



Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Economía



**Sexto Seminario Internacional
sobre Federalismo Fiscal
26 de noviembre de 2001
Pilar, Buenos Aires, Argentina**

Una nota sobre la dimensión fiscal de la descentralización
Miguel Angel Asensio (UNL, Santa Fe)

**Sexto Seminario Internacional sobre
FEDERALISMO FISCAL**

Pilar, Buenos Aires, 26-11-2001.-

“ Una nota sobre la dimensión fiscal de la descentralización “

Lic. Miguel Angel Asensio*

* Director Magíster en Administración Pública – Facultad de Ciencias Económicas U.N.L.- Santa Fe,
Provincia de Santa Fe.

UNA NOTA SOBRE LA DIMENSION FISCAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

**Lic. Miguel Angel Asensio.
MAP-U.N.L.**

1. Introducción.

Son conocidos los debates conceptuales probablemente inconclusos que ha suscitado la noción de descentralización, incluida su identificación como proceso, como pauta organizacional, como estado, como paradigma, y aún como valor o atributo.

Aquí partiremos de un atajo muy fuerte, que no desconoce aquella discusión y procura objetivos más simples. En primer lugar aclararemos que nuestra preocupación refiere a la descentralización gubernamental o “publica” y partiremos de la base que el fenómeno de la descentralización es multidimensional e involucra al menos un aspecto organizacional, otro político institucional y otro fiscal¹.

Dentro de este último aspecto o dimensión, pretendemos revisar brevemente el problema de la mensura, que en sus dificultades arrastra toda la complejidad intrínseca de la noción. Como sabemos, si se adoptan los flujos de ingresos o gastos realizados o asumidos por niveles de gobierno distintos al nacional o central no emerge de ello que se hayan producido efectivas transferencias *de autoridad* que impliquen a su vez concretas traslaciones de capacidad de decisión en torno a responsabilidades y competencias “más allá del centro”².

Sin embargo, sin ignorar las críticas que ello suscite, sigue siendo inevitable recurrir a las variables puramente fiscales para alcanzar al menos una aproximación al fenómeno, sin perjuicio de recordar sus limitaciones. En esa línea, a partir de algunos recientes elementos cuantitativos disponibles consideraremos el estado del problema, procurando obtener un panorama de alcance internacional.

¹ “La descentralización consiste en la transferencia de poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno, entendiéndose por tales gobiernos subnacionales autónomos electos, capaces de tomar decisiones vinculantes en al menos algunas áreas de política” (World Bank, 2000). Véase también a Bird-Vaillancourt (1998), Litvack-Ahmad-Bird (1998) y Burki-Perry y Dillinger (1999).

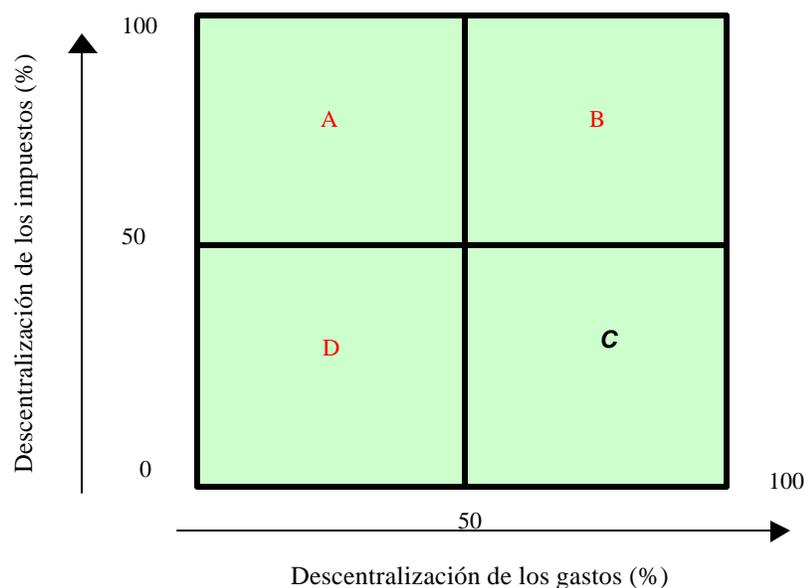
2. El grado de descentralización.

