



ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y FINANZAS PÚBLICAS: CONCEPTOS, SISTEMAS, PROBLEMAS

Franz Xavier Barrios Suvelza*

Fecha de recepción: 6 de julio de 2002.

Fecha de aprobación en la sesión del nuevo Comité Editorial: 14 de mayo de 2003.

Resumen

Muchos países latinoamericanos se encuentran reformando sus sistemas de asignación fiscal entre territorios. Este artículo enfoca un aspecto de la plataforma teórica de dichas reformas. Las relaciones fiscales entre niveles territoriales del Estado han sido tratadas descuidando el hecho de que son parte de un sistema más genérico llamado orden territorial. En la primera parte, se muestran los principales rasgos de este marco analítico. Aquí la distribución competencial revela su naturaleza cúbica dada la combinación estable entre potestades materiales, formales y su dimensión territorial. En la segunda parte se trata de esquematizar la conducta especialmente territorial de los flujos fiscales entre territorios. Así será posible decidir qué flujos fiscales pueden ser considerados como pertenecientes al contexto del orden territorial. La tercera parte está dedicada a indagar si hay algún tipo de conexión entre modo de Estado (lo federal o lo unitario) y la forma en la cual se comportan los flujos fiscales.

Palabras clave: orden territorial, relaciones fiscales intergubernamentales, ecualización fiscal interterritorial, federalismo.

Abstract

Many Latin American countries are reforming their systems for fiscal allocation among their different territories. This article is focused on one aspect of the theoretical platform for those reforms. Fiscal relations between a nation's territories have been addressed without taking into consideration the fact that they are part of a more generic system called territorial order. In the first part of the article, the main features of this analytical framework are presented. Here, the competence-based distribution reveals its cubic nature given the stable combination between material, formal and territorial authorities. In the second part of the article an attempt is made to schematize the particularly territorial behavior of fiscal flows between territories. In this way it will be possible to determine which fiscal flows can be considered to belong to the territorial context. The third part is dedicated to studying whether there is some type of connection between the State mode (federal or unitary) and the way in which fiscal flows behave.

Key words: territorial order, inter-governmental fiscal relations, inter-territorial fiscal equalization, federalism.

* Economista, Ph.D por la Universidad Técnica de Berlín, República Federal de Alemania. Actualmente es director del Programa de Reforma y Análisis de la Descentralización en el Ministerio de Desarrollo Sostenible, República de Bolivia. Correo electrónico: franzbarrios@yahoo.com

Résumé

Beaucoup de pays latino-américains sont en train de réformer leur systèmes d'assignation fiscal entre leur territoires. Cet article envisage un aspect de la plate-forme théorique de ces réformes. Les relations fiscales entre des niveaux territoriaux de l'Etat ont été traité en négligeant le fait qu'ils font partie d'un système plus générique qui s'appelle l'ordre territorial. Dans la première partie, cet article montre les principaux traits de cet cadre analytique et dans cette partie, la distribution compétentielle montre sa nature cubique donné la combinaison stable entre des pouvoirs matériels, formels et leur dimension territoriale. Dans la deuxième partie la conduite territoriale des flux fiscaux est schématisée, ainsi que nous pouvons décider quels flux fiscaux peuvent être considérés comme des parties du contexte de l'ordre territorial. La troisième partie enquête s'il y a quelque type de liaison entre la façon de l'Etat (soit fédéral, soit unitaire) et la manière comme les flux fiscaux se comportent. On méprise une connexion mécanique entre les deux manières si nous considérons que les traits fédéraux sont lesquels ont des implications sur les mécanismes des flux fiscaux territoriaux quand on compare ces faits avec des cas concrets des Etats unitaires.

Mots-clés: ordre territorial, liaisons fiscales intergouvernementales, égalisation fiscale interterritoriale, fédéralisme.

Resumo

Muitos países latino-americanos estão reformando seus sistemas de cobrança fiscal entre territórios. Este artigo focaliza um aspecto da plataforma teórica dessas reformas. As relações fiscais entre níveis territoriais do Estado têm sido tratadas descuidando o fato de que são parte de um sistema mais genérico chamado ordem territorial. Na primeira parte este artigo mostra as principais características deste marco analítico. Aqui, a distribuição de competência revela sua natureza cúbica dada a combinação estável entre potestades materiais, formais e sua dimensão territorial. Na segunda parte trata-se de esquematizar a conduta especialmente territorial dos fluxos fiscais entre territórios. Desta maneira será possível decidir que fluxos fiscais podem ser considerados como pertencentes ao contexto da ordem territorial. A terceira parte dedica-se a indagar se existe algum tipo de conexão entre o modelo do Estado (federal ou unitário) e a forma pela qual se comportam os fluxos fiscais.

Palavras-chave: ordem territorial, relações fiscais intergovernamentais, equalização fiscal interterritorial, federalismo.



Antecedentes

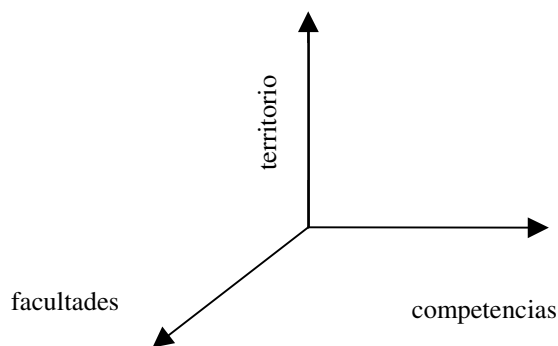
Toda nación posee: *a)* un sistema de distribución de competencias entre los territorios que la componen, distribución que, *b)* se produce en un marco geográfico-estatal específico, todo bajo *c)* determinadas definiciones de orden político-institucional referidas a la organización socioespacial. En otras palabras, toda nación posee un *orden territorial* —independientemente que la sociedad haya desarrollado una disciplina que estudie tal matriz de distribución competencial o el orden territorial en cuestión sea, gruesamente, efecto de decisiones estatales de intervención—. En la medida en que dicho orden esté normado e incluso, yendo más allá, sea fruto explícito de una planificación estatal, se hablará de un *ordenamiento territorial*.

Una de las hipótesis del presente trabajo es que un haz específico de relaciones financieras en el Estado es específicamente concomitante con las decisiones tomadas en el marco del ordenamiento territorial o derivadas del orden territorial vigente en un país.¹ En este contexto, se propone un acceso distinto a las finanzas públicas, al enfatizar el *efecto territorial* que marca ciertos flujos fiscales del Estado.

La segunda hipótesis del texto es que hay un determinado *umbral* a partir del cual los flujos fiscales adquieren una connotación especialmente territorial. Es cierto que los flujos fiscales de una u otra forma tienen que ver con la variable territorio. Se trata aquí, empero, de profundizar el conocimiento sobre la intensidad y los saltos cualitativos que se producen en la dinámica misma que surge entre el Estado, sus finanzas y lo territorial. Se procede entonces a establecer un esquema de clasificación general que facilite desde un punto de vista taxonómico la toma de decisiones de tipo fiscal-territorial en la medida en que se aclaran las coordenadas de flujos fiscales bajo condiciones de *distorsión* socioespacial. Finalmente, el texto plantea una tercera hipótesis posible que se da sólo sobre la base de la aclaración previa de las dos anteriores. Se hace, en efecto, al final un repaso de en qué medida las modalidades de imbricación fiscal entre territorios se correlacionan con determinados *modos de Estado*, o sea, con la naturaleza federal o no federal del Estado. Se muestra allí que las usuales vinculaciones conceptuales en este punto no son siempre las apropiadas.

Es conveniente añadir que el texto procura una permanente confirmación de las teorizaciones sugeridas con la realidad de diversos países concretos y, por lo tanto, com-

¹ Comparar el avance conceptual logrado en dicha dirección en N. Andel, *Finanzwissenschaft*, vierte Auflage, Mohr Siebeck, 1998, pp. 502-514 a pesar de mantener el término de *compensación financiera* para explicar el proceso completo de lo territorial y fiscal.



Gráfica 1. Las tres dimensiones de toda distribución competencial.

porta una utilidad potencial para el rediseño de sistemas de organización fiscal-financiera que enfrentan de tiempo en tiempo las sociedades en vías de desarrollo o las ya avanzadas.

