

Banco Mundial

Notas PREM

JULIO DE 2000

NÚMERO 41

SECTOR PÚBLICO

La descentralización y el desafío de unas restricciones presupuestarias estrictas

Para conseguir los beneficios de la descentralización es preciso mitigar sus posibles costos.

Desde los primeros años ochenta, la descentralización política y fiscal se ha difundido en todo el mundo. Pero, ¿compensan los beneficios de la descentralización —mayor eficiencia y responsabilidad del sector público— sus posibles costos? La descentralización puede alentar un peligroso oportunismo en los funcionarios estatales y locales. Si no se controla, ese oportunismo puede echar por tierra la estabilidad macroeconómica y otros objetivos.

La manifestación más apremiante de este problema es la mitigación de las restricciones de los presupuestos subnacionales. El efecto de la descentralización en el sector público y en la estabilidad macroeconómica depende de la capacidad del país de impedir que los gobiernos de nivel inferior transfieran sus pasivos a los gobiernos de rango superior. La reciente crisis financiera de Brasil fue provocada por el incumplimiento de las obligaciones de pago de la deuda de los estados, lo que demuestra la necesidad urgente de mecanismos institucionales que disciplinen el endeudamiento de los gobiernos estatales y locales.

El objetivo de la presente nota, basada en estudios de casos de 11 países —siete economías en desarrollo y en transición y cuatro países de la OCDE—, es identificar los factores institucionales asociados con el mayor o menor grado de rigidez de las restricciones presupuestarias y extraer enseñanzas normativas para otros países (véanse Rodden, Eskeland y Litvach, de próxima aparición, y <http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/>). Las instituciones fiscales, políticas y financieras pueden contribuir a hacer más rígidas las restricciones presupuestarias intensificando la competencia en el plano local —sobre todo la competencia por el capital— y fortaleciendo la capacidad del gobierno central de regular los empréstitos locales y otras actividades. Pero estas instituciones pueden promover también limitaciones presupuestarias menos estrictas, lo que alentaría a los gobiernos subnacionales a endeudarse y gastar en exceso o a no recaudar los impuestos necesarios, convencidos de que el gobierno central respaldará sus obligaciones.

Se necesita tiempo para instaurar la disciplina de mercado

Las instituciones pueden fomentar la disciplina fiscal basada en el mercado alentando a los votantes, acreedores y propietarios de activos a supervisar las decisiones fiscales locales y a penalizar a los dirigentes que tomen decisiones fiscales imprudentes. Esta función puede ser desempeñada también directamente por el gobierno central, que podría imponer la disciplina fiscal local mediante normas y reglamentos y la supervisión administrativa.

Aunque un mercado eficiente puede asignar el crédito mejor que las instancias jerárquicas, y aun cuando la supervisión local suele ser preferible a la central, los países clientes

del Banco en general requieren una combinación de mecanismos basados en el mercado y en el gobierno central. Las instituciones fiscales, políticas y financieras muchas veces atentan contra la disciplina de mercado, sobre todo en las economías en desarrollo y en transición. Por ello, quizá se necesiten restricciones fiscales firmes e impuestas por el gobierno central, sobre todo en las primeras etapas de la descentralización. La estrategia más prudente trata de reforzar al mismo tiempo los mecanismos de mercado y los basados en normas.

Los acreedores y votantes locales pueden imponer la disciplina fiscal...

El primero y más básico de los mecanismos para imponer limitaciones presupuestarias estrictas es un conjunto de instituciones que trasmite claramente el mensaje de que los gobiernos locales cargarán con los costos y percibirán los beneficios de sus decisiones fiscales. Cuando este mensaje se transmite también a los acreedores, votantes y propietarios de activos, entran en acción tres mecanismos adicionales. Primero, los mercados de capital limitan las decisiones fiscales locales, y los gobiernos locales disponen sólo de acceso limitado al crédito si no toman decisiones fiscales acertadas. Segundo, las autoridades locales que cometen despilfarros son depuestas por los votantes. Tercero, los mercados de tierras y otros activos complementan el mercado de votos: los propietarios de bienes inmobiliarios, conscientes de que las decisiones fiscales locales repercuten directamente en los valores y alquileres de sus propiedades, presionarán probablemente contra un endeudamiento imprudente, y los propietarios de bienes móviles podrían amenazar con trasladarse a otro lugar.