En la línea señalada, la posibilidad de identificar el *estado* de descentralización en sentido estático y los *procesos* de descentralización en sentido dinámico o temporal, puede deducirse combinando sus atributos bajo el método gráfico sugerido en diversos ensayos y publicaciones, tales los de BID (1994) o Rezk (1995).

En el Gráfico 1 se observa del lado de las abcisas el grado de descentralización (o centralización) de gastos, quedando el de ordenadas para los recursos. La resultante es un espacio con cuatro cuadrantes que expresan correspondencias y divergencias entre ambos componentes de la descentralización “fiscal”.

GRAFICO N°: 1

CUATRO MODELOS HIPOTETICOS DE DESCENTRALIZACION.



El significado de los distintos cuadrantes no por obvio es altamente indicativo. El A comprende una alta descentralización de recursos. El B ejemplifica una descentralización plena o bilateral que involucra tanto a recursos como a roles competenciales. El C, tanto como el A, muestra un caso asimétrico e incompleto, con recursos centralizados y gastos

² Véase a tal efecto Bahl, Roy y Linn, J. (1992).

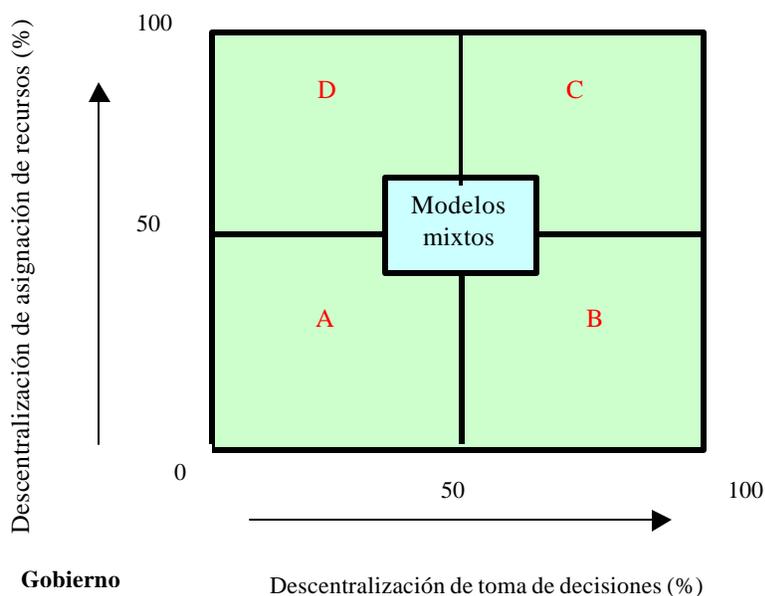
descentralizados. El D, finalmente, expresa una elevada centralización, tanto de ingresos como de erogaciones.

La lectura de las situaciones involucradas en cada celdilla, puede sugerirnos la existencia de simetrías o asimetrías en el peso o dirección de los componentes, en tanto no coincidan sus comportamientos. En tal sentido, tanto el cuadrante “suroeste” (centralización de ingresos y responsabilidades de gasto) como el “noroeste” (descentralización de recursos y funciones) representan casos “simétricos” o “puros”. Los otros dos, son obviamente reflejo de tipos “asimétricos” o “impuros”.

El Gráfico 2, por su parte, denota una descentralización distinta, la que Rondinelli y otros³ han denominado descentralización “hacia el mercado”, que se conecta con la descentralización del rol asignativo en la economía, por un lado, y con la descentralización de la autoridad a actores o niveles inferiores del gobierno, por el otro.

GRAFICO N°: 2

DESCENTRALIZACION HACIA EL SECTOR PUBLICO LOCAL Y EL MERCADO.



En rigor, el esquema consignado sugiere la existencia de combinaciones diversas. Una de ellas podría involucrar, aún en contextos de mantenimiento de una importante centralización *intragubernamental*, la existencia de descentralización hacia la esfera no pública de la economía, sea que la entendamos como *mercado*, o eventualmente, como *tercer sector*⁴.

Corresponde reiterar, por tanto, que la lectura de estas estructuras debe ser cautelosa en tanto no reflejen plenamente o puedan no hacerlo, las auténticas formas que asume la descentralización, ora en la ejecución, ora en la implementación de mandatos o reglamentos, ora *en la efectiva toma de decisiones*, que sin duda es el elemento relevante en la calificación a adoptar⁵.

