

PROCESOS PARA AJUSTAR LAS RELACIONES FINANCIERAS FEDERALES: EJEMPLOS DE AUSTRALIA Y CANADA

R. L. Watts

PARTE 1: EL CONTEXTO Y LOS TEMAS EN CUESTION

a) La importancia de los procesos para ajustar las relaciones financieras federales

La asignación de recursos financieros a cada orden de gobierno dentro de una federación es una característica fundamental para su funcionamiento efectivo. La asignación de estas fuentes es la que permite o restringe que los gobiernos ejerzan sus responsabilidades ejecutivas y legislativas, mismas que le han sido asignadas constitucionalmente. Por otra parte, las facultades impositivas y de gasto son, en sí, instrumentos esenciales que afectan la capacidad de los diversos gobiernos dentro de una federación para influir y regular la economía.

Sin embargo, el tema no es simplemente definir constitucionalmente las facultades impositivas y de gasto y las transferencias intergubernamentales. Debido a que los valores de las distintas fuentes de ingreso y los costos de las distintas responsabilidades de gasto cambian inevitablemente con el tiempo, no se debe esperar que ninguna asignación financiera constitucional se mantenga en forma permanente. Por consiguiente, todas las federaciones se han visto en la necesidad de



establecer procesos e instituciones para ajustar, cada cierto tiempo, las relaciones financieras intergubernamentales. Entre los elementos que requieren un ajuste regular están los desequilibrios verticales que surgen de los cambios en las exigencias de ingreso y gasto de cada orden de gobierno, los desequilibrios horizontales en la capacidad de ingreso y las necesidades de gasto entre las distintas unidades constituyentes que surgen de los diversos ritmos de desarrollo, la consiguiente necesidad de ajustar las transferencias intergubernamentales, a fin de responder a estos desequilibrios variables, y la necesidad de ajustar los acuerdos para la coordinación tributaria a la luz de las diferentes circunstancias.

A consecuencia de lo anterior, una característica importante de los acuerdos financieros intergubernamentales en *todas* las federaciones ha sido el proceso regular de negociación y regateo entre los gobiernos sobre estos ajustes. En estos procesos continuos, los conflictos federales-provinciales (estatales), los conflictos entre las provincias (estados) ricas y pobres, los conflictos entre los diferentes intereses en las distintas provincias (estados), y los conflictos entre los partidos políticos han tenido todos que ser acomodados.

b) La importancia del contexto

Mientras la necesidad de procesos que faciliten un ajuste regular para corregir desequilibrios verticales en los ingresos y gastos, desequilibrios horizontales, acuerdos de transferencias y coordinación tributaria es común a todas las federaciones, los contextos son diferentes y afectan la forma particular en que puedan adoptarse los procesos de ajuste en una determinada federación.

Por lo tanto, el ajuste de las relaciones financieras federales no puede ser considerado de manera meramente analítica y técnica, en forma aislada del contexto social, político y constitucional dentro del cual se produce. Los procesos y la dinámica para ajustar las relaciones financieras federales

se ven afectados por el grado y tipos de fragmentación social y diversidad, así como por la estructura particular de las instituciones políticas con las cuales interactúan: por ejemplo, el grado y tipos de diversidad social (lingüística, étnica, religiosa, cultural e histórica), la forma en que dicha diversidad está distribuida territorialmente, y si esta diversidad se ve reforzada en forma acumulativa o las múltiples facetas tendrán una influencia importante.

Los tipos de acuerdos federales constitucionales y políticos varían significativamente entre las federaciones. Las variables incluyen el grado de centralización y descentralización legislativa y administrativa, la real asignación constitucional original de las facultades impositivas, las responsabilidades de gasto y la autorización para efectuar transferencias financieras, la proporción de áreas de requerimientos constitucionales o jurisdiccionales comunes para la administración de la legislación federal por parte de los gobiernos estatales, la medida en la cual los acuerdos financieros para el gobierno local están contenidos en la Constitución o simplemente han sido dejados a la discreción de los gobiernos provinciales (estatales), el grado de colaboración intergubernamental, la interacción y la autonomía, y el grado en el cual el gobierno de las unidades constituyentes participa o influye en la formulación de las políticas del gobierno federal. Estos factores afectan los acuerdos financieros intergubernamentales y los procesos para el ajuste de éstos.

La dinámica de la negociación intergubernamental relacionada con el ajuste de las relaciones financieras también se ve afectada por el grado en el cual los gobiernos en cada nivel se caracterizan según la separación de los poderes ejecutivo y legislativo, como es el caso de los sistemas presidenciales y parlamentarios en las federaciones de los Estados Unidos y de América Latina, y en los sistemas ejecutivos colegiados en Suiza, o por ejecutivos parlamentarios fusionados, como ocurre en muchas de las federaciones europeas y del Commonwealth. En las federaciones parlamentarias, la tendencia común hacia el predominio de ejecutivos en

sus legislaturas ha significado que el terreno principal para la negociación de ajustes a los acuerdos financieros ha sido a través de los procesos de “federalismo ejecutivo”, centrándose en los ejecutivos que representan a las unidades federales y provinciales (estatales) de los gobiernos.

Las distintas combinaciones de factores que interactúan tienden a exigir sus propios procesos particulares para ajustar las relaciones financieras intergubernamentales. Por consiguiente, las soluciones financieras técnicas que no toman en cuenta la forma en que éstas interactúan con el contexto social, económico, político y constitucional, en la práctica, han tendido a ser contraproducentes.

c) Problemas que surgen en los procesos de negociación financiera intergubernamental

En los procesos destinados a ajustar las relaciones financieras intergubernamentales, a menudo surgen una serie de problemas. Uno de ellos es conciliar la necesidad de flexibilidad para adaptarse a las condiciones cambiantes con la necesidad de proveer acuerdos estables que permitan a los gobiernos planificar para el futuro. Otro problema es el impacto que podrían tener los acuerdos financieros sobre el grado de centralización y descentralización con la federación. Por otra parte, existe también el problema del impacto de los cambios que aumentan o disminuyen la autonomía o dependencia de un nivel de gobierno sobre el otro. Y otro problema más es la medida en la cual se logran los ajustes por medio de la colaboración de los diferentes órdenes de gobierno trabajando conjuntamente, o unilateralmente por parte de los distintos gobiernos.

