

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 47

Noviembre - Diciembre 2001



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386
E-Mail: info@asip.org.ar
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO:

Presidente: María Jesús Sáez López (España)
Vicepresidente 1ro.: Alberto Feo (Argentina)
Vicepresidente 2do.: Ángel Rodríguez Tello (Guatemala)
Secretario: Jorge Cuevas Morales (Ecuador)
Vocal Titular 1ro.: Carlos González (Panamá)
Vocal Titular 2do.: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Vocal Suplente 1ro.: Bennett Díaz Figueroa (Puerto Rico)
Vocal Suplente 2do.: Carlos Altamirano Toledo (México)
Vocal Suplente 3ro.: Juan Carlos Camacho (Bolivia)
Vocal Suplente 4to.: Miriam Peralta (Cuba)
Vocal Suplente 5to.: Adrián Gómez (Honduras)
Vocal Suplente 6to.: Francisco Mena (Nicaragua)

CONSEJO DELIBERANTE:

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vicepresidente 1ro.: Eduardo Aguilera Araujo (Venezuela)
Vicepresidente 2do.: Rosalía Bravo (Costa Rica)
Secretaria: Flora Rojas Ortigoza (Paraguay)

AUDITORES:

Auditor Titular: Oscar Berrueta Colombo (Uruguay)
Auditor Suplente: Gonzalo Valdivia (Chile)

SECRETARIA EJECUTIVA:

Secretario Ejecutivo: Eduardo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

REVISTA
INTERNACIONAL
DE
**PRESUPUESTO
PÚBLICO** 47

NOVIEMBRE / DICIEMBRE 2001

AÑO XXIX

Nº 47

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Noviembre-Diciembre 2001

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

MARÍA JESÚS SAEZ LÓPEZ, *Asociación Española
de Presupuesto Público*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____

Números solicitados _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Nota editorial | 7 |
| <i>Artículos:</i> | |
| Parámetros para medir la eficiencia y eficacia de los presupuestos públicos. Omar Castillo | 9 |
| Propuesta metodológica para la evaluación de las transferencias entre niveles de gobierno en un sistema federal. Raúl Marcelo Gaya y Sebastián Jorge Rocha | 29 |
| Relaciones intergubernamentales y disciplina fiscal: entre restricciones de presupuestos comunes y blandos. Giuseppe Pisauro | 69 |

Nota editorial

La *Revista Internacional de Presupuesto Público* cumple cinco años desde su primera aparición en idioma inglés. Un aspecto importante de esta celebración es que también se cumplen veintiocho años ininterrumpidos de su edición en idioma español. Se trata de un acontecimiento importante ya que no son muchas las publicaciones especializadas que logran mantener no sólo la continuidad en el tiempo sino también un reconocido nivel académico, como el logrado por nuestra publicación. Esto ha sido posible gracias a las valiosas contribuciones que realizan periódicamente muchos expertos vinculados en forma directa o indirecta a la ASIP y al esfuerzo continuado de los distintos equipos técnicos que trabajan en su edición bilingüe.

Este esfuerzo sostenido ha producido, sin dudas, importantes resultados. La publicación oficial de la ASIP, en inglés y español, es hoy una de las únicas en su género y se ha transformado en material de consulta en instituciones, universidades y otras entidades de todo el mundo interesadas en esta temática.

De esta forma la ASIP ha logrado instalar, a nivel internacional, un importante espacio para la discusión y el debate en materia presupuestaria y de finanzas públicas que se ha ido consolidando con el tiempo. Este hecho adquiere una especial significación debido a las extraordinarias dificultades por las que atraviesa el sector público en muchos países.

Este número de la Revista tiene por objetivo analizar temas de importancia que seguramente contribuirán a enriquecer la visión de los especialistas sobre algunas dificultades asociadas al complejo manejo del sector público. Las transferencias de recursos entre los distintos niveles de gobierno en los países federales, la disciplina fiscal y la eficacia de los presupuestos públicos, son algunos de los temas que han sido incluidos en esta edición.

El trabajo de **Omar Castillo** titulado *Parámetros para me-*

dir la eficiencia y eficacia de los presupuestos públicos se ocupa de describir la experiencia de Panamá, estableciendo una aproximación conceptual para comparar la evolución de la gestión presupuestaria y promover pautas que orienten su proceso de mejoramiento continuo.

Se incluye en esta edición el trabajo que resultó ganador del Premio Anual ASIP 2001, titulado *Propuesta metodológica para la evaluación de las transferencias entre niveles de gobierno en un sistema federal*, en el cual sus autores, **Raúl Marcelo Gaya** y **Sebastián Jorge Rocha**, exploran los mecanismos de coordinación financiera entre los distintos niveles de gobierno de una federación y proponen una metodología que permita estudiar los argumentos que justifican la utilización de sistemas de transferencias de recursos entre el gobierno central y los gobiernos locales, teniendo en cuenta las cuestiones que hacen a la equidad distributiva.

Por último, se agrega un trabajo de **Giuseppe Pisauro**, preparado originalmente para el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, que lleva por título *Relaciones intergubernamentales y disciplina fiscal: entre restricciones de presupuestos comunes y blandos*, en el que se trata la cuestión de la coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno y los arreglos institucionales para asegurar que la descentralización fiscal sea compatible con la disciplina fiscal.

De esta manera, la ASIP completa, través de la *Revista Internacional de Presupuesto Público*, un año más de fecunda actividad en diversos campos vinculados con los temas presupuestarios y de finanzas públicas. Esto se produce en circunstancias difíciles para la economía global, que requieren de los especialistas y técnicos el mayor de los esfuerzos con el objetivo de mejorar el desempeño del sector público.

Parámetros para medir la eficiencia y eficacia de los presupuestos públicos.

Balance de las experiencias de aplicaciones del Presupuesto por Resultados*

Omar Castillo**

Introducción

El objetivo de este documento es compartir la experiencia panameña con relación a los parámetros para medir la eficiencia y eficacia del Presupuesto General del Estado y el balance de la aplicación del Presupuesto por Resultados, y presentar algunas reflexiones en torno al tema a fin de promover la discusión de criterios que podrían orientar un proceso sostenido de mejoramiento continuo de la gestión presupuestaria.

La experiencia corresponde a la década de los noventa y a los dos primeros años del nuevo milenio, que dentro de una proyección de continuidad permitiría encarar con éxito las tareas pendientes, considerando las peculiaridades de la economía panameña, entre las que se destaca el sistema monetario.

La aproximación conceptual que se propone constituye el marco de referencia para comparar la evolución de la gestión presupuestaria, describir la situación actual y determinar las

* El presente artículo es una reproducción de la exposición realizada por el autor en el XXVIII Seminario Internacional de Presupuesto Público, llevado a cabo en Tegucigalpa, Honduras, entre el 6 y el 9 de agosto de 2001.

** Omar Castillo es Director de Presupuesto del Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá y Presidente de la Asociación Panameña de Presupuesto Público.

líneas de acción para su mejoramiento, dentro de la dinámica social que plantea la necesidad de crear nuevas formas de sustentar la gobernabilidad y de redefinir permanentemente el rol del Estado en la sociedad.

Sobre la gestión presupuestaria concebida, concurrentemente, componente tanto de la planificación como de la administración financiera, se presenta una agenda de las principales acciones que se deben continuar realizando, para convertir realmente al presupuesto en un instrumento de ejecución de las políticas públicas dentro de una perspectiva del Desarrollo de la Administración Financiera del Estado (DAFE).

Aproximación conceptual

El contenido del tema “Parámetros para medir la eficiencia y eficacia de los presupuestos públicos. Balance de las experiencias de aplicación del Presupuesto por Resultados”, rebasa el umbral de lo que tradicionalmente se entiende como presupuesto público para incursionar en la dimensión de la gestión pública.

Con esta premisa los tres conceptos que constituyen los ejes son: eficiencia, eficacia y resultados. “Eficiencia es la relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto; eficacia es el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, independientemente de los recursos asignados para tal fin”¹; y, por último, “Los indicadores de resultados informan acerca de los resultados directos conseguidos, y suelen expresarse cuantitativamente en términos de calidad o en grados de satisfacción de los beneficiarios del servicio”².

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos. “Modernización del Estado, Reforma Administrativa y Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública”. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1998. Páginas 260 y 261.

² ASIP. Revista Internacional de Presupuesto Público N° 35. “Metodología de evaluación de la eficiencia de las entidades públicas”. Noviembre/Diciembre 1997. Buenos Aires, Argentina. Página 100.

Estos conceptos se consideran en varias categorías de análisis: Proceso de planificación; Presupuesto General del Estado como instrumento de ejecución de la política fiscal a mediano plazo; política sectorial del gasto público que se instrumenta básicamente por medio del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP), y presupuestos institucionales cuya asignación de recursos se realiza en función de sus objetivos, metas y políticas anuales.

Los conceptos adquieren contenido operativo, o de gestión, en las diferentes instancias del proceso presupuestario que deben cumplir las unidades ejecutoras del presupuesto, lo cual implica reconocer que la responsabilidad fundamental de la eficiencia, eficacia y obtención de resultados recae en los administradores de la gestión pública de todo nivel: el impacto positivo o negativo estará en relación directa con el nivel del administrador público.

Con este telón de fondo se describe la situación actual destacando los esfuerzos que se están realizando para aumentar el nivel de ejecución presupuestaria, especialmente de inversiones a través de mecanismos ad-hoc como la “Torre de Control”, para lograr que los “resultados eficientes y eficaces del presupuesto constituyan los beneficios que recibe la comunidad”.

Proceso de planificación

El proceso de planificación se concreta en la formulación de las políticas públicas que se sustentan en los planes de gobierno que han presentado las tres últimas administraciones.

- La ejecución de las políticas públicas se realiza anualmente por medio del Presupuesto General del Estado.
- La política presupuestaria se enmarca en la orientación de la política económica, su evolución y desempeño, su proyección para el próximo año fiscal y la estimación del crecimiento económico.
- Por lo tanto, existe un instrumento de planificación de mediano plazo, denominado “Políticas Públicas”, que contiene orientaciones macroeconómicas y parámetros para la

elaboración de presupuesto. Ejemplo: el estimado del aumento del PIB permite proyectar los ingresos tributarios.

- Todas estas orientaciones se expresan en el documento sobre política presupuestaria que se entrega a cada institución, y en la exposición de motivos que presenta el Ministro de Economía y Finanzas a la Asamblea Legislativa cuando pone a su consideración el Proyecto de Presupuesto General del Estado.

Política económica³

La política económica se fundamenta en los principios de una economía de libre mercado con solidaridad social que tiene su expresión en la principal función del Estado, su papel facilitador y promotor de la actividad económica, fortaleciendo las instituciones reguladoras y de promoción de la competencia. Entre los objetivos de la política económica se destacan:

- Promover el crecimiento económico y del empleo, en un ambiente de disciplina y austeridad fiscal.
- Establecer un balance entre objetivos de eficiencia, reducción de precios al consumidor y promoción de la producción agropecuaria, industrial y turística.
- Lograr una sustancial reducción de la pobreza y extrema pobreza.
- Incorporar a los beneficios del desarrollo las áreas y los grupos marginados.
- Preparar a todos los sectores económicos para el proceso de integración al ALCA.

Política social

Se ha formulado una política social explícita, que, en un marco coherente con la política económica, define en forma clara los objetivos sociales perseguidos; establece prioridades sectoriales, geográficas y de grupos así como los instrumentos

³ La política económica, social y fiscal corresponde al actual Gobierno Nacional.

adecuados para garantizar que la sociedad, en su conjunto, tenga una participación más justa de los beneficios del crecimiento económico y del progreso social.

En este sentido se hacen esfuerzos para lograr que las actividades económicas más dinámicas, en términos de generación de divisas y de producto, se transformen en actividades capaces de generar empleo productivo para una creciente proporción de la fuerza de trabajo, y para que la inversión social de las últimas décadas se generalice hacia sectores de la población excluidos.

Todo ello demanda un enfoque integral de la política social y de la política económica, como medios efectivos, para avanzar hacia la reducción sostenible de la pobreza. La estrecha relación entre la política social y la política económica se establece cuando el crecimiento económico es condición necesaria para alcanzar un desarrollo humano sostenible, el cual a su vez, es requisito para que la sociedad, como un todo, sea capaz de participar activamente en un mundo globalizado que amenaza con dejar fuera aquellas sociedades que no sean aptas para formar parte de la era del conocimiento, elemento esencial para alcanzar niveles crecientes de productividad.

Esta es la razón por la cual se le da importancia central a la inversión en salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social, como plataforma del desarrollo del capital humano, destinando el 50.1% del Presupuesto General del Estado a los sectores sociales; esta política sectorial de asignación de recursos continuará en la siguiente vigencia fiscal.

Eficiencia y eficacia de las políticas públicas

El primer nivel para evaluar la eficiencia y eficacia está expresado en la política económica y social: en la medida que se logren los objetivos de estas políticas se habrá obtenido el correspondiente nivel de eficacia; la eficiencia, a este nivel, se podría medir por el costo social que significa la obtención de los objetivos de la política pública.

Política fiscal a mediano plazo

Ante la ausencia de una política monetaria el principal instrumento de ejecución de las políticas públicas constituye la política fiscal, que a mediano plazo tiene como objetivo:

- Aumentar en forma sostenida el ahorro corriente para financiar inversiones sociales sin necesidad de recurrir a nuevos créditos y reducir gradualmente la incidencia del servicio de la deuda pública en la gestión presupuestaria.
- Mantener un déficit fiscal manejable que se está reduciendo hasta lograr un real equilibrio entre ingresos y gastos.
- Perseverar en una sana política que limite el endeudamiento público tanto interno como externo, cuyo monto no supere un razonable porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y el monto de su servicio no supere un porcentaje manejable del Presupuesto General del Estado.
- Coadyuvar en la acción redistributiva del Estado e implementar una política del gasto público que privilegie los sectores sociales, especialmente a los grupos vulnerables, mediante la ejecución de proyectos concretos de inversión social que demuestren claramente los beneficios que obtendrá la población.

En un segundo nivel de análisis, la eficacia se logrará en la medida en que los objetivos de la política fiscal se cumplan; el nivel de eficiencia se podría medir por el mayor monto del ahorro interno, el aumento de la inversión sin deuda, la menor incidencia del servicio de la deuda en el presupuesto y la redistribución del ingreso especialmente entre la población en situación de pobreza extrema.

Programación financiera

Los objetivos del programa financiero son: consolidar la posición fiscal del sector público, reorientar el gasto corriente hacia la inversión pública, reducir la incidencia del peso de la deuda en el gasto público, generar una base de ahorro público que sirva de contrapartida al financiamiento externo de

proyectos de inversión y al pago del servicio de la deuda pública y lograr un flujo positivo neto de capitales.

En el programa financiero se fijan las metas fiscales que están orientadas a maximizar el ahorro del gobierno y garantizar tanto fuentes de financiamiento seguras para la inversión como el pago de los créditos recibidos; como se puede observar, los objetivos y metas fiscales del programa financiero coinciden con los objetivos de la política fiscal a mediano plazo.

El cumplimiento del programa financiero con el Fondo Monetario Internacional es un aval y brinda garantía a la comunidad financiera internacional sobre el manejo ordenado y disciplinado de las finanzas públicas.

Las metas fiscales son anuales en horizonte trienal; a pesar de que el programa financiero no tiene la suficiente difusión y no ha recibido la opinión de algunos sectores institucionales involucrados en el manejo de las finanzas públicas, la experiencia se puede considerar positiva por cuanto ha servido, entre otras acciones, para la racionalización del gasto y el control del endeudamiento.

La presencia de la programación financiera de mediano plazo, en el caso de Panamá, no constituye una condición para evitar un déficit presupuestario demasiado elevado, aunque las metas fiscales son señales para no aumentar el déficit presupuestario.

El sistema monetario y las disposiciones constitucionales de la República, además del manejo responsable de las finanzas, constituyen factores que obligan a tener un mínimo déficit presupuestario que en los últimos años ha estado aproximadamente en el 1% del PIB.

Las políticas públicas, la política fiscal y la programación financiera integran el marco de referencia para el análisis del desempeño de las finanzas públicas y su proyección; en este escenario se inscribe la política anual de presupuesto que guía toda su administración, incluyendo la programación de ejecución del presupuesto y el programa de caja. El desempeño de las finanzas públicas de hecho brinda elementos de juicio para medir la eficiencia y eficacia del presupuesto.

Política presupuestaria⁴

La política presupuestaria para la próxima vigencia se enmarca en la política fiscal a mediano plazo y es de continuidad, en relación a la política de la actual vigencia, con decisiones mucho más estrictas de disciplina y austeridad fiscal. La disminución de los ingresos, especialmente tributarios, ha obligado al Gobierno Nacional a ejecutar un plan de racionalización del gasto público.

En este escenario económico positivo, la situación de las finanzas públicas continuará caracterizándose por la crítica situación de la deuda pública a pesar del éxito alcanzado con la emisión de bonos en el mercado exterior de capitales, donde, por primera vez, la demanda del mercado superó con creces la oferta; este financiamiento obtenido permitió cubrir obligaciones de la actual vigencia y permitirá honrar parcialmente, en el año 2002, los compromisos que vencerán en dicho período y que son los más altos que se hayan enfrentado en materia del servicio de la deuda externa.

Dentro del contexto económico y fiscal cuyas principales características se han descrito, se inscribe la política presupuestaria en materia de ingresos, gastos e inversiones que deben cumplir todas las instituciones del sector público.

Política de ingresos

Se puso a consideración de la comunidad nacional un proyecto de modernización, reordenamiento y simplificación tributaria para convertir al sistema tributario en justo, equitativo y simple, de modo que la tributación constituya uno de los mecanismos de redistribución de la riqueza y de generación de más ingresos corrientes para financiar gastos corrientes, promoviendo ahorros que permitirán financiar proyectos sociales sin necesidad de recurrir al endeudamiento público.

Sin embargo, debido a situaciones especiales se ha decidido plantear su implementación en un momento más apropiado que conjugue este esfuerzo con otros elementos fundamentales a su política financiera y fiscal.

⁴ La política presupuestaria corresponde a la vigencia fiscal de 2002.

Por tanto, las instituciones deberán persistir y observar la siguiente política de ingresos públicos mientras se decida en materia de reforma tributaria.

- Insistir en la campaña de promoción del pago voluntario de los tributos y las tarifas por servicios públicos, con el objeto de reducir los niveles de evasión, elusión y morosidad y aumentar las recaudaciones.
- Incluir en los presupuestos institucionales, y consecuentemente en el Presupuesto General del Estado, sin excepción, la totalidad de los ingresos públicos.
- Facilitar al contribuyente el cumplimiento oportuno de sus obligaciones tributarias.
- Aplicar, en casos extremos, el cobro oportuno por jurisdicción coactiva evitando la prescripción de las obligaciones.
- Adoptar medidas de gestión de cobro que mejoren los niveles de recaudación y garanticen la recuperación de créditos a favor del Estado.

El cumplimiento de la política de ingresos que se puede expresar en metas cuantitativas corresponderá al nivel de eficacia que se logre; la eficiencia de la política de ingresos, fundamentalmente, corresponderá a la eficiencia de la administración tributaria.

Política de gastos

Se decidió reducir los gastos de la vigencia 2001, debido a la disminución de la recaudación de los ingresos tributarios comparados con los montos presupuestados y con el objeto de mantener el equilibrio fiscal.

La ejecución de la política económica y la política fiscal así como decisiones orientadas a lograr la estabilidad y superar la contracción económica, permitirán un desempeño de la economía para la próxima vigencia con un crecimiento del PIB, a precios corrientes, por el orden de 3.0%.

La proyección de los ingresos especialmente tributarios se hará a partir de la estimación de la recaudación real de la actual vigencia más la tendencia del crecimiento económico; en consecuencia, la política presupuestaria de gastos deberá ser coherente con la proyección real de los ingresos.

La situación actual y la proyección realista de la situación fiscal exigen la colaboración de todos los funcionarios de la administración pública para observar una responsable austeridad y disciplina fiscal, reducir o eliminar gastos suntuosos y superfluos y cumplir la política presupuestaria de gastos.

La rigurosidad de la aplicación de la política de gastos de funcionamiento, sin excepciones de ninguna clase⁵, garantizará su eficacia; programas de reingeniería de procesos y de racionalización del gasto coadyuvarán en el incremento de la eficiencia de la gestión pública en general y del presupuesto en particular.

Política de inversiones

La política de inversiones es de continuidad; por lo tanto, el programa de inversiones mantendrá la prioridad a los sectores sociales y de infraestructura buscando el mayor rendimiento económico.

El monto de los recursos destinados a la inversión deberá ser igual o superior al monto asignado en el Presupuesto General del Estado de la actual vigencia, y se destinarán a inversiones sociales asegurando continuidad a las obras en ejecución, a generar proyectos para los sectores salud, educación, vivienda, obras públicas, trabajo y seguridad social, con especial atención a los problemas de pobreza rural y marginalidad.

Una parte del financiamiento del presupuesto de inversiones está constituido por los recursos provenientes de los intereses del Fondo Fiduciario para el Desarrollo, los cuales se distribuirán exclusivamente en proyectos y como contrapartida nacional de créditos externos negociados que financian proyectos de inversión. Con este marco de referencia la asignación de recursos para inversiones públicas se fundamentará en los siguientes criterios:

⁵ La administración de la Contraloría General de la República por parte del Profesor Rubén Darío Carles, entre 1989 y 1993, demuestra la viabilidad de la disciplina y austeridad fiscal. No obstante, cabe señalar que la nueva estructura institucional para la gestión de las finanzas públicas con la creación del Ministerio de Economía y Finanzas no es igual a la que funcionaba en la administración del Profesor Carles.

- Tendrán prioridad los proyectos de arrastre de los sectores de salud, educación, vivienda, trabajo, seguridad social y obras públicas y de atención a los problemas de pobreza rural y marginalidad.
- Se deberán incluir los proyectos plurianuales producto de convenios de préstamo y cooperación técnica, con contraparte en el financiamiento garantizado y cuya ejecución continuará en la próxima vigencia.
- Los proyectos de arrastre y nuevos que soliciten recursos para la vigencia fiscal 2002, deben estar debidamente registrados en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas y contar con el informe técnico favorable de la Dirección de Programación de Inversiones Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Las solicitudes de equipos y maquinarias deberán contar con un detalle y especificaciones, con sus respectivos costos unitarios y cantidades.
- Todo proyecto de inversión deberá ser presentado con su respectivo cronograma mensualizado de las asignaciones presupuestarias y de la ejecución física.
- Los proyectos de inversión que no cumplan con los requisitos arriba señalados no serán recomendados dentro del anteproyecto de presupuesto de inversiones de la Institución.

La medición de la eficiencia y eficacia del presupuesto público y la experiencia de aplicación del presupuesto por resultados se concentra en las inversiones públicas y consecuentemente en el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP)⁶

Como se indicó anteriormente la política sectorial de asignación de recursos en los últimos años ha privilegiado a los sectores sociales: educación, salud, vivienda y seguridad social,

⁶ Para la implantación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP), el Ministerio de Economía y Finanzas ha aprobado los siguientes documentos que facilitarán el proceso: "Clasificador Sectorial de la Inversión Pública",

cerca del 50% de los gastos presupuestados se destinan a estos sectores.

Para este propósito, a mediados de 1998 se puso en funcionamiento el SINIP, que tiene como objetivos: apoyar la toma de decisiones en materia de inversión pública; y sistematizar el proceso para transformar la inversión pública desde la identificación de las ideas hasta la ejecución y operación de las mejores iniciativas de inversión del Estado; es decir, ejecutar las opciones más rentables de inversión desde el punto de vista social y económico, según los lineamientos de la política del Gobierno Nacional.

Clasificación sectorial de la inversión pública

La clasificación sectorial de los proyectos o estudios básicos no responde a una clasificación institucional de la inversión, sino más bien a la clasificación del proyecto de inversión dentro de un determinado sector; para ello se dispone de una herramienta que permite la identificación, la clasificación y el análisis de las iniciativas de inversión del Estado en función del sector de actividad económica al que pertenece.

Además, se dan instrucciones para clasificar un proyecto o estudio básico, facilitar el análisis agregado de los datos y mejorar la toma de decisiones, en función de medir el impacto sobre la actividad económica que tiene toda decisión en materia de inversión pública.

- **Clasificación sectorial:** Es la herramienta que define el ámbito de acción de la actividad inversora del Estado, en función del efecto que un proyecto o estudio básico provoque sobre la actividad económica.
- **Área de actividad:** Corresponde a la agrupación de uno o más sectores de la actividad económica, con el objeto de facilitar el análisis macro de la actividad inversora del Esta-

Panamá, enero 2001. "Normas y Procedimientos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas". Panamá, enero 2001. "Guía Metodológica para la Preparación y Presentación de Proyectos y Estudios de Inversión al SINIP". Panamá, marzo 2001. "Manual de Seguimiento y Evaluación de la Inversión Pública". Panamá, marzo 2001.

do. Se expresa en área social, área de infraestructura, área productiva, área de administración, y área ambiental.

