

Lucía Paola Trujillo Salazar*

Transferencias intergubernamentales y gasto local

Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura¹

Existen diferentes formas de establecer un sistema impositivo desde la armonización hasta la competencia tributaria entre jurisdicciones, así como también distintas alternativas de diseño para un sistema de transferencias y autonomía del gasto local. En este artículo se trata de dilucidar algunas ideas, principios y recomendaciones sobre el diseño de las estructuras verticales y horizontales de los gobiernos. Para ello se desarrolla un andamiaje teórico que, desde la economía, pueda brindar juicios críticos y valorativos que conduzcan a esbozar algunos lineamientos que permitan arribar a dicho propósito.

Palabras clave: federalismo fiscal, descentralización, asignación de potestades fiscales jurisdiccionales, transferencias, gasto local.

Intergovernmental Transfer and Local Expenses: Re-thinking Fiscal Decentralization from a Revision of its Literature

There are different ways to establish a tax system from harmonization to tax competition between jurisdictions, as well as various designing alternatives for a system of grants and local spending autonomy. This article seeks to clarify some ideas, principles and recommendations about the design of the vertical and horizontal structures of governments. It develops a theoretical framework that, from economy, can provide critical judgments leading to sketch out some guidelines to arrive at that goal.

Keywords: fiscal federalism, decentralization, allocation of fiscal jurisdictional powers, grants, local spending.

* Lucía Paola Trujillo Salazar. Colombiana, Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México, 2006. Estudiante del doctorado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Calle 117 núm. 1413 depto. 6, La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Tel. 0054 221 4223475. Correo-e: luciatrujillos@gmail.com

¹ Artículo recibido el 11 de junio de 2007 y aceptado el 22 de enero de 2008.

INTRODUCCIÓN

Si, como se sostiene desde la literatura sobre el desarrollo local, en la construcción y progreso de un país es indispensable el fortalecimiento de los territorios locales, dotándolos de mayor autonomía con equidad en la capacidad de decisión y acción; entonces, se hace indispensable repensar algunos planteamientos teóricos sobre las relaciones fiscales intergubernamentales. Esto con el fin de sustentar el debate, fundamental en los procesos de descentralización y desarrollo local en Latinoamérica, sobre cómo deben distribuirse las facultades de ingreso y gasto entre los diferentes niveles de gobierno. La necesidad de estudiar este aspecto surge de una discusión teórica y empírica existente en la literatura del federalismo fiscal y las transferencias intergubernamentales, en la que resaltan los argumentos en contra de estas últimas por los efectos negativos que pueden tener sobre el gasto público de los gobiernos locales.

El estudio de la teoría sobre finanzas públicas, desde una perspectiva que conjugue el ámbito nacional con el local, adquiere importancia al tratar de dilucidar parte de las posibles respuestas a problemas de índole económica y social. En este artículo se pretende explorar cuestiones teóricas y conceptuales que permitan explicar por qué determinado sistema fiscal puede conducir a un desempeño inestable de las finanzas públicas, o amenazar los objetivos de equidad. Esta situación se erige como un problema legítimo de política pública pues el diseño e implementación de instituciones fiscales va a determinar, en gran medida, el logro de objetivos fundamentales como el crecimiento estable con desarrollo y equidad en un país.

A lo largo del texto se van planteando respuestas (no concluyentes) a cuestiones relevantes y problemáticas en lo referente a los dilemas de organización intergubernamental y las funciones básicas del Estado. Asimismo, se indaga acerca de cuáles son las diferentes maneras en que los Estados pueden afrontar los desafíos de la descentralización y cómo ha abordado la economía estos problemas de organización estatal. A partir de este marco analítico se introduce el debate sobre la asignación de potestades tributa-

rias y la necesidad de transferencias intergubernamentales, presentando los diferentes planteamientos normativos y positivos que enmarcan la discusión. Presentados estos enfoques, entonces, adquiere relevancia el estudio de los efectos que las transferencias intergubernamentales tienen sobre el gasto público de los gobiernos locales. Para ello se exploran las explicaciones teóricas que hay detrás del fenómeno empírico llamado *flypaper effect*. Por lo tanto, se hace indispensable analizar los enfoques analíticos del votante mediano, el burócrata maximizador del presupuesto y la relación principal-agente enmarcada en los desarrollos teóricos del neoinstitucionalismo de la elección racional.

Una vez desarrollado este andamiaje teórico y analítico que posibilite, desde el diálogo de diferentes postulados, la comprensión del problema en cuestión, se plantearán entonces algunas conclusiones y reflexiones en torno a los dos grandes interrogantes abordados a lo largo del artículo: 1) ¿Cuáles son los argumentos que justifican o rechazan la existencia de transferencias intergubernamentales? 2) ¿Qué tipos de transferencias se pueden distinguir, y dentro de ellas, cuál es la más deseable y bajo qué circunstancias?

MODELOS DE ORGANIZACIÓN ESTATAL

EL VIEJO DEBATE: CENTRALIZACIÓN VS. DESCENTRALIZACIÓN

Con respecto a la organización institucional estatal la concepción de la administración pública se presenta esencialmente entre dos modelos en cierta medida antagónicos: la organización centralizada y el sistema descentralizado. No obstante, es preciso tener en cuenta que en la práctica ningún país ha adoptado uno de los modelos en forma totalmente pura y radical, antes bien, predominan principalmente dos variantes de estos modelos: el sistema político unitario y el federal. Es importante hacer énfasis en que el sistema unitario no corresponde a un Estado totalmente centralizado, ni el régimen federal es un Estado descentralizado en su grado máximo, dado que

en ambas formas de organización estatal lo que se busca es tanto la legitimidad democrática del poder, como la unidad política del propio Estado.

De acuerdo con Dolores Rufián y Eduardo Palma (1991), los conceptos de unidad y centralización son diferentes. Mientras el primero se refiere sólo a la igualdad de las leyes y derechos de los ciudadanos de un mismo Estado, permitiendo una desconcentración de funciones y competencias; el segundo hace referencia a que todas las decisiones del ámbito público competen al gobierno central. En este sentido, un Estado puede ser unitario y estar fuertemente descentralizado.² Asimismo, los autores señalan que en un gobierno federal existen competencias centralizadas y, a su vez, cada uno de los Estados federados tiene autonomía política y cumple con la prestación de algunos servicios de acuerdo con los preceptos constitucionales. Incluso en algunos países federados puede existir un menor grado de competencias descentralizadas en comparación con otros países unitarios descentralizados.

Se ha reconocido entonces, que los Estados unitarios no se articulan de manera excluyente con formas de gobierno centralizadas y que Estados federales tampoco corresponden exclusivamente a gobiernos totalmente descentralizados. Al determinar esta manifestación de formas yuxtapuestas de organización estatal, surge un problema legítimo de política económica: la necesidad de establecer una adecuada definición y coordinación de las funciones de gasto, recaudación y regulación entre los distintos niveles gubernamentales. En la resolución de dicho problema se deben conjugar dos criterios que propendan por el crecimiento estable y el desarrollo con equidad en un país: la búsqueda de la eficiencia fiscal en el desempeño de los ingresos y gastos del sector público nacional y local, con la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos (educación, salud, infraestructura básica, entre otros). Esto lleva al problema clásico de cuáles son las fun-

² Como es el caso de Colombia, país en cuya Constitución Política se declara que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales (...)" (1991, Título 1: De los derechos fundamentales).

ciones esenciales que un gobierno debe asumir para el logro de los objetivos mencionados y qué nivel de gobierno debe responder a cada una de las responsabilidades definidas.

LAS TRES FUNCIONES TRADICIONALES DEL SECTOR PÚBLICO

La teoría de las finanzas públicas establece que los gobiernos deben afrontar tres funciones principales como respuesta a las fallas que el mercado presenta, tanto en la provisión de algunos servicios sociales básicos, como en la redistribución del ingreso. La responsabilidad de estas intervenciones recae sobre distintos niveles de gobierno. A partir del estudio clásico de Musgrave (1959) se fueron obteniendo acuerdos acerca de cuáles deben ser las funciones del gobierno y qué ámbito gubernamental tiene competencia sobre cada una de ellas.

La función de estabilización: se refiere al control de la demanda agregada del país, la carga tributaria, la política monetaria, en forma tal que se estimule el crecimiento económico y a la vez se eviten tanto presiones inflacionarias como deficitarias en el ámbito fiscal. Esto es, en términos generales, la conducción de las políticas fiscal y monetaria hacia una senda de crecimiento sostenido. Dadas estas características, la función de estabilización debe estar en manos del gobierno central.