3. Los escenarios internacionales de la descentralización fiscal.

La contrastación de estas herramientas conceptuales con los datos emergentes de la realidad, puede arrojar luz sobre las situaciones involucradas, permitiendo asimismo testear la pertinencia o adaptabilidad de algunos modelos conceptuales, como el del federalismo fiscal, que contienen prescripciones concretas en torno a las funciones que debería desempeñar cada nivel de gobierno (problema organizacional) y los tipos de recursos impositivos que serían más aptos para su aplicación a cada nivel (problema de financiamiento)⁶.

³ Véase Rondinelli, Dennis (1999), para quien la “descentralización es la transferencia de autoridad y responsabilidad para las funciones públicas desde el gobierno central a organizaciones gubernamentales subordinadas o casi-independientes *o al sector privado*” (nótese las diferencias con la definición anterior).

⁴ Aquí aludimos a la transferencia de responsabilidades o competencias públicas, sea en sentido pleno o “contractual” a organizaciones no estatales.

⁵ En palabras de Bahl-Linn la mensura de la descentralización a través de los gastos –más allá de las limitaciones que tiene adoptar los ingresos- no permite determinar “si una alta participación subnacional es el resultado de una asignación constitucional de funciones, una *delegación estatutaria* de poderes de gasto, o una división de funciones fiscales, sólo por razones de conveniencia administrativa” (p. 390).

⁶ Para el modelo normativo de federalismo fiscal véase Oates, W. (1977) y Musgrave-Musgrave (1992).

En tal sentido, existen dos tipos de presunciones que quizás competa explorar. La primera sería la de una cierta inadaptabilidad e insuficiencia del modelo básico del federalismo fiscal para una interpretación de las experiencias de descentralización contemporáneas⁷. La segunda es que la experiencia internacional no mostraría como norma un cociente de descentralización elevado en la mayoría de los países y que cuando ella existe es incompleta y no se verifica en todas sus dimensiones.

A los fines expresados, basándonos en datos del Banco Mundial, presentamos dos tipos de resultados cuantitativos referidos a descentralización de recursos y gastos: el primero es una readaptación de lo que denominaremos agrupación “cualitativa” de países; el segundo responde a una agrupación “institucional” de los mismos⁸.

En el primer caso se comparan las “tasas de descentralización” (tanto en materia de recursos como de gastos) de determinadas agrupaciones de países con la media mundial. Los países se agrupan en cuatro categorías, siguiendo las propuestas por Banco Mundial (Banco Mundial, 2000), a saber: a) países en desarrollo; b) economías en transición; c) países industriales y d) grandes federaciones. Lo heterodoxo de las categorías adoptadas que implican un enfoque mixto, responde a que en un caso ligan distintos niveles de desarrollo (*a* y *c*) y en el otro respetan la prevalencia de aspectos organizacionales y constitucionales (*b* y *d*).

⁷ El modelo de federalismo fiscal normativo “recluye” a los gobiernos subnacionales en el terreno de la función asignativa (provisión de bienes públicos de alcance regional o local) y reserva para el nivel central la función de estabilización macroeconómica y la de redistribución. En el campo impositivo, reserva los grandes impuestos sobre renta y consumo al nivel nacional, concluyendo en este campo con una asignación desbalanceada “hacia el centro”.

⁸ Aquí consideramos los recursos y gastos propios de cada nivel de gobierno, tanto nacional como subnacional, considerando los mismos sin incluir transferencias intergubernamentales, cuya inclusión puede modificar los resultados emergentes.

Estos resultados aparecen en el Gráfico 3, de donde cabe deducir que en materia de descentralización de ingresos, los países en desarrollo se encuentran muy por debajo del