La cuestión del orden territorial

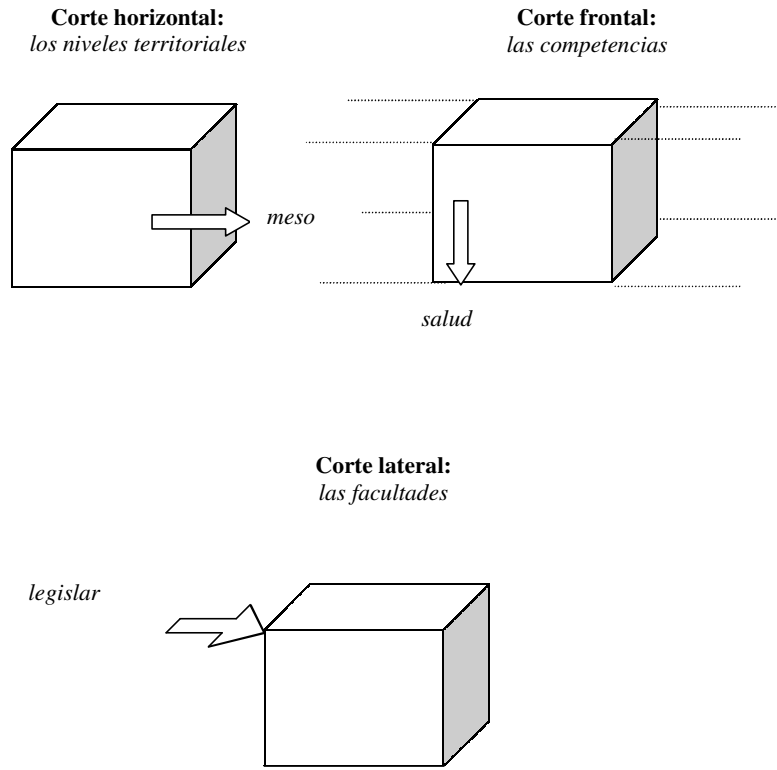
Antes de ver más de cerca los tres bloques conceptuales del orden territorial mencionados, será necesario advertir que aquí se empleará el término *territorio* rescatando su origen etimológico que nos remite a la idea de un “espacio circunscrito a defender”,² en tanto concepto indisolublemente unido al *status* que Weber le da al territorio cuando desprende de las relaciones de dominio, las de naturaleza política y, más específicamente, cuando extrae de éstas últimas, aquel subconjunto que llamó relaciones estatales.³ Así, al establecer que territorio no es lo mismo que suelo, espacio o región, se produce una separación conceptual de otras comprensiones vigentes de *ordenamiento territorial* que versan generalmente sobre asuntos urbanísticos, de disposición de suelo, de jerarquías económico-geográficas entre asentamientos o aspectos relativos al uso de recursos naturales.⁴

Como anotamos al principio, todo país posee un orden territorial y éste, a su vez, se compone de tres bloques conceptuales, uno de los cuales está referido concretamente a la matriz de distribución de competencias entre sus territorios. Dicha matriz involucra tres dimensiones. Por un lado están los sujetos que fungen como *receptores* o *emisores* en toda organización político-espacial, es decir, los territorios de un Estado. Por otro se encuentran las *competencias* o *potestades materiales* asignadas a cada uno de ellos. Finalmente se debe considerar la definición de lo que sobre dichas materias puede ejercer cada territorio, en otras palabras, las *facultades* o *potestades formales*. Se observa entonces que son tres las dimensiones que deben cruzarse y bien puede decirse que se abre así un espacio tridimensional.

² Véase en lo etimológico J. Gold, “Territoriality and Human spatial behavior”, en *Progress in Human Geography*, vol. 6, 1982, p. 44.

³ Véase Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Auflage, JCB Mohr, Tübingen, 1980, pp. 19 y ss.

⁴ Un análisis detallado sobre las distintas acepciones del concepto *ordenamiento territorial* puede verse en A. Pérez, *La ordenación del territorio en el Estado de las autonomías*, Marcial Pons, 1998.



Gráfica 2. Enfoque cúbico del orden territorial.

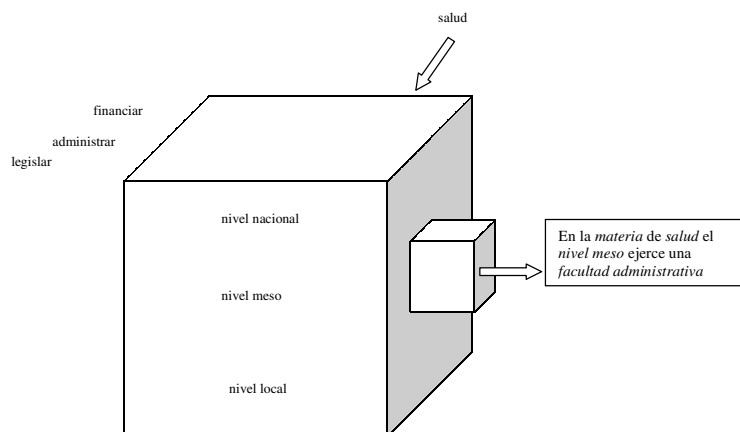
En resumidas cuentas, el *qué* de la asignación competencial nos lleva a la dimensión *material*, por tanto, a las *sustancias* que son trasladadas entre peculiares *emisores* o *receptores* de naturaleza político-espacial. Por otra parte, es la dimensión de emisores-receptores la que por su lado remite al *quiénes*, dentro del Estado, como sujetos de dichas transacciones. Finalmente queda el aspecto de las prerrogativas de los territorios sobre las materias como dimensión adicional. En efecto, se descubre que la asignación de una materia *x* (por ejemplo salud) a una entidad político-espacial y a un municipio debe precisar si el receptor consignado podrá o deberá legislar, administrar y, hasta qué punto financiar, la misma. Se puede entonces decir, de manera simplificada, que determinados territorios gozarán de facultades sobre materias específicas. Al tratarse de tres dimensiones genéricas que permanentemente se combinan, es posible dibujar la matriz de distribución competencial, en principio, como un *cubo*. En la Gráfica 2 se muestra que la idea tridimensional es semejante a *cortar* un cubo desde tres lados.

La matriz de distribución competencial es uno de los tres bloques conceptuales de todo orden territorial. Pero antes de pasar al segundo bloque, vale la pena aprovechar el punto para enunciar por lo menos algunos elementos complementarios de este primer grupo de variables. Por un lado, las competencias pueden ser *temas* —como la cuestión indígena— y no sólo *sectores* —como el clásico caso de salud—. Las líneas punteadas en la Gráfica 2

justamente quieren significar que el cubo puede *estirarse* hacia los costados en la medida en que se expanda el catálogo competencial. Por otro lado, se distinguirán tres facultades: la de legislar, la de administrar y la de financiar. Como la facultad de legislar no es lo mismo que reglamentar (si bien ambos hechos son formas de normar), el enfoque cúbico de ordenamiento territorial da cuenta de la división horizontal clásica de poder cuando gráfica que reglamentar es una potestad normativa que pertenece al llamado poder ejecutivo o a la facultad administrativa. Por cierto, la facultad de administrar, como tal, contiene un sistema de actividades de gestión pública indispensables: la *formulación* de políticas, la regulación de servicios, la ejecución de operaciones de gestión, la supervisión (evaluación y monitoreo) y, finalmente, como se anticipó, la reglamentación. En la Gráfica 3 se tiene una síntesis del enfoque.

El segundo bloque conceptual informa que todo orden territorial tiene que ver con variables de tipo geográfico-estatal, agrupadas en tres grandes familias: *a)* la cuestión del orden espacial; *b)* la variable de trazados fronterizos entre territorios dentro del Estado, y finalmente; *c)* lo referente a la organización geográfica de la administración estatal descentrada y/o sectorial. Para ejemplificar estas tres familias puede mencionarse que en el ámbito geográfico-estatal se considerarán variables referidas al sistema de nucleamientos urbanos y rurales, a las *regiones económicas* o a los *puntos de aglomeración*. En el segundo caso, que abarca lo geográfico-jurisdiccional, se analizará el crucial tema de empatar identidades sociales subnacionales con límites político-administrativos, mientras que en el tercer punto del contexto geográfico-administrativo se trabajará con la estructuración de distritos sectoriales de operación o áreas de desconcentración submunicipal.