La función de distribución: se reconoce que ésta puede desarrollarse de manera más eficiente a nivel nacional que a nivel local. El argumento central es que el presupuesto nacional se constituye, por lo general, en el instrumento más eficiente para redistribuir el ingreso tanto entre ciudadanos como entre regiones.

La función de asignación: se refiere al suministro de bienes y servicios públicos y meritorios, es decir, aquellos que el sector privado produciría a escalas inferiores a las que son socialmente deseables o a precios muy elevados que eliminarían del mercado a un segmento importante de la sociedad. Esta función, en contraposición de las dos primeras, recae sobre los gobiernos subnacionales puesto que tiene como objetivo el uso eficiente de los re-

cursos a partir, tanto de ciertas condiciones de ingresos locales, como de pautas determinadas sobre las preferencias de los consumidores a nivel local.

Con lo anterior es posible apreciar que no todas las funciones de gobierno recaen sobre el sector central.³ Sin embargo, hasta aquí no hemos planteado argumentos acerca de las diferentes maneras en que los Estados pueden afrontar los desafíos de la descentralización. Por lo tanto se hace necesario indagar en las conceptualizaciones de descentralización y en las diferentes formas en que puede ser implementada.

DEFINICIÓN Y FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN

Se puede establecer, básicamente, que la descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro. Ésta se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos (Boisier, 1990). Así, la descentralización es un concepto general que puede dividirse en distintas formas y tipos. Siguiendo a Cohen y Peterson (citados por el Departamento Nacional de Planeación en Colombia, 2002), se ha identificado que los países han explorado diferentes formas de descentralización: la descentralización espacial, la descentralización hacia el mercado, la descentralización política y la descentralización administrativa.

La descentralización espacial pretende restringir la concentración del desarrollo en unos pocos centros urbanos por medio de la transferencia de recursos e instrumentos que promuevan la actividad económica e industrial. La descentralización hacia el mercado es el traspaso hacia personas privadas de la responsabilidad de la prestación de servicios tradicionalmente a cargo del Estado. La descentralización, de acuerdo a la perspectiva política, impli-

³ Para una amplia discusión acerca del nivel de gobierno que asegura un mayor éxito en la resolución de los problemas de asignación, distribución y estabilización, véase a Wallace Oates (1977, 17ss) en su presentación de argumentos económicos a favor tanto de un gobierno centralizado como de uno descentralizado.

ca entonces, una redistribución del poder y una legitimidad democrática del mismo, a favor de las comunidades locales. Es decir, lo que se debe producir es una modificación sustancial del lugar donde se toman las decisiones, sometiendo estas instancias a un control efectivo de la población. En su dimensión administrativa la descentralización se entiende como la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central, a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas (Rufián y Palma, 1991). Así pues, la descentralización en su dimensión funcional implica reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del gobierno central. Para que ello sea así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio, normas propias de funcionamiento y autonomía decisional (Boisier, 1990).

Todos estos debates respecto a los modelos de organización estatal y al estudio de la problemática sobre el funcionamiento del gobierno de una manera eficiente, han planteado desafíos para distintas disciplinas. En el campo de la teoría económica este debate ha dado origen a la teoría conocida como el *federalismo fiscal*.⁴

ENFOQUE NORMATIVO DEL FEDERALISMO FISCAL

A partir 1950, la teoría económica ha respaldado cada vez más la descentralización a través de las contribuciones del hoy llamado “federalismo fiscal”. Esta teoría busca justificar normativamente la descentralización y a su vez establecer criterios de eficiencia económica para este proceso. El concepto de eficiencia en esta teoría implica que las decisiones del Estado sobre el uso de recursos y producción de bienes y servicios públi-

⁴ El concepto de federal, tiene una larga tradición en la ciencia política y hace referencia a una de las distintas y posibles formas y niveles de gobierno. Por su parte el concepto de fiscal, tiene sus antecedentes en aquella rama de la teoría económica relacionada con las finanzas públicas y la tributación (Carrillo, 2003).

cos tomen en cuenta las preferencias de los individuos. Así pues, “el federalismo fiscal tiene que ver básicamente con la capacidad de los gobiernos —y de sus distintos niveles— para utilizar eficientemente los recursos públicos puestos a su disposición. (...) De esta eficiencia va a depender en gran medida, el crecimiento a largo plazo de los países y la calidad de vida de la mayoría de los habitantes” (Wiesner, 1992, 46).

Es necesario entonces, dar paso al análisis sobre los diferentes mecanismos posibles para financiar el suministro de bienes y servicios locales, que permitan cumplir con las funciones que le son asignadas a los niveles subnacionales de gobierno. Por tanto se hace imprescindible introducir el debate sobre la asignación de potestades fiscales.

POSTULADOS NORMATIVOS SOBRE LA ASIGNACIÓN DE POTESTADES FISCALES

En la teoría de las finanzas públicas, existen posiciones antagónicas acerca de la distribución de las potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno. De acuerdo con Horacio Piffano (1998), los argumentos normativos de la teoría del federalismo fiscal justifican el sistema de coparticipación nacional de impuestos ligado a un esquema de fuerte centralismo en materia tributaria. El autor plantea que este enfoque normativo sostiene dos postulados centrales:

1) Las funciones de estabilización y redistribución regional deben ser asignadas al gobierno central, para que la política fiscal pueda actuar como instrumento que cumplimente dichos objetivos. A los gobiernos locales sólo serán reconocidas las funciones fiscales referidas a la asignación de recursos.

2) En materia tributaria, los impuestos que deben ser asignados al gobierno central son: *a)* los que gravan bases tributarias móviles, *b)* aquellos cuya administración implique economías de alcance⁵ y significativas eco-

⁵ Las economías de alcance son aquellas que permiten el ahorro de recursos y costos como consecuencia de producir dos o más bienes o servicios de forma conjunta, en este caso la administración y recaudación general de impuestos.

nomías de escala —como el IVA—, c) así como también los que persigan fines eminentemente redistributivos —como los impuestos a la renta. Este tipo de impuestos poseen características que en un esquema descentralizado podrían generar arbitrajes regionales indeseados. En contraste, se sostiene que a los gobiernos locales es apropiado asignarles potestades tributarias e impuestos que graven la riqueza no móvil, como son los impuestos a la propiedad inmueble que son bienes de carácter eminentemente local.

Diversos autores han analizado las fuentes de ineficiencias e inequidades derivadas de una marcada descentralización tributaria hacia los niveles más bajos de gobierno.⁶ Cuando se rechaza la centralización y armonización tributaria con transferencias desde el nivel central y en contraposición se promueve la competencia tributaria entre jurisdicciones,⁷ entonces, se puede conducir a un menor recaudo de impuestos, lo cual se traduce a su vez en un gasto público mucho menor en relación con el óptimo social. La competencia entre jurisdicciones, por ofrecer las tasas impositivas más bajas en la espera de atraer así capital o residentes de altos ingresos, representa una amenaza en el largo plazo. En el corto plazo una jurisdicción puede beneficiarse de ello, pero otras también se verán forzadas a hacer lo mismo generando fuertes incentivos al desplazamiento del capital y migración de las personas hacia las localidades de menores gravámenes, obteniendo como resultado una presión a la baja sobre los impuestos en todas las jurisdicciones, por ende un menor recaudo tributario total y una distorsión en la localización de los recursos y las actividades productivas. Sus-tentado en estos argumentos es que se defiende la postura de cierta armonización tributaria con transferencias desde el nivel central para poder

⁶ Para estudiar con mayor profundidad los problemas de la tributación descentralizada derivados de la posibilidad de movilidad de los individuos, el consumo y el capital, que generan distorsiones y “exportación de tributos”, veáse Oates, 1977, 162ss; McLure, 1983; Inman y Rubinfeld, 1997. Asimismo, en relación con el tema es importante analizar el debate sobre la armonización *vs.* la competencia tributaria; para ello véase Oates, 1977, 197ss; Inman y Rubinfeld, 1996; Frey y Eichenberger, 1996; Musgrave, 1997.

⁷ En este trabajo se entenderá por jurisdicciones a los gobiernos subnacionales.

corregir así las fuentes de ineficiencias e inequidades derivadas de una profunda descentralización y competencia tributaria entre gobiernos locales.

