

*Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.*

## **FEDERALISMO EN TENSIÓN:**

# **LAS FINANZAS PÚBLICAS INTERGUBERNAMENTALES FRENTE LA CRISIS DEL COVID19 EN AMÉRICA LATINA**

**Giorgio Brosio, Juan Pablo Jiménez e Ignacio Ruelas\***

Universidad de Turín, CEPAL y CIDE respectivamente

### **Introducción**

El mundo se enfrenta a un escenario de enorme incertidumbre. Los tejidos sociales de nuestros países están experimentando un nivel de conmoción como nunca antes se había experimentado, excepto durante las guerras mundiales. ¿Cuán profundamente serán afectadas nuestras familias y nuestras economías por esta pandemia? ¿Cuánto durará? ¿Qué tan probable es que en el futuro se repitan pandemias similares? ¿Podrán nuestras sociedades soportar las consecuencias económicas y políticas de las profundas fracturas sociales? Recordemos que muchos países europeos se volvieron dictatoriales después de la Primera Guerra Mundial. ¿Son los pobres quienes más sufren, y son los más propensos a sufrir de nuevo, si se repiten nuevas pandemias? ¿Podrán nuestros gobiernos dar una respuesta adecuada? ¿Qué tan profundo será el impacto de esta crisis en las desigualdades territoriales preexistentes en nuestros países? ¿Quiénes pagarán el costo?

Este es sólo un pequeño conjunto de preguntas que las sociedades se están haciendo en estos días. Se está llevando a cabo una especie de competencia entre expertos, académicos, organizaciones internacionales, medios de comunicación, público

---

\*♣ Las afirmaciones incluidas en este artículo no representan necesariamente a nuestras instituciones.

*Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.*

en general para proporcionar ideas, sugerencias, propuestas políticas en diversas dimensiones y disciplinas. Este proceso debiera ayudar a las sociedades a dar las respuestas que se requieren en lo inmediato y a replantearse las políticas para las secuelas de después de la crisis.

La crisis actual ha requerido y está requiriendo una decidida respuesta de todas las instancias y órdenes de gobierno de la región. Dentro de este panorama de alta incertidumbre, una certeza es que las economías y las sociedades de la región requerirán una provisión creciente de bienes y servicios públicos.

También es una certeza que esta crisis tendrá un impacto significativo en las bases del financiamiento público (ingresos tributarios sobre la renta y el consumo, ingresos provenientes de actividades intensivas en recursos naturales, y financiamiento interno y externo). Es por ello que resulta sumamente relevante discutir no solo qué medidas deben tomarse sino también que nivel de gobierno la llevaría adelante y cómo se distribuiría la carga de ese financiamiento.

Es por eso que la intención de este artículo es contribuir a este debate, desde una mirada desde las finanzas públicas intergubernamentales de América Latina. Si bien el artículo se centra en lo inmediato, las soluciones pueden o deben tener una perspectiva económica de largo plazo.

En este orden de ideas, se destaca la necesidad de fortalecer la coordinación en los sistemas fiscales intergubernamentales y el papel de los gobiernos intermedios y locales para enfrentar el impacto económico y de bienestar de la pandemia en los hogares más pobres. Se discute también el impacto de una de las principales políticas adoptadas para su contención, esto es el encierro de todas las actividades no esenciales y el confinamiento en el hogar, sobre las condiciones económicas y el bienestar.

*Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.*

## **El virus llega lentamente a América Latina, pero genera desafíos mayores**

La pandemia ha afectado a los países de América Latina y el Caribe más tarde que a otras regiones del planeta, por lo que tienen la oportunidad de tomar una serie de medidas de manera de intentar aplanar la curva de contagio. Se están realizando esfuerzos en múltiples frentes para lograr este objetivo. Además de fortalecer las respuestas de las políticas sanitarias, muchos países de la región están tomando medidas de contención, incluidos los cierres fronterizos, la suspensión de clases y otras medidas de distanciamiento social. Esta medida que parece surgir como la más importante, ha sido adoptada incluso por los países más reacios, como los Estados Unidos y el Reino Unido y tiene enormes costos económicos y sociales.

La desaceleración económica mundial, la perturbación de las cadenas de producción y suministro, la caída de los precios de las materias primas, la contracción del turismo y el fuerte endurecimiento de las condiciones financieras mundiales afectan profundamente las perspectivas económicas para un 2020 que ya tenía pronóstico reservado, especialmente para los países de la región.

