantes de las distintas regiones para consultas sobre participación, perecución y problemas que tienen repercusión financiera. En Alemania la Conferencia Anual de Ministros Presidentes prepara las negociaciones entre la Federación y las entidades federadas. En Suiza la Conferencia Anual de Directores Cantoriales de Finanzas constituye un órgano importante de relación internacional sobre cuestiones financieras y de política fiscal.

²⁴⁵ Beneficio marginal es la satisfacción adicional que obtiene un consumidor por el uso o disfrute de una unidad de mercancía adicional, manteniéndose constantes las cantidades de los demás bienes consumidos; en otra palabra, la utilidad adicional de una unidad añadida de un bien o servicio. Costo marginal es el incremento en el costo total de producción, resultante de fabricar una unidad más de producto. En equilibrio, deben ser iguales el costo y el beneficio marginales. Si hay falta de correspondencia entre ambos, esto es, si el costo es mayor al beneficio, hay pérdidas o habrá subsidios. En el gasto público no se toma mucho en cuenta la relación costo-beneficio; se atiende más bien al beneficio social, que es más importante que el beneficio económico. El éxito del sistema de Metas Explícitas de Inflación dependen en parte de la aceptación de los agentes económicos privados de la meta anunciada oficialmente, por eso *las medidas para incrementar la transparencia, flexibilidad y credibilidad en el manejo de la política monetaria son una parte muy importante del esquema de Metas Explícitas de Inflación*, aun una declaración sobre política monetaria hecha por una autoridad competente y seria, puede ser poco creíble si el entorno económico se caracteriza por altos déficits fiscales o por contingencias que pudieran requerir el apoyo de un prestamista de última instancia. Por tanto, para tener políticas antinflacionarias exitosas, las autoridades monetarias deben tener la suficiente credibilidad como para influir sobre las expectativas de los participantes en el mercado.

público, da lugar al problema del fondo común, que surge del empleo de un mismo acervo para financiar todos los servicios, lo que tiene como consecuencia una propensión al déficit en las decisiones presupuestarias. Esta inclinación puede reducirse introduciendo reglas institucionales que *promuevan la centralización del proceso presupuestario* y obliguen a las autoridades implicadas en esa actividad a que internalicen en la jurisdicción responsable tanto el beneficio como el costo de los servicios públicos que en ella se prestan.²⁴⁶

Si todos los programas en beneficio de los habitantes de cada circunscripción estuvieran descentralizados, serían todos financiados con recursos obtenidos de esa misma población, y el problema del fondo común se reduciría a un ámbito más limitado, pues no habría programas financiados con recursos ajenos a esa comunidad y sus administraciones se cuidarían para no sobrepasar sus presupuestos, ya que no podrían transferir el costo de sus programas a personas extrañas a su jurisdicción.²⁴⁷

Pero ese esquema está alejado de la realidad; en la práctica la descentralización es mucho mayor por cuanto hace al gasto que en lo que toca a los ingresos. La razón es simple: si bien existe un gran número de bienes y servicios públicos que pueden ser prestados en forma más adecuada por los niveles subnacionales de gobierno, es difícil encontrar bases tributarias apropiadas para ellos, porque si son móviles introducen serias distorsiones e inefficiencias de ubicación si no son grabadas por el nivel nacional. Por otra parte, las consideraciones de equidad y las economías de escala en la administración tributaria limitan aún más las bases que pueden asignarse al nivel subnacional de gobierno. Esta asimetría entre las funciones de gasto y la capacidad para obtener ingresos en el nivel subnacional, constituye una fractura en el balance que debe existir entre las responsabilidades y los recursos para atenderlas, y es conocida como desequilibrio fiscal vertical,

²⁴⁶ Hallerberg, Mark y Hagen, Jürgen von, *op. cit.*, pp. 106 y 107.

²⁴⁷ Stein, Ernesto, *op. cit.*, pp. 126 y 131.

que típicamente se salva recurriendo a la distribución de transferencias por el gobierno nacional.

La descentralización²⁴⁸ debe organizarse de tal manera que pueda lograrse tanto una mejor satisfacción de las preferencias de cada comunidad, como una mayor responsabilidad gubernamental, y esto sin generar problemas de coordinación, por lo que es indispensable hacer más estrictas las limitaciones presupuestarias y mejorar las instituciones democráticas para que sea la misma ciudadanía la que vigile que las decisiones públicas estén de acuerdo con las preferencias sociales, y que los políticos y los burócratas contratados por éstos cumplan sus funciones con honradez y responsabilidad. Que el sistema político funcione adecuadamente es decisivo para que los gobiernos lo hagan, dado que sin escrutinio social los grupos de presión locales —incluidos los medios de comunicación— se convierten en los árbitros del poder.²⁴⁹

e. Descentralización, autoridad tributaria y participación política

En un régimen descentralizado la movilidad entre los límites jurisdiccionales puede estimular a los gobiernos a competir por la base tributaria, y para atraer a su territorio a los contribuyentes que pueden constituirla, un conjunto de bienes y servicios más atractivo en relación a su costo puede ser el aliciente. De esta manera, la movilidad de los individuos entre jurisdicciones aproxima el mercado de bienes y servicios a una situación de competencia perfecta; en tanto eleva el sentido de responsabilidad de las auto-