Estas recomendaciones de política del enfoque normativo presentan consecuencias relevantes en materia tributaria y en el comportamiento de las finanzas públicas en el ciclo económico, que el mismo autor (Piffano, 1998, 7) plantea de la siguiente manera:

a) Los impuestos que son asignables al gobierno central resultan ser de alta flexibilidad (alta elasticidad-ingreso) y constituyen la mayor base cuantitativa de recaudación nacional. En cambio, las potestades tributarias que deben ser asignadas a los gobiernos locales, resultan ser menos elásticas respecto a cambios en el nivel de actividad o el ingreso.

b) Estos postulados normativos reproducen un esquema centralizado en materia recaudatoria, limitando así la capacidad de generación de ingresos propios en los gobiernos locales, situación que debe resolverse a través del sistema de coparticipación nacional con transferencias verticales (Nación-gobiernos locales), lo cual conlleva a una fuerte dependencia de los gobiernos subnacionales respecto al financiamiento de su gasto con recursos provenientes de los impuestos nacionales.

c) Cuando la fórmula de recursos a transferir a las provincias carece de un mecanismo que compense la alta elasticidad ingreso de los tributos nacionales, las transferencias adoptan un comportamiento marcadamente cíclico que sigue la dinámica de la economía del país, generando un ambiente de incertidumbre e inestabilidad en las finanzas públicas nacionales y locales.

d) Dadas las consecuencias anteriores, el gasto local suele estar ligado a las posibilidades de financiamiento –restricción de solvencia– en lugar de estar condicionado por las necesidades genuinas de gasto de las comunidades. Esta situación se refleja en los sectores más relevantes de los presupuestos locales, como educación, salud, seguridad y servicios municipales. El gasto local no debe estar vinculado a las fluctuaciones económicas sino que debe tener un comportamiento mucho más estable, casi siempre vinculado al crecimiento demográfico y las necesidades de la población.

e) La implementación de los postulados normativos del federalismo fiscal no incentiva un ahorro de recursos en la fase de crecimiento que haga posible un desahorro en la fase de recesión, pues se permite que el gasto se incremente toda vez que se experimenta el aumento en el monto total de recursos del gobierno local. Asimismo, la evidencia empírica ha señalado que este comportamiento es difícil de revertir durante la fase descendente del ciclo, dado que estas erogaciones mayores se tornan inflexibles a la baja.⁸ Es así que, durante las épocas de mayor restricción, se originan desequilibrios en las cuentas públicas locales que culminan en un costoso endeudamiento o en mayores demandas de transferencias por parte del Estado nacional o, en última instancia, en el deterioro de la calidad y cobertura de los servicios sociales transferidos.

En virtud de las posibles consecuencias y problemas que conlleva la aplicación de los postulados normativos del federalismo fiscal en cuanto a la asignación de potestades tributarias, y dados los planteamientos teóricos que respaldan la centralización de la mayor parte del recaudo tributario, resulta importante analizar los argumentos en que se sustenta la necesidad y razón de ser de las transferencias intergubernamentales.

LA TEORÍA NORMATIVA DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

El problema de asignar funciones y distribuir atribuciones fiscales es uno de los más complejos que existen en el campo de las finanzas públicas, dada la existencia de grandes diferencias de carácter económico, político, institucional y hasta demográfico entre las distintas jurisdicciones que pueden integrar un sector público local. Siguiendo a Eduardo Wiesner (1992, 56), se pueden presentar dos tipos de situaciones que representen dichas disparidades y que deben ser corregidas. Una de “desequilibrio fiscal verti-

⁸ Esto es lo que en la literatura se ha denominado efecto *flypaper* y sus asimetrías, tema que será desarrollado en acápite posteriores.

cal”, en la cual los recursos asignados legalmente a cada nivel jurisdiccional no alcanzan a cubrir las responsabilidades de gasto, o los sobrepasan considerablemente. Y otra de “desequilibrio horizontal” dado que no todos los niveles subnacionales son iguales y presentan necesidades y capacidades distintas, por lo que no pueden proveer a sus habitantes la misma cantidad y calidad de servicios sobre la base de niveles impositivos comparables entre las diferentes jurisdicciones.

Así pues, en el ámbito fiscal, la recaudación tributaria de un nivel de gobierno puede ser insuficiente para financiar el total de sus erogaciones, en cuyo caso la diferencia debe ser financiada con transferencias de otros niveles de gobierno. Además, los principios de asignación de potestades tributarias que plantea la teoría normativa analizada promueven una brecha fiscal deficitaria de los niveles subnacionales de gobierno, por lo que se hace indispensable e ineludible establecer transferencias compensadoras desde el nivel nacional a los gobiernos subnacionales, para el logro de la *equidad vertical*. De igual forma, cuando las capacidades tributarias entre jurisdicciones locales o subnacionales difieren de manera significativa, las transferencias compensadoras a través del gobierno central resultan necesarias con el propósito de evitar migraciones no deseadas entre estados (Piffano, 1998, 10-11; Inman y Rubinfeld, 1996 y 1997). Para ello, las transferencias compensadoras buscan también corregir los *desequilibrios horizontales*, acercando a niveles de igualdad a jurisdicciones que se encuentran en condiciones de inferioridad frente al resto y poder así garantizar la equidad de un estándar mínimo de servicios en todas ellas (Wiesner, 1992, 56; Oates, 1977, 93ss).

En este sentido, las transferencias deben cumplir con dos grandes objetivos: la búsqueda de la eficiencia y la equidad interjurisdiccional. Ahora bien, la dificultad principal radica en asegurar que el diseño y administración de las transferencias no opere en contradicción con las tres funciones principales del sector público: estabilización, redistribución y asignación. Se ha planteado entonces, que al momento de transferir recursos es necesario establecer unos criterios que permitan vislumbrar si los desequili-

brios que se pretenden corregir son el producto de muy baja capacidad económica y administrativa o si, también, responden a muy bajo esfuerzo y desempeño fiscal local. Esto con el objetivo de evitar efectos adversos o contrarios a los que en principio se persiguen: la eficiencia, la equidad y la estabilidad que promuevan el desarrollo y crecimiento de las naciones. La teoría normativa ha elaborado reglas sobre la estructuración de los aportes intergubernamentales, distinguiéndose dos grandes tipos de transferencias (Oates, 1977, 93ss; Piffano, 1998, 11).

a) Aportes no condicionados (*block grants*): Son aquellos de tipo general, es decir de libre asignación por parte del receptor, cuya justificación reside en cuestiones de equidad. Son transferencias de nivelación o igualación, dirigidas a las jurisdicciones más pobres que presentan grandes carencias en los servicios sociales o bases tributarias muy débiles, con el propósito de cumplir con el objetivo de redistribución del ingreso en la sociedad. Así pues, los aportes no condicionados pretenden redistribuir el ingreso de las regiones ricas a las regiones pobres de un país.

b) Aportes condicionados (*categorical grants*): Son transferencias específicas que el gobierno central debe asignar para el financiamiento de programas que involucran beneficios a otras jurisdicciones. Este tipo de aportes se justifica con el argumento de subsidiar a los individuos cuyas actividades generan externalidades positivas,⁹ pues esto induce a internalizar los beneficios producidos a terceros, y de esta misma forma el gobierno local tendrá en cuenta los beneficios generados a residentes de otras jurisdicciones dentro del cálculo de su decisión. De otro lado, los aportes *específicos* y *compensatorios* también deben emplearse para el financiamiento de programas que afecten bienes o servicios prioritarios, por lo que éstos se constituyen en aportes aplicados en su totalidad tan sólo a determinados usos, según las restric-

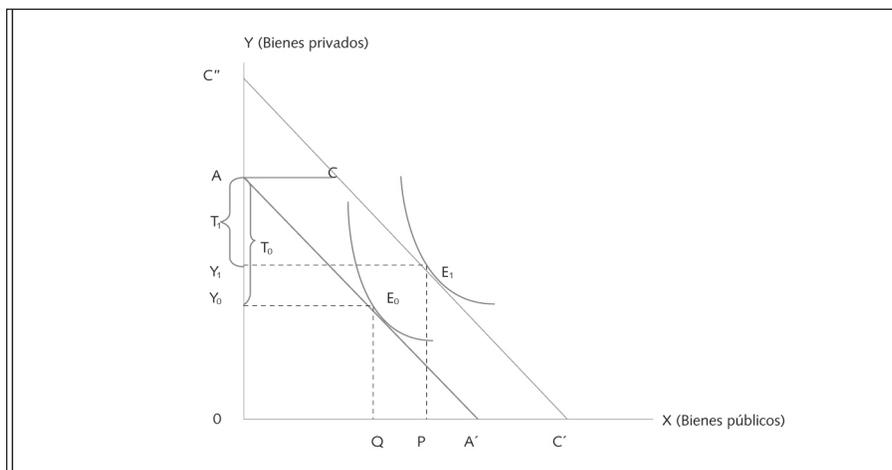
⁹ Esto es lo que Oates (1977, 94-101) cita como la teoría Pigouvina, la cual señala que para inducir a un individuo a comprar una cantidad adicional del bien X —el cual genera beneficios externos—, el individuo “debería recibir un subsidio unitario igual al valor en el margen de los beneficios externos que crea”.

ciones impuestas por la entidad transferente. Si lo que se busca es incrementar la disponibilidad de una categoría concreta de un bien público, como educación y salud, los aportes condicionados son más idóneos que los aportes generales o no específicos.