Para cerrar este somero bosquejo del orden territorial sólo resta mencionar el tercer bloque temático que se llamará político-institucional. Se tiene aquí en primer lugar la cuestión del *modo de Estado*, que no es otra cosa que definir o indagar si se tendrá finalmente un modo federal, unitario o triterritorial de organización del Estado. En efecto, se debe definir la naturaleza de la organización territorial desde la perspectiva de la división



Gráfica 3. El cubo competencial.

vertical de poder que implicará tener que trabajar con categorías centrales como el *status* constitucional de los niveles territoriales, el tipo de articulación vertical de poder y la función de cada nivel territorial. Pero este bloque político-institucional abarca además del modo de Estado, tanto las cuestiones referentes a los órganos de gestión, como las variables que involucran dispositivos de coerción estatal territorialmente organizados. En el caso de la variable órganos de gestión se tiene, por un lado, el tema de las *potestades organizacionales* o *atribuciones* de los distintos órganos de administración o gobierno, y por otro lado, el tema de las *potestades designativas* que aclaran el origen de conformación de las autoridades. En cuanto a los dispositivos de coerción, sólo se debe anotar la importancia de conocer el eslabonamiento territorial de la fuerza pública con el fin de entrever posibilidades de mejor explotación de esas infraestructuras y de evitar duplicaciones y de autoridad.

En pocas palabras, sobre esta base, el orden territorial enfoca entonces el dilema de qué asuntos y por qué asume —con qué prerrogativas y cómo— determinado nivel territorial o territorio sobre una malla geográfico-administrativa y espacial, todo ello desde parámetros claros de conformación política y diseño constitucional.

A esta altura ya estará claro que un ordenamiento territorial no es un ordenamiento espacial o un ordenamiento del suelo. En gran medida, la distinción está basada en asumir la categoría *territorio* como una variable de contenido inconfundiblemente *estatal*.⁵ En lo que concierne al ordenamiento del espacio, éste tiene que ver con la distribución de efectos sobre la estructura de asentamientos humanos derivados de las variables superficie, distancia y densidad con referencia a la provisión de bienes y servicios no necesaria,⁶ pero fundamentalmente estatal. El ordenamiento del suelo, por su lado, se relaciona con la distribución de modos de posesión y uso del suelo entre distintas personas jurídicas o naturales.

Una cuestión de fondo que no podemos desarrollar en este artículo es la de indagar la lógica misma que subyace a las modalidades, intensidades y modelos finales de asignación.⁷ ¿Por qué un país combina estas variables generales de ordenamiento competencial de tal manera que las mismas se cristalizan en una asignación del tipo α para un caso y para otro en una de tipo β ? Es cierto que la asignación suele estar consignada en las constituciones o en leyes orgánicas o en otro tipo de instrumentos legales, pero lo que las disposiciones hacen, en buena medida, es aclarar algo que es fruto de un proceso previo (técnico o no y ciertamente no del todo despolitizado)⁸ de definición estatal. Ésta se encuentra influida

⁵ Véase J. Häkli, "Territoriality and the rise of the modern state", en *Fennia* 172:1, 1994. Véase también J. Gottmann, "The evolution of the concept of territory", in *Social Science Information*, X/V-3-4, 1973. Para la definición de espacio véase por ejemplo, T. Schatzki, "Spatial ontology and explanation", en *Annals of the American Association of Geographers*, 81(4), 1991.

⁶ Véase, por ejemplo, J. Parr, "Agglomeration economies: ambiguities and confusions", en *Environment and Planning A*, vol. 34, 2002, pp. 717 y ss.

⁷ Sobre este tema uno de los últimos pronunciamientos de Musgrave se encuentra en R. Musgrave, "Devolution, Grants and fiscal competition", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, núm. 4, 1997, pp. 64 y ss.

⁸ Para la estructuración de decisiones fiscales bajo la luz de procesos decisionales políticos, véase, por ejemplo, J. Buchanan, "The Constitution of Economic Policy", en *The American Economic Review*, vol. 77, 1987, p. 246.

por muchas condicionantes como son el grado de desarrollo de las técnicas mismas de ordenamiento territorial, las premisas conceptuales del modo de Estado que rige en cada caso (*unitarismo*, federalismo, entre otros), la presión social (histórica e incluso étnica), la crisis fiscal del Estado, los cuellos de botella en la provisión de bienes y servicios públicos y la búsqueda de modos más inclusivos de gestión pública.

Se acaba de hacer un esbozo de las variables relacionadas con el ordenamiento territorial. Pero, ¿qué tiene que ver todo esto con las finanzas públicas? La simple figura tridimensional anuncia ya de qué manera éstas se ven especialmente afectadas por variables territoriales. La facultad de financiar competencias desde un territorio se ejemplificó como uno de los *cortes laterales* del cubo competencial. El cubo tiene *cortes horizontales* que anuncian la existencia de sistemas hacendarios por territorio, lo cual implica un ámbito espacial de majestad tributaria. También los *cortes frontales* que manifiestan catálogos competenciales anuncian consecuencias fiscales. Además, los flujos fiscales interterritoriales estarán determinados no sólo por el *alcance* geográfico del trazado político-administrativo, sino por la disposición espacial de los proveedores y productores de bienes y servicios estatales. Más aún, los mismos flujos no pueden estudiarse aislados de consideraciones referentes al origen de las autoridades subnacionales, las relaciones de mando administrativo, las funciones y atribuciones de los órganos de autoridad y, por supuesto, a la división *vertical* de poder derivada de la articulación de los niveles territoriales en el Estado.

Flujos financieros interterritoriales

Entre los niveles territoriales, y también entre los territorios de un mismo nivel, se producen flujos financieros de diversa índole,⁹ pero, ¿desde qué momento son las relaciones fiscales entre niveles territoriales *especialmente* territoriales? Se propone a continuación un esquema que facilite la *factorización* de aquellos flujos que por su naturaleza podrán ser considerados objeto del ordenamiento territorial en sentido estricto. Para ello veamos qué entra y qué no —y por qué, desde la perspectiva fiscal— al campo de las conexiones que lo producen.

La taxonomía básica

Flujos de relevancia simplemente estadístico-geográfica

Es cierto que la política nacional de recaudación tributaria puede estar de tal modo diseñada que, al final, se compruebe que en términos absolutos un territorio subnacional *x* acaba aportando al erario nacional más de lo que hace un territorio subnacional *z*. Pero si estos

⁹ Para análisis reciente sobre el punto de las relaciones fiscales entre territorios, véase R. Boadway, “Intergovernmental fiscal relations: The facilitator of fiscal decentralization”, en *Constitutional Political Economy*, XII, 2001, p. 93. También J. Rodden, “The dilemma of fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World”, en *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 3, 2002, p. 670.

recursos provienen, por ejemplo, de un impuesto al ingreso personal —progresivo o no— sin que la residencia del contribuyente afecte el aporte de cada uno de ellos, entonces diremos que el origen de dichos flujos no está *territorialmente distorsionado*: personas de ingreso equivalente son gravadas, con la misma tasa, en el lugar x y en el lugar z . La fuente es entonces de carácter interpersonal. Si además esos recursos se redistribuyen de acuerdo con el principio interpersonal, como suele suceder en muchos programas nacionales de asistencia social, entonces tenemos un proceso de redistribución del mismo tipo. Que sobre esta base se pueda hacer un cuadro donde un territorio pareciera recibir más que otro, es algo secundario o simple resultado de un proceso de registro geográfico de datos estadísticos.

Flujos territorialmente distorsionados

La clasificación que sea capaz de plantear los flujos fiscales *aptos* para ser considerados pertenecientes al campo analítico de orden territorial debe combinar los dos extremos lógicos de los flujos. Por un lado su *procedencia*, por el otro, su *destino*. La primera tiene que ver con el *emisor* de los flujos, después con la *fuentes* de los mismos y al final, con el modo de *acopio* de los recursos fiscales. Se deberá establecer que en el caso de flujos territorialmente *distorsionados*, el territorio siempre cumple la función de *emisor*.

La cuestión se torna más complicada si uno se refiere a la *fuentes*. Puede ser que el ingreso sea obtenido por recaudaciones de impuestos indirectos o directos (en general se considerará aquí toda la gama dable de ingresos tributarios), o ser de lo contrario, una fuente de tipo territorial, caso que se da, por ejemplo, cuando un territorio meso o supra-municipal x *devuelve* a los territorios que lo componen recursos que fueron obtenidos por x a través de una suerte de *cuota* que sus municipios le concedieron. Este tipo de aportes son un espécimen de lo que aquí se llamará *tributos administrativos territoriales* (TAT) y, como se verá más abajo, son empleados en varios países.