Un problema en particular que enfrentan las federaciones ha sido el grado en el cual la capacidad de gasto de cada orden de gobierno ha estado limitada a su jurisdicción ejecutiva y legislativa según está estipulado constitucionalmente o, en pro de la flexibilidad, ha estado ampliamente

libre de restricciones. En la mayoría de las federaciones, ha quedado entendido que los gobiernos poseen una facultad de gasto *general*, ya sea producto de una revisión y acuerdo judicial en las federaciones más antiguas o explícitamente en las constituciones de muchas de las federaciones nuevas (Watts 1999b). Lo anterior le ha permitido a los gobiernos federales usar esta facultad de gasto general para perseguir sus propios objetivos en las áreas de jurisdicción estatal o local, efectuando transferencias condicionales en efectivo o equiparando los subsidios para inducir a los gobiernos estatales o locales a que brinden servicios, o bien que cumplan con estándares que de otro modo no tendrían los medios para hacerlo. Aunque ampliamente usada en muchas federaciones para facilitar la flexibilidad y la colaboración intergubernamental, esta práctica a menudo ha sido contenciosa, siendo considerada como una forma de distorsionar las prioridades estatales o locales y de erosionar su autonomía. Por lo tanto, en unas pocas federaciones, el ejercicio de la facultad de gasto federal en áreas de jurisdicción provincial (estatal) exclusiva ha requerido del consentimiento de representantes de las unidades constituyentes, ya sea a través de sus representantes en la segunda cámara legislativa federal o mediante negociaciones intergubernamentales.

Hablando en términos generales, ha habido dos modelos contradictorios para el ajuste de los acuerdos financieros federales. Uno de ellos ha sido el enfoque centralista, basado en supuestos de superioridad del gobierno federal para administrar la economía nacional, y por consiguiente, dándole al gobierno federal un rol predominante y hasta unilateral para ajustar los acuerdos financieros. El otro es un enfoque federalista que supone que los estados o provincias deberían poder expresar su opinión con respecto a los cambios que afectan su independencia fiscal y por lo tanto, exigiendo un acuerdo mutuo entre los gobiernos dentro de una federación en los procesos para ajustar los acuerdos financieros. En la práctica, con frecuencia ha habido elementos pertenecientes a ambos enfoques, en los cuales el último ha contrarrestado al primero.

d) Procedimientos para ajustar las relaciones financieras

En términos de procedimientos reales para ajustar las relaciones financieras intergubernamentales, es posible distinguir cuatro patrones típicos (Watts 1999^a: 53-5 y Tabla 13). En Australia, India y Sudáfrica, aunque bajo formas diferentes, se les ha asignado a las comisiones permanentes o periódicas de expertos independientes establecidas por el gobierno federal, la tarea primordial de determinar cambios en la fórmula distributiva y recomendarlos al parlamento federal. Un segundo patrón, identificado en Pakistán y Malasia, es la disposición constitucional que prevé un consejo intergubernamental compuesto por representantes federales y estatales como el foro principal para alcanzar un consenso sobre modificaciones a los acuerdos financieros en intervalos regulares. El tercer patrón es el que se encuentra en Alemania, Suiza, Austria, los Estados Unidos y Bélgica, en el cual los subsidios a los estados los determina la legislatura federal con algún grado de participación formal efectiva de los gobiernos estatales, siendo las legislaturas o intereses dentro de las instituciones federales quienes determinan estas transferencias. Un cuarto patrón es aquél que se encuentra en Canadá, donde la determinación de las transferencias financieras depende, en último término, del gobierno federal, cuya legislatura no involucra ninguna representación efectiva de los gobiernos o intereses provinciales. Aunque ésa es la situación formal en Canadá, debido a la importancia de los asuntos financieros intergubernamentales, en la práctica, las relaciones financieras federales-provinciales han sido objeto de extensos debates en el ámbito extraparlamentario de innumerables comités de ministros y funcionarios federales y provinciales, y fuente de mucha polémica política entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales (Bird 1994; 304-305).

e) Las experiencias canadiense y australiana

Al considerar los procesos para ajustar los acuerdos financieros federales, este artículo concentra su atención principalmente en las experiencias

canadienses y australianas. Ambas tienen ciertas características en común (Bird 1994: 309-310). Cada una de ellas tiene un origen histórico similar, constituido por un conjunto de excolonias británicas. Cada una tiene un sistema parlamentario británico en ambos niveles de gobierno, resultando en que los problemas federales-provinciales son resueltos en su gran mayoría mediante los procesos acusatorios del “federalismo ejecutivo”. Cada una tiene un número reducido de provincias (estados), pero es dominada por dos provincias o estados que en forma combinada, albergan a la mayoría de la población federal. En cada una de ellas, la enmienda constitucional formal ha sido difícil de poner en práctica y, por ende, ha tenido que lograrse la adaptación mediante otros procesos evolutivos.

Sin embargo, ha habido diferencias importantes, sin ser las últimas aquellas relativas a sus acuerdos financieros federales. Las facultades impositivas, al igual que la autoridad legislativa y administrativa, son mucho más centralizadas en Australia que en Canadá. Aun cuando ambos tienen transferencias de igualación, hay un mayor énfasis en el capital en Australia y más sobre la autonomía provincial dentro de Canadá. Las diferencias regionales son más acentuadas en Canadá, y además, la región de Quebec, con su patrimonio lingüístico y cultural único, no tiene nada que se le parezca en Australia. Por lo tanto, no es de sorprender que existan diferencias dignas de destacar en los procesos para el ajuste de las relaciones financieras federales en estas dos federaciones.