Dentro de los aportes condicionados, se encuentran también los aportes con contrapartida (*matching grants*), los cuales actúan como un incentivo para el sector público local y se justifican en el principio de escasez de los recursos y por la necesidad de utilizarlos donde se maximice su rendimiento. De acuerdo con Wiesner (1992, 61) los aportes con contrapartida propenden por dos objetivos, primero buscar un esfuerzo fiscal propio, y segundo hacer más transparente la *accountability* (rendición de cuentas) presupuestal horizontal y vertical. De esta forma, las transferencias tendrán un efecto multiplicador sobre el ahorro y la inversión pública y contribuirán al desarrollo institucional y político de los gobiernos locales. En este sentido, lo que se busca es evitar que las transferencias actúen como impuestos negativos, al inducir a la “pereza” fiscal en las jurisdicciones.

Por otra parte, es importante rescatar el análisis que reconstruye Piffano (1998, 11) a partir de Oates (1977, 106-110) en relación con el efecto ingreso que las transferencias tienen sobre el gasto público. El autor plantea que los “aportes no condicionados” a los gobiernos locales son equivalentes a “transferencias de ingreso”, deduciendo de ello que el incremento del gasto público local dependerá de la elasticidad ingreso que éste tenga para la comunidad local; mientras que los “aportes condicionados” estimularán un mayor gasto público local, en tanto que junto al “efecto ingreso” se produce además un “efecto precio” al reducirse el costo marginal de los incrementos en el gasto local, en este caso, los cambios en el gasto están sujetos a la elasticidad precio correspondiente. Piffano elabora una explicación gráfica de este razonamiento, la cual se reproduce a continuación por considerarla un valioso aporte a la discusión (Piffano, 1998, 12-14). En la gráfica 1 se analiza el caso de un aporte no condicionado, en el cual las curvas de indiferencia corresponden al “votante mediano” de un gobierno subnacional.

GRÁFICA 1. CASO DE APORTES NO CONDICIONADOS



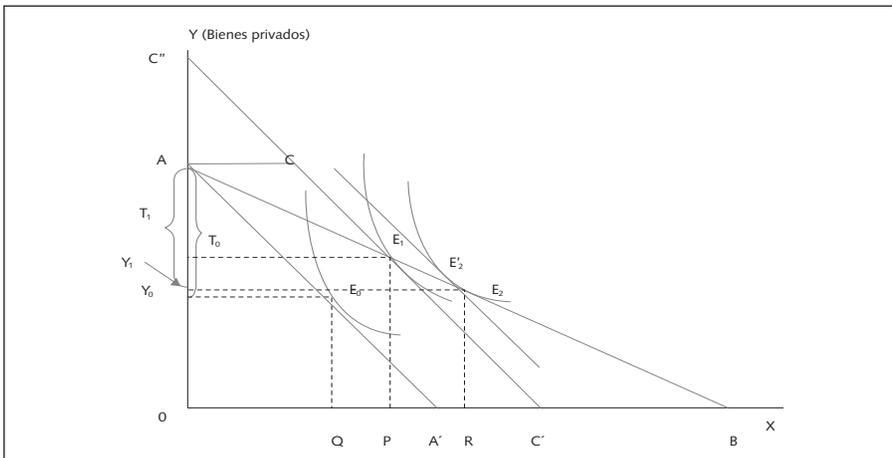
Fuente: Piffano, Sanguinetti y Zentner (1998), *Las finanzas provinciales y el ciclo económico*, p. 12.

La línea AA' representa el ingreso antes de la transferencia o aporte federal, con pendiente igual a -1 , que significa la posibilidad de transformar \$1 de bienes privados en \$1 de bienes públicos.¹⁰ El punto de equilibrio en E_0 indica que la combinación preferida por el votante mediano es un tamaño de presupuesto OQ que es financiado con T_0 de impuestos locales, de manera que el gasto en bienes privados es Y_0 . Con el aporte federal “no condicionado” la nueva recta de presupuesto es ACC' . El nuevo equilibrio en E_1 indica que el efecto de la transferencia ha sido aumentar el presupuesto subnacional en QP , es decir, el nuevo presupuesto es OP financiado con T_1 de impuestos locales más AC de aporte federal. Es decir, el votante mediano decide votar un presupuesto público mayor pero, asimismo, una presión tributaria local menor ($T_0/OA > T_1/OA$), que le permite aumentar el gasto en bienes privados. Así pues, el resultado del incremento en el gasto público y en el gasto privado dependerá de las respectivas elasticidades-ingreso.

¹⁰ Se asumen costos constantes de transformación entre bienes privados y públicos.

En la gráfica 2 se analiza el caso de un aporte condicionado del tipo “*matching grant*”. La recta de presupuesto inicial es AA'. La nueva recta de presupuesto luego del aporte es AB. El nuevo equilibrio en E₂ significa un incremento del gasto público subnacional mayor que en el caso anterior, dado que en su determinación influyen dos efectos: el efecto ingreso que se identifica por el pase desde E₀ a E'₂, y el “efecto precio” (o efecto sustitución) que implica el desplazamiento desde E'₂ a E₂. El aumento total del gasto (QR) se explica por QA' debido al primer efecto y A'R al segundo. La presión tributaria subnacional se reduce menos que en el caso del aporte no condicionado, lo que implica un menor incremento del gasto privado.

GRÁFICA 2. CASO DE APORTES CONDICIONADOS



Fuente: Piffano, Sanguinetti y Zentner (1998), *Las finanzas provinciales y el ciclo económico*, p. 13.

Al comparar los dos tipos de transferencia, según el enfoque normativo, Piffano concluye que el efecto de una transferencia no condicionada es análogo al efecto ingreso y que el aumento del gasto público subnacional es mayor en el caso del aporte condicionado. Así: $\partial X / \partial AC > \partial X / \partial ANC = \partial X / \partial Y$ (1). Donde:

∂X es la variación del gasto público

∂AC es la variación del aporte condicionado

dan sustento al federalismo desde un enfoque positivo y una perspectiva de mercado. Porque, en todo caso, siempre es preferible que una conclusión se construya como producto de una discusión y diálogo entre diferentes perspectivas y no se imponga como un perezoso postulado.

TEOREMAS CLÁSICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

EL TEOREMA DE CHARLES TIEBOUT: EL VOTO CON LOS PIES

Entre las principales contribuciones al desarrollo de la teoría del federalismo fiscal se encuentra el planteamiento de Charles Tiebout (1956), quien dilucidó la respuesta más ingeniosa y de mayor repercusión académica y analítica al problema de cómo lograr un federalismo fiscal eficiente. Tiebout planteó que para obtener la eficiencia o el nivel de producción eficiente en la generación de bienes públicos locales se debe dejar que los ciudadanos revelen sus preferencias dirigiéndose hacia ellas, eligiendo el lugar donde quieren vivir. En este esquema los gobiernos locales deben actuar como si fueran un productor privado buscando maximizar su eficiencia y cada ciudadano debe actuar como un consumidor, buscando maximizar su utilidad. En este sentido, Tiebout explicó por qué los gobiernos locales se constituyen en la mejor vía para asignar el gasto público, en razón a que conocen más de cerca las necesidades de sus ciudadanos y tienen mayor capacidad de respuesta (Wiesner, 1992, 52).

Es en este ámbito de discusión que Tiebout encuentra, para el problema de cómo diseñar una organización estatal eficiente, una solución análoga a un sistema de mercado. Tiebout plantea que los ciudadanos –consumidores– revelan sus preferencias a través del voto o por medio de la migración individual hacia la localidad que ofrece la combinación de ingreso y gasto que más se acople a sus preferencias. En otras palabras, migran buscando la canasta de bienes y tributos que más satisfaga sus preferencias individuales, lo que en la literatura se ha denominado *votar con los pies*.

