

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

DOCUMENTO DE TRABAJO

DESCENTRALIZACIÓN Y FINANZAS LOCALES¹

M.Sc. Max Alberto Soto Jiménez
DIRECTOR

INVESTIGADOR

JUSTO AGUILAR FONG (PH.D)

DESCENTRALIZACIÓN Y FINANZAS LOCALES¹

Justo Aguilar Fong (Ph.D)

RESUMEN EJECUTIVO

El análisis económico convencional plantea la optimización de las funciones económicas públicas entre el gobierno nacional como responsable de satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad (bienes públicos puros, regulación de mercados de competencia limitada y redistribución de rentas) y los gobiernos locales a cargo de servicios públicos propios de sus jurisdicciones territoriales. La provisión gubernamental de esos servicios locales asocia una condición denominada externalidad, la cual es la suma de los efectos indirectos –spillovers- de ciertas actividades de mercado tanto en consumo como producción que benefician/ perjudican a terceros y que no son incorporados en sus precios, resultando en déficits o excesos de producción y pérdidas de bienestar para la sociedad. Este fallo del mercado para reflejar el interés social en esas actividades económicas, justifica la regulación del mercado –cuando hay perjuicios a terceros- por parte del gobierno nacional o su provisión pública por gobiernos locales cuando esa externalidad –generadora de beneficios a terceros- es inferior a la población total de la sociedad. Complementariamente, el análisis de economía política privilegia el análisis de la participación ciudadana en la formulación de planes, programas y políticas locales así como en su control.

Se definen dos criterios de optimización para la descentralización de servicios y la tributación local: primero, el “*criterio de correspondencia*” establece la relación entre la oferta institucional del gobierno local por un servicio público dada su escala económica local/ regional (definida por la externalidad y el control de sus efectos indirectos al interior de la jurisdicción local/regional), con la demanda de las personas beneficiarias de dicho servicio y que localizan su residencia en su jurisdicción territorial. Segundo, el “*criterio de descentralización*” establece que un servicio público es competencia de los gobiernos locales siempre y cuando esa provisión local garantice que sus costos sean inferiores o al menos iguales a los que se puedan lograr comparativamente bajo la provisión del gobierno nacional. El principio de correspondencia justifica a su vez, el empleo del “*principio del beneficio*” como criterio de tributación local y de equidad tributaria, en el sentido de que los contribuyentes locales pagarían sus impuestos en función de los beneficios recibidos de los servicios públicos locales.

¹ El doctor Justo Aguilar (justoa@gmail.com) es economista graduado de la Universidad de Costa Rica (UCR, 1971) y de la Universidad de Connecticut (UCONN, 1985) con especialidad en los campos de finanzas públicas y organización industrial. Este ensayo es una reelaboración del capítulo segundo del informe final de la investigación “*Descentralización Territorial en Costa Rica. Hacia una Estrategia Política de Transformación Integral y Viable*”, la cual fue registrada por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas ante la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica (Proyecto N° 721-A7- 124). Esta investigación fue realizada por el Dr Johnny Meoño Segura (jmeonos@ice.co.cr) en lo correspondiente al análisis político y el Dr Justo Aguilar Fong en la parte económica, durante el período 2007/2008, quienes presentaron por separado sus informes finales respectivamente. El investigador Luis Diego Herrera García (luisdiego26@gmail.com) asistió al Dr Aguilar a lo largo de la investigación, así como en la preparación de las estadísticas y gráficos de este trabajo.

La descentralización y el fortalecimiento del gobierno local como política pública puede ser evaluada con base en dos indicadores: el "*índice de descentralización*" que se calcula como la razón "gasto local/ gasto del Gobierno Nacional" y el "*índice fiscal-local*" que mide la razón "gasto local/ Producto Interno Bruto". El primero representa el tamaño relativo del gasto municipal en relación con el gasto del gobierno nacional, mientras el segundo refleja la importancia política del Estado para asignar recursos tributarios a los gobiernos locales. Esta metodología se aplica al caso de Costa Rica, un país que presenta una estructura unitaria y centralizada de gobierno, el cual aplicó una política de descentralización a mediados de los años noventas. Esa política fundamentó un incipiente régimen tributario y tarifario municipal y puso en marcha las Alcaldías y Concejos de Distrito como nuevas instituciones políticas al nivel local; sin embargo no trasladó competencias del Gobierno Nacional a las municipalidades ni se mejoró la participación ciudadana en el gobierno local.

La valoración de la descentralización consideró un grupo de 23 países incluyendo a Costa Rica y se utilizó información del Fondo Monetario Internacional para el año 2004. Los resultados de esta medición comparativa permitieron determinar dos situaciones particulares del régimen local de Costa Rica: primero, el índice de descentralización fue para Costa Rica menor a un 5%, mientras que para los países desarrollados el indicador fue superior a un 20%; segundo, el índice fiscal-local fue de un poco menos del 1% del PIB en Costa Rica y de al menos un 10% del PIB en los países desarrollados. Se infiere de esa valoración, la presencia de un "*umbral de descentralización*" el cual define los límites de actuación económica entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, cuando se toma como referencia el balance entre estos niveles de gobierno en la experiencia de los países desarrollados. Dicho "*umbral de descentralización*" señala que la actividad del gasto municipal debe ser al menos de un 20% del gasto del gobierno nacional, para lo cual se requiere que el Estado transfiera autorizaciones tributarias a los gobiernos locales para recaudar al menos un 10% del Producto Interno Bruto. En consideración a ello, el gobierno local costarricense todavía se encuentra muy lejano de ese "*umbral de descentralización*" y se requerirá de reformas estructurales significativas en la organización del Estado y de una cesión importante de competencias a los gobiernos locales para avanzar hacia formas de gobierno de mayor descentralización.

DESCENTRALIZACIÓN Y FINANZAS LOCALES

Este ensayo presenta un marco referencial para analizar la organización y funcionamiento de las finanzas de los gobiernos locales, desde dos perspectivas: primero, desde una perspectiva ampliada de la economía política la cual incorpora la dimensión administrativa del gobierno local: y segundo, una perspectiva económica fundamentada en la teoría del federalismo fiscal que explica las competencias de los gobiernos locales en el marco de la finanzas locales². Dada la creciente importancia que han tomado los procesos de descentralización y fortalecimiento del gobierno local/ municipal como parte de los procesos de ajuste estructural iniciados hace tres décadas en la región latinoamericana, parece importante el empleo de este marco referencial para el diseño y evaluación de este tipo de políticas.

Se considera en primer lugar la definición del concepto de descentralización con base a una revisión interdisciplinaria y sucinta de las tres perspectivas (política, administrativa y económica) de la descentralización. Segundo, considera el enfoque de economía política de Nickson con referencia a los modelos anglosajón y europeo, los cuales influenciaron el tipo de institución municipal heredado de la colonización española y que a lo largo de los siglos XIX y XX conformaron el gobierno local vigente en Latinoamérica. Tercero, estos enfoques se complementan con una caracterización de los gobiernos locales de la República Federal de Alemania, en la cual se destaca la definición de competencias propias y delegadas de estos gobiernos locales en el marco de la estructura federalista de este país.

