

## NOTAS SOBRE LA DESCENTRALIZACION FISCAL Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN CONTEXTOS DESCENTRALIZADOS

*Lic. Miguel Angel Asensio  
Ministro de Hacienda y Finanzas  
Provincia de Santa Fe, Argentina.*

### **1. Introducción.**

En lo que sigue pasaremos revista a algunos tópicos puntuales dentro de la temática de la descentralización fiscal que se estiman sustantivos en momentos en que se afirma la relevancia y pertinencia de esa problemática global.

Corresponde consignar que aludiremos sólo a una de las varias dimensiones del fenómeno de la descentralización. Como sabemos, es posible distinguir, al menos, tres tipos de descentralizaciones: una descentralización política, una descentralización funcional y una descentralización fiscal<sup>1</sup>. No ignoraremos, empero, los condicionantes que las primeras imponen sobre la última.

En esa línea nos ocuparemos de lo que podríamos identificar como el mapa internacional de la descentralización fiscal que deriva de algunas expresiones cuantitativas; la conexión entre el modelo de descentralización fiscal adoptado en un cierto contexto nacional y un dado conjunto de objetivos; los significados de la descentralización y finalmente la diversidad de arreglos institucionales observables en algunas experiencias importantes.

El orden de tratamiento de las cuestiones recién enunciadas justifica el ordenamiento de las secciones siguientes, cuya estructura responde a la prelación expresada en el párrafo precedente.

### **2. Un escenario internacional diverso.**

Es un valor aceptado, como lo veremos posteriormente, que la descentralización es más que un problema cuantitativo o de mensura, o, si se quiere, trasciende una mera expresión estadística. Ello en tanto una dada mensura puede no denunciar los fenómenos que están "detrás" de una cierta cuantificación.

Sin embargo, también es una realidad la dificultad de desprenderse de la necesidad cuantitativa o el intento de cuantificación, ante la falta de otros indicadores o la imposibilidad de construirlos adecuadamente. En ese contexto las magnitudes relativas de descentralización de gastos y recursos siguen siendo una referencia inevitable, conocidas sus limitaciones.

---

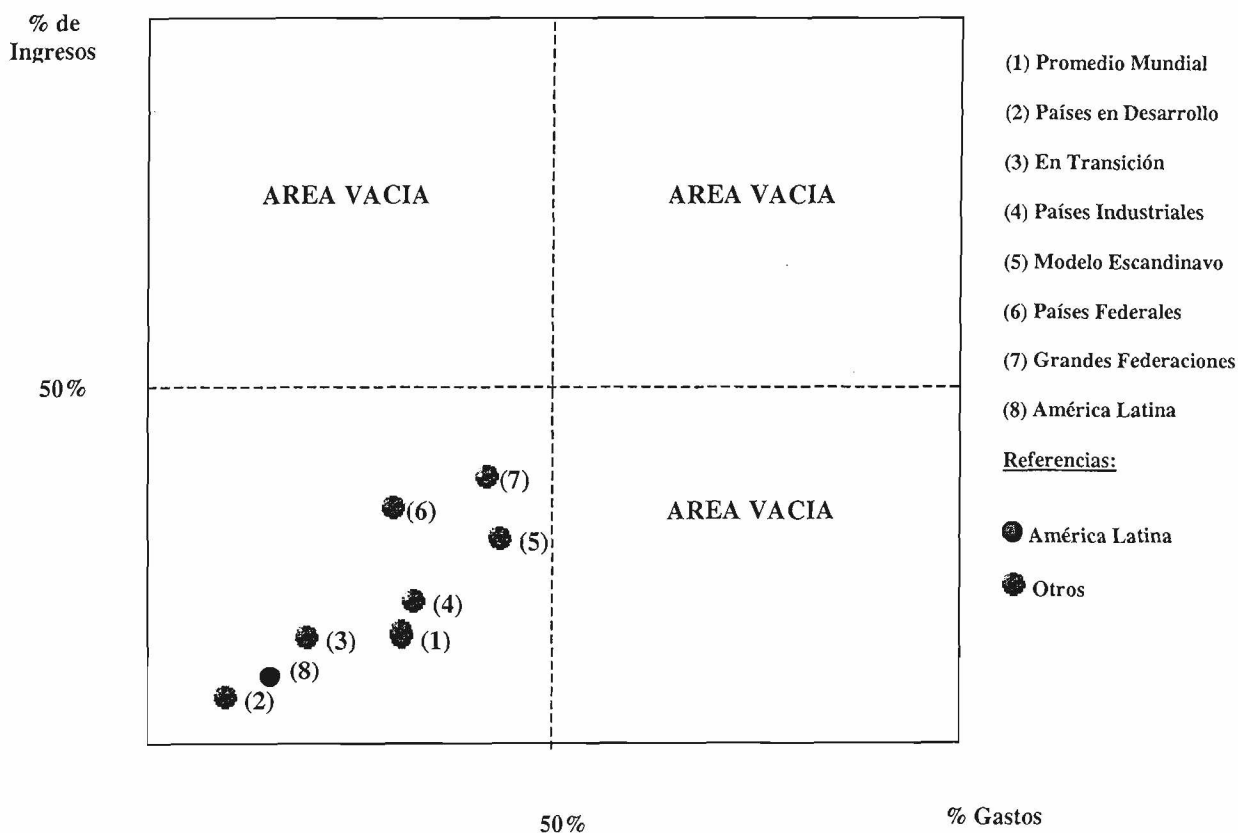
<sup>1</sup> Véase BURKI, PERRY y DILLINGER (1999).