El impacto de estos canales de transmisión sobre los presupuestos públicos será importante y se dará por diferentes vías.

- En primer lugar, habrá fuerte caída de los ingresos fiscales, producto de la caída en el consumo y el nivel de actividad;
- Segundo, las economías exportadoras de recursos naturales sufrirán aún más como consecuencia de la caída de precios y cantidades;
- En tercer lugar, surgirán nuevos y crecientes requerimientos sobre el gasto público, de manera de fortalecer los sistemas de salud, proteger poblaciones vulnerables y mantener el empleo. Ante la significativa caída de ingresos, es inminente un fuerte incremento en los déficits fiscales.

*Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.*

- Finalmente, el endurecimiento de las condiciones financieras significará mayores costos de endeudamiento (esto más allá de la intervención y las medidas tomadas por los bancos centrales).

A la fecha, diversidad de publicaciones especializadas y de organismos internacionales sugieren atender estos impactos aprovechando los mercados de crédito, y accediendo a recursos de organismos internacionales (Izquierdo y Ardanaz, 2020)<sup>1</sup>. En otros se urge a los gobiernos a reforzar las transferencias en efectivo, los subsidios salariales e implementar condonaciones y diferimientos en el pago de impuestos para ayudar a los hogares y negocios afectados (Werner, 2020<sup>2</sup>; Dell’Aricia, Mauro, Spilimbergo y Zettelmeyer, 2020<sup>3</sup>; CEPAL, 2020<sup>4</sup>).

Si a esta coyuntura se le suman los problemas estructurales prevalentes de América Latina, los desafíos son mucho más grandes en la región y las capacidades de respuesta a la crisis no son homogéneas, ni entre ni dentro de los países.

Seguramente, el impacto será diferente en los ingresos fiscales entre y dentro de los países según las siguientes características: el nivel de recaudación propia de los gobiernos locales e intermedios y su estructura; la base imponible de los recursos subnacionales propios; la dependencia de las transferencias intergubernamentales; el origen de los fondos que componen la masa de recursos a transferir (por ejemplo, si son recursos provenientes de la recaudación de impuestos, resulta importante distinguir la base imponible de los tributos que lo alimentan); la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos estatales, provinciales, regionales y locales, así como el origen de este financiamiento. Estas características varían entre países y determinarán importantes diferencias en el impacto de la crisis sobre el acceso a financiamiento en las distintas instancias de gobierno.

---

<sup>1</sup> Ver: [http://vox.lacea.org/?q=blog/fiscal\\_policy\\_lac](http://vox.lacea.org/?q=blog/fiscal_policy_lac)

<sup>2</sup> Ver: [http://vox.lacea.org/?q=blog/covid\\_19\\_lac](http://vox.lacea.org/?q=blog/covid_19_lac)

<sup>3</sup> Ver: <https://blogs.imf.org/2020/04/01/economic-policies-for-the-covid-19-war/>

<sup>4</sup> Ver: [https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales\\_](https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales_)

*Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.*

En la actualidad, las características de la pandemia y sus consecuencias ponen presión sobre los sectores públicos consolidados y tensionan la relación entre los diferentes niveles de gobierno.<sup>5</sup> Estos conflictos se plantean en distintos países, sin distinguir entre federales o unitarios, y en diferentes dimensiones, en algunos casos a través de la disputa de competencias entre distintas autoridades, como en Brasil, Colombia<sup>6</sup> y México<sup>7</sup>; en el conflicto entre provincias<sup>8</sup>, las opciones para compensar el financiamiento a gobiernos intermedios especializados en la explotación de recursos naturales<sup>9</sup>, o el debate sobre la posible emisión de cuasi-monedas<sup>10</sup>, como en Argentina; por el lado del financiamiento local, como acaba de suceder en Chile<sup>11</sup>; o por la parte del endeudamiento y reestructuración de deuda, como en Brasil<sup>12</sup> y Ecuador<sup>13</sup>.

Efectivamente, los casos recientes muestran diferentes dimensiones y distintos actores, pero con un resultado en común: políticas públicas inconsistentes, cuando no contradictorias, que ocurren en un mismo territorio (Cejudo y Gómez-Álvarez, 2020).