Cuarto, considera un análisis formal del marco referencial que constituye el federalismo fiscal, considerando enfoques complementarios de autores como Stiglitz y Rosen. El análisis es convencional en el sentido de que responde a un criterio de eficiencia económica, el cual supone que las preferencias de los contribuyentes en el nivel local debe ser el punto de partida para la óptima asignación de recursos del gobierno local en la provisión de servicios públicos.

² Un análisis detallado de las finanzas locales puede ser consultado en el libro de Harvey S. Rosen "*Hacienda Pública*" en su capítulo veinte "La Hacienda Pública en un Sistema Federal" (McGraw Hill/Interamericana de España, 2008). También puede referirse al libro de Joseph E. Stiglitz "*Economics of the Public Sector*", en sus capítulos 26 "Fiscal Federalism" y 27 "State and Local Taxes and Expenditures" (W.W.Norton & Company, New York. 1999).

Finalmente, se presenta una cuantificación del proceso de descentralización con base en dos indicadores: el *índice de descentralización* (gasto local/ gasto del Gobierno Nacional) y el *índice fiscal local* (gasto local/ Producto Interno Bruto) empleando información para un grupo de 23 países incluyendo a Costa Rica, con información del Fondo Monetario Internacional para el año 2004.

1. Las dimensiones de la descentralización³

En esta sección se revisa la descentralización desde tres perspectivas: administrativa, política y económica, lo cual facilita entender la complejidad y unicidad de este proceso, en el sentido de que todas ellas deben interactuar para lograr una estructura de Estado y gobierno balanceada (gobierno nacional versus gobiernos locales) que cumpla criterios de eficacia, eficiencia y control ciudadano. La perspectiva administrativa considera el traslado de gestión y control de las funciones de gobierno hacia los gobiernos locales, mientras que el enfoque político plantea un balance de los niveles central y subnacional en las acciones de gobierno que faciliten el desarrollo de instituciones democráticas y una mayor participación ciudadana. Lo económico define las competencias económicas propias del gobierno local y sus niveles de gasto bajo consideraciones de eficiencia en el uso de recursos escasos, así como de los instrumentos de su financiamiento.

La perspectiva administrativa considera aquellas acciones del gobierno que asignan y transfieren responsabilidades, competencias y capacidades a unidades políticas subnacionales (regionales y locales), agencias, autoridades regionales y organizaciones no gubernamentales⁴, en la búsqueda de una mayor eficacia gubernamental. Para la región latinoamericana que por tradición histórica ha funcionado con gobiernos altamente centralizados, la descentralización es una política pública que fue implementada en la región como parte de las estrategias de Reforma del Estado, las cuales fueron impulsadas por las instituciones financieras internacionales a fines de los ochentas.

³ El enfoque de esta sección fue formulado con fundamento al análisis presentado por Violeta Pallavicini y Justo Aguilar en su informe final de investigación "*El Régimen Municipal en Costa Rica: Un Análisis Económico, Político y Administrativo*" (Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, 2005). En particular se consideró el capítulo 1 "Descentralización y Régimen Municipal: Enfoques Teóricos", de dicho informe.

⁴ Rondinelli, Dennis A. (1998). *Método Aplicado de Análisis Regional. La Dimensión Espacial de la Política de Desarrollo*. Colombia: Banco Central Hipotecario, 1988.

En ese contexto, se le asignaron al Estado las siguientes tareas: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; inversión en servicios básicos e infraestructura; la provisión de bienes públicos, así como la protección de los grupos vulnerables; y defensa del medio ambiente. La razón que motivó el interés por la descentralización del Estado tiene que ver con dificultades de las instituciones del Gobierno Central (ministerios, instituciones nacionales responsables por servicios sociales y empresas públicas) para dar respuesta a mayores demandas sociales y de mayor complejidad en la base territorial, dado un contexto de restricciones fiscales y de crecimiento de la deuda pública. Se consideró que para el desarrollo de dichas tareas era necesario incrementar la capacidad institucional descentralizada del Estado, lo cual requiere necesariamente de un fortalecimiento de las competencias y financiamiento de los gobiernos locales.

En la perspectiva política el propósito principal de los gobiernos locales es actuar como vocero de los intereses de la comunidad. También se destaca la participación ciudadana tanto en la formulación de políticas públicas locales, como en el control y fiscalización de la gestión de los gobiernos locales. Esta perspectiva tiene una fuerte influencia de las ideas de Tocqueville, de que sólo las estructuras descentralizadas permiten el desarrollo de la democracia, argumentándose que los gobiernos locales con poder real desarrollan espacios para interesar a los ciudadanos en lo público, y que ello conlleva una pedagogía de la democracia, permitiendo que el poder público sea más eficaz y participativo.

La dimensión económica plantea que una política pública de descentralización de competencias y de autorizaciones tributarias es necesaria para garantizar una mayor eficiencia en su asignación entre el nivel central de gobierno y los gobiernos locales. Este enfoque considera también que las preferencias individuales o demandas por los bienes públicos difieren entre las personas y que la municipalidad puede atender apropiadamente esas demandas en el nivel territorial, considerando además que hay economías de escala importantes en el nivel local para su provisión. En consecuencia, el Estado debería mostrar una diversidad de esquemas de provisión de servicios públicos para el logro de esos objetivos, lo cual se satisface con la descentralización económica.

2. Modelos de Descentralización: El Enfoque de Nickson.

El análisis de Nickson⁵ caracteriza dos modelos de influencia en la conformación de la descentralización de los Estados de la región latinoamericana, a saber el modelo anglosajón y el modelo europeo. El primero define un gobierno local con obligaciones predominantemente económicas, en la provisión de servicios públicos locales y subordinado al gobierno nacional, en el cual la participación ciudadana es limitada. En la concepción de este modelo, las transferencias fiscales provenientes del presupuesto nacional, desempeñan un papel relevante para garantizar el cumplimiento de estándares mínimos en la provisión de los servicios locales. Sin embargo, su empleo presenta implicaciones importantes en las relaciones centro-locales, en particular sobre el control del gasto municipal y de los impuestos locales. En lo relativo a la rendición de cuentas de las municipalidades, éstas son principalmente de carácter económico.

Alternativamente, el "*modelo europeo*" le asigna mayor importancia al gobierno local como institución vocera de los intereses de la comunidad, en el marco del sistema político nacional del cual forma parte. Se considera la existencia de una identificación ciudadana hacia su comunidad y su gobierno local, en consideración a que éste nivel de gobierno tiene mas clara la realidad comunal/ local que el gobierno nacional. Bajo este enfoque, el gobierno local disfruta de una fuerte autonomía política, establecida inclusive en algunos casos a nivel de las Constituciones nacionales. Además cuenta con poder discrecional para realizar las asignaciones impositivas y tarifarias. Las relaciones entre gobiernos locales y el central no son de conflicto, al contrario, en muchos casos comparten ingresos fiscales; específicamente las relaciones centro-locales se caracterizan por la negociación y el consenso. El papel que desempeña el gobierno central se basa principalmente en ser asesor de los gobiernos locales y éstos rinden cuentas a sus ciudadanos, dado que representan sus intereses políticos vía mecanismos de consulta debidamente institucionalizados. Los países que más se han aproximado a este modelo son Alemania, suiza, y países nórdicos.