Sin embargo la solución análoga al sistema de mercado, planteada por Tiebout, debe partir de supuestos críticos como los de libre movilidad de las personas y de los recursos de una comunidad a otra, de la ausencia de externalidades positivas o negativas, del perfecto conocimiento de las ventajas y desventajas de cada localidad por parte de los ciudadanos y en general de los supuestos derivados del esquema teórico neoclásico, que difícilmente puedan darse de manera homogénea entre los gobiernos locales del contexto latinoamericano.

EL TEOREMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE OATES

Otro aporte importante para demostrar las ventajas en eficiencia económica que se derivan de la descentralización lo constituye el llamado “*Teorema de la descentralización*” formulado inicialmente por Pennock (1959) y reformulado por Oates (1977). Este teorema se limita a situaciones en que los costos de provisión del bien son iguales entre los distintos niveles de gobierno y sostiene que el bienestar logrado con la descentralización es mayor si hay diversidad de las demandas entre las jurisdicciones. El interés que guía su análisis no es la descentralización en sí misma sino encontrar su grado óptimo. Es decir, el interrogante a resolver es qué nivel gubernamental puede responder mejor a la provisión de servicios públicos reconociendo el interés de los ciudadanos.

El teorema de la descentralización indica que “en ausencia de ahorro de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse *cualquier* nivel uniforme y único para todas las jurisdicciones” (Oates, 1977, 81). Así pues, en la teoría del federalismo fiscal las ventajas que se derivan de la descentralización de la actividad pública pueden sustentarse mediante este teorema, pues en condiciones de costos iguales no será más eficiente el suministro colectivo de un bien mediante formas centralizadas que descen-

tralizadas. El suministro descentralizado mediante jurisdicciones geográficas separadas y distintas parece que hace posible la oferta de niveles distintos del bien en cada jurisdicción, permitiendo así un mayor ajuste entre las cantidades suministradas y las preferencias individuales. (Boisier, 1991, 24)

A partir de estos dos teoremas se ha explicado la manera en que se debe establecer una estructura de gobierno, de forma tal que se promueva la eficiencia en la prestación de bienes públicos locales y una óptima asignación de recursos en la economía. En la misma dirección de los supuestos que subyacen a estos teoremas, la escuela de pensamiento del *public choice* también ha desarrollado una perspectiva analítica para estudiar el federalismo y la descentralización partiendo de un enfoque de mercado. A continuación se presentan sus planteamientos que hacen contrapartida a los preceptos normativos del federalismo.

PUBLIC CHOICE: EL ENFOQUE POSITIVO DEL FEDERALISMO

El *public choice* o *modelo de elección pública* es básicamente la aplicación de la teoría económica neoclásica al campo de la política. En esta perspectiva se concibe el ejercicio de la política como un modelo de oferta y demanda por bienes y servicios públicos. Es un enfoque positivo teórico-conceptual aplicable al análisis tanto de los gobiernos centrales como de los gobiernos locales. Desde este enfoque se ha prestado atención a los gobiernos locales como un espacio en el cual podrían aplicarse potencialmente los supuestos económicos de la economía privada al sector público. De este modo, el gobierno territorial produciría los bienes y servicios que su población demanda y se establece una relación directa entre los beneficios que se reciben y el costo de proveer los servicios, garantizando así la mayor eficiencia pública.

De acuerdo con Campbell, esta perspectiva teórica supone mayor autonomía de las unidades menores y se centra en el criterio de que los ciudadanos toman sus decisiones. Bajo este sistema los gobiernos locales obtienen la mayor parte de sus ingresos a través de sus contribuyentes, por lo

que la toma de decisiones del sector público se limita a alternativas superadas por restricciones presupuestales, con base en las cuales, los contribuyentes deben determinar colectivamente un nivel eficiente de servicios (Campbell, 1993, 35).¹¹

En relación con estos argumentos, Piffano (1998, 15) ha señalado a Brennan y Buchanan (1980) como propulsores de una configuración diferente de los planteamientos normativos del federalismo fiscal. Para dichos autores el sector público central puede ser visualizado como un agente monolítico, un Leviatán, que sistemáticamente pretende maximizar el tamaño del presupuesto, desconociendo la voluntad de los ciudadanos. Por tal motivo Brennan y Buchanan desde la óptica positiva del *public choice* favorecen a la descentralización como mecanismo efectivo de control de las tendencias expansivas del Leviatán. Su argumentación primordial es que así como la competencia en el sector privado actúa como “fuerza disciplinaria”, la competencia entre unidades de gobierno en un esquema descentralizado permite evitar el poder monopólico del gobierno central. A su vez, la movilidad interjurisdiccional de las personas en búsqueda de “ganancias fiscales” puede proveer la eficiencia fiscal.

LOS EFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS DESDE EL ENFOQUE POSITIVO

Algunos estudios positivos se han resistido a los preceptos normativos que sugieren una centralización de las potestades tributarias, una descentralización en materia de gasto y la implementación de transferencias intergubernamentales para corregir las asimetrías que de ello se derivan. El argu-

¹¹ El modelo de “elección pública” para la descentralización se sustenta en medios importantes de expresión ciudadana –anteriormente señalados– como “votar con el pie”. Si la combinación local de servicios no está de acuerdo con las preferencias de los residentes, o si los costos de los servicios en el municipio están en desacuerdo con los costos de las comunidades vecinas, los individuos se pueden mudar a otra jurisdicción. Estudios empíricos han confirmado que una parte significativa de la movilidad de los hogares en los países cuyas condiciones se aproximan a las de este modelo, se debe a una respuesta a diferencias en la calidad de los colegios, en las tasas impositivas o en otros aspectos de los servicios públicos locales (Campbell, 1993, 36).

mento nodal de dicha resistencia se erige a partir de los efectos provocados por la separación de las decisiones de gasto y su respectivo financiamiento. Esto en razón de que se asume que la descentralización de las potestades fiscales promueve una mayor responsabilidad fiscal o *accountability*.

La explicación de este supuesto reside en que la decisión de un individuo de obtener bienes y servicios en el mercado implica, de manera simultánea, la decisión personal de renunciar a parte del ingreso para financiar la producción de dichos bienes. Ahora bien, la separación tajante entre este tipo de decisiones (ingreso-gasto) o la ausencia de su simultaneidad conlleva a coaliciones políticas para crear falsas expectativas sobre la relación impuesto-precio de los bienes públicos, impulsando la necesidad de recursos adicionales para solventar mayores gastos. Así pues, cuando las decisiones de gasto público y tributación no recaen sobre el mismo nivel jurisdiccional, los gobiernos tratan de proceder de manera estratégica al buscar la posibilidad de que el costo de los bienes y servicios pueda ser solventado por “otros” que no sean los electores potenciales de su propia jurisdicción. Esta situación ha sido denominada como “ilusión fiscal”, ya que es una figuración falsa que captura al votante mediano y lo induce a decisiones ineficientes.

Piffano señala que, como lo demostrara Winer (1983, citado por Piffano, 1998), la disminución en el impuesto-precio que es “percibida” localmente puede ocurrir indistintamente tanto en el caso de los aportes condicionados como en los no condicionados. Dicha percepción de un menor costo impositivo marginal del gasto público local provoca un nivel de gasto superior al óptimo. A este fenómeno se le ha denominado como el *flypaper effect*, el cual se atribuye a la separación entre el lugar de origen de la fuente de ingresos y el lugar dónde se ejecuta el gasto (Piffano, 1998, 16-17).

EL EFECTO FLYPAPER

A partir de la implementación de los postulados normativos del federalismo fiscal surgieron importantes desarrollos conceptuales y empíricos que

permiten explicar los resultados adversos o no esperados de las transferencias gubernamentales. Estos resultados tienen que ver con la respuesta en el gasto de los gobiernos locales ante aumentos en las transferencias recibidas. Lo que se ha concluido es que toda vez que se perciben incrementos en las transferencias se genera una expansión del gasto público subnacional mayor que si se hubiese experimentado un aumento equivalente (en la misma magnitud del incremento en las transferencias) del ingreso “propio” en la jurisdicción local. A este fenómeno en la literatura se le conoce como el efecto *flypaper*.¹²

A continuación se presentan dos enfoques teóricos generales para explicar la presencia del efecto *flypaper*. El primer enfoque centra el análisis en el votante mediano, planteando el efecto *flypaper* como una consecuencia del comportamiento racional del votante mediano en situaciones de ilusión fiscal. De otra parte, el segundo enfoque declara la manifestación de dicho fenómeno como resultante del accionar de políticos y burócratas que persiguen objetivos propios a través de la maximización del presupuesto.