Cada nivel de gobierno se ve fuertemente demandado: se pide a los gobiernos centrales que proporcionen respuestas cruciales e inmediatas para la economía y el cuidado de la salud. Por otro lado, la pandemia y sus consecuencias colocan a los gobiernos subnacionales, en particular a los locales, en la primera línea de la respuesta pública. En la mayoría de los casos tienen que garantizar la continuación de los servicios

---

5

<sup>6</sup> Véase <https://lasillavacia.com/coronavirus-colombia-se-federalizo-75890>

<sup>7</sup> Véase: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/federalismo-en-cuarentena/>

<sup>8</sup> Véase: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/coronavirus-san-luis-impide-paso-productores-trabajadores-nid2349595>

<sup>9</sup> Véase: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Contra-el-barril-criollo-el-instituto-de-Lapena-propone-liberar-recursos-por-hasta-us-2500-millones-20200330-0079.html>

<sup>10</sup> Véase: [https://www.clarin.com/economia/fantasma-cuasimonedas-provincias-amenaza\\_0\\_fsUo3ZruC.html](https://www.clarin.com/economia/fantasma-cuasimonedas-provincias-amenaza_0_fsUo3ZruC.html)

<sup>11</sup> Véase el caso de la postergación del pago de circulación de vehículos en: <https://www.senado.cl/senado-aprueba-veto-presidencial-sobre-permiso-de-circulacion/senado/2020-03-31/191724.html>

<sup>12</sup> Véase: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/23/coronavirus-apos-decisao-do-stf-sp-vai-suspender-pagamento-de-r-72-bilhoes-ao-governo-federal.ghtml>

<sup>13</sup> Véase: <https://bde.fin.ec/los-gad-pueden-reestructurar-sus-deudas-con-el-banco-de-desarrollo-del-ecuador-b-p/>

*Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Vilela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.*

básicos, proporcionar otros nuevos como desinfección, cuidar de las personas más débiles y sin hogar, ayudar a las personas mayores durante su confinamiento.

Adicionalmente, si bien la teoría tradicional del federalismo aconseja que el diseño y financiamiento de los programas de protección social y de combate a la pobreza sean responsabilidad de los gobiernos centrales, en la práctica, ya sea por presión de las circunstancias o por el avance de los procesos de descentralización son cada vez más comunes los programas a cargo de los gobiernos intermedios y locales. Es por ello que debe tenerse en cuenta que este deterioro de la situación distributiva puede requerir una mayor coordinación entre los tres niveles de manera de aprovechar las ventajas comparativas de cada uno, ya que, dada la cercanía con las personas, los gobiernos locales pueden estar en mejores condiciones para intervenir en la observación de las personas más afectadas por la crisis y proporcionar ayuda individual, ya sea dinero en efectivo, alimentos o cuidados.

En general, los gobiernos se están apresurando a tomar medidas de emergencia que pueden clasificarse en tres tipos, de acuerdo con sus objetivos: 1) controlar la pandemia y proteger la salud de la población, 2) atenuar el impacto regresivo de la crisis en los hogares, y 3) cuidar las capacidades productivas a través de distintos estímulos fiscales (Levy, 2020<sup>14</sup>, CEPAL, 2020<sup>15</sup>).

---

<sup>14</sup> Véase: <https://www.nexos.com.mx/?p=47405>

<sup>15</sup> Véase: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>

## **Pandemias y desigualdades**

La historia, como nos recuerda Branko Milanovic (2020)<sup>16</sup> "muestra que las epidemias son grandes igualadoras". En algunos lugares de Europa la Peste Negra mató hasta un tercio de la población, alrededor de mediados del siglo XIV. Al reducir la población, esto hizo que los trabajadores fueran más escasos, lo que condujo a un aumento de los salarios, reduciendo la desigualdad. Los cambios institucionales inducidos por las crisis (pandemias, guerras) tuvieron implicaciones a largo plazo para el crecimiento económico europeo.

Si bien las pandemias actuales no discriminan entre ricos y pobres, el impacto directo de la misma y, especialmente, de las principales políticas adoptadas para su contención, como el bloqueo de todas las actividades no esenciales, el cierre de las escuelas y el confinamiento en el hogar, golpea más fuertemente a los más vulnerables, o sea a aquellos de menores ingresos, informales y cesanteados

Una dimensión adicional que refleja la creciente desigualdad producto de esta crisis es el impacto de la crisis sobre las condiciones de la vivienda. Esta es una consecuencia que no se menciona con frecuencia en el presente debate, pero está afectando enormemente en el bienestar de la gente pobre, tanto en el presente como en el futuro.

«Las malas condiciones de vivienda son uno de los mecanismos a través de los cuales las desigualdades sociales y ambientales se traducen en inequidades sanitarias que, a su vez, afectan aún más a nuestra calidad de vida y bienestar» (Organización Mundial de la Salud, *Directrices de la OMS sobre vivienda y salud. Resumen de Orientación*, 2018).