⁵ Nickson, Andrew. *Local Governance in Latin America*. Paper prepared for Winelands Conference workshop, South Africa, April 2008. Documento suministrado en versión electrónica por el autor para los propósitos de este análisis.

3. El Modelo Europeo en la Experiencia del Municipio de la República Federal Alemana.

El caso de la República Federal de Alemania es un ejemplo de la importancia de los gobiernos locales en la estructura de un Estado balanceado para cumplir funciones políticas de control ciudadano y de provisión de aquellos servicios que son consustanciales a la vida de sus comunidades locales⁶. Los municipios alemanes tienen su origen muchos siglos antes que el Estado en su forma moderna alcanzara su actual desarrollo. La Ley de régimen local prusiana de 1808 estableció que *“los municipios debían consolidarse como elementos propios y por tanto convertirse en una tercera fuerza dentro del aparato estatal y administrativo”*. Sin embargo, debió esperarse hasta la Constitución de Weimar de 1919, para que se consolidara el *“derecho de autogobierno”* en el marco de los límites establecidos por las leyes. En su versión actual, la Ley General de 1949 y las Constituciones de los diferentes Estados Federales definen el modelo político de municipio que en sus cuatro modalidades rige la vida de los ciudadanos alemanes en sus localidades.

Su Ley Fundamental así como las Constituciones de los Estados Federados otorgan el derecho a las ciudades, municipios y comarcas para *“organizar y administrar por sí mismos los asuntos de la comunidad local”* como una expresión de *“la realidad democrática y componente irrenunciable del sistema de libertades”*. Estos derechos se manifiestan por medio de potestades propias de los gobiernos locales que permiten una distribución descentralizada del poder dentro del Estado alemán. Subyacente en la concepción del modelo de Estado alemán está el principio de subsidiariedad, el cual *“obliga al Estado a asistir a las entidades territoriales inferiores, a saber, los Estados Federados, las comarcas y los municipios, pero al mismo tiempo le prohíbe intervenir en sus funciones si pueden desempeñarlas por sí mismas”*⁷.

Las Comarcas son entes supra-municipales con estructuras similares a las de los municipios. La diputación comarcal es su órgano de representación popular y

⁶ El autor participó como becario en el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, organizado por el Programa Regional de Capacitación *“La Situación Financiera Integrada en Centro América y República Dominicana 1998-2001”*/ DSE – ICAP, en la República Federal de Alemania, del 2 al 16 de Setiembre del 2000. Esta sección fue elaborada en base al conocimiento adquirido en las conferencias impartidas por especialistas del régimen municipal alemán y visitas a un número limitado de municipios de la República Federal de Alemania. El autor presentó en este evento el informe *“Descentralización y el fortalecimiento municipal. El caso de la Región Centroamericana y República Dominicana”*.

⁷ Tomado de *“La Administración Municipal en Alemania”*, de D. Haschke. En *Informaciones de la República Federal de Alemania. Textos Legales. Régimen Local y Ley de Régimen Local del Estado Libre de Baviera*. BONN: INTER NATIONES, 1997.

electo por la población de la Comarca. En materia de servicios públicos, sólo puede ofrecerlos si las ciudades y municipios no estuvieran en condición de realizarlos por si mismos; y en lo fundamental incluye aquellos que desbordan las capacidades de las ciudades y municipios. Este es el caso de las plantas de tratamiento de residuos cuya capacidad técnica y económica generalmente desborda la capacidad de municipios y ciudades de pequeño tamaño.

En una federación como la de la República Federal Alemana, los municipios constituyen el nivel inferior de la estructura estatal, por debajo de la Federación y los Estados Federados, cada uno de los cuales está representado y legitimado por sus propios órganos de representación popular. Sin embargo, desde una perspectiva jurídica las ciudades, los municipios y las Comarcas son parte integral de los Estados y su organización, competencias, derechos y obligaciones están regulados en las leyes de régimen local del respectivo Estado Federado.

El autogobierno de las entidades locales está establecido en la Ley Fundamental, cuyo artículo 28 establece que *“el orden constitucional de los Landers deberá responder a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social”*⁸, en virtud de lo cual las poblaciones de los Landers, comarcas y municipios deben tener representantes elegidos mediante el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto.

En este mismo artículo se señala el derecho de autogobierno de los municipios *“reconociéndoles la potestad de regular y administrar, dentro del marco de las leyes, todos sus asuntos propios bajo su propia responsabilidad”*. Además, *“esta autonomía de los entes locales es inviolable en cuanto forma de organización, pero no conlleva una garantía de continuidad para cada municipio individualmente considerado”*⁹. En atención a ello, los Estados Federados pueden promover cambios en la legislación municipal ya sea para disolver municipios, o para realizar cambios en sus competencias cuando se trata de reformas territoriales y funcionales necesarias siempre y cuando se observe el principio estructural de la autonomía municipal.

En el marco jurídico de los Estados Federados, los municipios disfrutan de los siguientes derechos de soberanía o potestades:

⁸ Ver Ley Fundamental para la República Federal de Alemania. Bonn. gobierno Federal. Departamento de Prensa e Información, 1995

⁹ Ver Ley Fundamental para la República Federal de Alemania. Bonn. gobierno Federal. Departamento de Prensa e Información, 1995

- ❖ “Soberanía en materia de personal: Los municipios tienen el derecho de seleccionar, contratar, ascender y destituir a su personal.
- ❖ Soberanía organizativa: Abarca el derecho de auto-organización administrativa.
- ❖ Soberanía de programación o planificación: Implica para los municipios la potestad de ordenar y configurar bajo su propia responsabilidad el territorio municipal mediante los correspondientes planes generales de ordenación urbana (planes de ordenación y urbanización).
- ❖ Soberanía reglamentaria: Los municipios tienen la potestad de dictar ordenanzas municipales (utilización del dominio público municipal e instalaciones públicas municipales; utilización de los servicios municipales).
- ❖ Soberanía financiera: En virtud de la misma los municipios tienen autonomía para gestionar sus ingresos y gastos bajo su propia responsabilidad.
- ❖ Soberanía fiscal: Las entidades locales tienen autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las haciendas locales y en las leyes de los Estados Federados (es decir, salvo disposición en contrario de leyes superiores)”¹⁰.

Por principio las municipalidades desempeñan funciones públicas que por lo general se van modificando en función de imperativos sociales y económicos mediante decisiones de carácter político. Estas competencias pueden definirse como propias y atribuidas.

