

Sobre las finanzas multinivel: Reconsiderando dos cuestiones en el pensamiento de Richard M. Bird*

On Multilevel Finance: Reconsidering Two Issues in the Thinking of Richard M. Bird

Miguel Ángel Asensio

Universidad Nacional del Litoral (UNL), Universidad Católica de Santa Fe (UCSF), Observatorio Fiscal Federal (OFIF), Fundación Dos Siglos (F2S), Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (IFANDCSC) (Argentina)
asensio.ma@gmail.com

Resumen

En el trabajo se revisan nuevamente dos planteamientos específicos del Profesor Richard M. Bird (1938-2021) referidos al federalismo fiscal y las finanzas federales, así como el denominado poder de gasto en los países federales, cuya importancia puede merecer sustantivas implicancias en distintos casos, así como en el ámbito argentino en particular. Como cierre, se ensayan unas breves conclusiones.

Palabras claves: Finanzas Multinivel, Cuestiones, Pensamiento, Richard M. Bird.

Clasificación JEL: H70, H71, H72, H77.

Atento a ser un autor invitado,, el presente escrito no ha sido sometido al sistema de evaluación externo habitual.

Abstract

The paper contains a new revision of two important contributions from the Professor Richard M. Bird (1938-2021) on fiscal federalism and federal finance and also on the spending power in federal countries, considering its importance and substantive implicances for other federal cases and particularly in the one of Argentina. Closing, we present very brief concluding remarks.

Keywords: Multilevel Finance, Issues, Thinking, Richard M. Bird.

JEL Classification: H70, H71, H72, H77.

Received: 14/9/19

Accepted: 9/04/21

* Versión revisada y ajustada de la presentación realizada previamente en el XXV Seminario de Federalismo Fiscal, FCE de la UNLP, 19 y 20 de mayo de 2022 y en Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba, 22 de Septiembre de 2022.

1. Introducción

Es muy conocido el monumental aporte que la prestigiosa pluma de Richard M. Bird realizó al tópico del título en innumerables contribuciones. Aquí esbozamos una muy breve Nota que puede ser de alguna utilidad sobre apenas dos cuestiones.

Las mismas refieren a temas que aparecen o son subyacentes en otros autores y aportes pero que el nombrado enfatizara particularmente, una abordando la semántica de las finanzas multinivel y otra referida a las autonomías relativas de sus partícipes.

Ello puede ser de importancia para la mirada multidisciplinar del fenómeno mencionado, que ocupa y ha ocupado la atención de constitucionalistas, politólogos, sociólogos, economistas y administradores públicos, entre otros campos.

En lo que sigue comentamos por su orden la diferenciación entre finanzas federales y federalismo fiscal, por un lado y lo que frecuentemente aparece mencionado como “poder de gasto” en distintas contribuciones, por otro. Luego ensayaremos unas muy breves conclusiones.

2. Finanzas federales y federalismo fiscal

En rigor, vale la pena aclarar que el primer tópico aparece explícito en un artículo de doble autoría que R.M. Bird comparte con D.J. Chen¹, pero que sin duda arrastra una preocupación

previa del primero de los nombrados. También exuda la percepción de aquella multidisciplinariedad proviniendo de economistas, de un lado, y la innegable influencia del entorno canadiense, del otro.

Algunas de las apreciaciones relevantes ya habían sido anticipadas en una obra fundamental de la década de los 1980's, donde se consideraban las finanzas federales comparadas de las federaciones emblemáticas, tanto anglófonas como europeas, donde el ilustre economista insistiría en que más que consistir en una fórmula, el federalismo constituía un proceso. Había un desafío que lucía conceptualmente importante ya en aquella observación.²

En lo esencial, junto a D. J. Chen, será enfático al indicar la diferencia entre “finanzas federales” y “federalismo fiscal”. También, en plantear, su vívida aplicabilidad con respecto al específico caso canadiense que tan bien conocía.

Básicamente, entonces, finanzas federales son aquellas resultantes de una organización constitucional federal y por tanto de negociaciones y acuerdos adoptados en un marco jurídico-político de ese orden, donde aparecen actores con potestades específicas emanadas de aquel acuerdo primario entre unidades constituyentes y unidad constituida, contenido de los aspectos básicos que lo tipifican, conforman y delimitan específicamente. Lo plantearía con toda claridad:

Los economistas tienen una bien desarrollada teoría del “federalismo fiscal”, que utilizan usualmente para analizar problemas de finanzas multinivel. ¿Son “finanzas federales” y “federalismo fiscal” sólo diferentes nombres para la misma

1. Véase Bird, Richard M. y Duan-jie Chen (1998: 51-74). En el Artículo, los autores remarcaron que había existido una presentación previa en la Universidad de Córdoba, en 1996. Ahora sabemos que existió otra en la UNLP, acotación que agradecemos al Dr. Alberto Porto, sin perjuicio de consignar que también aludió muy brevemente al tema en un Seminario de Federalismo Fiscal sostenido en Pilar a principios de este Siglo.