El confinamiento tiene un gran impacto sobre la desigualdad, poniendo una carga desproporcionada sobre los hogares pobres que viven en viviendas superpobladas, construidos con materiales de baja calidad, situados en zonas con carencia de servicios

---

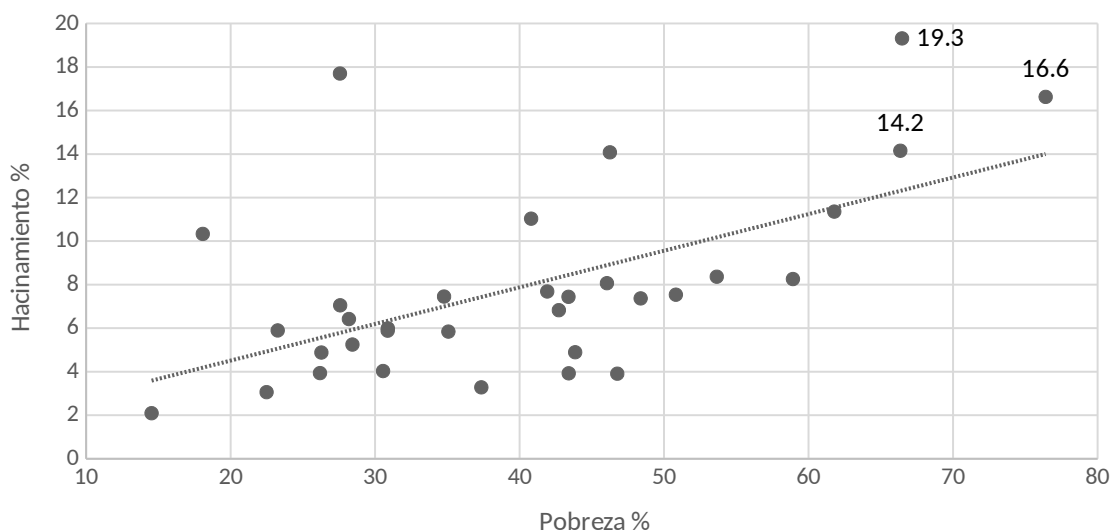
<sup>16</sup>Véase: <https://www.socialeurope.eu/a-great-equaliser>

*Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.*

básicos. El hacinamiento en los hogares aumenta el riesgo de exposición a enfermedades infecciosas, junto con la falta de suministro de agua potable y servicios de saneamiento. La recomendación más común y sencilla de confinamiento y lavado de manos puede ser difícil de cumplir en lugares donde los servicios básicos no sean adecuados (agua potable, saneamiento, alimentos).

Esta dimensión está en el núcleo de las desigualdades regionales a atender, ya que el mayor porcentaje de personas viviendo en condiciones de hacinamiento suele localizarse en las regiones más pobres de los países de América Latina, tal como se ilustra en el siguiente gráfico para el caso de México.

**Entidades federativas en México: niveles de pobreza y niveles de hacinamiento, en porcentaje de la población, año 2018**



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL (2019). Se define hacinamiento a la relación personas/cuartos > 2.5

**El rol de los sistemas fiscales intergubernamentales: fortalecer los mecanismos de coordinación e igualación**



*Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.*

Las crisis entre niveles de gobierno se multiplican toda vez que las capacidades y el acceso a recursos propios para responder de manera expedita a una crisis de esta naturaleza no son las mismas y se ven profundizadas ante las altas demandas.

Y es que las demandas son inéditas en cantidad y calidad. El avance del contagio es exponencial, lo que advierte un aumento en la demanda de servicios hospitalarios que puede sobrepasar -sobre todo en regiones y territorios pobres- las capacidades locales para atenderla.

Una opción que vuelve a la mesa del debate (entre varias otras) es el mejoramiento de los sistemas de transferencias y el fortalecimiento de su componente de igualación. Quizá esta crisis sea una oportunidad para los países de América Latina para avanzar en fortalecer la equidad territorial en la provisión de servicios públicos. Existen varios instrumentos a tomar en cuenta que son de fácil implementación, y que resultan compensadores en el corto plazo, destacándose aquellos:

1) Cuyo foco sea aumentar la capacidad para proveer servicios públicos comparables, independientemente del lugar de residencia. En Australia, por ejemplo, esto funciona aplicando para cada función de gasto una serie de parámetros al gasto promedio por habitante en los estados, lo que repercute en el gasto necesario para prestar servicios en un nivel que se considere adecuado;

2) De redistribución de ingresos centrados en la base gravable potencial de los territorios: comercio, ventas, propiedad inmueble. Esta medida está centrada en la capacidad fiscal, entendido como lo que un gobierno local recaudaría si en su propia base tributaria desplegara el esfuerzo impositivo promedio realizado por todos los demás gobiernos<sup>17</sup>.

