



Reformas al Federalismo Fiscal: OCDE ¹

Ramón Castañeda Ortega

La reciente publicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) titulada “Reformando el Federalismo Fiscal y Gobierno Local: Más allá del juego de suma cero”, presenta un estudio de “Comparación Enfocada” de las recientes reformas al federalismo fiscal de diez países miembros (entre 2001 y 2009, de Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Italia, Portugal, España, y Suiza), realizado por expertos internacionales en la materia, se exponen las características comunes respecto al contexto de la reforma, calendario y alcances, así como el proceso para el diseño de la reforma, de los casos en estudio. Con el propósito de difundir los resultados del citado estudio, y con ello motivar su consulta, en el presente artículo se realiza una breve síntesis de sus principales conclusiones.

¹ Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>



RODOLFO GÓMEZ ACOSTA

**Secretario de Finanzas y Tesorero General
del Estado de Nuevo León
e integrante del Grupo de Ingresos de la CPFF**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó un excelente estudio sobre las características de las reformas al federalismo fiscal que entre el año 2001 y el 2009 se llevaron a cabo en diez de los países miembros (Ver Tabla N° 1), Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Italia, Portugal, España, y Suiza, cuyos autores son Hansjörg Blöchliger y Camila Vammalle,² quienes en el citado libro describen y analizan bajo una metodología común los patrones y factores que llevaron en dichos casos a las reformas del marco fiscal intergubernamental, y en el primer

capítulo, denominado “*La reforma de las relaciones fiscales: Más allá del juego de suma cero*”, mediante el método de “*comparación enfocada*”,³ que aún reconociendo las diferencias en idiosincrasia de las instituciones fiscales federales y de nivel de autonomía de los ámbitos subnacionales y locales de gobierno de estos países (Ver Gráfica N° 1), se exponen las conclusiones respecto de los temas transversales identificados en los capítulos de cada uno de los países estudiados, mostrando los factores clave que en los ámbitos institucionales, políticos,

² Hansjörg Blöchliger es Economista Senior en el Departamento de Economía de la OCDE y el Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE. Camila Vammalle es Economista en la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE.

³ El método de “*comparación enfocada*” básicamente consiste en realizar las mismas preguntas a través de un número considerable de casos a fin de discernir las similitudes entre ellos. (Blöchliger y Vammalle, 2012, pág. 15; citando a: Tompson, W. (2009), *The Political Economy of Reform. Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, OECD Publishing.)

“Los actores principales de las reformas en las relaciones fiscales son los niveles de gobierno y los intereses son los de los gobiernos individuales”

económicos y fiscales, contribuyeron al éxito de la reforma. Esta información, sin duda representa un importante referente empírico, para la toma de decisiones de los responsables de

la política de coordinación hacendaria en los países federales, encausadas a la mejora de las relaciones financieras intergubernamentales y de los resultados en el federalismo fiscal.