- **Área social:** Está conformada por los sectores salud, educación, vivienda, trabajo y bienestar social.
- **Área de infraestructura:** Está conformada por los sectores transporte, energía y telecomunicaciones.
- **Área productiva:** Está conformada por los sectores agropecuarios, industria, comercio, turismo, minería y finanzas.
- **Área de administración:** Esta conformada por los sectores justicia, protección ciudadana y administración y servicios generales. En términos estrictos ésta no constituye un área; sin embargo, debido a su importancia dentro del Estado, se la considera por separado.
- **Área ambiental:** Esta conformada por los sectores de recursos renovables y no renovables y sus respectivos subsectores; por la creciente importancia del ambiente, éste debe ser clasificado como un sector inclusive en las cuentas nacionales.
- **Sector:** Es el ámbito de la actividad económica al que pertenece un proyecto o un estudio básico, con el objeto de brindar una visión más completa del impacto de la inversión según el uso o destino que se den a los recursos financieros.
- **Subsector:** Es la porción o desagregación de un ámbito específico de la actividad económica dentro del cual se encuentra clasificado un proyecto o un estudio básico.

Gestión de proyectos y sistema de indicadores

La gestión de proyectos se refiere al ciclo de proyectos: preinversión, inversión y operación; por lo tanto, las diferentes acciones de tipo organizacional, técnico y financiero para diseñar, promocionar, ejecutar y operar un proyecto son aspectos inherentes a la gestión.

En cada una de las etapas del ciclo de proyectos se debe contar con información de calidad, procesada y resumida en indicadores, índices o señales que permitan mostrar lo que está sucediendo con el proyecto, desde dos perspectivas: una en relación con el funcionamiento interno del proyecto, don-

de se mide la eficiencia, y otra asociada con los resultados y efectos que se obtienen por la operación del mismo, que incluye la medición del cumplimiento de los parámetros expuestos en la formulación, es decir, la eficacia del proyecto: objetivos, metas, tiempos, calidad, entre otros.

- **Indicador:** Es un conjunto de relaciones entre variables que permite conocer una situación determinada en forma continua; es un rastro, una señal, una unidad de medida de las variables; a través de los indicadores se puede conocer el cambio o el comportamiento de una variable.

Existen indicadores históricamente contruidos, es decir, indicadores que han sido diseñados con anterioridad y que pueden servir para evaluar distintos programas en varios contextos, pero no hay indicadores únicos.

Los indicadores sirven para “observar” y medir los cambios cuantitativos (mayores o menores) y cualitativos (positivos o negativos) que presenta, en determinado momento del tiempo o entre períodos de tiempo, cierta variable.

Cuando existe una acción planificada e intencional que se expresa en un proyecto, para resolver un problema y modificar los efectos negativos que genera, se debe construir un conjunto de indicadores que permita medir el cambio deseado y comprobar las metas planificadas que dentro de cada variable se esperaba alcanzar, es decir, se trata de indicadores de resultados e impactos.

- **Indicadores de proceso o gestión:** Aportan los elementos mediante los cuales se deben examinar los recursos, eficiencia, oportunidad, ejecución presupuestaria, entre otros, utilizados en la ejecución del proyecto.
- **Indicadores de producto:** Miden la eficacia final e intermedia, es decir, los productos finales e intermedios del proyecto; la denominación de productos terminales o intermedios está asociada con productos que se proveen a la sociedad en forma de bienes o servicios destinados a satisfacer necesidades de la población.

Algunas organizaciones están diseñadas para obtener productos intermedios (por ejemplo, la Contraloría General de la República: su resultado es el control, el cual es un producto intermedio); pero la mayoría de las organizaciones

tienen como función ofrecer productos finales (por ejemplo, infraestructura, servicios públicos, entre otros).

- **Indicadores de resultados** (efectos e impactos): Miden la eficacia de la gestión, en términos de logro de objetivos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales del proyecto.
- **Impactos de los proyectos de inversión:** Un proyecto es un conjunto de acciones interrelacionadas y coordinadas que tiene como fin cumplir objetivos específicos relacionados con la satisfacción de una necesidad o el aprovechamiento de una oportunidad, que implica un determinado periodo de tiempo (inicio y final) y un costo de inversión asociado a un número determinado de recursos; estos costos y tiempos accionados mediante un proceso conducen a la generación de productos y resultados (bienes y servicios); la generación de esos productos y resultados puede desencadenar muchos efectos e impactos; el efecto es el comportamiento o acontecimiento del que se puede razonablemente decir que ha sido influido por algún aspecto del proyecto.

Como se puede advertir, el SINIP ha iniciado su proceso de implantación con la formulación de algunos aspectos conceptuales y metodológicos entre los que se destacan la clasificación sectorial de la inversión pública, la elaboración de indicadores y aspectos inherentes a la medición del impacto de los proyectos.

Presupuestos institucionales

Las responsabilidades ineludibles e inherentes a los directivos que integran los despachos superiores de cada institución, en materia presupuestaria, son, fundamentalmente: definir los objetivos anuales que tienen un contenido cualitativo, definir las metas que son expresiones cuantitativas verificables o el producto de la gestión de cada institución; y decidir las políticas y la asignación de recursos y prioridades.

- El despacho superior deberá definir claramente el rol que tiene que cumplir la institución en la ejecución del Plan del

Gobierno Nacional y formular la política presupuestaria institucional tomando en cuenta la política presupuestaria de carácter general para la vigencia de 2002.

- La política presupuestaria de cada institución para 2002 servirá de guía y orientación para que cada dependencia que forma parte de su organización prepare sus correspondientes anteproyectos de presupuesto aplicando el Manual de Programación y Formulación Presupuestaria así como las instrucciones técnicas emanadas de la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas.

Además de los indicadores de los proyectos de inversión que ejecuta cada institución, en un verdadero ejercicio de planificación estratégica y desarrollo institucional, debería definir indicadores de desempeño institucional que permitan medir en forma objetiva el desempeño que constituiría la sustentación para un proceso de mejoramiento continuo. Los indicadores, que deberían tener una expresión cuantitativa, serán de cuatro categorías:

- **Indicadores de impacto**, que identifican los efectos económicos, políticos, sociales y ambientales que produce el servicio que presta la institución, en forma directa e indirecta.
- **Indicadores de eficacia o efectividad**, que relacionan los objetivos propuestos con los resultados obtenidos.
- **Indicadores de calidad**, que miden el grado de satisfacción de las expectativas y demandas de los usuarios.
- **Indicadores de eficiencia o productividad** de los recursos humanos, financieros y materiales para obtener los resultados previstos.

Estas tecnologías que se deben incorporar al quehacer diario de las instituciones públicas, forman parte de una nueva cultura organizacional que actualmente está promoviendo el Gobierno con el Plan Nacional de Modernización del Estado y e-Panamá o Gobierno Electrónico.

Plan Nacional de Modernización del Estado y Gobierno Electrónico e-Panamá

Actualmente se está discutiendo el contenido y límites de e-PANAMÁ, que podría ir desde la simple utilización de las tecnologías de la información y comunicación para la gestión de insumos o recursos del Estado como el personal, las finanzas y los recursos materiales, hasta la utilización de las tecnologías de la información y comunicación para construir una sociedad de la información que constituya el eje de nuevas formas de relación social, crecimiento económico y bienestar social.

Una posición intermedia podría ser la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en la prestación de servicios públicos o productos que entrega el Estado a la comunidad para aproximar el gobierno al ciudadano, la construcción de obras y la promoción del sector privado.

En cualquier caso, las tecnologías de la información y comunicación constituirían el principal instrumento para lograr la sociedad de la información a partir de la actual sociedad con todos sus atributos, limitaciones y capacidad instalada.

Cualquiera sea la definición de e-PANAMÁ, debe formar parte del Plan Nacional de Modernización del Estado que constituye una Política de Estado, por cuanto la necesidad de su mejoramiento, modernización o cambio es permanente.

La ejecución de un plan de acción inmediata que procure integrar y optimizar los esfuerzos que actualmente se están realizando a fin de obtener el máximo beneficio para la administración del Estado, debería contar con los siguientes componentes, entre los cuales los tres primeros tienen relación directa con la medición de la eficiencia y eficacia de los presupuestos así como de sus resultados:

- Desarrollo de la Administración Financiera del Estado, DAFE, con su componente informático SIAFPA.
- SINIP y su Banco de Proyectos.
- Torre de Control.
- Cuenta Única del Tesoro, CUT.
- Modernización integral del Sistema Tributario Panameño.

- Modernización de la Administración de Aduanas.
- Modernización de la Administración del Catastro y Bienes Patrimoniales.
- Fortalecimiento de la Administración de Justicia.
- Centro de Investigación Tecnológica en seguridad de datos, como autoridad especializada en la Administración de Firmas Digitales.

Desarrollo de la Administración Financiera del Estado (DAFE)

Desde 1992 se han realizado esfuerzos para establecer e integrar la administración financiera del Estado con los componentes de presupuesto, tesorería, deuda pública y contabilidad; a pesar de que los logros han sido significativos, todavía están pendientes algunas acciones entre las que se destacan las siguientes:

- En el área de presupuesto se debe continuar con las innovaciones técnicas para simplificar la estructura programática, mejorar el sistema de indicadores que facilite la evaluación del desempeño institucional y consecuentemente la medición de la eficiencia, eficacia y resultados, y establecer el presupuesto anual en un horizonte trienal especialmente en el campo de las inversiones públicas. Ello requerirá la íntima relación con el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP, y el Banco de Proyectos.
- En el área de tesorería el esfuerzo se debe concentrar en el desarrollo e implantación de la Cuenta Única del Tesoro, que constituirá el principal instrumento para optimizar el rendimiento de los recursos públicos y lograr las metas fiscales.
- En el área de la deuda pública la capacitación en nuevas técnicas de reingeniería financiera consolidará su eficiente gestión para diseñar estrategias que disminuyan el impacto de su servicio en el presupuesto y de esta manera liberar recursos que se asignarán a los sectores sociales.
- En el área de contabilidad se debe desarrollar la infraestructura institucional para que el Ministerio de Economía y Finanzas cumpla la función que señala la Ley: "llevar la

contabilidad gubernamental integrada y preparar los estados financieros consolidados del sector público, los cuales, una vez auditados por la Contraloría General de la República, constituirán la fuente oficial sobre la situación financiera del sector público”.

Esta acción es compatible con lo que dispone la Constitución Política de la República de Panamá sobre las funciones de la Contraloría General de la República: “Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas...”.

- Con relación a la herramienta informática para la gestión financiera del Estado, denominada SIAFPA, se impone una revisión del plan de implantación y de la organización que la soporta para poner en funcionamiento, en el año 2001, en todas las instituciones y dependencias del Gobierno Central, y buscar alternativas para el sector descentralizado debido a su postergación en el plan de implantación.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República deberán funcionar separada e independientemente, pero en armónica colaboración, integrando la nueva estructura institucional del Estado para el manejo de las finanzas públicas y el control de la gestión gubernamental.

Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP)

Para lograr implantar mecanismos con el objeto de medir la eficiencia y eficacia del presupuesto público y obtener los beneficios del presupuesto por resultados en Panamá, es condición “sine qua non” el pleno funcionamiento del SINIP y su correspondiente sistema de información constituido por el Banco de Proyectos.

Torre de Control

Como una solución ad-hoc de corto plazo se implantará el proyecto denominado “Torre de Control”, que tiene como objetivo establecer la infraestructura tecnológica de información y comunicación, normas y procedimientos, estructura organi-

zacional y capacitación que garantice la dinamización de los proyectos de inversión pública.

Una de las principales características de la Torre de Control constituye la utilización de la información por parte de la Presidencia de la República y los despachos superiores de los ministerios, con el fin de dar seguimiento a la ejecución de las inversiones y solucionar los problemas oportunamente.

Propuesta metodológica para la evaluación de las transferencias entre niveles de gobierno en un sistema federal*

Raúl Marcelo Gaya y Sebastián Jorge Rocha**

I. Introducción

En la teoría económica existe cierto consenso en lo referente a los mecanismos de provisión de bienes y servicios. De esta forma, se considera al mercado como el mecanismo que asigna eficientemente los recursos en el caso de los bienes definidos como privados, mientras que en el caso de la provisión de bienes públicos, dicho mecanismo fracasa completamente.

Los bienes públicos son aquellos que presentan tres propiedades básicas:

- i) En primer lugar, no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas, esto es, la adición de un nuevo consumidor a un bien público no disminuye la cantidad ni la calidad consumida por los individuos que ya lo estaban haciendo (consumo conjunto o no rivalidad en el consumo).
- ii) En segundo lugar, en general es difícil o imposible impedir que se disfrute del bien público. Por ejemplo, si la política

* El presente artículo resultó ganador en el concurso "Premio Anual ASIP" al mejor ensayo inédito del año 2001, organizado por la Asociación Internacional de Presupuesto Público.

** Los señores Gaya y Rocha son Profesores Adjuntos de Finanzas Públicas, en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata, República Argentina

de defensa nacional consigue evitar un ataque de otro país todos sus habitantes se benefician; no es posible excluir a ninguna persona de estos beneficios (no aplicación del principio de exclusión).

- iii) Por último, los bienes públicos presentan beneficios indivisibles, es decir, no se puede establecer en qué proporción se beneficia cada individuo del consumo del bien. Esto no quiere decir que todas las personas se beneficien del consumo del bien público en igual proporción.

Dadas las características aquí planteadas, el fracaso del mecanismo del mercado para la provisión de estos bienes radica en el hecho de que los individuos no tienen incentivos al revelar sus preferencias por su consumo. En efecto, un individuo puede negarse a pagar por el goce de un determinado bien público, ya que una vez provisto podrá disfrutar igualmente de él.

Ahora bien, gran parte de los bienes públicos (especialmente los llamados bienes preferentes¹, tales como educación, salud, vivienda, etc.) tienen beneficios con una incidencia territorial delimitada. Ello implica que un determinado bien presenta la característica de consumo conjunto para una determinada región, pero que se vuelve rival en el consumo respecto de otras regiones de la comunidad. Por ejemplo, el alumbrado público para una ciudad es de consumo conjunto para los habitantes de esa jurisdicción, pero es rival en el consumo para habitantes de otras jurisdicciones, ya que el uso de energía por medio de una implica menor cantidad disponible para la otra. Esto quiere decir que los beneficios son divisibles respecto de los habitantes de otras ciudades. Este concepto es esencial para el estudio de las Finanzas Públicas relacionadas con el Federalismo Fiscal. En conclusión, es posi-

¹ En este caso, el Estado adopta decisiones sociales que no reflejan las preferencias individuales. La justificación de estas "necesidades preferentes" para la sociedad es un problema importante de filosofía política. La idea de que un grupo gobernante pueda tomar decisiones en contra de las preferencias de los ciudadanos implica que aquél está en mejores condiciones de definir los "verdaderos" valores sociales que estos últimos. Sin embargo, la subjetividad del concepto puede arribar a que los Estados puedan adoptar formas autoritarias de gobierno e incluso totalitarismos.

ble definir bienes públicos en función del tamaño de los beneficiarios de los mismos.

Este concepto trae aparejado la definición del nivel de gobierno que debe proveer los distintos bienes públicos. Así, James Buchanan (1965) desarrolló la llamada "Teoría de los Clubes", que identifica los dos casos extremos, el bien privado puro y el bien público puro "nacional", como dos situaciones muy específicas del tamaño óptimo del "club" (o del grupo a ser servido): el primero, (bien privado puro) como aquel de tamaño óptimo igual a una unidad de consumo (familia); y el segundo, (bien público puro nacional) como el de tamaño óptimo infinitamente grande. Entre estos dos casos extremos pueden presentarse un cierto número de situaciones intermedias, con tamaños óptimos de prestación del servicio para grupos más grandes que una familia, pero más pequeños que la comunidad nacional.

Esta discusión lleva a la siguiente pregunta: si el reconocimiento de una jerarquía territorial de los bienes públicos es un argumento válido para la descentralización del gasto público. En efecto, gran parte de los bienes públicos tienen una incidencia territorial delimitada, sobre todo los bienes preferentes como educación, salud y vivienda, que representan una alta proporción en los presupuestos públicos. Por lo tanto, el mayor volumen de los gastos públicos debería ser efectuado por los gobiernos locales.

Por su parte, la existencia de argumentos a favor de la centralización de funciones en materia de recaudación tributaria² (que no es otra cosa que el financiamiento de los gastos públicos), generarían "*brechas fiscales*" en los dos niveles de gobiernos (central y local), con superávits financieros en el nivel central y déficits a nivel local, lo que justificaría, en principio, algún mecanismo de compensación a través de algún tipo de transferencias verticales.

En este sentido, el presente estudio intenta avanzar en la discusión de la existencia de este tipo de transferencias y

² Por ejemplo, los impuestos altamente progresivos, especialmente con fines redistributivos, deben ser recaudados por el nivel central, representando éstos los de mayor recaudación.

los mecanismos a través de los cuales éstas deben llevarse a cabo.

II. Asignación de potestades en materia de gastos públicos.

II.1. La descentralización en Latinoamérica

A partir de la década de 80, en la mayoría de los países latinoamericanos se ha observado un proceso de descentralización en materia de gasto público. Este proceso estuvo guiado en gran parte por diferentes teorías que propiciaban políticas tendientes a generar una estrecha relación entre el consumidor de los bienes provistos por el Estado (contribuyente) y el hacedor de la política pública (gobernantes). Esto se debió en gran medida al retorno al sistema democrático de gobierno, bajo el cual los votantes pueden elegir los distintos tipos de bienes a proveer por el sector público. En este sentido, se desarrollaron diferentes estudios tendientes a proporcionar una mayor injerencia por parte de los ciudadanos respecto de la elección del tamaño del sector público y del tipo de bienes que este debería proveer. Ejemplo de ello son los recientes desarrollos acerca del llamado “presupuesto participativo”.

A continuación se presentan diferentes argumentos teóricos que justifican la descentralización en la provisión de bienes públicos.

II.2. Los argumentos teóricos a favor de la descentralización

Existe una extensa literatura que trata el tema de la asignación de potestades en materia de gastos en el nivel de gobierno local. De esta forma, el modelo de Tiebout (1957), plantea que el accionar de los individuos que eligen entre jurisdicciones que ofrecen distintas alternativas de bienes públicos y bienes privados, conducirá a una solución Pareto-Eficiente³.

³ Una asignación Pareto-Eficiente es aquella en que no es posible mejorar la situación de algún individuo (productor-consumidor), sin empeorar la de otro.

Estos argumentos se basan en el criterio de que los individuos “votan con los pies”, migrando a la jurisdicción donde se satisfacen sus necesidades en materia fiscal. En efecto, aquellos individuos que residen en una jurisdicción donde el nivel de gasto público agregado, o bien la composición del mismo, no se corresponde con sus preferencias, pueden migrar hacia otras jurisdicciones donde la oferta pública se acerca más a las preferencias del individuo. Cuando todos los individuos actúan de la misma forma, se conformarán comunidades homogéneas respecto de las preferencias sobre el gasto público y su financiamiento. Obviamente, esto excluye los casos de servicios con “derrames” interregionales de beneficios o costos, donde se requieren decisiones que afectan a más de un gobierno local. Esto, sin embargo, no necesariamente conduce a la centralización; en tanto, la instrumentación de acuerdos regionales puede ser suficiente.

Sin embargo, este criterio no es del todo realista si se tiene en cuenta que existen otras variables que motivan a un individuo a “mudarse de jurisdicción”, y no sólo por cuestiones que tienen que ver con la provisión de bienes públicos locales.

Otros autores, como Oates, W. (1977), en su “Teorema de la Descentralización”, sostiene que, cuando un bien público es provisto centralizadamente, el nivel total de gasto se corresponderá con las preferencias del votante medio; mientras que, si es provisto por cada uno de los gobiernos locales, el nivel de gasto público respetará las preferencias del votante medio de cada jurisdicción. De esta forma, el nivel de bienestar alcanzado será mayor cuando el gasto público se lleva a cabo descentralizadamente.

Brenan y Buchanan (1980)⁴ han sugerido una perspectiva diferente respecto del rol de la descentralización en el sector público. El punto básico es que la descentralización puede servir como restricción a los deseos de expansión del gobierno central, cuyos políticos actúan motivados no necesariamente por el objetivo de cumplir con los deseos de los ciudadanos. Bajo esta órbita, el sector público puede ser visualizado como un agente monolítico, un Leviatán, que maximiza sus

⁴ “The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution”. Cambridge University Press.

excedentes, como si fuera un monopolio, desconociendo la voluntad de los ciudadanos. Estos autores proponen la descentralización como mecanismo de control de las tendencias expansivas del “Leviatan”.

A pesar de ello, en contraposición a las consideraciones de eficiencia asignativa que justifican la descentralización de funciones a nivel local, se esgrimen fundamentos a favor de la centralización ligados a temas de escala en la provisión de ciertos bienes y servicios entre otros.

Siguiendo los lineamientos de los autores citados, las recomendaciones de política deberían estar focalizadas en descentralizar el gasto lo máximo posible de manera tal que:

- a) Los gobiernos locales deberían especializarse en la provisión de servicios con características de “bienes mixtos”⁵ y en aquellos “bienes públicos” con derrames de beneficios delimitados territorialmente. Ejemplos de ello representan: servicios educativos, sanitarios de baja y media complejidad, de asistencia social, de transporte y comunicaciones locales, de regulación ambiental, de justicia y de seguridad, así como la provisión local de servicios como agua, alcantarillado, alumbrado público, limpieza y saneamiento. En particular, cuando los beneficios no puedan ser distribuidos uniformemente dentro de un único espacio, y los beneficios de los bienes y servicios provistos por una jurisdicción particular pueden extenderse a otras jurisdicciones, se genera una externalidad que la jurisdicción proveedora no está teniendo en cuenta. Esto provoca como resultado una provisión ineficiente que exige corrección. Para corregir esta distorsión debería establecerse un acuerdo bilateral entre jurisdicciones, de manera de prestar los bienes y servicios involucrados en forma conjunta o establecer un mecanismo que internalice las externalidades a través de un sistema central de subvenciones destinadas a influir sobre la actuación de cada jurisdicción en particular.

⁵ Estos bienes son aquellos en los que alguna de las características que definen a un bien público se debilitan o dejan de cumplirse, sin llegar a ser bienes privados.

- b) Por su parte, los gobiernos centrales deberían proveer los servicios de defensa, relaciones exteriores y culto, comercio internacional, justicia federal, regulaciones ambientales sobre actividades con derrames de costos interregionales, y todo servicio con características de bien público con alcance nacional o que exija coordinación y acuerdos interregionales o con otros países.

No obstante, seguirán existiendo conflictos en materia de política fiscal dentro de cada nivel de gobierno. En efecto, si cada comunidad (la de cada jurisdicción) debe votar su propio costo de servicios públicos, los individuos se darán cuenta de que les interesa elegir aquellas comunidades que satisfagan sus preferencias particulares.

III. Asignación de potestades tributarias

El tema crucial, una vez definido cuáles son los bienes que debe proveer cada uno de los niveles de gobierno, es definir la estructura vertical que abarca un sistema tributario federal, de manera de identificar cuáles son las potestades tributarias con las que cuenta cada nivel de gobierno a fin de financiar sus gastos públicos.

Siguiendo la opinión de Musgrave (1959), el principio básico para la selección de fuentes tributarias a nivel local es que los tributos deben recaer sobre los ingresos o riqueza de los residentes locales, debiendo evitarse “la exportación” de impuestos a residentes de otros Estados, o procesos migratorios entre Estados.

Los principios normativos son:

- i) Los impuestos altamente progresivos, especialmente con fines redistributivos, deben ser centralizados.
- ii) Los niveles locales de gobierno deberían evitar la imposición sobre bases tributarias altamente móviles que distorsionen el patrón de localización regional de la actividad económica. Los gobiernos descentralizados deben emplear impuestos sobre bases tributarias inmóviles (como el impuesto a la tierra).

- iii) El gobierno central debe mantener la potestad de establecer impuestos sobre bases tributarias que están distribuidas en forma altamente asimétrica o desigual entre jurisdicciones.
- iv) Aun cuando los tributos sobre la base del beneficio son aplicables en todos los niveles de gobierno, los gobiernos locales deberían utilizar especialmente este tipo de impuestos.
- v) Un elemento a considerar en la asignación de fuentes tributarias es que, cuando las cargas tributarias pueden exportarse a otras jurisdicciones, surgen incentivos para sobredimensionar el tamaño del gasto público local.
- vi) Un argumento adicional a favor de la centralización ha sido el de las economías de escala en la administración tributaria, tanto en lo referido a la economía de costos del ente recaudador y fiscalizador, como a los menores costos que deben asumir los contribuyentes al tratar con un solo fisco.

En síntesis, la teoría normativa concluye que el gobierno central está en mejores condiciones para concentrar mayor poder tributario que los gobiernos locales, en especial al emplear impuestos progresivos redistributivos, o que graven bases tributarias móviles, mientras que niveles de gobierno descentralizados deben ejercer potestades tributarias con impuestos que graven bases tributarias inmóviles o deben descansar sobre "cargos a usuarios" (Piffano, H.L.P., 1995b).

IV. Coordinación financiera entre distintos niveles de gobierno

IV.1. Mecanismos alternativos de coordinación financiera.

Un ordenamiento de los esquemas de coordinación financiera según el grado de autonomía reconocido a los gobiernos locales es el siguiente:

- i) *Concurrencia de fuentes*: este método consiste en no establecer restricciones ni al uso por parte de cada nivel de gobierno

de los distintos tipos de fuentes de recursos, ni el nivel de utilización efectiva de las mismas. En este sistema todos los niveles de gobierno recurren a cualquiera de las manifestaciones de capacidad contributiva, imponiendo sobre las mismas sus tributos sin ningún tipo de limitación. Por lo tanto, cada nivel de gobierno utiliza las mismas fuentes, y la recaudación que obtiene la aplica a la financiación completa de sus propias erogaciones. El respeto a las autonomías de los distintos estamentos constituye el aspecto positivo más relevante de este sistema. Cada Estado maneja su propia economía, aplicando el grado de presión tributaria conforme a sus necesidades y a los intereses de los gobernados. Cada nivel de gobierno establece su propio régimen legal independiente (fijando bases imponibles, alícuotas, etc. de cada tributo) y decide el tipo y nivel de prestación de cada servicio y el tipo y nivel de utilización de cada fuente de recurso; no se producen transferencias de fondos entre niveles de gobierno.