Señalado ello, una consecuencia principal de su análisis es que las formas institucionales federales no siempre denuncian mayor descentralización fiscal. Dentro de la misma problemática, también en las conformaciones unitarias aparecen diferencias.

En el Gráfico N° 1 se visualiza que dentro de una posición que ubica a la mayoría de los países en el panel "sudoeste", hay algunos que se orientan en mayor medida hacia el "noreste". Más allá de las grandes federaciones, un esquema no federal como el de los países nórdicos muestra un peso inusual para los gobiernos subnacionales.

Este hallazgo no hace otra cosa que reafirmar un fenómeno bien conocido y determinado a nivel de América Latina. Tal como lo muestran estudios preexistentes sistemas unitarios como los de Colombia y Bolivia presentan una mayor descentralización que federaciones centralizadas como México y Venezuela.

### Esquema Prud'Homme Convencional



**Notas:** (1) 14,9 y 25,7%; (2) 5% y 13%; (3) 12% y 23%; (4) 21% y 32%;  
 (5) 27,5% y 42,4%; (6) 26,2% y 38,7%; (7) 36% y 44%; (8) 11,0% y 19,0.

En tal sentido, como lo ponemos de manifiesto en el diagrama mencionado, la posición de América Latina, como promedio, se ubica cercana al grupo de países en desarrollo y economías en transición, que como tales, son las más cercanas a una situación de limitada descentralización fiscal, en términos internacionales<sup>2</sup>.

### **3. La descentralización fiscal y los objetivos de diseño.**

Es conocida y por ello no omitible la diferencia formalizada por Richard Bird entre "federalismo fiscal" y "finanzas federales" en cuanto a los sistemas de descentralización fiscal emergentes de cada enfoque. De igual modo, su especificación entre aquéllos que responden a una visión "desde la cumbre" o "desde la base"<sup>3</sup>.

En ese sentido, son importantes aportes como el de Penfold (2000), fuertemente influenciados por el enfoque del "federalismo preservador del mercado". En una visión como la de Montinola, Qian y Weingast (1995), una competencia acentuada entre actores de una federación y un fuerte autofinanciamiento que reduzca las transferencias intergubernamentales potenciará las virtudes y minimizará los defectos de la descentralización<sup>4</sup>.

Sin embargo, si se repara un momento en un enfoque como el de Prud'homme (1996) es fácil colegir que tal competencia puede ocasionar otros déficits, como erosionar la equidad y por tanto aumentar la necesidad de una mayor acción redistributiva que implica a su vez mayores transferencias.

Por otra parte, un enfoque que priorice los requerimientos del centro probablemente no derive en una autonomía acentuada en materia de recursos, o, si se quiere de marcada correspondencia fiscal. De allí que una visión "desde arriba" puede hacer preferible ciertas transferencias que cubran el desbalance fiscal vertical que derive de esa circunstancia.