... pero sólo si las instituciones ofrecen incentivos para ello

El problema de estos mecanismos inspirados en el mercado es que sólo funcionan bien cuando los gobiernos subnacionales tienen considerable autonomía fiscal, cuando los votantes y acreedores disponen de buena información sobre los resultados y riesgos fiscales locales y cuando el gobierno central es capaz de comprometerse, en forma convincente, a no realizar operaciones de rescate. En los 11 países estudiados, sólo los estados de los Estados Unidos y las provincias canadienses reúnen esas condiciones.

Tres características fundamentales para las instituciones fiscales

Si se reforman las instituciones fiscales básicas, quizá sea posible mejorar la rendición de cuentas y fortalecer los incentivos para la disciplina de mercado. Cabe destacar tres características principales:

Clara división de responsabilidades

Muchos de los países clientes del Banco podrían verse en la precisión de aclarar las facultades de ingreso, gasto y reglamentación. Si hay una gran superposición y confusión en la asignación de la autoridad entre los gobiernos central y las autoridades nacionales —como en Ucrania—, es posible que los ciudadanos y acreedores no tengan capacidad ni incentivo para distinguir entre obligaciones centrales y locales.

Facultad para percibir ingresos en consonancia con las responsabilidades

Los gobiernos subnacionales deben tener ingresos suficientes para cumplir sus obligaciones en materia de gasto. En muchos países en desarrollo (Sudáfrica, Ucrania) los gobiernos centrales han impuesto a los gobiernos subnacionales la obligación de ofrecer algunos bienes públicos fundamentales pero no les han asignado ingresos suficientes para que lo puedan hacer. Además,

es más probable que los gobiernos locales puedan defender en forma más convincente su falta de culpa en las crisis fiscales locales si el gobierno central controla las decisiones de gasto locales. Por ejemplo, los reglamentos sobre el empleo público en los estados brasileños permiten a los gobernadores aducir que tienen poco margen de maniobra cuando se encuentran ante conmociones fiscales adversas. Para que los acreedores y ciudadanos perciban las obligaciones locales como verdaderamente locales, los reglamentos centrales deben permitir a las autoridades subnacionales introducir por su cuenta ajustes cuando se produzca una crisis.

Transferencias bien concebidas

Los gobiernos subnacionales suelen depender de los ingresos recaudados o regulados por los niveles superiores de gobierno. Este mecanismo puede debilitar la responsabilidad local y minar la credibilidad del gobierno central cuando se compromete a no realizar operaciones de rescate (Rodden, 2000). Si bien muchas veces en los países en desarrollo es inevitable un cierto desequilibrio fiscal vertical, las restricciones presupuestarias locales pueden endurecerse reforzando la base impositiva local, mejorando la administración tributaria local y alentando el esfuerzo fiscal local.

Más importante que el volumen de las transferencias intergubernamentales es la manera en que se distribuyen. Muchas veces se utilizan para ello procesos altamente discrecionales, políticos e imprevisibles, como en Brasil y Ucrania. Pero incluso las transferencias basadas en normas pueden crear incentivos perversos recompensando el desempeño fiscal poco satisfactorio, como en Alemania e India.

El objetivo más importante es crear transferencias intergubernamentales previsible que favorezcan las normas más que la discrecionalidad, impulsen el esfuerzo local y den a los políticos locales, a sus votantes y a sus acreedores pocas razones para esperar operaciones de rescate. Las transferencias no deberían estar sujetas a negociaciones anuales entre los políticos. Las comisiones de expertos y los organismos independientes pueden ser útiles para reducir la negociación discrecional.

Las instituciones políticas son fundamentales para reforzar las restricciones presupuestarias

Es mucho más probable que los políticos locales y sus votantes esperen que se produzcan operaciones de rescate en los sistemas donde el poder legislativo está descentralizado y fragmentado y donde la disciplina de partido es escasa. En estos sistemas, es difícil formar coaliciones legislativas, y es frecuente el intercambio de votos. Este intercambio de favores sirve para explicar por qué un gobierno central ofrece posibilidades de rescate a algunos estados aun cuando esa solución resulte insuficiente para el conjunto de la federación. Las expectativas de rescate pueden ser especialmente fuertes si las autoridades subnacionales están bien representadas en la legislatura central, como ocurre en muchos sistemas federales.

No obstante, son pocos los países con probabilidad de introducir reformas de largo alcance en sus estructuras políticas básicas. Es más realista suponer que los gobiernos centrales pueden intensificar sus compromisos de no intervenir con medidas de rescate delegando la autoridad a organismos independientes, bancos centrales autónomos y (quizá, sobre todo) tribunales y árbitros independientes. Las reformas que facilitan el acceso de los votantes y acreedores a la información acerca del desempeño del gobierno local mejorarán también la disciplina de mercado. En términos más generales, las reformas deberían reforzar la democracia

local y estrechar los vínculos entre el desempeño de los políticos locales y su perduración en el cargo.