²⁴⁸ Latinoamérica se caracteriza por un alto grado de centralización —medido como el porcentaje que en el gasto total representan las erogaciones de los gobiernos subnacionales—. El promedio es 14.6% (el de los países industrializados de la OCDE es de 34.9%). Costa Rica es el menos descentralizado (2.3%), los más descentralizados son Colombia, Brasil y Argentina (39.0%, 45.6% y 49.3% respectivamente). El porcentaje de México es 25.4%.

²⁴⁹ Hausmann, Ricardo, *op. cit.*, p. 22.

ridades subnacionales puede reducir los problemas de representación desviada y de mandato desvirtuado; pero por otra parte, al fomentar la interacción entre las diferentes jurisdicciones puede dar lugar a problemas de coordinación que lleven a restricciones presupuestarias menos estrictas.

Ese poder tributario que involucra mayor participación política puede, potencialmente, reducir el efecto de los problemas de mandato desvirtuado o de representación desviada, siempre y cuando el grado de descentralización de los ingresos corresponda al de los gastos, porque si es sólo el gasto el que está descentralizado —o lo está en mayor medida—, mientras que el gobierno nacional recauda de personas ajenas a la circunscripción ingresos que luego comparte con los gobiernos del nivel inferior mediante transferencias, el desequilibrio vertical se agrava.²⁵⁰ La capacidad administrativa aumenta sólo si el gasto está financiado por la propia comunidad a través de recaudación local, esta circunstancia es la que hace que la ciudadanía tenga interés en vigilar estrechamente el comportamiento de los funcionarios públicos de su jurisdicción para velar por que su gobierno gaste su dinero en forma adecuada, interés que desaparece si los fondos son transferidos por el nivel superior de gobierno.

C. Cesión o restitución de facultades de endeudamiento

La creciente tendencia mundial hacia la devolución de responsabilidades de gasto e ingreso a los gobiernos subnacionales, puede crear un conflicto con el sistema de control administrativo de los empréstitos ejercido por el gobierno nacional, sea a través de la centralización del endeudamiento o de la aprobación de las operaciones de préstamo individuales. Por lo que hace al financiamiento externo, la existencia de controles legales o administrativos se justifica por su importancia respecto a la gestión macroeconómica y a la efectividad del costo, pero no así respecto

²⁵⁰ Stein, Ernesto, *op. cit.*, pp. 125 y 148.

al endeudamiento interno, por lo que no sería extraño si los controles administrativos sobre el endeudamiento doméstico subnacional declinaran.²⁵¹

a. Autonomía de endeudamiento

Los méritos de la descentralización deben ponderarse de acuerdo con el riesgo que supone el incremento de las atribuciones de gasto del nivel subnacional si este es efectuado a expensas del gobierno nacional. Para que la descentralización dé resultado, previamente ha de asegurarse que los niveles subnacionales aceptan someterse a una disciplina fiscal por parte de las fuerzas de mercado o por compromiso institucional. De no ser así es posible que el endeudamiento de las jurisdicciones subnacionales reduzca su autonomía fiscal, incremente su dependencia, ejerza presiones sobre las finanzas subnacionales, y en última instancia sobre la gobernabilidad a nivel nacional.²⁵²

Si no se imponen límites al endeudamiento del nivel subnacional de gobierno, las jurisdicciones que lo integran pueden eludir la normatividad presupuestaria y abusar de él confiadas en un rescate obligado por parte del gobierno nacional o del banco central. Para impedir esta conducta es necesario que los gobiernos locales no sean propietarios de instituciones de crédito, o debe restringirse la posibilidad de que bancos de su propiedad les provean directa o indirectamente de fondos.²⁵³

Dado que los beneficios de las inversiones públicas —escuelas, obras hidráulicas, clínicas, vías de comunicación, equipo para bomberos— se distribuyen a lo largo del tiempo, es lógico hacer converger a los contribuyentes futuros con los actuales en la obligación de absorber la totalidad del costo de la inversión, que es lo que se hace al prorratear también a lo largo del tiempo, el pago del empréstito con el que se financió el gasto. Esto

²⁵¹ Ter-Minassian, Teresa y Craig, Jon, *op. cit.*, p. 15.

²⁵² Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, p. 184.