Las Competencias Propias. Por norma general estas competencias se refieren a los asuntos que son propios de los municipios y que se ejercen en régimen de autonomía y en un marco apropiado de coordinación con las demás administraciones públicas. Se distinguen aquellas competencias propias necesarias establecidas por la legislación estatal y federal de otras que tienen un carácter discrecional. Un listado no exhaustivo de las competencias propias incluye a las siguientes:

¹⁰ Ver la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania. Bonn. Gobierno Federal. Departamento de Prensa e Información, 1995

- Planificación del territorio municipal con el fin de gestionar la distribución y uso del suelo, la localización de servicios, las edificaciones, la urbanización y la ordenación de parques y jardines (arbolado), así como coordinar sistemáticamente las obras públicas y privadas; mediante el uso de los siguientes instrumentos: planes de ordenación y urbanización, licencias de obras, política del suelo incluyendo procedimientos y de ordenación y expropiación y las inversiones públicas.
- Suministro de agua, electricidad, calefacción a distancia y gas a los ciudadanos.
- Alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y servicio de recogida y tratamiento de residuos.
- Pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas, caminos, etc., y la gestión de parques y jardines, cementerios y servicios funerarios.
- Construcción y funcionamiento de instalaciones deportivas y servicios sociales propios.
- Actividades culturales y educativas, incluyendo la construcción o mantenimiento de instalaciones culturales y educativas propias y el fomento de instalaciones equivalentes privadas.
- Construcción y funcionamiento de hospitales y residencias de ancianos.
- Transporte público de viajeros.
- Servicios de bomberos.
- Fomento económico a escala municipal.

Competencias atribuidas por delegación se refieren a las delegadas por las administraciones federal y estatal en las siguientes áreas de actuación:

- Seguridad general.
- Nacionalidad, padrón, expedición de pasaportes,

- Registro civil y estado civil (expedición de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción de las personas)
- Actividades industriales
- Obras públicas
- Salud pública y servicios veterinarios.
- Tráfico rodado.
- Matriculación de vehículos e impuestos de circulación
- Régimen hidráulico y aprovechamiento del suelo
- Administración de los procesos de elecciones generales (federales) y regionales (a los Parlamentos de los Estados Federados)
- Asuntos sociales y atención a la juventud.
- Protección y conservación de monumentos.
- Servicios estadísticos
- Silvicultura y pesca.

El ejercicio de estas funciones delegadas comprende aspectos relacionados con el control de legalidad (inspección jurídica) y el control de oportunidad (inspección técnica), lo cual implica la facultad de dar instrucciones a los ciudadanos.

Las fuentes del financiamiento que permiten el funcionamiento de los gobiernos municipales son muy diversas e incluyen a las siguientes: tasas, contribuciones especiales, impuestos, transferencias intergubernamentales, ingresos derivados de la enajenación de terrenos urbanizables, los ingresos procedentes de activos propios y el endeudamiento.

- a) Tasas: constituyen cargos de uso que pagan los residentes por los servicios municipales ofrecidos por la corporación municipal, incluyendo el uso de instalaciones. Ejemplos de tasas son las siguientes: tasas por el uso de las piscinas municipales (tasa de utilización), por el trámite de un pasaporte (tasa administrativa).
- b) Contribuciones Especiales: ingresos percibidos por la ejecución de obras y mejoras de los servicios, las cuales deben ser pagadas por los residentes que sean beneficiados directa o indirectamente por el servicio municipal.
- c) Impuestos: Incluye la contribución industrial, la contribución territorial, un porcentaje sobre el impuesto de la renta, un porcentaje del impuesto sobre la circulación de vehículos de motor.

- d) *Transferencias Intergubernamentales*: El Estado Federado transfiere a sus gobiernos locales asignaciones estatales como parte de un programa denominado “ajuste financiero local”. Estas partidas tienen el propósito de mejorar la situación financiera general de los municipios y resolver disparidades excesivas en cuanto a capacidad contributiva a fin de que los municipios de menor ingreso puedan cubrir el financiamiento de los servicios públicos locales.
- e) *Ingresos de derecho privado*: corresponden a los ingresos, rentas o intereses que se derivan del uso de los activos propios del municipio.
- f) *Endeudamiento*: los gobiernos locales están autorizados para endeudarse siempre y cuando los recursos respectivos sean empleados en inversiones o medidas de fomento de la actividad inversora. Su uso es autorizado siempre y cuando no exista otro mecanismo de financiamiento local.

4. El federalismo fiscal

En su análisis del federalismo fiscal, Stiglitz¹¹ plantea tres temas centrales para el análisis de la descentralización y las finanzas locales: primero, los principios orientadores en la asignación de competencias entre los niveles centralizado y descentralizado del gobierno; segundo, el papel de la eficiencia como criterio para orientar las decisiones de política sobre el gasto local; y tercero, el papel del gobierno nacional para redistribuir rentas entre territorios ricos y pobres en procura de igualar las capacidades económicas de los gobiernos locales en la provisión de los servicios públicos.

a) Principios de la Descentralización de Competencias Públicas.

El análisis económico señala que los gobiernos locales y sus formas asociativas regionales y gobiernos metropolitanos, son responsables por la provisión de servicios públicos que asocian la condición de externalidades y cuya presencia en el mercado da razón al interés público y justifica con legitimidad la participación de estos

¹¹ Stiglitz, J.E. *Economics of the Public Sector* (N.Y: W.W. Norton & Company, 2000), capítulo 26 “Federalismo Fiscal”. El autor se plantea al inicio de su análisis lo siguiente: “con el desarrollo de la teoría moderna de las finanzas públicas podemos preguntarnos, que principios deberían guiar la asignación de responsabilidades? Tienen algunas asignaciones mayor probabilidad de conducir a la eficiencia, o para otras decisiones acerca del nivel o clase de bienes públicos estarían más en el consenso de las preferencias ciudadanas?”. Traducción libre del autor. Ver página 733, respectivamente.

gobiernos en la economía mediante la provisión de servicios públicos regionales/ locales.

La *externalidad* en la interpretación de Laffont puede definirse como los “efectos indirectos de las actividades de consumo o producción, es decir, los efectos sobre agentes otros que el originador de tal actividad (y) que no funcionan a través del sistema de precios. En una economía competitiva privada, los equilibrios no estarán, en general, en un óptimo de Pareto¹², ya que sólo reflejará efectos privados (directos) y no los efectos sociales (directo más indirecto), de la actividad económica”¹³. En consecuencia la externalidad es una condición asociada a ciertas actividades económicas del mercado que generan beneficios/ costos a terceros, no contabilizados por el sistema de precios y que resultan en actividades ineficientes bajo condiciones de mercado.

Bajo el federalismo fiscal, ese fallo del mercado para reflejar el interés social, justifica dos situaciones de intervención gubernamental: primero, la regulación del mercado por parte del gobierno nacional¹⁴. en presencia de efectos externos –spillovers¹⁵- que perjudican a terceros; y segundo, la provisión gubernamental por gobiernos locales cuando la externalidad es del tipo que genera beneficios a terceros, siempre y cuando esa externalidad afecte a grupos de personas cuyo tamaño es menor que la población total de la sociedad.