Las instituciones financieras pueden desempeñar también un papel importante

Las instituciones financieras públicas y privadas pueden debilitar o reforzar los mecanismos de disciplina fiscal basados tanto en el mercado como en normas. En particular, debe ser objeto de atento examen la intervención del gobierno central en la asignación del crédito.

Transacciones gubernamentales que socavan la disciplina presupuestaria

En algunos países, las actividades crediticias del gobierno central y sus organismos han actuado en detrimento de las rigurosas restricciones presupuestarias. El gobierno central de India ha condenado en algunas ocasiones las deudas estatales. En Alemania, Argentina y Brasil los estados se endeudan con los bancos que son propiedad o están bajo control de los gobiernos subnacionales, lo que disminuye la independencia del prestamista.

La privatización de estos bancos en Argentina y Brasil, y la reforma de los *Landesbank* propiedad de los estados, en Alemania, pueden favorecer la independencia de los prestamistas. Las restricciones presupuestarias pueden reforzarse también privatizando las empresas estatales de propiedad local, ya que éstas pueden conducir a un endeudamiento local excesivo.

Los mercados de crédito locales, instrumento de disciplina

Un gobierno central que asigna el crédito mediante decreto administrativo quizá no pueda comprometerse en forma convincente a no intervenir en operaciones de rescate. Por ello, es importante reducir la función del gobierno central en la asignación del crédito y reforzar los mercados de capital locales. Los vínculos entre las calificaciones crediticias y los resultados fiscales son cada vez más fuertes en varios países, como Alemania, India y Sudáfrica. A medida que el endeudamiento de los intermediarios gubernamentales deje paso al endeudamiento de los mercados de capital, se espera que mejore la disciplina fiscal.

Pero no basta simplemente con dar a los gobiernos locales libertad en los mercados de capital nacionales e internacionales y esperar que haya suerte. Como los propietarios de activos y los votantes, los acreedores disciplinarán las decisiones fiscales locales únicamente si están convencidos de que el endeudamiento local no está respaldado expresa o implícitamente por el gobierno central. Estarán atentos a las pistas que las instituciones fiscales y políticas descritas más arriba puedan enviar acerca de la probabilidad de operaciones de rescate. Si esas pistas permiten suponer que el gobierno central va a ceder a las presiones de rescate, los incentivos de mercado no influirán demasiado en las decisiones locales de gasto y endeudamiento.

Función de los mecanismos basados en normas

Si bien los mecanismos de mercado se pueden y se deben reforzar, muchas veces son insuficientes, sobre todo en los países en desarrollo en proceso de descentralización. En la mayor parte de los países clientes del Banco, los gobiernos locales tienen poca autonomía para imponer y recaudar impuestos, los acreedores y votantes disponen de poca información e incentivos y el gobierno central no puede comprometerse plenamente con una política de renuncia a medidas de rescate. En tales casos, quizá sean necesarios mecanismos jerárquicos adicionales para conseguir restricciones presupuestarias estrictas.

Ello no significa que los gobiernos centrales deban prohibir el acceso local a los mercados de crédito. Más bien, el gobierno central podría limitar los déficit y deudas locales,

exigir que la totalidad o parte de los empréstitos reciban aprobación de las instituciones centrales o no autorizar a los gobiernos locales a endeudarse para cubrir el gasto corriente (véanse Ter-Minassian y Craig, 1997 y Nota PREM 15).

La reglamentación central podría tratar también de aumentar la transparencia y la obligación de rendir cuentas en los procesos presupuestarios locales. Argentina siguió el ejemplo de Nueva Zelandia y aprobó una ley de responsabilidad fiscal de gran alcance. Brasil está considerando la posibilidad de adoptar una legislación semejante. En ella, no sólo se limitarían las emisiones de deuda y el gasto en personal, sino que se introducirían también nuevas normas presupuestarias y principios contables para aumentar la transparencia en cada uno de los niveles de gobierno.

¿Quién guardará a los guardianes?

Un problema de los controles del gasto y el endeudamiento local por parte del gobierno central es que pueden hacer que los votantes y acreedores desconfíen todavía más de la capacidad los gobiernos locales de cumplir sus compromisos. Por otro lado, estas obligaciones no son necesariamente compatibles con la mayor parte de las ventajas de la descentralización en lo que se refiere a la eficiencia y rendición de cuentas. Además, las restricciones del gobierno central sólo son fuertes en la medida en que el sistema central es capaz de hacer cumplir las normas.