Las desventajas de este enfoque descansan en el elevado costo administrativo del sistema, ante la necesidad de contar con una administración tributaria para cada una de las jurisdicciones involucradas en la concurrencia.

Asimismo, el sistema aplicado en forma pura torna imposible todo tipo de coordinación de la política tributaria; favorece el aprovechamiento desmedido de ciertas fuentes de recursos en desmedro de otras, de más difícil detección; e impide la aplicación de una política de redistribución geográfica tendiente a acelerar el crecimiento económico.

ii) *Separación de fuentes*: consiste en un enfoque donde por vía constitucional (o por acuerdo), se limita el acceso de cada uno de los niveles de gobierno a un conjunto determinado de tributos, no pudiendo un nivel de gobierno establecer los reservados en exclusividad a los otros niveles de gobierno. Cada gobierno decide, dentro de sus recursos exclusivos, el nivel efectivo de utilización de cada uno de ellos. Esta asignación vertical se realiza tomando en cuenta dos parámetros: la factibilidad económica de la delimitación de la base de los distintos impuestos en las áreas involucradas; y la factibilidad administrativa para implementarlos.

La separación de fuentes posee, como ventaja, una mayor

simplificación del sistema tributario, al conocerse a ciencia cierta los límites del poder de imposición de cada estamento; al mismo tiempo que garantiza la autonomía financiera de las jurisdicciones, y evita el problema de la superposición vertical. Por su parte, la superposición horizontal puede solucionarse mediante acuerdos entre las jurisdicciones de un mismo nivel, sea para evitar la doble imposición, sea para distribuirse la base imponible.

La rigidez constituye la gran desventaja de este sistema. Los recursos se asignan exclusivamente a diferentes órdenes gubernamentales, con lo cual puede suceder que algún nivel de gobierno carezca de facultades respecto de recursos mejores, y que otras jurisdicciones posean recursos más amplios y elásticos. La experiencia demuestra que los tributos más productivos, y con bases más flexibles, son asignados a la jurisdicción de mayor nivel, sin ninguna consideración sobre la distribución de funciones, o sobre las disparidades regionales de ingreso o riqueza.

Ello torna desaconsejable la aplicación de este método en estado puro, el cual sólo puede ser apto para Estados primitivos, con grupos de tareas y cometidos muy limitados.

Tampoco en este método hay transferencias de fondos entre niveles de gobierno.

iii) *Cuotas adicionales*: este método se puede considerar una variante del de concurrencia de fuentes, en el sentido de que cada nivel de gobierno tiene poder tributario sobre todos los recursos; pero el nivel inferior de gobierno ejerce el suyo a través de la fijación de alícuotas suplementarias al tributo legislado y recaudado por el nivel nacional, cuyo monto tiene por destino las áreas locales. El gobierno local puede: a) recaudar directamente su propio tributo (con régimen legal unificado en cabeza del gobierno central en cuanto a la fijación del hecho imponible y determinación de base imponible) en base a una determinada alícuota, o alternativamente; b) recaudar también el tributo local y distribuir lo producido en cada jurisdicción al respectivo gobierno. En cuanto a la política fiscal, el gobierno local únicamente podría variar las alícuotas adicionales de cada tributo.

Este sistema permite conservar un grado aceptable de au-

tonomía para cada uno de los estamentos, al permitirle regular la intensidad de la tasa adicional aplicada, al mismo tiempo que evita la multiplicidad de administraciones tributarias que soporta el sistema analizado en el punto anterior.

Sin embargo, la discrecionalidad en el establecimiento de la cuota hace posible que los estamentos de un mismo nivel entren en competencia para atraer las inversiones, distorsionando objetivos de política nacional, y la finalidad recaudatoria del tributo. También en este sistema se corre el riesgo de sobreexplotar determinadas fuentes tributarias, mediante la acumulación de tasas adicionales, en lugar de imponer sobre otras fuentes, de más difícil acceso.

iv) *Coparticipación impositiva*: en este caso se unifica la recaudación de un tributo (o de un grupo de tributos) en cabeza del gobierno central (con bases y alícuotas fijadas por éste), con participación de la recaudación obtenida a los gobiernos locales. Las participaciones están pre-establecidas en instrumentos legales, contemplando criterios de distribución de carácter “devolutivo”, según los montos potencialmente recaudados en cada jurisdicción local, asemejándose al método de cuotas suplementarias. Por su parte, existe libertad en cada nivel de gobierno sobre las decisiones de gasto.

Este sistema permite reducir los costos administrativos cuanto mayor sea el área de recaudación, eliminando la multiplicidad de administraciones tributarias que caracteriza al sistema de concurrencia. Asimismo, permite a las jurisdicciones inferiores acceder a fuentes tributarias más importantes de las que tendrían acceso por sí mismas.

La desventaja de este sistema limita la autonomía de los estamentos para aplicar una política tributaria independiente. Este inconveniente sólo se salva en forma parcial mediante acuerdos o “leyes convenio”, a través de los cuales las distintas unidades políticas logran influenciar en la formación y aplicación del tributo.

Una segunda desventaja que la experiencia demuestra es el desequilibrio de las finanzas provinciales que genera la aplicación del mecanismo de la coparticipación. Ello es así pues las sumas recaudadas y distribuidas ocasionan una expansión acelerada del gasto público local, y una escasa recauda-

ción de recursos propios, ya que el grueso de los ingresos se recibe por vía de impuestos percibidos en el nivel superior.

La irresponsabilidad política en el gasto constituye una tercera consecuencia indeseable. Ante la existencia de recursos transferidos por la jurisdicción superior, sin pagar el costo político de su implementación y recaudación, las unidades gubernamentales beneficiadas ejercen escasos o nulos controles sobre el destino de los fondos, o las magnitudes que se pagan por la concreción de los proyectos públicos.

Por último, el sistema carece de efectos redistributivos. Es por ello que, en los hechos, no se aplica en forma pura y con criterio devolutivo, sino que surgen parámetros de asignación de los recursos que buscan morigerar la desigual en la distribución geográfica de la riqueza.

v) *El método de asignaciones*: en este método, la recaudación se unifica en cabeza del gobierno central del producido, pudiendo destinar éste una parte a asignaciones de fondos a los gobiernos locales. Estas asignaciones pueden ser de distinta característica: a) la primer tipología son las denominadas “block grants” o de tipo globales (no condicionadas), en donde el gobierno central transfiere fondos, generalmente a través de su presupuesto, fijando el monto global y la participación de cada unidad local (usualmente con criterio redistributivo), pero éstas determinan el destino de los fondos libremente entre sus finalidades de gasto. Es decir, el gobierno central asigna libremente los fondos, y la unidad política beneficiada puede disponer de éstos en el sentido que mejor le parezca. De esta forma, se rescata cierta autonomía de la jurisdicción, al permitirle decidir el mejor destino para el gasto, al mismo tiempo que permite al gobierno central mejorar la distribución del ingreso (regional y no personal) atribuyendo partidas mayores a las regiones más rezagadas; b) el segundo tipo de transferencias son las denominadas “grants-in-aid” o de tipo condicionadas. En este caso, tanto el monto de la transferencia como el destino (tipo de gasto a financiar) de los fondos es determinado por el gobierno central. En este caso, el condicionamiento de los fondos puede referirse al destino que el gobierno local debe dar a los recursos transferidos (“categorial grants”) o a ambos aspectos simultáneamente.

Esta forma de asignación puede lograr, bajo ciertas condiciones, una optimización en el uso de los recursos, pero conduce a una supresión total de la autonomía local, cuyos estamentos yacen como entes vacuos, carentes de función específica.

Según se ha visto, cada uno de los sistemas de coordinación posee sus ventajas y sus efectos negativos. La existencia de trade-off entre los objetivos de eficiencia y equidad, que plantean los mecanismos de coordinación financiera expuestos, conduce a que ninguno de ellos se aplique en forma pura, sino a la utilización de uno de los criterios o a una combinación de alguno de ellos, condicionados a los objetivos perseguidos por cada país en función de su característica socio-política.

IV.2. Algunas consideraciones adicionales

Un punto básico a tener en cuenta en el análisis de las relaciones financieras entre niveles de gobierno, tiene que ver con los efectos provocados por la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento.

La descentralización de las potestades fiscales induce a una mayor responsabilidad fiscal al permitir la imputabilidad (*accountability*) de las decisiones fiscales y, de esta manera, facilitar su control. Más aún, la descentralización de las potestades fiscales no sólo induce a una mayor responsabilidad y control fiscal, sino también a un mayor control político dentro de los países federales. El argumento de la responsabilidad resulta válido tanto para la descentralización de gastos, como para la responsabilidad de la fijación de tributos que los financian.

Cuando existe una relación débil entre la decisión de gasto público y decisiones sobre tributación, se genera la tentación, entre los políticos, de creer en la posibilidad de que el costo de los servicios pueda recaer sobre otras personas (distintas a sus ciudadanos electores). De esta suerte de "ilusión fiscal" es cautivo el propio votante mediano.

Cuando los impuestos son establecidos en el ámbito nacional, la existencia de transferencias federales a gobiernos subnacionales puede inducir a la creencia de que parte del costo adicional de los bienes públicos provinciales serán financia-

dos por no residentes. Esta reducción en el impuesto-precio, percibido localmente, puede ocurrir indistintamente en el caso de aportes condicionados o no condicionados. Esta percepción de menor costo impositivo del gasto público puede generar un tamaño de presupuesto mayor al óptimo.

Oates (1985), así como otros autores, ha advertido que no existe una clara correlación negativa entre el grado de descentralización y el tamaño del sector público, lo cual no necesariamente contradice la teoría de Brennan y Buchanan. En rigor, estos últimos no sólo recomiendan el “modelo localista fragmentado” de federalismo fiscal (federalismo competitivo), sino también diversas medidas para evitar que el modelo degenerare en un modelo “localista cooperativo” (federalismo cooperativo). Un gasto público sobredimensionado puede ocurrir aun con gobiernos locales participando en gran proporción en el gasto público consolidado.

Por su parte, resultados empíricos de muchos estudios bajo el enfoque de la teoría positiva han desafiado la idea tradicional de que las transferencias gobierno federal-local operan de igual forma que un incremento del ingreso en la jurisdicción local. La evidencia empírica revela que las transferencias generan un efecto positivo sobre los gastos de los gobiernos locales superior al efecto ingreso (“Flypaper Effect”).

Debido a que el objetivo central del trabajo es la justificación de los mecanismos de transferencias verticales, a continuación se realiza una extensa discusión sobre el tema.

V. Justificación de las transferencias hacia los gobiernos locales

En la literatura sobre federalismo fiscal se ha intentado encontrar racionalidad en las transferencias interregionales de ingreso. Dicha racionalidad ha sido planteada tanto en términos de eficiencia económica, como de equidad distributiva horizontal. En este sentido, las conclusiones arriba-das por diferentes autores han sido contradictorias, en virtud del objetivo de política económica que se quiera perseguir con este “instrumento” de financiamiento de los gastos locales.

A continuación se realiza un repaso de la literatura en la materia, de manera de crear un marco teórico de discusión que permita evaluar la justificación de las transferencias interregionales de ingreso, con el objeto de discernir si en realidad no representan un capítulo inconcluso dentro de la teoría del federalismo fiscal.

Sin embargo, gran parte de la discusión no arriba a conclusiones contundentes en términos de recomendación de política, por lo que se considera de extrema importancia avanzar en el tema a través de elementos que permitan abordar un mayor análisis de carácter empírico, haciendo hincapié en que la hipótesis sobre la efectividad de las transferencias horizontales de ingreso a nivel regional con vistas a generar igualdad de oportunidades a los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, deba constituir el objetivo principal del estudio. Este punto particular, merecerá un capítulo especial dentro del desarrollo de la investigación.

V. 1. Discusiones en materia de eficiencia asignativa

Desde el ángulo de la eficiencia, solamente se justificarían las transferencias de nivelación cuando los sistemas tributarios subnacionales generen residuos fiscales diferenciales “distorsivos”⁶, o cuando se está en presencia de fuertes asimetrías en la distribución de recursos naturales en cabeza de los gobiernos subnacionales, que producen rentas no privatizadas y ellas no son capitalizadas. En rigor, desde el punto de vista económico, si los sistemas tributarios de las jurisdicciones subnacionales estuvieren basados en el principio del beneficio, en ausencia total de rentas provenientes de recursos naturales propios no capitalizables, no serían necesarias las transferencias de nivelación desde el ángulo de la eficiencia pues, por definición, los residuos fiscales serían iguales entre sí. En cambio, de verificarse diferencias en los residuos fiscales debido a la existencia de esquemas fiscales subnacionales

⁶ La distorsión podría eventualmente ser compensada mediante políticas de precios o por tasas federales diferenciales en impuestos que graven las mismas bases tributarias, sin necesidad de transferencias de ingreso regionales.

no neutrales (por ejemplo, debido a distintos grados de progresividad en materia de gasto público y/o de impuestos⁷), entonces las transferencias federales de nivelación podrían estar justificadas para neutralizar tal efecto distorsivo, el cual estaría generando migraciones de factores no deseadas desde el punto de vista de la óptima asignación de recursos. Al desestimular migraciones fiscalmente inducidas, permitiendo a cada provincia proveer un cierto mínimo estándar de servicios públicos, se reducen las barreras a la movilidad de los factores y consecuentemente mejora la eficiencia económica. En este sentido, las transferencias de igualación que reducen los diferenciales de beneficios fiscales (Shah, A., 1994), crean una de esas instancias raras en economía en que coinciden consideraciones de eficiencia y equidad (ausencia de trade-off).

Sin embargo, hay varios argumentos en contra. Continuando con esta discusión, un punto importante a tener en cuenta es que las transferencias verticales, al eliminar fiscalmente la incidencia de los diferenciales de costos de los insumos en la provisión de bienes (tanto públicos como privados), implicarán ineficiencia paretiana. Como señalara Oakland, W. (1994), igualar las condiciones fiscales significa pretender borrar las diferencias del mapa económico, alentando decisiones erróneas de localización⁸. Adicionalmente, Oakland, W. señala la inconsistencia que implica no tener en cuenta las necesidades de gasto privado, situación que sólo se admitiría de suponer que los bienes públicos, en conjunto, sean tratados como bienes meritorios.

Tampoco parece una buena justificación el argumento respecto a la aplicación alternativa de los conceptos "capacidad tributaria" y "esfuerzo tributario" de la jurisdicción, cuando en ella incide la inclusión o no del potencial tributario que ge-

⁷ Debe recordarse que la vigencia del principio de correspondencia no exige como condición esencial el método del beneficio en tanto sustento único de la tributación local (López Murphy, R., 1996).

⁸ Oates, W. (1977), advierte que aun un objetivo más restringido como es el de asegurar un nivel "mínimo" de servicios, puede implicar un sacrificio en términos de asignación de recursos eficiente, propendiendo a una distribución más equitativa de la renta (aludiendo al problema de la "transferencia de los pobres de las regiones ricas a los ricos de las regiones pobres").

neran, por ejemplo, la rentas provenientes de la explotación de un recurso natural exclusivo (como turismo), que admite la "exportación del impuesto" hacia no residentes.

Adicionalmente, autores como Scott, A. D. (1977) y Courchene, T. J., (1978) han señalado que las transferencias de igualación, tendientes a corregir inequidades fiscales, inducen a una ineficiente asignación de recursos regionales. Los subsidios desalientan la automigración del trabajo hacia regiones de alto ingreso donde sería más productivo.

Más recientemente, algunos autores han cuestionado inclusive no tanto la necesidad sino el "signo" de la transferencia de nivelación (el signo del "fiscal gap"), desde el ángulo estrictamente de la eficiencia, desafiando las conclusiones de la teoría normativa tradicional. Así, Boadway, R. y Keen, M., (1996), mediante un modelo de optimización con dos niveles de gobierno, demuestran que si se computan los "efectos externos verticales" de los impuestos federales y de los gobiernos subnacionales –que erosionan bases tributarias compartidas e, inclusive, bases supuestamente diferentes, como ser la concurrencia de un impuesto a los salarios del gobierno federal y un impuesto a las ventas del gobierno subnacional–, puede surgir la conveniencia de transferencias "negativas" (o inversas) a los gobiernos de nivel inferior. El punto resulta, por lo tanto, relevante a la hora de pretender justificar las transferencias desde el punto de vista asignativo⁹.

V. 2. Los mecanismos de transferencias y la equidad distributiva

Los estudios pioneros de autores como Buchanan (1950, 1952), Boadway, R. (1980) y Boadway, R. y Flatters, F., (1983), coincidieron en que las transferencias de igualación, al permitir un tratamiento igualitario a personas de una mis-

⁹ El modelo de Boadway y Keen asume igualdad de gastos e ingresos familiares entre jurisdicciones, así como ausencia de efectos de derrame ("spillovers") y de diferencias en capacidades o necesidades fiscales de los gobiernos subnacionales, de manera de asegurar que cualquier transferencia intergubernamental emerja del análisis como resultado de la existencia de determinada "brecha fiscal" debido a razones de eficiencia.

ma federación, promueven la equidad¹⁰. Pareciera que todos los estudios en esa instancia arriban a conclusiones similares, encontrando fuertes argumentos a favor, vinculados a consideraciones de equidad distributiva.

El eje central de la discusión se basa en que cuando las capacidades tributarias entre jurisdicciones locales difieren en forma importante (debido a bases tributarias diferenciales y/o diferentes costos de provisión de bienes y servicios), las transferencias desde el nivel superior de gobierno resultan necesarias a fin de evitar migraciones no deseadas entre Estados.

La teoría normativa ha elaborado reglas sobre la estructura del sistema de aportes intergubernamentales. Dos tipos de aportes federales son requeridos en este enfoque. Por un lado, el gobierno central debe asignar subsidios "condicionados" para el financiamiento de programas que involucren beneficios a otras jurisdicciones. Siguiendo el criterio de "Pigou" de subsidiar a los individuos por acciones que generen externalidades positivas a terceros, el argumento aquí es que los términos del aporte condicionado inducirán al gobierno local o estadual a "internalizar" los beneficios producidos a residentes de otras jurisdicciones dentro del cálculo de la decisión "local". El segundo tipo de transferencias es el aporte "no condicionado", cuya justificación estriba en razones de equidad, con mayores fondos dirigidos a jurisdicciones con bases tributarias más débiles y/o mayores necesidades debido a mayor costo en la provisión de servicios.

Desde el ángulo de la equidad horizontal y de distribución del ingreso, también la justificación de las transferencias de nivelación ha sido cuestionada. Todo intento de redistribuir ingreso desde las regiones ricas hacia las pobres, habrá de inducir migraciones que provocarán cambios en los precios relativos de los factores, que a su vez habrán de nivelar el "ingreso comprensivo" ("comprehensive income") o suma del ingreso por retribución de los factores más beneficio fiscal neto o residuo fiscal, en todas las jurisdicciones. Esto último, en

¹⁰ Buchanan, J. modificó luego su opinión en Buchanan, J. y Wagner, R., (1970).

especial la posibilidad de que los diferenciales en ventajas fiscales resulten finalmente capitalizados en los valores de los inmuebles, ha inducido a Oates, W. (1984) a afirmar que: "... la existencia de diferenciales fiscales (por ejemplo, niveles variables de capacidad fiscal) entre jurisdicciones tenderá en alguna medida a ser capitalizada en los valores de las propiedades de aquellos que eligen vivir en áreas fiscalmente desventajosas al ser compensados al pagar alquileres de tierras más bajos; desde esta perspectiva, la equidad horizontal bajo un sistema federal es, en cierto grado, políticamente autorregulada ("self-policing"). La necesidad de transferencias igualadoras en una federación es entonces cuestionable. Quizás es mejor considerar su rol como una cuestión de gusto..."¹¹.

Por su parte, Shah, A. (1994) señala que siendo la capitalización de impuestos y gastos un fenómeno "penetrante", la posibilidad de que las transferencias de nivelación retarden las migraciones fiscalmente inducidas es extremadamente tenue. Se reconoce que en presencia de capitalización completa no existirá ninguna base de equidad y eficiencia para las transferencias de igualación de cualquier variedad general no condicionadas, debido a que las personas de las regiones con superávits fiscales pagan relativamente más por los servicios privados y menos por los servicios públicos, y, viceversa, para regiones con deficiencias fiscales¹².

Como reconoce López Murphy, R. (1996), desde el ángulo de la equidad resulta difícil encontrar una justificación para tratar de modo diferente a una jurisdicción respecto de otra por razo-

¹¹ Cita de Dowd, K. (1984), op. cit..

¹² La capitalización asegura que los propietarios de vivienda existentes no puedan evitar las consecuencias de las políticas públicas moviéndose del área. Desde el momento en que los beneficios netos son capitalizados en el valor de las propiedades, una ganancia o una pérdida de capital debido al (o derivada del) sector público, es realizada al momento de vender la propiedad. Esto sugiere, en presencia de capitalización, la prescripción de Tiebout de que el sistema de gobiernos locales aseguraría niveles de servicios públicos locales óptimos, con un sistema de transferencias de nivelación no garantizado. Indudablemente, si las transferencias de nivelación generan ineficiencias asignativas, los precios distorsionados de los bienes públicos y privados habrán de malorientar las decisiones de localización. En este sentido, es correcto que la movilidad de los votantes (voto con los pies) no aseguraría un asentamiento óptimo.

nes distintas de la distribución personal del ingreso. En todo caso, según este autor, una concepción de "igualitarismo específico" debería permitir financiar en cada jurisdicción ciertos componentes del gasto, como educación, salud, pobreza, etc..

También Bara, R. (1994) ha citado como débiles las razones de equidad de las transferencias de nivelación debido a la dificultad de relacionarlas con el criterio de distribución personal del ingreso: (i) debido al trato de diferencias de ingresos que corresponden a las condiciones de productividad o a inconvenientes del medio ambiente de cada región; (ii) a los problemas de definir cuál es la distribución equitativa de la propiedad de los recursos naturales; y finalmente, (iii) a los problemas de información y de implementación.

Un aporte importante para esta discusión resulta de recientes estudios de Porto, A. y Sanguinetti, P. (1995) y Porto, A. y Cont, W. (1996) para el caso argentino. En general, los estudios intentan corroborar la hipótesis de la incidencia progresiva de la política fiscal en Argentina. Pero la cuestión que más interesa a los fines del federalismo fiscal (indagada por los autores), es si la redistribución regional de ingresos producida por los regímenes de transferencias de ingresos, conduce a una mejora en la distribución personal del ingreso. Este es el punto central en materia de equidad distributiva.

Varios estudios han intentado corroborar el resultado sobre la distribución personal del ingreso producido por las transferencias interjurisdiccionales. Sin embargo, a nuestro entender no ha quedado demostrado el objetivo central de la discusión, de que los pobres de las regiones ricas estén financiando a los ricos de las regiones pobres. En particular, porque la circunstancia de que tanto gastos como tributos, luego de las transferencias, generan una distribución más progresiva del ingreso en todos los gobiernos locales¹³, no significa anular la posibilidad de que una "menor transferencia" desde

¹³ En Porto, A. y Cont, W. (1996) se correlacionan la variación en el ingreso con el ingreso per capita inicial de cada quintil arrojando el ajuste un coeficiente negativo, indicativo de que los grupos de mayor ingreso financian a los de menor ingreso. Por otra parte, al estimar la incidencia de gastos y tributos -calculando el índice de Reynolds-Smolensky (diferencia entre los coeficientes Gini antes y después de la política fiscal) y los determinantes de las mejoras (o desmejoras) en términos de la progresividad y el tamaño de gas-

las regiones ricas a las pobres genere una distribución personal aún más progresiva. En rigor, lo que se demuestra es la progresividad de la política fiscal en general, y no que ello se deba a la existencia de determinado nivel de transferencias. De ser esto corroborado, entonces la redistribución regional provocada por las transferencias podría estar desmejorando la distribución personal del ingreso.

Aparentemente, pareciera que el dilema requiere mayor análisis empírico específico. A pesar de ello, el objetivo del estudio en curso no pretende ser un estudio empírico, sino más bien aclarar la discusión sobre el tema en análisis, sugiriendo cuáles deberían ser los instrumentos a utilizar para abordar un estudio en la materia, que sirva de base para los hacedores de política.

A continuación se realiza un análisis exhaustivo sobre los indicadores a ser utilizados al momento de desarrollar un estudio que quiera justificar la necesidad de transferencias intergubernamentales como justificación válida desde el punto de vista de la equidad distributiva.

VI. Análisis de equidad de las transferencias intergubernamentales¹⁴

El uso de indicadores objetivos para la distribución de recursos entre distintas jurisdicciones de una federación genera efectos sobre la distribución del bienestar económico entre los residentes de las distintas regiones. Dado que el bienestar económico es una variable no observable, a los fines de la política económica se utiliza como aproximación al ingreso corriente de las personas, ya que es el que está presente en las distintas mediciones estadísticas, tales como encuestas de hogares o encuestas de ingresos y gastos de los hogares.¹⁵

tos e impuestos (índice de Kakwani)- concluyen que en todas las provincias gastos e impuestos resultan progresivos (disminuyen la desigualdad).