PARTE 2: LA EXPERIENCIA CANADIENSE

a) El contexto

Canadá, al convertirse en una federación en 1867, pasó a ser la primera federación en el mundo que combina las instituciones federales con la forma de instituciones parlamentarias de Westminster. Ello ha creado una dinámica política bastante diferente de las federaciones anteriores que



tenían ejecutivos no parlamentarios establecidos en los Estados Unidos y Suiza. El modelo canadiense resulta de interés debido a que una serie de federaciones que se establecieron desde entonces, tanto en el Commonwealth como en Europa, han combinado las instituciones parlamentarias con las federales. Estas incluyen a Australia, India, Pakistán (en determinados períodos), Malasia, Nigeria (durante un período), Alemania, Australia, Bélgica y España.

En términos de asignaciones constitucionales de ingresos, en Canadá, tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales gozan de amplias facultades impositivas en las áreas de impuesto al ingreso personal y corporativo e impuestos a las ventas. Como resultado se tiene que existen jurisdicciones tributarias que se traslapan una con la otra, haciendo que el sistema de tributación y de ingresos se vuelva un tanto complejo. El acceso de éstas a los impuestos a los ingresos (personales y corporativos) e impuestos sobre las ventas le ha permitido a los gobiernos provinciales financiar una parte importante de sus gastos con sus propios ingresos. No obstante, debido a que el gobierno federal también tiene acceso a estas fuentes tributarias, siempre ha habido una discrepancia entre la capacidad de generar los ingresos de las provincias y sus amplias responsabilidades de gasto, las cuales han incluido áreas tan expansivas y costosas como la salud, la educación y los servicios sociales.

También hay diferencias considerables en el tamaño, población y riqueza económica de las provincias, lo cual ha redundado en variaciones entre ellas en su capacidad de generar ingresos y sus necesidades de gasto. A consecuencia de lo anterior, se ha desarrollado un extenso y complejo sistema de transferencias intergubernamentales. No obstante, con una sola excepción, no existe ninguna disposición constitucional que rija estas transferencias. La excepción es la inclusión en la Constitución (agregada en 1982) del compromiso con una serie de principios (pero sin la fórmula detallada) que son la base del sistema de igualación. El Artículo 36(2) del Decreto Constitucional (*Constitution Act*) de 1982, compromete al

gobierno federal con “el principio de efectuar pagos de igualación, a fin de garantizar que los gobiernos provinciales tengan suficientes ingresos para ofrecer niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de tributación.” De otro modo, en términos constitucionales, la única autoridad constitucional en la determinación de las transferencias financieras la tiene el gobierno federal y el Parlamento. El alcance probable de tales transferencias se amplía con el hecho de que, aun cuando no hay una disposición constitucional explícita que estipule una “capacidad de gasto federal” en áreas de jurisdicción provincial exclusiva, la interpretación judicial de la Constitución ha dado al gobierno federal un amplio grado de discreción acerca de cómo escoge emplear su facultad de gasto para propósitos dentro de áreas de jurisdicción provincial exclusiva (Watts 1999b: 3-6).

Al analizar los procesos para ajustar las relaciones financieras dentro de Canadá, hay que hacer una distinción importante entre las disposiciones constitucionales y la práctica real. En términos estrictamente constitucionales, el gobierno federal de Canadá ocupa una posición predominante, tanto en términos del alcance de su jurisdicción legislativa y ejecutiva, como en términos de la asignación y ajuste de las finanzas. No obstante, en la práctica, debido a la diversidad económica, lingüística y cultural, a lo largo de los años, las fuerzas políticas han fortalecido enormemente la influencia política de los gobiernos provinciales. En los procesos para ajustar las relaciones financieras, aun cuando la autoridad constitucional yace finalmente en manos del gobierno federal, este último ha descubierto que es políticamente necesario llevar a cabo extensas negociaciones y regateo con los gobiernos provinciales y alcanzar acuerdos con ellos respecto a las transferencias intergubernamentales, y hasta en temas de política fiscal.

b) Los procesos para las negociaciones financieras intergubernamentales

Debido a que una enmienda formal e importante a la Constitución, en respuesta a circunstancias variables en el ámbito social y económico, ha



demostrado ser extremadamente difícil en Canadá, los acuerdos financieros federales y provinciales han evolucionado en gran medida a través de los procesos no constitucionales de relaciones intergubernamentales. El “federalismo ejecutivo”, es decir, las negociaciones entre los ejecutivos provenientes de cada orden de gobierno, ha producido ajustes a los acuerdos para las transferencias financieras del gobierno federal a las provincias. Estos le han permitido al gobierno federal perseguir objetivos de política general en áreas de jurisdicción provincial exclusiva, encomendando al mismo tiempo a las provincias un rol importante en el diseño y financiamiento de programas que cumplen con los objetivos del gobierno federal para la totalidad de Canadá.

Estos procesos han sido lo suficientemente flexibles como para adecuarse a muchas de las necesidades específicas de las provincias, aunque las preocupaciones de Quebec por lograr un mayor grado de autonomía fiscal y política, al igual que de las provincias más grandes y más ricas, como Ontario y Alberta, de llevar a cabo sus propias estrategias económicas, han ejercido cierta presión sobre los acuerdos.

Hablando en términos generales, se han desarrollado dos series de transferencias a las provincias. Una de ellas, destinada a abordar los desequilibrios verticales, ha evolucionado a lo largo de los últimos cuarenta años a partir de un conjunto de programas de costo compartido que se relacionan, en forma separada, con la salud, la educación postsecundaria y la asistencia social en un solo bloque grande de transferencias—el Traspaso Social y de Salud de Canadá (CHST), establecido en 1996/7. Las transferencias constitucionales de costo compartido, que a menudo usan fórmulas de participación del 50 por ciento, fueron abandonadas por educación postsecundaria y salud en 1977 y por bienestar social en 1996. Las transferencias CHST ahora son básicamente transferencias per cápita iguales, destinadas a ayudar a las provincias a financiar sus programas de salud, educación postsecundaria y bienestar social. Las condiciones que le atañen son tan generales que

hacen que estas transferencias sean básicamente incondicionales por naturaleza (Watts 1999b: 58).