EL ENFOQUE DEL VOTANTE MEDIANO

La teoría del votante mediano se asoció en principio al comportamiento del burócrata benevolente en la teoría de la equivalencia (Bradford y Oates, 1971). En ésta se plantea que ante aumentos del presupuesto público, bien sean originados por incrementos en las transferencias o bien por incrementos en la misma magnitud de los ingresos “propios” de la comunidad, la respuesta en el gasto público de los gobiernos locales debe ser equivalente en ambos casos, independientemente del origen o la fuente del incremento de los ingresos.

Así, de acuerdo con esta perspectiva analítica, se predice que el gasto del gobierno local refleja las demandas del votante mediano, las cuales per-

¹² Su traducción significa el efecto del papel cazamoscas. Así lo denominó Arthur Okun para señalar que “el dinero se adhiere donde golpea” (*money sticks where it hits*).

miten entender las preferencias generales de la comunidad por determinadas políticas públicas. En este sentido, la introducción de transferencias simplemente sustituirá los ingresos locales. Es decir, se dará un efecto sustitución que no tendrá impacto sobre el nivel de gasto que los ciudadanos están demandando, el cual se refleja en las preferencias del votante mediano. Desde este enfoque teórico, las transferencias tienen el mismo efecto sobre el gasto que incrementos idénticos en el ingreso local “propio”.

Sin embargo, el enfoque del votante mediano señala que, a pesar de que el comportamiento del burócrata benevolente propenda por la maximización de la utilidad de los individuos, no necesariamente se va a mantener un efecto equivalente en las decisiones de gasto ante aumentos en el presupuesto local. Las demandas por bienes públicos de los ciudadanos que se reflejan en las preferencias del votante mediano pueden conducir a decisiones socialmente ineficientes. Esto al provocar un gasto público excesivo como consecuencia de un comportamiento racional ante la ilusión fiscal experimentada por el aumento del presupuesto público a través de transferencias.

En este sentido Piffano (1998), siguiendo a Oates (1977), señala que las manifestaciones del efecto *flypaper* pueden tener su origen en el diseño de un sistema tributario en el que los impuestos no son fijados localmente. Al existir una ruptura entre los beneficios y los costos reales de la provisión de bienes y servicios, se genera un proceso de decisiones sociales ineficientes por parte del votante mediano. Para analizar las consecuencias de esta separación entre el lugar de origen que proporciona los recursos y el lugar de destino en el que se van a aprovechar los beneficios derivados de su uso, Piffano presenta un modelo simple de ilusión fiscal del votante mediano. En éste se analizan los posibles efectos sobre las decisiones del votante mediano ante aumentos tanto en sus “propios” ingresos como en incrementos de las transferencias.¹³

¹³ Para una mejor comprensión del análisis de este enfoque, se sugiere revisar el desarrollo del modelo gráfico que se presenta en el trabajo de Piffano (1998, 19).

El autor concluye que con transferencias tanto condicionadas como no condicionadas, el votante mediano “percibe” una curva de costo de provisión de los bienes públicos inferior a la real debido a la ilusión fiscal. Sobre esta percepción de costos irreales y subvalorados, el votante mediano se ubica en un punto superior de demanda de bienes, provocando un gasto público mayor al que hubiese demandado en el caso de haber experimentado un aumento de sus “propios” ingresos. En este último caso tendría que sacrificar parte de ese aumento en sus propios ingresos para destinarlo a más impuestos que financien la producción de una mayor cantidad de bienes públicos.

EL ENFOQUE DEL BURÓCRATA MAXIMIZADOR DEL PRESUPUESTO

Este enfoque deriva el efecto *flypaper* a partir del comportamiento burocrático expuesto por Niskanen (1968), en el cual se sugiere que el gobernante actúa de forma racional al maximizar el presupuesto de su jurisdicción para así maximizar su propia utilidad y no exclusivamente la de los individuos de su localidad. La función de utilidad del burócrata se considera sujeta de manera automática a transformaciones monótonas y positivas ante aumentos en el tamaño del presupuesto vía transferencias.

En este contexto, los gobernantes de la comunidad (políticos o burócratas) toman decisiones presupuestarias que pueden apartarse de las preferencias de los ciudadanos, dado que el incremento en las transferencias recibidas provoca un gasto público ineficiente al proveer un nivel de bien público mayor al socialmente óptimo o distante de las preferencias y necesidades de la comunidad.

El aumento en las transferencias le permite a los gobernantes locales experimentar una mayor utilidad, de manera directa, al disfrutar de un presupuesto ampliado y, de forma indirecta, al permitir que se incremente el consumo de los individuos de su jurisdicción para el mismo nivel de ingreso. Por el contrario, en ausencia de transferencias el burócrata tiene que desplazar consumo privado de la comunidad para proveer un mayor nivel de bien público a través de impuestos. En este sentido, bajo el enfoque del

burócrata maximizador del presupuesto, se espera que los aumentos en las transferencias promuevan un aumento en el gasto público de manera más pronunciada que el que se derivaría de incrementos en la misma magnitud del nivel de ingresos “propios” de la comunidad.

Acosta y Loza (2001) presentan una derivación formal de la maximización del comportamiento burocrático. Los autores señalan que “el burócrata es un monopolista al frente del gobierno, pero a diferencia del monopolio privado no puede transformar su poder en beneficios monetarios” (2001, 5), por tanto maximiza una función de utilidad basada en el tamaño del presupuesto. No obstante, también debe tener en cuenta la demanda de los ciudadanos al fijar la proporción del gasto público y su respectivo financiamiento, pues de no considerar estos aspectos podría perder su estabilidad como gobernante ante la inconformidad tanto de sus electores como de los otros niveles de gobierno a quienes debe “rendir cuentas”.

Con base en esta argumentación del comportamiento burocrático maximizador del presupuesto, la explicación del efecto *flypaper* incorpora la relación principal-agente que ha desarrollado el neoinstitucionalismo. Por lo tanto, resulta importante explorar aquí los planteamientos que el neoinstitucionalismo hace frente a las formas de organización estatal, para que los gobiernos, la economía y la sociedad en conjunto puedan operar de manera más idónea.

NEOINSTITUCIONALISMO: ENFOQUES APLICADOS A LA DESCENTRALIZACIÓN

Cualquier forma de organización estatal tiene una expresión institucional, en este sentido es fundamental la inclusión de esta perspectiva teórica en el análisis de la descentralización. El neoinstitucionalismo se constituye en una corriente relevante para el campo del desarrollo económico, político y social. Esto es, de acuerdo con el neoinstitucionalismo, para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un convenio social mediante el cual se definen normas que todos deben obedecer y mecanismos para hacerlas cum-

plir. En este sentido, los neoinstitucionalistas centran su análisis en dichas normas y mecanismos y consideran que el análisis neoclásico es en lo fundamental correcto, pero que lo relevante para el funcionamiento de la economía son dichas normas y mecanismos, a los que denominan instituciones.¹⁴

TEORÍA DE LA ELECCIÓN RACIONAL EN EL NEOINSTITUCIONALISMO¹⁵

El estudio de la descentralización puede enmarcarse de manera más apropiada en la vinculación que se ha hecho de la teoría de la elección racional y el neoinstitucionalismo. Siguiendo a Peters (2003, 71) si se tiene en cuenta que “la teoría de la elección racional depende de las decisiones individuales que maximizan la utilidad, parecería que el intento de vincular esa teoría con las instituciones y las influencias restrictivas de las instituciones sería contradictorio e inapropiado. Pese a la base individualista que sustenta su enfoque analítico, las instituciones de la elección racional han comprendido claramente que la mayor parte de la vida política transcurre dentro de instituciones”.

Dentro del enfoque de la elección racional, las instituciones son entendidas como las reglas, restricciones e incentivos que establecen las condiciones para la racionalidad restringida y delimitan el espacio político dentro del cual convergen muchos actores interdependientes. Así en estos modelos se plantea que el político —o el burócrata— actúe individualmente

¹⁴ Desde estas perspectivas y siguiendo a Carrillo, “las reglas, normas y procedimientos que rigen una sociedad, contribuyen a su desempeño y las recomendaciones de política efectuadas apuntan a conseguir o mejorar la calidad de las mismas. A nivel macro, el énfasis recae en un marco institucional compatible con las aspiraciones de desarrollo, que brinde seguridad, confianza y no obstaculice o distorsione las decisiones privadas; y que a su vez propenda por la equidad [lo que está en estrecha relación con las funciones del gobierno central en materia de estabilización y distribución] (...) De manera semejante, en el nivel micro, el interés primario o el compromiso es con la eficiencia en la producción y provisión de bienes y servicios públicos; propósitos directamente concatenados con la capacidad administrativa de los niveles municipales [Función de asignación]” (2003, 25).