²⁵³ Buiria, Ariel, *op. cit.*, p. 26.

justifica otorgar a los gobiernos subnacionales cierta capacidad de endeudamiento,²⁵⁴ que no debe exceder el punto en que la tasa de interés que deba cubrirse por los fondos obtenidos del empréstito, iguale la tasa de rentabilidad económica y social del proyecto de inversión marginal.²⁵⁵

Prohibir la obtención autónoma de préstamos reduce los problemas de coordinación, pero restringe severamente la posibilidad de financiamiento y la capacidad de inversión en el nivel subnacional de gobierno; para asegurar la autonomía de éste y al mismo tiempo prevenir sus excesos, es necesario establecer instituciones presupuestarias adecuadas. Un elemento clave de éstas es la limitación estricta del déficit: si el grado de volatilidad es elevado, las normas de presupuesto equilibrado a nivel nacional pueden resultar ineficientes o imprácticas; pero si el gobierno nacional puede proveer un flujo estable de transferencias al nivel subnacional, los límites estrictos²⁵⁶ sobre el endeudamiento pueden funcionar en las instituciones presupuestarias subnacionales.²⁵⁷

Asimismo deben existir límites claros a la libertad de las administraciones del nivel subnacional para utilizar su derecho a futuras transferencias como garantía de nuevos préstamos. Esta componenda reduce el costo de su financiamiento porque, por una parte, traslada el riesgo al gobierno nacional, y por la otra, obstruye la posibilidad de que el mercado pueda percatarse de lo insostenible de la situación financiera de la administración en cuestión hasta que la garantía se ha agotado, y para entonces el endeudamiento puede ser ya excesivo. Para que los gobiernos subnacionales puedan contar con la posibilidad de comprometer el flujo de caja de sus proyectos de desarrollo para obtener

²⁵⁴ En Latinoamérica el país con menos autonomía es Panamá, con un índice de 0.5; los de mayor autonomía son Ecuador, Brasil y Argentina, con 2.0, 2.1 y 3.0 respectivamente. El de México es 1.8.

²⁵⁵ Stein, Ernesto, *op. cit.*, pp. 135 y 139.

²⁵⁶ Treinta y siete estados han adoptado libremente en Estados Unidos normas de presupuesto equilibrado.

²⁵⁷ Buira, Ariel, *op. cit.*, p. 26.

financiamiento, deben establecer normas precisas para el caso de incumplimiento, tanto con el fin de aclarar los derechos de los prestamistas, como de restringir la posibilidad de rescates.

b. Autonomía de endeudamiento y traslado del costo

Es indispensable que existan restricciones al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, porque por una parte, si dichas administraciones cuentan con que pueden transferir parte del costo de su endeudamiento a contribuyentes que se encuentran fuera de su jurisdicción, tienen un incentivo a considerarlo como ilimitado; y por la otra, si los prestamistas confían en que el gobierno nacional rescatará a los gobiernos subnacionales en caso de incumplimiento, estarán dispuestos a acceder a las solicitudes de los prestatarios. La autonomía de endeudamiento de los gobiernos subnacionales puede así potencialmente conducir a graves dificultades financieras para ellos mismos primero, y luego para el gobierno nacional que ha de absorber el costo del ajuste.²⁵⁸

Para decidir si el gobierno nacional se responsabiliza o no del endeudamiento de los gobiernos subnacionales es necesario precisar la extensión en la que los desequilibrios locales pasan al gobierno nacional, y las condiciones de éste para ayudar a los gobiernos subnacionales a resolver sus déficits.²⁵⁹

c. Endeudamiento y rescate por bancos estatales

Cuando los gobiernos subnacionales son propietarios de instituciones de crédito, éstas constituyen la principal fuente de deuda pública, y en caso de dificultades financieras al banco central le resultaría difícil no rescatar al banco subnacional, porque su abstención podría provocar un brote de pánico que llevara a un retiro masivo de depósitos bancarios. Contando con esto, ni

²⁵⁸ Stein, Ernesto, *op. cit.*, pp. 135 y 136.

²⁵⁹ OECD, *op. cit.*, p. 32.

los gobiernos subnacionales ni sus bancos se sienten obligados a respetar las restricciones presupuestarias. En estas condiciones la autonomía de endeudamiento del nivel subnacional es causa de graves problemas.²⁶⁰

d. Insolvencia local transferida al banco central

Las prácticas gerenciales dudosas en los bancos y en las instituciones financieras de propiedad estatal, o un control institucional o de mercado poco estricto para los gobiernos subnacionales —o la combinación de ambas circunstancias—, conduce a éstos a problemas de insolvencia, y a aquéllas a perturbaciones financieras y a crisis bancarias, cuyo costo financiero acaba por implicar al banco central porque le es transferido como prestamista de última instancia. *Dado que en los países en desarrollo la descentralización fiscal sí puede conducir a un deterioro de la posición fiscal del gobierno nacional*, resulta difícil que dependiendo de la forma en que se finan- cien los desequilibrios fiscales no tengan repercusiones sobre la política monetaria.²⁶¹