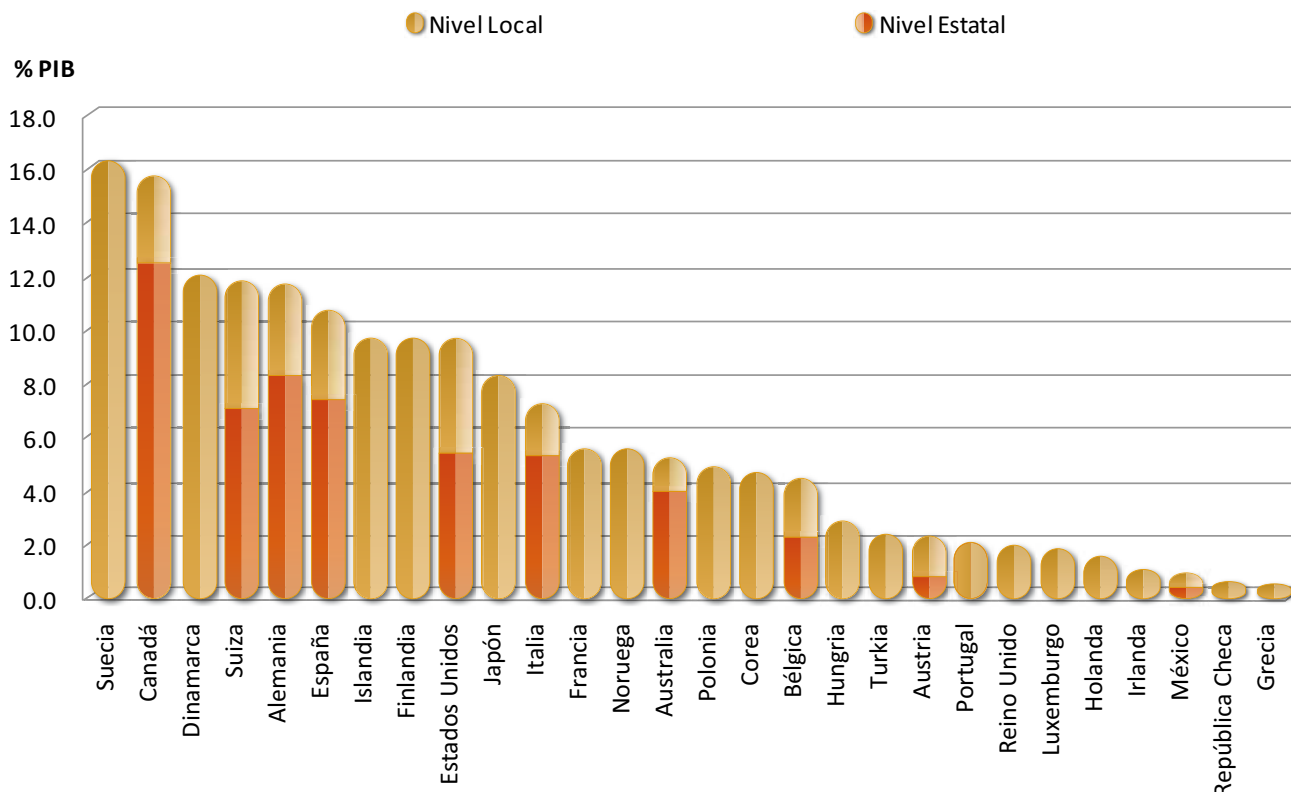
Tabla N° 1

Los diez casos estudiados	
País	Nombre de la reforma, año de adopción
Australia	Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales, 2008.
Austria	Reforma a la Ley de Igualación Financiera, 2008.
Bélgica	Acuerdo Lambermont sobre Autonomía Tributaria y Refinanciamiento Comunitario, 2001.
Canadá	Reforma de Igualación, 2007.
Dinamarca	Reforma del Gobierno Local, 2007.
Finlandia	Reestructuración del Gobierno Local y Servicios, 2008.
Italia	Ley 42 sobre Federalismo Fiscal, 2009.
Portugal	Reforma de la Financiación Local, 2007.
España	Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, 2009.
Suiza	Reforma de Igualación Fiscal y de Asignación de Responsabilidades, 2004.

FUENTE: Tabla 1.1. *The ten case studies*, en Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>, pág. 15.

Gráfica N° 1

El poder tributario de los gobiernos sub-centrales varía ampliamente entre la OCDE
Impuestos de los que gobiernos subcentrales tienen el derecho de fijar tarifas y/o base, como porcentaje del PIB, 2008



FUENTE: Se actualizó con información de 2008 de OECD Fiscal Decentralisation Database, en http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_35929024_47467040_1_1_1_1,00.html#SEC_A_1, de la Figura 1.1. Taxing power of sub-central governments varies widely across the OECD, en Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>, pág. 13.

En este contexto, dentro de las conclusiones generales acerca de las características comunes de las reformas al federalismo fiscal y las relaciones financieras intergubernamentales a las que llegaron los autores con el estudio, destacan las siguientes:

“Las reformas al federalismo fiscal y a los gobiernos locales se pueden concebir como una mezcla de reformas estructurales que incluyen reformas tributarias y a la administración pública, las cuales se pueden analizar mediante

un adecuado marco de referencia de la economía política. Sin embargo, las reformas en las relaciones fiscales tienen sus peculiaridades, tales como:

Los actores principales de las reformas en las relaciones fiscales son los niveles de gobierno y los intereses son los de los gobiernos individuales, en vez de los de grupos de interés fuera de la esfera pública. El hecho de que los gobiernos principalmente estén tratando entre ellos probablemente sea para



FERNANDO ENRIQUE SOTO ACOSTA

Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas
e integrante del Grupo de Ingresos de la CPFF

dar forma a la reforma y al proceso de reforma.