La segunda serie de transferencias que ha sido desarrollada se compone de transferencias de igualación completamente incondicionales, destinadas a ayudar a las provincias de bajos ingresos. Como resultado de las negociaciones intergubernamentales, éstas también han evolucionado desde comienzos del período posterior a la Segunda Guerra Mundial. El sistema canadiense de igualación siempre se ha centrado en igualar las diferencias con respecto a la capacidad impositiva a lo largo de las provincias; no hay ningún intento por igualar con respecto a diferencias en la capacidad de gasto provincial o en materia de necesidades. A lo largo de los años, el sistema tributario representativo, que calcula las transferencias de igualación sobre la base de la capacidad de una provincia de generar ingresos a partir de un determinado conjunto de bases gravables, utilizado por las provincias, ha sido modificado en base a la experiencia. Ahora éste toma en consideración más de cuarenta bases gravables, a fin de definir una base gravable común contra la cual medir la capacidad fiscal de una provincia. Esta base gravable común se deriva de un conjunto representativo de cinco provincias (excluyendo Alberta y las cuatro provincias del Atlántico, debido a sus alteradoras circunstancias especiales). Las provincias que están por sobre el estándar no reciben ingreso alguno (por ejemplo, Alberta, Ontario y, durante gran parte del pasado reciente, la provincia de Columbia Británica), en tanto que las provincias que caen por debajo del estándar tienen derecho a recibir estas transferencias.

Aun cuando ahora, las transferencias de igualación en bloque y el CHST, representan la mayor parte de las transferencias (por lo general, más de un 85 por ciento), de todas maneras se mantienen algunos programas mucho más específicos y más pequeños, de costo compartido, en áreas tales como transporte en carreteras, inmigración e infraestructura (Vaillancourt 2000: 209).



En términos de los procesos que han producido estos acuerdos, el punto clave que cabe destacar es que, aun cuando han sido implantados por el gobierno federal en virtud de su autoridad constitucional, la evolución de estos acuerdos ha sido el resultado de intensas negociaciones intergubernamentales. En términos de los ajustes de los acuerdos financieros, gran parte de estas deliberaciones ha tenido lugar en las reuniones frecuentes de los ministros de hacienda (del gobierno federal y de los gobiernos provinciales), complementadas por reuniones aún más numerosas a nivel burocrático entre empleados públicos del gobierno federal y de los gobiernos provinciales. Una característica importante es que aun cuando las negociaciones han sido relacionadas con programas de salud, educación post-secundaria o asistencia social, han sido los ministros de hacienda y sus burócratas en el gobierno federal y gobiernos provinciales los que han dominado el proceso. No obstante, ha habido reuniones sectoriales en las cuales han estado involucrados también otros ministros o funcionarios públicos. En aquellos casos en que las negociaciones se han vuelto especialmente críticas, los temas financieros a veces han sido analizados en las Reuniones del Primer Ministro, con la participación del primer ministro federal y los primeros ministros provinciales. No es poco frecuente que se discutan temas financieros por anticipado en la Conferencia Anual de Primeros Ministros, a fin de que las provincias elaboren una estrategia concertada en relación con el gobierno federal, o en las diversas conferencias regionales de primeros ministros.

Hay otras dos características de las relaciones financieras intergubernamentales canadienses que cabe destacar. Una de ellas ha sido la práctica de permitir a ciertas provincias que “se abstengan de participar” en un determinado plan federal-provincial sin incurrir en una sanción financiera. Esto último ha brindado mayor flexibilidad, especialmente en el sentido de adecuarse a la insistencia de Quebec con respecto a su particularismo y autonomía. La otra es la elaboración de acuerdos de coordinación de la recaudación de impuestos. Para la mayoría de las provincias, el gobierno federal ha recaudado los impuestos

sobre la renta gravados de manera autónoma, a diferentes tasas, por las provincias, bajo la condición de que usen una base común, establecida a nivel federal (todas las provincias excepto Quebec participan en los acuerdos de recaudación del impuesto al ingreso personal y todas las provincias, salvo Alberta, Ontario y Quebec, participan en los acuerdos de recaudación del impuesto al ingreso corporativo). A diferencia del impuesto sobre la renta, la armonización del impuesto sobre las ventas está mucho menos desarrollada en Canadá, aunque tres provincias atlánticas (Nueva Brunswick, Nueva Escocia y Terranova) han armonizado completamente sus impuestos sobre las ventas, como resultado de un incentivo financiero proporcionado por el gobierno federal. Un acuerdo con Quebec condujo a una armonización en esa provincia en virtud del cual esa provincia recauda el GST (impuesto sobre bienes y servicios) en nombre del gobierno federal.

Resumen y evaluación

En tanto las diversas reuniones intergubernamentales han sido intensas, así como esenciales para la evolución del sistema de transferencias financieras, y también para los acuerdos en materia de coordinación tributaria, cabe resaltar el hecho de que estas reuniones intergubernamentales no poseen ningún estatus constitucional, ni tampoco existen reglas formales tales como requerimientos de votación para la toma de decisiones. Su eficacia se ha basado meramente en la influencia política de los participantes y en lograr algún grado de consenso que posteriormente es puesto en práctica por la legislación federal. El gobierno federal ha cumplido un rol preponderante en las negociaciones intergubernamentales, en gran medida por la influencia e incentivos que es capaz de producir mediante el uso de su capacidad de gasto y su máxima autoridad constitucional para ejercer esta facultad unilateralmente. Sin embargo, el poder y la influencia del gobierno federal se ven seriamente limitados por carecer de la jurisdicción constitucional para poner en ejecución una serie de políticas. Por lo tanto, el gobierno federal ha debido tener cuidado de no generar desacuerdos con las



provincias, mismas que podrían llevar a una resistencia de parte de las provincias para cooperar con el gobierno federal sobre temas de política.