3. Descentralización y organización de las relaciones fiscales intergubernamentales

Atendiendo al contexto puramente económico, la organización de las relaciones fiscales intergubernamentales refleja el equilibrio —o falta de él— entre objetivos relacionados con un reparto eficiente de los recursos gubernamentales, una redistribución equitativa del ingreso y una sana gestión macroeconómica —que de por sí no siempre son fácilmente reconciliables—; circunstancia agravada por el hecho de que las relaciones intergubernamentales son influidas no sólo por consideraciones económicas, sino por factores políticos, sociales y culturales, por lo

²⁶⁰ Stein, Ernesto, *op. cit.*, p. 137.

²⁶¹ Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, p. 173.

que el equilibrio o el desequilibrio entre los tres objetivos mencionados y su evolución en el tiempo refleja no sólo las condiciones actuales de un país y la presencia o ausencia de serios desequilibrios macroeconómicos, sino también su historia política, social y cultural.²⁶²

En países caracterizados por grandes disparidades regionales en cuanto al ingreso, un alto grado de descentralización puede entrar en conflicto con los objetivos de distribución. Siendo éste el caso, para preservar la cohesión social y económica sin desanimar el esfuerzo fiscal ni la efectividad del costo en los gobiernos subnacionales, es necesario establecer un sistema de transferencias verticales o un mecanismo de redistribución horizontal, orientados uno y otro a la igualación.²⁶³

En los países que experimentan desequilibrios graves en el aspecto fiscal o macroeconómico, la descentralización debe avanzar lentamente, porque si se realiza sin tiempo para tomar las precauciones necesarias, hará más difícil para el gobierno nacional llevar a cabo la estabilización macroeconómica a través de medidas presupuestarias. En este caso, es indispensable convenir con los niveles subnacionales estrictas restricciones presupuestarias y que el gobierno nacional esté en condiciones de hacerlas cumplir. Para mantener bajo control la tendencia a recurrir al endeudamiento, las relaciones fiscales intergubernamentales deben organizarse previamente a modo de asegurar para las jurisdicciones subnacionales un adecuado balance entre responsabilidades de gasto y recursos, y de sentar claramente las condiciones para recibir transferencias distribuidas por el gobierno nacional.

Donde no existen disparidades en cuanto al ingreso ni desequilibrios graves en el aspecto fiscal ni macroeconómico, puede darse una importante descentralización de recursos y gastos con la que el gobierno nacional haga corresponsables a los gobiernos subnacionales del logro de objetivos económicos compartidos, y los involucre en la gestión macroeconómica.

²⁶² Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 39.

²⁶³ Como ocurre en Australia y Alemania, respectivamente.

4. Equilibrio entre el control macroeconómico y la discrecionalidad subnacional

Establecer un equilibrio entre la discrecionalidad subnacional y su autonomía para tomar decisiones financieras por una parte, y el control macroeconómico y la disciplina fiscal que debe ejercer el gobierno nacional por la otra, es crucial para el éxito de la devolución de atribuciones fiscales.²⁶⁴ Las preferencias y exigencias locales respecto a los servicios públicos subnacionales son mejor satisfechas si cada circunscripción decide tanto la cantidad y estándar de los servicios, como la movilización de ingresos locales para costear su prestación.

Pero en las economías en desarrollo las consideraciones políticas sobre eficiencia distributiva están profundamente ligadas a las metas de las políticas de estabilización de la economía, que requieren una fuerte conducción del gobierno nacional, lo que entraña una contradicción al proceso de descentralización fiscal, porque para asegurar que se consigan los beneficios de la descentralización, y que al mismo tiempo se cumplan las metas generales nacionales en cuanto a gasto y políticas de control financiero, el gobierno nacional debe establecer reglas, o en el mejor de los casos acordar con los gobiernos del nivel subnacional restricciones presupuestales que garanticen la disciplina fiscal del país considerado en su conjunto.

5. Necesidad de conservar la capacidad del gobierno nacional para manejar la política fiscal del país

Dado que la descentralización fiscal indefectiblemente influye en la capacidad del gobierno nacional para manejar las alteraciones macroeconómicas, es indispensable asegurar la manera de mantener la capacidad de dicho poder para manejar la política fiscal en conjunto, tanto durante el proceso de descentralización, como una vez concluido éste. El control y la consolidación fiscal

²⁶⁴ OECD, *op. cit.*, p. 31.