¹⁵ El nuevo institucionalismo contiene diversos enfoques de los fenómenos institucionales. De acuerdo con Gay Peters (2003), se pueden distinguir por lo menos seis versiones del nuevo institucionalismo: el normativo, el de la elección racional, el histórico, el empírico, el sociológico y el internacional.

con el propósito de maximizar el beneficio personal, sin embargo su campo de acción está limitado al encontrarse dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones.

Así pues, se concentra la atención sobre la importancia de las instituciones como mecanismo para canalizar y constreñir la conducta individual. El argumento desde la elección racional es que la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los individuos, pero a su vez, ellos se dan cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional, la cual también puede no sólo restringir sino moldear su conducta. Dentro de la elección racional, hay una gran diversidad de puntos de vista sobre las instituciones, sin embargo aquí sólo será abordado el modelo basado en la relación principal-agente, en razón de que ésta se ha constituido como uno de los enfoques con el que la literatura estudió el tema de la descentralización.

EL MODELO PRINCIPAL-AGENTE

En la relación principal-agente la entidad territorial es fundamentalmente un agente que cumple órdenes de un superior —el principal— que en el caso de la descentralización sería el gobierno central. Es un enfoque que explora los grados de autonomía que tienen los gobiernos territoriales y los procedimientos de asignaciones presupuestarias, como mecanismos redistributivos y eficientes a la vez. De acuerdo con Peters, el principal argumento a favor de ese enfoque es su capacidad de servir como medio para controlar las burocracias públicas, y lograr que las reglas existentes se hagan más visibles para los jugadores, generando incentivos para que sean respetadas y lograr así el objetivo propuesto por la institución.¹⁶

¹⁶ Para examinar un cambio institucional dentro del enfoque de las relaciones principal-agente, es imprescindible tener en cuenta la base económica de estos modelos de elección racional, por lo que la evaluación de la eficiencia se erige como una de las consideraciones fundamentales en su análisis. Sin embargo, como señala Peters, es importante resaltar que “esto no significa necesariamente eficiencia de mercado (...) —*pues*—

En conclusión, el modelo institucional del principal-agente se caracteriza por la visión de las unidades menores como entidades a las que hay que incentivar para que obren conforme a los planes del nivel superior. El reto para el diseño del programa intergubernamental es encontrar el conjunto correcto de incentivos y restricciones para poder canalizar la iniciativa local en la dirección correcta. En este enfoque es fundamental el concepto de que “el gobierno local sea el responsable, en última instancia, no ante los contribuyentes y electores, sino ante el gobierno central” (Campbell, 1993, 35). Respecto a este modelo, se tiende a criticar la falta de autonomía de los gobiernos subnacionales, al convertirse en simples agencias ejecutoras de las acciones decididas por el gobierno central. A su vez, se señala que no representa una descentralización efectiva, pues se tiende a adjudicar responsabilidad sin responsabilización.¹⁷

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIÓN

En estas breves páginas se ha reconstruido un marco teórico que permite analizar los efectos que un determinado diseño institucional del sistema fiscal (impuestos, transferencias y gasto) puede tener sobre el desempeño de las finanzas públicas.

Si bien los diferentes postulados y perspectivas teóricas enriquecen el análisis, es preciso señalar, desde el enfoque normativo de la descentralización, la inobjetable necesidad de las transferencias intergubernamentales como sistemas de coparticipación nacional en los países latinoamericanos. Tal vez, la visión del *public choice*, que pretende introducir la lógica del mercado a los diseños de sistemas fiscales y tributarios, sea menos apropiada para las nacio-

dentro de un contexto institucional, la eficiencia se refiere más bien a la capacidad de una organización política para dar curso en forma de decisión a un conjunto de preferencias expresadas por el público, cuidando de tomar la decisión menos inaceptable posible. En su expresión mínima, una institución política eficiente tomará decisiones que no pongan en riesgo la legitimidad general del sistema político” (2003, 95).

¹⁷ El concepto de responsabilización es introducido por el CLAD (1998) para hacer referencia a la rendición de cuentas o *accountability*.

nes de la región, en virtud de la imposibilidad de que los postulados en que esta perspectiva se fundamenta se presenten en los contextos de América Latina. El supuesto de eficiencia derivado de la competencia entre jurisdicciones, con base en la oferta de cierta combinación entre niveles de impuestos y bienes públicos, puede no darse en virtud de la marcada heterogeneidad en capacidades y necesidades de nuestros gobiernos subnacionales.

Sin embargo, esta reflexión sobre la favorabilidad de los preceptos normativos no implica que deban ser considerados de forma excluyente frente a algunas otras configuraciones conceptuales, como las que presenta el neoinstitucionalismo. Este último enfoque permite atender al rol fundamental que las reglas y normas deben desempeñar en los diseños de los sistemas fiscales y de transferencias, no sólo para limitar y restringir el comportamiento de los actores sino para moldear e incentivar nuevos comportamientos que permitan el logro de los objetivos colectivos deseados, además de promover avances en los procesos de descentralización.

Es importante poder otorgar a los gobiernos locales una mayor autonomía y descentralización del gasto, pero dentro de un marco de reglas fiscales y manteniendo una estructura tributaria fuertemente centralizada como respuesta a consideraciones de tipo distributivo y de equidad. Un diseño de centralización tributaria y escasa autonomía en la generación de ingresos tributarios locales no tiene por qué rechazarse o criticarse en virtud del bajo nivel de autonomía fiscal local. Si se analiza y reflexiona sobre distintos contextos latinoamericanos, dicho diseño responde a la marcada concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios y entidades subnacionales como los departamentos, estados o provincias (dependiendo de la organización estatal de cada país), lo cual trae como consecuencia directa la heterogeneidad y concentración de las capacidades e ingresos fiscales.¹⁸ Esta concentración del ingreso que refleja las enormes disparidades subnacio-

¹⁸ Para citar un ejemplo, de acuerdo con cifras del Departamento Nacional de Planeación (2005), de 1,098 municipios en Colombia, Bogotá y otros 40 municipios recaudan 82 por ciento del ingreso tributario municipal; mientras que de 32 departamentos, 6 recaudan 63 por ciento del ingreso tributario agregado departamental. Es así como sólo los gobiernos subnacionales de mayor base económica alcanzan niveles de tributación por encima del nivel nacional.

nales, se constituye en un argumento a favor de la armonización y centralización tributaria en conjunción con el mecanismo de transferencias, bien sea del tipo *block grants* o *categorical grants* dependiendo del objetivo que se busca y la ineficiencia horizontal o vertical que se quiera contrarrestar. Por ejemplo, un sistema de transferencias condicionadas puede permitir una desconcentración en la ejecución del gasto público, dentro de un marco de reglas que propenden por la racionalización y optimización del mismo conforme a prioridades definidas, en determinados casos, por el nivel central. De esta forma, se pretende evitar las posibles ineficiencias asignativas y las inequidades en la distribución regional derivadas de un diseño descentralizado en materia tributaria.

La provisión eficiente de bienes y servicios públicos es importante, pero un modelo de descentralización en el que se pasa por alto el problema de distribución y equidad está incompleto y puede arrojar resultados parciales al buscar únicamente un control del gasto público sin consideraciones distributivas a nivel regional (Musgrave, 1997). Es así como se advierte que los debates sobre la promoción de una mayor autonomía local para generar recursos propios sean afrontados con unos sólidos fundamentos de las posibilidades reales en los contextos locales latinoamericanos. Tal vez lo más conveniente sean cambios incrementales hacia una descentralización impositiva, conforme a las posibilidades de las distintas estructuras tributarias y bases económicas gravables, siempre en conjunción con importantes transferencias desde el nivel central.

Entonces, de acuerdo con el análisis teórico, puede resultar más conveniente una descentralización desde la perspectiva del federalismo normativo que defiende una centralización de las potestades tributarias y la necesidad de transferencias desde el nivel central a los gobiernos locales. La heterogeneidad en la dinámica económica entre las regiones de un país hace que las capacidades fiscales¹⁹ sean muy diferentes, y por tanto, cualquier

¹⁹ La capacidad fiscal es la disponibilidad potencial que tienen los gobiernos subnacionales para incrementar sus recursos propios, la cual está en función de la estructura económica de cada jurisdicción y de la dispo-

intento de introducir una competencia tributaria entre ellas sólo podría conducir a fallas en la distribución regional y en el desarrollo con oportunidades para todos los ciudadanos independientemente del lugar de residencia.