¹⁴ Para una aplicación empírica para Argentina, ver Gaya, R. et al. (2000).

¹⁵ Para la fundamentación teórica de esta aproximación, ver Porto, A. (1989) y Gasparini et. al. (1997), FIEL, "La Reforma Tributaria o en Distribución del Ingreso en Argentina".

Existen distintas formas de considerar la distribución del ingreso según la manera de definir las categorías receptoras del mismo. Las más importantes se refieren a:

- 1) Distribución funcional del ingreso, donde lo que interesa es cómo se distribuye el ingreso nacional entre los grupos propietarios de los distintos factores productivos (trabajo, capital, tierra, etc.);
- 2) Distribución personal, donde el énfasis está puesto en la comparación entre grupos de personas que reciben diferentes niveles de ingreso, sin importar el origen de los mismos;
- 3) Distribución regional, donde se estudia la distribución del ingreso entre grupos residentes en distintas regiones del país.

El concepto crucial es el de la distribución personal del ingreso, ya que de esa forma se puede tener una aproximación al bienestar económico de cada individuo y no de diferentes grupos de individuos agrupados por características como su lugar de residencia o factor productivo del que es propietario.¹⁶

No obstante lo expresado en el párrafo anterior, la equidad en la distribución de los recursos debe ser evaluada en dos dimensiones, la territorial y la personal. Desde el punto de vista de la equidad territorial, el reparto de los fondos para financiar los gastos de los gobiernos locales debe realizarse de manera tal de reducir las diferencias entre los ingresos per cápita de las distintas jurisdicciones que componen la Federación. Lo anterior se fundamenta en el principio de que todas las personas deben encontrarse en igualdad de oportunidades, independientemente del lugar de residencia de la misma. Por su parte, desde el punto de vista de la equidad personal, el mecanismo de transferencias de recursos debe propender a una disminución en las diferencias de ingresos de los individuos.

VI.1. Las transferencias entre niveles de gobierno y la distribución regional del ingreso

La existencia de transferencias entre niveles de gobierno puede generar una redistribución regional de recursos. Esto se

¹⁶ En el caso de la distribución funcional puede darse el caso de que un mismo individuo sea asalariado y capitalista.

debe a que el gobierno central recauda tributos en todas las jurisdicciones y luego los distribuye entre ellas en base a indicadores objetivos. Si el indicador objetivo persigue la devolución de los recursos recaudados en cada jurisdicción, entonces no se producirá una redistribución de recursos entre jurisdicciones. Por el contrario, si dicho indicador no presenta un criterio devolutivo, en dicho caso se observará una redistribución regional de recursos.

De esta manera, comparando la recaudación producida en cada una de las jurisdicciones con los fondos transferidos a cada una de ellas se determina el carácter redistributivo de las transferencias. Si éste es el caso, se observarán jurisdicciones que subsidian a otras y subsidiadas por otras, según si la diferencia entre los recursos recaudados y los recibidos por transferencias es negativo o positivo.

Este análisis, debe realizarse a través de la evaluación de la distribución regional del ingreso, antes y después de la política fiscal. Si el criterio de distribución de los recursos recaudados a nivel central es el devolutivo, ambas distribuciones coincidirán. Por el contrario, si ése no es el criterio, se debe evaluar si la nueva distribución regional del ingreso es más equitativa. Para ello deben postularse un conjunto de indicadores, tanto de distribución del ingreso (diferencia entre los ingresos de los distintos grupos) como de medición de la pobreza (número de grupos que se encuentran por debajo de un determinado mínimo), tomando como variable el ingreso per cápita de cada una de las jurisdicciones que componen la Federación¹⁷.

VI.2. Las transferencias entre niveles de gobierno y la distribución personal del ingreso

La existencia de transferencias entre niveles de gobierno no implica de por sí cambios en la distribución personal del ingreso. La política fiscal es la que genera estos cambios, esto es, el sistema tributario y la política de gasto público. En consecuencia, tanto el diseño del sistema tributario del gobierno

¹⁷ Estos indicadores se presentan en detalle en secciones posteriores.

central como el gasto público local financiado con transferencias del nivel central, modificarán la distribución personal del ingreso del conjunto de la federación, como así también, en cada una de las jurisdicciones.¹⁸

Si se supone que el sistema tributario central es homogéneo en toda la federación, esto es, no existen tasas diferenciales entre jurisdicciones, la política de gasto público de cada una de las jurisdicciones, financiada con transferencias del nivel central, determinará la distribución personal del ingreso, independientemente de la existencia de redistribución regional de recursos.

Por lo expuesto, la evaluación de las transferencias desde el punto de vista de la equidad distributiva estriba en el hecho de poder establecer si a través de un mecanismo redistributivo regional se puede alcanzar o no una distribución personal del ingreso más progresiva o, por otro lado, disminuir la pobreza. Este análisis se puede efectuar con el uso de indicadores que miden la distribución del ingreso o que miden el nivel de pobreza.¹⁹

VI.3. Distribución del ingreso y pobreza

Un punto importante a destacar, con el fin de evitar errores de interpretación de los resultados alcanzados en este estudio, es la distinción entre el intento de “disminuir la desigualdad” en la distribución del ingreso y el de “reducir la pobreza”. La diferenciación de estos dos conceptos o posibles objetivos debe tenerse en cuenta al momento de diseñar la política fiscal. A pesar de la cercana relación que puede encontrarse entre un indicador que mida el nivel de pobreza y otro relativo a la desigualdad del ingreso, no necesariamente ambos habrán de estar correlacionados. La medición de la pobreza se refiere a la cantidad (absoluta) de individuos que se encuentran por debajo de una línea de pobreza especificada. En el caso de la desigualdad, en cambio, se trata de capturar los efectos de las diferencias (relativas) de ingresos sobre todo el rango de la po-

¹⁸ Una metodología de imputación de tributos y gastos a estratos perceptores de ingresos puede encontrarse en Ahumada, H. et. al. (1994).

¹⁹ Ver sección VI.5.

blación, independientemente de la cantidad de individuos que se encuentran por debajo o por arriba de la línea de pobreza. De esta manera, es perfectamente posible encontrar situaciones en donde el nivel de pobreza esté decreciendo a lo largo del tiempo y, sin embargo, el nivel de desigualdad esté creciendo, debido a cambios en las diferencias de ingreso dentro del segmento de personas que están por encima de la línea de pobreza²⁰.

Ahora bien, si el objetivo de la política fiscal fuera reducir la pobreza, se podría justificar un esquema de distribución de recursos federales que tome en consideración la cantidad de individuos pobres que habitan en cada una de las regiones. Así, las jurisdicciones con mayor número absoluto de personas por debajo de la línea de pobreza, serían las que reciban mayor monto de recursos.

VI.4. Indicadores de la distribución del ingreso

En esta sección se expondrá un conjunto de indicadores que sirven en la medición de la distribución del ingreso tanto regional como personal. En adelante, y por simplicidad, cuando se haga mención a grupos perceptores de ingreso se estará refiriendo a las jurisdicciones que componen la federación en el caso de la evaluación de la "distribución regional del ingreso", y a los individuos en el caso de la evaluación respecto de la "distribución personal del ingreso". Sin embargo, en la sección VI.6. se presentará un indicador, central en la discusión del tema en estudio, que permite relacionar ambas dimensiones.

VI.4.1. Coeficiente de Gini

La concentración relativa del ingreso puede medirse a través de un coeficiente global, como el Coeficiente de Gini (G). El mismo toma valores entre cero y uno, representando estos valores extremos concentración nula y concentración total del ingreso, respectivamente.

²⁰ Cowel, F. (1995) y Gasparini, L. (1999).

La expresión matemática que define al Coeficiente de Gini es la siguiente:

$$G = \frac{1}{2n^2\bar{Y}} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |Y_i - Y_j|$$

Donde:

$Y_{j(i)}$ es el ingreso promedio del grupo (decil, quintil) $j(i)$
es el ingreso promedio de la economía.

n es el número de grupos en el cual fue estratificada la población.

VI.4.2. Coeficiente de Variación.

El Coeficiente de Variación (V) se define como el cociente entre el desvío típico o standard (S) que surge de la distribución del ingreso y la media o ingreso promedio de la población (Y). De esta manera, la expresión que define al Coeficiente de Variación es la siguiente:

$$V = \frac{S}{\bar{Y}} = \frac{\sqrt{\frac{\sum_{j=1}^n (Y_j - \bar{Y})^2}{n}}}{\bar{Y}}$$

Donde:

Y_j es el ingreso promedio del grupo (decil, quintil) j

\bar{Y} es el ingreso promedio de la economía

n es el número de grupos en el cual fue estratificada la población.

Por su definición, el Coeficiente de Variación intenta captar la dispersión en la distribución del ingreso o, más precisamente, las desviaciones respecto de la media –desvío típico (S)– medidos en términos del ingreso promedio de la economía.

Por lo expuesto, se concluye que cuanto mayor sea el valor del coeficiente de variación más “regresiva” será la distribución del ingreso.

VI.4.3. Indicador de Desigualdad de Atkinson

Los indicadores descritos en los puntos V.4.1. y V.4.2. constituyen mediciones estadísticas que no postulan en forma explícita una función de bienestar social. En este sentido, el indicador de desigualdad de Atkinson, al basarse en una función de bienestar social que depende del ingreso de los perceptores, permite inferir los distintos juicios de valor que realizarían las autoridades económicas al evaluar los efectos distributivos de la política fiscal.

Así, la función de bienestar propuesta es la siguiente:

$$W = \frac{1}{\alpha} \sum_{j=1}^n Y_j^\alpha \quad (1)$$

Donde:

W es el bienestar social

Y_j es el ingreso del grupo (decil, quintil) j

α es el parámetro que incorpora el juicio de valor ($-\infty < \alpha \leq 1$; $\alpha \neq 0$).

Supóngase que existen dos perceptores de ingreso, los que en un cierto "estado" de la economía vienen dados por $Y_1 = Y_1^0$ e $Y_2 = Y_2^0$; el ingreso promedio es:

$$\bar{Y} = \frac{Y_1^0 + Y_2^0}{2} \quad (2)$$

Para una función de bienestar social como la explicitada en (1), el "nivel" de bienestar social será:

$$W_0 = \frac{1}{\alpha} Y_1^{0\alpha} + \frac{1}{\alpha} Y_2^{0\alpha} \quad (3)$$

que claramente depende del parámetro α . En el Gráfico N° 1 se representa la situación descrita (punto H), para tres formas de la función de bienestar social: cuando $\alpha = 1$ representada por la línea de isobienestar AHB (función de bienestar del ti-

po Bentham); cuando $\alpha \rightarrow -\infty$ representada por la línea de isobienestar CDHE (función de bienestar del tipo *Rawls* o *Maxi-Min*) y cuando $-\infty < \alpha < 1$, cuya línea de isobienestar es FHG.

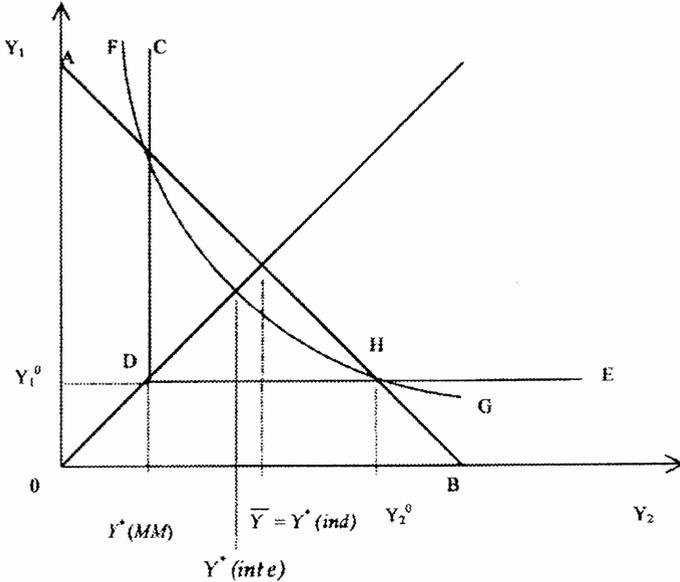


Gráfico N° 1

El punto H muestra la distribución del ingreso existente en la economía; es la distribución observada, por ejemplo, a través de las encuestas de hogares.

Atkinson²¹, para la construcción del indicador de desigualdad, parte del concepto de ingreso igualmente distribuido (Y^*), que permite alcanzar el mismo nivel de bienestar social W que se obtiene con la distribución del ingreso existente; es decir que,

$$W(Y_1^*, Y_2^*) = W(Y_1^0, Y_2^0); Y_1^* = Y_2^* \quad (4)$$

reemplazando en (1),

²¹ Atkinson, A. B.; *On the measurement of inequality*, Journal of Economic Theory, N° 3.

$$\frac{1}{\alpha} Y_1^{\alpha} + \frac{1}{\alpha} Y_2^{\alpha} = \frac{1}{\alpha} Y_1^{0\alpha} + \frac{1}{\alpha} Y_2^{0\alpha}$$

$$\frac{2}{\alpha} Y^{\alpha} = \frac{1}{\alpha} \sum_{j=1}^n Y_j^{0\alpha}$$

$$Y^{\alpha} = \sum_{j=1}^n \frac{Y_j^{0\alpha}}{2}$$

por consiguiente,

$$Y^* = \left(\frac{\sum_{j=1}^n Y_j^{0\alpha}}{n} \right)^{1/\alpha} \quad (5)$$

De esta manera, el Indicador de Desigualdad de Atkinson (D) resulta:

$$D = 1 - \frac{Y^*}{\bar{Y}} \quad (6)$$

Si se observa el Gráfico N° 1, surge claramente que la “igualdad” sólo puede medirse con referencia a una función de bienestar W dada; así, por ejemplo, se tendrá que:

(a) si $\alpha = 1$; $Y^* = Y^*$ (ind)

$$D = 1 - \frac{\sum_{j=1}^n Y_j}{n \bar{Y}} = 1 - \frac{\bar{Y}}{\bar{Y}} = 0 \quad (7)$$

donde Y^* (ind) es el ingreso distribuido igualitariamente que permite alcanzar el mismo nivel de bienestar que se obtiene con la distribución existente del ingreso, siendo la función de bienestar del tipo de *Benthan* (AHB). Cualquier cambio en la distribución del ingreso arrojará, no obstante, un coeficiente de desigualdad igual a cero.

(b) si $\alpha \rightarrow -\infty$, $Y^* = Y^*$ (MM)

$$D = 1 - \frac{Y^* (MM)}{\bar{Y}} \quad (8)$$

donde Y^* (MM) es el ingreso distribuido igualitariamente que permite alcanzar el mismo nivel de bienestar que se obtiene con la distribución existente del ingreso, siendo la función de bienestar del tipo de Rawls o Maxi-Min (CDE). El nivel de bienestar en este caso sólo puede mejorarse redistribuyendo ingreso en favor de los más pobres, pues opera como una función de coeficientes fijos.

(c) si $-\infty < \alpha < 1$, $Y^* = Y^*$ (inte),

$$D = 1 - \frac{Y^* (Inte)}{\bar{Y}} \quad (9)$$

donde Y^* (inte) es el ingreso distribuido igualitariamente que permite alcanzar el mismo nivel de bienestar que se obtiene con la distribución existente del ingreso, siendo la función de bienestar intermedia (FHG).

A través de los resultados arriba obtenidos, se puede decir que si el objetivo es maximizar el bienestar del primer grupo (el más pobre), el parámetro α tenderá a $-\infty$. En este caso aun para reducciones en Y , pueden lograrse mejoras en el nivel de bienestar al mejorar (reducirse) el coeficiente de desigualdad (D). Si la distribución, en cambio, es indiferente, el parámetro α será igual a 1. Este último criterio implica maximizar el ingreso promedio, pues cualquier decisión de política económica que suponga una caída en Y , habrá de ser descartada, a pesar de que se redistribuyó ingreso de los ricos a los pobres.

VI.5. Indicadores para la medición de la pobreza

Existe una extensa literatura dedicada a avanzar sobre aspectos vinculados a la reducción de la pobreza más que al mejoramiento del bienestar social y la disminución de la desigualdad. A continuación, se citan algunos indicadores utilizados en ese tipo de estudio, a pesar de que, como se explicó en la sección VI.3., la presente investigación no ahonda en ese

campo, debido a que la justificación de las transferencias se focaliza sobre consideraciones que tienen que ver específicamente con cuestiones vinculadas al mejoramiento de la distribución personal del ingreso.

VI.5.1. Head-Count Ratio (indicador de incidencia)

Este indicador mide la proporción de grupos cuyo valor de ingreso per cápita está por debajo de un valor determinado. La siguiente fórmula expresa este indicador,

$$H = q_j / n$$

donde q_j es el número de grupos por debajo del límite definido y n es el número total de grupos.

VI.5.2. Poverty Gap (indicador de brecha)

En este caso, el indicador da una idea de la transferencia que haría falta en promedio por grupo por debajo de un límite determinado, para poder alcanzarlo. Por ejemplo, dado un valor límite de \$ 100, una brecha del 30 % indicaría que si se contara con \$ 30 por cada grupo, este dinero se podría repartir en forma tal que todos alcanzarían el mismo límite. Formalmente,

$$G = (\sum b_i) / q$$

donde $b_i = (z - y_i) / z$, es la brecha del grupo i , donde i es un grupo por debajo de la línea; z es el valor determinado como límite, y_i es la transferencia per cápita a un grupo por debajo del límite y q es el número total de grupos por debajo del límite.

VI.5.3. Medida de desigualdad "a la Robin Hood"

Esta medida de desigualdad fue tomada de Atkinson y Micklewright (1992) y fue utilizado extensivamente en Polonia. En realidad, este es un indicador de pobreza, ya que toma una línea por la cual se divide a los individuos entre ricos y pobres, a pesar de que el valor límite es sensible a cambios en la dis-

tribución (parámetro endógeno). Éste mide la proporción del ingreso total por arriba del ingreso promedio de una economía que debería ser distribuido a los grupos (o quintiles) con menor ingreso que la media, para dejar a todos los grupos con el mismo nivel de ingresos. Si la población se divide en deciles, el procedimiento de cálculo se basa en tomar aquellos grupos en donde la participación en el ingreso total supera al 10 %, y sumar el exceso de participación sobre dicho porcentaje. Ese valor es el indicador, y justamente representa el porcentaje sobre el ingreso total que debe distribuirse para alcanzar el mismo nivel de ingresos para cada uno de los grupos.

Formalmente,

$$I = \sum n_j (y_j / y_t - 0,10)$$

con $(y_j / y_t > 0,10)$ y donde y_j es el ingreso promedio del decil j e y_t es el ingreso total de la jurisdicción.

VI.5.4. Medida de Desigualdad Húngara

Este indicador es una extensión del índice anterior. El mismo surge como la razón de la media de los ingresos que superan el ingreso promedio per cápita de la economía, y la media de los ingresos que se encuentran por debajo del mismo.

VI.6. La descomposición de la desigualdad en la distribución personal del ingreso

En esta sección se utiliza la propiedad de descomposición que poseen algunos indicadores de medición de desigualdad. La idea de utilizar esta propiedad consiste en que es posible efectuar la medición considerando cada una de sus partes componentes y, a la vez, el total agregado. Como se señalara al final de la sección anterior, la utilidad de este análisis radica en conocer en qué medida la desigualdad en la distribución del ingreso es consecuencia de la desigualdad entre regiones y en cuánto se debe a la desigualdad existente dentro de cada región.

Según Cowell (1995), cualquier indicador que satisface las propiedades de principio débil de las transferencias, descom-

posición, independencia de la escala y el principio de la población puede ser expresado de la siguiente forma.²²

$$IED = \frac{1}{(\theta^2 - \theta)} \left[\sum_{i=1}^n F_i \left[\frac{\bar{y}_i}{\gamma} \right]^\theta - 1 \right]$$

donde IED es el índice de entropía descentralizado y,

\bar{y}_i es el ingreso medio de cada estrato;

γ es el ingreso medio de la muestra;

F_i es la participación de la población de cada estrato en la población total;

n es el total de estratos en que se divide la población;

θ es un parámetro de aversión a la desigualdad similar al α del indicador de desigualdad de Atkinson.

La desigualdad agregada puede ser descompuesta por la desigualdad entre grupos (jurisdicciones) y dentro de cada uno de ellos (individuos de cada jurisdicción). De esta manera se tiene que:

$$I_{inter} = \frac{1}{(\theta^2 - \theta)} \left[\sum_{j=1}^k f_j \left[\frac{\bar{y}_j}{\gamma} \right]^\theta - 1 \right]$$

$$I_{intra} = \sum_{j=1}^k w_j * I_j$$

siendo $IED = I_{inter} + I_{intra}$, esto es, la desigualdad total es una simple función aditiva de las desigualdades entre los grupos y dentro de cada uno de ellos, donde:

I_{inter} es el indicador de entropía que mide la desigualdad entre regiones;

I_{intra} es el indicador que mide la desigualdad entre los indi-

²² Para un estudio de descomposiciones en base al indicador de Theil, ver Gasparini L. (1999) y Altimir, O; Beccaria, L. (1999).

viduos dentro de las distintas regiones;

k el número de jurisdicciones;

f_j la participación de la población de la jurisdicción j en el total;

$w_j = g_j^\theta f_j^{1-\theta}$ en el cual g_j^θ es la participación del grupo j en el total de ingreso;

I_j es el índice de entropía descentralizado definido como IED para la jurisdicción j .

En efecto, la virtud de este indicador radica en que es posible evaluar cómo se descompone la desigualdad en la distribución del ingreso entre dos períodos del tiempo, de manera de justificar los mecanismos de transferencias entre niveles de gobierno en una federación. En particular, si las diferencias existentes entre los ingresos medios de las regiones (gobiernos locales) son significativamente menores comparadas con las que existen dentro de cada una de ellas, se estarían debilitando los argumentos a favor de la implementación de las transferencias interregionales de ingreso.

VII. Consideraciones finales

Existen importantes aportes en estudios recientes que intentan corroborar si la redistribución regional del ingreso, producto de los mecanismos de transferencias de recursos tributarios, asegura una mejora en la distribución personal del ingreso. Estos trabajos concluyen que los presupuestos de los gobiernos locales mejoran la distribución personal del ingreso en todas los Estados de una federación y que los efectos sobre la distribución territorial y personal del ingreso son complementarios.

Como señala Oakland W. (1983), para que las transferencias produzcan una reducción en el nivel agregado de desigualdad, la distribución del ingreso en las regiones relativamente pobres (ingreso promedio bajo) debe estar más concentrada que en las regiones ricas. Otra condición es que las transferencias que se financien con impuestos nacionales cobrados en forma uniforme en todas las regiones, sean iguales para cada jurisdicción y financien gastos locales que se distri-

buyen en forma igual entre los individuos (ricos y pobres) de cada una de ellas.

Los resultados de la implementación de la metodología propuesta estarían proponiendo, a los hacedores de política, adoptar alternativas de mecanismos redistributivos en las transferencias focalizadas hacia los individuos o hacia los gobiernos locales (regiones). Sin embargo, en un sentido estricto de justicia o equidad distributiva, el diseño de la política fiscal debería apuntar al mejoramiento de la distribución personal del ingreso de la población, independientemente del lugar de residencia de los ciudadanos. Esto no significa que transferencias hacia regiones provoquen un mejoramiento en la distribución personal del ingreso agregado.

Cabe destacar que la experiencia del federalismo fiscal en Latinoamérica, muchas veces indica que el destino de los impuestos recaudados por el gobierno central se concreta a través de mecanismos de transferencias que son el resultado de un juego en el que están involucrados los poderes políticos de cada uno de los gobiernos subnacionales y el gobierno central. Por lo tanto, su fundamento actual no está basado en consideraciones de equidad distributiva y menos aún, por cierto, de eficiencia asignativa. Simplemente es el resultado del equilibrio de poder de los gobiernos involucrados, con características de un juego de suma cero, con la consiguiente inestabilidad de sus resultados.

Por otra parte, si el grueso de las transferencias son de carácter no condicionado, los gobiernos locales pueden aplicar los recursos destinándolos a los grupos con mayor capacidad de influir en el proceso político subnacional (el votante mediano o, quizás, los grupos de influencia con mayor llegada al *policy maker*), independientemente de si tales decisiones coadyuvan o no al mejoramiento de la equidad distributiva.

Una mayor progresividad podría lograrse a través del diseño de programas de transferencias focalizadas (condicionadas), evitando así su posible desvío hacia los grupos poblacionales de mayores o altos recursos.

Las consideraciones expuestas en el presente estudio permiten delinear algunos tópicos a tomar como base para la recomendación de política en el diseño del régimen fiscal federal y el sistema de transferencias intergubernamentales.

Mientras no se genere un mayor grado de correspondencia fiscal de los gobiernos locales, que acentúe la descentralización fiscal, la presencia de fuertes desequilibrios verticales motivará y alimentará la existencia de un mecanismo fuertemente redistributivo a nivel regional.

Por lo tanto, es posible imaginar un sistema federal que reconozca el "derecho (original) de propiedad de los recursos tributarios" de cada jurisdicción, a través de un criterio esencialmente "devolutivo" de fondos, en el que las brechas que surjan en comparación con un criterio "redistributivo regional", se compensen mediante un sistema de transferencias horizontales (transferencias de nivelación o igualación) condicionadas, de manera que los gobiernos locales perceptores destinen esos fondos al mejoramiento de la distribución personal del ingreso local²³.