en medios altamente descentralizados pueden ejercerse sólo si la distribución de fuentes de ingreso al nivel subnacional guarda relación con sus responsabilidades de gasto, si dicho nivel cuenta con la capacidad para obtener de ellas todos los recursos que pueden producir —y tiene la voluntad de hacerlo así—, y si existe un buen gobierno que pueda, por una parte, asegurar la transparencia de las decisiones sobre recaudación y gasto, y por la otra, garantizar el cumplimiento por parte de los gobiernos subnacionales de la disciplina fiscal.²⁶⁵

La descentralización puede abatir el problema de agregación, y también aliviar el de mandato desviado o el de representación desvirtuada, porque al acercar las decisiones de gasto a las preferencias de los votantes, puede hacer más responsables a las administraciones del nivel inferior de gobierno. Aunque teóricamente los recursos gubernamentales pueden emplearse más eficientemente si la responsabilidad sobre el volumen, tipo y calidad de la prestación de los servicios públicos la ejerce el nivel de gobierno que más de cerca represente a los beneficiarios de ellos, dado que la descentralización implica una interacción entre diferentes jurisdicciones, puede producir problemas de coordinación que se manifiestan en menor respeto a los límites presupuestales.²⁶⁶

A menos que exista una clara división de responsabilidades, es posible que dos niveles de gobierno presten el mismo servicio —lo que significa mayor e ineficiente gasto de recursos en el nivel superior de gobierno—, o que las administraciones del nivel inferior disminuyan la provisión de servicios y obliguen al gobierno del nivel superior a efectuar gastos adicionales en sus jurisdicciones. Por eso es indispensable una clara separación de funciones y responsabilidades gubernamentales que haga posible una mejor planificación y provisión de servicios, un uso más transparente de los recursos en el nivel inferior de gobierno y un mejor control del presupuesto del nivel superior de gobierno.

²⁶⁵ Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, p. 16.

²⁶⁶ Buira, Ariel, *op. cit.*, pp. 22 y 25.

Por otra parte, más recursos que administrar incrementan el tamaño de los gobiernos y mientras mayor es éste más posibilidades hay de que los límites presupuestales no sean respetados, lo que es una indicación de que existen distorsiones políticas. La descentralización puede además acarrear costos importantes en términos de equidad distributiva y gestión macroeconómica, algo particularmente importante en países territorialmente extensos con marcadas diferencias económicas interregionales, porque puede inducir a migraciones internas y producir presiones sociales y económicas.²⁶⁷

IV. DEVOLUCIÓN DE FACULTADES HACENDARIAS

Cuando la reasignación de atribuciones de gasto y de financiamiento al nivel subnacional de gobierno va acompañada de la autoridad para decidir sobre la cantidad, composición y calidad de los servicios públicos, así como la de determinar la forma de financiamiento: endeudamiento o imposición, y en este caso la facultad de decidir tanto la base tributaria como las tasas impositivas necesarias para recaudar los medios para financiar la prestación de los servicios al nivel deseado —o lo que es lo mismo, la facultad de formular la política fiscal—, se trata de una devolución de facultades fiscales.²⁶⁸

Entre sus inconvenientes pueden figurar la pérdida de control sobre las finanzas subnacionales, y el consiguiente desorden fiscal y monetario en el nivel nacional; las consecuencias positivas esperadas de ella son mejores resultados del sector público en la provisión de servicios —y por tanto una mayor eficiencia en su prestación—, la reducción de los costos operativos y un estímulo al crecimiento.²⁶⁹ El éxito de la devolución depende de que la

²⁶⁷ Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, pp. 36 y 37.

²⁶⁸ Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, pp. 176, 182 y 183.

²⁶⁹ Definiendo la descentralización como la razón promedio entre el gasto subnacional y el gasto total del gobierno, se encontró en Latinoamérica una correlación negativa fuerte y estadísticamente significativa entre la participación

contracción del poder del gobierno nacional esté acompañada de la capacidad de las entidades subnacionales para diseñar sus políticas y para administrar las medidas de ellas emanadas, y de la voluntad de hacerlo sin discriminaciones ni distorsiones que afecten el interés general del país.²⁷⁰

La amplitud de la devolución fiscal a los niveles inferiores de gobierno se calcula mediante un indicador que combina el coeficiente de autonomía fiscal, con el nivel de descentralización —respectivamente el grado de control que los gobiernos locales ejercen sobre sus ingresos fiscales y la porción que los ingresos de los gobiernos locales representan en el ingreso fiscal general del gobierno—. El simple dato del porcentaje que la recaudación de los niveles inferiores de gobierno representa en la recaudación total no revela el grado de control que los gobiernos locales tienen sobre sus bases y tasas fiscales; mientras que el grado de discreción fiscal que ejercen sí proporciona evidencia de la independencia de sus decisiones. Mayor discreción se asocia con la capacidad de determinar la tasa fiscal, la base fiscal, o ambas; mientras que la menor discrepancia se liga a las diferentes modalidades de la participación en los ingresos, y con un mayor papel del gobierno nacional en cuanto a tomar decisiones.