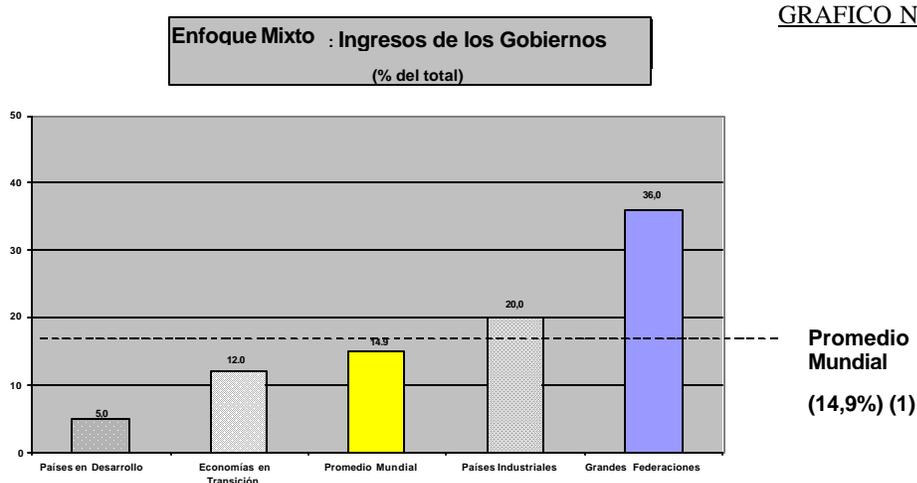


GRAFICO N° 3

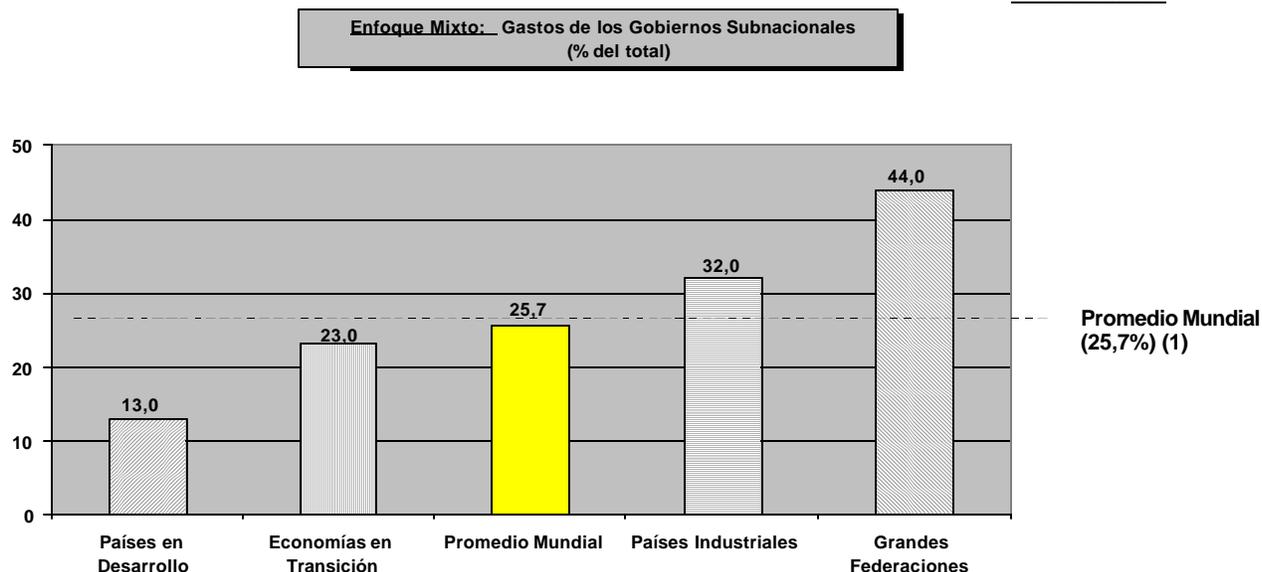
Notas: (1) Promedio simple en base a World Bank (2000); (2) Argentina, Brasil, Canadá, India, México, Federación Rusa y EE.UU.

promedio mundial, mientras que las economías en transición están muy cercanas a él. Sólo los países industriales, federales o unitarios y las grandes federaciones se separan de tal promedio, en particular estas últimas, aunque alcanzando un coeficiente que quizás sorpresivamente apenas ronda el 35%.

Previsiblemente, la descentralización de gastos es mayor. En la Figura siguiente se hace explícito que es más alto el nivel promedio y son más elevados los coeficientes para las distintas agrupaciones de países. Sin embargo, tanto los países en desarrollo como las economías en transición no alcanzan el promedio mundial. Por su lado, tanto los países industriales como las grandes federaciones lo exceden, aunque ni siquiera en el caso de las últimas, superan el 45%.

