

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.

LA COORDINACIÓN EN EL FEDERALISMO FISCAL: UN DÉFICIT DE GOBERNANZA

Luis Caramés Viéitez

Universidad de Santiago de Compostela, España

El federalismo es considerado, a veces, como un dato institucional, sin reparar en que las instituciones y su funcionamiento van más allá, pues su desempeño es un elemento endógeno a los modelos de gobierno fuertemente descentralizado. La realidad federal, por otra parte, está asentada en muchos países del mundo, pudiéndose afirmar incluso, que coexiste la vitalidad del movimiento con la debilidad de los instrumentos (Uhaldeborde, 2008). Y de esa endeblez adolece, a nuestro juicio, la indispensable función de coordinación, cuyas carencias o deslegitimaciones, pueden provocar ineficiencias relevantes, como lo está demostrando la actual crisis del coronavirus.

Tomando dos ejemplos de países federales, Alemania y Estados Unidos de América, podemos ilustrar una muestra de fortalezas y debilidades para afrontar situaciones de emergencia extrema, muy distantes en el enfoque y en los resultados. La canciller Merkel, respetuosa con las competencias de los *Länder* en materia sanitaria, se esforzó por llevar a cabo una eficiente coordinación, complementada por una ley de lucha contra las infecciones, aprobada en el *Bundestag*, que confirió al ministro federal de Salud, competencias reforzadas. No han faltado voces que han considerado esta norma como una intromisión en el espíritu federal, pero la verdad es que la gestión está resultando de las más eficaces, tras la adopción de medidas relativamente menos coercitivas que las implementadas por otros países. Se ha observado también, que el sistema alemán de salud ha respondido eficazmente a la política de inversiones a largo plazo, que ha conseguido dotarlo de una capacidad de adaptación extraordinaria. Es verdad que ha habido

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.

mucho debate entre los distintos niveles de gobierno, pero el federalismo alemán ha hecho gala de su resiliencia (Robinet-Borgomano, 2020).

Otro país federal, los EE UU, se ha visto envuelto desde el principio en el falso dilema entre salud y economía. Pero y, sobre todo, la pretendida “autoridad total” esgrimida por Trump, ha sido ignorada por los gobernadores, revelando un modo de entender el federalismo bien diferente al germánico. En ese sentido, la Décima Enmienda ha sido muy citada, ya que ampara reservar a los Estados o al pueblo, aquellos poderes no asignados expresamente al gobierno federal por la Constitución, ni tampoco prohibidos a esos Estados. Como consecuencia de tal invocación, las políticas para luchar contra la pandemia se han fragmentado extraordinariamente y la coordinación se ha producido más entre Estados vecinos que con el Gobierno Federal.

Nos preguntamos, pues, por el papel de la de coordinación en los gobiernos multinivel. Cuando analizamos las funciones clásicas del sector público, segmentadas de modo didáctico al modo de Musgrave, podemos llegar a confundir un país o una sociedad con una muestra de laboratorio, es decir, un espacio federal de tipo *layercake*, en el que las distintas competencias públicas se reparten de manera independiente y vertical, entre los niveles de gobierno. La realidad suele ser mucho más compleja. Por lo tanto, y puesto que los gobiernos subcentrales realizan políticas con impacto potencial sobre el ciclo, la conducta racional de los *policymakers* debería llevar a la coordinación, diseñando órganos para la toma de las correspondientes decisiones colectivas.

En el plano de la política, pero también en algunos enfoques normativos, se suele plantear el interrogante de si esa coordinación es un mal necesario. Concertar medios, esfuerzos, etc., no es tarea fácil, pues esas acciones parecen llevar implícita una división de tareas: alguien que coordina y los coordinados. En ese sentido, quizá fuese interesante recurrir a una definición tomada de la fisiología: autorregulación armónica de la actividad de las distintas partes que intervienen en una función, para que sus efectos se sumen o sucedan, pero que no se contrarresten o se obstaculicen (Caramés, 2004). Claro que las funciones de coordinación pueden ser llevadas a cabo de modos muy diferentes, desde las coactivas a las concertadas o a las de tipo financiero. La coacción se traduce en normas y prescripciones, con gran peso específico de la federación, en una coordinación vertical. La concertación, a su vez, en sus formas horizontal o

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.

mixta, implica negociaciones en el seno de alguna entidad, generalmente creada ad hoc. Y la coordinación de tipo financiero, se materializa habitualmente a través de sistemas de transferencias.