Un alto coeficiente de devolución fiscal indica tanto un alto grado de descentralización fiscal, como un alto nivel de autonomía fiscal.²⁷¹ Este coeficiente compuesto²⁷² sirve como una medida del grado de control ejercido por los gobiernos locales sobre el total de sus recursos. Pero ningún sistema de medición puede revelar lo complicado que es devolver poderes de recaudación y gasto a los gobiernos locales.

del gasto subnacional y el crecimiento del PIB, mientras que la correlación fue positiva en el caso de los países de la OCDE.

²⁷⁰ Peacock, Alan, *op. cit.*, pp. 49-63.

²⁷¹ Drumond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, pp. 4, 6 y 15.

²⁷² Un coeficiente de cero indica que los niveles inferiores de gobierno no tienen autonomía sobre la decisión, o sobre el control de los recursos extraídos del sector privado —o sobre ninguno de ellos—; en tanto que un coeficiente de uno indica que esos niveles son autónomos en ambos aspectos.

El principal efecto que se espera de la devolución fiscal es el incremento en la eficiencia de la gestión gubernamental, porque los gobiernos locales tienen la posibilidad de percatarse mejor de las necesidades de la población, y mayor conocimiento de las condiciones de su jurisdicción, lo que les permite ajustar mejor el gasto público a la capacidad de financiamiento de cada jurisdicción, recurriendo a ingresos tributarios y no tributarios —incluyendo transferencias intergubernamentales—, y en caso necesario al endeudamiento. La responsabilidad de los gobiernos locales respecto a establecer un estrecho vínculo entre el costo de proporcionar los servicios públicos y el pago que por ellos hacen sus usuarios, debe hacerlos más conscientes respecto a su propia actuación.

Si los arreglos son los adecuados, la devolución de la facultad de expensas a los gobiernos subnacionales puede coadyuvar a estabilizar las finanzas públicas totales al disminuir las presiones locales sobre el presupuesto del gobierno nacional. Y asimismo, si la devolución a los gobiernos subnacionales de fuentes de recaudación puede aunarse a una eficiente administración fiscal local —a modo de incrementar la responsabilidad de los niveles subnacionales de gobierno— aumenta la posibilidad de obtener resultados exitosos en el ámbito macroeconómico.²⁷³

Pero al mismo tiempo que se procede a devolver facultades a los gobiernos subnacionales para efectuar erogaciones, para recaudar impuestos, y para obtener préstamos, es preciso asegurar, por una parte, que esa devolución no implica riesgos indebidos para alcanzar las metas fiscales nacionales, y por la otra, garantizar que el gobierno nacional tiene capacidad tanto para hacer obedecer las reglas que se convengan, como para impedir que los grupos de presión locales se apropien de los beneficios de la devolución en detrimento de las clases desprotegidas, lo que hace imprescindible consolidar el control del gobierno nacional sobre la política fiscal del país a través de arreglos institucionales adecuados en cuanto a mecanismos de coordinación para la presu-

²⁷³ OECD, *op. cit.*, p. 9.

puestación macroeconómica —considerando los aspectos de ingreso y gasto—, a incentivos al esfuerzo fiscal, a instrumentos de participación en la recaudación, al control de gastos y sujeciones presupuestarias, y a criterios y reglas de endeudamiento.

Antes de efectuar la devolución fiscal debe tenerse la certeza de que la transferencia de amplios poderes fiscales a los niveles inferiores de gobierno mejorará el gasto público. Mientras mayor sea la proporción del gasto de los niveles subnacionales de gobierno en el monto total de la erogación gubernamental,²⁷⁴ mayor será la necesidad de que se comprometan a efectuar los ajustes fiscales necesarios desde el punto de vista macroeconómico. Por lo mismo la administración nacional debe mantener control sobre los gastos que tienen un impacto particularmente fuerte en la demanda o que reaccionan en demasía a las alteraciones en el ciclo de los negocios, como las ayudas por desempleo.²⁷⁵

La calidad del servicio depende por una parte de la capacidad administrativa del gobierno local, y por la otra de la posibilidad de evitar que se amplíen las disparidades regionales en la provisión de los servicios públicos —particularmente en los de salud y educación—. De haber entre las diferentes regiones una gran heterogeneidad en la capacidad tributaria que pudiera introducir desigualdades en cuanto a la prestación de los servicios básicos, se haría necesaria la intervención del gobierno nacional.

1. *Condiciones para la devolución de facultades hacendarias*

Hacer coincidir la responsabilidad y la facultad para actuar en las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno es una condición fundamental para que se produzcan en la práctica los efectos políticos y económicos positivos que se esperan de la devolución hacendaria. Esto significa que sus autoridades deben estar investidas de una amalgama de facultades que les permitan

²⁷⁴ La menor participación de los gobiernos subnacionales en el gasto total se da en España con 18%, y la mayor, en la India con 45%.