La mayor autonomía tributaria relativa no siempre deriva en una igualmente mayor obligación de responder. Tanto el citado caso argentino previo a los años noventa como el brasileño de fines de los años noventa, culminaron con patrones de endeudamiento nocivos para un federalismo compatible con el mercado. De tal modo, una versión de federalismo más descentralizada como otra más centralizada fueron adversas a un funcionamiento macroeconómico deseable.

Un diseño dado de descentralización fiscal es entonces, una solución de compromiso que concilie las autonomías y el poder implícitos en la cantidad de recursos o decisiones cedidas y asumidas, con otros objetivos, incluidos los macroeconómicos y los de orden redistributivo.

No hay entonces un traje universal y homogéneo para todas las experiencias de descentralización fiscal. El diseño de la misma es funcional a los objetivos perseguidos y

---

<sup>2</sup> En esa dirección véase BID (1997) y STEIN (1999).

<sup>3</sup> Cfr. BIRD, R.M. y VAILLANCOURT, F. (1999).

<sup>4</sup> Véase PENFOLD, M. (2000) y MONTINOLA, QIAN y WEINGAST (1995).

por lo tanto es posible concebir diversas descentralizaciones. En cada caso, como lo indican Prud'homme y Shah, "el demonio está en los detalles"<sup>5</sup>.

#### 4. Los significados de la descentralización.

Por otra parte, la interpretación del fenómeno no es lineal, o, al menos, no es sólo aquélla que surge del modelo implícito de "separación" de base "americana" que emana de prescripciones tradicionales como las de Oates o Musgrave. En tal inteligencia, son conocidas las diferencias en las nociones de desconcentración, delegación o devolución.<sup>6</sup>

Puede ocurrir que la descentralización funcione en términos de un esquema de "federalismo ligado" al estilo germánico o suizo, con lo cual las funciones pueden fragmentarse en subfunciones que acentúen o debiliten los grados de autonomía asignables a cada uno de las partes del sistema.

Con referencia a Estados Unidos, incluso, se ha consignado que la aparente mayor descentralización hacia los estados que emana de algunas cifras agregadas deriva en rigor de la transferencia de fondos con destino específico para los sistemas Medicare y Medicaid. Se trata de descentralizaciones operativas ligadas a "mandatos", lo que en rigor no expresa mayor autonomía sino relaciones del tipo "principal-agente".

En materia tributaria, la cuestión no adquiere una complejidad menor. Como lo apunta Mc Lure, importan preguntas tales como ¿quién ingresa el producido de un impuesto? ¿quién elige el tipo de impuesto a utilizar? O ¿quién decide el tipo o tasa impositiva por aplicar? La subdivisión o unificación de roles en cuanto a estos aspectos arrojará distintos grados de descentralización efectiva<sup>7</sup>.

En este aspecto el contraste entre el modelo germánico y el americano expresan nuevamente el problema. En Alemania, alguna vez aludido como "país federal unitario" la gran mayoría de los impuestos importantes son legislados en el nivel federal de gobierno, mientras su administración descansa en los *Länder* (estados). En el caso estadounidense los distintos niveles legislan, administran y recaudan distintos tributos que son propios de cada esfera. El uso de alícuotas suplementarias sobre gravámenes legislados en otro nivel supone una combinación posible.

El caso de las funciones vuelve a reflejar la dificultad de encontrar el tipo o estilo de descentralización implícito en los arreglos intergubernamentales involucrados. Si se diferencia capacidad de programación con capacidad de ejecución es claro que encontraremos niveles "programadores" y niveles "ejecutores". Una vez más, habrá que ponderar los pesos e incidencias de ambos roles para calificar la descentralización existente, alcanzada y alcanzable.

<sup>5</sup> PRUD'HOMME, R. y SHAH, A. (2002).

<sup>6</sup> Véase RONDINELLI, D. (2000), para una explicitación de los conceptos mencionados.