Estas negociaciones intergubernamentales han cumplido un rol importante en facilitar el ajuste de las relaciones financieras federales para responder, a lo largo del tiempo, a distintas circunstancias. No obstante, su naturaleza informal y el hecho de depender del consenso intergubernamental se han traducido en que la confianza entre los gobiernos ha sido un requisito fundamental. A comienzos de la década de los noventa, la reducción gradual por parte del gobierno federal de los aumentos previstos en materia de financiamiento de los programas existentes, financiados conjuntamente, y su decisión unilateral (con el propósito de reducir sus propios déficits) de actuar de este modo, dejó a las provincias con la carga de tener que compensar por esta disminución de transferencias. Lo anterior hizo que fuera cada vez más difícil para las provincias predecir y planificar sus ingresos presupuestarios y gastos. A consecuencia de la reducción federal unilateral en apoyo a los programas existentes a comienzos y mediados de la década de los noventa, las provincias se volvieron extremadamente reacias a suscribir nuevos acuerdos conjuntamente con el gobierno federal, imponiendo así una limitación considerable sobre la capacidad de los procesos intergubernamentales para responder a las distintas circunstancias económicas y sociales. Ello ilustra cuán importante es alimentar la confianza intergubernamental para que los procesos de ajuste sean efectivos.

Un esfuerzo reciente por restablecer la confianza ha sido el Acuerdo Marco sobre Unión Social (SUFA) de 1999. A raíz de la presión provincial, este acuerdo involucra nuevos límites sobre el uso federal de su facultad de gasto, prevé consultas anticipadas para la renovación de las transferencias sociales o cambios importantes que afecten a éstas, a fin de hacer que el financiamiento federal sea más predecible para las provincias, e incluye un mecanismo de solución de conflictos. Desde que

se llegó a este acuerdo, sólo recientemente, queda por verse cuál será el impacto a largo plazo que el SUFA tendrá sobre la confianza y consenso intergubernamental (Lazar 2000: 29-31).

PARTE 3: LA EXPERIENCIA AUSTRALIANA

a) El contexto

Australia, cuando se convirtió en federación en 1901, al igual que Canadá, combinó instituciones federales y parlamentarias. Sin embargo, agregó algunas adaptaciones únicas, incluyendo un Senado electo directamente, en el cual los estados están representados de manera igualitaria, conjuntamente con un procedimiento que en determinadas circunstancias, cuando no logran llegar a un acuerdo, conduce a la doble disolución de ambas Cámaras del Parlamento Federal. Tal como ocurre en Canadá, la combinación de instituciones federales y parlamentarias ha centrado las relaciones intergubernamentales en los procesos intergubernamentales ejecutivos.

Los problemas más serios en el ámbito de las finanzas federales han sido: 1) corregir el desequilibrio fiscal relativamente extremo originado en la centralización considerablemente mayor de la generación de ingresos en Australia, en comparación con Canadá; 2) la igualación fiscal entre los estados, tomando en consideración no sólo las distintas capacidades de generación de ingreso sino también, a diferencia de Canadá, las distintas necesidades de gasto; y coordinación en la deuda pública.

b) Los procesos de ajuste de las relaciones financieras federales

Tal como es el caso de Canadá, la mayoría de las instituciones y procesos para el ajuste de las relaciones financieras federales australianas no están basados directamente en la Constitución, sino más bien, han ido evolucionando a lo largo del siglo de funcionamiento de la federación



(Galligan 2000: 226). Las excepciones han sido la constitucionalización formal mediante la enmienda constitucional de 1927 del Consejo de Préstamos, el cual se estableció primero en 1923, para coordinar el endeudamiento público; y la inclusión en la Constitución, desde el comienzo mismo, del Artículo 96 que amplía explícitamente la facultad de gasto federal para incluir posibles pagos a los estados. Mientras que, al igual que en Canadá, en Australia muchos de los procesos para ajustar las relaciones financieras federales-estatales y transferencias se desarrollaron como resultado de una negociación y acuerdo intergubernamental no constitucional, en Australia ha habido una tendencia mucho más marcada a establecer instituciones formales para facilitar estos procesos intergubernamentales. Un hecho notable ha sido, por ejemplo, el establecimiento de órganos formales tales como el Consejo de Préstamos (1923, y constitucionalizado en 1927), la Comisión de Subsidios del Commonwealth (1933) y el Consejo de Gobiernos Australianos (1992).

El aspecto más contencioso de las relaciones financieras federales australianas ha sido el extremo desequilibrio fiscal vertical (1995: 226). Lo anterior ha sido producto de dos factores: primero, como resultado de la interpretación judicial de la Constitución, el gobierno federal ha ejercido un monopolio sobre el impuesto sobre la renta; segundo, la interpretación judicial exagerada de los "tributos" ha impedido a los estados gravar impuestos al consumo o sobre las ventas generales con una base amplia. Como consecuencia de lo anterior, el gobierno federal grava la mejor parte de los ingresos y los estados dependen en gran medida de las transferencias federales para cumplir con sus necesidades de gasto. Por consiguiente, en comparación con Canadá, a mediados de la década de los noventa, las transferencias intergubernamentales constituían el 40,7 por ciento de los ingresos estatales australianos, en tanto que en Canadá la cifra comparable era de 19,8 por ciento (Watts 1996^a: 48). En Australia, prácticamente la mitad de éstas se efectuó bajo la forma de transferencias incondicionales de asistencia para propósitos generales (en comparación con más del 90 por ciento de transferencias incondicionales en bloque en

Canadá). Estas transferencias incondicionales han garantizado un cierto grado de autonomía estatal en su aplicación. No obstante, los estados no tienen un control autónomo sobre el tamaño de estas transferencias. En un esfuerzo por abordar este desequilibrio vertical, cuando el gobierno federal en el año 2000 instituyó el nuevo GST (impuesto sobre bienes y servicios, una forma de IVA), se acordó que las ganancias debían ser transferidas a los estados. Aun cuando los ingresos generados han ayudado a los estados, la rendición de cuentas con respecto a este gravamen se mantiene fuera de las manos estatales, debido a que el GST es gravado por el gobierno federal.