²³ Por otra parte, esta política que habría de provocar una mejora de la distribución del ingreso en las jurisdicciones que perciben las transferencias, motivaría la migración de los pobres desde las provincias aportantes hacia las jurisdicciones perceptoras. Una manera efectiva de incentivar la descentralización poblacional que hoy se concentra en las provincias consideradas "ricas".

VII. Referencias bibliográficas

- Ahmad, E. (1997): "Intergovernmental Transfers – An International Perspective", en Ahmad, E. (ed.) *Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.
- Ahumada et. al. (1996): "Impacto Distributivo del Presupuesto Público. Aspectos Metodológicos". Serie de Documentos de Trabajo. Instituto Torcuato Di Tella. Centro de Investigaciones Económicas.
- Atkinson, A.(1970): "On the measurement of inequality". *Journal of Economic Theory*, 2, Pag.244-263.
- Atkinson, A. (1975): "*The Economics of Inequality*", Clarendon Press, Oxford.
- Atkinson, A. y Micklewright, J. (1992): "The distribution of income in Eastern Europe". E.U.I. Working Paper ECO N° 92/87.
- Atkinson, A. ; Stiglitz, J. (1980): "*Lectures on Public Economics*", McGraw-Hill.
- Banco Mundial (1996): "Argentina: Provincial Finances Study. Selected Issues in Fiscal Federalism", *IMF Staff Paper*, Report N° 15487 AR.
- Beccaria L. y Altamir O. (1999): "Distribución del Ingreso en Argentina". Serie Reformas Económicas N° 40; CEPAL.
- Bird, R. and Wallich, C. (1993): "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies. Toward a System Framework of Analysis", *Policy Research Working Papers*, WPS 1122, World Bank.
- Boadway, R., Roberts, S. y Shah, A. (1993): "The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries: A Federalism Perspective", *Conference on Fiscal Reform and Structural Change*. International Development Research Centre and the Indian Statistical Institute, New Delhi, August.
- Break, G. C. (1980): "*Financing Government in a Federal System*", The Brookings Institution, Washington, D. C..
- Buchanan, J.M (1965): "Federalism and fiscal equity". *American Economic Review*.
- Buchanan, J.M (1965): "An economic theory of clubs". *Económica*.
- Brennan and Buchanan (1980): "*The Power of Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitutions*", Cambridge University Press. Cambridge.
- Buchanan (1950): "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, 40, September.
- Buchanan (1952): "Federal Grants and Resource Allocation", *Journal of Political Economy*, 60, June.
- Convenio Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional de La Plata)- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1996): "*Estudio sobre Finanzas Provinciales y la Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos*", Estudios Fiscales N° 41, Julio. Mimeo. Versión de divulgación en Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, *Cuadernos de Economía* N° 15 (1996).
- Courchene, T. J. (1978): "Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities", en Walker, M. (editor) *Canadian Confederation at the*

Crossroads: The Search For Federal-Provincial Balance, The Fraser Institute, Vancouver.

Cowell, F. (1995): "Measuring inequality"; 2° Edition; London School of Economics Handbooks in Economics Series. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Flood et al. (1993): "Impacto Distributivo del Gasto Público Social: Argentina 1991". *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. Universidad de Tucumán.

Flood et al. (1994): "El Gasto Público Social y su Impacto Redistributivo". Secretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Freire, M. E. (1996): "Federalismo Fiscal: notas sobre la experiencia internacional", en *Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Gasparini L. (1999): "Desigualdad en la distribución del ingreso y bienestar. Estimaciones para la Argentina"; en FIEL, *La distribución del ingreso en Argentina*, Sección II. Buenos Aires.

Gasparini L. (1999): "Un análisis de la distribución del ingreso en la Argentina sobre la base de descomposiciones"; en FIEL, *La distribución del ingreso en Argentina*, Sección III.1. Buenos Aires.

Gasparini, L. ; Porto, A. (1994): " Medidas de equidad y política fiscal: teoría y una aplicación". Tomo III. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Gasparini, L. y Weinschelbaum, F. (1991): "Medidas de la desigualdad en la distribución del ingreso: Algunos ejercicios de aplicación". *Anales de la A.A.E.P.*, Santiago de Estero.

Gaya, R., Giuri M., Piffano, H. y Rocha, S. (2000): "Transferencias entre distintos niveles de gobierno: redistribución regional y personal del ingreso". *Anales de las XXXIII Jornadas de Finanzas Públicas*. Universidad Nacional de Córdoba.

Ladd, H. (1994): "Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments", *Fiscal Equalization*.

Lambert, P. (1993):. "The Distribution and Redistribution of Income". Manchester University Press.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Propuesta para un Sistema Tributario Federal", *Cuadernos de Economía N° 3*, La Plata.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos", *Cuadernos de Economía N° 15*, La Plata.

Musgrave, R. (1959): "*Teoría de la Hacienda Pública*", Ed. Aguilar, Madrid.

Nuñez Miñana, H. (1969): "Relaciones Fiscales Intergubernamentales en Argentina: Aspectos cuantitativos y analíticos". Instituto de Investigación. Departamento de Economía. Universidad Nacional de La Plata.

Oakland, W. (1994a): "Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities: a Critical Analysis", *Fiscal Equalization*.

- Oakland, W. (1994b): "Fiscal Equalization: An Empty Box?", *National Tax Journal*, March.
- Oates, W. (1972): "*Fiscal Federalism*", Harcourt, Brace, Inc., New York.
- Oates, W. (1977): "*Federalismo Fiscal*", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Piffano, H. L. P. (1995a): "Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria", *Anales de la 28as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Piffano, H. L. P. (1995b): "Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales", en "*Finanzas Públicas y Economía Espacial. En honor de Horacio Nuñez Miñana*", Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, La Plata.
- Piffano, H. L. P. (1997): "Coparticipación Federal de Impuestos: El enfoque de las "necesidades fiscales" como criterio de reparto compatible con la reforma constitucional", *Anales de las 30° Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Piffano, H.L.P (1988): "Federalismo Fiscal y Descentralización Tributaria". XXI Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Porto, A.(1990): "*Federalismo Fiscal. El caso argentino*", Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.
- Porto, A. (1994): "Política Fiscal y Redistribución Regional y Personal del Ingreso". Tomo IV. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. Universidad Nacional de La Plata. La Plata.
- Porto, A. y Cont, W. (1996): "Estimación del Impacto Distributivo de los Presupuestos Provinciales en la República Argentina", *Anales de la XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional de Salta, Salta.
- Porto, A.; Gasparini, L. (1992): "Impacto Distributivo del Gasto Social". Desarrollo Económico. Enero-Marzo.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (1995): "Las Transferencias Intergubernamentales y la Equidad Distributiva: El Caso Argentino". Serie de Política Fiscal 88. CEPAL. Chile.
- Porto, A. y Sanguinetti, P.(1996): "Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina", *52th Congress of the International Institute of Public Finance*, Tel Aviv.
- Revilla, P (1997): "La configuración del caso federal en materia de tributos provinciales y municipales". Capítulo I. Tesis de Posgrado de la Carrera de Especialización de Tributación. Facultad de Cs. Es. UBA.
- Reynolds, M ; Smolensky, E. (1977): "Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income". Academic Press.
- Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (1998): "Intergovernmental Transfers and Fiscal Behavior". Presentación Preliminar. 54° Congress International Institute of Public Finance - Universidad Nacional de Córdoba, Agosto 1998, Córdoba.
- Shah, A. (1994a): "A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a De-

centralized Federation”, Policy Research Working Paper, The World Bank, Washington, D. D..

Shah, Anwar (1994b): “The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies”, *Policy and Research Series, N° 23*, The World Bank.

Tiebout, T. (1957): “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*.

Tiebout, Ch. M. (1956): “A pure theory of local expenditures”. *Journal of Political Economy*.

Relaciones intergubernamentales y disciplina fiscal: entre restricciones de presupuestos comunes y blandos*

Giuseppe Pisauro

I. Introducción

Las últimas décadas han presenciado una tendencia general hacia la descentralización fiscal –el traspaso de las responsabilidades de gasto e ingresos a niveles subnacionales del gobierno– en países tanto desarrollados como en vías de desarrollo (OCDE 1997, Ter-Minassian 1997b, Wildasin 1997b). La razón fundamental presente detrás de esta tendencia está basada en la amplia aceptación del principio de subsidiaridad y en el argumento tradicional de la literatura sobre finanzas públicas que considera que los gobiernos locales están en situación ventajosa para tratar la función distributiva del presupuesto público. Siguiendo la taxonomía de Musgrave, la literatura sobre finanzas públicas sostiene (con algunas excepciones, véase, por ejemplo, Sewell 1996) que, por el contrario, sería mejor que las funciones redistributivas y de estabilización quedaran en el ámbito de los gobiernos centrales. Cuando Musgrave (1959) escribió su análisis clásico, la política macroeconómica (la función de estabilización) se refería sim-

*Este trabajo fue originalmente publicado por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, dirigido por Vito Tanzi, y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la correspondiente autorización otorgada por el mencionado organismo.

plemente a acción contra cíclica. Una faceta particular de la función de estabilización, que no era prominente en ese momento, pero que se ha destacado desde entonces, es la necesidad de mantener las restricciones fiscales y evitar los déficits estructurales de presupuesto público. Algunos autores (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996) han puntualizado que descentralizar las responsabilidades fiscales puede ser incompatible con la disciplina fiscal. Como señalara Tanzi (1996), existen principalmente tres canales a través de los cuales la descentralización fiscal puede agravar los problemas fiscales estructurales: la asignación de importantes bases imponibles a gobiernos subnacionales, la participación en importantes bases imponibles, y la capacidad para tomar préstamos por parte de gobiernos subnacionales.

El problema de la coordinación fiscal entre los distintos niveles del gobierno se ha convertido en esencial en la Unión Europea en el camino hacia la unión monetaria. Los llamados criterios de Maastricht sobre deuda y déficit público reflejan esa preocupación. Los objetivos fiscales de la UME, si bien se ocupan del problema de coordinación en el nivel de las relaciones entre los países, lo dejan sin resolver dentro de los gobiernos nacionales. En realidad, el Pacto de Crecimiento y Estabilidad de la UME fija límites al nivel de déficit (y de deuda) con referencia al gobierno general (que incluye gobiernos de niveles más bajos). Sin embargo, en cada país miembro, independientemente del grado de descentralización fiscal, el gobierno central tiene la responsabilidad exclusiva de formular anualmente los Planes de Crecimiento y Estabilidad para su implementación y de tomar acciones correctivas en casos en que deba aplicarse cualquier sanción.¹ En muchos países, los gobiernos subnacionales gozan de suficiente autonomía fiscal para determinar con sus acciones si se respetan las normas de la Unión Europea, pero no son responsables del resultado final. Surge aquí claramente un problema potencial que deberá ser considerado dentro de cada país. Es indudable que el

¹ El *Protocolo* número 5 sobre el procedimiento de déficit excesivo dice: "A fin de asegurar la efectividad del procedimiento de déficit excesivo, los gobiernos de los Estados Miembros serán responsables de los déficits del gobierno general bajo este procedimiento."

Tratado de la UME contempla la posible necesidad de un cambio en los procedimientos presupuestarios para hacer frente a la obligación cuando dice (Protocolo 5): “Los Estados Miembro deberán verificar que los procedimientos nacionales en el área presupuestaria les permitan hacer frente a sus obligaciones en esta área derivadas de este Tratado.”

Desde entonces la necesidad de desarrollar “algún pacto de estabilidad interna” –un marco legal o de procedimiento para asegurar que el comportamiento fiscal de las entidades subnacionales sea compatible con los compromisos que surjan del tratado de Maastricht– aparece en forma destacada en la agenda de muchos países de la UME. En principio, los problemas que debe atacar un equivalente local del Pacto de Crecimiento y Estabilidad son bastante diversos: en qué medida se requirieron asignaciones obligatorias de déficit; la distribución del déficit total del sector público entre gobiernos centrales y subnacionales, y entre entidades subnacionales únicas; la distribución de multas, en caso de no cumplir con los objetivos del Pacto. Los distintos países han dado diversas respuestas institucionales, inclusive normas presupuestarias, enfoques cooperativos o jerárquicos, negociaciones bilaterales y multilaterales (véase Sección V). Por supuesto, estos son algunos de los métodos empleados para conducir las relaciones fiscales intergubernamentales no sólo en los países europeos.

El objetivo de este documento es investigar qué clase de arreglos institucionales tienen más posibilidades de tener éxito en asegurar que la descentralización fiscal sea compatible con la disciplina fiscal. En nuestro análisis, si bien mencionaremos a veces como punto de referencia el modelo de Estado centralizado unitario, nos concentraremos en el caso de los Estados descentralizados (federales o regionales), para los que las cuestiones que comentamos son especialmente pertinentes. En ese contexto, no cuestionaremos la asignación de responsabilidades de gasto (los *rubros* de gastos) a gobiernos subnacionales, dando por sentado que cierto traspaso es conveniente y que ha sido concebido en forma inmejorable desde el punto de vista de la eficiencia económica. Nos concentraremos más bien en el proceso de presupuestación que determina los *niveles* de gasto y los medios de financiamiento (ingre-

sos propios, subsidios de gobiernos centrales, y tomas en préstamo). En el conjunto de incentivos que enfrentan los gobiernos subnacionales, existen dos fuentes potenciales de distorsión: (i) un problema de pool común, que surge del hecho de que el costo de oportunidad de los ingresos públicos, como es percibido por los gobiernos subnacionales, es menor que el verdadero costo social; y (ii) un problema de riesgo moral, asociado con el seguro implícito brindado por el gobierno central que rescataría a un gobierno subnacional que no pudo hacer frente a sus compromisos financieros.

Dos corrientes de la literatura económica parecen pertinentes para nuestros fines. La primera es la de las instituciones presupuestarias (por ejemplo, Poterba y von Hagen, 1999), que considera a los conjuntos de normas y reglamentaciones según los cuales los presupuestos son preparados, aprobados e implementados como un importante determinante de los déficits del sector público y de las deudas. La segunda corriente es la de la restricción de presupuesto blando (por ejemplo, Muskin, 1999), un síndrome que surge cuando un agente económico (por ejemplo, una firma del sector público) no se ajusta a un presupuesto fijo sino que su restricción de presupuesto se ve debilitada por el ingreso de créditos (o garantías) adicionales cuando está a punto de no cumplir.

El problema de pool común está claramente exacerbado por una brecha fiscal vertical más grande: los gobiernos subnacionales tienen todos los incentivos para gastar de más cuando una gran parte del financiamiento es obtenido por el gobierno central.² Una respuesta obvia sería entonces reducir al máximo posible la brecha fiscal. Si las fuentes locales de ingresos por impuestos fueran lo suficientemente grandes como para permitir que los gobiernos subnacionales financien sus

² Para ser más precisos, lo que realmente importa es el financiamiento del gasto *marginal*. En varios regímenes de gobierno local, las transferencias del centro financian al gobierno local sólo hasta cierto nivel de gasto. De allí en más, el gobierno local está en condiciones de gastar recursos –pero sólo si puede obtener fondos de su propio régimen impositivo local, incluyendo aranceles, cargas y tomas en préstamo. Esto puede atenuar el problema de pool común, pero todavía queda sin resolver el problema de la restricción de presupuesto blando (véase más adelante). Agradezco a Barry H. Potter por llamarme la atención sobre este punto.

tareas de gastos sin tener que basarse en el respaldo del gobierno central, la divergencia entre los costos de oportunidad privados (locales) y sociales (nacionales) de fondos públicos desaparecería, y con ello también cualquier incentivo para el gasto local excesivo. Sin embargo, esta línea de razonamiento pasa por alto el problema del riesgo moral: los gobiernos subnacionales pueden decidir, en forma razonable, no recaudar el ingreso requerido para financiar sus gastos –aun cuando tengan suficiente autonomía fiscal para hacerlo– dado que pueden creer que tienen la opción de ser rescatados por el gobierno central y entonces poder financiar el gasto local con ingresos nacionales (cuyo costo de oportunidad, nuevamente, es menor que el de los ingresos locales desde el punto de vista de los gobiernos subnacionales).

Si aceptamos que el problema del riesgo moral implica que la divergencia entre los costos de oportunidad de los ingresos por impuestos como lo perciben los gobiernos centrales y subnacionales no puede ser erradicado, nos queda la opción de idear acuerdos institucionales adecuados para enfrentar ese problema. Sobre este tema, algunos conceptos pueden provenir de la literatura sobre procedimientos presupuestarios que indican como efectivos aquellos arreglos que involucran una delegación de autoridad a un “empresario fiscal”, o bien un compromiso creíble de las partes en cuanto a observar un conjunto de metas fiscales negociadas en forma colectiva. Como veremos, la experiencia de algunos países federales parece indicar que es posible transferir, con los ajustes adecuados, esta receta a las relaciones intergubernamentales.

El documento está organizado del siguiente modo. En la Sección II, examinamos el problema de pool común en las relaciones fiscales intergubernamentales, y discutimos las implicancias de una estrategia concentrada exclusivamente en esa cuestión. La Sección III está dedicada a la emisión de la restricción de presupuesto blando. La Sección IV analiza los incentivos que enfrentan los gobiernos centrales y de menores niveles ante la perspectiva de un rescate. La Sección V comenta las implicancias de un análisis previo para la concepción de las relaciones intergubernamentales. En la Sección VI se encuentran algunas conclusiones.

II. Problema de pool común

La idea de que un problema de pool común está intrínsecamente enraizada en el proceso típico de presupuesto público puede ser ubicada en el documento de Weingast, Shepsle y Johnsen (1981). Concentrándose en la etapa parlamentaria del proceso de presupuesto público, consideran una legislatura compuesta por representantes con un distrito electoral de base geográfica y explican por qué una legislatura cooperativa abogaría por políticas dominadas por las ideas de Pareto. La legislatura abastecerá en exceso aquellos programas que concentren los beneficios en un distrito electoral geográficamente específico, y distribuirá sus costos a lo largo de todos los colegios electorales a través de un régimen impositivo generalizado.³ En otras palabras, cada representante dejará de internalizar el costo completo, en términos de despliegue del pool común de los ingresos impositivos nacionales, del financiamiento de los programas de gastos que benefician principalmente a su distrito electoral. La divergencia entre los costos reales y los percibidos será más amplia, y, por lo tanto, los problemas comunes serán más graves cuanto más fragmentada sea la legislación (es decir, cuanto más alto sea el número de distritos para una población total dada).

Tomado en su valor nominal, este modelo no explica nada más que la tendencia hacia un presupuesto determinado con miras al parlamento para exhibir un nivel de gastos en proyectos con fines electorales más alto que lo económicamente conveniente. En realidad, la literatura más reciente se ha basado en las mismas ideas básicas para dar una idea del proceso de presupuesto del gobierno y para generar una propensión hacia los déficits excesivos y también hacia el gasto público excesivo. Podemos reemplazar razonablemente el distrito electoral con base geográfica de un representante en la legislatura por el distrito electoral basado en un interés especial

³ La posibilidad de que las legislaturas puedan ser atraídas por los intereses locales, debido a la diferente concentración de costos y beneficios, recuerda a la lógica de Olson sobre acción colectiva, sobre la cual también se basa la teoría anterior de la atracción reglamentaria desarrollada por la escuela de Chicago, comenzando con Stigler (1971).

de un ministerio que gasta en el gobierno. Un buen ejemplo es von Hagen y Harden (1995), que consideran un gobierno compuesto por “n” ministerios gastadores. El presupuesto asigna fondos públicos, obtenidos a través de impuestos distorsivos, a ministros gastadores, cada uno de ellos persiguiendo su meta política. Colectivamente, el gabinete desearía minimizar la divergencia entre las metas políticas y los fondos asignados en forma concreta y, al mismo tiempo, minimizar la carga excesiva de los impuestos. El problema de pool común surge, como en Weingast y otros (1981), del hecho de que cada ministro que gasta toma en cuenta sólo una parte de esa carga excesiva: la porción que cae en su distrito electoral. A partir de esta premisa, el presupuesto liberado por el gabinete va a depender esencialmente del procedimiento de toma de decisiones. Si el procedimiento implica recoger la propuesta de cada ministro y obtener un voto sobre el presupuesto resultante, estamos en el reino de lo que Weingast y otros (1981) bautizaron como “universalismo” y “reciprocidad” (cualquier unidad de gasto obtendrá algunos fondos y se establecerá un proceso de apoyo y ayuda mutua). Cada ministro efectuará su propuesta tomando las otras como dadas y el presupuesto final exhibirá una propensión al cambio de $n > 1$.

Según lo señalado en varias evaluaciones de la literatura sobre instituciones presupuestarias (por ejemplo, Alesina y Perotti, 1995; Milesi-Ferretti, 1997), modelos anteriores con recursos del gobierno tales como “propiedad común” explican en qué forma los procedimientos presupuestarios pueden tener una propensión implícita hacia el gasto excesivo y, en consecuencia, un excesivo volumen del presupuesto, pero no dicen nada sobre el déficit presupuestario. Modelos más recientes (Hallerberg y von Hagen, 1999; Velasco, 1999, 2000) muestran que también el enfoque de la “propiedad común” es capaz de generar déficits excesivos. Por ejemplo, Hallerberg y von Hagen (1999) proponen una extensión de dos periodos del modelo de presupuestación dentro del gobierno por Hallerberg y von Hagen (1995). La decisión del presupuesto involucra ahora no sólo asignar fondos entre los ministros gastadores sino también fijar impuestos endógenicamente para hacer frente a la restricción presupuestaria intertemporal. Una vez más, los ministros gastadores van a ignorar los efectos exter-

nos que surgen de su decisión de gasto, y en consecuencia, en un proceso de presupuesto completamente descentralizado, tanto el gasto como la toma de préstamos (en el primer período) serían ineficientemente altos.

Existen dos maneras de reducir la propensión hacia el gasto y el déficit que surgen del problema de coordinación en el proceso de presupuesto: la delegación de autoridad a un "empresario fiscal" (el ministro de Hacienda, sin cartera) o bien el compromiso de todo el gobierno frente a un conjunto de restricciones sobre las asignaciones del gasto negociado al comienzo del proceso presupuestario. Cuanto mayor sea el poder del ministro de Hacienda para fijar restricciones, más se acercará el déficit al resultado óptimo colectivo. Según el enfoque del compromiso, la naturaleza multilateral de las negociaciones de las metas fiscales obliga implícitamente a todos los participantes a considerar el costo completo en términos de carga impositiva asociado con gasto adicional. Hallerberg y von Hagen (1999) señalan que ambos enfoques requieren que el ministro de Hacienda sea investido con facultades de ejecución en la etapa de implementación del presupuesto (en resumen, hay un sistema eficiente de control y manejo del gasto público), para neutralizar el incentivo que tendrán los ministros gastadores para apartarse del presupuesto aprobado.

¿Cuál es la relevancia del modelo de propiedad común del presupuesto para las relaciones fiscales intergubernamentales en un Estado federal? Alesina y Perotti (1995, página 21) ven una clara analogía: si las decisiones de gasto son tomadas al nivel local y son financiadas con transferencias por parte del gobierno nacional, que eleva los impuestos, opera el mismo mecanismo bajo el federalismo fiscal como en el caso de representantes elegidos por zona geográfica e intereses dispersos.⁴ Sin embargo, si el problema fuera simplemente un

⁴ Otro posible problema resultante en el federalismo fiscal es el señalado por Bruce (1995). En su modelo, las unidades familiares tienen un apego de corto plazo a una región particular pero están en libertad de migrar entre regiones en el largo plazo. El equilibrio Nash de políticas fiscales regionales es aquel en donde los gobiernos regionales emiten demasiada deuda en relación con el nivel que se emitiría bajo una política coordinada. La razón detrás de este resultado es que el beneficio de la mayor toma de préstamos regional está concentrado en los residentes regionales, debido al apego regional, mien-

recurso común, la respuesta sería casi trivial (por lo menos conceptualmente): hacer responsable a las autoridades locales por las decisiones tanto impositivas como de gasto; en otras palabras, reducir en la medida de lo posible cualquier brecha fiscal vertical entre el Estado central y los gobiernos subnacionales. Existen dificultades prácticas en encontrar impuestos adecuados para asignar a los gobiernos nacionales: según lo señalado por Tanzi (1996), los gobiernos locales están seriamente limitados por el ingreso impositivo que pueden obtener por su cuenta, si se limitan a los impuestos que poseen aquellas características generalmente consideradas como deseables (eficiencia, facilidad de administración, y que impliquen la recepción de beneficios). No obstante, la receta general sería clara: tratar al máximo posible de adaptar los volúmenes de impuestos y las asignaciones de gastos a los gobiernos locales.⁵

Lamentablemente, a esta solución “fácil” le falta algo. Para ver por qué, consideremos la situación limitante en la cual todos los gastos locales son financiados a través de los impuestos locales. Entonces, el problema de pool común está claramente resuelto: nos quedaría un grupo de Estados fiscalmente cuasi independientes (quedando posiblemente un papel residual para un gobierno federal, consistente en la provisión de bienes públicos nacionales). Conforme a lo señalado por Keen (1998, pág. 471) en el contexto de la competencia fiscal “existe una distinción fundamental entre cuestiones de federalismo fiscal y de impuestos internacionales: la presencia o ausencia de un gobierno federal abarcador”. En nuestro caso, la presencia del gobierno federal hace una diferencia básica:

tras que el costo futuro de esta toma de préstamo está diluido por la migración.