2. Véase Bird (1986, p. 3).

*cosa? Nosotros argumentaremos...que los dos conceptos difieren en algunos importantes aspectos...*³

Este aserto, obviamente, motivaría una fundamentada exposición sobre lo que se advertían claramente como diferencias.

Del costado de lo que se denominó mundo tradicional del federalismo fiscal, todo, en principio, como los límites, la asignación de recursos fiscales y las funciones, así como el nivel y naturaleza de las transferencias, se visualizaba como “maleable”. En cambio, en el mundo de las finanzas federales los límites jurisdiccionales y la asignación de funciones y medios financieros debían ser tomados en circunstancias normales como fijados en alguna etapa temprana o anterior (por ejemplo, en la fase constitucional) y no quedaba abierta para discusiones posteriores.

Se agregaría una quizás más controversial pero no menos realista observación de que para el enfoque económico, las preferencias del gobierno central serían claramente dominantes en la práctica, si bien no ocurría ello tan visiblemente en la teoría. Admitíase, empero, que algunos economistas podían no aceptar tal proposición.

Se sumaría a lo anterior que, en las finanzas federales, sin embargo, el consenso –o imposición de preferencias– no podía ser asumido como alcanzable simplemente respecto a temas como el grado de armonización fiscal o regulatoria o, en este aspecto incluso sobre la extensión de un mercado interno común como meta de política. Se apuntó que este tipo de cuestiones eran en principio determinadas conjuntamente por ambos niveles de gobierno en algún foro político o constitucional. Y apoyándose en la práctica canadiense se expresaría

que tal proceso podía no ser siempre transparente, debido a la medida en que el mismo tomara lugar dentro de “caucus” políticos⁴, pero en cierta medida hay un claro proceso de balancear los intereses nacionales y regionales en juego.

Y todo no terminaría aquí –ni mucho menos– en tanto en un marco de finanzas federales los distintos niveles pueden perseguir sus propios objetivos distributivos e incluso de estabilización⁵, siendo importante la vigencia de una adecuada *responsabilidad u obligación de dar cuenta* que asegure que los decisores soporten las consecuencias o que los afectados den en su caso un consentimiento informado⁶.

De esa muy breve pero aguda enunciación de importantes cuestiones se deducía como adecuado marco analítico para un análisis de puro federalismo fiscal el enfoque del principal-agente, donde el gobierno central como principal, superara los problemas familiares de agencia, con relación a la información asimétrica y objetivos divergentes entre principal y agente, según una sugerente contribución de entonces, lo cual podría implicar una deriva práctica jerárquica o cuasi-autoritaria.⁷

Contrariamente, se volvería a señalar atinadamente, en un encuadre de finanzas

3. Bird y Chen (1998: 51).

4. Cenáculos, juntas o reuniones políticas. En este aspecto, como en otras partes de su planteo recogería la incidencia de Wiseman (1987) quien en general advertiría sobre la dificultad de adoptar posturas normativas respecto a la economía del federalismo.

5. Los autores ponen de manifiesto aquí una diferencia importante con lo que sería el modelo normativo básico de federalismo fiscal, donde la función redistributiva y de estabilización se reservan al gobierno general, federal o nacional y se colocan en el plano de la realidad federativa.

6. Aludimos aquí al conocido vocablo *accountability*, usual en la perspectiva de la ciencia política, la administración pública, la sociología, el derecho y en general el ámbito de las ciencias sociales.

7. Se aludía al planteo de Cremer, Estache y Seabright (1994, 1995).

federales el escenario era el de una negociación entre principales que no necesariamente debían ser iguales y que por analogía con las relaciones internacionales podía denominarse siguiendo a Simeon “diplomacia federal-provincial”⁸. Entonces, probablemente, el marco más apropiado podía quizás ser solamente el de la *teoría de los juegos*, demasiado complejo para ser abordado entonces.