Surge empero, adicionalmente, la cuestión del acopio, tercer elemento de la variable *procedencia*. Si la fuente es, por ejemplo, un ingreso tributario sobre los ingresos de las personas, pero las tasas impositivas varían en función de la posición geográfica del contribuyente, entonces la fuente expulsa flujos fiscales financieros que fueron *acopiados* bajo una peculiar forma de afectación adicional de tipo territorial.

El par terminológico de *procedencia*, como se anticipó, es el destino de los recursos. Y aquí vemos que éste también puede ser o no de naturaleza territorial. Si se tiene un destino de este tipo, se debe diferenciar entre el caso en que el territorio hace de simple *agregador* de aquel que además de ello, *filtra* territorialmente los recursos, lo que es, como se verá, una distorsión cualitativa más desde la variable territorio. Así, entonces, de una serie de combinaciones entre todos estos aspectos se desprende una gama general de modos de asignación fiscal financiera interterritorial, de los cuales describiremos algunos de los más característicos.

*La familia de flujos territorialmente agregados
y de fuente no territorial*

Una forma clásica, dentro de esta familia, es aquella donde el gobierno nacional, con fondos tributarios recolectados de modo uniforme para toda la nación —o sea sin estar la fuente o el acopio territorialmente afectados— los traspasa a niveles subnacionales, pero fungiendo los territorios como *personas receptoras*. Los gastos desconcentrados del gobierno nacional en territorios inferiores, los gastos públicos efectivizados por agencias autónomas ubicadas a nivel subnacional y las transferencias condicionadas de recursos nacionales en *proyectos* territoriales subnacionales B1 son casos típicos. Las llamadas *ayudas federales* para inversiones *especialmente importantes* en los territorios del nivel meso alemán y municipios en Alemania¹⁰ son ejemplos de esta familia, así como las compensaciones federales para entidades subnacionalmente asentadas (en el meso o lo local) pero cuya existencia es imputable a requerimientos federales.¹¹ Está claro que se puede tratar también de un traspaso del nivel meso al nivel municipal o incluso del caso donde un territorio municipal encarga a uno superior la *ejecución* de tareas financiadas con recursos del municipio *contratante*. Por razones de *línea de mando* administrativa o de *condicionalidad temática*, el territorio dador ejerce en B1 una destacada influencia en el uso de los recursos.¹²

Cuando los recursos no están afectados de esta manera (condicionalidad temática/línea de mando administrativa) por el territorio dador y se mantienen constantes las variables fuente/destino así como se acaban de ver, tenemos: aquellos flujos por medio de los cuales se produce una compensación a las externalidades entre territorios B2 o el caso donde un municipio transfiere recursos a su provincia correspondiente, que a su vez financia programas subprovinciales B3. Este caso se encuentra en Francia, entre sus departamentos y las comunas.¹³

La familia de flujos territorialmente filtrados y de fuente no territorial

Si el factor territorio comienza a afectar definitivamente de modo más cualitativo los procesos de redistribución en el destino mismo, tenemos los siguientes casos: C1, donde los impuestos nacionales —o aquellos manejados por el territorio superior, cabe decir de tasa uniforme— se asignan a los subnacionales (o inferiores) de tal modo que los montos de recepción están afectados (*filtrados*) a fin de atender, por ejemplo, razones *estructurales* de *debilidad* fiscal relativa a los territorios receptores. Una preponderancia del nivel nacional en el acopio de impuestos y una descentralización del gasto es característica, por ejem-

¹⁰ Ley Fundamental Alemana, art. 104a/4.

¹¹ *Ibid.*, art. 106/8.

¹² Sobre el tema de traspasos de este tipo véase el análisis sobre la relación entre territorio financiador y controlador, Gillete, C. (2001), "Funding versus Control in intergovernmental relations", en *Constitutional Political Economy*, xii, pp. 123 y ss.

¹³ Véase Homont (1998), "Les financements croissés, instruments de péréquation départemental", en *Revue Française de finances publiques*, núm. 63.

plo, de las relaciones fiscales interterritoriales en Australia, donde, se da un alto grado de condicionalidad temática del mismo.¹⁴ Los flujos del tipo c1 pueden ser también, por supuesto, recursos no condicionados. La otra posibilidad c2 es que incluso el acopio esté territorialmente afectado y nos encontremos entonces ante el clásico ejemplo de traslaciones de excedentes fiscales de territorios *fuertes* hacia territorios *débiles*. Al tipo c1 pertenecen las *coparticipaciones tributarias*, o sea, la definición de alícuotas de territorios inferiores en una masa de tributos de un nivel territorial superior y a c2, el método que llamaremos de *descremado* fiscal interterritorial.

Los flujos territoriales puros

Finalmente tenemos el grupo D, donde la fuente misma es territorial. Ejemplos de recursos con una fuente de este tipo son los siguientes: *a)* cuando los mismos se alimentan por ingresos que se pueden calificar de *geopolíticos*, como son los aduaneros, *b)* cuando un territorio *mayor* devuelve a territorios *menores* recursos sacados de una bolsa fiscal constituida por las cuotas de éstos en beneficio de aquel, *c)* o por un superávit patrimonial de la corporación territorial. Si esos recursos se obtienen por fórmulas que no consideran parámetros de rendimiento fiscal territorial, tenemos uno de los tipos de flujos territoriales *puros* D1. Si esos recursos sí consideran capacidades fiscales en el acopio, entonces tenemos el otro grupo *puro* D2.

La clasificación que se acaba de proponer no es exhaustiva pero abarca muchos de los flujos que existen en los Estados como veremos en algunas ejemplificaciones adicionales que se harán a continuación.

Antes de proceder a explicar de manera más amplia lo arriba expuesto, resumamos lo dicho hasta esta parte. Hemos buscado mostrar cómo la variable territorio *marca* de manera singular, bajo condiciones específicas, los flujos fiscales financieros y al hacerlo, los coloca, por así decirlo, en el campo de *gravidad* del orden territorial. No está por demás subrayar a esta altura que, por las virtudes que trae consigo acercar los *radios geográficos* de bienes y servicios públicos al pago de los habitantes de una jurisdicción territorial determinada—donde además se implicará un determinado grado de capacidad decisional política—,¹⁵ el empleo del territorio y su papel como variable que afecta ciertos flujos financieros fiscales no es una simple solución *second-best* frente a aquella de los procesos de redistribución interindividual.¹⁶

¹⁴ Comparar J. Petchey, P. Shapiro y C. Walsh, “Transfers in federal systems: a critical survey”, en Fisher, R. (ed.), *Intergovernmental fiscal relations*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1997, p. 105.

¹⁵ Sobre el tema del llamado principio de *equivalencia fiscal*, véase, por supuesto, M. Olson, “The principle of ‘fiscal equivalence’: The division of responsibilities among different levels of government”, in *American Economic Review*, vol. 59, 1969, p. 483. Sobre la necesidad de una relación virtuosa entre decisor/consumidor/pagador de bienes y servicios públicos, véase D. Biehl, “Zum Problem der Konnexität und Aufgabenverantwortung am Beispiel der Sozialhilfe”, en *Neuordnung des Gemeindefinanzsystems*, Junkernheinrich, M/Klemmer, F, Analytica, Berlín, que llama a esta cadena, *principio de correspondencia*, 1996, pp. 74 y ss.

¹⁶ Véase R. Musgrave, “Economics of fiscal federalism”, en *Public Finance in a democratic society*, Harvester Press, 1971, pp. 37-39.