¹² Mansfield argumenta que la eficiencia es el criterio que permite evaluar el funcionamiento de las empresas bajo precios de eficiencia operando en mercados competitivos; precios que nivelan las ofertas y las demandas en un equilibrio general denominado Pareto Óptimo Eficiente. Esa condición de equilibrio eficiente no puede ser sustituida por otro equilibrio que pueda mejorar el bienestar de algunos consumidores sin disminuir el bienestar de otros. Para un análisis detallado de este criterio de eficiencia económica puede verse el capítulo 15 “Welfare Economics” del libro “*Microeconomics Theory and Applications*” de E. Mansfield (W.W. Norton & Company Inc., New York, 1970).

¹³ Laffont, J.J. "externalities." *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. 29 March 2011.

<http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_E000200> doi:10.1057/9780230226203.0537

¹⁴ La externalidad por costes puede manifestarse en el mercado cuando el proceso productivo genera perjuicios a terceros (efectos contaminantes al ambiente o a la salud pública), lo cual permite invocar el principio del “interés público” para justificar su regulación por parte del gobierno. Sin embargo, la función regulatoria del mercado es una competencia del gobierno nacional y la acción de los gobiernos sub-nacionales/ locales sólo puede instrumentarse jurídicamente como una competencia delegada, con el propósito de mejorar su aplicación vía gestión local en la solución del problema planteado.

¹⁵ Efectos “spillover” son externalidades resultantes de una actividad económica o proceso que afecta a personas que no están directamente relacionadas. Olores provenientes de una planta industrial podrían generar efectos “spillover” negativos a los residentes localizadas en las inmediaciones de esa planta; la belleza de un jardín tendrían efectos spillover positivos entre los vecinos del dueño del jardín.

(http://en.wikipedia.org/wiki/Spillover_effect)

El análisis de las externalidades y la provisión de servicios públicos por gobiernos subnacionales/ locales constituye uno de los fundamentos del federalismo fiscal en el sentido de que permite asignar los recursos escasos del gobierno entre el gobierno nacional (responsable de los bienes públicos puros que satisfacen necesidades colectivas¹⁶) y los gobiernos sub-nacionales/ locales (responsable por bienes públicos afectos por la condición de externalidades y cuyos efectos externos pueden ser controlados en jurisdicciones regional/ local) en un equilibrio que respondería al criterio de eficiencia económica.

En este contexto, la “hipótesis Tiebout” justifica el papel de los gobiernos locales ofreciendo una canasta de bienes públicos cuyos efectos externos –spillovers– pueden ser controlados al interior de su jurisdicción local; análisis que presupone una condición de competencia entre muchos gobiernos locales para ofrecer una canasta dada de servicios locales y de contribuyentes que trasladan su residencia al municipio que mejor satisface sus preferencias por los servicios locales. Es evidente que esta argumentación homologa la existencia de mercados competitivos en los cuales los productores ofrecen aquellos bienes que satisfacen mejor las preferencias de sus consumidores. En ambos casos y desde un plano normativo, la asignación de recursos sería óptima en el sentido de la eficiencia paretiana¹⁷.

Bajo este enfoque se pueden inferir dos sistemas tributarios complementarios: el primero de tipo centralizado que considera la tributación de rentas y consumos para financiar los bienes colectivos a cargo del gobierno central o federal¹⁸. Segundo, el financiamiento tributario local basado en impuestos que responden a la valoración individual de los beneficios recibidos del consumo de servicios locales, tipo

¹⁶ Las necesidades colectivas no pueden ser atendidas por el mercado en razón de que los individuos no pueden articular demandas personales por esas necesidades. Las necesidades colectivas pueden ser de varios tipos: la defensa de un país, la administración de justicia, la vialidad de un país; y cuya solución es responsabilidad única del gobierno central o federal. Samuelson formuló la teoría de bienes públicos puros sobre la base de que el consumo colectivo se explica por un consumo personal igualitario una vez que el servicio ha sido organizado por el gobierno nacional y es ofrecido sin restricciones de consumo a todos los miembros de la sociedad. Sobre este particular se pueden consultar los trabajos de este autor (*The Pure Theory of Public Expenditure*. The Review of Economics and Statistics, 1954, pp., 387-389. *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*. The Review of Economics and Statistics, 1955., pp., 350-356)

¹⁷ Stiglitz, J.E. “*Economics of the Public Sector*”. W.W. Norton & Company Ltd., 2000. Páginas 234-235. Ver su análisis de la Hipótesis Tiebout. Para más detalle puede consultarse el artículo seminal “*A Pure Theory of Local Expenditure*” de Charles Tiebout (Journal of Political Economy 64, 1956. Páginas 416-424).

¹⁸ El *principio de capacidad de pago* considera que si el Estado requiere de cierto monto de recursos para financiar sus competencias, entonces los contribuyentes deben contribuir a ese financiamiento en función de su capacidad de pago. Esa valoración de la capacidad de pago debe estar relacionada con el bienestar total de cada persona, lo cual a su vez depende de sus opciones de capacidad económica en relación con su consumo presente y futuro, la tenencia de riqueza y el disfrute de su ocio personal.

impuestos a la propiedad¹⁹. En este sentido, el federalismo fiscal propone una hacienda pública nacional y una hacienda pública local bajo la consideración de que la hacienda nacional proveería transferencias vía el presupuesto nacional a los municipios de bajos ingresos, con el propósito de nivelar territorialmente, las provisiones de servicios públicos locales en todo el territorio nacional.

b) Eficiencia como criterio de la gestión de servicios locales.

La optimización de la descentralización bajo el principio de la eficiencia fue planteada por el economista Oates²⁰, quién definió dos criterios para la descentralización de servicios y la tributación local y que se conocen como los criterios de correspondencia y de descentralización. Primero, el *criterio de correspondencia* establece la relación entre la oferta institucional del gobierno local por un servicio público dada su escala económica local/ regional (definida por la externalidad y su control al interior de la jurisdicción local/regional), con la demanda de las personas beneficiarias de dicho servicio y que se localizan en su jurisdicción.

En consecuencia, el empleo de este criterio supone que el gobierno sub-nacional/ local debería ofrecer una oferta institucional para cada servicio público local de forma tal que atienda la demanda de los vecinos de su jurisdicción territorial. En un sentido estricto del análisis económico, esa correspondencia debe satisfacer la condición de que el costo marginal de provisión del servicio local debe igualar la suma de las tasas marginales de sustitución (valoraciones marginales de las personas) por el servicio. Esta condición definiría un óptimo de eficiencia paretiano, el cual satisface una asignación eficiente de recursos en el sector descentralizado de la economía pública. Concomitantemente, las personas beneficiarias del servicio maximizarían su consumo en términos de la valoración que tengan por los beneficios asociados, de lo cual se infiere el *criterio del beneficio* como referencia para el pago de sus impuestos locales.