El impacto de las reformas a las relaciones fiscales son altamente visibles, especialmente en el corto plazo. Los gobiernos y las administraciones son frecuentemente obligados a cuantificar los efectos de corto plazo con gran precisión, dejando a ambos, ganadores y perdedores, con una idea precisa de cómo las reformas al sistema tributario, a las transferencias intergubernamentales o a las reglas fiscales, les afectan individualmente.

Las reformas al federalismo fiscal tienden a ser un juego de suma-cero en el corto plazo, cuando un nivel de gobierno o grupos de gobiernos subcentrales (GSC's) perderán mientras otro nivel de gobierno u otros GSC's ganarán. Como resultado, estas reformas se ven afectadas por

un fuerte sesgo hacia el status quo. El debate político gira en torno a los efectos distributivos de corto plazo, y los participantes concentrarán sus esfuerzos para terminar del lado "correcto". (Op. Cit., pág. 14)

A continuación se realiza una breve síntesis de las principales conclusiones de la obra a la que hacemos alusión, respetando la estructura del capítulo primero de la obra: El contexto de la reforma, tiempo y alcance, y diseñando el proceso de reforma; para finalmente emitir algunas conclusiones.

EL CONTEXTO DE LA REFORMA

En este apartado describen los factores que influyeron y dieron forma a las reformas y a los procesos de reforma en los casos de estudio, pero que estuvieron en gran medida fuera del control de los tomadores de decisiones políticas.

Las condiciones económicas y fiscales favorables pueden ayudar al éxito de las reformas

Esto es así, porque mientras mejores sean las condiciones económicas y fiscales en un país, en éste se podrán incluir mayores recursos vinculados a las reformas, como transferencias adicionales, para los gobiernos subcentrales, con los cuales se evite que haya perdedores netos y todos sean ganadores netos de la reforma, y con ello contrarrestar el efecto suma-cero que pudiera provocar la reforma y por lo cual se pudiera frustrar, principalmente en las reformas de equidad en las que los objetivos distributivos inevitablemente generan el citado efecto. Normalmente, cuando las condiciones económicas y fiscales son adversas, las reformas tienden a incrementar la eficiencia de los gobiernos subcentrales y a reforzar la disciplina fiscal, así como a ofrecer incentivos fiscales para reactivar la economía. Es por ello que las condiciones económicas y fiscales favorables pueden ayudar al éxito de las reformas en las relaciones fiscales intergubernamentales.

Los mandatos electorales son útiles, pero no cruciales para el éxito.

Los mandatos electorales son una guía importante para la reforma del federalismo fiscal, pero comúnmente no representan una alta prioridad en las campañas electorales. El federalismo fiscal es un tópico técnico que con poca frecuencia despierta emociones políticas entre el electorado cuando en éste no existe fuerte arraigo a su jurisdicción o a sus servicios

públicos locales. Las campañas tradicionalmente se enfocan a objetivos genéricos relacionados con el federalismo fiscal, tales como “mayor autonomía”, “mejores servicios públicos” y “una justa distribución regional”, y no en los mecanismos intergubernamentales para lograrlo.

Algunos acuerdos benefician a los gobiernos subcentrales con mayor influencia

En algunos casos las constituciones, el sistema electoral, el tamaño o la riqueza económica, proveen a los gobiernos locales y regionales de poder considerable para diseñar las reformas o vetarlas cuando los resultados no son los esperados, hecho que normalmente se evita en las formas federales de gobierno que cuentan con dos cámaras de representación, en la que una de ellas representa con equidad a los estados o regiones, lo que puede fortalecerse con ciertas formas de federalismo colaborativo y de consulta exhaustiva entre niveles de gobierno y otros grupos sociales.

Otra complicación que puede presentarse en las reformas de las relaciones fiscales, con la que en los hechos se pueden frustrar, es cuando para llevarse a cabo se requiere de la administración de la misma de parte de los GSC's afectados, que tienden a ofrecer resistencia, especialmente por los ministerios o dependencias sustantivas, como educación o salud, que generalmente tienen un estrecho vínculo con sus respectivas circunscripciones, y pueden impulsar una reforma o retardar el proceso e incluso dirigirlo a sus propios intereses.