Cuadro 1
Taxonomía general de flujos fiscales bajo distorsión territorial

		PROCEDENCIA						DESTINO		
		emisor		fuente		acopio		territorial		No territorial
		T	noT	T	noT	T	noT	A	F	
A	Flujos Geográfico-estadísticos		x		x					x
Flujos territorialmente distorsionados	B		x			x		x		
		B1	x			x		x		
		B2	x			x	x		x	
		B3								
	C		x			x		x		
		C1	x			x		x		
		C2	x			x	x		x	
	D		x		x			x		
		D1	x		x			x		
		D2	x		x		x		x	

T: territorial
 NoT: no territorial
 A: flujos agregados territorialmente
 F: flujos filtrados territorialmente

En el Cuadro 1 se ha resumido la taxonomía y como se desprende del mismo, existe un gran bloque de recursos territorialmente *distorsionados* que ha sido subdivido, a su vez, en tres familias: el grupo de flujos B, donde el territorio *agrega* el desembolso de recursos fiscales que tienen siempre fuentes no territoriales. Al grupo B1 pertenecen los típicos gastos desconcentrados de un territorio superior sobre los territorios que lo componen, así como al grupo B2 las compensaciones por externalidades que un territorio y transfiere a uno x, debido a que los habitantes de aquél consumen bienes y servicios públicos producidos en éste. Los pagos de municipios a su provincia son característicos de B3, que a su vez, en intercambio, ofrece servicios públicos consumibles por dichos municipios. B1 y B2 se diferencian porque en el primer caso rige una determinación clara de parte del territorio *dador* de carácter temático y de mando administrativo sobre el territorio receptor.

El grupo de flujos C reúne dos grandes modalidades: la figura de la *coparticipación* de entidades territoriales inferiores en la masa de tributos del territorio superior C1 y por otro lado, el clásico caso de la transferencia de recursos fiscales excedentes de un territorio a

otro del mismo nivel c2. En ambos casos el territorio no sólo *agrega*, sino que *filtra* el desembolso de los flujos al ajustarlos a fórmulas de capacidad territorial.

Finalmente, el grupo D cuya fuente, a diferencia de los otros casos, es territorial. Puede tratarse, por ejemplo, el caso de un territorio superior que transfiere recursos a sus territorios constitutivos, pero de una bolsa alimentada por *tributos administrativos territoriales*. En otros términos, los municipios pagan anualmente una cuota a su provincia, y ésta les devuelve recursos financiados con aquella, según criterios de capacidad. El acopio puede regirse por parámetros poblacionales simples D1 o por criterios de capacidad territorial D2.

Algunas ejemplificaciones adicionales de la taxonomía básica

La cuestión de las equalizaciones interterritoriales explícitas o de descremado

Un caso clásico de redistribución altamente territorial se tiene en la figura importante de equalizaciones fiscales interterritoriales de tipo horizontal, que son del espécimen c2. Aquí los territorios de un mismo nivel pueden estar constitucionalmente instados a *saldar* entre ellos fuerzas y desequilibrios de capacidad y necesidad fiscal. También puede hablarse de manera figurada de un método de *descremado*, pues se trasladan excedentes fiscales de ciertos territorios a favor de sus pares menos aventajados. Este mecanismo es llamado por cierta literatura *equalización explícita*.¹⁷ Otros autores¹⁸ creen, lo cual es discutible, que el *descremado* sería en realidad *lo ideal*, pero que uno se tendría que inclinar finalmente por otros métodos debido a la dificultad de aceptación que arrastra el *descremado* por parte de los territorios que circunstancialmente fungen de *dadores*. Éste es el caso del cantón suizo de Zurigo en el que a nivel municipal se emplea dicho método y ya se esperaba el malestar de los municipios *ricos* del cantón contra la filosofía de tal sistema.¹⁹

Otra doctrina, por su lado, encuentra la justificación de equalizaciones y *descremado* en el *precio* que se debe pagar para solventar la unidad estatal *suprema* —el Estado federal nacional— que los territorios meso han decidido forjar unidos bajo un manto federal.²⁰ Además de ello, vale la pena apuntar que los países que permiten el *descremado* suelen asociar este método a un principio de *solidaridad*.²¹

El sistema alemán de equalización según el artículo 107/2 de la constitución alemana opera igualmente sobre la base de este principio, pero sólo para el nivel meso. Es cierto que las disposiciones en este país han tenido el cuidado de que, luego de efectuado el

¹⁷ Véase G. Santi, “Transferts public et répartition spatiale de la population”, en *Revue Française de Finances Publiques*, no. 61, 1998, p. 123.

¹⁸ Por ejemplo, R. Musgrave, “Tax equity with multiple jurisdictions”, en *Taxation in a subnational jurisdiction*, Maslove, A. (ed.), University of Toronto Press, p. 197.

¹⁹ Véase Bushor *et al.*, *Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Zürich*, Paul Haupt Verlag, Bern, 1993, p. 68. También M. Fuchs, *Das Instrument Finanzausgleich-dargestellt unter Berücksichtigung des indirekten Finanzausgleichs zwischen dem Kanton Luzern und seinen Einwohnergemeinden*, Universität Freiburg, Luzern, 1987, p. 6.

²⁰ Véase Petchey *et al.*, *op. cit.*, p. 112.

²¹ Textual en veredicto de 11 de noviembre de 1999 del Tribunal Constitucional Alemán (TCA), p. 90.

descremado, tales trasposos de recursos entre territorios *ricos* y *pobres* no acaben alterando la original ubicación de los territorios en línea decreciente según su *riqueza*²² original. Además, se regula que el excedente de la capacidad fiscal sobre el parámetro referencial de requerimiento fiscal por territorio *dador* no sea empleado en su totalidad en el *descremado*, aunque eso sí: a mayor volumen del exceso fiscal de la capacidad sobre el requerimiento en un territorio, mayor será la alícuota que debe ceder un territorio *dador* en favor de los territorios *más pobres*.²³ En fin, se tienen aquí otras medidas adicionales que complejizan aún más el sistema de ecualización fiscal así diseñado para no *irritar* a los territorios *dadores*. En el fondo, todos estos dispositivos de tipo c2 pueden conducir a preguntarse qué sentido tiene insistir en el *descremado* si se puede llegar a la ecualización fiscal entre territorios sin el expediente de cargar al más *rendidor* la tarea de ceder parte de su esfuerzo. Ahora bien, no son tanto razones de creciente complejidad reglamentaria, como se acaba de ver, la única causa para buscar otros caminos. Es en especial el tema de los riesgos que ello implica —pues se afectan los incentivos que premian el esfuerzo territorial— lo que acaba por poner en luz crítica el método del *descremado*. Con todo, se supone que su uso patentizaría mejor el logro de una igualdad territorial.²⁴

Por supuesto que una opción distinta es perseguir procesos de ecualización financiera interterritorial por medio del acopio interpersonal, pero de redistribución territorial de recursos, que corresponde a lo que hemos clasificado bajo c1.

Cuando aquí se habla de flujos de *ecualización* nos referimos sólo a un peculiar tipo de relaciones fiscales interterritoriales, a saber: aquellas que buscan cerrar la brecha relativamente *incontrolable* entre la capacidad y el requerimiento financieros de un territorio *x* sobre la base de su comparación estandarizada con pares territoriales, según su grado de dotación en riqueza gravable, como de posesión de un zócalo de productos estatales meritizados.²⁵ Vale la pena recordar que las ecualizaciones en general (disminución de brecha), y en algún grado lo que se llamará aquí *dotaciones fiscales* a territorios (por ejemplo, la asignación de un monto global según criterios *per capita*), tiene que ver con lo que en alguna literatura especializada se ha llamado también cuestiones de *imbalance horizontal*, como consecuencia de que los territorios de un mismo nivel no generan niveles de provisión comparables (de darse esa posibilidad), a pesar de aplicar tasas impositivas análogas.²⁶ Lo importante es tener en mente que no se puede descartar que al lado de las ecualizaciones coexistan otras transferencias de tipo territorial, pero no *ecualizantes*, así, por ejemplo, cuando un territorio inferior *repone costos* a uno superior por haber asumido

²² Según el § 10/5 de la Ley Alemana de Compensación Financiera.

²³ Véase § 10/2 de la Ley Alemana de Compensación Financiera.

²⁴ Véase G. Santi, *op. cit.*, p. 131.

²⁵ Sobre bienes *meritorios* como distintos de bienes públicos, véase R. Musgrave, “On merit goods”, en Musgrave, R., *Public Finance in a democratic society*, vol. 1, Harvester Press, 1985.

²⁶ King, “Intergovernmental fiscal relations: concepts and models”, en R. Fisher (ed.), *Intergovernmental fiscal relations*, Kluwer Academic Publishers, London, 1997, p. 51.

éste, por encargo, tareas de aquél, o territorios determinados, convienen en pagos mutuos para cubrir externalidades.