²⁷⁵ Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, p. 36.

fijar sus metas de gasto y decidir sus prioridades dentro de ellas, así como de fuentes de ingresos suficientes para cubrir sus necesidades fiscales.²⁷⁶ Para que dicha devolución resulte exitosa deben reunirse varias condiciones, que se relacionan con la eficiencia en la provisión de servicios, la intramarginalidad de las transferencias, la internalización de los beneficios y de los costos y la sujeción a la disciplina fiscal.

A. Eficiencia en la provisión de servicios

Independientemente de quien los financie, la prestación de los servicios que pueden ser proporcionados con mayor efectividad por las jurisdicciones del nivel inferior de gobierno debe ser asignada a éste, estableciendo previamente el grado en el que queda a esas administraciones locales determinar el conjunto de servicios y la forma de financiarlos.

B. Intramarginalidad de las transferencias

Atendiendo a que cada comunidad puede optar por distintas combinaciones de servicios —requerir unas más vías de comunicación y transportes, y otras más seguridad pública—, junto con la devolución de poderes recaudatorios debe asegurarse que todas las transferencias intergubernamentales sean intramarginales, es decir que cualquier ayuda dirigida a apoyar una función particular —educación o salud pública— debe ser menor de lo que la localidad gastaría en esa función en ausencia de la condición de destinar a ese fin concreto el subsidio recibido, y que la suma de los subsidios sea menor que el gasto total de las circunscripciones, excepto si éste fuera inferior a la norma mínima impuesta a nivel general.²⁷⁷

²⁷⁶ OECD, *op. cit.*, p. 9.

²⁷⁷ Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, p. 8.

C. Internalización de los beneficios y de los costos

Deben asimismo señalarse los límites de la acción de las administraciones públicas del nivel inferior de gobierno, la extensión en la que pueden decidir qué servicios deben proporcionar y a qué precio, y la forma en la que han de internalizar los beneficios y los costos de su gestión; es decir, convenir previamente a la devolución en reglas que delimiten claramente el ámbito de acción de dichas jurisdicciones, y en su conformidad en asumir el costo de una eventual mala administración.

D. Sujeción a la disciplina fiscal

Previamente a la devolución debe lograrse el compromiso de reconocer la existencia de objetivos económicos, políticos y sociales de alcance nacional, que suponen metas respecto a las finanzas en general, lo que exige que el gobierno nacional conserve la combinación de fuentes de ingreso imprescindibles para cumplir con sus funciones de estabilizar la economía, asignar funciones y recursos eficientemente, lograr y mantener la equidad entre todas las regiones del país, y asegurar la disciplina fiscal agregada; respecto a esta última función, aceptar la aplicación de las medidas que sean necesarias para consolidarla.

2. Principios de la devolución fiscal

La amplitud de la devolución debe hacer conscientes a los electores de la relación entre mayores niveles de servicios públicos y los medios necesarios para financiarlos, de acuerdo con los principios de responsabilidad financiera o equivalencia fiscal, igualdad, subsidiariedad o supletoriedad, y autonomía.²⁷⁸

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 7.

A. *Responsabilidad financiera*

El precepto de responsabilidad financiera o equivalencia fiscal establece que las decisiones sobre el gasto público corresponden al mismo nivel de gobierno que se hace cargo de financiarlo.

B. *Igualdad*

La regla de igualdad determina que donde coexisten regiones con amplia base fiscal y bajas necesidades de gasto, y otras con limitada base fiscal y grandes necesidades de gasto, debe utilizarse la política fiscal para reducir la disparidad regional, teniendo en mente que el abatimiento de la desigualdad entre las distintas regiones de una misma jurisdicción debe hacerse sin que la nivelación anule los incentivos adecuados para que cada una de ellas promueva su propia capacidad de desarrollo, y sin que la subsidiariedad anule su responsabilidad financiera.

C. *Subsidiariedad*

El principio de supletoriedad implica que el nivel superior de gobierno debe actuar sólo para proteger a los grupos sociales más débiles y para abatir las diferencias regionales respecto a las funciones que el nivel inferior no puede ejecutar eficientemente; así mismo, ordena que si bien las jurisdicciones de nivel inferior de gobierno con menor capacidad de recaudación tienen derecho a una asignación compensatoria, las subvenciones que se les otorgan deben igualar sus recursos sólo respecto a las funciones que son más eficientemente realizadas por dicho nivel de gobierno, y al mismo tiempo debe estimularseles a recaudar sus propios ingresos.