“Crear estructuras fiscales que reduzcan las fluctuaciones cíclicas de las transferencias intergubernamentales y de los presupuestos subcentrales”

El gobierno central a menudo debe mediar entre intereses divergentes de los gobiernos subcentrales

Evidentemente, los niveles de gobierno y las jurisdicciones individuales son los principales grupos de interés en las reformas al federalismo fiscal, y frecuentemente las opiniones sobre la reforma difieren más entre los gobiernos subcentrales que entre los niveles de gobierno, incluso por sobre las ideologías partidistas, ya que, por ejemplo, los GSC's que cuentan con un sector público eficiente prefieren la autonomía tributaria sobre las transferencias, en tanto que los menos eficientes lo contrario; los pobres la igualación, mientras los ricos poner límites a la redistribución; los endeudados y con niveles de déficit altos se oponen a reglas fiscales estrictas, y los que cuentan con una sólida situación fiscal son más flexibles al respecto; entre otras divergencias. Por esta razón, por la cual en muchos de los casos se deja que el gobierno central balancee dichas divergencias, pues de los casos de estudio, en suma, exponen que “los objetivos del gobierno central incluyen:

- i) Incremento en la eficiencia en la provisión de servicios públicos o el crecimiento económico;*
- ii) Crear estructuras fiscales que reduzcan las fluctuaciones cíclicas de las transferencias intergubernamentales y de los presupuestos subcentrales;*
- iii) Proveer igualdad fiscal que reduzca las diferencias en la capacidad de recaudación tributaria y/o los costos de los servicios entre jurisdicciones, sin comprometer los incentivos para el desarrollo de las propias bases fiscales de los GSC's;*
- iv) Clarificar la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno; y*
- v) Simplificar la regulación y la administración de las transferencias intergubernamentales.”*

Sin embargo, si el gobierno central se alinea con un grupo de GSC's para la reforma, pueden suscitarse fuertes conflictos entre ellos.

TIEMPO Y ALCANCE

En este apartado los autores exponen algunas estrategias para el éxito de las reformas que experimentaron los países estudiados.

MARTIN J. GPE . MENDOZA LÓPEZ

Secretario de Finanzas del Estado de Jalisco e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otrs Recursos Descentralizados de la CPFF



Las reformas a menudo se basan en fracasos anteriores y programas piloto

Las reformas a las relaciones fiscales exitosas generalmente son anteceditas por intentos fallidos, e incluso retrocesos, cuyos malos resultados que generan expectativas y presiones de cambio levantan la conciencia de los tomadores de decisiones políticas y les proporciona una guía para desarrollar una reforma viable. Asimismo, la aplicación de programas piloto para la reforma, cuando estos tienen éxito en los gobiernos locales o GSC's en los que se aplique, tienden a ser solicitados por los demás, conduciendo entonces al éxito de la reforma.

La agrupación puede ser necesaria para forjar mayorías

En muchos de los casos estudiados observaron que la aplicación de reformas convenientes para cierto grupo de GSC's con determinadas caracterís-

ticas similares, según fuera el caso, es más efectiva que las reformas generales aún cuando éstas sean graduales. Una estrategia pudiera ser dar la posibilidad de tomar o dejar por parte de los GSC's "paquetes de reforma". Con esto, se evita que el gobierno central tenga que "comprar" la reforma a los opositores, tal como se mencionó anteriormente.

La secuenciación puede ser una estrategia alternativa para algunas reformas

Cuando las reformas derivadas de demandas persistentes de la mayoría sobre cambios institucionales y descentralización se pueden dividir en etapas, la secuenciación de las reformas puede ser una buena estrategia para el éxito de la misma, debido a que se toma el tiempo para gradualmente adaptar la reforma. Esta estrategia ha funcionado mejor para el caso de la descentralización del gasto público, debido a que la descentralización tributaria puede

causar el temor del incremento en las disparidades interregionales, lo que ha ocasionado, según lo afirman los autores, que *“en varios países, los planes para devolver poderes tributarios a los GSC’s disminuyeron o fueron abandonados. En otros casos, los tributos autónomos de los GSC’s distorsionados, fueron reemplazados por sistemas de participación tributaria o transferencias intergubernamentales, supuestamente porque se incrementa la eficiencia del sistema tributario, pero reduciendo la autonomía tributaria de los GSC’s”*.