⁵ Otra dificultad práctica en cerrar cualquier brecha fiscal vertical deriva de la distribución desigual de las bases imponibles entre las jurisdicciones locales, que requiere esquemas de igualación y mayor apoyo financiero a los gobiernos locales más pobres. Aquí descuidamos estas consideraciones. En el mundo real, el argumento para cerrar la brecha fiscal tiene que ser calificado, como limitado a las localidades más ricas. De este modo, la provincia canadiense de Alberta es totalmente autónoma en términos fiscales (Courche- ne, 1999); lo mismo ocurrirá en Italia para Lombardía bajo la reforma de finanzas regionales de 1999.

muestra que es concebible que los gobiernos subnacionales puedan ser rescatados llegado el caso. En otras palabras, la mera presencia de un gobierno federal introduce un elemento de seguridad que afectará las decisiones presupuestarias de los gobiernos subnacionales, exponiendo las relaciones fiscales intergubernamentales a un problema de riesgo moral.

Entre las federaciones modernas, las provincias canadienses representan, en un mismo nivel quizás con los cantones suizos, el caso que más estrechamente se parece a la situación teórica de los gobiernos subnacionales que gozan de una completa autonomía fiscal. La brecha vertical es muy pequeña a niveles internacionales: el coeficiente de transferencias federales con respecto a los ingresos propios de las provincias es en promedio de alrededor del 20%, pero sólo levemente mayor del 10% en las tres provincias principales (Courchene, 1999). Las provincias pueden tomar fondos en préstamo para fines corrientes y de capital sin restricciones formales de parte del gobierno federal o constitucional. En lo que concierne al control de la deuda, el sistema canadiense trata a las provincias como el gobierno federal, basándose en la disciplina del mercado, siendo las calificaciones de las firmas internacionales de inversión el único dispositivo de control. La experiencia reciente parece indicar que incluso en un mercado financiero bien desarrollado como el de Canadá, la disciplina del mercado no ha sido completamente efectiva, y ha comenzado a funcionar sólo después de un "retraso de reconocimiento" (Ter-Minassian y Craig, 1997): la deuda provincial se incrementó del 4,9% del PBI en 1980 al 22,7% en 1994, y sólo en la segunda mitad de la década del noventa las provincias comenzaron a implementar programas de consolidación fiscal (Krelove, Stotsky y Vehorn, 1997). En este sentido, Courchene (1999) utiliza el caso de Ontario (que representa el 40% del PBI de Canadá) como un ejemplo ilustrativo de "los problemas que pueden surgir en una federación altamente descentralizada con autonomía fiscal efectiva en ambos niveles del gobierno". Ante la recesión de comienzos de los 90, si bien el gobierno federal estaba comprometido hacia una política de reducción del déficit, los gastos deficitarios de Ontario hicieron que el coeficiente deuda/PBI de dicha provincia aumentara del 14,2% en 1989-90 al 31,3% en 1995-96. Las

agencias calificadoras de deuda bajaron la calificación de Ontario en forma progresiva en 1991, 1992 y 1993; sin embargo, la provincia estuvo en condiciones de lanzar emisiones de bonos nuevos por \$60.000 millones durante un periodo de cinco años, que Courchene (1999) considera "un récord para un gobierno subnacional, en cualquier lugar, en cualquier momento."

Se puede alegar que esto demuestra simplemente que la disciplina del mercado funciona bien: la baja en la calificación de la deuda de las provincias canadienses, que las obligó a adoptar programas de consolidación fiscal, pone de manifiesto que los mercados financieros excluyeron la posibilidad de que el gobierno federal rescataría a las provincias llegado el caso (Blondal, 1998). Sin embargo, debemos tomar nota de que en el mismo período también el gobierno federal desarrolló una deuda pesada (de 45,9% del PBI en 1985 al 70,8% en 1994). De allí que la baja en la calificación de las provincias podría ser simplemente un reflejo de un cambio en la evaluación de las perspectivas del gobierno federal por parte del mercado.

Aquellos que confían en la eficacia de la disciplina del mercado señalan como prueba los márgenes de tasa de interés que reflejan las diferencias en el riesgo crediticio asociado con políticas presupuestarias disímiles. En realidad, tiende a haber márgenes significativos entre los bonos emitidos por distintas provincias canadienses, pero no queda claro si los mismos son lo suficientemente grandes como para afectar las políticas fiscales (Bredenkamp y Deppler, 1989; Lane, 1993). En efecto, a veces las señales del mercado financiero no son muy claras: en el famoso caso de la Ciudad de Nueva York a mediados de la década del setenta, una importante agencia de crédito mejoró la calificación de la ciudad justo en las vísperas de una crisis financiera importante (Gramlich, 1976). En realidad, puede suceder que la disciplina de mercado funcione sólo en forma intermitente. Lemmen (1999), partiendo de la observación de que el desarrollo de diferenciales de rendimiento en la deuda del gobierno subnacional con respecto a la deuda del gobierno central es asombrosamente similar a través de los Estados federales, presenta cierta evidencia empírica según la cual los mercados sólo tienden a ponerse fir-

mes durante períodos en los que hay muy poca demanda de riesgo crediticio en los mercados financieros mundiales (medido por el coeficiente de un índice de deuda soberana de mercados emergentes y un índice de deuda soberana de países del Grupo de los siete).⁶

Aun si las señales del mercado fueran claras, para que su disciplina sea efectiva todavía es necesario que el prestatario responda a señales del mercado (Lane 1993): según lo antes señalado, esto sucedió en Canadá aunque con retraso. En general, quizás sea más seguro sugerir que el caso canadiense indica que la disciplina fiscal puede estar en peligro cuando se otorga a los gobiernos subnacionales una fuerte autonomía impositiva, no existe coordinación de las políticas fiscales, y no hay límites constitucionales autoimpuestos o controles impuestos por el gobierno central sobre la toma de préstamos por parte de los gobiernos subnacionales.⁷ En resumen, las recomendaciones obtenidas de la literatura sobre el proceso presupuestario al nivel del gobierno central, examinadas más arriba, parecen mantener su validez también en el contexto de las relaciones fiscales intergubernamentales.

III. Restricciones de presupuesto blando e instituciones presupuestarias

Aun si el problema de pool común en las relaciones fiscales intergubernamentales pudiera ser resuelto cerrando cualquier desequilibrio impositivo vertical, la disciplina fiscal no podría ser dada por sentado. Cuando los gobiernos subnacionales fi-

⁶ Lemmen (1999) encuentra pruebas para Australia, Canadá y Alemania según las cuales su índice de la demanda de riesgo crediticio mundial representa una parte importante de la variación representativa en los diferenciales de rendimiento y que, cuando ese índice se incluye en el análisis, los efectos tanto de la disciplina del mercado como de las normas fiscales son menos importantes.

⁷ Para los EE.UU., en donde en la mayoría de los casos la política fiscal está sujeta a normas constitucionales de presupuesto equilibradas, la disciplina del mercado parece ser más efectiva (véase Sección V, más adelante).

nancian sus gastos a través de los ingresos nacionales, no toman en cuenta el verdadero costo marginal social de los impuestos y eligen un nivel excesivo de gastos. Por otra parte, incluso si el gasto local fuera, en principio, a ser enteramente financiado por los impuestos locales, un gobierno subnacional todavía estaría en condiciones de obtener acceso al pool común de los recursos impositivos nacionales cuando su restricción presupuestaria es "blanda". En otras palabras, si hubiera una garantía implícita de que el gobierno central va a venir al rescate de un gobierno subnacional que enfrenta dificultades financieras, siempre existe la posibilidad de que este último se comporte de modo tal que provoque esa intervención.

En cierto sentido, el mal de la restricción de presupuesto blando es simplemente otra versión del problema de pool común: un gobierno subnacional no percibe el costo social completo de los recursos impositivos nacionales utilizados para rescatarlo. Sin embargo, veremos que los arreglos institucionales ideados para mejorar el problema de pool común pueden llegar a exacerbar el problema de los rescates. Antes de discutir las posibles soluciones a este problema, es importante determinar qué esperamos de una "solución". Una posible respuesta es un compromiso creíble del gobierno central que no rescatará ningún gobierno de bajo nivel que se encuentre en dificultades financieras. Si bien esto puede ser bastante posible en el área en la que se originó la teoría de la restricción de presupuesto blando (Kornai, 1986), la de las empresas estatales que producen bienes privados, deberíamos ser más escépticos en cuanto a que tal "solución" sea generalmente factible en el área del federalismo fiscal.⁸

En la historia internacional reciente de las relaciones fiscales intergubernamentales no hay ejemplos de gobiernos subnacionales a los que se los haya dejado ir a la quiebra (que involucraría el incumplimiento de su deuda) en los Estados

⁸ Sin embargo, algo se puede hacer para reducir el riesgo moral. El gobierno central puede señalar los límites de su intervención y dejar en claro que habrá una pena significativa para los gobiernos subnacionales que no cumplan. En cuanto a las maneras de limitar y tratar los pasivos contingentes implícitos, incluyendo pérdidas no cubiertas e incumplimientos de deuda no garantizada por un gobierno subnacional, véase Polackova (1998).

federales más avanzados. El caso citado más a menudo del Condado de Orange, California, no es, estrictamente hablando, un ejemplo de comportamiento fiscal irresponsable que eventualmente pueda llevar a un incumplimiento de la deuda. El Condado de Orange declaró la quiebra en diciembre de 1994, después de que su pool de inversiones experimentara pérdidas por \$1.700 millones, provenientes principalmente de títulos derivados que fluctuaban en forma inversa a las tasas de interés. Según lo señalara Kearns (1995), el caso del Condado de Orange se origina en el intento por diversificar los ingresos presupuestarios que siguieron a la Propuesta 13, que ponía topes a los ingresos provenientes del impuesto a la propiedad. La nueva legislación, si bien limitaba el libre albedrío de las autoridades públicas en política tributaria, tenía el efecto opuesto en el área de manejo de inversiones.⁹

Por el contrario, hemos visto muchos casos, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, en países con mercados financieros más o menos maduros y con estructuras federalistas más o menos establecidas, en donde la crisis financiera de los gobiernos locales ha sido resuelta mediante la intervención del Estado central, que a veces involucraba asumir temporariamente el manejo de la provisión de servicios locales. El más famoso es quizás el de la Ciudad de Nueva York en 1975, cuando la municipalidad estuvo en el borde de la quiebra con bancos que no estaban dispuestos a prestar dinero a la ciudad, después de un período de quince años durante los cuales la ciudad tomó préstamos para cubrir déficits de cuenta corriente en forma continuada (Gramlich, 1975). Se evitó el incumplimiento gracias a la intervención tanto del gobierno federal como del Estado de Nueva York, que brindaron asistencia financiera. Se creó una Corporación de Asistencia Municipal para reestructurar la deuda de la ciudad y controlar su gasto. Durante un período, la ciudad perdió el control de sus finanzas, pero por último, en 1979, la Ciudad de Nueva York estuvo en condiciones nuevamente de acceder al mercado del crédito.¹⁰

⁹ Para obtener mayores detalles del caso del Condado de Orange, véase Kearns (1995), Jorion (1995).

¹⁰ Gramlich (1976) proporciona un cuadro general de las causas de la crisis de la Ciudad de Nueva York. Para otros casos de crisis fiscal local de gobier-

Si aceptamos la idea de que es muy difícil excluir cualquier posibilidad de rescates en el federalismo fiscal, la tarea requerida para una “solución” será entonces más compleja: en un ambiente en donde es un hecho inherente de la vida que el gobierno central brinde eventualmente algún tipo de ayuda financiera, esto significa establecer un sistema de controles e incentivos, tales como endurecer la restricción presupuestaria de gobiernos de menor nivel. Esto nos lleva a la calidad del marco institucional (Tanzi, 2000) y, en particular, a la emisión de sistemas de coordinación de manejo del gasto público entre los gobiernos centrales y los de menor nivel.

No hay mucha literatura sobre estas cuestiones. Algunas excepciones notables las constituyen Tanzi (1996) y Potter (1997a). En este caso, nos apoyamos en gran parte en otras fuentes –a las que remitiremos al lector para un tratamiento más completo– y en las recomendaciones contenidas en el “Manual de Transparencia Fiscal” (FMI, 1999). Un primer punto, relativo a la distribución de responsabilidades políticas entre los distintos niveles del gobierno, es de fundamental importancia. Cualquier sistema con cierto grado de descentralización trae aparejada una responsabilidad dual en la esfera de asignaciones. Los Estados unitarios pueden transferir a autoridades de menor nivel la administración de políticas centrales en donde la organización regional cuenta con beneficios con respecto a eficiencia; en los Estados federales, el gobierno central puede establecer normas uniformes o mínimas para las autoridades locales o exigirles que observen políticas nacionales (Potter 1997a). La participación del gobierno central en las decisiones de asignación de las autoridades regionales puede hacer sentir a estos últimos que el primero comparte cierta responsabilidad en su equilibrio financiero, con consecuencias negativas evidentes sobre la dureza (percibida) sobre su restricción presupuestaria (más adelante consideramos algunos ejemplos para ilustrar este punto). De este modo, un requisito previo para un buen marco

nos locales en los Estados Unidos, véase Inman (1983) sobre Filadelfia en 1976 y Cleveland en 1978; e Inman (1995) sobre Filadelfia en 1990. Otros ejemplos recientes en todo el mundo incluyen Nápoles (Italia) y San Pablo (Brasil).

institucional para las relaciones fiscales intergubernamentales es que las facultades y las responsabilidades estén basados "en principios estables y/o fórmulas convenidas y que deberán ser establecidos con claridad" (FMI 1999, § 26). Los recursos financieros asignados en diversas formas (ingresos propios, ingresos compartidos, subsidios) a entidades subnacionales deberán ser suficientes para equilibrar las asignaciones de gastos. El volumen de los ingresos propios deberá ser de una magnitud tal que otorgue a los gobiernos subnacionales cierto grado de maniobra de su presupuesto. En el lado del gasto, se deberán evitar mandatos federales demasiado detallados –en la elección tanto de la mezcla de producción como de las técnicas de la misma– que puedan frenar la capacidad local para manejar el gasto en forma efectiva. En resumen, el contrato entre los gobiernos centrales y subnacionales debe ser factible y claro con respecto tanto al ingreso como al gasto (Tanzi, 1996).

Volviendo al sistema presupuestario, el principal objetivo deberá ser cambiar el enfoque de la política fiscal hacia el gobierno general, construyendo un marco para la coordinación de planes de presupuesto. Los costos económicos de una mala coordinación son potencialmente muy importantes, y pueden derivar de haber tomado préstamos en un momento equivocado, lo que implicaría un costo excesivo del servicio de la deuda de haberse basado los gobiernos subnacionales en costosas operaciones fuera de presupuesto como mecanismo para evadir gastos o límites de toma en préstamo dictados por los gobiernos centrales; interrupción de los programas de gastos cuando se requieren acciones de emergencia para mantener el equilibrio fiscal total; y asignación de recursos ineficientes determinada por duplicaciones o brechas en la provisión entre distintos niveles del gobierno (Potter, 1997a). Es requisito previo para la coordinación del presupuesto un sistema de cuentas públicas con una cobertura completa. En los Estados federales deberá puntualizarse la importancia de brindar información sobre "ingresos generales, gastos y tomas en préstamo del gobierno en el momento de presentar el presupuesto del gobierno central" (FMI, 1999, § 64). Esto requiere un esfuerzo para estandarizar la presentación estadística, usando suposiciones comunes sobre macro variables, y adop-

tando clasificaciones comunes de ingresos y gastos. La coordinación en planes de presupuesto debería basarse en pautas provistas por el gobierno central en el nivel de las tomas de préstamo por parte de los gobiernos de menor nivel o, en el caso de Estados unitarios, directamente sobre los niveles de ingresos y de gasto (Potter, 1997a). Por otra parte, las autoridades locales deberían estar en condiciones de planificar sus presupuestos en un contexto de certidumbre razonable con respecto al monto y la oportunidad de las transferencias de recursos del gobierno central; las normas para el pago de subsidios, y los arreglos para compartir impuestos, deberían ser transparentes y sin ambigüedades.

Por último, las buenas prácticas en las áreas de ejecución de presupuestos y presentación de informes son esenciales para la estabilización fiscal. La presentación de informes oportuna y completa de implementación del presupuesto es un requisito para permitir al gobierno central controlar la situación financiera de los gobiernos de menor nivel, para poder detectar autoridades individuales en problemas y requerir acciones correctivas. Según el *Manual de Transparencia Fiscal*, “lo ideal sería que informes trimestrales o semestrales cubran la posición fiscal del gobierno general y brinden una base para evaluar si se pueden lograr o no las metas fiscales fijadas en el presupuesto”. En los casos en que el gobierno central no pueda brindar una cobertura completa de los niveles más bajos del gobierno y cuando las responsabilidades fiscales de los niveles más bajos del gobierno sean significativas, “también debería suministrarse un resumen global de su situación fiscal cuando sea posible, utilizando, de ser necesario, indicadores de su situación fiscal tales como tomas de préstamos bancarios o emisiones de bonos (FMI, 1999, § 144). Potter, (1997a) señala que es posible que esta información no resulte suficiente, dado que cualquier financiamiento fuera de presupuesto no sería revelado por los datos sobre préstamos tomados, y las necesidades de tomar préstamos adicionales pueden provenir de la tenencia de manejo de activos de parte de gobiernos subnacionales (por ejemplo, el caso del Condado de Orange recordado anteriormente); esto requiere complementar los datos de préstamos tomados con información sobre las existencias de deuda y de activos mantenidos.

En la Sección V volveremos a la cuestión de las instituciones presupuestarias. Antes deseamos comprender mejor los problemas de incentivos que surgen en el federalismo fiscal cuando no se puede excluir en forma creíble la posibilidad de un rescate.

IV. Rescates y autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales

La cuestión básica que tratamos en esta sección es si es posible establecer un sistema de incentivos tales como inducir a los gobiernos locales a no seguir la clase de comportamiento que dé lugar a un rescate. En este sentido, dos documentos recientes, Wildasin (1997c) y Carlsen (1998), proponen modelos formales de rescate en el federalismo fiscal. Ambos documentos modelan las relaciones fiscales intergubernamentales como un juego en donde en primer término el gobierno central elige una política de rescate, es decir, un conjunto de condiciones bajo las cuales brindará asistencia financiera a los gobiernos locales; la posibilidad de un rescate trae aparejada una restricción de presupuesto no lineal para el gobierno local que decidirá si iniciar o no un rescate, de acuerdo con su función objetiva, después de tomar en cuenta los costos asociados con ser rescatado, consistentes en la pérdida de autonomía y la interrupción de las actividades locales.

En Wildasin (1997c) hay una población total fija de unidades familiares idénticas, distribuidas en varias jurisdicciones locales, cada una del mismo tamaño. El gobierno central suministra un bien público puro, las localidades un bien local cuasi privado. La suposición crucial es que el consumo del bien local genera un factor externo positivo: a cada unidad familiar le interesa el consumo total de ese bien por parte de todas las otras unidades familiares. Ambos niveles del gobierno financian sus gastos a través de impuestos de suma fija. Asimismo, las localidades reciben subsidios equiparables del gobierno central. La primera y mejor asignación de recursos en esta economía está caracterizada por las condiciones habituales de Samuelson. Siguiendo los principios estándar de Pigouve, es entonces posible usar subsidios equiparables para lo-

grar un equilibrio Nash eficiente en donde todas las localidades maximicen la utilidad de una unidad familiar representativa y se satisfagan las restricciones presupuestarias de ambos niveles del gobierno. Sin embargo, en la práctica, es posible que el gobierno central no esté en condiciones de hacer cumplir un compromiso con respecto a su política de subsidios anunciada, suavizando en realidad las restricciones presupuestarias de las localidades: si una localidad elige brindar un nivel muy bajo de su bien local (haciendo muy pocos esfuerzos para cobrar impuestos locales), dañará a otras localidades, dado el factor externo positivo postulado. Puede, entonces, ser de interés para el gobierno central intervenir y rescatar a esa localidad otorgando un subsidio de suma fija condicional financiado y reduciendo el nivel de gasto sobre el bien público nacional. La localidad única enfrenta ahora la alternativa de brindar el nivel del bien local que trajo aparejado el equilibrio Nash con una restricción de presupuesto duro o explotando la opción de restricción blanda y dando lugar a un rescate. La elección concreta dependerá de la intensidad del factor externo (que determina la generosidad del rescate) y de las preferencias de la localidad, dado el costo de un rescate para la localidad, representado por menor consumo del bien público nacional.

Este modelo tiene dos implicancias importantes. La primera es que, bajo condiciones bastante generales, las localidades más grandes pueden obtener del gobierno central rescates más voluminosos que las localidades pequeñas, y es posible que las localidades pequeñas no obtengan ningún rescate del gobierno central. La razón de esto es que el bien local brindado por localidades más grandes genera un factor externo positivo mayor. En otras palabras, los incentivos para un rescate pueden ser especialmente fuertes cuando los gobiernos subnacionales son considerados “demasiado grandes para no cumplir”. Wildasin (1997c) interpreta este resultado como un indicio de que pueden resultar problemas de la disciplina fiscal, no porque haya demasiada descentralización, sino porque hay muy poca: puede tener sentido llevar a cabo una descentralización más profunda, devolviendo autoridades fiscales a las jurisdicciones más pequeñas. Existe, sin embargo, otro modo de considerar este punto que vale la pena señalar: para

un tamaño de población dado, el problema del rescate se hace menos serio cuanto más alto sea el número de localidades. Esto contrasta en gran medida con el resultado estándar en el modelo de pool común (por ejemplo, Weingast y otros, 1981), según el cual ese problema se torna *más* serio cuanto mayor sea el número de distritos geográficos. Por lo tanto, si la descentralización es empujada más allá de un punto en el cual los incentivos para un rescate se tornan débiles, es posible que esto exacerbe el problema de los comunes.

La segunda implicancia interesante de Wildasin (1997c) es que una manera de hacer menos interesantes los rescates para las localidades consistiría en elevar la tasa equiparable para los subsidios del gobierno central por encima del nivel eficiente. Esto implicaría provisión excesiva de bienes locales, pero dado que también los equilibrios con los rescates son ineficientes, “los subsidios equiparables excesivamente generosos pueden ser superiores en cuanto a bienestar que los subsidios equiparables establecidos en las primeras mejores tasas” (pág. 30). Efectuaremos comentarios sobre este punto después de ilustrar brevemente otro modelo que llega a una conclusión similar.

Carlsen (1998) describe las relaciones fiscales intergubernamentales como un juego de dos periodos entre un gobierno local representativo y el gobierno central. Las finanzas locales provienen de los impuestos locales, asumidos como fijos, y los subsidios del centro, cuyo nivel es decidido en forma endógena. Los dos niveles del gobierno acuerdan la composición preferida y la distribución intertemporal del gasto, pero no se ponen de acuerdo sobre los niveles de gasto, dado que el gobierno local no percibe que los subsidios del gobierno central tienen una oportunidad de costos. Al comienzo del primer periodo, el gobierno central otorga una transferencia incondicional, luego el gobierno local fija presupuestos preliminares para dos bienes locales. Si el gobierno central pudiera comprometerse en forma creíble a no rescatar, el gobierno local estaría en condiciones de no hacer otra cosa más que establecer un presupuesto que coincida con el preferido por el gobierno central. Sin embargo, el gobierno local puede dar lugar a un rescate al distorsionar su presupuesto preliminar: el gobierno central brindará financiamiento complementario si el costo de

la distorsión fuera mayor que el costo de oportunidad de los ingresos por impuestos. En la práctica, un rescate puede surgir porque el gobierno central desea corregir la composición del gasto local o porque el gobierno local incurre en déficit en el primer período. En el caso anterior, el rescate involucra un subsidio condicional complementario (del rubro gastos, que el gobierno local decidió subfinanciar). En el último caso, el gobierno central concederá un subsidio general en el segundo período.

Al igual que en Wildasin (1997c), seguir una política destinada a provocar un rescate tiene costos para el gobierno local: en Carlsen (1998), tal costo está representado por la distorsión en la composición, y en la distribución intertemporal, del gasto. El gobierno local estará dispuesto a incurrir en este costo cuando el gasto local sea bajo, lo que implica que el beneficio marginal de las transferencias adicionales es alto. Un modo de evitar este resultado para el gobierno central es "sobornar" al gobierno local para que evite las distorsiones presupuestarias aumentando el subsidio incondicional del primer período. Sin duda, Carlsen (1998) muestra que, en equilibrio, el gobierno central quiere seguir exactamente esta línea de conducta. El gasto local será entonces más alto pero menos eficiente en el ámbito local, pero el gobierno local no distorsionará su presupuesto para provocar un rescate.

Los modelos de Wildasin (1997c) y Carlsen (1998) no abarcan todas las dimensiones del problema de las relaciones fiscales intergubernamentales. Un modelo ideal traería aparejado endogeneidad de los impuestos locales y divergencia entre los costos marginales percibidos de los fondos públicos (el problema de pool común) como así también la posibilidad de un rescate. Resulta claro que este tópico requiere mayor investigación. Sin embargo, se pueden extraer dos lecciones importantes de estos modelos. La primera es que incluso si el gobierno central no se puede comprometer a abstenerse de brindar apoyo financiero a gobiernos de niveles más bajos en el caso de una crisis, un rescate no podría producirse automáticamente. Un punto a menudo descuidado es que un rescate puede ser costoso también para los gobiernos locales, dado que normalmente implica la interrupción de las actividades locales y una pérdida de autonomía.