El Gráfico analizado permite algún comentario más. La descentralización de gastos de los países industriales sólo ligeramente supera el 30% y su descentralización de ingresos apenas llega a rozar el 20%. El predominio del gobierno central parece entonces generalizado.

GRAFICO N°: 4



Notas: (1) Promedio Simple en base a World Bank (2000; (2) Argentina, Brasil, Canadá, India, México, Federación Rusa y EE.UU.

Si adoptamos ahora una agrupación predominantemente “institucional” de países, podemos rescatar otros caracteres que paralelamente nos permitan una lectura alternativa del papel de los distintos niveles de gobierno implícitoa en el análisis de la descentralización fiscalmente explicitada⁹. De tal modo, adoptando un temperamento conceptual un tanto “herético” nos permitiremos introducir como “cuña” una categoría “ad hoc” que es la de un grupo de países donde los gobiernos locales alcanzan un papel

⁹ Decimos “fiscalmente explicitada”, pues son fiscales o financieras las variables adoptadas para realizar la mensura o construcción de coeficientes, en este caso. Sin embargo, la propia descentralización fiscal lleva implícita la dimensión organizacional, cuando parte de un primer paso que es el de una cierta asignación de funciones o servicios entre niveles de gobierno.

relevante: los escandinavos. Aceptado ello, los categorizaremos en unitarios, federales y “escandinavos”, mientras que utilizaremos el mismo promedio mundial como referencia¹⁰.

Los resultados explican el interés en la nueva agrupación. A nivel de ingresos, tanto el modelo federal como el “escandinavo” superan la media mundial, casi duplicándola. Pero lo verdaderamente llamativo es que los países nórdicos, que constituyen esquemas unitarios descentralizados, tienen una tasa de descentralización superior a la de los países federales, salvo que se incluya entre éstos a China, que en ciertos aspectos ha operado como tal¹¹.

En materia de gastos, se acentúa el papel descentralizante (coeficiente cercano al 39%) de las experiencias federales, pero ahora con un matiz sorprendente: los países no federales del modelo escandinavo tienen una descentralización aún más fuerte (coeficiente del 42,4%). Esto obliga a matizar la “norma”, apuntando que si bien las federaciones, en particular las correspondientes a algunos países avanzados y las grandes federaciones, sean avanzadas, en transición o en desarrollo, presentan niveles de descentralización superiores al modelo unitario y al promedio mundial, ello no ocurre con respecto a casos no federales como el escandinavo. La expresión gráfica de estas tendencias, podrá ser visualizada en el apartado siguiente.

¹⁰ Una peculiaridad “contestataria” del modelo convencional de federalismo fiscal claramente atribuible a estos países es el uso de la imposición a la renta a nivel local, lo que hace a estos gobiernos “urbanos”, fiscalmente poderosos.

¹¹ Para una consideración del caso chino como el de una federación a los fines económicos, véase Montinola, Gabriella; Y. Qian y B. Weingast (1995) y su alusión a “federalismo preservador del mercado”.