La anterior estrategia de la agrupación puede ser combinada con ésta de la secuenciación, a fin de obtener los mejores resultados de la reforma.

La velocidad puede ayudar, pero las reformas llevan su tiempo

La velocidad en la implementación de las reformas al sorprender a los posibles opositores pudiera llevar a su éxito, pues éstos solo cuentan con la visión de los efectos generales y no les da tiempo de conocer los individuales, lo que en la jerga de la teoría del federalismo fiscal se ha denominado crear un *“velo de ignorancia”*, con lo que se desalienta el debate. No obstante, hay que considerar el hecho de que el *“velo de ignorancia”* no es eterno y puede ser necesaria la inclusión mediante una amplia consulta a los poderes de veto potenciales para obtener la mayoría. La disyuntiva entre rapidez e inclusión dependerá de *“los mandatos electorales, el número de poderes de veto potenciales y el marco institucional para hacerles frente”*, pero generalmente, sostienen que es mejor

la inclusión por las características de las relaciones fiscales.

DISEÑANDO EL PROCESO DE REFORMA

El liderazgo político tiende a acelerar la reforma

El liderazgo político ejercido por una persona o grupo que conduzca el proceso de reforma facilita y garantiza su implementación, siempre y cuando éste tenga la calidad moral e imparcialidad para ello. Dicho liderazgo para conducir la reforma pudiera ser conveniente que lo llevaran a cabo expertos externos a fin de *“despolitizar”* el proceso de reforma y sea bien acogido por los diversos actores implicados.

Asesoramiento externo e independencia da credibilidad a las reformas

La participación importante de expertos o panel de expertos independientes en el proceso de reforma de las relaciones fiscales, es un factor indispensable para su consecución, ya que éstos buscan técnica e imparcialmente las mejoras a los complejos tópicos del federalismo fiscal, y su opinión puede ser determinante ante ideologías y concepciones divergentes, o de ciertas desconfianzas entre los actores implicados.

La consulta debería centrarse en impactos a largo plazo de la reforma

Cuando se decide por la vía de la consulta y se involucra e implica en las

“El análisis para la toma de decisiones debe centrar su discusión en los impactos de largo plazo, esto es, en los objetivos generales de eficiencia de la reforma, y dejar de lado los efectos distributivos”

decisiones de reforma a los diversos actores, siempre y cuando su número sea razonable para el manejo de la toma de decisiones, se obtienen las mayorías para su aceptación y, éstos, al ser coautores de la reforma la conocerán y estarán convencidos de la misma, y por ende podrán transmitirla y ayudar en su proceso. Pero en este proceso, el análisis para la toma de decisiones debe centrar su discusión en los impactos de largo plazo, esto es, en los objetivos generales de eficiencia de la reforma, y dejar de lado los efectos distributivos. Cosa que es extremadamente difícil, dada la relativa facilidad del cálculo de los efectos financieros de corto plazo que evidencian las situaciones individuales presentes con la reforma.

Acuerdos transitorios quizá sean necesarios

Los acuerdos transitorios frecuentemente se utilizan para disminuir la oposición de las reformas manteniendo sus fundamentos, para ello deben distinguirse claramente los acuerdos permanentes de los transitorios, para garantizar la coherencia global de la

reforma. Los acuerdos transitorios conviene emplearlos cuando la reforma responde a propósitos que pueden ser alcanzados en un periodo de tiempo determinado, y su logro trae beneficios al país en su conjunto, aunque financieramente durante la aplicación algunos actores resultan afectados, como es el caso de los fondos de compensación, igualación o cohesión que se aplican en algunos países, que aunque implican de alguna forma la aportación financiera de unos GSC's a otros, no hay oposición por las expectativas de beneficios nacionales a obtener y que éstos no serán “eternos”. No obstante, se debe considerar que la experiencia en este tipo de acuerdos transitorios nos dice que llegan a representar una carga para el gobierno central, pues conforme a entrevistas realizadas durante el estudio por los autores a los observadores de las reformas, éstos se lamentaban diciendo “el gobierno central siempre paga”.