La segunda lección es que las políticas destinadas a corregir el problema de pool común pueden exacerbar el problema del riesgo moral asociado con los rescates. Ya hemos señalado cómo una mayor descentralización (fragmentación) puede reducir las probabilidades de un rescate dado que ningún gobierno local será “demasiado grande para no cumplir”, pero al mismo tiempo también puede ampliar la brecha entre los costos privados y sociales de los fondos públicos. Una ventaja comparativa similar concierne a la magnitud del desequilibrio fiscal vertical entre los gobiernos centrales y locales. Si bien asignar a los gobiernos locales suficiente autonomía de recaudación de impuestos para financiar su gasto parece una receta obvia para incrementar la responsabilidad política y atenuar el problema de pool común, puede dar más posibilidades para que se produzca un rescate. Tanto en Wildasin (1997c) como en Carlsen (1998), puede redundar en beneficio del gobierno central otorgar una transferencia mayor que lo garantizado por la eficiencia económica, a fin de incentivar al gobierno local para que no se embarque en políticas que obligarían a la intervención del centro con un rescate. Este resultado no ha recibido demasiada atención, pero parece bastante importante. En realidad, tiene una interpretación muy directa que hasta el momento no ha sido señalada y que puede arrojar luz sobre el problema de las relaciones fiscales intergubernamentales. La existencia de una brecha fiscal vertical en una federación implica que los gobiernos subnacionales tienen acceso al pool común de recursos impositivos nacionales. Pero cerrar la brecha no significa necesariamente cerrar el acceso al pool, al igual que en una casa cerrar la puerta del frente no impide el ingreso de extraños si hay una puerta trasera que está abierta. Un rescate es precisamente una puerta trasera para el pool común de los recursos impositivos. Si no es posible mantener esa puerta trasera cerrada, el gobierno central, al permitir cierto acceso a través de la puerta del frente (financiando parte del gasto local a través de subsidios), puede controlar mejor el despliegue del pool y evitar el acceso más perturbador a través de la puerta trasera.¹¹

¹¹ Innecesario es decir que un buen sistema de manejo del gasto público (véase la Sección III) puede jugar un papel importante para vigilar la puerta trasera.

Existe cierta evidencia empírica en cuanto a que una brecha fiscal vertical no está necesariamente asociada con menor restricción fiscal. De Mello (1999) estima el efecto de algunos indicadores de la descentralización (gasto del gobierno subnacional, autonomía impositiva subnacional, y dependencia subnacional de las transferencias intergubernamentales, o desequilibrios verticales) sobre el equilibrio presupuestario del gobierno central para dos muestras separadas, diecisiete países de la OCDE, y trece países (latinoamericanos y asiáticos) no pertenecientes a la OCDE. Los resultados son bastante contrastantes para las dos muestras: en la muestra de la OCDE, menor autonomía impositiva subnacional y desequilibrios verticales más grandes tienden a mejorar los resultados fiscales: para los países no pertenecientes a la OCDE, la autonomía impositiva no parece afectar el déficit del gobierno, mientras que la dependencia de las transferencias intergubernamentales tiende a empeorarlo. De Mello (1999) interpreta estos resultados como prueba de que los problemas de pool común son más serios en los países no pertenecientes a la OCDE, mientras que en la muestra de la OCDE “los desequilibrios verticales, más que medir el alcance de los problemas del pool común pueden dar pruebas de la capacidad de los gobiernos centrales para ponerle un tope al gasto subnacional incrementando su dependencia de las transferencias intergubernamentales.” También es plausible que lo que realmente haga la diferencia sea la calidad de las instituciones presupuestarias que, en promedio, es mejor en los países de la OCDE.

El caso de Australia es una buena ilustración de cómo una amplia brecha fiscal vertical no es necesariamente una premisa para el desastre en un Estado federal. Allí el gobierno central (Commonwealth) obtiene 70% del ingreso total del sector público, pero asume solamente el 50% del gasto público (Craig, 1997). Australia representa el extremo polar opuesto a Canadá en federaciones modernas y maduras (Courchene, 1999): los Estados no tienen acceso alguno a regímenes impositivos de base amplia y soportan un extenso desequilibrio fiscal vertical, donde el Commonwealth excede sus propios ingresos (las subvenciones constituyen el 106% de los ingresos subnacionales propios, comparado con el

21% en Canadá). Pero lo que hace al caso australiano realmente peculiar en su enfoque cooperativo para con las relaciones fiscales intergubernamentales. En 1929 se estableció una institución fiscal, el Consejo de Préstamos, para coordinar las tomas de préstamos del Commonwealth y de los Estados. Todo el proceso presupuestario del sector público depende de la versión moderna del Consejo de Préstamos, reconstituido en 1993, un consejo ministerial presidido por el tesorero del Commonwealth y que comprende al presidente del consejo o tesorero de cada Estado. El Consejo es el foro en donde se analizan los requisitos de financiamiento tanto de los Estados como del Commonwealth y se asigna entre los mismos participantes una toma de préstamo total, pública y planificada (resulta muy interesante que esta decisión sea tomada al mismo tiempo en que se toma la decisión sobre las transferencias del Commonwealth a los Estados, véase Courchene, 1999). El Consejo de Préstamos también tiene a su cargo el control a posteriori, y un miembro que exceda su asignación de préstamo acordada debe dar explicaciones al Consejo (Craig, 1997). Sobre la base de la experiencia en la década del noventa, este enfoque parece funcionar bien, si lo consideramos desde el punto de vista de la disciplina fiscal subnacional: después del aumento del déficit de gobierno general causado por la recesión a comienzos de la década del noventa, los Estados lograron estabilizar su situación financiera con respecto al Commonwealth. En conjunto, el caso australiano indica los méritos de un enfoque cooperativo al problema de la disciplina fiscal en un ambiente federal. Se podría decir que el éxito aparente de esa experiencia debe mucho al fuerte liderazgo del gobierno central, para el cual la presencia de una brecha fiscal vertical pertinente ha sido claramente conveniente.

Von Hagen y Eichengreen (1996) tienen un punto de vista bastante distinto sobre la relación entre la brecha fiscal vertical y los rescates (1996). Consideran dos situaciones peculiares: una en la que todos los impuestos son recaudados por un gobierno central que otorga subsidios a gobiernos subcentrales para permitirles llevar a cabo sus funciones, y otro en donde los gobiernos subcentrales controlan los impuestos en forma suficiente para financiar sus propios gastos. En el primer

caso, un gobierno subcentral no posee ninguna facultad central para ocuparse de los efectos de los problemas específicos de la región, aun cuando fueran pequeños. El gobierno central enfrentará entonces la alternativa de permitir que el gobierno subcentral se vaya a la quiebra o bien de rescatarlo. Si se excluye la primera elección, el rescate es la única opción que queda. En consecuencia, se exagera el riesgo moral. Por el contrario, cuando hay suficiente autonomía impositiva local, el gobierno central tiene la opción adicional de pedir a los gobiernos subcentrales que incrementen sus propios ingresos impositivos para atender el servicio de la deuda.

Es indudable que Von Hagen y Eichengreen (1996) comparan solamente dos soluciones extremas: autonomía total o ninguna. Hemos apoyado la idea de que *cierto* grado de dependencia fiscal puede ser conveniente. Investigar el grado óptimo de autonomía impositiva desde el punto de vista de la disciplina fiscal es una dirección interesante para una investigación adicional. Es, sin duda, cierto que una autoridad local sin ingresos impositivos propios no tendrá instrumento alguno para compensar los efectos de un problema en el equilibrio de su presupuesto y tendrá que confiar en la ayuda del central (queda claro que también tendrá escasos incentivos para seguir políticas eficientes de gastos). Sin embargo, incluso en un contexto de solución extrema, para afirmar la superioridad de la autonomía impositiva total hay que demostrar que los gobiernos subcentrales estarán de acuerdo en incrementar los impuestos locales en lugar de pedir transferencias complementarias al gobierno central.

El interrogante crucial es, nuevamente, si existen costos para los gobiernos subnacionales asociados con un rescate. Si tales costos no existieran, se podría esperar que, aun cuando en principio hay posibilidad de otras opciones, no se optaría por las mismas. Italia puede servir como buena ilustración de este punto. En 1978, una reforma importante del cuidado de la salud estableció un servicio de salud nacional, asignando a regiones la responsabilidad de su manejo. Dado que la autonomía impositiva que poseían las regiones era cercana a cero, el gasto fue financiado por un fondo nacional proveniente del presupuesto estatal, distribuido entre regiones sobre la base de la población. Ese sistema nunca funcionó: las regio-

nes (que bajo la ley italiana están sujetas a estrictas limitaciones con respecto a sus tomas de préstamo) tendían a gastar mucho más que su subsidio asignado y a compensar la diferencia desarrollando deuda oculta (tomando préstamos de bancos comerciales y de fondos privados), en forma periódica –digamos cada dos o tres años– el Estado asumía la carga de la deuda de las regiones y emitía bonos para reembolsar a los acreedores, sin imponer ninguna multa sobre las regiones. Para colmo de males, tendía a establecerse, en forma progresiva, una práctica perversa en la preparación del presupuesto: el Estado, esperando que las regiones iban a gastar de todos modos, fijaba el monto del Fondo Nacional para el Cuidado de la Salud en niveles bajos y poco realistas. A comienzos de la década del noventa, la opinión común era que la separación de la obtención del ingreso y las responsabilidades de los gastos formaban la raíz del problema. Un problema común fue identificado, con toda corrección, como el principal culpable. En 1992, los aportes de sueldos destinados al cuidado de la salud, hasta ese momento recaudados por el gobierno central, fueron transferidos a las regiones (en conjunto, alrededor del 50% del gasto en salud), dándoles la libertad de elevar las tasas. Ahora las regiones tenían suficiente autonomía impositiva para no recurrir a la asistencia del Estado en caso de materializarse cualquier gasto excesivo en el financiamiento de salud. Desde entonces, lamentablemente el sistema ha continuado funcionando igual que en el pasado: las regiones han desarrollado deudas ocultas, para ser asumidas eventualmente por el Estado. La cuestión, más que el hecho de que el Estado no estuviera en condiciones de abstenerse de rescatar a las regiones, es que las regiones sabían que no tendrían que pagar costo alguno si obligaban a que el Estado interviniera, y en forma muy racional eligieron hacerlo.¹²

¹² La reforma promulgada en 1999 cambiará en forma profunda las relaciones fiscales intergubernamentales en Italia. Las regiones gozarán de mayor autonomía y la asignación de ingresos será eliminada por etapas. Además, con comienzo en 1999, ha habido un primer intento de enfrentar el problema de la disciplina fiscal subnacional a través de un "pacto de estabilidad interna" (véase la Sección V).

V. Implicancias para la concepción de relaciones fiscales intergubernamentales más seguras

El concepto principal de la literatura sobre procedimientos presupuestarios es que es probable que un proceso fragmentado lleve a mayores niveles de gasto y déficit. La descentralización fiscal transforma la presupuestación en el sector público en un proceso más fragmentado, de modo que se puede esperar una menor disciplina fiscal. Sin embargo, los beneficios de la descentralización en términos de eficiencia de asignación de recursos pueden ser tan importantes que vale la pena buscar instituciones y procedimientos presupuestarios capaces de acercarnos lo más posible a la meta de la disciplina fiscal, aun en un ambiente descentralizado.

Hemos visto cómo la dificultad de asegurarse que los gobiernos locales enfrenten una fuerte restricción presupuestaria hace improbable el funcionamiento de la plena descentralización, incluyendo la asignación a entidades locales de recursos impositivos propios suficientes para financiar sus funciones y la confianza en el mercado financiero como un dispositivo disciplinario. Existen varias condiciones que deben ser satisfechas para que los mercados financieros ejerzan una disciplina efectiva sobre el gobierno local, siendo la no existencia de una posibilidad de rescate sólo una de ellas, aunque sí la más importante (Lane 1993). Es probable que la elección del grado de autonomía impositiva local enfrente una ventaja comparativa, dado que los arreglos institucionales concebidos para atender el problema del pool común pueden exacerbar el síndrome de restricción de presupuesto blando. Una segunda ventaja comparativa está relacionada con hasta qué punto se puede empujar la descentralización. Es probable que una mayor fragmentación del gobierno haga creíble cualquier compromiso del gobierno central por abstenerse de rescatar entidades subnacionales: ninguna de ellas será "demasiado grande para no cumplir". Por otra parte, más fragmentación exacerbaría el problema del pool común de presupuestación del sector público, poniendo de este modo en peligro la disciplina fiscal.

En nuestra búsqueda de relaciones fiscales interguberna-

mentales más seguras nos quedan dos soluciones amplias identificadas por la literatura sobre instituciones presupuestarias: las que involucran la delegación de autoridad (enfoque jerárquico), y las que se basan en el cumplimiento de un conjunto de normas fiscales.

El primero, método natural para asegurar la disciplina fiscal jerárquicamente, es aquel basado en los controles administrativos de la toma de préstamos y, quizás en la combinación de gastos y el nivel de ingresos locales. La experiencia en el Reino Unido puede ilustrar este enfoque: un alto desequilibrio fiscal vertical, el poder del gobierno central para poner un tope a los impuestos locales, estrictos controles administrativos sobre las tomas de préstamo (Potter, 1997b). Pero, por supuesto, esto es más adecuado para los Estados unitarios y fuertemente descentralizados. La misma idea de los controles administrativos podría estar enfrentada con la noción de federalismo fiscal. Por lo tanto, parece más seguro suponer que en un contexto de amplia descentralización, uno no puede basarse mucho en los controles administrativos como el principal instrumento para asegurar la disciplina fiscal. Esto no quiere decir que los aspectos administrativos de las relaciones intergubernamentales no sean importantes: la transparencia de las instituciones presupuestarias y la existencia de un buen sistema de manejo del gasto público pueden marcar una diferencia importante en el control del comportamiento financiero concreto de los gobiernos subnacionales y para dar señales tempranas de tendencias peligrosas en las finanzas públicas (Sección III).

Asumiendo como requisito previo la necesidad evidente de buenas instituciones presupuestarias, si buscamos enfoques jerárquicos en un ambiente federal deberemos explorar la manera de lograr un proceso presupuestario menos fragmentado, asignando facultades para asignar la agenda a un “empresario fiscal”. Este no puede ser sino el gobierno central, el actor que en relaciones fiscales intergubernamentales no podría tener una percepción equivocada del costo de oportunidad de los ingresos públicos. En consecuencia, nuestra búsqueda puede ser reformulada como explorando los modos de atribuir un claro liderazgo al gobierno central en la presupuestación del gobierno general. Este enfoque seguido, entre otros, en

Australia y Alemania, parece ser de lo más fructífero. Está basado en la atribución de un papel coordinador a un consejo fiscal cuyos miembros son los ministros de Hacienda tanto del gobierno central como del local, teniendo el primero una posición de preeminencia.¹³ Cierta dependencia financiera de los gobiernos subnacionales del centro puede ayudar a asegurar la supremacía de estos últimos, como sucedió en el caso australiano. Por lo tanto, los esfuerzos por otorgar a los gobiernos subnacionales suficiente autonomía para recaudar impuestos a fin de alcanzar la autosuficiencia en la financiación de sus gastos, pueden verse desplazados. Como hemos comentado en la Sección IV, si bien una equiparación más estrecha de las responsabilidades impositivas y de gasto parece un modo obvio para atenuar el problema del pool común inherente a los presupuestos descentralizados, puede exacerbar el problema de riesgo moral asociado con una restricción de presupuesto blando.

Además del enfoque jerárquico, que implica un claro liderazgo del gobierno central, la literatura sobre instituciones presupuestarias propone un compromiso para con un conjunto de normas fiscales, como un modo de asegurar la restricción fiscal en un proceso de presupuesto descentralizado. En conjunto, las pruebas disponibles parecen confirmar que las normas constitucionales de los gobiernos subnacionales pueden ser efectivas para asegurar cierta restricción fiscal.

En la última década se ha desarrollado un organismo importante para la evidencia empírica de la efectividad de las normas presupuestarias del gobierno subnacional (von Hagen, 1991; Alt y Lowry, 1994; Poterba, 1994, 1995, 1996a, 1996b; Bohn e Inman, 1996; Inman, 1996; Alesina y Bayoumi, 1996) con referencia a los Estados Unidos. Desde un pun-

¹³ Es materia a debatir si se puede preferir una negociación colegiada a una serie de negociaciones bilaterales entre gobiernos locales aislados y el centro, siempre que este último goce de cierta preeminencia. Alesina y Perotti (1995) discuten esta cuestión en el contexto del proceso presupuestario en el ejecutivo. Con las negociaciones bilaterales es posible que una serie de acuerdos bilaterales se acumule para inflar el presupuesto, dado que ningún ministro gastador tiene la oportunidad de atacar el acuerdo de otro ministro gastador. Por otra parte, las negociaciones multilaterales crean una oportunidad para el universalismo y la reciprocidad.

to de vista econométrico, el ejemplo formado por los Estados Unidos presenta diversas ventajas: la disponibilidad de un conjunto de datos relativamente grande, la presencia de cierta variación a lo largo de los Estados en lo estricto de las normas presupuestarias, y la existencia previa de normas con respecto al período de tiempo analizado.¹⁴ Conforme lo mencionado anteriormente, la naturaleza y el alcance de los requisitos presupuestarios equilibrados varían ampliamente a lo largo de los Estados. En la mayoría de los casos, se aplican límites sólo a parte del presupuesto estatal, en particular el presupuesto operativo (fondo general), con la exclusión de los fondos especiales (fondos para inversiones en bienes de capital, fondos fiduciarios de seguro social, etc.). En algunos casos la norma está implícita en la constitución del Estado, en otros está contenida en una ley ordinaria. Para dar una idea del diferente grado de rigor: de 49 Estados con límites, 6 Estados sólo tienen restricciones previsibles (que requieren o bien que el gobernador presente o bien que la legislatura del Estado apruebe un presupuesto equilibrado), de modo que tienen permiso para incurrir en déficits al final del ejercicio; en 7 Estados los gastos de resultado pueden superar los ingresos de resultado, pero existe la obligación de presupuestar explícitamente ese déficit en los años siguientes (de este modo, el déficit nunca tiene que ser eliminado realmente); 36 Estados no pueden pasar un déficit al siguiente ejercicio económico, es decir, cualquier déficit debe ser eliminado al final del período en el que se materializa.¹⁵

En la literatura antes mencionada, existe un consenso sustancial de que estas normas ejecutan cierta disciplina presupuestaria en los Estados Unidos, en términos de menores déficits y reacción más rápida hacia los sacudones fiscales. La

¹⁴ Un serio problema en el análisis del efecto de las normas presupuestarias sobre los desempeños fiscales concretos es la endogeneidad potencial de las instituciones presupuestarias (Poterba, 1996a). Las actuales reglamentaciones presupuestarias en los Estados Unidos ya fueron incluidas en la constitución original de los Estados, en cualquier caso estaban en su lugar antes de 1970 (Bohn e Inman, 1996).

¹⁵ Bohn e Inman (1996). Una descripción levemente diferente aparece en Poterba (1996), quien se inspira en otra fuente,

mayoría de los estudios se basan en índices sintéticos del rigor de las normas, sólo unos pocos tratan de desentrañar las diversas dimensiones de las reglamentaciones presupuestarias. Un ejemplo es el documento de Bohn e Inman (1996) según el cual las normas de presupuesto equilibrado que requieren un presupuesto equilibrado posterior (en lugar de uno previo), basado en la constitución (más difícil de modificar que aquel basado en la literatura) y ejecutado por tribunales supremos elegidos en forma directa (en oposición a los designados por gobernadores) parece más efectivo. Un segundo resultado interesante de esta literatura es que las normas presupuestarias parecen interactuar con la disciplina del mercado, en el sentido de que los Estados con normas más estrictas enfrentan menores tasas de interés sobre sus tomas de préstamo, para un nivel dado de endeudamiento y déficit (Poterba, 1996b). Por último, uno debería recordar que la principal desventaja de las normas presupuestarias es la pérdida de flexibilidad en la política fiscal asociada con ellas, lo que hace más difícil la búsqueda de objetivos anticíclicos o que atenúen los impuestos. Se puede alegar que esto es más importante para los gobiernos nacionales que para las entidades subnacionales, dado que en el nivel local el papel estabilizador de la política fiscal es menos significativo (Alesina y Bayoumi, 1996). Por lo tanto, podemos concluir que deben recomendarse las normas de presupuesto equilibrado en el nivel local más que en el nivel nacional. Sin embargo, los costos potenciales en términos de función de estabilización macro también en el nivel local pueden ser de tal magnitud que sugieran la introducción de mecanismos coordinadores para complementar el enfoque basado en la norma (ver más adelante).

Como mencionáramos en la Sección I, la cuestión de las relaciones fiscales intergubernamentales es esencial en el contexto del Pacto de Crecimiento y Estabilidad de la UME. Existe un contraste inherente entre, por un lado, la imposición a cada país miembro de metas sobre deuda y déficit público, y, por otra parte, el grado relativamente alto, y en algunos casos creciente, de descentralización fiscal que caracteriza a las finanzas públicas en varios países. Esto requiere desarrollar cierto marco legal o de procedimiento (un "pacto de estabilidad interna") para asegurar que el comportamiento fiscal de las entidades subnacionales

es coherente con los compromisos europeos. Los países aislados, entre aquellos con gobiernos descentralizados, han dado distintas respuestas institucionales, que caen dentro de dos amplias clases que hemos identificado: delegación de autoridad y compromiso para con un conjunto de normas fiscales.

Las reacciones al nuevo contexto europeo dependen también de la existencia previa de cierta maquinaria establecida para coordinar políticas fiscales a través de los diversos niveles de los gobiernos. De este modo, Alemania, si bien debate la necesidad de idear un “pacto de estabilidad interna” formal (Wurzel, 1999), se ha basado simplemente en su sólidamente establecido enfoque cooperativo de las relaciones intergubernamentales; en este sentido la institución clave en el sistema alemán es el Consejo de Planificación Financiera, presidido por el Ministro Federal de Hacienda, que realiza recomendaciones sobre la coordinación de los presupuestos y los planes financieros de los gobiernos federales, Länder y locales (aunque no puede tomar ninguna decisión vinculante). Entre los países que han sido empujados a desarrollar nuevas instituciones por la UME, Bélgica ha adoptado un mecanismo basado en las negociaciones multilaterales que se asemeja al enfoque alemán, el cual crea un Consejo Financiero Supremo para supervisar las políticas presupuestarias de las Regiones y las Comunidades.¹⁶ España se ha basado desde 1992 (en el contexto del programa de convergencia) en negociaciones bilaterales conducentes a un conjunto de acuerdos entre el gobierno central y cada gobierno subnacional individual en donde se fijan metas para déficit y

¹⁶ El Consejo Financiero Supremo (establecido por una ley especial modificable con el mismo procedimiento requerido para las modificaciones constitucionales) establece recomendaciones para los equilibrios presupuestarios de los subsectores del gobierno general; en 1999, estas recomendaciones (que involucraban un movimiento gradual hacia los presupuestos equilibrados) fueron aceptadas como metas políticas, a través de consultas entre el gobierno federal, las tres regiones y las tres comunidades. La toma de préstamo de las entidades locales está condicionada a la aprobación por parte del Ministro de Hacienda federal. Existen sanciones en caso de no cumplimiento: el Consejo Financiero puede emitir una declaración sobre la oportunidad de restringir la capacidad para tomar préstamos de la entidad involucrada durante un periodo máximo de dos años. Esta sanción es adoptada por el Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministro de Hacienda, y después de oír a la entidad en cuestión.

deuda.¹⁷ Otros países siguen una línea de ataque basada en normas legales. En Austria, una ley especial ha fijado la distribución entre los niveles del gobierno del límite de Maastricht sobre el déficit público.¹⁸ En Italia, la Ley de Finanzas de 1999 ha fijado el objetivo de una reducción en el déficit total de las regiones y municipalidades en 0,1% del PBI en 1999 y de mantenimiento de ese nivel reducido en los dos años siguientes.¹⁹

Debe señalarse que las soluciones institucionales bajo los dos amplios enfoques –delegación y normas– tienen que ser calificadas bajo muchos sentidos. De este modo, el enfoque basado en normas no exime de cierta cooperación de todos los niveles del gobierno para formular e implementar programas fiscales a mediano plazo (Ter-Minassian y Craig, 1997). Nuevamente, podemos tener un sólido argumento para un foro multilateral en donde se haga coherente el aporte de cada nivel del gobierno a la política global total. Las normas no resuelven el problema de la coordinación del presupuesto y tienen costos en términos de función estabilizadora. Sin duda, existe una ventaja comparativa entre la estabilización de la producción, que requiere fuertes estabilizadores automáticos, y la estabilización fiscal, más sencilla si se reduce la sensibilidad cíclica del presupuesto (Cangiano y Mottu, 1998). Como veremos más adelante, esto tiene ciertas implicancias para la concepción institucional de la UE en sí misma.

¹⁷ Las metas se han cumplido en los últimos años (desde 1992). En caso de no cumplimiento, no existen sanciones formales, sino que la emisión de deuda está sujeta a autorización del gobierno central.

¹⁸ La distribución del límite sirve sólo para prorratear cualquier multa en el caso que se violara el límite de Maastricht (no existe ninguna disposición en la ley para déficits por debajo del 3% del PBI). En la práctica, el 10% del límite total del 3% es asignado a entidades subnacionales (0,9% del PBI a Wien, 0,11% a otros Lander, 0,10% a las autoridades locales, totalizando 0,3% del PBI). En la actualidad estas entidades tienen excedente.