El criterio de correspondencia supone que un gobierno sub-nacional/ local tiene la capacidad de controlar los efectos externos -spillovers- de la externalidad al interior del territorio donde ejerce la gestión del servicio. Sin embargo, habrá un conjunto importante de bienes públicos con distorsiones inducidas por los efectos de una externalidad que no puede controlarse al interior de la jurisdicción respectiva,

¹⁹ Op.Cit., Stiglitz. Página 473

²⁰ Oates, W. E., *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. New York. 1972. También su artículo: *Toward a Second Generation of Fiscal Federalism*. International Tax and Public Finance, 12, 349-373, 2005 (Springer Science + Business Media, Inc. Printed in the Netherlands Revised Draft. August 2004).

razón por la cual los mismos deberán ser reasignados a un gobierno regional que resuelva esta situación. Su traslado a un gobierno regional que incorpore a las jurisdicciones en las que se manifiesta la externalidad resolverá el problema de correspondencia planteado, con lo cual se atenderá la totalidad de la demanda social.

Segundo, el “criterio de descentralización” es de carácter eficientista en la asignación de los servicios públicos hacia los gobiernos municipales, estableciendo que la descentralización de un servicio público hacia los gobiernos locales, procede siempre y cuando esa provisión local garantice que sus costos sean inferiores o al menos iguales a los que se puedan lograr comparativamente bajo la provisión del gobierno nacional. Ello garantizaría que los servicios o competencias a trasladar del gobierno nacional a los gobiernos sub-nacionales serían aquellos que satisfagan el criterio de correspondencia, siempre y cuando el gobierno nacional opere bajo marcos de optimización económica.

c) El papel de las transferencias intergubernamentales.

El análisis económico le asigna una importancia especial a las transferencias intergubernamentales provenientes del Presupuesto nacional, como instrumento del financiamiento de la actividad económica de los gobiernos locales. En el marco del federalismo fiscal²¹ se reconocen dos funciones de este instrumento fiscal, en particular: primero, para ajustar los efectos derivados de las externalidades en situaciones en que el gobierno local no puede gestionar un servicio público bajo el “criterio de correspondencia”; y segundo, para resolver problemas de gestión de servicios que están asociados con la “equidad inter-jurisdiccional” en apoyo a gobiernos locales con poblaciones de bajos ingresos²².

En relación con lo primero, el análisis económico reconoce que las externalidades constituyen el factor explicativo en la provisión de servicios públicos locales. Bajo el “criterio de correspondencia” es de esperar que cada servicio público local corresponda con un gobierno local que lo gestione con la apropiada escala económica. Sin embargo, en la praxis de la vida real el número de gobiernos locales es limitado²³, razón por la cual su provisión (oferta) de servicios públicos es

²¹ Wilde, J. A. “*Subvenciones: Análisis de sus Tipos y Efectos*”. En Financiación de las Autonomías, de Oates, W.E., y Otros. Madrid: Ediciones H. Blume, 1979.

²² En la República Federal de Alemania el gobierno federal implementa estas transferencias por medio del programa “ajuste financiero local”, el cual tiene el propósito de mejorar la situación financiera general de los municipios y resolver disparidades excesivas en cuanto a capacidad contributiva.

²³ Las razones que explican el número de gobiernos locales en una sociedad dada corresponden a factores de orden político y la historia. La organización norteamericana de gobiernos locales es muy variada para explicar

insuficiente para atender la demanda de sus contribuyentes. Ello plantea un problema de eficiencia en la gestión local de servicios públicos. La solución de ese problema corresponde a las “transferencias intergubernamentales” que el gobierno nacional transfiere a los gobiernos locales vía el “presupuesto nacional” y que financian el faltante de servicios públicos locales, complementando con ello el financiamiento tributario local de los contribuyentes residentes.

Sobre lo segundo, las transferencias provenientes del Presupuesto Nacional permiten redistribuir recursos tributarios hacia jurisdicciones en que residen poblaciones de bajos ingresos, facilitando con ello que sus gobiernos locales tengan capacidad económica para proveer los servicios requeridos por sus contribuyentes. Debe señalarse que el análisis económico impone una condición de equidad en el diseño de la política económica, de forma tal que se pueda optimizar el bienestar social. La aplicación de este principio redistributivo es instrumentado por algunos países²⁴ mediante transferencias intergubernamentales que redistribuyen recursos provenientes de los impuestos generales –ventas y rentas- hacia los gobiernos locales ubicados en las regiones pobres, con el fin de complementar su capacidad tributaria local y promover una mayor provisión de servicios públicos a los ciudadanos de estas localidades pobres.

En la interpretación de Fischer²⁵ las transferencias intergubernamentales transferidas a los gobiernos locales pueden ser de propósito específico o de tipo general, a la vez que pueden imponer requerimientos de contrapartida hacia el gobierno local beneficiario. Asimismo, las transferencias pueden estar o no restringidas por niveles tope o máximos en su provisión por parte del Gobierno Nacional. De conformidad con estos criterios, las transferencias pueden clasificarse en las siguientes categorías. Primero, las “transferencias generales” que provienen del presupuesto nacional y son aquellas que no incorporan restricciones en su uso y tienen el propósito de fortalecer la capacidad fiscal de ciertos gobiernos locales, en particular aquellos que responden a territorios de menor desarrollo y con rentas menores que el promedio nacional. Tienen un efecto renta al mejorar la capacidad

su número: County (3.034); Municipal (19.429); Township (16.504); School District (13.506); Special Purpose – Utility, Fire, Pólíce, Library, etc (35.052). Ver Local Governments in The United States.

En: en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_the_United_States

²⁴ Un ejemplo de esta situación es analizada por Rosen para el caso del financiamiento de la educación primaria con el apoyo de transferencias provenientes del gobierno norteamericano. Esas transferencias a las Distritos Escolares consideran: primero, “ayuda básica” la cual “pretende asegurar un nivel mínimo de gasto por estudiante con independencia de su financiamiento local”; y segundo, el uso de la “nivelación de la capacidad de los distritos”²⁴. Estas transferencias nivelan las capacidades económicas de los Consejos Distritales responsables por la provisión de educación primaria en todo el país. Rosen. Op. Cit., páginas 540 y 541.

²⁵ Fisher, R.C. “*State and Local Public Finance*”. Burr Ridge, Illinois: Richard D. Irwin , Inc., 1993.

económica del gobierno local beneficiario facilitándole recursos para mejorar su provisión de servicios públicos locales.