La sistemática de los flujos financieros interterritoriales y su correlación con formas federales y unitarias de Estado

Algunos malentendidos conceptuales

El término *federalismo fiscal* como categoría para conceptualizar las relaciones financieras interterritoriales²⁷ es, en cierto modo, infeliz pues deja la impresión de que los flujos financieros entre territorios serían un rasgo exclusivo de lo federal. El término *fiscal* corre el riesgo, por su lado, de opacar el dato de que los flujos financieros en cuestión presuponen siempre una previa distribución compleja de potestades —de índole no sólo financiera— entre territorios. Con relación al primer punto, se ha recordado con razón, por ejemplo, que desbalances fiscales verticales entre territorios son asuntos que concierne tanto a los modelos federales como a los *unitarios*²⁸ y en relación con el segundo punto, el mismo Oates ha calificado recientemente de muy *hacendario* el concepto *fiscal federalism*, buscando destacar que se trata de ver la temática global de la estructura vertical del sector público.²⁹

Más apropiado es el término *relaciones fiscales intergubernamentales*.³⁰ Pero aquí el riesgo analítico más importante proviene de que el concepto *gobierno* puede restringir el análisis de los flujos fiscales a la dinámica entre cuerpos territoriales *plenos*, es decir, cuando éstos acogen estructuras de gobierno en un sentido amplio. Así podrían salir del foco de indagación aquellas áreas geográfico-administrativas *desconcentradas* del gobierno central. Si se habla más bien de *relaciones fiscales interterritoriales*, se esquivo satisfactoriamente este riesgo, pues territorio es un espacio que sólo debe cumplir con el requisito de tratarse de un ente estatal, y como ello encierra áreas administrativas, éstas igualmente acabarían siendo analizadas desde la perspectiva de los flujos.

En general, frente a todos estos riesgos conceptuales, se ha optado al inicio de este texto por enmarcar los flujos fiscales entre territorios como un problema del contexto más genérico del orden territorial, flujos que a propósito, no existen sólo como relación vertical, sino que suelen ser efectivos horizontalmente entre territorios de un mismo nivel. Tratar los flujos en ese marco permite comprender que al hablar de los procesos financieros interterritoriales es imperioso no descuidar las otras variables competenciales que pueden ser arrastradas por dichos flujos y viceversa.

²⁷ Véase, por ejemplo, R. Rafuse, “Fiscal Disparities in the United States: concepts, Trends and Policies”, en *Globalization and Decentralization: institutional contexts, Policy Issues and intergovernmental relations in Japan and the United States*, J. Jun y D. Wright (eds.), Georgetown University Press, 1996, p. 271.

²⁸ Véase Albert Breton, “Fiscal federalism in a competitive public-sector setting”, en *Taxation in a subnational jurisdiction*, Maslove, A. (Ed.), University of Toronto Press, 1993, p. 47.

²⁹ Wallace Oates, “An essay on fiscal federalism”, en *Journal of economic Literatur*, vol. xxxvii, septiembre, 1999, p. 1121.

³⁰ Véase, por ejemplo, D. Fisher (ed.), *op. cit.*

*La hipótesis de una correlación entre equalizaciones
y compensaciones financieras explícitas
con el modo federal de Estado*

Un modo de usar las características de los flujos fiscales interterritoriales como indicaciones en torno a lo federal o unitario es la hipótesis de que un determinado tipo de orden federal, el *cooperativo* —como contrapuesto al *competitivo*—, acogería con mucha mayor *naturalidad* los métodos de compensación financiera interterritorial que hemos llamado de *descremado*. Según Biehl,³¹ tanto el modelo federal de tipo *competitivo* (por ejemplo Estados Unidos), como el llamado Estado *unitario*, harían efectivas las redistribuciones sólo o preferentemente de naturaleza vertical del tipo que hemos llamado aquí B1 o del tipo A, el cual, según la taxonomía propuesta, a diferencia de B o C, no es ya parte de la sistemática de flujos fiscales territorialmente distorsionados.

Sin embargo, hecha una revisión de casos federales y unitarios, se tienen datos que sugieren mayor cuidado a la hora de deducir, desde los específicos modos de canalización de flujos fiscales interterritoriales, la naturaleza federal o unitaria de los respectivos ordenamientos territoriales o, lo que se ha denominado aquí, la cuestión del *modo de Estado*. En efecto, por un lado, en la República Federal de Alemania el volumen de recursos distribuidos verticalmente B1 a los territorios subnacionales del meso en la gestión 1998 —o sea, en un modo de transferencia que uno pudiera creer más bien *típico* de *Estados unitarios*— prácticamente duplicó el volumen de las transferencias de naturaleza equalizadora.³² Por su lado, en la Francia *unitaria*, los flujos financieros entre municipios practican cada vez más procedimientos de relación fiscal interterritorial de naturaleza territorialmente *explícita*.³³

Según Biehl, no sólo el *descremado*, sino el modo equalizador mismo ha sido sugerido como rasgo para deducir un modo particular de orden federal. Así es como este autor ha dado a entender que lo que él llama *compensación financiera* como problema *estructural* —y que equivale a lo que hemos denominado aquí simplemente equalización, como una de las tantas formas de funcionamiento de los flujos financieros interterritoriales que *lubrican* monetariamente el orden territorial de cualquier país— sería asumido *plenamente* como *problema por solucionar*, en el caso del modelo federal *cooperativo*, o sea el alemán.

Sin embargo, el caso de Francia vuelve a relativizar la última idea de Biehl, quien coloca a este país, además, como uno de los *extremos* frente al otro que sería el *federalismo competitivo* norteamericano, extremos entre los cuales, claro, se ubicaría según él, el *federalismo cooperativo* alemán. Resulta que, vistas las cosas con más detenimiento, en Francia se han establecido procedimientos a nivel municipal que claramente han elevado las equalizaciones, o sea, lo que Biehl ve como un tema *propio* del *federalismo cooperativo*, a

³¹ Biehl, *op. cit.*, p. 100.

³² Auto del TCA de 11 de noviembre de 1999, pp. 106-107: 12 mil millones de dólares frente a seis mil para dicha gestión.

³³ Véase S. Homont, *op. cit.*, pp. 136 y ss.

un mecanismo estable en el marco de la sistemática más global de las relaciones financieras interterritoriales. Aquí se conoce un método de medir el esfuerzo fiscal del municipio francés mediante un índice que no sólo trata de dar cuenta de la medida en la cual un territorio está elevando gravámenes suficientes frente a su potencial fiscal, sino que se añade aritméticamente otro indicador a fin de saber el grado de *sobreexigencia* de los hogares como contribuyentes frente a lo que se está obteniendo contributivamente de las empresas.³⁴ De una fusión de ambos indicadores dependen los flujos financieros verticales.

*Procesos donde lo federal y unitario empiezan
a cualificar procesos de ordenamiento territorial*

Frecuentemente la idea de que sólo los Estados federales tienen laminaciones territoriales internas de peso, o lo que es lo mismo, el supuesto de que los Estados llamados *unitarios* son cuerpos prácticamente *monolíticos*, ha dificultado la búsqueda de las diferencias entre ambos tipos de ordenamiento territorial. King ha destacado, al contrario, que entre los países con más altos porcentajes de ingresos de naturaleza subnacional respecto del PIB se encuentran Dinamarca y Suecia, países catalogados normalmente como *Estados unitarios*. Para ser más precisos, en 1992, Dinamarca mostraba el mayor porcentaje de todos (federales y unitarios juntos) y Suecia tenía en este indicador un rango superior al que mostraban países como Australia o Suiza, reconocidamente federales.³⁵

Acabamos de ver, además, que no es aconsejable sostener que las asignaciones de tipo equalizador o el modo de *descremado* nos anuncian como regla lo federal. En efecto, es absolutamente plausible imaginar el escenario siguiente: un país *no* federal puede contar con dos niveles territoriales de gobierno, el nacional y el municipal; puede adicionalmente existir el nivel meso como área administrativa y finalmente subdividirse cada una de estas áreas meso en jurisdicciones también de poder administrativo desconcentrado ubicadas entre el meso y los municipios. Pues bien, sobre la base de este armazón, nada impide que el ordenamiento territorial permita la operación de un sistema de equalizaciones fiscales entre los municipios, y que también centralice a nivel meso recursos obtenidos desde éstos por medio del *descremado*, devolviendo dichos recursos nuevamente hacia los municipios, para que sean distribuidos. Está claro que, a pesar de dichas equalizaciones y del método de *descremado*, no tendríamos aquí un modelo federal y más bien comprenderíamos la riqueza de relaciones financieras interterritoriales de las que también son susceptibles los llamados Estados *unitarios*.