4. Un esquema Prud'homme modificado¹².

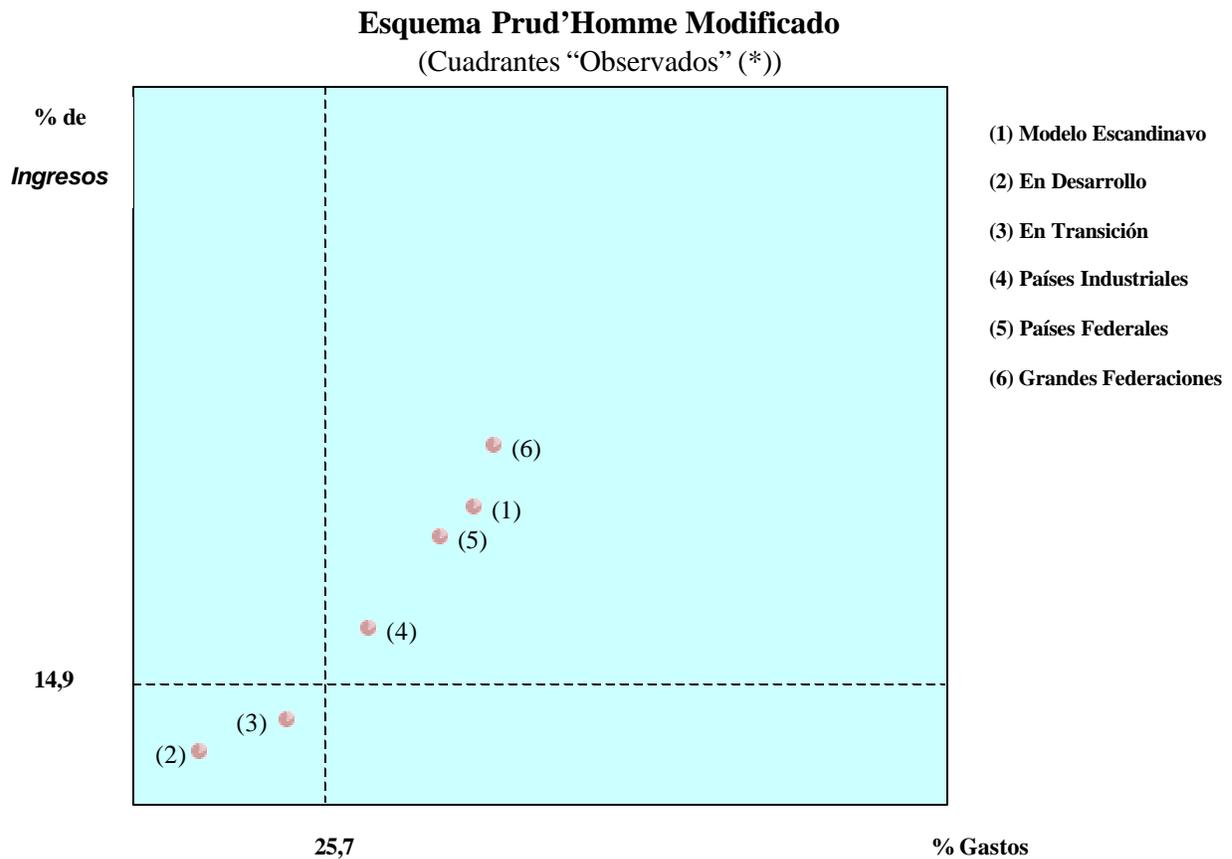
Precedentemente hemos expuesto el esquema gráfico de cuatro cuadrantes o “celdillas” que posibilita ubicar a los países en la medida que sus coeficientes de descentralización de ingresos y gastos superen o no el 50%. Como se aprecia, ello contiene una cierta carga de arbitrariedad a tenor de tal exigencia cuantitativa. Aquí modificaremos tal criterio, y de una descentralización “postulada”, pasaremos a una descentralización relevada u “observada”.

En todo caso, la construcción de las celdas que conforman el esquema mencionado, surgirá de intersectar las tasas medias mundiales *efectivas* de descentralización de impuestos y gastos, quedando entonces una conformación asimétrica o irregular que en todo caso reflejará la realidad empíricamente observable. Contra esa realidad, la ubicación y la calificación de los países queda también modificada.

En el nuevo planteo se produce una readaptación de lo que podríamos consignar como casos “simétricos” o “puros”. Cabe recordar que los mismos comprenden tanto las experiencias de centralización “bilateral” como a las de descentralización “bilateral”. Los otros dos reflejan descentralizaciones unilaterales o incompletas, comprendiendo el lado de los recursos o el del gasto presupuestarios.

¹² Nos referimos a la calificación del esquema de cuadrantes ya mencionado, donde adscribimos a la sugerencia de García Villarejo y Salinas Sánchez (1993).

FIGURA N°: 9



Notas: (1) Ingresos: 27,5%; Gastos: 42,4%. (2) Ingresos: 5%; Gastos: 13%. (3) Ingresos: 12%; Gastos: 23%. (4) Ingresos: 20%; Gastos: 32%. (5) Ingresos: 26,2%; Gastos: 38,7%. (6) Ingresos: 36%; Gastos: 44%.