<sup>7</sup> Véase Mc Lure, Charles (1999). Con similar detalle se ha expresado Prud'homme, R. (1994), al señalar como requisitos a evaluar para identificar la "localidad" o "centralidad" de un tributo: 1) quién elige la base impositiva; 2) quién determina tal base; 3) quién decide la alícuota o tasa; 4) quién recauda el impuesto; 5) quién incorpora el producido del impuesto.

## 5. Federalismo fiscal en escenarios diversos<sup>8</sup>.

Sin abandonar nuestro compromiso con la "dimensión fiscal", no conviene olvidar su nexos con otros aspectos institucionales, políticos, organizacionales y económicos, que permiten comprender mejor la sustancia de los esquemas de descentralización. Quizás uno de los elementos más típicos en el ámbito comparado es la notable diversidad observable en los denominados arreglos fiscales intergubernamentales en los distintos países, derivados de historias diferentes, filosofías diferentes y contextos también diferentes. A ello ha apuntado Watts<sup>9</sup> al resaltar la esencial naturaleza política de las federaciones.

Existen distintos marcos organizacionales y también distintos diseños de sus constituciones, que hacen distinto a un federalismo presidencialista de otro de base parlamentaria. De igual modo, otros donde el Senado sea "designado" o en cambio su origen sea "electivo", se conforme con "notables" o resulte una "cámara federal" representando básicamente a los Estados federados.

En igual sentido, los escenarios gubernamentales o, el esquema organizacional de las actividades gubernamentales arroja un matizado escenario donde más allá de un gobierno nacional o federal, se escalonan *Länder*, estados, comunidades autónomas o provincias, en el escalón intermedio, y municipios, condados y distritos especiales, entre otras variedades de gobierno local<sup>10</sup>.

En tales contextos se expresan los conocidos desequilibrios verticales y horizontales que resultan cruciales en materia fiscal. El desequilibrio *horizontal* es la base de las divergencias entre estados o provincias o entre partes de tales estados o provincias y fundamenta el problema de la "igualación" o "equiparación", consistente en la implementación de diversos mecanismos de redistribución tendientes a rebalancear la capacidad fiscal o de prestación de servicios gubernamentales en contextos descentralizados.

Ligado a ello, aparece el problema de balancear el desarrollo regional desperejo que se refleja en tal desequilibrio horizontal y que se expresa en diferencias notables en los niveles de renta de los "cantones", estados o provincias más ricos y los más atrasados en los distintos contextos considerados. Esto ha motivado una variedad de "intervenciones", públicas siendo emblemáticas las políticas regionales de la Unión Europea, a través de los denominados Fondos Estructurales y de Cohesión<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> A partir de este punto, pivotaremos en torno a items de tratamiento reciente en la Conferencia Internacional sobre Federalismo Fiscal en Charlottetown, Prince Edward Island (en adelante PEI), Canadá, el 28 y 29 de Octubre de 2002, así como en Buenos Aires, Argentina, en Noviembre de 2002.

<sup>9</sup> WATTS, Ronald, (1996) y (2002).

<sup>10</sup> El caso de Estados Unidos es singular, en tanto a nivel local es posible encontrar la figura de los distritos especiales y los distritos escolares. Del mismo modo, los "aglomerados" en el caso suizo.

<sup>11</sup> SPAHN, Paul Bernd: "Fiscal Equalization and Economic Development Policy in the E.U" (2002a). Estos fondos se orientan con mayor énfasis a la dimensión "región", que en tal sentido superan a la de "país".

Lo anterior plantea la necesidad de conciliar los conceptos de equiparación fiscal, utilizando mecanismos que se asienten en la tributación o el gasto público, con la política de desarrollo o "solidaridad" regional en sentido más amplio. Ha sido usual diferenciar en tal sentido a la redistribución *interpersonal* del ingreso, de la redistribución *interregional*, junto con el riesgo de transferir renta desde los pobres de las regiones ricas a los ricos de las regiones pobres.

Un aspecto estrechamente ligado a lo anterior es la importancia relativa asignada en cada entorno federal o descentralizado a la "uniformidad de condiciones de vida". El predominio de este valor en casos como el de Australia, Canadá o Alemania, concluye en la adopción de fórmulas de redistribución fiscal que concluyan reduciendo más o menos intensamente el grado de descentralización en pos del objetivo igualizador.

