

INTRODUCCION

Paul Boothe

En esta serie de cuatro ensayos, ofrecemos una revisión de la literatura y discusión pertinentes sobre las mejores prácticas en cuatro grandes áreas de la gestión fiscal en las federaciones. El primer ensayo analiza la forma en que las federaciones enfrentan los desequilibrios entre sus responsabilidades de gasto y capacidades de generación de ingresos en dos contextos: entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, y entre los gobiernos regionales entre sí. El segundo ensayo examina los procesos para ajustar estos métodos de abordar los desequilibrios como condiciones dentro del cambio de la federación. Ambos ensayos centran su atención en la experiencia de dos federaciones maduras, Australia y Canadá, países que poseen una larga historia y gran experiencia en estos temas.

El tercer ensayo en esta serie está dedicado a temas relacionados con la administración de la política de estabilización macroeconómica dentro de las federaciones. Para complementar este análisis, el cuarto ensayo se centra en temas específicamente relacionados con el endeudamiento de los gobiernos de las federaciones y la política de deuda. Ambos ensayos analizan federaciones en desarrollo, México y Brasil en particular, a fin de integrar la discusión a la experiencia actual.

Estos ensayos fueron encargados por el “Foro de Federaciones.” El “Institute for Public Economics” (Instituto de Economía Pública) de la Universidad de Alberta se complace en colaborar con el Foro, para brindar a los especialistas en las federaciones emergentes nuestros conocimientos actuales acerca de las mejores prácticas de gestión fiscal en los estados federales.



LECCIONES CLAVE PARA LOS RESPONSABLES DE LA ELABORACION DE POLITICAS

- **Cómo enfrentar los desequilibrios fiscales**

La división de las responsabilidades de gasto e ingreso en las federaciones está establecida principalmente en sus constituciones (modificada por la convención y la historia de la interpretación judicial). Las federaciones exitosas pueden funcionar con muy diferentes divisiones en dichas responsabilidades, variando de altamente centralizadas a altamente estabilizadas. Si las divisiones de responsabilidades de gasto e ingreso no coinciden, se producirá un desequilibrio fiscal vertical. Estos desequilibrios se solucionan mediante transferencias intergubernamentales. Dichas transferencias pueden ser condicionales o incondicionales. En aquellas federaciones en las cuales se asignan grandes responsabilidades de gasto a los gobiernos regionales, las transferencias a menudo son incondicionales.

Las transferencias intergubernamentales también se utilizan para enfrentar los desequilibrios entre las regiones. [Estas transferencias pueden basarse en la capacidad de generación de ingresos, necesidad de gasto, o ambas. Una característica de estas transferencias es que son esquemas netos o brutos.] En los esquemas brutos (como es el caso de Canadá), las transferencias no son auto-limitantes. Los gobiernos nacionales a menudo agregan condiciones adicionales ad hoc a estos esquemas para limitar el riesgo fiscal.

- **Cómo adaptarse a las condiciones cambiantes**

La necesidad de ajustar periódicamente las relaciones fiscales entre los gobiernos es común para todas las federaciones. Los procesos para ajustar las relaciones fiscales en las federaciones varían considerablemente. En los sistemas parlamentarios, los procesos tienden a depender del

“federalismo ejecutivo” basado en la negociación intergubernamental. El proceso para acordar los ajustes en las relaciones fiscales puede ser formal o informal. Por ejemplo, mientras Australia usa mecanismos formales (el Consejo de Préstamos, la Comisión de Subsidios del Commonwealth y el Consejo de Gobiernos de Australia), Canadá depende casi enteramente de las reuniones informales de funcionarios, ministros de hacienda y primeros ministros.

Estos distintos enfoques son producto de las diferencias en la estructura de gobierno (es decir, la falta de un Senado elegido regionalmente en Canadá), el grado de diferencia étnica y cultural entre las regiones (Quebec de habla francesa versus las provincias de habla inglesa), y los valores predominantes de la sociedad (equidad regional en Australia versus autonomía regional en Canadá).

- **Gestión macroeconómica**

El objetivo a largo plazo de las autoridades fiscales debería ser brindar el nivel deseado de servicios públicos e infraestructura dentro de un marco fiscal sostenible –en el cual los presupuestos de todos los gobiernos estén equilibrados en el mediano plazo. La gestión fiscal es más compleja en los estados federales, debido a la interdependencia de las finanzas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, la cual surge de las responsabilidades compartidas en materia de ingresos y gastos.

Las perspectivas de una política fiscal sostenible mejoran cuando cada orden de gobierno tiene: 1) responsabilidades de gasto claramente definidas; 2) acceso a ingresos importantes, provenientes de sus propias fuentes y no de transferencias; y 3) solicita préstamos sin el apoyo o la garantía del otro orden de gobierno. La evidencia de Argentina, Brasil y México sugiere que estos tres factores son elementos importantes para predecir el éxito de las federaciones emergentes en sus esfuerzos por lograr posiciones fiscales sostenibles.



La asignación de la responsabilidad principal por la estabilización de la economía frente a fluctuaciones macroeconómicas puede estar en manos, ya sea del gobierno nacional o de los gobiernos subnacionales. La asignación óptima dependerá de si las fluctuaciones macroeconómicas son normalmente de alcance nacional o están limitadas a determinadas regiones. Para poder estabilizar los impactos regionales de manera eficiente, los gobiernos subnacionales deben tener acceso a fuentes de ingreso que sean sensibles a las condiciones económicas, para que así puedan funcionar los estabilizadores automáticos.

- **Manejo de la Deuda**

El endeudamiento por parte de los gobiernos regionales en una federación puede tener efectos importantes sobre otras regiones o sobre el gobierno nacional. Estos efectos pueden implicar tasas de interés más elevadas, impactos sobre la solvencia y presión hacia la monetización de la deuda, aumentando con ello las tasas de inflación. A nivel operacional, el endeudamiento descoordinado podría conducir a limitaciones de crédito en el caso de que grandes emisiones entraran en el mercado con demasiada proximidad. La obtención de grandes préstamos por parte de los gobiernos nacionales podría tener impactos similares en las regiones.

Hay tres enfoques generales para coordinar el manejo de la deuda en las federaciones: el enfoque de colaboración, control administrativo de parte del gobierno nacional y el enfoque estricto en base a las reglas. La experiencia en las federaciones emergentes demuestra que el enfoque basado en las reglas es el que mejor funciona. Un requisito previo clave para el manejo exitoso de la deuda en las federaciones, es la existencia de información oportuna y confiable sobre el estado de las finanzas del gobierno nacional y de los gobiernos regionales.

Los enfoques basados en las reglas deben de incluir una definición de deuda clara y completa, señalar a grandes rasgos la respuesta y sanción

necesarias en razón del incumplimiento y, con el fin de evitar efectos inflacionarios, prohibir a los gobiernos regionales que soliciten préstamos al banco central o bancos de propiedad del Estado. Deben fomentarse políticas creíbles, de no ayuda financiera de parte del gobierno nacional, así como diseñarse sistemas de transferencia para aumentar la capacidad de predicción y la estabilidad de los gobiernos regionales.

Para terminar, tenemos la esperanza de que estos ensayos entreguen a los especialistas de las federaciones emergentes, una orientación útil con respecto a las mejores prácticas de gestión fiscal en los estados federales. El diálogo permanente entre los profesionales e investigadores académicos constituye una fortaleza importante de la federación canadiense, y acogeríamos con beneplácito la oportunidad de interactuar con los especialistas e investigadores en federalismo de las federaciones emergentes.