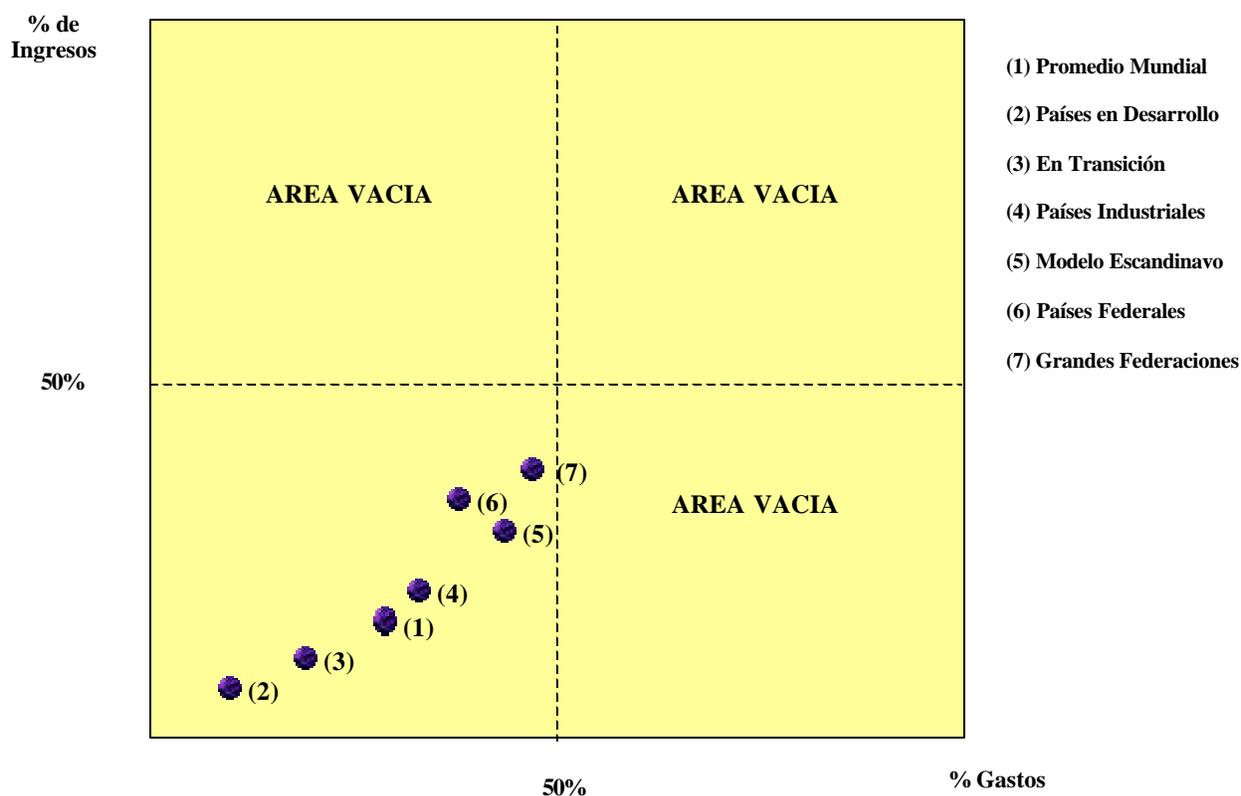
(*) Líneas de intersección de promedios de descentralización de ingresos y gastos efectivos.

A tal fin, hemos aglutinado los países en conjuntos que se corresponden con las categorías anteriores, presentando sus ubicaciones tanto dentro del esquema modificado como respecto del modelo puro. Los países en desarrollo ocupan el extremo de mayor centralización y las grandes federaciones el de más acentuada descentralización. Muy cerca de éstas, conforme a lo denunciado por comprobaciones precedentes, se ubican los países nórdicos del denominado "modelo escandinavo".

Una observación detallada por países del esquema modificado, permite nuevamente apreciar la dificultad de encontrar descentralizaciones simétricas fuera de los casos federales. Las excepciones se confirman, sin embargo, y países escandinavos como Suecia o Dinamarca, por un lado, y un asiático no formalmente federal como China, por el otro, alcanzan esa posición, en la que, depuraciones estadísticas mediante, podría también incorporarse a España, aunque no así a Italia ni tampoco al Reino Unido.

FIGURA N°: 10

Esquema Prud'Homme Convencional



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

Una vez más, si bien aumentada por la posibilidad abierta por el cambio de método, la cantidad de casos individuales asignables al cuadrante “noreste” (descentralización bilateral) no es dominante, si bien es obvio el aumento en la cantidad de casos nacionales que registran algún tipo de descentralización (a través de formas parciales).