Sin embargo, se ha enfatizado en más de un caso que existe una diferencia clara entre la equiparación del nivel de prestación de servicios, con la equiparación de los niveles de vida o con el nivel del desarrollo regional relativo dentro de un país. La ampliación de la "megafederación europea" plantea la incorporación de "nuevos pobres" que como tales reducirán el nivel medio de la renta europea de referencia y transformarán en ricos a algunos de los actuales perceptores de transferencias específicas de solidaridad, como España o Irlanda<sup>12</sup>.

## **6. Dirección de la igualación y nexos entre descentralización y equidad.**

Como apuntamos antes, distintas formas de transferencias concretan los procesos de equiparación o redistribución fiscal. Las mismas pueden ser de tipo vertical, usualmente desde el gobierno federal hacia los niveles subnacionales, o también de tipo *horizontal*. Este último es el caso alemán, donde el proceso se produce "entre estados" siendo "contribuyentes" los que están por sobre un dado promedio de capacidad fiscal y "receptores" los que se ubican en el nivel inferior. En la experiencia germánica, las fórmulas incluyen desvíos que consideran la situación de las "ciudades-estado" y algunos sobrecostos especiales para el acondicionamiento de puertos.

La alusión por la literatura especializada a las "fórmulas", no hace otra cosa que reiterar la importancia de los procedimientos estadísticos y la necesaria implementación de mecanismos cuantitativos objetivos y sustentados en una razonable independencia en su elaboración. Las mismas pueden ponderar no sólo "capacidad", sino también "necesidades" fiscales. En el primer caso puede trabajarse con un "sistema tributario representativo" como en el caso canadiense. En el segundo, pueden determinarse costos con un grado notable de detalle, como en Australia.

Por otro lado, según lo anticipáramos más arriba, cuando se descentraliza la "ejecución" de ciertas tareas, lo que implica grados importantes de delegación que no incluyen el poder legiferante y reglamentario, la alta participación en materia de gastos por un cierto nivel

---

<sup>12</sup> En el caso de España, han sido tan importantes las transferencias "europeas" que su magnitud ha superado últimamente de manera clara los montos procedentes del antiguo Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), previsto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

dentro de una federación, no siempre expresa un cuadro donde hay una descentralización "plena". Es el caso de los estados en Estados Unidos con motivo de su papel en la administración de los programas federales de salud<sup>13</sup>.

## 7. Instituciones para la igualación fiscal y la política de desarrollo regional.

Desde una perspectiva "latinoamericana" no parece posible omitir una consideración final sobre las instituciones del federalismo fiscal y el desarrollo. Una línea de acción en tal sentido puede estar dada por la implementación de un organismo independiente de alto contenido técnico, como la Australian Grants Commission (AGC) o la Comisión Fiscal y Financiera (Sudáfrica). Otra puede ser la de jerarquizar el papel de los representantes electos o funcionarios ejecutivos, como la Conferencia Cantonal de Ministros de Finanzas (Suiza) y hasta las Conferencias de "Premiers" (Canadá y Australia) o de Gobiernos Cantonales (Suiza)<sup>14</sup>.

Como lo consignáramos, el papel del Senado puede ser más o menos importante. En Canadá se trata de senadores "designados", lo que amortigua su papel. En cambio, en Alemania se trata de representantes del gobierno de los Länder y no puede haber legislación financiera federal sin la participación de esta Cámara como asiento del poder político de los estados. El papel de los parlamentos, empero, se estaría reduciendo por el rol incrementado de los ejecutivos respectivos, nacional y provincial-estaduales. La intervención de estos últimos lleva a la existencia del denominado "federalismo ejecutivo", que como tal implica una alteración respecto de un federalismo "parlamentario".

Todas estas instancias institucionales resultan sustanciales en la operación del federalismo fiscal, a lo que habría que agregar los mecanismos que intervengan para prevenir o atenuar la existencia de "externalidades fiscales negativas" como las emergentes de procesos de acceso al crédito y endeudamiento en una federación<sup>15</sup>.