El que la equalización o el *descremado* no aparezcan como indicadores confiables de lo federal o unitario no impide indagar otras probables correlaciones entre sistemas de flujos fiscales interterritoriales y modos de Estado. Así es como mejor se detecta que uno de los temas que sí guarda una especial importancia, por mostrar cómo se relaciona el modo de

³⁴ Homont, *op. cit.*, p. 132.

³⁵ Véase para estas comparaciones D. King, *op. cit.*, pp. 29 y ss.

Estado con las formas de operativización de flujos fiscales interterritoriales, tiene que ver con la presión del diseño constitucional y la justificación funcional tanto de la *laminación* territorial, así como de la ostentosa diversificación territorializada de dispositivos de gobierno y organización de la gestión pública que acompaña tendencialmente a todo Estado de tipo federal.

En efecto, no es el simple dato de una compleja articulación de niveles territoriales ni siquiera la variabilidad de fórmulas de gestión pública entre territorios lo que distingue ya lo federal de lo unitario. Recuérdese pues nuevamente el caso francés, con una fuerte laminación territorial y con cada territorio departamental apto para definir, a su modo, los detalles de asignación financiera de apoyo a sus respectivas unidades municipales.³⁶ Pero lo que sí es definitivamente peculiar bajo condiciones federales es su específica *dualidad competencial* como aspecto esencial; se tienen sólo dos ámbitos estructurales de *estatalidad*: un circuito normativo competencial nacional y otro meso. El nivel meso está así constitucionalmente anclado de tal manera que, probablemente sin él —como sucede para Estados Unidos— no se pueden iniciar por ejemplo, enmiendas constitucionales, o peor aún, de él depende la ratificación de las mismas, como se desprende del artículo v de la constitución estadounidense.

En el caso de la constitución alemana, la inmunización prevista a algún cambio constitucional de la referida dualidad (véase el artículo 79/3 de la misma), simplemente ratifica este principio básico de todo diseño federal. Esta premisa de diseño arrastra el fomento premeditado de un espacio para que cada territorio componente de la federación ejercite un poder de autoorganización gubernamental de apariencia, robustez y forma *constitucional*. Esto abre una estimulación constitucionalmente refrendada para que cada unidad territorial meso explore y aplique —en principio— modos de organización estatal distintos de sus pares territoriales.

No debe olvidarse que este hecho está relacionado con la justificación explícita de lo federal, que busca garantizar, desde este poder del meso para auto-diseñarse territorialmente, una mejor capacidad de que las ciudadanías subnacionales del nivel intermedio decidan sobre sus asuntos con inmejorables grados de autonomía en el marco de un mecanismo de competitividad e innovación estatal entre territorios —y esto es también parte del modelo en su ideario.

En un Estado *no* federal, por el contrario, las variaciones que se dan, no están ni estimuladas constitucionalmente ni volcadas a generar *ex profeso* un ámbito de emulación interterritorial. King cree, por ejemplo, que la fuerza histórica del nivel municipal británico fue en realidad fruto más *ad hoc* para enfrentar restricciones de financiamiento público que efecto de un *entusiasmo* por el poder local.³⁷ Mejor aún, independientemente de la fuerza con la cual se ha producido, por ejemplo, la remarcable *devolución* británica para el

³⁶ Véase Homont, *op. cit.*, p. 136.

³⁷ King, *op. cit.*, p. 31.

caso de Escocia, ésta al inicio vino de la mano de calificar al parlamento escocés como una criatura *reversible*³⁸ por decisión del parlamento británico.

Sea como fuere, aquí no podemos profundizar cómo la dualidad estatal específica mencionada para el caso federal acaba por generar una forma específica de *labilidad* del nivel municipal en todo ordenamiento federal pleno, ni tampoco se puede abundar en las deficiencias intrínsecas al modelo federal para difundir dentro del territorio nacional las eventuales innovaciones que se pueden generar en cada territorio meso, y que se supone lo federal fomenta y presupone como parte de su razón de ser. Pasaremos a describir más de cerca la exuberante diversidad territorializada en lo federal y sus implicaciones para el sistema de flujos fiscales interterritoriales.

La intensidad especialmente federal en la laminación territorial interna

Tomemos por ejemplo, Austria.³⁹ En este país federal los flujos fiscales que se acomodan a los municipios tienen un componente coparticipativo C1, o sea, se constituye a partir de la masa de impuestos nacionales una bolsa de recursos de la cual saldrán los flujos fiscales para los municipios. Las alícuotas diferirán, empero, según el tipo de impuesto, a diferencia de lo que podría suceder si, por ejemplo, la participación del nivel municipal se rige por una llave de prorrateo porcentual única sobre una canasta de impuestos declarados nacionales.⁴⁰ En el caso austriaco, la masa así formada es primero distribuida entre los territorios meso sujetando el prorrateo a distintas llaves de asignación según el tipo de impuesto (la variable espacial *superficie* puede ser una de las variables de ajuste). Cuando cada territorio meso dispone de su masa para atender a los municipios que encierra en su jurisdicción territorial separa una porción para distribuirla a cada uno pero de modo condicionado (tipo B1) y reserva otra porción para cubrir un porcentaje determinado de la brecha que cada municipio pueda acusar entre la capacidad financiera y el requerimiento financiero (ecualización). El saldo es distribuido por un principio donde la población es *ponderada* (asignación fiscal del tipo dotación pero que podríamos llamar *compleja* por el hecho de ser ponderación poblacional).

Ahora bien, la cuestión típicamente federal se nota cuando, sobre la base del sistema esbozado, el cálculo del parámetro de *capacidad fiscal* por territorio receptor varía en la medida de quién distribuye. Se tendrán así, dentro de un mismo paquete, unas fórmulas si el distribuidor es el gobierno nacional (para el caso de la distribución de las alícuotas municipales en impuestos federales) pero otras si se trata del gobierno meso cuando éste, por ejemplo, pretende *gravar* a sus municipios con una contribución para el meso. Incluso dentro de éste, el índice de capacidad fiscal calculado para esta suerte de *tributo adminis-*

³⁸ Véase R. Brazier, "The Scotland Bill as constitutional legislation", en *Statute Law Review*, vol. 19, núm. 1, 1998, p. 14.

³⁹ Comparar con J. Schnitzer, "Positivrechtliche Finanzkraftbegriffe", in Smekal/Thuerl, *Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften-Analysen und Vorschlägen zum Gemeindefinanzausgleich in Österreich*, Böhlau, Wien, 1990, pp. 113-120.

⁴⁰ Es el caso de Bolivia desde 1994 después de su reforma municipalizadora.

trativo territorial (TAT) puede ser diferente según el territorio meso que calcula el monto que aportará cada municipio a los gastos de ayuda social (espécimen de tipo B3 según la taxonomía), y todo esto variará tanto como territorios acuse el nivel referido. No sorprenderá ya que sectorialmente —como cuando se trata de asignaciones en el campo del apoyo hospitalario público o de infraestructura escolar— puedan darse nuevos índices de estimación de la capacidad fiscal.

En Alemania existe igual una portentosa laminación de instancias territoriales. Recuérdese que el territorio provincial alemán es: *a)* cuerpo territorial, *b)* área administrativa desconcentrada del *Estado meso*, y *c)* *mancomunidad de municipios*. Parte del presupuesto de funcionamiento de las provincias es solventado por una suerte de *tributo administrativo territorial* que extraen de sus componentes. Lo curioso es que de la calidad de la provincia alemana en tanto *asociación de municipios* sólo ha quedado precisamente el papel que éstos tienen como contribuyentes territoriales (por medio del TAT) al erario provincial, pues los órganos de poder de éste se conforman desde el *ciudadano provincial* y no sobre la base del municipio como unidad territorial. Esto ha generado roces, pues los municipios no pueden defender como tales, en el escenario de las asambleas provinciales, sus presupuestos frente a incrementos del TAT sin mencionar que un alcalde —que es al mismo tiempo diputado provincial— se conflictuará entre la alternativa de defender como alcalde una menor carga del TAT o como representante en el poder provincial decida apoyar una mayor.⁴¹

La provincia alemana tiene, por cierto, un rango constitucional menor a la del municipio,⁴² aunque está protegida, por ejemplo, frente al riesgo de que los municipios que se mancomunen para la provisión de un bien o servicio público específico acaben horadando el espectro de tareas de naturaleza provincial.⁴³ Obviamente, las provincias pueden en su turno, con su presupuesto, ejercer políticas de apoyo financiero territorial a sus municipios.⁴⁴ Finalmente ya que en lo federal cada territorio se autoentiende como *Estado* no sorprenderá tampoco que en Alemania, entre la provincia y el nivel meso, se tengan *regiones* que según el territorio meso del que se trate, pueden procesar tareas de planificación⁴⁵ u otras.⁴⁶ Por si fuera poco, no se puede descartar que se presenten además de lo dicho, jurisdicciones territoriales adicionales de dimensión *regional* pero paralelas a las regiones que acabamos de ver, con el fin de procesar, programas de ayuda social, por citar un ejemplo.⁴⁷ El hecho de que estas últimas asociaciones también arrastren consecuencias sobre los flujos financieros interterritoriales se muestra en la existencia de contribuciones, esta

⁴¹ Véase H. Thiem, “Aufgaben und Entwicklung der Kreisumlage”, en *Kommunaler Finanzausgleich im Flächenbundesland* F. Kirchof y M. Meyer (eds.), Nomos, Baden-Baden.