D. *Autonomía fiscal*

La norma de autonomía fiscal exige que siempre que se respeten las tres reglas anteriores, los niveles inferiores de gobierno

deben tomar y ejecutar libremente sus decisiones presupuestales. El grado de autonomía subnacional varía según el control que las jurisdicciones de ese nivel ejerzan sobre sus fuentes de recaudación: si son libres de establecer tanto la base impositiva como las tasas tributarias, sólo las tasas o sólo aquélla.²⁷⁹

La autonomía absoluta corresponde a la decisión tanto sobre la base tributaria como sobre la tasa del impuesto; mientras que los subsidios condicionales —que implican que el gobierno nacional ejerce control no sólo sobre el monto del ingreso, sino sobre el uso de los recursos—, implican la ausencia total de ella. La participación en impuestos —conforme a la cual el gobierno local cuenta con poco poder recaudatorio, pero puede considerar las participaciones como ingresos propios y decidir cómo gastarlas— implica un grado intermedio de autonomía, que varía según dicho arreglo esté determinado por ley o pueda ser cambiado unilateralmente por el gobierno nacional, estableciéndolo anualmente como parte de su presupuesto. En cualquier caso, proporciona un incentivo para que el gobierno local amplíe la base impositiva y mejore la administración respecto a los escasos conceptos que puede gravar.

3. Devolución de funciones y consolidación fiscal

En los *países de alto y mediano ingreso con buena gobernación*²⁸⁰ no hay evidencia estadística de que la devolución se asocie con una débil consolidación fiscal —la gestión de la política general por el gobierno nacional con el fin de reducir el déficit fiscal—; en ést-

²⁷⁹ OECD, *op. cit.*, p. 9.

²⁸⁰ Este término se refiere al ejercicio del gobierno dentro de un sistema de relaciones intergubernamentales que en un momento en que éstas van haciéndose más cooperativas y menos autoritarias, y asimismo más sujetas al escrutinio y a la influencia tanto de organismos supranacionales como de la sociedad civil, puede dar cohesión por una parte a la pluralidad de agentes que en los distintos niveles de gobierno tienen la responsabilidad de gobernar y de proporcionar servicios, y por la otra a las mutables especificaciones de su cometido y a las cambiantes condiciones para desempeñarlo. OECD, *op. cit.*, pp. 15 y 16.

tos por el contrario, más restitución de funciones se asocia con mejor gobierno, menos variabilidad en el balance gubernamental y mejor consolidación fiscal.²⁸¹ Si existen las condiciones ya mencionadas más una *adecuada capacidad administrativa* en el nivel local, y se establecen los arreglos institucionales necesarios, una alta devolución de poderes fiscales²⁸² que entrañe la devolución de responsabilidades proporcionales en cuanto a gasto y facultades de recaudación, no tiene por qué asociarse necesariamente con consecuencias negativas, ni tiene por qué impedir una fuerte consolidación fiscal.²⁸³

V. COLOFÓN

La determinación del grado de descentralización respecto a la decisión de prestar determinados servicios públicos y a la forma de financiarlos no da origen a un orden inmutable, su permanencia depende de su utilidad para conciliar los diversos objetivos de los distintos niveles de gobierno. La colisión incessante de intereses entre éstos —implícita en la estructura federal— impulsa la evolución del federalismo fiscal produciendo en períodos, países y circunstancias diferentes, distintos puntos de equilibrio entre dichos niveles de gobierno.

El incremento de la planeación gubernamental en materia política y económica, así como la tendencia a la ejecución coordinada de las medidas de recaudación y gasto —que conforme al principio de solidaridad nacional constituyen un factor de in-

²⁸¹ Del estudio realizado en Hungría, Noruega, Países Bajos, República Checa, Portugal, Reino Unido, Polonia, Bélgica, Alemania, Austria, España, Nueva Zelanda, Suiza, Islandia, Finlandia, Dinamarca y Suecia se desprende que la mayor descentralización no lleva forzosamente a un aumento de riesgos macroeconómicos, ni a la incapacidad de dirigir los programas de consolidación fiscal a modo de impedir déficits recurrentes en el gobierno nacional.

²⁸² A pesar de los niveles de ingresos y egresos altamente descentralizados, en Islandia, Suecia, Dinamarca y Finlandia mejoró la posición fiscal total y sus balances fiscales estructurales.

²⁸³ Drummond, Paulo y Mansoor, Ali, *op. cit.*, pp. 11 y 13.

tegración en las federaciones modernas— encauzan la evolución del federalismo fiscal hacia una mayor colaboración intergubernamental en la que cada una de las jurisdicciones de los distintos niveles de gobierno —tomando en cuenta la acción de las otras al conducir sus propios asuntos, y respetando sus distintas particularidades— convienen en conciliar sus divergencias y en coordinarse para alcanzar los fines que les son comunes, y en asociarse para participar unidas en la deliberación de las políticas financieras nacionales y en la adopción de las medidas hacendarias para llevarlas a cabo.