En materia regional, se ha enfatizado la importancia de políticas de tal tipo "por dentro" y "por fuera" del sistema fiscal a fin de atender la problemática de los desequilibrios territoriales en distintos contextos. En el primer caso, la existencia de fórmulas concretas al estilo de la Unión Europea ponen de manifiesto la existencia de una determinación de producir redistribuciones interregionales en el nivel de desarrollo, más allá del problema de la redistribución interpersonal. En tal sentido, los resultados no son coincidentes. En Canadá parecen existir evidencias de una reducción de las disparidades horizontales, mientras que en Suiza los resultados indican lo contrario<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Véase FOX, William: "Is the U.S Decentralizing", PEI, 2002.

<sup>14</sup> Véase NICHOLAS, Malcolm: "Financial Arrangements in Australia", PEI, Oct. 2002.

<sup>15</sup> Las *externalidades fiscales negativas* aparecen cuando uno o varios de los miembros de una federación o del complejo de gobiernos locales en otro tipo de organización institucional, adoptan conductas fiscales que se propagan incidiendo nocivamente sobre los demás, por ejemplo en su impacto sobre las tasas de interés. El *default* de uno no es neutral al resto y los salvatajes o *bail outs* suelen ser frecuentes en base a esta circunstancia.

<sup>16</sup> Ver VAILLANCOURT, F. y PERRITAZ, S. (2002).



## REFERENCIAS.

- BID (1997): *Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington DC.
- BIRD, Richard and VAILLANCOURT, Francois (1998): *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press.
- BURKI, S.; PERRY, G. y DILLINGER, W. (1999): *Descentralizando el Estado*, Banco Mundial, Washington DC.
- PRUD'HOMME, Remy (1994): *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper N° 1252, World Bank, Washington.
- PRUD'HOMME, Remy (1996): "Comment on "Conflicts and Dilemmas of Decentralization", by Rudolf Hommes", en *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, Edited by Michael Bruno and Boris Pleskovic, World Bank, Washington D.C.
- PRUD'HOMME, Remy and SHAH, Anwar (2002): *Centralization vs. Decentralization: The Devil is in the Details*, International Conference, Fiscal Federalism in Mercosur, Porto Alegre, Brasil, June 26-27.
- McLURE, Charles (1997): "Topics in the Theory of Revenue Assignment. Gaps, Traps and Nuances", en BLEJER, M. and TER-MINASSIAN, T.: *Macroeconomic Dimensions of Public Finance*, Routledge Studies in the Modern World Economy, Routledge, London and New York.
- PENFOLD, Michael (2000): "Descentralización y mercado en América Latina", *Revista del CLAD*, N° 16, Caracas.
- RONDINELLI, Dennis (1999): "What is Decentralization?" in LITVACK, Jennie and Jessica SEDDON: *Decentralization. Briefing Notes*, World Bank Institute, Washington DC.
- FOX, William (2002): "Is the U.S Decentralizing?", PEI Fiscal Conference, October 28.
- NICHOLAS, Malcolm (2002): "Financial Arrangements in Australia", PEI, October 28-29.
- SPAHN, Paul Bernd (2002): "Fiscal Equalization and Economic Development Policy in Germany", PEI, October 28-29.
- SPAHN, Paul Bernd: "Fiscal Equalization and Economic Development Policy in the EU", PEI, October 28-29.
- PERRITAZ, S. y DAFFLON, B. (2002): "Federal-Cantonal Equalisation in Switzerland: An Overview of the Present System and Reform in Progress", PEI, October 28-29.
- GARCIA MILA, Teresa (2002): "The case of Spain", PEI, October 28-29.
- STEIN, Ernesto (1999): "La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina", en FUKASAKU, Kiichiro y Ricardo HAUSMANN: *Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina*, OCDE, París.
- WATTS, Ronald L. (1996): *Comparing Federal Systems in the 1990*, Longman.
- WATTS, R. L. (2002): "Comparative Analyses of Equalization Arrangements in Federations", PEI, October 28-29.
- MONTINOLA, G.; QIAN, Y. y WEINGAST, R. (1995): "Federalism Chinese Style", *World Politics*, Vol. 48, N° 1.

Santiago de Chile, Enero de 2003.