En términos objetivos, la necesidad de coordinación parece bastante evidente, sea en el terreno presupuestario o en el campo de los recursos. En aquellos países que practican un federalismo más cooperativo, se suelen discutir cuestiones técnicas, involucradas en los mecanismos de coordinación. Así, la existencia de efectos desbordamiento en el consumo y en la producción, la disparidad entre competencias y recursos para financiarlas, las políticas de gasto descentralizadas con efectos cíclicos, serían otras tantas situaciones reales que reclamarían un compromiso de coordinación (Feld, 2008). El encabalgamiento de responsabilidades y funciones entre las distintas administraciones públicas, en un Estado descentralizado tipo federal, es cada vez más ajeno a la idea de reparto desigual y jerarquizado del poder. Por ello, la interpretación adecuada de la función de coordinación parece indispensable, situándose tan lejos de la tutela tradicional, como de la autonomía absoluta.

Algunos países han vivido una cierta revitalización del enfoque cooperativo, como ha ocurrido en Suiza, en donde, sin embargo, ha sido más un deseo que una realidad. La Confederación, entregada a un federalismo “de ejecución”, ha ido estrechando el terreno de juego de los cantones, en detrimento de la colaboración y la coordinación vertical (Mathys & Keuffer, 2015). Hace poco, parecía que las cosas iban a cambiar, pero finalmente el proceso se frenó, entre otras cosas, por problemas fiscales: el potencial nuevo reparto de funciones y tareas, suponiendo un incremento de costes para la administración cantonal, llevaría a un aumento de impuestos, dinámica no deseada. Y la Confederación, por su parte, asiste a un deterioro de sus finanzas, de tal manera que el deseo de ir hacia una mayor cooperación y, por tanto, coordinación, ha encallado por el lado de los recursos.

Otra referencia imprescindible del federalismo cooperativo es el alemán, caracterizado tradicionalmente por el compromiso y la colaboración, que, a través de redes de diferente grado de formalidad, al igual que en el caso helvético, acaba por configurar una gobernanza multilateral (KROPP & BENKE, 2016). La reforma que se inicia en 2006, sin embargo, se vio severamente afectada por la crisis financiera mundial, por lo que, a la postre, lo que había de conducir a una

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.

mayor descentralización, acabó en todo lo contrario, con un claro deslizamiento hacia el gobierno federal. El caso de la competencia sobre educación, atribuida a los *Länder*, es un ejemplo de los desajustes de la reforma, mediados por comportamientos *free rider*, demandando una mayor coordinación. Sin embargo, la impronta federal en el enfoque de problemas que se pueden plantear de modo extraordinario, como está siendo la pandemia del Covid-19, permanece.

En Federaciones como la belga, cada entidad subcentral es responsable de la financiación de su déficit y de su Deuda, sin ninguna caución o garantía del poder federal. Sin embargo, a finales de los años ochenta, Bélgica hubo de institucionalizar la coordinación de las políticas presupuestarias, ya que se había llegado a más del 130 % del PIB en su Deuda global. Así surgieron órganos como el *Conseil Supérieur de Finances*, la *Conférence Interministérielle de Finances et de Budget* o el *Comité de Concertation*. A pesar de todo, sin embargo, su sistema federal sigue adoleciendo de coordinación, con implicaciones fuertemente políticas, tanto en la zona flamenca como en la valona y en la región de Bruselas. La realidad financiera, no obstante, ha ido imponiendo comportamientos cooperativos, más que competitivos, todo ello dentro de un equilibrio muy inestable.