La administración debería hablar con una sola voz

La organización de un proceso eficiente que estructure y supervise



JOSÉ MANUEL SAIZ PINEDA

Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Tabasco e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados de la CPFF

las reformas es crucial para su éxito, pero ésta conviene sea realizada por una sola dependencia que coordine a las demás implicadas. Normalmente en el gobierno central es la Secretaría de Hacienda, la de Gobernación o un órgano que comprenda a todos los niveles de gobierno. El liderazgo administrativo compartido entre dependencias conduce a luchas internas que debilitan la reforma.

La comunicación debería presentar la política detrás de los números

Los gobiernos realizan esfuerzos considerables para “vender” las reformas, y la experiencia de los casos estudiados indica que los esfuerzos más exitosos son aquellos en los que se comunica clara y sencillamente la reforma, sus objetivos de política y sus beneficios de largo plazo, más que los aspectos técnicos (fórmulas y números) y los resultados financieros de

corto plazo. En una reforma “discreta”, los efectos de corto plazo pronto se descubren, y con ello se pudiera perder la credibilidad del gobierno. En los casos de estudio detectaron que los “eslogans” promocionales, tales como “mejores servicios”, “más autonomía”, “salvar el federalismo”, “salvar el país”, “salvar la reforma”, entre otros, fueron de gran ayuda.

CONCLUSIONES

Las condiciones económicas y fiscales favorables pueden ayudar al éxito de las reformas en las relaciones fiscales intergubernamentales, pues es entonces cuando existe capacidad de contrarrestar el efecto suma-cero otorgando mayores recursos vinculados a la reforma, como transferencias adicionales.

Cuando hay un fuerte arraigo regionalista en las jurisdicciones de los GSC's, cumplir con mandatos electo-

rales es un eficaz instrumento para el logro de una reforma federalista.

Garantizar la equidad en la toma de decisiones, así como la colaboración y consulta exhaustiva entre niveles de gobierno, GSC's y grupos sociales representativos, ayuda a la aceptación de las reformas.

Las opiniones sobre la reforma frecuentemente difieren más entre los gobiernos subcentrales que entre los niveles de gobierno, incluso por sobre las ideologías partidistas, razón por la cual en muchos de los casos se deja que el gobierno central balancee dichas divergencias, ya que habitualmente sus objetivos son generales, condición ésta para la aceptación de la reforma.

Considerar las experiencias que anteceden a la reforma, así como aplicar programas piloto en alguno o algunos gobiernos locales o GSC's, han representado buenas estrategias para el establecimiento e implementación de la reforma.

La aplicación de cierta reforma conveniente para un grupo de GSC's, en vez de la aplicación general, también puede ser una buena estrategia.

Cuando las reformas sobre cambios institucionales y descentralización son susceptibles de dividirse en etapas, la secuenciación o transitoriedad de la misma puede ser una buena estrategia para su éxito.

La rapidez en el establecimiento de una reforma es buena estrategia para su logro pero no para el éxito, pues sorprende a los interesados pero tarde que temprano habrá rechazo a

los resultados si no son favorables, por ello, por las características de las relaciones fiscales, es mejor la inclusión mediante una amplia consulta a los poderes de veto potenciales para obtener la mayoría.

La reforma debe ser conducida por una persona o grupo que lidere el proceso, preferentemente expertos externos independientes para despolitizarlo y dar credibilidad.

Al involucrar a los diversos actores mediante la consulta en la toma de decisiones, ésta debe centrarse en los objetivos de política e impacto a largo plazo, y no en los resultados financieros de corto plazo.

El empleo de acuerdos transitorios conviene cuando la reforma responde a propósitos que pueden ser alcanzados en un periodo de tiempo determinado, y su logro trae beneficios al país en su conjunto, aunque financieramente durante la aplicación algunos actores resultan afectados.

El liderazgo administrativo compartido entre dependencias conduce a luchas internas que debilitan la reforma, por ello la organización y coordinación para estructurar y supervisar las reformas, debe ejercerse por una sola dependencia, preferentemente el órgano hacendario.

Ramón Castañeda Ortega es Economista y Maestro en Administración por la Universidad de Guadalajara; cursó el Doctorado en Economía Pública, en la Universidad de Barcelona; y actualmente se desempeña como Director de Coordinación Hacendaria en el INDETEC. rcastaneda@indetec.gob.mx