Por largo tiempo, estos asuntos fueron analizados en forma regular en las reuniones de la Conferencia de Primeros Ministros (reuniones de los primeros ministros federales y provinciales) y como resultado, los ajustes se hicieron tanto en la forma de subsidios importantes de asistencia para propósitos generales como de subsidios funcionales con fines especiales. En este sentido, el proceso de deliberaciones intergubernamentales ejecutivas que influyen en los ajustes federales no fue muy diferente a aquél de Canadá. Desde la década de los setenta, sin embargo, la asignación de estos subsidios de ingreso generales ha estado combinada con la asignación de transferencias de igualación, y se le ha encomendado a la Comisión de Subsidios del Commonwealth (véase más abajo) la tarea de recomendar la asignación de la totalidad de los subsidios de ingreso generales a los estados, aunque la Conferencia de Primeros Ministros todavía sigue participando en las negociaciones sobre el volumen total de los subsidios.

El desarrollo de una igualación financiera en Australia ha pasado por una serie de etapas. La necesidad de asistencia para los estados más pobres fue prevista en la disposición constitucional original que autorizaba la asistencia financiera federal a cualquier estado, en conformidad con los términos y condiciones que el gobierno federal estimaba apropiados (Galligan 1995: 221). Entre 1910 y 1933, se otorgó asistencia federal ad hoc



a algunos estados necesitados. En 1933, esto se hizo más sistemático cuando se estableció la Comisión de Subsidios del Commonwealth (CGC), encargada de formular recomendaciones independientes al gobierno federal sobre las solicitudes especiales de los estados. En el transcurso de más de cuarenta años, hasta 1973, la CGC desarrolló una metodología de igualación fiscal compleja, y sus informes anuales durante ese período constituyeron una fuente rica de material sobre estos temas, conceptos y metodología para abordar asuntos de igualación. La envergadura e independencia de la CGC se intensificaron gracias a la constancia con la cual el gobierno federal aceptaba y ponía en práctica sus recomendaciones.

En 1973, el rol de la CGC cambió radicalmente, de consistir en formular recomendaciones acerca de subsidios de igualación complementaria separados a los “estados reclamantes”, a otro consistente en determinar las relatividades “per cápita” de todos los estados para establecer la asignación de la totalidad de los subsidios de ingreso generales a los estados (incluyendo aquéllos relacionados con los agudos desequilibrios verticales de ingresos y gastos). En este proceso, desde 1981, la CGC ha aplicado una metodología global de igualación de ingresos y gastos. Desde 1989, éstos han sido incluidos en estas recomendaciones a los Territorios. Cuando el nuevo GST reemplazó a los subsidios generales de ingreso como la reserva para la distribución de transferencias a los estados en 1999, pasó a ser responsabilidad de la CGC recomendar la tasa de impuesto, la base y las relatividades para la distribución, quedando sujeta a la supervisión de un consejo ministerial federal-estatal.

La definición actual del programa de igualación, tal como fue enunciado por la CGC en 1999, es que “los gobiernos estatales deben recibir financiamiento de parte del Commonwealth de tal forma que, si cada uno hiciera el mismo esfuerzo por generar ingresos a través de sus propias fuentes y funcionara con el mismo grado de eficiencia, cada uno tendría la misma capacidad de brindar servicios a un nivel estándar.”

La metodología de la CGC comprende cinco etapas: 1) elaboración de un presupuesto estatal de ingresos y gastos estándar (con un balance implícito); 2) medición de los factores de discapacidad en cada estado; 3) aplicación de las discapacidades como coeficiente del promedio nacional a los ingresos y gastos estándar para cada estado; 4) conjunto total de relatividades correspondientes a cada estado; y 5) aplicación de las relatividades de cada estado al volumen total de ingresos disponible. Esta metodología produjo en 1998-1999, relatividades de 0.90032, 0.86273 y 0.94035 en Nueva Gales del Sur, Victoria y Australia Occidental, y de 1.00775, 1.20764, 1.61001, 1.10358 y 4.84095 en Queensland, Australia Meridional, Tasmania, el Territorio de la Capital de Australia y el Territorio del Norte. El resultado fue una variación en la transferencia per cápita de \$ 1,010 en Victoria a \$ 1,886 en Tasmania y de \$ 5,670 en el Territorio del Norte.

Cabe destacar que, a diferencia de Canadá, el proceso australiano involucra un enfoque tributario y de gasto representativo. Los factores de discapacidad representan desviaciones positivas o negativas de la media en las prácticas estatales, reflejando tanto las distintas necesidades como los costos que son factibles de medir, relevantes y no relacionados con la preferencia política (es decir, fuera del control del gobierno estatal). En esta evaluación, se requiere de un constante buen juicio por parte de la CGC. No es de sorprender que un tema recurrente ha sido el alcance de los ingresos y gastos para ser incluido en los cálculos.

La CGC se compone de cuatro miembros designados por el gobierno federal. No obstante, en el período que ha transcurrido desde 1933, la CGC ha adquirido una reputación de independencia. Tiene un personal oficial de aproximadamente 50 personas y su sede está ubicada en Canberra. Sostiene audiencias, realiza visitas zonales, celebra reuniones frecuentes con los Ministerios del Tesoro territoriales y estatales, y luego ejerce su discreción al formular sus recomendaciones. El contexto político de su trabajo lo determina la Conferencia de Primeros Ministros, la cual negocia los términos de referencia para las revisiones de la CGC,



promueve un patrón global para las transferencias intergubernamentales y analiza los efectos y el futuro de la igualación. Finalmente, la última palabra sobre el monto total de subsidios de ingreso generales y demás fondos a los cuales se aplica la igualación la tiene el Tesorero Federal. El Acuerdo de 1999, que establece la base del volumen distribuible, incluyendo la igualación del nuevo impuesto a los bienes y servicios, ha dado a los estados una mayor certeza en términos de ingresos. En la práctica, los gobiernos federales de Australia han hecho algunos cambios a las relatividades (*relativities* en inglés) recomendadas por la CGC. Si ha habido algún debate, éste ha sido precisamente en torno a cuales fondos son los que deben incorporarse a la reserva distribuible y lo que debe incluirse en la fórmula, en primer lugar.