¹⁹ El déficit es definido como la diferencia entre erogaciones netas de inversiones y pagos de intereses e ingresos propios (excluyendo transferencias del gobierno central); no existen sanciones en caso de no cumplimiento porque hay una disposición que establece que en caso de que se impusiera al país cualquier multa por déficit excesivo, la misma sería distribuida entre las entidades que no cumplieron con sus compromisos. La Ley de Finanzas de 2000 ha confirmado estas disposiciones en forma sustancial sólo con leves modificaciones.

Incluso bajo el enfoque jerárquico, en donde se otorga cierta preeminencia al gobierno central, un consejo fiscal no está destinado a trabajar en forma adecuada si el contrato entre los gobiernos centrales y subnacionales que subyacen en la descentralización fiscal "no es explicado en forma precisa en todos sus detalles e implicancias" (Tanzi, 1996). En este sentido, es muy importante que los gobiernos locales tengan acceso a los recursos necesarios, ya sea en forma de subsidios o de ingresos impositivos propios. La cuestión de los mandatos sin fondos se ha hecho más pronunciada en la última década. Los ejemplos incluyen a los Estados Unidos, en donde en 1995 se aprobó la legislación de la Reforma de los Mandatos sin Fondos (1995), que restringe la capacidad del Congreso para imponer mandatos costosos a gobiernos subnacionales y requiere la evaluación de tales costos (OCDE, 1997). Asignar a gobiernos subnacionales responsabilidades de gastos sin los recursos correspondientes puede suavizar realmente las restricciones del presupuesto local. El caso de Italia, comentado más arriba, fue determinado en parte por la tendencia del Estado a otorgar menos recursos al Fondo del Cuidado de la Salud transferido a las regiones. Ante tal práctica, fue sencillo para las regiones reclamar que el centro debía dar apoyo financiero a posteriori (y cuando el gobierno central impugnó ese punto de vista, el Tribunal Constitucional estuvo de acuerdo con las regiones). Otro ejemplo es Alemania, en donde, basado en una resolución del Tribunal Constitucional Federal en 1992, dos Estados (Saarland y Bremen) están recibiendo transferencias federales complementarias para su servicio de deuda (Wurzel, 1999; Seitz, 2000). Ambos Estados alegan que dada su alta deuda pública era imposible para ellos cumplir con sus obligaciones constitucionales (bajo la Constitución Alemana, el federalismo fiscal apunta a establecer la igualación de los niveles de vida a lo largo de todo el país); asimismo, no fueron posibles los grandes recortes de gastos porque el grueso de los gastos estatales están fijados por leyes federales.²⁰

²⁰ Seitz (2000), al evaluar la experiencia alemana, destaca que la pequeñez es un factor importante para determinar la probabilidad de los rescates (en términos de población, Saarland y Bremen son los dos Estados alemanes más

En el marco de la literatura teórica examinada en la Sección IV, los mandatos sin fondos se pueden considerar como un incentivo para lanzar un rescate por parte de los gobiernos locales: para un gobierno local "pobre" un rescate puede resultar tan atractivo como vencer los costos asociados con el mismo. Esto nos lleva a la cuestión de hacer valer el resultado del proceso presupuestario, que en el contexto de las relaciones intergubernamentales significa esencialmente asegurar una restricción presupuestaria fuerte. Aun cuando el gobierno central no se puede comprometer en forma creíble a que eventualmente no saldrá a ayudar a los gobiernos subnacionales, los rescates no representan resultados inevitables. Es el equilibrio entre costos y beneficios para el gobierno local el que determinará si se producirá un rescate. De este modo, los rescates deberán hacerse lo más costosos posible para los gobiernos subnacionales que los induzcan. Un modo puede ser imponer una multa en términos de pérdida de autonomía, con el gobierno central asumiendo y reestructurando las actividades locales. Otro, más difícil de implementar, involucra definir las normas de responsabilidad fiscal y hacer que los funcionarios locales sean personalmente responsables del fracaso de su cumplimiento (Wildasin, 1997c).

Los mandatos federales sobre gastos pueden ser una fuente de problemas incluso cuando se encuentren financiados (a priori). Especialmente para sectores como los del cuidado de la salud o la educación, a menudo las características de los servicios a brindar son dictadas por las leyes nacionales, y los precios de los insumos son determinados desde el centro (por ejemplo, un contrato nacional para maestros o para consultores de hospitales), aun cuando la responsabilidad para la provisión del servicio sea asignada a los gobiernos subnacionales. En términos de responsabilidad política, esta falta de au-

pequeños), contrariamente a la sabiduría convencional encapsulada en el aforismo que dice "demasiado grande para no cumplir". Argumenta que las regiones pequeñas están más expuestas a los sacudones adversos (porque su estructura industrial es menos diversificada), tienen autoridades responsables más cercanas al público y son más fáciles de sostener. Se podría disentir diciendo que la pequeñez hace al mismo tiempo que sea menos costoso para el gobierno abstenerse de intervenir. De todos modos, esta cuestión parece merecer mayor investigación.

tonomía real de gastos puede ser un problema más serio que el de la autonomía para recaudar impuestos. Los gobiernos subnacionales no tendrán espacio para manejar el gasto en forma efectiva y pueden sentir que la responsabilidad real de hacerlo no es la propia; lo que es peor, un tercero (es decir, un tribunal constitucional) puede compartir la misma impresión. Este estado de cosas puede abrir eventualmente la puerta a la clase de rescate discreto, virtualmente sin costo para los gobiernos nacionales, experimentados en Italia y Alemania y recordados más arriba.

Una última cuestión merece por lo menos ser mencionada. En este documento, hemos limitado nuestra atención a entidades políticas bien afianzadas, en las que incluso dentro de un contexto ampliamente descentralizado existe un centro autorizado para tomar decisiones de política fiscal sobre niveles menores del gobierno. De este modo, no hemos considerado el caso de la Unión Europea, en donde el papel del centro en la política fiscal está bastante limitado. La disciplina fiscal en la UE deberá estar asegurada por las metas sobre déficit público y deuda establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y por la norma de no rescate que prohíbe al Banco Central Europeo comprar deuda pública directamente del emisor. También se puede alegar que el volumen pequeño del presupuesto de la UE impediría la emergencia de un problema de restricción de presupuesto blando a nivel de país.

Sin embargo, por lo menos parte de nuestro análisis es pertinente también para el caso de la UE. Hemos visto que un enfoque basado en las normas fiscales podría ser suficiente para asegurar la disciplina presupuestaria, pero no exime de cierta cooperación de parte de los diversos niveles del gobierno. Es posible que la adopción de un enfoque descentralizado, aun cuando esté complementado por el freno de una norma presupuestaria y con la coordinación llevada a cabo a través de un foro multilateral (el Consejo ECOFIN) no constituya la mejor concepción para conducir la política fiscal de la UE. Existen indicios en la reciente teoría sobre federalismo fiscal a favor de asignar un claro papel de liderazgo a una autoridad fiscal central (Wilson, 1999). Cuando el liderazgo se encuentra descentralizado, como ocurre en la UE, expandir el conjunto de instrumentos fiscales a disposición del centro ayuda

a incrementar el bienestar (Caplan, Cornes y Silva, 2000). Según lo señalado en Cangiano y Mottu (1998), a medida que la incidencia espacial de los bienes públicos se amplía y emergen nuevos factores externos (a través de una mayor competencia impositiva y movilidad de factores) junto con la integración económica, hay lugar para una autoridad fiscal central, dotada con un presupuesto más grande que el actual de la UE. Es probable que esta solución sea superior a la estructura actual desde el punto de vista de la función de estabilización y, en términos más generales, de la coordinación de políticas presupuestarias. Sin embargo, es necesario que sus beneficios sean cuidadosamente evaluados contra costos potenciales en términos de disciplina fiscal: la virtual ausencia de un gobierno federal muy abarcador con un presupuesto propio que haga a la UE más similar a una colección de Estados fiscalmente independientes que a una federación, y por lo tanto menos propenso a los problemas de pool común y de restricción de presupuesto blando que caracterizan a las relaciones fiscales intergubernamentales.²¹

VI. Conclusiones

En la literatura ha emergido un amplio consenso en cuanto a que un proceso de presupuesto centralizado es más conducente a la restricción fiscal. De este modo, es probable que la descentralización de las responsabilidades de ingresos y gastos traiga aparejada una propensión hacia mayores gastos públicos y déficits. Sin embargo, hay lecciones para extraer tanto de la literatura teórica y de la experiencia internacional sobre cómo concebir relaciones intergubernamentales más seguras en un contexto descentralizado.

- Un requisito previo es la calidad del sistema presupuestario. En particular, parece crucial que: (i) la cobertura de las

²¹ Un dispositivo coordinador distinto, cuyas posibilidades de implementación vale la pena explorar, es el propuesto por Casella (1999): el desarrollo de un mercado para los permisos de déficit, apoyándose en la experiencia obtenida de los mercados de cuestiones ambientales.

cuentas públicas sea lo más completa posible, para “permitir que se presente una situación financiera consolidada para el gobierno general” (FMI, 1999); y que (ii) las obligaciones y compromisos de deuda de los gobiernos subnacionales sean controlados a través de un buen sistema de manejo del gasto público (Tanzi, 1996).

- Las facultades de gravar con impuestos y las responsabilidades de gastos deberán ser distribuidas de acuerdo con “principios estables y/o fórmulas acordadas” (FMI, 1999). Los recursos financieros asignados en diversas formas (ingresos propios, ingresos compartidos, subsidios) a las entidades subnacionales deberán ser suficientes para equiparar las asignaciones de gastos. El volumen de los ingresos propios deberá ser tal que otorgue a los gobiernos subnacionales cierto grado de capacidad de maniobra de su presupuesto. En el lado del gasto, se deberán evitar mandatos federales demasiado detallados –en la elección tanto de la mezcla de producción como de sus técnicas– que puedan frenar la capacidad local para manejar el gasto en forma efectiva. En resumen, el contrato entre los gobiernos centrales y los subnacionales deberá ser factible y claro para el lado tanto del ingreso como del gasto.

- La concepción de relaciones fiscales intergubernamentales deberá ocuparse del problema dual de los “recursos impositivos comunes” y de las restricciones de presupuesto “blando”. Las políticas concebidas para corregir el problema del pool común pueden exacerbar el problema del riesgo moral asociado con los rescates. De este modo, mientras que una mayor descentralización (fragmentación) puede hacer menos probable un rescate, dado que ningún gobierno local será “demasiado grande para no cumplir”, al mismo tiempo también puede ampliar la brecha entre los costos sociales y privados de los fondos públicos.

- Una compensación similar concierne la presencia de un desequilibrio fiscal vertical entre los gobiernos centrales y locales. Si bien asignar a los gobiernos locales suficiente autonomía para recaudar impuestos para financiar sus gastos parece una receta obvia para incrementar la responsabilidad política y atenuar el problema del pool común, puede hacer más probable que los gobiernos locales sigan la clase de compor-

tamiento destinado a dar lugar a un rescate. Sin duda, un poco de desequilibrio vertical puede ser conveniente para un fuerte liderazgo del gobierno central en el proceso presupuestario. Asimismo, puede redundar realmente en beneficio del gobierno central otorgar una transferencia mayor que la garantizada por la eficiencia económica, a fin de bajar el beneficio marginal para el gobierno local de comprometerse en políticas que puedan obligar a una ayuda financiera complementaria del centro.

- El argumento anterior no significa que un desequilibrio fiscal muy grande sea conveniente. La obtención de cualquier rescate o, más generalmente, la asistencia financiera del gobierno central durante o después de la ejecución del presupuesto deberá ser costosa para los gobiernos subnacionales, y cierta autonomía real para recaudar impuestos (y con respecto a gastos) y capacidad de maniobra efectiva en los presupuestos locales es un requisito previo para hacer que esta amenaza sea creíble. Las penalidades pueden variar de una reducción en transferencias futuras hasta la pérdida de la autonomía local, con el gobierno central asumiendo actividades locales o imponiendo incrementos en los impuestos locales.
- Es posible que las interrelaciones inherentes entre las finanzas públicas locales y centrales no sean un enfoque aconsejable para las relaciones fiscales intergubernamentales basadas exclusivamente en la disciplina de mercado. La disciplina fiscal está en peligro cuando se otorga a los gobiernos subnacionales una fuerte autonomía impositiva, no existe coordinación de políticas fiscales, y no existen límites constitucionales autoimpuestos o controles impuestos por el gobierno central sobre los préstamos tomados por los gobiernos subnacionales.
- Otros dos enfoques parecen más atractivos. El primero contempla un papel clave en el proceso presupuestario para un consejo fiscal, donde los aportes de cada nivel de gobierno a la política fiscal total resultan coherentes. Según este enfoque, es crucial que se otorgue cierta preeminencia al gobierno central, y a tal fin puede ser conveniente mantener cierto grado de dependencia financiera de las entidades subnacionales sobre las transferencias desde el centro. Asimismo, la tarea de hacer cumplir las decisiones del consejo deberá ser asignada al gobierno central.

- El segundo enfoque es una combinación de normas autoimpuestas de restricción fiscal para los gobiernos subnacionales y la confianza en la disciplina del mercado. En este caso, es crucial que las normas presupuestarias estén bien formuladas (deberán hacer referencia a resultados y no a posibles presupuestos, deberán ser difíciles de modificar, y deberán poder ser ejecutables por una autoridad independiente) y que exista un compromiso creíble del gobierno central de abstenerse de efectuar rescates, por lo menos aquellos que sean discretos y poco costosos (para los gobiernos subnacionales).
- Por más efectivo que sea para asegurar la disciplina presupuestaria, la confianza en las normas fiscales no exime de cierta cooperación de los diversos niveles del gobierno, especialmente con respecto a la función de estabilización macro. Si se lo considera en el contexto de la UE, esto puede constituir un argumento a favor de la autoridad fiscal central dotada con un presupuesto mayor que el presente.

Referencias

- Alesina, A. y T. Bayoumi (1996), "Los Costos y Beneficios de las Normas Fiscales: Testimonio de los Estados Unidos", *Documentos de Trabajo de NBER*, No. 5614, Junio.
- Alesina A. y R. Perotti (1995), "La Economía Política de los Déficits Presupuestarios", *Documentos de los Funcionarios del FMI*, vol. 42, No. 1, 1-31.
- Alt, J. y R.C. Lowry (1994), "Gobierno Dividido y Déficits Presupuestarios: Testimonio de los Estados Unidos", *Revista de Ciencias Políticas Americana*, vol. 88, Diciembre, páginas 811-828.
- Blondal, J. (1998), "Federalismo Fiscal en los Países Miembros de la OCDE", en Fukasaku y Hausmann (1998), páginas 149-158.
- Bohn, H. y R.O. Inman (1996), "Normas Presupuestarias Equilibradas y Déficits Públicos: Testimonio de los Estados Unidos", *Documentos de Trabajo de NBER*, No. 5533, Abril 1996.
- Brendenkamp, H. y M.C. Deppler (1989), "Restricciones Fiscales de un Régimen de Tipo de Cambio Fijo", *Documento de Trabajo del FMI*, No. 107, Diciembre.
- Bruce, N. (1995), "Análisis de Federalismo Fiscal de Políticas de Deuda por parte de los Gobiernos Regionales Soberanos", *Revista Canadiense de Economía*, vol. 28, Noviembre, páginas S195-S206.
- Cangiano, M. y E. Mottu (1998), "¿Será Efectiva la Política Fiscal bajo la UME?", *Documento de Trabajo del FMI*, No. 176, Diciembre.
- Caplan, A.J., R.C. Cornes y E.C.D. Silva (2000), "Bienes Públicos Puros y Redistribución del Ingreso en una Federación con Liderazgo Descentralizado y Movilidad Laboral Imperfecta", *Revista de Economía Pública*, vol. 77, No. 2, páginas 265-284.
- Carlsen, F. (1998), "Reglamentación Central de las Autoridades Locales", *Revista de Finanzas Públicas*, vol. 26, No. 4, páginas 304-326.
- Casella, A (1999), "Permisos de Déficit Comerciables: Implementación Eficiente del Pacto de Estabilidad en la Unión Monetaria Europea", *Política Económica*, Octubre, páginas 323-361.
- Courchene, T.J. (1999), "Políticas Subnacionales Presupuestarias y de Estabilización en Canadá y Australia", en Poterba, J.M. y J. von Hagen (1999), páginas 301-348.
- Craig, J. (1997), "Australia", en Ter-Minassian (1997a), páginas 175-200.
- De Mello, L.R. (1999), "Relaciones Fiscales Intergubernamentales: Fallas de Coordinación y Resultados Fiscales", *Presupuestación y Finanzas Públicas*, vol. 19, No. 1, páginas 3-25.
- Fukasaku, K. y R. Hausmann (1998), (eds.), *Democracia, Descentralización y Déficits en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- Fukasaku, K. y L. De Mello (1999), (eds.), *Descentralización Fiscal en Economías Emergentes. Cuestiones de Gobierno*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

- Gramlich, E.M. (1976), "La Crisis Fiscal de la Ciudad de Nueva York: ¿Qué Sucedió y Qué Se Va a Hacer?", *Revista de Economía Americana*, vol. 66, No. 2, páginas 415-429.
- Hallerberg, M. y J. von Hagen (1999), "Instituciones Electorales, Negociaciones de Gabinete, y Déficits Presupuestarios en la Unión Europea", en Poterba, J.M. y J. von Hagen (1999), páginas 209-232.
- FMI (1999), *Manual sobre Transparencia Fiscal*, Washington, D.C.
- Inman, R.P. (1983), "Anatomía de una Crisis Fiscal", *Revista de Comercio. Banco de la Reserva Federal de Filadelfia*, Septiembre-Octubre, páginas 15-22.
- Inman, R.P. (1995), "Cómo Tener una Crisis Fiscal: Lecciones de Filadelfia", *Revista de Economía Americana*, vol. 85, No. 2, páginas 378-383.
- Inman, R.P. (1996), "¿Funcionan las Normas de Presupuesto Equilibrado? Experiencia en los EE.UU. y Posibles Lecciones para la UME", Documentos de Trabajo del NBER, No. 5838, Noviembre.
- Jorion, P. (1995), *Grandes Apuestas que Resultaron Mal. Derivados y Quiebra en el Condado de Orange*, Prensa Académica, San Diego, California.
- Kearns, K.P. (1995), "Responsabilidad y Manejo Público Empresario: El Caso del Fondo de Inversión del Condado de Orange", *Presupuestación y Finanzas Públicas*, vol. 15, No. 3, páginas 3-21.
- Keen, M. (1998), "Factores Externos del Impuesto Vertical en la Teoría del Federalismo Fiscal", *Documentos de los Funcionarios del FMI*, vol. 45, No. 3, 454-485.
- Krelove, R., J.G. Stotsky, y C.L. Vehorn (1997), "Canadá", en Ter-Minassian (1997a), páginas 201-225.
- Kornai, J. (1986), "Restricción de Presupuesto Blando", *Kyklos*, vol. 39, páginas 3-30.
- Lane, T.D. (1993), "Disciplina de Mercado", *Documentos de los Funcionarios del FMI*, vol. 40, Marzo, páginas 53-88.
- Lemmen, J. (1999), "Manejo del Riesgo de Incumplimiento del Gobierno en los Estados Federales", Grupo de Mercados Financieros LSE, Serie de Documentos Especiales, No. 116, Agosto.
- Milesi-Ferretti, G.M. (1997), "Normas Fiscales y Proceso Presupuestario", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 56, No. 1-2, 5-40.
- Musgrave, R.A. (1959), *Teoría de Finanzas Públicas*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Muskin, E.S. (1999), "Trabajo Teórico Reciente sobre Restricción de Presupuesto Blando", *Revista de Economía Americana*, vol. 89, No. 2, páginas 421-425.
- OCDE (1997), *Manejo a Través de los Niveles de Gobierno*. París.
- Olson, M. (1965), *La Lógica de la Acción Colectiva*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Poiačkova, H. (1998), "Obligaciones Contingentes del Gobierno: Riesgo Ocul-

to para la Estabilidad Fiscal", Documento de Trabajo sobre Investigación de Política del Banco Mundial, No. 1989, Octubre.

Poterba, J.M. (1994), "Respuestas Estatales a las Crisis Fiscales: los Efectos de las Instituciones y Políticas Presupuestarias", *Revista de Economía Política*, vol. 102, No. 4, Agosto, páginas 799-821.

Poterba, J. M. (1995), "Normas de Presupuesto Equilibradas y Política Fiscal: Testimonio desde los Estados Unidos", *Revista Nacional de Impuestos*, vol. 48, No. 3, páginas 329-337.

Poterba, J. M. (1996a), "Instituciones Presupuestarias y Política Fiscal en los Estados Unidos", *Revista de Economía Americana*, vol. 86, No. 2, páginas 395-400.

Poterba, J.M. (1996b), "¿Funcionan las Normas Presupuestarias?", *Documentos de Trabajo de NBER*, No. 5550, Abril.

Poterba, J.M. y J. von Hagen (1999) (eds.), *Instituciones Fiscales y Desempeño Fiscal*, University of Chicago Press, Chicago.

Potter, B. (1997a), "Manejo Presupuestario y Financiero", en Ter-Minassian (1997a), páginas 135-155.

Potter, B. (1997b), "Reino Unido", en Ter-Minassian (1997a), páginas 342-358.

Prud'homme, R. (1995), "Los Peligros de la Descentralización", *Observador de Investigaciones del Banco Mundial*, vol. 10, No. 2, páginas 201-220.

Seitz, H. (2000), "Rescates del Gobierno Subnacional en Alemania", European University Viadrina, Francfort (Oder), mimeo.

Sewell, D.O. (1996), "Los Peligros de la Descentralización según Prud'homme: Algunos Aspectos Adicionales", *Observador de Investigaciones del Banco Mundial*, vol. 11, No. 1, páginas 143-150.

Stigler, G. (1971), "Teoría Económica de la Reglamentación", *Revista Bell de Economía*, vol. 2, páginas 3-21.

Tanzi, V. (1996), "Federalismo Fiscal y Descentralización: Revisión de Algunos Aspectos Macroeconómicos y sobre Eficiencia", *Procedimientos de la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo*, 1995, Banco Mundial, Washington, D.C., páginas 295-316.

Tanzi, V. (2000), "Papel del Estado y Calidad del Sector Público", *Documento de Trabajo del FMI*, No. 36, Marzo.

Ter-Minassian, T. (1997a), (ed.), *Federalismo Fiscal en Teoría y Práctica*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.

Ter-Minassian, T. (1997b), "Relaciones Fiscales Intergubernamentales en una Perspectiva Macroeconómica: Información General", en Ter-Minassian, (1997a), páginas 3-24.

Ter-Minassian, T. y J. Craig (1997), "Control de Tomas de Préstamo del Gobierno Subnacional", en Ter-Minassian, (1997a), páginas 156-172.

Velasco, A. (1999), "Modelo de Déficit Fiscales Endógenos y Reformas Fiscales Demoradas", en Poterba, J.M. y J. von Hagen (1999), páginas 37-57.

- Velasco, A. (2000), "Deuda y Déficits con Políticas Fiscales Fragmentadas", *Revista de Economía Pública*, vol. 76, No. 1, páginas 105-125.
- Von Hagen, J. (1991), "Nota sobre la Efectividad Empírica de las Restricciones Fiscales Formales", *Revista de Economía Pública*, vol. 44, Marzo, 199-210.
- Von Hagen, J. y B. Eichengreen (1996), "Federalismo, Restricciones Fiscales y Unión Monetaria Europea", *Revista de Economía Americana*, vol. 86, No. 2, 134-138.
- Von Hagen, J. y I.J. Harden (1995), "Procesos Presupuestarios y Compromiso con la Disciplina Fiscal", *Revista de Economía Europea*, vol. 39, No. 3/4, 771-779.
- Weingast, B.R., K.A. Shepsle, y C. Johnsen (1981), "La Economía Política de Costos y Beneficios: Enfoque Neoclásico de las Políticas Distributivas", *Revista de Economía Política*, vol. 89, No. 4, 642-664.
- Wildasin, D.E. (1997a), (ed.), *Aspectos Fiscales de las Federaciones en Evolución*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Wildasin, D.E. (1997b), "Aspectos Fiscales de las Federaciones en Evolución: Cuestiones de Política e Investigación", en Wildasin (1997a), páginas 14-37.
- Wildasin, D.E. (1997c), "Factores Externos y Rescates. Restricciones de Presupuesto Duro y Blando en las Relaciones Fiscales Intergubernamentales", Documento de Trabajo de Investigación Política No. 1843, Banco Mundial, Noviembre.
- Wilson, D. (1999), "Teorías de la Competencia Impositiva", *Revista de Impuestos Nacionales*, vol. 52, No. 2, páginas 269-304.
- Wurzel, E. (1999), "Hacia un Gobierno más Eficiente: Reforma de las Relaciones Fiscales Federales en Alemania", *Documentos de Trabajo del Departamento Económico*, No. 209, OCDE, Febrero.

**IMPRESO y ENCUADERNADO POR
OFFSET DIFO S.H.
ROSARIO 4751 – ADOLFO SOURDEAUX
1612 BUENOS AIRES – ARGENTINA
Telefax: 4748-4905
Celular: 15-4034-4873
e-mail: offsetdifo@arnet.com.ar
DICIEMBRE DE 2001**