El muy limitado objeto del artículo que comentamos sería simplemente ilustrar que, al menos para Canadá, ambos modelos parecían aplicables: el del federalismo fiscal para las relaciones entre las provincias y sus municipios y el de finanzas federales para el de la federación con las provincias. Cuando este último fuere aplicable una estrecha atención debía aplicarse a un análisis institucional de la realidad y la interacción entre iguales debía asumirse como marco básico⁹. A su vez, el enfoque normativo tradicional del federalismo fiscal asume un sistema federal “ideal” con la doble asunción de que comprende gobiernos benevolentes que asumen el máximo bienestar para sus ciudadanos y que el gobierno central tiene la última palabra.

Se aceptaría, claramente, que tal tipo de análisis podía no ser siempre una asistencia útil para analizar arreglos federales específicos en cualquier país federal, desde que, las federaciones difieren en muchas dimensiones. Ello permitiría seguir al maestro Ronald Watts, sosteniendo que “no hay un conjunto de hechos estilizados que se acomode adecuadamente a todas las federaciones”¹⁰.

Las finanzas federales comparadas permitirían, empero, extraer dos lecciones: la primera que todo país federal es al mismo tiempo único y en cierto sentido constituye una unidad orgánica, cada componente debe examinarse como parte de un todo, derivado ello de lo que se conoce como “dependencia del sendero”, donde el futuro aparece condicionado por el recorrido pasado¹¹. Y la segunda es que los procesos y procedimientos para alcanzar soluciones son probablemente más importantes que la naturaleza técnica de dichas soluciones.

En tal contexto, mientras la visión del federalismo fiscal daría en caso de metas conflictivas la última palabra al gobierno federal, la respuesta desde las finanzas federales sería que no puede haber una respuesta final a estas cuestiones, sino más bien un continuo y evolutivo proceso para las negociaciones que se cursen entre gobiernos. Y como cierre, se retornaba al énfasis en que ambas perspectivas podían ser aplicadas, pero a diferentes niveles, una para el municipal-provincial (la del federalismo fiscal) y otra para el federal-provincial (la de finanzas federales).

3. Poder de inducción o interferencia federal

El segundo e importante punto que se procura comentar en esta Nota refiere al denominado *spending power*, que literalmente suele traducirse como “poder de gasto” del gobierno federal, general o nacional, y que, en rigor, es bastante más que eso.¹²

Aquí Richard Bird, esta vez en solitario, volverá a recurrir a la reconocida pluma de Ronald L. Watts para encabezar el análisis de

8. El Profesor Richard Simeon, fallecido no hace una década (2013) ha sido otro de los gigantes académicos canadienses del federalismo.

9. Aquí se recordaría el aserto de un referente básico como K. Wheare, para quien, en un sistema federal “cada gobierno es, dentro de su esfera, coordinado e independiente” (Wheare, 1964). Nos hemos referido a Wheare antes (Asensio-Garat, 2011).

10. Se alude a la referencial obra del Profesor de Queen’s University, Ontario, Ronald Watts (1999).

11. Se trata de la conocida expresión en inglés “*path dependency*”.

12. Es lo que hacemos en el subtítulo; “poder financiero”, “poder de influencia financiera”, “poder de inducción de prioridades”, “poder del monedero”, entre otros, podrían reflejar el sustantivo aspecto consignado.

un aspecto sustancial en la precisa o adecuada caracterización atribuible a un sistema financiero federal:

En la mayoría de las federaciones, el “spending power” de cada nivel de gobierno no se ha limitado estrictamente a las jurisdicciones enumeradas legislativa y administrativamente. Los gobiernos han asumido usualmente poseer un poder de gasto general. Así, los gobiernos federales han utilizado este poder de gasto general persiguiendo determinados objetivos en áreas de jurisdicción estadual, otorgando subsidios a los gobiernos regionales que de otra manera no podrían afrontar la provisión de los servicios que les son demandados.¹³

Obviamente, lo hacía una vez más bajo la influencia de la realidad canadiense, ámbito que de todas formas lucía y luce extrapolable a otros casos de países federales. En concordancia con ello aludía a la utilización de tal poder para afectar actividades que no estaban dentro de las competencias legislativas de dicho gobierno federal como cuestión polémica, no dejando de mencionar su aplicabilidad a otros países federales como se deducía de su referencia a Watts.