Segundo, las “transferencias del tipo específico” y que utiliza el Gobierno Nacional para financiar programas previamente definidos que se desea estimular en el nivel local. Este tipo de transferencias puede presentar las siguientes restricciones de uso:

- *Específicas sin Contraparte*: Fisher señala que cuando los montos de una transferencia no son alteradas con restricciones de contrapartida en la provisión de un servicio específico, las decisiones del gobierno local beneficiario no son afectadas y las preferencias de sus contribuyentes pueden reflejarse en el presupuesto de servicios locales.
- *Transferencias con Contrapartida*: la transferencia específica puede imponer una contrapartida por parte del gobierno nacional, en cuya situación el gobierno local deberá considerar el aporte señalado y financiarlo de sus propios recursos. Ello significa que si el gobierno local desea emplear la transferencia para financiar un programa dado y definido por la transferencia proveniente del presupuesto nacional, deberá aportar recursos provenientes de los impuestos de los contribuyentes de su jurisdicción política.
- *Transferencias con un tope definido*: las transferencias específicas podrían presentar límites en relación con el monto asignado para su uso en el financiamiento de un programa dado; situación que se explicaría por el interés del gobierno nacional en que los gobiernos locales beneficiarios ofrezcan al menos un mínimo del servicio en cuestión.

El análisis económico reconoce que estas transferencias afectan las decisiones fiscales de los gobiernos locales en dos formas: primero, las transferencias generales tienen un “efecto ingreso” al incrementar los recursos efectivos del presupuesto local y segundo, las transferencias específicas permiten reducir los costos del servicio afectado por la transferencia, en el sentido de que se requieren menos recursos locales para atender la necesidad de sus contribuyentes, con lo cual se liberan recursos para la provisión de otros servicios locales. En ambos casos, el efecto directo de las transferencias intergubernamentales es aumentar la provisión de servicios públicos locales, así como el bienestar social de la comunidad.

5. Medición de la descentralización fiscal y su aplicación al caso costarricense.

La descentralización como proceso de traslado de competencias económicas del Gobierno Nacional hacia los gobiernos locales puede ser evaluado por medio de dos indicadores: primero, el “*índice de descentralización*” que relaciona el gasto total de los gobiernos locales en relación con el gasto del gobierno nacional; indicador que mide el tamaño de la actividad económica local (en la provisión de servicios públicos locales y de inversiones) en relación con la actividad económica del Gobierno Central respectivamente. Segundo, el “*índice fiscal-local*” considera la “razón gastos municipales/ Producto Interno Bruto” y mide el porcentaje de recursos de la economía que son gestionados directamente por los gobiernos locales, como componente del sector público. Estos dos índices son utilizados para valorar la política de descentralización implementada por el gobierno de Costa Rica desde mediados de los años noventas.

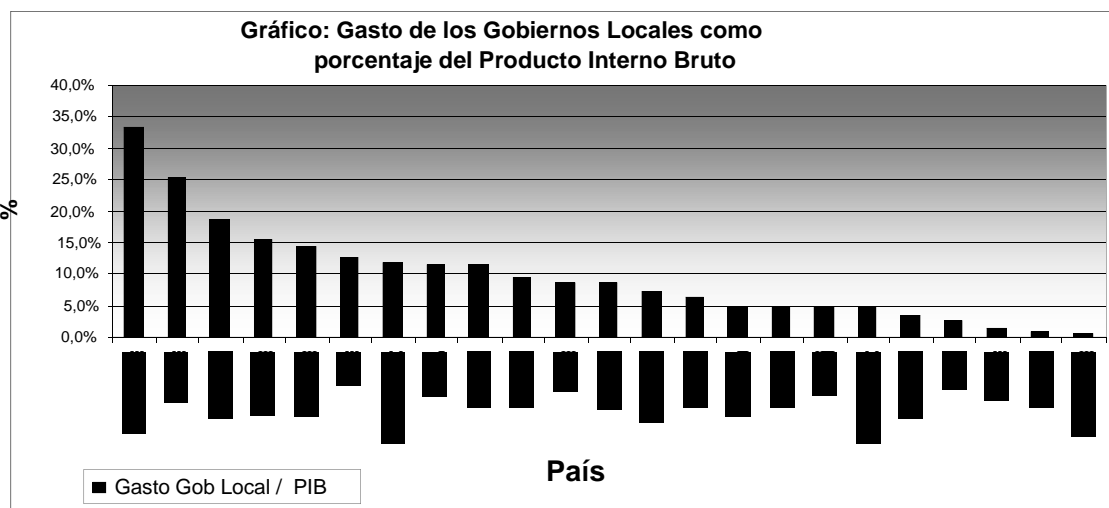
Sobre este particular, se señala que Costa Rica ejecutó una política de descentralización como parte del Programa de Reforma del Estado que fue implementado en el marco de la Estrategia del Ajuste Estructural y de Promoción de Exportaciones²⁶. Esa política consideró las siguientes reformas: creación del Impuesto Inmobiliario como impuesto municipal, 1995; revisión del Código Municipal, 1998; creación del Fondo de Partidas Específicas, 2000; y la reforma del Artículo Constitucional 170 en el 2001, las cuales fueron ejecutadas durante el segundo quinquenio de los años noventas. Se reconoce que esta política permitió fundamentar en el nivel local un incipiente régimen tributario y tarifario propio así como nuevas instituciones políticas (Alcaldías y Concejos de Distrito)²⁷; sin embargo, no logró transferir competencias económicas del gobierno nacional hacia las municipalidades.

La estimación de los “*índices de descentralización y fiscal-local*” fue realizada utilizando información del Fondo Monetario Internacional para el año 2004, la cual incluyó a

²⁶ La Estrategia del Ajuste Estructural fue adoptada por Costa Rica a mediados de la Administración Monge Álvarez, sin embargo la ejecución del primer Programa de Ajuste Estructural (PAE-1) le correspondió a la Administración Arias Sánchez en 1986. Ver el trabajo “*Las Políticas de Reforma Estructural en Centroamérica y la Nueva Economía Regional*” de J. Aguilar y M. Elizondo (Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 1996. Informe de uso interno).

²⁷ Conviene señalar que todavía está pendiente la implementación de la reforma del artículo 170 constitucional, para el traslado de un conjunto de competencias locales que deberían ser transferidas del Poder Ejecutivo a las municipalidades y de los recursos equivalentes a un 10% de los ingresos ordinarios del Presupuesto Ordinario de la República.

23 países²⁸ la mayoría de ellos desarrollados, así como para Brasil, México, Chile y Costa Rica. El gráfico siguiente muestra para los países desarrollados, valores del “índice fiscal-local” que superan al 10%, de lo cual se infiere que al nivel político en el mundo desarrollado es clara la prioridad para que el gobierno local muestre gastos superiores al 10 % de la producción nacional. Destaca el caso de los países del norte de Europa (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Holanda, Noruega) con gobiernos no federales cuyo “régimen de municipalidades” gasta un 15% o más de recursos del Producto Interno Bruto, denotando con ello un modelo de gobierno municipal con amplias competencias económicas y relevantes por su impacto en la vida de sus ciudadanos. En el otro extremo se ubica el caso del régimen municipal costarricense con un valor del índice fiscal-local menor al 1%, como el de menor peso relativo en la gestión de los recursos nacionales y por su poco impacto en la vida económica de sus ciudadanos.