En este sentido se podría concluir que, el modelo principal-agente puede ser idóneo para promover un desarrollo más homogéneo y equitativo, aun cuando existen fuertes críticas y oposiciones a este modelo de gestión. Resultados empíricos sustentan que este enfoque puede arrojar resultados positivos, si se genera a su vez, la estructura de incentivos y reglas necesarias para la consecución de los objetivos que se propone.²⁰

Así pues, parece ser poco viable en los países de América Latina un diseño de la descentralización basado en el modelo del *public choice*, por dos razones fundamentales. En primer lugar por la ya mencionada heterogeneidad en la economía de los gobiernos subnacionales, que hace impropiciente una competencia tributaria, y en segundo porque este modelo exige unos supuestos que son rápida y fácilmente derrumbados en el contexto latinoamericano, como la perfecta movilidad de las personas²¹ y unos altos niveles de participación ciudadana que ejerzan el control y exijan la rendición de cuentas a los gobiernos locales (“agentes”). Esta condición es imprescindible bajo un modelo de *public choice*, donde el control por parte del “principal” ya no está en manos del gobierno central sino de la ciudadanía.

Desde la perspectiva anteriormente planteada, si se pretende avanzar hacia un diseño de la descentralización que vincule en mayor medida las decisiones autónomas de gasto local con los ingresos propios de cada gobierno subnacional, resulta entonces fundamental atender en investigaciones futuras los problemas de participación y acción colectiva local, así co-

nibilidad de recursos y actividades sujetos a convertirse en base gravable. Por otro lado, el esfuerzo fiscal se refiere al grado en que una jurisdicción hace efectiva la imposición de tributos sobre la base gravable que tiene disponible; así definido, el esfuerzo fiscal depende entonces de la ofensiva del gobierno local para asegurar que el recaudo real sea igual al potencial, del sistema de exenciones imperante y de la aplicación de las tarifas permitidas.

²⁰ Para confrontar algunos resultados empíricos en el caso colombiano, véase Trujillo (2006).

²¹ Migraciones interjurisdiccionales en búsqueda de una combinación entre impuestos y oferta de bienes y servicios que más se ajuste a las preferencias de las personas.

mo la desconcentración de la actividad económica. Al parecer, la relación entre mayor autonomía del gasto y participación ciudadana puede devenir de un círculo tanto virtuoso como nocivo. “Los sistemas de descentralización que no vinculan el gasto con los aportes locales tampoco estimulan la participación ciudadana, ya que para inducirla efectivamente se requeriría que a través de dicha participación los ciudadanos pudieran influir efectivamente en sus ingresos disponibles, actuales y futuros, y que los beneficios de participar fueran superiores al respectivo costo de oportunidad” (Finot, 2003, 21). Pero a su vez, si no hay participación, la promoción de un mayor gasto autónomo supeditado a la generación de recursos propios resultaría poco exitosa. Por otra parte, los escasos municipios que podrían asumir decisiones autónomas en función del esfuerzo fiscal propio serían aquellos que pueden autofinanciar su gasto pero, aun en esos casos, rara vez se involucra a la ciudadanía en las decisiones sobre gasto vinculado con aportes locales.²²

El esquema de potestades tributarias, los sistemas de transferencias y los tipos de condicionamientos con que éstas son entregadas, resultan ser entonces el principal instrumento para generar o no condiciones tanto de eficiencia como de distribución, y para orientar la descentralización hacia el fortalecimiento de las autonomías locales y aun la participación, pero en el marco de una desconcentración de la actividad económica.

Además de vincular el tema de la participación y la desconcentración de las actividades productivas con el desarrollo de mayores capacidades fiscales locales, se hace imprescindible continuar avanzando en la investigación de las capacidades administrativas locales que también son determinantes importantes de un eficiente funcionamiento de la hacienda local y del logro de los objetivos de cobertura y calidad en bienes y servicios suministrados.

²² De todas formas, es importante resaltar que existen casos importantes de presupuestos participativos en diferentes regiones de los países latinoamericanos. Sin embargo, estas experiencias siguen siendo casos especiales y no son la “regla” en los procesos de descentralización.

Una tarea importante en el estudio de la descentralización es determinar la incidencia en los niveles de cobertura y calidad de los bienes y servicios provistos en conjunción con los montos de transferencias recibidos, distinguiendo por tipo de municipio. La evaluación del proceso no se puede reducir sólo al aspecto fiscal, éste se debe conjugar con una valoración del objetivo último de la descentralización que es la equidad y distribución regional en la prestación de bienes y servicios públicos.

El proceso de fortalecer y desarrollar la capacidad fiscal de los gobiernos locales y de estimular su esfuerzo fiscal debe implicar la revisión del régimen tributario territorial existente, la identificación de las posibilidades reales del recaudo potencial para cofinanciar el cumplimiento de competencias locales, la generación de mayores y viables estímulos para incentivar un incremento efectivo de las rentas propias en relación con las capacidades fiscales reales y con el apoyo nacional para el fomento al desarrollo económico productivo de acuerdo con las potencialidades regionales. No hay que olvidar que un mayor ingreso potencial depende de la solución de problemas estructurales de los gobiernos territoriales como el fortalecimiento de las economías locales, la eficiencia en el recaudo tributario, el desarrollo de capacidades administrativas y el ajuste de las relaciones institucionales, políticas y sociales en los diferentes niveles de gobierno.

Así pues, resulta de especial interés determinar en dónde se concentra el recaudo tributario territorial, pues ello coincide con la concentración de la actividad económica y de las capacidades administrativas locales.

Las consideraciones aquí expuestas responden tanto a los requerimientos de una mayor generación de recursos propios a nivel local, así como a la necesidad de establecer mecanismos de compensación al momento de asignar las transferencias nacionales a las entidades territoriales, con el único propósito de promover la equidad en las capacidades fiscales, un mejor desempeño en las finanzas públicas y una redistribución que permita una igualdad de oportunidades. No hay que olvidar que la construcción, el fortalecimiento y el desarrollo de un país se logra desde los territorios locales. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, Pablo y Andrés Loza (2001), *Burocracia y federalismo fiscal: Un marco teórico para el análisis del efecto flypaper*, La Plata, Universidad de la Plata.
- Boisier, Sergio (1990), *La descentralización: un tema difuso y confuso*, Santiago de Chile, ILPES.
- Bradford, David y Oates Wallace (1971), "Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants", en *American Economic Review*, vol. 61, núm. 2, pp. 440-448.
- Campbell, Tim (1993), "Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe", en *Planeación y desarrollo*, Bogotá, vol. XXIV, núm. 1.
- Carrillo, Jesús (2003), "Visión institucional de los gobiernos locales en Colombia", Tesis doctoral en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Ciencia Política, México, UNAM.
- CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, documento de CLAD, Caracas.
- Departamento Nacional de Planeación (2002), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década*, Bogotá.
- Finot, Iván (2003), "Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local", en *Gestión Pública* 38, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- Frey, Bruno y Reiner Eichenberger (1996), "To Harmonize or to Compete? That's not the Question", en *Journal of Public Economics*, vol. 60, núm. 3, pp. 335-349.
- Inman, Robert y Daniel Rubinfeld (1996), "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An overview", en *Journal of Public Economics*, vol. 60, núm. 3, pp. 307-334.
- (1997), "Rethinking Federalism", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, núm. 4, pp. 43-64.

- Musgrave, Richard (1959), *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, Editorial Aguilar.
- (1997), “Devolution, Grants, and Fiscal Competition”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, núm. 2, pp. 65-72.
- Niskanen, William (1968), “Non-Market Decision Making: The Peculiar Economics at Bureaucracy”, en *American Economic Review*, vol. 58, núm. 2, pp. 293-305.
- Oates, Wallace (1977), *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Serie Colección Nuevo Urbanismo.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Piffano, Horacio *et al.* (1998), *Las finanzas provinciales y el ciclo económico*, Buenos Aires, Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Rufian, Dolores y Eduardo Palma (1991), *Las nociones de centralización y descentralización*, Santiago de Chile, ILPES.
- Trujillo, Lucía (2006), “Las transferencias y el gasto municipal en Colombia. Estudio de caso para los 46 municipios del departamento el Tolima y las 32 ciudades capitales en el periodo 1991 a 2004”, Tesis de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, México, FLACSO.
- Wiesner, Eduardo (1992), *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal*. Informe Final de la Misión para la Descentralización, Presidencia-DNP.