Tal poder -como el reflejado en los mandatos de acción financiera a los gobiernos subnacionales- podía verse, acudiendo a Breton, como un “instrumento de ocupación”, es decir, un modo en que los gobiernos de un nivel pueden efectivamente ocupar el ámbito de las políticas de los gobiernos de niveles jurisdiccionales diferentes. Y acotaría que la forma más común en que los gobiernos federales suelen emplear tal poder es a través de una *subvención afectada o para fines específicos*, entendida como cualquier transferencia cuyo

monto condicione de algún modo las decisiones de gasto del gobierno receptor.¹⁴

Influía en su percepción sobre tales “intrusiones federales” cuando de pronto, tal lo acontecido en su país, el gobierno de Ottawa “daba y quitaba” o “daba y limitaba” la remisión de fondos federales otrora establecidos, generando instancias de imprevisibilidad en el financiamiento de programas, lo cual le resultaba muy notable en países en desarrollo pero que como lo consignaba de ningún modo era desconocida en países desarrollados. La resultante de ello sería su verificación en casos avanzados tales los de Australia, Estados Unidos, Suiza y Alemania, entre otros, lo que motivaría una interesante consideración de los mismos, si bien el autor se apresuraría a consignar, como lo hacemos nosotros, la imposibilidad de abordar integralmente un tratamiento de la índole del examinado.¹⁵

En esa dirección recordaría que en Australia, la Constitución permite expresamente al gobierno federal “*otorgar asistencia financiera a cualquier estado en los términos y condiciones que el Parlamento considere conveniente*”. Esto fue sustantivo en el caso de funciones concurrentes, aunque también en las propias de las unidades constitutivas. Con ello, el poder de intervención financiera federal está vivo y empleado activamente en una serie de áreas, en orden a moldear las políticas estaduales.

En Estados Unidos, pese a su tradición particular, el “poder de la bolsa”, también se había hecho notar, tal como lo denunciarían instituciones especializadas. En Suiza, a su vez, el gobierno federal puede actuar “por el bienestar del pueblo y la seguridad económica de los ciudadanos, aunque sujeto a 1) previa consulta

13. Watts (1999: 40-41), citado por Bird (2011: 21).

14. Esto ya había sido denotado en otros trabajos de su autoría, tal el compartido con Michael Smart (Bird y Smart (2002: 899-912).

15. Véase Bird (2011: 24-43).

formal a los cantones y 2) se asegure su aprobación en un referéndum. En el caso alemán, más allá del rol sustantivo del gobierno federal en general, su capacidad condicionante opera también a través de su rol en las denominadas “tareas conjuntas” o áreas concurrentes. Dicho ello, no caben aquí mayores comentarios sobre la relevancia del tema en la pluma de nuestro autor.¹⁶

El tema que abordara, empero, recibiría consideraciones posteriores. Dos de ellas son debidas a Anderson, que muy ilustrativamente se referiría al mismo abordándolo con justeza en línea con lo anterior: “Las federaciones difieren en su enfoque del gasto por parte del gobierno central en áreas que están más allá de su jurisdicción legislativa. El poder de gasto de un gobierno puede tener importantes implicancias para el carácter de la federación”. Y sería sorprendentemente crudo al afirmar que, en la práctica, el *spending power* es una característica principal en la operación de virtualmente todas las federaciones. Por lo tanto, a menudo la cuestión es sobre cómo es usado, no si lo es (Anderson, 2008: 38-41).

Ese poder financiero podría ser empleado de tres formas: 1) para hacer transferencias de propósito general para incrementar su capacidad fiscal de cara a asumir sus responsabilidades; 2) haciendo transferencias condicionales; 3) creando programas directamente administrados por el gobierno federal en áreas normalmente visualizadas como de competencia exclusiva de los gobiernos provincial-estadales Anderson, 2010: 13-17).

Lo anterior exige de comentarios adicionales a los estudios específicos de Bird sobre el tema y hacen relevante su consideración de este aspecto, sobre el que apenas deseamos marcar su trascendencia y respecto del cual el economista de Toronto pondría particular

énfasis, dedicándole, además del mencionado, otras aportaciones, estimando de nuestra parte sustantivo el considerarlo, dada su potencialidad intrínseca como su eventual ponderación en la evaluación de otras experiencias, incluida la argentina.¹⁷

4. Conclusiones

Como mínimo resulta apenas mezquino recordar dos contribuciones de un académico emblemático en la temática fiscal-federal que dedicó a la misma innumerables aportaciones y que, por otra parte, conoció la experiencia latinoamericana y argentina. No se han abordado aquí otros diferentes tópicos que explorara en la intención de focalizar la atención en al menos dos muy significativos.

Cabe consignar que, pese a que su formulación tiene ya más de dos décadas, están presentes elementos que lo mostraban más allá de lo que se conocería como “primera generación de la teoría del federalismo fiscal”¹⁸, siendo ello más explícito en la segunda, donde mostraría expreso conocimiento de tratamientos de la “segunda generación teórica” en la consideración de Wallace Oates (2005, 2008).