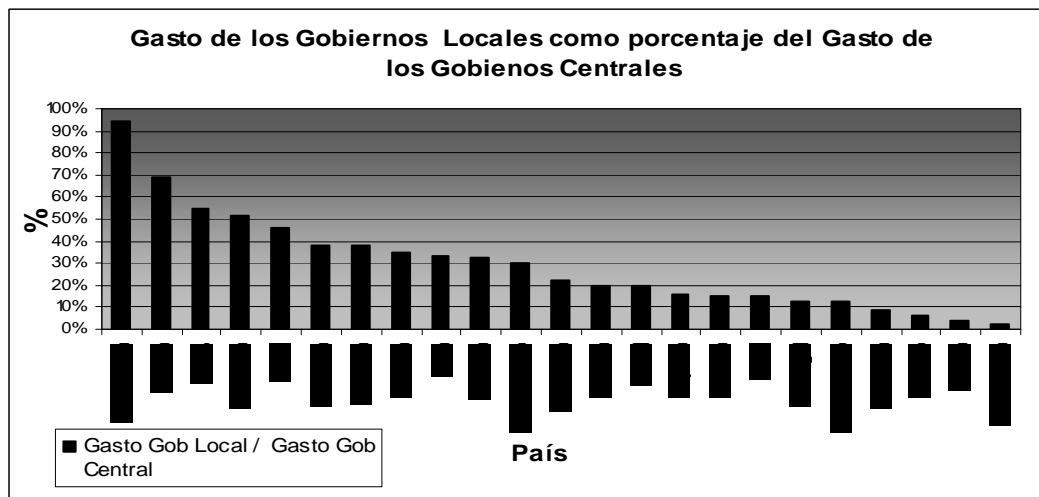


La valoración para el “índice de descentralización”²⁹ se muestra en el gráfico siguiente y considera valores de la razón “gasto municipal/ gasto del gobierno central” que en promedio son mayores a un 20% para el grupo considerado de países desarrollados, destacándose que para Brasil un país latinoamericano de organización federal es de un poco más de un 20%, al tiempo que Chile sobrepasa un 15%. En Costa Rica ese porcentaje es menor a un 5% y esa condición es muy

²⁸ Los datos utilizados para realizar comparaciones internacionales provienen del Fondo Monetario Internacional, específicamente del *Government Finance Statistics Yearbook 2004* y *World Economic Outlook 2004*.

²⁹ Este índice fue calculado por Luis Diego Herrera García, economista asistente de la investigación, para un grupo de 23 países utilizando información del Fondo Monetario Internacional (*Government Finance Statistics*) para el año 2004.

similar al resto de los países centroamericanos³⁰. El análisis de esa información sugiere la hipótesis de que la estructura del Estado presenta altos niveles de descentralización como condición propia de los países de mayor desarrollo. A su vez, los países de menor desarrollo en la región latinoamericana muestran estructuras de gobiernos presidencialistas con una concentración del poder político y de decisiones asociadas a la provisión de servicios públicos en el gobierno central, con una participación menor de los gobiernos locales.



Estas diferencias de los “*índices de descentralización y fiscal-local*” que se observan en el análisis de los países según sean sus modelos de gobierno relativos a la prestación de servicios públicos, constituyen una expresión de los sistemas políticos de organización de Estado, los cuales tienen su fundamento en los principios normativos de sus constituciones respectivamente. En los países desarrollados, ese marco constitucional define estructuras políticas en los cuales el poder político está distribuido de manera balanceada entre los gobiernos nacionales/ federales, los estatales/ provinciales y autonomías, y los gobiernos locales. Esta situación es típica de los sistemas políticos europeos en los cuales el principio de subsidiariedad privilegia a los gobiernos locales en cuanto a facilitar la participación ciudadana y la provisión de servicios públicos.

Estos resultados también muestran la presencia de un umbral del “*índice de descentralización*” para un país desarrollado, en el sentido de que la actividad del gasto municipal debe ser al menos de un 20% del gasto del gobierno nacional. Sin

³⁰ Ver información de este índice de descentralización aportada en el trabajo para los municipios de Centroamérica y República Dominicana de Justo Aguilar (Descentralización y el Fortalecimiento Municipal. El Caso de Centroamérica y República Dominicana. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Noviembre, 2000. Página 6)

embargo para alcanzar ese umbral, es necesario que el Estado transfiera autorizaciones tributarias a los gobiernos locales para recaudar al menos un 10% del Producto Interno Bruto. Ello permite inferir que para el caso costarricense, el gobierno local todavía se encuentra todavía muy lejano de ese umbral de la descentralización. Se requerirá de reformas estructurales en la organización del Estado y de una cesión importante de competencias a los gobiernos locales para avanzar en esa dirección.

6. Comentarios Finales.

Desde una perspectiva de la economía positiva, el marco referencial del federalismo fiscal permite establecer tres inferencias de política pública: Primero, para el caso de los bienes públicos que se ofrecen en forma descentralizada, la escala económica del servicio debe corresponder con las demandas de los contribuyentes de su jurisdicción, si es que el criterio de eficiencia es importante. Además el gasto correspondiente a los servicios locales debe ser financiado con impuestos que reflejen los beneficios percibidos por los usuarios del servicio, en el nivel local.

Segundo, para aquellos bienes públicos locales cuyos efectos externos (spillovers) no pueden controlarse al interior de la jurisdicción respectiva, corresponde reasignarlos del nivel local a un gobierno regional/ subregional; dado que de mantenerse su prestación local, la oferta pública del servicio sería insuficiente. Su traslado a un gobierno regional que incorpore a las jurisdicciones en las que se manifiesta la externalidad; resolverá el problema de correspondencia planteado con lo cual se atenderá la totalidad de la demanda social.

Tercero, debe tomarse en cuenta que hay una imposibilidad práctica para contar con un número grande de niveles de gobierno, razón por la cual habrán muchos servicios públicos para los cuales, los niveles de gobierno local y regional no podrán controlar efectivamente los efectos de sus externalidades. Con el propósito de que dichos bienes puedan ser ofrecidos en esas instancias de gobierno, el uso de transferencias intergubernamentales para financiar las insuficiencias de su prestación local, constituyen los mecanismos que permitirán aproximar lo más cercano al principio de correspondencia.

Para el caso anterior, es claro que la producción adicional generada por los efectos de tipo "spillover" que no son controlables por el gobierno local, sería financiada por la transferencia proveniente del gobierno nacional; sin embargo esta situación genera dos problemas que deben ser considerados en el diseño de la política pública. Primero, se da una separación entre el acto tributario y el gasto público,

dado que la transferencia es financiada con impuestos recaudados por el gobierno nacional, mientras que el gasto es ejecutado localmente, lo cual tiene implicaciones en la eficiencia de la asignación de recursos. El segundo problema está referido a la pérdida de vinculación entre gasto e impuesto, lo cual incide en el proceso político de toma de decisiones colectivas por parte del gobierno local.