Otra área en la cual Australia ha desarrollado una institución financiera intergubernamental formal ha sido el endeudamiento del sector público. El Consejo de Préstamos fue establecido por primera vez en 1923 y luego se le otorgó autoridad constitucional formalmente mediante una enmienda constitucional en 1927. Estaba compuesto por representantes federales y estatales, sujetos a una regla de votación formal y capaces de tomar decisiones vinculantes para ambos niveles de gobierno. En virtud de la norma relativa a la toma de decisiones, cada estado tenía un voto y el gobierno federal tenía dos votos más un voto de calidad (por ejemplo, para actuar, el gobierno federal tenía que contar con el respaldo de por lo menos dos de los seis estados). No obstante, hacia la década de los noventa, con la posibilidad cada vez mayor de poder recurrir a la privatización y a la subcontratación externa, la exigencia sobre el endeudamiento público se redujo y el rol del Consejo de Préstamos disminuyó. Su rol ahora ha cambiando, y consiste en el monitoreo colectivo limitado (Galligan 1995: 232-234).

Otro ejemplo más de la institucionalización de las relaciones intergubernamentales en Australia fue el establecimiento en 1992 del Consejo de Gobiernos Australianos (COAG). Su tarea ha sido la de

supervisar los procesos de colaboración intergubernamentales y en especial, procurar que la unión económica australiana sea más efectiva. Con la inclusión, no solamente de los jefes de los gobiernos estatales y federal, sino también de un representante del gobierno local, ha sistematizado las reglas de organización, los términos de referencia y la toma de decisiones de los diversos consejos ministeriales intergubernamentales sectoriales que se encuentran bajo su responsabilidad de supervisar.

c) Resumen y evaluación

Una serie de autores han apuntado al complejo sistema australiano en relación con los ajustes financieros intergubernamentales e igualación como una característica particularmente única de la federación australiana (Gramlich 1984; Matthews 1994; Galligan 1995: 254).

Al igual que en Canadá, en Australia, los procesos de ajuste de las relaciones financieras federales-estatales han estado predominantemente dentro del contexto de las negociaciones inter-ejecutivas. Sin embargo, lo que ha distinguido al enfoque australiano del canadiense ha sido el desarrollo mucho más intenso de las instituciones formales para estos procesos. Aunque a menudo no están incorporados en la Constitución, estos órganos tales como la Conferencia de Primeros Ministros de Finanzas, la Comisión de Subsidios del Commonwealth, el Consejo de Préstamos y el Consejo de Gobiernos Australianos tipifican este enfoque.

Otro elemento que contrasta con Canadá ha sido el esfuerzo en el proceso de igualación de corregir los desequilibrios horizontales, tomando en consideración no sólo las variaciones en términos de capacidad para generar ingresos, sino también las diferencias con respecto a las necesidades de gasto (es decir, la capacidad para brindar servicios).

El ejemplo australiano es especialmente importante, porque ha sido pionero entre las federaciones en el desarrollo de procedimientos e



instituciones formales para el ajuste de los acuerdos financieros federales-estatales, y debido a que ha sido el modelo que ha influido más en las diversas federaciones posteriores en Asia y Africa.

PARTE 4: CONCLUSION

Los ejemplos canadiense y australiano de procesos para el ajuste de las relaciones financieras federales ofrecen una serie de lecciones en común:

- 1) La interdependencia intergubernamental es inevitable en las federaciones y la colaboración entre los gobiernos es fundamental. Debido a que las asignaciones constitucionales de las fuentes de ingreso y responsabilidades de gasto no se pueden equilibrar jamás de manera exacta, ha quedado claro que se requiere de ajustes intergubernamentales en forma de transferencias, no sólo en Canadá y Australia, sino en todas las federaciones.
- 2) Las federaciones necesitan establecer, ya sea constitucionalmente o más a menudo extra-constitucionalmente, procesos e instituciones formales e informales para ajustar los acuerdos financieros federales. Estos son necesarios, tanto para corregir los inevitables desequilibrios verticales y horizontales de ingresos y gastos como para adaptarse, al paso del tiempo, a los valores cambiantes de las fuentes de ingreso y costos de las responsabilidades de gasto.
- 3) Para sostener el principio de que, en una federación, ningún orden de gobierno debería estar subordinado al otro, los procesos para ajustar las relaciones financieras no deberían estar sujetos solamente a una determinación unilateral por parte de uno u otro nivel de gobierno dentro de la federación. En aquellos casos en los cuales la Constitución ha asignado la máxima autoridad al gobierno federal de determinar el nivel y alcance de las transferencias, tanto en Canadá como en Australia, las realidades

políticas federales generalmente han forzado al gobierno federal a participar en diversos procesos de negociación y regateo con los gobiernos provinciales o estatales antes de aplicar ajustes a los acuerdos financieros.

- 4) En las federaciones parlamentarias, respecto de las cuales Canadá y Australia son ejemplos, las negociaciones financieras intergubernamentales por lo general han adoptado la forma de “federalismo ejecutivo”, es decir, negociaciones entre los ejecutivos y sus representantes -primeros ministros, ministros de hacienda y empleados públicos- de cada uno de los gobiernos dentro de la federación. Lo anterior se ha debido a que en los sistemas parlamentarios, aun cuando los ejecutivos son formalmente responsables de sus legislaturas, los ejecutivos, a través de la disciplina partidista, en la práctica, han llegado a dominar esta relación.

En tanto los modelos canadienses y australianos para ajustar las relaciones financieras federales comparten estas características fundamentales, hay también diferencias significativas entre ellos:

- 1) Australia ha dependido mucho más del establecimiento de procesos e instituciones formales para facilitar sus procesos de ajuste y coordinación de los acuerdos financieros, tal como lo ilustra el Consejo de Préstamos, la Conferencia de Primeros Ministros de Finanzas, la Comisión de Subsidios del Commonwealth y el Consejo de Gobiernos Australianos. Por el contrario, Canadá ha dependido casi totalmente de los procesos informales. El reciente Acuerdo Marco de Unión Social de 1999 marca un avance hacia acuerdos más formales, pero todavía es muy anticipado como para juzgar su efectividad. La diferencia en materia de enfoques en este caso parecería emanar tanto del desequilibrio vertical de ingresos y gastos, mucho más acentuado en Australia, el cual impone la necesidad de ajustes considerables,



y el énfasis extremadamente fuerte de Canadá por evitar cualquier ajuste que pudiera socavar la actividad autónoma de uno u otro nivel de gobierno. Este contraste se ilustra con un ejemplo irónico notable. Las propuestas del Gobierno de Canadá de 1991 para la reforma constitucional incluyeron una propuesta de un Consejo de la Federación intergubernamental como un instrumento nuevo para mejorar la colaboración intergubernamental con miras a fortalecer la unión económica. En las deliberaciones intergubernamentales posteriores, esa propuesta fue abandonada debido a los temores de algunas provincias de que ésta podría contribuir a un predominio del gobierno federal en el consejo, y porque algunas provincias pensaban que una mejor alternativa sería fortalecer la influencia de las provincias en la formulación de políticas al establecer un Senado de Tres Es (electo, equitativo en su representación provincial, y efectivo). De manera irónica, justo un año más tarde, en Australia (donde desde 1901 había habido precisamente un Senado de este tipo), el gobierno federal y los estados conjuntamente acordaron adaptar a sus propios usos la idea canadiense de un Consejo de la Federación al crear formalmente su propio Consejo intergubernamental de Gobiernos Australianos, siendo su objetivo primordial el fortalecimiento de la unión económica.

- 2) Las diferencias entre los procesos australianos y canadienses para ajustar los acuerdos financieros federales apuntan a la importancia de las circunstancias económicas, sociales y políticas que influyen en dichos acuerdos. Por ejemplo, entre las federaciones, Canadá claramente se destaca por su énfasis en la autonomía provincial. El impacto de la insistencia de Quebec por la autonomía provincial y las diferencias económicas y sociales marcadas que existen entre las demás provincias han sido factores importantes. Más aún, el énfasis que pone la Constitución canadiense en los poderes legislativos exclusivos de cada nivel de gobierno y el hecho de que

Canadá tenga menos áreas de jurisdicción comunes constitucionalmente que cualquier otra federación contemporánea ha reforzado esta tendencia. Otro factor más es que el número de las disposiciones para la representación de los gobiernos provinciales o intereses dentro de las instituciones canadienses de formulación de políticas federales ha sido menor que en cualquier otra federación contemporánea, debido a la naturaleza de su Senado, designado a nivel central. De este modo, la negociación federal-provincial sobre asuntos financieros ha tenido que centrarse en Canadá, más que en ninguna otra federación, en los procesos informales extra-parlamentarios de negociación inter-ejecutiva intergubernamental. En Australia, donde las diferencias políticas y sociales entre los estados, aunque significativas, no han sido tan marcadas, en aquellos casos en los que la Constitución reconoce áreas de jurisdicción comunes mucho más grandes, y donde ha habido un Senado elegido por votación directa, ha habido menos renuencia a establecer procesos e instituciones formales para la colaboración financiera y económica intergubernamental.

- 3) Cabe destacar además que las diferencias en los patrones de las relaciones financieras intergubernamentales han reflejado, no sólo el carácter particular de la economía, la diversidad social y las instituciones políticas, sino también los valores y la cultura política de la sociedad en cuestión. De este modo, por ejemplo, en Australia, el énfasis predominante sobre el capital ha llevado a dar un mayor impulso a la igualación total de la capacidad de ingresos y gastos, afectando la naturaleza de sus relaciones financieras intergubernamentales. Por el contrario, las relaciones financieras federales canadienses han reflejado la naturaleza de la federación canadiense en la cual los problemas de capital han sido contrapesados mediante un fuerte énfasis en garantizar la autonomía de cada orden de gobierno.



Los dos ejemplos, Canadá y Australia, analizados en este artículo, resaltan la importancia de los procesos de ajuste financiero en cada federación y de la efectividad de los procesos de colaboración para mantener un equilibrio apropiado entre los gobiernos dentro de la federación. Al mismo tiempo, las diferencias en sus experiencias también apuntan hacia la necesidad de adaptar tales procesos a las circunstancias particulares de cada federación.

Referencias

Banting, K.G.D.M. Brown y T.J. Courchene, eds. (1994), *El Futuro del Federalismo Fiscal* (Kingston, ON: Escuela de Estudios Políticos, Queen's University).

Bird, Richard M. (1994) "Una Perspectiva Comparativa sobre las Finanzas Federales" en K.G. Banting, D.M. Brown y T.J. Courchene, eds., *El Futuro del Federalismo Fiscal* (Kingston, ON: Escuela de Estudios Políticos, Queen's University), pp. 293-322.

Galligan, Brian (1995) *Una República Federal: El Sistema de Gobierno Constitucional de Australia* (Oakleigh, Melbourne: Cambridge University Press), capítulo 9.

Lazar, Harvey, ed. (2000) *Canadá: El Estado de la Federación 1999-2000: Hacia una Declaración de Misión del Federalismo Fiscal Canadiense* (Kingston, ON: Instituto de Relaciones Intergubernamentales, Queen's University).

Matthews, Russell (1994) *Igualación Fiscal: Pieza Clave Política, Social y Económica de la Federación* (Canberra: ANU: Discurso Inaugural de Russell Matthews).

Pramlich, N. (1984) "Acuerdos Federales Fiscales Justos", en R.E. Caves y L.B. Krause, eds. (1984) *La Economía Australiana: Un Punto de Vista desde el Norte* (Sydney: Allen, Unwin), pp. 231-274.

Vaillancourt, Francois (2000) "Programas Federales-Provinciales de Pequeñas Transferencias en Canadá, 1957-1998: Importancia, Composición y Evaluación" en H. Lazar, ed., *Canadá: El Estado de la Federación: Hacia una Nueva Declaración de Misión del Federalismo Fiscal Canadiense* (Kingston, ON: Instituto de Relaciones Intergubernamentales), pp. 189-212.

Watts, Ronald L. (1999^a) *Comparando los Sistemas Federales*, Segunda Edición (Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press). 1999b) *La Capacidad de Gasto en los Sistemas Federales: Un Estudio Comparativo* (Kingston, ON: Instituto de Relaciones Intergubernamentales, Queen's University).