No obstante, algunos de estos estudios de casos revelan que es posible aplicar normas que consiguen simultáneamente los siguientes efectos:

- Limitar la autonomía local y desalentar el comportamiento oportunista.
- Revelar claramente que las decisiones fiscales locales tendrán también costos y beneficios de alcance local.
- Fomentar la disciplina basada en el mercado.

Como ya se ha señalado, la observancia puede ser más creíble cuando se delega a tribunales y organismos autónomos. Por ejemplo, Hungría y Sudáfrica aplicaron recientemente leyes locales sobre quiebras que en buena medida despolitizan el proceso, que está basado en tribunales y árbitros independientes.

Conclusión

Los reglamentos centrales no tienen que socavar necesariamente la disciplina de mercado. De hecho, pueden facilitarla al promover la recaudación de ingresos locales, mejorar la información, la contabilidad y la auditoría, establecer y hacer cumplir ciertos límites al endeudamiento para cubrir los gastos corrientes y aclarar los procedimientos de quiebras. Por encima de todo, las reformas pueden mejorar la información y los incentivos de los votantes y acreedores.

En muchos países en desarrollo y economías en transición que están registrando un rápido proceso de descentralización, las limitaciones presupuestarias estrictas pueden requerir normas que restrinjan el endeudamiento local a corto plazo. Pero, a largo plazo, estas normas deben demostrar a los votantes y acreedores locales que las obligaciones locales son verdaderamente de alcance local. A medida que aumenta la experiencia en el terreno de la descentralización, los gobiernos subnacionales pueden conseguir mayor autonomía en sus ingresos y demostrar con los hechos que no son partidarios de las operaciones de rescate, lo que les permitiría pasar de los mecanismos basados en normas a los inspirados en el mercado.

Bibliografía adicional

Rodden, Jonathan. 2000. "The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints

around the World." Instituto de Tecnología de Massachusetts, Cambridge, Massachusetts.
Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland y Jennie Litvack, comps. De próxima publicación.
Decentralization and Hard Budget Constraints.
Ter-Minassian, Teresa y John Craig. 1997. "Control of Subnational Government Borrowing." En
Teresa Ter-Minassian, comp., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington,
D.C.: Fondo Monetario Internacional.

*Nota redactada por Johathan Rodden (Profesor adjunto, Departamento de Ciencias Políticas,
Instituto de Tecnología de Massachusetts).*

*Si tiene interés en temas similares, le invitamos a participar en el Grupo Temático sobre
la descentralización. Póngase en contacto con Jennie Litvack (teléfono interno 80519), envíe un
mensaje electrónico a decentralization_mail@worldbank.org, o haga clic en Thematic Groups
en PREMnet.*

[BOTTOM, PAGE 4]

El propósito de esta serie es presentar un resumen de prácticas recomendadas y conclusiones importantes en materia de políticas sobre temas relacionados con la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM). Las opiniones expresadas en estas notas son las de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Banco Mundial. Notas PREM se distribuye ampliamente al personal del Banco y también se publica en el sitio electrónico de la Red (<http://prem>). Los interesados en redactar una nota para la serie Notas PREM pueden enviar un mensaje por correo electrónico a Sarah Nedolast indicando el tema. Para obtener más ejemplares de esta nota, los interesados pueden llamar al Servicio de Asesoría de la Red, al teléfono interno 87736.

Preparado para el personal del Banco Mundial

[LOGO IN ENGLISH, OR:]

PREM Network
Reducción de la Pobreza y Gestión Económica

[RIGHT COLUMN, PAGE 1]

Una descentralización eficaz presupone la existencia de limitaciones presupuestarias rigurosas para los gobiernos locales

[LEFT COLUMN, PAGE 2]

Si se reforman las instituciones fiscales básicas, quizá sea posible mejorar la rendición de cuentas y fortalecer los incentivos para la disciplina de mercado

[RIGHT COLUMN, PAGE 3]

Es importante reducir la función del gobierno central en la asignación del crédito y reforzar los mercados de capital locales

[LEFT COLUMN, PAGE 4]

A medida que aumenta la experiencia en el terreno de la descentralización, los gobiernos subnacionales pasar de los mecanismos basados en normas a los inspirados en el mercado

[FOOTER, PAGE 1]

VICEPRESIDENCIA DE ECONOMÍA DEL DESARROLLO Y RED SOBRE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y GESTIÓN ECONÓMICA