3) Que toman como referencia los ingresos locales provenientes de actividades extractivas para compensar aquellos gobiernos de regiones o territorios que no tienen

---

<sup>17</sup> Véase: Brosio G., Jiménez J.P. y Ruelas I. (2018) <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44303>

*Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.*

acceso a estos recursos: por ejemplo, las regalías. Teniendo en cuenta la extrema volatilidad que han registrado estos productos en los últimos meses, debieran evitarse las asignaciones extremadamente asimétricas entre jurisdicciones de los recursos provenientes de las actividades extractivas<sup>18</sup>

Como se enfatizó durante el artículo, no todos los países sentirán la crisis con la misma magnitud ni mediante los mismos canales. Este carácter asimétrico conduce a pensar que efectivamente no deben recomendarse soluciones únicas, sino que se requerirán acciones específicas y ajustadas a cada situación en particular.

Asimismo, cabe señalar que, si bien gran parte de las medidas anticrisis fueron tomadas por los gobiernos centrales, muchas han requerido o requerirán de recursos, ya sea humanos o financieros, de los gobiernos subnacionales y de una acción coordinada entre los diferentes niveles de gobierno. Esto agrega una necesidad de mayor coordinación intergubernamental y una vía adicional de vulnerabilidad de la política fiscal frente a la crisis.

En definitiva, frente a la crisis económica y su impacto sobre la situación social de los países de la región es importante asegurar el financiamiento de los gobiernos intermedios y locales de manera tal de resguardar el gasto público en protección social y salud. En este sentido, resulta importante el papel de los sistemas de coordinación interjurisdiccionales y de los gobiernos centrales respecto de la articulación de políticas que permitan compensar la provisión de servicios públicos entre distintas regiones de un país. Esto adquiere una particular relevancia en la región, caracterizada por una alta desigualdad en la distribución del ingreso y por un elevado grado de disparidad regional.

En lo inmediato -es decir, durante la propagación de esta pandemia-, la tarea crucial de la coordinación es compartir información entre los niveles de gobierno. La información tiene que ser homogénea, oficial, sin dejar espacios para las diferencias y

---

<sup>18</sup> Ídem.

*Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19.*

alteración en cuanto a casos y decesos. Como se ha visto, la falta de intercambio de información puede llevar a una respuesta retardada, como en China<sup>19</sup>.

Segundo, para que la coordinación se logre se necesiten mecanismos efectivos. Es evidente que, en su mayoría, los países de América Latina no han logrado la capacidad de gestión ni la madurez institucional en su coordinación intergubernamental. No obstante, existen buenas prácticas a considerar, como por ejemplo el llamado “federalismo del ejecutivo” (*executive federalism*), proceso en donde representantes de diferentes niveles de gobierno se reúnen en órganos permanentes para compartir información, discutir soluciones y llegar a un acuerdo.

Tercero, y esta es la tarea más difícil, debe haber coordinación fiscal y financiera. Los recursos, especialmente en situación de escasez, deben trasladarse a donde más se necesitan, tomando en cuenta las diferentes capacidades administrativas y de gestión de los diferentes actores, de manera de facilitar implementación y ejecución.

Las respuestas van a requerir hacer las cosas muy bien o sea mejor que antes y adicionalmente apelar a instrumentos que habitualmente están fuera de la “caja de herramientas”. Los gobiernos nacionales, intermedios y locales tienen un doble desafío: coordinar sus relaciones fiscales intergubernamentales para que ningún gobierno quede abandonado, así como a apelar a respuestas rápidas y efectivas en sus territorios.

Puede que para ello sea necesario reorganizar una parte sustancial de las relaciones intergubernamentales. Seguramente será una ardua tarea. Pero las crisis profundas como la actual pueden facilitar el consenso para la solución de problemas que en tiempos normales parecen ser completamente irresolubles.

---

<sup>19</sup> Véase: <https://www.nytimes.com/2020/03/29/world/asia/coronavirus-china.html>