⁴² Véase F. Schoch, “Die Kreise zwischen örtlicher Verwaltung und Regionalisierungstendenzen”, in Henneke-Maurer-Schoch, *Die Kreise im Bundesstaat* (Ed.), Nomos Verlag, Baden-Baden, 1984, p. 18.

⁴³ Véase Thiem, en Kirchof-Meyer, p. 107.

⁴⁴ *Idem.*, p. 101.

⁴⁵ Véase Schoch, pp. 36 y ss.

⁴⁶ Véase en la Ley de Ordenamiento Espacial Alemana, el § 9/5.

⁴⁷ Véase H. Maurer, “Die Finanzgarantie der Landkreise zwischen Bund und Ländern”, en *Die Kreise im Bundesstaat*, Henneke-Maurer-Schoch, Nomos, Baden-Baden, 1994, p. 141.

vez de las provincias para el presupuesto de estas organizaciones regionales (véase tipo B3 de la taxonomía).⁴⁸

En Suiza hay otro caso federal emblemático. En la mayoría de los cantones —en la mayoría, pues por diseño federal ya sabemos que no necesita ser así en todos los territorios meso— existen áreas administrativas desconcentradas entre los municipios y los cantones con tareas de supervisión y administración en temas supracomunales.⁴⁹ También en Austria se encuentran esas unidades intermedias entre el territorio meso y los municipios.⁵⁰ Pero como a mayor pequeñez espacial de los territorios debiera estar menos justificado, desde cierta perspectiva, que en países como Suiza o Austria los respectivos territorios meso creen sus propios niveles territoriales *intermedios*, es plausible afirmar una vez más que la laminación encuentra una de sus fundamentales explicaciones, simple y llanamente, en las presiones de modelo y diseño de lo federal.

Para el caso alemán, añádase que la laminación intensa no sólo lleva a tensiones entre provincias y municipios debido al TAT que éstos deben ceder en beneficio de aquellas, sino que la masa de recursos no condicionados para ecualización dentro de cada territorio meso debe partirse en cada provincia entre ésta y sus municipios. Aquí los grados de enrevesamiento son tales que en el momento de definir a cuánto ascendería el tributo mencionado a la provincia por municipio se debe incluir en el cálculo de la fuerza financiera de cada municipio lo que éste recibió como recurso no condicionado de ecualización, siendo que bajo determinadas circunstancias las provincias en su labor particular de ecualización intraprovincial devuelven recursos a los municipios nada menos que con los mismos fines.⁵¹

Las ineficaces laminaciones territoriales en Alemania han llevado a que, independientemente —y en implícito cuestionamiento del sentido de ser— de las provincias y las mancomunidades *monopropósito*, según el territorio meso del que se trate, se hayan forjado formas de cooperación intermunicipal que, en general, han exacerbado la fatiga de la participación formal ciudadana al multiplicar cuerpos electivamente conformados para tales asociaciones. Según lo define la *carta constitucional* meso, en unos casos son los municipios los que se asocian de tal modo que cada uno conforma la directiva provincial (*analogía confederal*) donde otros territorios meso han decidido hacer elegir directamente a dichos cuerpos (*analogía federal*), mientras que municipios suficientemente grandes han perfeccionado la subdivisión interna (*analogía unitaria*); adicionalmente puede ser que las áreas intramunicipales de organización política posean, en su turno, direcciones directamente elegidas.⁵² En síntesis, la presión de lo federal como diseño constitucional es incontrastable.

⁴⁸ Véase M. Wohlmann, “Fiskalische Entwicklungen und Trends der Kreisfinanzen 1998/99”, en *Der Landkreis*, núm. 3, 1999, p. 123.

⁴⁹ H.R. Egli, “Kommunale Verfassung und Wirklichkeit im ländlichen Raum der Schweiz”, en *Essener Geographische Arbeiten*, Bd. 15, 1986, pp. 45 y 119.

⁵⁰ Schnitzer, “Verfassungsrechtliche Strukturen des Finanzbedarfes”, in Smekal-Theurl, 1990, p. 203.

⁵¹ Véase H.G. Hanneke, “Die Kreisumlage”, *Der Landkreis*, núm. 3, 1999, p. 213.

⁵² Detalles en G. Schmidt-Eichstaedt, “Übergemeindliche Kooperation und innergemeindliche Gliederung nach den Gemeindeordnungen in der BRD”, in *Essener Geographische Arbeiten*, Bd. 15, 1986, pp. 20 y ss.

Síntesis

Hemos tratado de ubicar el fenómeno de los flujos financieros públicos interterritoriales en la sistemática más amplia del ordenamiento que toda sociedad contiene. El referente de todo flujo fiscal, en este contexto, es un sistema constituido por una matriz de distribución de potestades de variada índole, la dimensión geográfico-estatal y las variables de naturaleza político-institucional.

A partir de determinadas premisas, la variable territorio *distorsiona* de tal modo los flujos financieros, que éstos adquieren una naturaleza que, entre otras cosas, los vuelve aptos para ser objeto genuino de análisis de la ciencia y la dinámica concreta del orden territorial. A partir de analizar dónde y cómo el territorio ejerce esta influencia de calidad singular se comienza a estructurar una taxonomía básica según la forma en la cual éste vaya afectando la procedencia y el destino de los flujos fiscales. Son diversos los modos en los cuales se mueven los flujos financieros entre territorios. Una de las formas por excelencia de flujos territorialmente *distorsionados* es aquella donde se trasladan excedentes fiscales de uno a otro. Aquí el territorio afecta tanto el acopio como el destino de los recursos. Este mecanismo —que hemos llamado *método del descremado*— suele estar vinculado a la modalidad *ecualizante* de asignación fiscal interterritorial. En efecto, si se trata de buscar aminorar la brecha que un territorio muestra entre su capacidad y su requerimiento fiscal —brecha atribuida por lo demás a desequilibrios relativamente *incontrolables*, y todo en el contexto de una comparación entre pares territoriales ponderados en indicadores estandarizados referidos a equivalentes niveles de provisión y potenciales territoriales de riqueza— se hablará de *ecualizaciones*. Si la asignación fiscal financiera opera en los territorios, por ejemplo, mediante una dotación respecto del peso poblacional del territorio en cuestión, se hablará de dotaciones fiscales-financieras a territorios.

Finalmente, se ha visto que no es recomendable deducir mecánicamente la naturaleza federal o unitaria de un Estado desde las formas que asumen los flujos fiscales interterritoriales. Por ejemplo, es concebible que métodos de ecualización y de *descremado* se produzcan también en países unitarios, relativizando radicalmente el supuesto de que tales modalidades fueran propias de lo federal. Se ha tomado más bien la calidad, la causa y justificación de la notoria laminación territorial, y la variación de sus dispositivos de gestión pública en lo federal, como un fenómeno que sí muestra los rasgos de este último y que arrastran un enrevesamiento de capas territoriales y parámetros de distribución fiscal muy complejas, de un carácter innovador no siempre claro, y que no encuentran opciones reales de difusión social para el largo plazo. Como la insuficiencia innovadora interterritorial es aún más lógica en el llamado Estado unitario, se puede decir que estas consideraciones invitan a reflexionar en torno al diseño de un tercer modo de ordenamiento que sea alternativo tanto al federal como al unitario. 🌀