5. Comentarios finales.

Llegamos al final de una muy breve excursión panorámica que ha reconocido como telón de fondo a la descentralización gubernamental y su mensura. Nos hemos aproximado a la misma utilizando una perspectiva cuantitativa de base fiscal, que hace posible sumarizar las siguientes reflexiones que en todo caso pueden estimarse como provisionales:

- i. Considerando el promedio simple de los coeficientes de descentralización de impuestos y gastos, se concluye en un nivel que confirma una previsible mayor profundidad en la descentralización de funciones que en la correspondiente a los recursos¹³.
- ii. Expresa una mayor presencia de la descentralización en el contexto de los países avanzados o industriales, por un lado, así como en los países federales grandes, por el otro¹⁴.
- iii. La divergencia que precedentemente se plantea en términos de grado de desarrollo y marco institucional, expresa un fenómeno más profundo: la descentralización fiscal, si bien aparecerá con mayor grado de probabilidad en casos federales, también puede verificarse en experiencias institucionales no federales.
- iv. Sin omitir lo que se ha denominado recientemente “estados regionales” o “descentralizados” (no federales), el modelo escandinavo es quizás el ejemplo más relevante y paradigmático de ese tipo de descentralización sustantiva y verificada en contextos institucionales no federales. Es más, la

¹³ Ello descansa en la señalada retención de los principales recursos impositivos y también crediticios en el nivel nacional o central de gobierno.

¹⁴ Lo que también es confirmatorio de planteos como el de Prud’homme en el sentido de que para que exista descentralización son necesarias capacidades institucionales en el nivel regional o local, lo que se verifica con mayor frecuencia en los países avanzados.

media simple de descentralización correspondiente a estos países es mayor que la media simple determinada para las federaciones.

- v. Presumiblemente, estos resultados podrían tener cambios de importancia si los coeficientes se ponderaran, tanto en términos de población como de PIB, dada la dimensión determinante de casos como el de la Federación Rusa, India o China. Un factor crucial sería el de la ubicación específica de este último país¹⁵.

¹⁵ Si bien formalmente no federal, China presenta a nivel subnacional facultades de importancia sustantiva que han sugerido recomendaciones en torno a su armonización y coordinación (Bahl, R. y Wallich, Ch., 1992). La opinión de Montinola-Qian y Weingast (1995) es que el peculiar tipo de descentralización de poderes económicos hacia las provincias, dentro de un esquema de centralización política, permite el mantenimiento de potestades irreversibles a favor de esos niveles subnacionales en el contexto de la reforma económica iniciada en 1979.

BIBLIOGRAFÍA

1. BAHL, R. y LINN, J.: *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, 1992.
2. BIRD, R.M. and VAILLANCOURT, F.: *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, 1998.
3. BAHL, R. AND WALLICH, Ch.: *Intergovernmental Fiscal Relations in China*, WPS 863, The World Bank, 1992.
4. BURKI, S.; PERRY, G. y DILLINGER, W.: *Más allá del centro. La descentralización del estado*, Banco Mundial, Washington, 1999.
5. RONDINELLI, D.: “*What is Decentralization?*”, en LITVACK, J. and SEDDON, J.: *Decentralization. Briefing Notes*, World Bank Institute Working Papers, Washington, 1999.
6. BID, Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina, 1994.
7. REZK, Ernesto: *Federalismo Fiscal en Alemania, Brasil y Argentina*, Reunión anual AAEP, Salta, 1996.
8. GARCIA VILLAREJO, E. Y SALINAS SANCHEZ, R.: *Principios de Hacienda Pública*, Tecnos, Madrid, 1993.
9. OATES, Wallace: *Federalismo Fiscal, Ediciones Nuevo Urbanismo*, Madrid, 1977.
10. MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P.: *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Madrid, 1992.
11. PRUD’HOMME, Remy: *Annals International Institute of Public Finance*, 1990.
12. WORLD BANK: *World Development Report 1999/2000*, Washington, D.C, 2000.
13. MONTINOLA, Gabriella, Yingyi Qian y Barry Weingast: “*Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China*”, *World Politics*, Vol. 48, N° 1, 1995, p. 50.