En definitiva, la plasmación del federalismo muestra perfiles mixtos, sean cooperativos o competitivos. Y así, en la senda de *Tiebout*, los Estados Unidos de América, por ejemplo, en su organización política, muestran una cara coherente con la lógica de mercado y, en ese sentido, podría considerarse una federación competitiva. Sin embargo, incluso allí, se ha ido imponiendo una especie de federalismo pragmático, solucionando problemas en una relación dinámica entre Federación y Estados. Por lo tanto, federalismo empírico, flexible, utilitario, lejano del federalismo dual fundacional, con zonas competenciales poco definidas, progresivamente ampliadas, así como la sucesiva aparición de órganos de gestión compartidos. Presencia, pues, de cooperación y coordinación en distinto grado. Sin embargo, cuando surge un desafío tan excepcional como el del coronavirus, han ganado vigor las posturas menos cooperativas, dinámica a la que probablemente no sea ajeno el particular perfil político y personal del presidente actual.

Dicho lo anterior, por supuesto que en los momentos críticos emanan almas singulares en el federalismo, desde el insolidario “sálvese quien pueda” hasta la cooperación más racional. Sin embargo, la tendencia histórica parece ir por el camino del *thinking federal*, el poder

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.

concebido de forma horizontal y compartida (Máiz, 2011). En este sentido, y aunque la coordinación resulta a veces asistemática o caso por caso, con el tiempo y las dificultades sobrevenidas con la propia evolución de la realidad política y económica, ha ido adquiriendo rasgos de formalidad, incluso allí donde era vista como una especie de injerencia, en las exclusivas competencias de cada uno de los actores de la realidad federal.

Extrayendo conclusiones de un repaso sucinto por diferentes realidades federales –las ya comentadas y otras que podrían ser traídas a colación, como las de Canadá o Australia-, una y muy relevante, hace referencia a un relativo reforzamiento de procesos e instituciones, ligadas a la cooperación y a la coordinación entre niveles de gobierno. El entramado de competencias y los cambios tecnológicos, unidos a la presión externa derivada de la globalización, dan una orientación diferente a la tradicional de muchos sistemas federales, modificando incluso los instrumentos de gobernanza (Caron, Laforest & Vallières-Roland, 2009). Resulta evidente que el federalismo comparte su histórica concepción institucional, con la idea de proceso. En esa dinámica, sin embargo, el federalismo seguirá siendo sinónimo de proximidad y eficacia en la ejecución de políticas, permitiendo vivir la diversidad, protegiendo a las minorías y respetando el principio de subsidiariedad, como ha recordado la Declaración de *Montreux* (2017). Otras formas de organización social y política existen, con sus ventajas e inconvenientes, al igual que la federal. Pero puede argumentarse a su favor que, en una perspectiva histórica, ha respondido bien a la trilogía clásica de los valores fundadores de la civilización: el respeto a la singularidad de las personas y de las comunidades, el sentido de la libertad y del bien común. Nuevos desafíos aparecerán siempre en el horizonte real de la sociedad, a veces dramáticos y puntuales, como la actual pandemia; en otras ocasiones, más generales y sistémicos, como la mundialización. Los sistemas federales responderán a esos retos y, con toda probabilidad, progresarán en la coordinación, interpretando la búsqueda de la equidad y la eficiencia a través de la cooperación.

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.

Referencias

Caramés, L. (2004) *Economía Pública Local*, Thomson, Madrid

Caron, J-F., Laforest, G. & Vallières-Roland, C. (2009) “Le déficit fédératif au Canada”, GAGNON, A.G. *Le fédéralisme canadien contemporain*, Presses de l'Université de Montréal, pp. 147-182

Feld, L.P. (2008) “Fiscal federalism and economic growth in OECD countries”, BERGH, A. & HÖIJER, R. (Ed) *Institutional Competition*, Edward Elgar

Kropp, S. & Benke, N. (2016), “Marble cake dreaming of layer cake, the merits and pitfalls of disentanglement in German federalism reform”, *Regional & Federal Studies*, 26 (5), pp, 1-20

Máiz, R. (2011) “La cultura política federal. El federalismo más allá de las instituciones”, *Claves de razón práctica*, n° 209, pp. 30-39

Mathys, L. & Keuffer, N. (2015) “La refonte du fédéralisme suisse: impacts sur les autonomies cantonale et communale”, *Federalisme-E*, Vol. 16, pp. 37-54

Uhaldeborde, J.M. (2008) “Una recomposición del territorio de los bienes públicos locales”, *Urban Public Economics Review*, n° 9, pp. 75-90