La semántica casi variopinta de los estudios sobre finanzas multinivel y descentralización fiscal nos ha llevado a elegir estas exploraciones como renovado disparador para estimular la reflexión sobre una problemática vastísima en sus contenidos contemporáneos y de potencial utilidad desde la específica perspectiva argentina.

17. El autor agradece los comentarios del Dr. Alberto Porto sobre este aspecto, con motivo de la segunda presentación de este trabajo, mencionada más arriba.

18. Implica numerosas contribuciones, no solo angloamericanas. Citamos igualmente una de Mc Lure (1983) y tres de Musgrave (1961, 1971 y 1983), además de las aludidas en Shah (2007), entre otras posibilidades más amplias.

16. Ibidem, varias páginas.

Con esa intención, dejamos a consideración y crítica del lector el brevísimo esbozo precedente, reflejo al mismo tiempo de la profundidad temática y científica exhibida por una autoridad internacional eminente en la materia, ha muy poco desaparecida.

5. Referencias Bibliográficas

- Anderson, G. (2008). *Federalism. An Introduction*, Oxford University Press, Don Mills, Ontario, Canada.
- Anderson, G. (2010). *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*, Oxford University Press, Don Mills, Ontario, Canada.
- Asensio, M. A. y Garat, P. M. (2011). *Federalismo fiscal. Experiencia nacional y comparada*, Rubinzal y Culzoni, Santa Fe.
- Asensio, M. A. (Coord.) (2020). *El federalismo en Argentina y Canadá. Aspectos económicos e institucionales*, Ediciones UNL (EDIUNL), e-book.
- Bird, R. M. y D. Chen (1998). "Federal finance and fiscal federalism: the two worlds of Canadian public finance", *Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada, Volume 41*, No. 1 (Spring/Printemps), pp. 51-74 (Versión revisada de presentación en Seminario de Federalismo fiscal y finanzas federales en la Universidad Nacional de Córdoba, Junio, 1996)..
- Bird, R. M. (2011). "El poder de gasto en los países federales", en Asensio, M. A. y Garat, P. M., *Federalismo Fiscal. Experiencia nacional y comparada*, Rubinzal y Culzoni, Santa Fe.
- Bird, R. M. y Smart, M. (2002). "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries", *World Development* Vol 30, N° 6, pp. 899-912.
- Bird, Richard M. (1986). *Federal Finance in Comparative Perspective*, Toronto Tax Foundation, Toronto.
- Cremer, J.; Seabright, P. y Estache, A. (1994). "Decentralization of Public Services. Lessons from the Theory of the Firm", Policy Research Working Paper 1345, The World Bank, Washington.
- Cremer, J.; Seabright, P. y Estache, A. (1995). "The Decentralization of the Public Sector: Lessons from the Theory of the Firm", en Antonio Estache, ed., *Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations*. World Bank Discussion Paper 290, World Bank.
- Musgrave, R. A. (1961). "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism", en *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, Nueva York pp. 97-122.
- Musgrave, R. A. (1971). "Economics of Fiscal Federalism", *Nebraska Journal of Economics and Business*, Vol 10, N° 4 (Autumn), pp. 3-13.
- Musgrave, R. A. (1983). "Who should tax, where and what", in Mc Lure, Ch. (ed), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National University (ANU), Canberra..
- Oates, W. (2005). "Towards a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.
- Oates, W. (2008). "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, Vol. LXI, No. 2, June.
- Peloquin, D. (2020). "El federalismo fiscal en Canadá", en Asensio, M. A. (Coord.) (2020), obra citada.
- Shah, A. (2007). *Principles of Fiscal Federalism*, Forum of Federations and McGill-Queen's, Kingston-Montreal.
- Watts, R. L. (1999). *Comparing Federal Systems in the 1990's*, Institute for Intergovernmental Relations, McGill-Queen's, Kingston-Montreal.
- Weingast, B. (2008). "Second Generation Fiscal Federalism. The implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, Elsevier.
- Weingast, B. (2013). "Second Generation Fiscal Federalism: Political aspects of Decentralization and Economic Development", *World Development*, 2, Vol. XX, p. 1-12.
- Wheare, K. (1964). *Federal Government*, Galaxy Books, Oxford University Press, London-New York.
- Wiseman, J. (1987). "The political economy of federalism: a critical appraisal", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Volume 5, pages 383-410.